

Практики при финансирането на обновяване на социални жилищни сгради

**Обзорен доклад във връзка с Работен пакет 2
за проекта InoFin**

С подкрепата на Европейската комисия

Автори

М. тен Донкелаар

Й. Х. А. Бьоракер

Официална декларация/Предисловие

Настоящият доклад е резултат от проучване, предвидено в рамките на Работен пакет 2 по проект “Иновационно финансиране на обновяването на социални жилищни сгради в разширена Европа” (InoFin). Този проект се подкрепя от Европейската комисия по програмата “Интелигентна енергия Европа”. Изразяваме своята благодарност на Комисията за частичното финансиране на тази дейност. Проучването се реализира съвместно от проектния екип на InoFin и е регистриран с проектен номер 7.7735 на ECN. Настоящият обзорен доклад съдържа съпоставка на проблемите, свързани с обновяването на жилищни сгради в Дания, Германия, Холандия, Чехия, Словакия, Полша, Латвия и България.

Авторът благодари за приноса им към оформянето на доклада на следните експерти:

- Б. Яблонска, Ц. Тигчелаар, ECN - Холандия
- Н. Даугаард, П. Ньодекер, ECNet - Дания
- Г. Вагенер-Лозе, Sebra - Германия
- М. Мали, Т. Жанички, EnviroS - Чехия
- А. Райкиевич, NARE - Полша
- А. Блумберга, Д. Блумберга, Г. Карнупс, П.А. Криевнис, Ekodoma - Латвия
- Й. Наги, Б. Хердова, ECB - Словакия
- Е. Стойкова, SEC - България

Резюме

Докладът прави преглед на практиките при финансиране на обновяването на социални жилищни сгради в Дания, Германия, Холандия, България, Чехия, Латвия, Полша и Словакия. В него са отразени големите различия в сектора на социалните жилищни сгради между трите западно-европейски държави и петте нови държави-членки. Освен различията по отношение на енергийното изпълнение, от голямо значение е и разликата в структурата на собствеността на социалния жилищен фонд. Докато в трите западно-европейски страни все още е налице фонд под наем, основният дял на (социалния) жилищен фонд в новите държави-членки е прехвърлен като частна собственост. Прегледът показва, че частната собственост при многофамилни жилищни сгради представлява затруднение по отношение на организирането на обновяването на жилищните сгради. Що се отнася до финансирането на обновяването на социални жилищни сгради, публичните безвъзмездни средства имат ограничени възможности при посрещането на текущите нужди от обновяване. Вариантите с използване на финансови ресурси от търговския сектор, обаче, все повече нарастват както при старите, така и при новите държави-членки.

Съдържание

Списък на таблиците	4
Обобщение	5
1. Увод	9
1.1 Проучването по линия на InoFin	9
2. Съпоставка на (социалния) жилищен сектор	10
2.1 Развитие при наличния социален жилищен фонд	10
2.1.1 Приватизация на наличния жилищен фонд	10
2.1.2 Данни за наличния жилищен фонд	11
2.2 Данни относно разходите за енергия	12
3. Съпоставка на регулаторната и институционална рамка	14
3.1.1 Разпоредби във връзка със социалните жилищни сгради	14
3.1.2 Институции във връзка със социалните жилищни сгради	15
3.1.3 Регулиране на електроснабдяването/топлоснабдяването	16
4. Съпоставка на финансовата рамка	17
4.1 Публично финансиране на обновяването на социални жилищни сгради	17
4.2 Частни инициативи при обновяването на социални жилищни сгради	20
5. Движещи сили и пречки пред обновяването на социалните жилищни сгради	22
6. Изводи и препоръки	27
6.1 Препоръки	27
Използвана литература	30

Списък на таблиците

Таблица 2.1 Дял на социалните жилищни сгради в наличния жилищен фонд	11
Таблица 2.2 Енергийно изпълнение на наличния жилищен фонд (kWh/m ² годишно по периоди на изграждане), включително отопление и БГВ	12
Таблица 2.3 Цени на основните енергоносители (2006 г.)	13
Таблица 2.4 Дял на енергийни разходи в бюджета на домакинствата	13
Таблица 2.5 Динамика при цените на електрическата енергия и природния газ за 2003 г. и 2006 г. (в €/kWh)	14
Таблица 3.1 Проценти, отразяващи собствеността на жилищата по страни	16
Таблица 4.1 Обзор на съществуващите публични схеми за финансиране.....	18
Таблица 5.1 Обзор на пречките пред обновяването на жилищни сгради	22
Таблица 5.2 Обзор на движещите сили пред обновяването на жилищни сгради	23

Обобщение

Настоящият доклад, който е част от проект InoFin¹ по програма “Интелигентна енергия Европа”, прави преглед на практиките при финансиране на обновяването на социални жилищни сгради в Дания, Германия, Холандия, България, Чехия, Латвия, Полша и Словакия. Основната цел на проекта е да се разработят иновационни схеми за финансиране на обновяването на социални жилищни сгради и тези схеми да се развият в сътрудничество с правителствата и с публични и частни финансови институции. Това се комбинира с „обмяна на опит“ между „старите“ държави-членки на ЕС (Дания, Германия и Холандия) и „новите“ държави-членки на ЕС (България, Чехия, Латвия, Полша и Словакия).

Докладът съдържа обзор на основните констатации от осемте национални доклада, в който бе анализирана ситуацията при обновяването на социални жилищни сгради във всяка една от страните, обхванати от InoFin. Констатациите са групирани на базата на фактите във връзка с наличния жилищен фонд, регулаторната и институционалната рамка и финансирането за обновяване на жилищни сгради от публичния и частния сектор. В края на доклада са включени серия от препоръки въз основа на установените движещи сили и пречките пред обновяването на жилищни сгради.

Факти за наличния (социален) жилищен фонд

Прегледът показва, че старите държави-членки на ЕС като Дания, Германия и Холандия имат относително голям и добре дефиниран социален жилищен сектор, който е собственост главно на жилищни кооперативи. При новите държави-членки на ЕС, обаче, не може лесно да се дефинира специфичен социален жилищен сектор. Жилищата под наем, най-вече онези, които се обитават от слаби социални групи, формират доста ограничен дял от наличния жилищен фонд и не може да се каже, че само тази избрана категория обхваща наличния социален жилищен фонд. По тази причина в рамките на проекта InoFin се използва една по-обхватна дефиниция на социални жилищни сгради. Ето защо социалните жилищни сгради се определят като *“жилищно настаняване за групи с по-ниски доходи, вкл. наскоро приватизирания наличен жилищен фонд, както и жилищно настаняване за уязвими социални групи”*. Тази дефиниция обхваща по-широкия сектор на жилищното настаняване, който може да се специфицира като „социален“ във всички страни, участващи в проекта InoFin.

Енергийно изпълнение

Докато в страни като Дания, Германия и Холандия има значително подобрение по отношение на енергийното изпълнение при нови сгради през втората половина на двайсети век, енергийното изпълнение на жилищата в новите държави-членки изостава. По-специално, жилищните блокове, строени между 1960 г. и 1990 г. има много висока степен на енергийна интензивност, което означава, че качеството на жилища, поне от гледна точка на енергийната ефективност, е много ниско.

В резултат от бързо нарастващите енергийни разходи през последното десетилетие, в комбинация с ниското енергийно изпълнение на съществуващия сграден фонд, енергийните разходи на домакинствата са се увеличили, водейки до непоносими енергийни разходи сред някои групи от населението. В България, например, много домакинства не могат да си позволят да плащат сметките си за енергия и по тази причина голям брой жилища не се отопляват нормално.

¹ За повече информация относно целите на проекта виж и уеб-страницата на проекта: <http://www.join-inofin.eu/>

Регулаторна рамка по отношение на жилищата

В Дания, Германия и Холандия регулаторната рамка регламентира отделен социален жилищен сектор. И трите държави са приели законодателни и нормативни документи, уреждащи наемането на социални жилища, а имат и схеми със субсидии за наем, отпускани на групите с ниски доходи.

Ситуацията в петте нови държави-членки е по-зле организирана, отчасти вследствие на сериозно променящата се структура на собствеността след икономическия преход. В много от новите държави-членки през последните години е разработена регулаторна рамка за (социалните) жилищни сгради. Примери за това са законодателните актове, уреждащи наемните отношения между наемателите и собствениците, както и максималното увеличение на наемите за специални жилищни сгради. Поради строгите ограничения по отношение на увеличението на наемите, доходите от наем, реализирани от жилища под наем, често са недостатъчни за редовната им поддръжка.

Структура на собствеността при жилищните сгради

В Холандия, Дания и Германия собственици на социални жилищни сгради са общините и жилищните кооперативи. Структурата на собствеността при жилищните сгради в новите държави-членки е силно повлияна от приватизацията на наличния жилищен фонд през деветдесетте години и е различна в отделните страни:

- В Полша, Чехия и Словакия съществуват жилищни кооперативи, които са собственици на значителна част от наличния жилищен фонд, съответно 29%, 17% и 12%.
- В Чехия общините също все още притежават около 17% от наличния жилищен фонд, в Полша този процент е около 12%. В Словакия и България този процент е много ограничен (под 5%). В Латвия общините притежават повече от половината от наличния жилищен фонд, което е и най-високият процент в региона.
- В България 97% от всички жилища са частна собственост (почти всички общински жилища са приватизирани).

Фактът, че по-голямата част от наличния жилищен фонд в многофамилните жилища е в частни ръце, се явява допълнителна пречка пред обновяването на жилищните сгради. Плановите за обновяване трябва да се одобрят от болшинството от собствениците (75%-100%). В страни, където са сформирани сдружения² на собствениците на жилища, процедурите за вземане на решения често са по-лесни, но не всяко сдружение може да действа като юридическо лице, представляващо собствениците, например, при кандидатстването за заем.

Финансова подкрепа за обновяването на жилищните сгради

През последните пет-десет години в новите държави-членки има създадени известни механизми за финансова подкрепа при обновяването на наличния към момента жилищен фонд. Могат да се разграничат следните видове подкрепа:

- Схеми с безвъзмездни средства – обикновено се въвеждат за популяризиране на нови технологии със сравнително високи покупни цени, които не дават възможност за масираното им внедряване.
- „Софт“ заеми – отпускането на заеми при лихвени равнища, които са по-ниски от тези по търговските заеми спомага за преодоляване на финансовите пречки при по-големите инвестиции, които не са обосновани от гледна точка на финансирането им чрез търговски заем.
- Кредитни гаранции – предлагат се обикновено от голяма институция (например, държавна агенция) с оглед осигуряване на по-ниски лихвени условия в банките.

² В някои страни като Чехия и Словакия сдруженията на собствениците на жилища имат на разположение собствени финансови средства, събирани от вноски на собствениците на жилища.

Това е добър вариант, когато достъпът до капитал е по-съществено препятствие отколкото икономическата обоснованост на проекта.

Макар че в новите държави-членки има някои форми на финансова подкрепа, наличните финансови средства са малко в сравнение с наличния жилищен фонд, който се нуждае от обновяване. По тази причина ще бъде необходимо да се прибегне до частни инициативи.

Пречки и движещи сили за обновяването на жилищните сгради:

Основните пречки пред ускореното обновяване на жилищните сгради по правило са свързани с финансирането, структурата на собствеността и осведомеността, а именно:

- липсата на подходящи финансови механизми – предвид огромния брой домове, които имат нужда от обновяване, наличните публични финансови ресурси и програми са недостатъчни;
- условията за достъп до капитал (например, ипотеки) все още са сравнително ограничени, а и голяма част от населението не отговаря на условията за отпускане на заеми;
- трансфера на собствеността и произтичащите от него проблеми по отношение на вземането на решения във връзка с обновяването;
- недостатъчната осведоменост сред населението относно новите енергийно-ефективни технологии и опита при стартирането на един проект за обновяване.

Основните движещи сили за обновяването на жилищните сгради са свързани с:

- бързо увеличаващите се цени на основните енергоносители;
- остаряването и влошаването на състоянието на наличния жилищен фонд повишава нуждата от обновяване;
- обновяването може да повиши стойността на наличния жилищен фонд; възможност за повишаване на наема при жилищата под наем и на стойността на недвижимите имоти по отношение на жилищата, обитавани от собственици.

Препоръки

Препоръките за ускоряване обновяването на социални жилищни сгради в новите държави-членки са свързани с укрепването на институционалните структури, координирането на програмите за отпускане на безвъзмездни средства, създаването на условия за улеснен достъп до частно финансиране и осигуряването на съвети за населението от страна на независими органи.

Поради високия дял на частната собственост в новите държави-членки, е необходимо собствениците на жилища да бъдат задължени да създават свои сдружения. Тези сдружения следва да получат правен статут, така че да могат да представляват собствениците на жилища когато става дума за предприемане на инициативи за обновяване.

Голям брой от проекти за обновяване са разходно-ефективни в дългосрочен план (поради намалените енергийни разходи, подобрения вътрешножилищен комфорт и по-високата стойност на недвижимите имоти. Ето защо сдруженията на собствениците на жилища и жилищните кооперативи следва да имат възможността да кандидатстват за заеми при изгодни условия. Гаранции за заемите могат да се осигуряват от външни организации (правителството или чуждестранни жилищни кооперативи), с оглед договарянето на заеми при по-ниски лихвени равнища от финансовите институции.

Програмите за отпускане на безвъзмездни средства както в старите, така и в новите държави-членки, зависят от ограничения бюджет, с който разполагат правителствата. По тази причина, те следва да са насочени към ограничени видове проекти, вместо

средствата да се отпускат за подкрепа на общо основание. Примери за това са използването на схеми за отпускане на безвъзмездни средства за нови по-неконвенционални технологии, които са по-трудно достъпни поради високата им покупна цена, използването на безвъзмездна подкрепа при подготовката на проекти, и разработването на схеми за отпускане на безвъзмездни средства или програми със „софт“ заеми, насочени специално към по-слабите социални групи.

Тъй като има примери както за добри, така и за не чак толкова добри примери на проекти за обновяване на жилищни сгради, разпространяването на информация за тези примери е от съществено значение. Извлечените поуки следва да бъдат широко разпространени, за да се избегнат бъдещи грешки.

1. Увод

Настоящият доклад, който е част от проект InoFin³ по програма “Интелигентна енергия Европа”, представя един задълбочен преглед на практиките при финансирането на обновяване при социалния жилищен сектор в Дания, Германия, Холандия, България, Чехия, Латвия, Полша и Словакия. Основната цел на проекта е да реализира трансфер на идеи във връзка с финансирането на обновяване на социални жилищни сгради от „старите“ държави-членки на ЕС Дания, Германия и Холандия към „новите“ държави-членки на ЕС и страните-кандидатки България, Чехия, Латвия, Полша и Словакия. И трите стари държави-членки имат добре дефиниран социален жилищен сектор, а измежду тях Германия има натрупан опит при обновяването на жилищни блокове, строени по времето на комунизма в Източна Германия. Поради тази причина, в докладът ще бъде разгледана конкретно ситуацията в новата германска „провинция“ Бранденбург.

Проектът InoFin надгражда върху работата на наскоро приключилите проекти „LOCOSOC“ и „FRAMES“, анализирайки ситуацията при обновяването на жилищни сгради както в Западна, така и в Централна Европа. При тези проекти се установи, че съществуват големи различия в начина, по който са се развивали собствеността на жилищата и ангажираността на националните правителства и местните управи по време на икономическия преход след 1989 г. Ясно се откроява, обаче, една обща черта на наличния жилищен фонд, а именно липсата на финансови средства, както на държавно ниво, така и на ниво обитатели, за финансиране обновяването на наличния жилищен фонд. Инициативите за обновяване са необходими, не само за да се подобри качеството на живот като цяло, но и конкретно, за да се повиши енергийното изпълнение при сградния фонд. Ето защо, проектът InoFin има за цел преодоляването на финансовите пречки посредством разработването на иновационни схеми за финансиране в сътрудничество с правителствата и съвместно с публични и частни финансови институции.

Този доклад представлява обзорна разработка в рамките на Работен пакет 2 по проекта InoFin. Замисълът на този Работен пакет 2 бе да бъдат установени най-важните фактори за успех и пречките пред успешното внедряване на финансови схеми за обновяването на социални жилищни сгради. Резултатите се основават на едно мащабно проучване, предприето в участващите в InoFin страни, а именно Дания, Германия (главно Бранденбург), Холандия, Чехия, Словакия, Полша, Латвия и България.

1.1 Проучването по линия на InoFin

Този доклад съдържа обзор на основните констатации от осемте национални доклада, в който бе анализирана ситуацията при обновяването на социални жилищни сгради във всяка една от страните, обхванати от InoFin. В доклада се съдържа сравнителна съпоставка между отделните страни, с акцент главно върху финансовата рамка на обновяването на социални жилищни сгради и набелязването на движещите сили и пречките пред повишаването на енергийната ефективност чрез нови финансови схеми за обновяване. Докладът завършва с извлечените поуки и произтичащите от тях предложения за по-нататъшни подобрения с оглед избягване повтарянето на едни и същи неуспехи.

³ За повече информация относно целите на проекта виж и уеб-страницата на проекта: <http://www.join-inofin.eu/>

В рамките на проекта InoFin социалните жилищни сгради се определят като осигуряване на висококачествено жилищно настаняване за групи с по-ниски доходи, вкл. наскоро приватизирания наличен жилищен фонд, както и жилищно настаняване за уязвими социални групи. Това е една относително широка дефиниция на социални жилищни сгради, предвид факта, че всяка страна дава до известна степен различно определение на социалните жилищни сгради.

2. Съпоставка на (социалния) жилищен сектор

2.1 Развитие при наличния социален жилищен фонд

Старите държави-членки на ЕС като Дания, Германия и Холандия имат относително голям и добре дефиниран социален жилищен сектор. Макар че не винаги това е регламентирано в законодателството (например, в Холандия), сравнително лесно може да се разграничи (наемния) социален жилищен сектор от сектора на жилищата, обитавани от собственици. И в трите страни основният (в Холандия дори единственият) собственик на социални жилищни сгради са жилищните кооперативи.

В тези страни има официални и не дотам официални определения на социалните жилищни сгради, а именно:

- Дания: Жилища под наем, които са получили държавна подкрепа, било то за изграждане, или за модернизация, или които са собственост на община.
- Холандия: Жилища, които са собственост на социални жилищни кооперативи.
- Германия: Под социални жилищни сгради се разбира изграждането на жилища, за което са използвани публични средства и когато тези жилища са предназначени за социално неравностойни групи.

В новите държави-членки на ЕС (Чехия, Словакия, Полша, Латвия и България), обаче, не може лесно да бъде дефиниран един конкретен социален жилищен сектор. Това се дължи на бързо изменящата се структура на собствеността по време на икономическия преход пред деветдесетте години.

2.1.1 Приватизация на наличния жилищен фонд

В повечето от новите държави-членки жилищата под наем бяха собственост на държавата до края на осемдесетте години. Частната собственост обхващаше главно еднофамилни къщи, а в редица страни като Чехия и Словакия съществуваше и един вид кооперативна собственост на многофамилни сгради. За да получи жилище, всеки собственик се сдобиваше с ипотека, която беше длъжен да изплати в продължение на 20 или 30 години. След това собственикът получаваше пълно право върху жилището, но общите части оставаха притежание на кооператива.

След разпадането на комунизма новите правителства прехвърлиха наличния държавен жилищен фонд към общинските власти. Тъй като общините нямаша нито капацитет, нито финансови средства, за да се грижат за сградния фонд, големи части от жилищата, отдавани под наем от общините, бяха приватизирани. Това означава, че бяха продадени по атрактивни цени на обитателите им. При болшинството от жилищата, обаче, това се случи преди да бъде направено каквото и да било обновяване на апартаментите. В резултат на това, обновяването на апартаментите продължава да стои на дневен ред, но става все по-сложно то да бъде организирано поради настоящата структура на собствеността и факта, че групите с ниски доходи не винаги живеят в апартаменти под наем.

Описаното създаване на масова жилищна собственост се прояви най-отчетливо в България, където понастоящем почти 97% от всички жилища са частна собственост. В Чехия, Полша и Словакия също бе реализирана широкомащабна приватизация. Единствено в Латвия над 50% от всички жилища остават собственост на общините. В Чехия болшинството от жилищата са частни, но е налице и сравнително голям жилищен сектор под наем, като около 20% от жилищата са общински. И в тази страна голям дял от жилищата е собственост на жилищни кооперативи, като много от тях са създадени още по комунистическо време (“кооперативна собственост”). Тези жилищни кооперативи имат по-различна структура в сравнение с кооперативите в Холандия и Дания. Те са съпоставими със сдруженията на собствениците на жилища, където всички живущи са задължени да плащат фиксирана сума всеки месец за техническо обслужване на жилищната сграда. Тази форма на собственост при жилищните сгради е характерна и за Словакия и Полша.

Именно поради тези разнообразни типове структури на собствеността, целевата група за обновяване на социални жилищни сгради не може да бъде дефинирана толкова лесно. Жилищата под наем, по-специално жилищата под наем, обитавани от социално слаби групи формират силно ограничена част от наличния жилищен фонд и затова не можем да кажем, че само тази избрана категория обхваща наличния социален жилищен фонд. По правило, най-силно нуждаещи се от обновяване са стандартните типови жилищни блокове в новите държави-членки (изградени през периода след Втората световна война приблизително до края на 80-те години).

Поради тези различни типове структури на собствеността бе необходимо да се изведе една по-широка дефиниция на социалните жилищни сгради в рамките на проекта InoFin. Затова социалните жилищни сгради бяха дефинирани като *“жилищно настаняване за групи с по-ниски доходи, вкл. наскоро приватизирания наличен жилищен фонд, както и жилищно настаняване за уязвими социални групи”*. Тази дефиниция обхваща по-широкия сектор на жилищното настаняване, който може да се специфицира като „социален“ във всички страни, участващи в проекта InoFin.

2.1.2 Данни за наличния жилищен фонд

Наличен социален жилищен фонд

Данните в Таблица 2.1 отразяват броя на жилищата, които, според проектния екип, спадат към социалния жилищен сектор, както е дефиниран по проекта InoFin. От таблицата се вижда, че делът на наличния жилищен фонд, който попада в рамките на определението по проекта InoFin е значителен. За някои от страните (например, България), категорията социални жилищни сгради се дефинира като жилища в панелни сгради. Но и доста голяма част от приватизирания наличен жилищен фонд би могъл да се класифицира като спадащ към социалния жилищен сектор.

Таблица 2.1 Дял на социалните жилищни сгради в наличния жилищен фонд

	Брой на социалните жилища	Общ брой жилища	% социални жилища
Дания	522 000	2 443 806	21%
Германия	20 600 000*	35 800 000	58%
Холандия	2 362 000	6 800 000	35%
България	707 441**	3 352 255	21%
Чехия	1 165 000**	4 302 084	27%
Латвия	444 533***	795 723	56%
Полша	7 046 746**	12 596 000	56%
Словакия	778 000**	1 655 536	47%

* - в апартаменти под наем

** - в панелни сгради
 *** - в общински апартаменти

Енергийно изпълнение

Енергийното изпълнение на наличния жилищен фонд във всички държави се е променило много бързо след Втората световна война. Навсякъде се наблюдава тенденция на използване на по-малко енергия, макар че в новите държави-членки тя е силно ограничена. От Таблица 2.2 е видно, че Дания и Холандия са подобрили значително енергийното изпълнение при новите сгради. Енергийното изпълнение на жилищата в новите държави-членки се е подобрило много малко през втората половина на 20-ти век и затова можем да направим извода, че изостава (дори в повечето случаи е най-малко два пъти по-високо в сравнение със старите държави-членки на ЕС).

Предвид на това, че изчисленията за енергийното потребление не се правят по един и същи начин във всяка страна, те не следва да се разглеждат като точна съпоставка. Друг специфичен момент е, че не винаги се включва и битовата гореща вода, което допълнително затруднява сравнителния анализ. Все пак могат да бъдат направени някои предварителни изводи:

- Когато сравним Дания и Холандия, виждаме, че отначало Дания е изоставала по отношение на енергийно изпълнение, но понастоящем за новите сгради енергийното изпълнение е съпоставимо в двете държави.
- В някои от новите държави-членки (панелните) сгради, строени между 1960 г. и 1990 г. имат по-висока енергийна интензивност в сравнение със сградите, строени преди 1960 г. (например, в България или в Чехия). Това показва, че качеството на тези жилища, от гледна точка на енергийната ефективност, е много ниско.

Таблица 2.2 Енергийно изпълнение на наличния жилищен фонд (kWh/m² годишно по периоди на изграждане), включително отопление и БГВ

	Преди 1945	1946-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	След 1990
Дания	161	140	119	106	89	64
Холандия***	100	87	86		66*	50**
България	170		200			180
Чехия	170	160	200	240	180	150
Латвия (без БГВ)	п.а.	150				
Полша (без БГВ)	250-380				160-200	120-160
Словакия (без БГВ)	182	179	170		159	128

* 1981-1995

** след 1995 г.

*** само апартаменти

2.2 Данни относно разходите за енергия

Ценовите равнища на основните енергоносители са важна движеща сила по отношение на мерките за енергийна ефективност и поради тази причина са включени в проучването по линия на проекта InoFin. Енергийните разходи на домакинствата показват големи различия между разглежданите страни. В Таблица 2.3 са показани цените на основните енергоносители. За да бъде възможна съпоставката, в цените не са включени ДДС и други данъци. В Дания и Холандия цените на електроенергията и природния газ са доста по-високи в сравнение с новите държави-членки. При цените на електрическата енергия сред новите държави-членки се наблюдават съществени

различия, но цените на природния газ са съпоставими (с изключение на Латвия, където цените като цяло са по-ниски).

Таблица 2.3 Цени на основните енергоносители (2006 г.)

Цени на енергоносители в €/kWh	Дания	Холандия	Чехия	Словакия	Полша	Латвия	България
Електрическа енергия	0,194	0,180	0,071	0,100	0,098	0,055	0,070
Топлофикация	0,057	0,160	0,044	0,050	0,035	0,032	0,028
Природен газ	0,086	0,150	0,034	0,032	0,032	0,021	0,034
Течно гориво	0,087	-	0,044	0,049	0,068	-	0,097
Въглища	-	-	0,015	0,009	0,028	-	0,025
Дърва	-	-	0,028	-	0,023	-	0,020

Предвид на това, че средното равнище на доходите в новите държави-членки на ЕС е значително по-ниско отколкото в старите, при дяловете на енергийните разходи в бюджетите на домакинствата се наблюдава съвсем различна картина. От Таблица 2.4 е видно, че дяловете в новите държави-членки са доста по-високи в сравнение със старите членки на ЕС.

Таблица 2.4 Дял на енергийни разходи в бюджета на домакинствата

	% от бюджета на домакинствата	Ставка по ДДС
Дания	7,5% 4,4% (само за отопление)	25%
Холандия	4% (по данни за 2000 г.), в момента \pm 6%	19%
България	12% (само за отопление)	20%
Чехия	\pm 10%	19% (5% за топлофикация)
Латвия	12,6%	18% (9% за топлофикация)
Полша	6% (само за отопление)	22%
Словакия	16,9%	19%

Обърнете внимание, че тези данни са средногодишно за страната, и съответно енергийните разходи на уязвимите социални групи могат да се окажат доста по-високи, особено през зимата. Проблем, например, е това, че в България много домакинства не могат да си позволят да плащат сметките си за енергия и по тази причина голям брой жилища не се отопляват нормално (приблизителните оценки показват стойности от порядъка на 40%). Това означава, че действителните разходи за отопление са по-ниски отколкото биха били, ако жилището се отопляваше нормално.

В Латвия и в България има на разположение субсидии за покриване на част от енергийните разходи на уязвимите социални групи. В България 10% от домакинствата получават такива субсидии по време на отоплителния сезон (от октомври до април).

По-важен дори и от тази съпоставка е фактът, че енергийните разходи са се увеличили значително през последните няколко години във всичките страни предмет на проучването. Затова е възможно да сравняваме цените на електрическата енергия и на природния газ през 2003 г. и през 2006 г. за всички страни, обхванати от проекта InoFin (другите енергоносители не се използват във всички държави и затова съпоставянето не е възможно).

Таблица 2.5 Динамика при цените на електрическата енергия и природния газ за 2003 г. и 2006 г. (в €/kWh)

		2003 г.	2006 г.	% увеличение
Дания	Електрическа енергия	0,177	0,194	10%
	Природен газ	0,055	0,086	56%
Холандия	Електрическа енергия	0,140	0,180	29%
	Природен газ	0,100	0,150	50%
България	Електрическа енергия	0,048	0,070	46%
	Природен газ	0,027	0,034	26%
Чехия	Електрическа енергия	0,044	0,071	61%
	Природен газ	0,019	0,034	79%
Латвия	Електрическа енергия	0,047	0,055	17%
	Природен газ	0,014	0,021	53%
Полша	Електрическа енергия	0,090	0,098	9%
	Природен газ	0,021	0,032	52%
Словакия	Електрическа енергия	0,086	0,100	16%
	Природен газ	0,021	0,032	52%

Въз основа на тази таблица можем да стигнем до извода, че цените както на природния газ, така и на електрическата енергия са се увеличили значително в интервала между 2003 г. и 2006 г., като в почти всички страни (с изключение на България) увеличението на цената на природния газ (средно с около 50%) е много по-високо в сравнение с увеличението на цената на електрическата енергия (средно с около 10-20%). В Чехия увеличението на цените на електрическата енергия е най-голямо, като в интервала между 2003 г. и 2006 г. те са нараствали почти толкова бързо колкото и цените на природния газ.

3. Съпоставка на регулаторната и институционална рамка

3.1.1 Разпоредби във връзка със социалните жилищни сгради

В Дания, Германия и Холандия в регулаторната рамка е обхванат отделен социален жилищен сектор. И трите държави имат:

- законодателни актове, регламентиращи наемането на жилища; или
- законодателни актове, регламентиращи конкретно наемането на социални жилища;
- и
- законодателни/нормативни актове, регламентиращи субсидиите за наем за групите с ниски доходи.

Ситуацията в петте нови държави-членки е по-зле организирана, отчасти вследствие на сериозно променящата се структура на собствеността след икономическия преход. В много от новите държави-членки през последните години е разработена регулаторна рамка за (социалните) жилищни сгради. Примери за това са законодателните актове, уреждащи наемните отношения между наемателите и собствениците, както и

максималното увеличение на наемите за специални части от наличния жилищен фонд. Проблемът е, че в много случаи законодателните актове за жилищата и наемите са все още доста остарели. Това води до следните трудности:

- при жилища под наем, приходите от наем не са достатъчни, отчасти защото увеличението на наемите за (част от) наличния жилищен фонд под наем остават обект на строги разпоредби.
- при сградите с апартаменти на различни собственици обикновено има условие, че 75% или повече от тях следва да са съгласни с предприемането на каквито и да било инициативи за обновяване. Това представлява проблем когато в сградата живеят едновременно хора с по-високи и с по-ниски доходи.

Ето и някои примери за регулаторна рамка, уреждаща наемането на жилища:

- Законодателни актове относно наемите съществуват в Латвия и в Полша; такива се подготвят и в Чехия. В Словакия и в България до момента не съществуват законодателни актове, уреждащи наемните отношения.
- Съществуват и други специфични разпоредби относно наемите, а именно:
 - в Чехия наемите по договорите за наем, сключени преди 1995 г., както и договори, сключени в частния сектор, са обект на строги разпоредби. За по-новите договори няма регулиране;
 - Полша има действащ закон за сигурността на наемателите (в който е регламентиран и максимален размер на наема за жилище);
 - в Словакия националното правителство формулира максимално увеличение на наемите за жилища, които са публична собственост (в размер на не повече от 4% годишно). Регулирането на цените ще бъде премахнато считано от юли 2007 г.;
 - в Латвия в цените на наемите са включени и разходи за поддръжката на сградата, като те са пропорционални на наетата площ и печалбата на хазяина или собственика на имота.
- Вече има разработени или са в процес на разработване официални политически документи относно жилищната политика. В Чехия, например, големите общини също са задължени да разработват свои собствени концепции относно жилищната политика.
- В Чехия съществуват субсидии за наем, отпускани на лицата с ниски доходи.
- В Полша наемите на определен процент от наличния социален жилищен фонд не могат да надвишават 50% от наемите, свързани с наличния общински жилищен фонд. Това обаче се отнася само за определена група апартаменти, предназначени за уязвими социални групи (32 000).
- В България регулирането на наемните отношения има слабо влияние върху наличния жилищен фонд, предвид на това, че 97% от жилищата са частна собственост. До момента не е налице правна възможност за създаване на сдружения на собствениците на жилища; очаква се проектозаконът за собствеността да промени това положение. Предвижда се този закон да влезе в сила в началото на 2007 г.

3.1.2 Институции във връзка със социалните жилищни сгради

В Дания, Германия и Холандия, целия наличен социален жилищен фонд е собственост на жилищни кооперативи и на общините. В Холандия жилищните кооперативи на практика са единствените собственици, а в Дания и в Германия, собственици на социални жилищни сгради са както общините, така и жилищни кооперативи.

Между отделните страни има разлики по отношение на това каква част от наличния жилищен фонд е прехвърлен към частни собственици (за справка вж. и Таблица 3.1):

- В Полша, Чехия и Словакия съществуват жилищни кооперативи, притежаващи значителна част от наличния жилищен фонд, съответно 29%, 17% и 12%. Жилищните кооперативи в тези страни имат, обаче, различен статут и формират на практика сдруженията на собствениците на жилища (много често собственици са обитателите), като в многофамилните сгради собствеността върху общите части е обща.
- В Чехия общините също все още притежават около 17% от наличния жилищен фонд, а в Полша този процент е около 12%. В Словакия и в България този процент е много нисък (под 5%).
- В Латвия общините притежават повече от половината от наличния жилищен фонд.
- В България 97% от всички жилища са частна собственост (почти всички общински жилища са приватизирани).

Таблица 3.1 Проценти, отразяващи собствеността на жилищата по страни

	Частна собственост	Частна собственост под наем	Публична собственост под наем	Жилищен кооператив	Други
Дания	51%	20%	7%	21%	-
Германия	43%	57%			-
Холандия	54%	11%	35%		-
България	97%	-	3%	-	-
Чехия	47%	16%	17%	17%	3%
Латвия	40%	-	56%	2%	-
Полша	55%	-	12%	29%	4%
Словакия	55%	-	4%	12%	29%*

* Тук влиза главно комбинираната собственост

Този намаляващ дял на общински/социални жилища под наем е основната причина общините да са слабо заинтересовани от жилищата, включително и от облагородяването на градските квартали.

3.1.3 Регулиране на електроснабдяването/топłosнабдяването

Цените на основните енергоносители (електрическа енергия и природен газ) вече не са обект на регулиране след либерализацията на енергийните пазари. Положението обаче е различно по отношение на централизираното топлоснабдяване. Тъй като потребителите на топлоснабдяването са зависими от един доставчик, този доставчик на топлинна енергия има монопол. Поради тази причина и предвид факта, че централизираното топлоснабдяване е много важен източник за отоплението на домакинствата, в повечето от страните по проекта InoFin има регулиране на цените на топлинната енергия.

- В Холандия от 80-те години се използва неформална система за регулиране на разходите за топлинна енергия. По онова време публичните енергоснабдителни предприятия решават да съотнесат цените на топлинната енергия към общите разходи, които едно домакинство от същия тип би направило за отопление с индивидуална система с централно отопление на природен газ. Този принцип „не повече от обичайното“ е норматив за по-голямата част от централизираното топлоснабдяване в Холандия. За да защити потребителите на топлинна енергия, холандският парламент обсъжда законодателен акт за регулиране на разходите за топлинна енергия. Съгласно този акт разходите за централизирано топлоснабдяване трябва да се базират на реалните разходи, реализирани от енергоснабдителните предприятия, завишени с разумна печалба. Въпреки тези разходно-базирани цени, общите разходи на домакинство за топлинна енергия са ограничени до нивото на разходите за индивидуални отоплителни системи. По този начин законодателният

акт формализира принципа „не повече от обичайното“. Максималните разходи за енергия се фиксират от една прозрачна и разумна система с прилагане на този принцип.

- Датският енергиен регулаторен орган е установил общите условия за изграждането и експлоатацията на централизираното топлоснабдяване и гарантира справедливи условия и цени за потребителите, които са наематели в социални жилищни сгради. По тази причина датският енергиен регулаторен орган⁴ и комисията за жалби относно снабдяването с енергия упражняват надзор върху топлофикационния сектор и разглеждат жалби във връзка с цените и условията.
- В Германия цените на топлинната енергия не се регулират. Цените се договарят между снабдителя, който обикновено е общински, и (големите) потребители. Ценовите увеличения се реализират чрез изменения, предвидени от ценовите клаузи в договора за снабдяване на топлинна енергия.
- В Чехия цената на топлинната енергия, с която се снабдяват всички потребители, се регулира по метода „разходи плюс“. В цената могат да се включват само признатите разходи, справедлива печалба и ДДС. Справедлива печалба означава обичайно ниво на печалбата, което може да се постигне при подобни икономически дейности, и което осигурява адекватна минимална печалба в рамките на подходящ времеви хоризонт в съответствие със специален нормативен акт, касаещ пряко снабдяването с топлинна енергия.
- В Словакия разходите за топлинна енергия се регулират със законодателен акт относно сектора на топлоснабдяването. Този акт определя начина за пресмятане на разходите за топлинна енергия и максималните цени. С регулирането на цените на топлинната енергия се занимава регулаторният орган за мрежовите отрасли.
- В Полша разходите за топлинна енергия се базират на система „разходи плюс“ и се контролират от Министерството на икономиката. Разходите за топлинна енергия могат да включват максимум 3% печалба, а постоянните разходи не могат на надвишават 30% от доставната цена. Обоснованите разходи могат да включват и разходи до определен размер за някои енергоспестяващи мерки, предприети от снабдителя на територията, където се намират потребителите.
- В Латвия 84% от домакинства се топлоснабдяват централизирано и поради тази причина съществува сложна система за пресмятане на разходите за топлинна енергия. Разходите за топлинна енергия се регулират чрез министерска наредба:
 - на базата на реалното потребление, ако е налице топломер;
 - когато няма монтиран топломер, тарифата е двустъпална.
- В България цените за централизирано топлоснабдяване се регулират от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране.

4. Съпоставка на финансовата рамка

4.1 Публично финансиране на обновяването на социални жилищни сгради

Във всичките осем страни, включени в проекта InoFin се предоставя някаква форма на подкрепа за обновяване на социални жилищни сгради. Има голямо разнообразие по отношение на наличните бюджети и формата на предлаганата подкрепа; обичайни са

⁴ Датският енергиен регулаторен орган (ДЕРО) упражнява надзор върху топлофикационния сектор и разглежда жалби от общ характер. Всички топлофикационни централи и централи с комбиниран цикъл са длъжни да информират регулярно ДЕРО относно цените и условията за потребителите, за да може органът да разглежда всички жалби или оплаквания. Обикновено ДЕРО се занимава с въпроси от общ характер, по-специално в областта на тарифите и условията на снабдяване.

както схемите с безвъзмездна помощ, така и „софт“ заемите (вж. Таблица 4.1). Могат да се разграничат различни видове схеми за финансиране:

- Схеми с безвъзмездни средства – те са се доказали като много полезни при насърчаването на нови технологии със сравнително високи покупни цени, които не дават възможност за масираното им внедряване. Примери за успешни проекти са Холандската национална програма за изолации, осъществена през 80-те години и Холандската схема за енергийни премии през първите години на новия век. С помощта на тези технологии бяха приложени масово редица технологии, отначало изолация на стени, по-късно и кондензационни котли, двойно остъкляване и т.н. Въпреки че схемите с безвъзмездни средства могат да бъдат ефективни за популяризирането на определени технологии, на древен ред остава риск от разхищение на средства.
- „Софт“ заеми – отпускането на заеми при лихвени равнища, които са по-ниски от тези по търговските заеми спомага за преодоляване на финансовите пречки при по-големите инвестиции, които не са обосновани от гледна точка на финансирането им чрез търговски заем. „Софт“ заеми се използват в Германия по програмата на KfW, като са въведени и в нови държави-членки като например Чехия.
- Кредитни гаранции – някои проекти за обновяване са осъществими от практическа гледна точка, но когато става дума за неголеми проекти за обновяване на жилищни сгради, банките ги възприемат като относително рискови. В резултат на това те залагат високи лихвени равнища, правейки проектите по-малко привлекателни. Когато голяма институция (например, правителствена агенция) осигурява гаранция, банките ще начисляват по-ниски лихви, а това повишава атрактивността на тези проекти. Това е добър вариант, когато достъпът до капитал е по-съществено препятствие отколкото икономическата обоснованост на проекта.

Някои страни използват комплексни решения с комбинация от схеми:

- Заеми, комбинирани със схеми за безвъзмездни средства – добър пример е полският фонд за термомодернизация, при който заеми, отпуснати от определени банки за модернизация на отоплителни системи и мерки за изолация се комбинират с безвъзмездни средства в размер на 25%. В България кредитната линия за енергийна ефективност в дома се основава на същия принцип. Предимството на отпускането на заем в комбинация с безвъзмездни средства, че хората, които кандидатстват по тази система, обикновено са дълбоко отдадени на идеята за осъществяване на обновяването и не кандидатстват за безвъзмездните средства просто защото тези средства са на разположение.

Таблица 4.1 Обзор на съществуващите публични схеми за финансиране

	Програма	Тип	Целева група
Дания	Национален фонд „Сгради“	Самофинансиране + принос от общинските власти	Социални жилищни кооперативи
Германия	KfW (Корпорация за заеми за реконструкция) – програма за намаляване на емисиите на CO ₂ (Източна Германия)	„Софт“ заеми, пакети от мерки за обновяване на системи за отопление и изолации	Жилищни кооперативи, частни собственици
	Топлоизолация в сгради с апартаменти (Хамбург)	Безвъзмездни средства	
Холандия	Схема с енергийни премии	Безвъзмездни средства (2000 г. – 2004 г.)	Частни собственици
	Програма TELI	Безвъзмездни средства	Домакинства с ниски доходи

	Схема „Зелени фондове“	„Софт“ заеми	Жилищни кооперативи, частни собственици
България	Фонд „Енергийна ефективност“	Кредитни гаранции / „софт“ заеми	Частни собственици, municipalities
	“Кредитната линия за енергийна ефективност в дома“ (ЕБВР + български банки)	Заем, комбиниран с 20% безвъзмездни средства	Частни собственици
	Национална програма за обновяване на жилищни сгради (<i>стартира през 2007 г.</i>)	Безвъзмездни средства	Частни собственици
Чехия	Програма за подпомагане на жилищните условия	Безвъзмездни средства, обновяване на панелни сгради	Частни собственици, зависи и от
	Подкрепа за ипотечни заеми	„Софт“ ипотечни заеми	Лица на възраст до 36 години
	Държавен фонд „Развитие на жилищните условия“	„Софт“ заеми	В зависимост от подпрограмата, общини, младежи
Латвия	Програма за отпускане на заеми за обновяване на жилищни сгради (град Валмиера)	Безлихвени заеми	Частни собственици, общини
Полша	Фонд „Термомодернизация“	25% безвъзмездни средства към изтеглен заем	Частни собственици е много-/едно-фамилни жилищни сгради
Словакия	Държавен фонд „Развитие на жилищните условия“	Безвъзмездни средства, жилища за групи с по-ниски доходи, отстраняване на дефекти в сградите	Частни собственици, корпоративни организации, включително общини, НПО и сдружения на собственици
	Програма за икономии в сгради	5-15% безвъзмездни средства към изтеглен заем	Физически лица, сдружения на собственици и администратори на апартаментни сгради
	Държавна програма за подпомагане подновяването на наличния жилищен фонд	Държавни гаранции за кредити, инвестиции за обновяване и енергийна ефективност	Юридическо лице с регистриран договор („Сдружение на собствениците“), Администратор, т.е. физическо лице и/или юридическо лице, извършващо функциите на домоуправител от името на собствениците на апартаменти

Обзорът в Таблица 4.1 не включва бъдещите програми и възможните финансови източници, които могат да се ползват по линия на структурните фондове на ЕС.

Съществуващите програми за обновяване в новите държави-членки осигуряват важна подкрепа за инициативите за обновяване на старите панелни сгради (многоетажни сгради). Елементарните изчисления показват, обаче, че с помощта на съществуващите програми ще могат да бъдат обновени само много малка част от съществуващия наличен жилищен фонд. В този смисъл ясно се откроява необходимостта от допълнително/иновационно финансиране. Това може да се илюстрира с примера на полския Фонд „Термомодернизация“. Този фонд отпуска 25% безвъзмездна подкрепа за мерки за термо-модернизация. До края на 2005 г. са модернизирани 4 000 многофамилни сгради (повечето от тях – през последните три години). В абсолютно изражение това може би изглежда голяма сума, но при общо 600 000 многофамилни сгради (повечето от които се нуждаят от някаква форма на обновяване) в социалния жилищен сектор, тя има сравнително слабо влияние в национален мащаб.

Примерите с програмите за отпускане на безвъзмездни средства в Холандия показват изразходване на големи финансови ресурси за мерки за енергоспестяване:

- В рамките на Националната програма за изолации в Холандия около 1,8 милиона жилища са изолирани и/или снабдени с кондензационни котли. По програмата са изразходвани 750 милиона Евро.
- Създадената в края на деветдесетте години схема за енергийни премии отпуска безвъзмездни средства за мерки за енергийна ефективност и технологии от рода на двойно остъкляване, изолации, кондензационни котли, слънчеви колектори за гореща вода и дори фотоволтаични панели. През 2000 г., 2001 г. и 2002 г. в рамките на тази програма са изразходвани общо 350 милиона Евро.

Трудно е да се направи заключение доколко ефективно са изразходвани тези пари, но финансовите показатели дават индикация за общата сума, необходима за постигане на значим ефект само с безвъзмездни средства. Ето защо, правителственото финансиране не може да бъде единственият начин за осъществяване на инициативите за обновяване и е необходимо да се потърси помощта на частния сектор.

Съществуват известни различия между обновяването на жилищни сгради предприемано в Дания, Холандия и Германия, от една страна, и в новите държави-членки, от друга, а именно:

- В Дания, Холандия и Германия ролята на жилищните кооперативи е водеща, докато в новите държави-членки повечето програми са насочени към отделните домакинства (Чехия е изключение, тъй като там програмите често са насочени към жилищни кооперативи)
- Инициативите за обновяване в новите държави-членки са насочени главно към техническата инфраструктура, подобряването на състоянието на сгради в лошо техническо състояние. Програмите в Холандия и Германия са ориентирани към обновяване на цели градски квартали с оглед облагородяване на жилищната среда тях. На този етап в новите държави-членки се заделят малко средства за подобни видове програми.

4.2 Частни инициативи при обновяването на социални жилищни сгради

Инициативите на частния сектор в областта на обновяването на жилищни сгради стават все по често срещани, както в старите, така и в новите държави-членки.

В Холандия жилищните кооперативи търсят различни начини, за да финансират обновяването на социални жилищни сгради. Традиционните начини за финансиране чрез увеличаване на наемите не винаги са възможни предвид регулираните увеличения на наема, а често това води и до протести от страна на наемателите. Ето защо, могат да се прилагат други възможни финансови конструкции, като например:

- Договори за снабдяване с енергия, сключвани със енергоснабдителните компании. Енергоснабдителната компания управлява снабдяването с енергия на един цял блок, отдава на наемателите бойлери на лизинг и се грижи за енергийното управление.
- Договор за енергийно изпълнение с гарантиран резултат. Договор между наемателите, жилищния кооператив и външно лице относно (колективното) снабдяване с енергия с определен процент реализирани икономии.
- Гаранция за режимните разходи – жилищният кооператив гарантира, че общия размер на разходите за живот (наем + разходи за енергия) няма да се увеличи след обновяването или, ако това е невъзможно, увеличението ще бъде само в рамките на ограничена сума.

Един сравнително нов подход е финансирането на инвестициите за енергийна ефективност чрез ипотека. Примерът в Холандия показва, че този вариант дава възможност на частни лица да заемат допълнителна сума пари специално за инвестиции за енергийна ефективност (инвестициите за енергийна ефективност ще доведат до по-ниски енергийни разходи, което от своя страна ще компенсира по-високите разходи за ипотека, така че нетните месечни разходи няма да се увеличат). Лизингът на съоръжения (слънчеви бойлери и др.) е друг начин за финансиране на мерки за енергийна ефективност, който се използва от енергоснабдителите и няколко банки.

В Чехия, Словакия и Латвия частни банки започнаха да развиват специализирани програми със заеми за частни собственици и жилищни кооперативи. Интерес в този смисъл представлява ситуацията в Латвия. Тъй като на практика не съществуват финансирани от правителството програми за отпускане на безвъзмездни средства, като единствено изключение е програмата за заеми в град Валмиера, банките предлагат търговски заеми за енергийна ефективност и проекти за общо обновяване в жилищни блокове с апартаменти.

5. Движещи сили и пречки пред обновяването на социалните жилищни сгради

В този раздел е направен обзор на основните пречки и движещи сили за обновяването на жилищни сгради, които са установени в страните по проекта InoFin. Тези пречки и движещи сили са набелязани от всеки един от осемте партньора по проекта InoFin в техните национални доклади. Като начало Таблица 5.1 съдържа общ преглед на основните пречки, групирани в следните категории: правни, институционални, финансови, технически и други. След това, Таблица 5.2 представя обзор на основните движещи сили, групирани в същите категории.

Таблица 5.1 Обзор на пречките пред обновяването на жилищни сгради

	ПРАВНИ	ИНСТИТУЦИОНАЛНИ	ФИНАНСОВИ	ТЕХНИЧЕСКИ	ДРУГИ
Дания		Липса на приоритетност на мерките за икономии при топлофикацията (отпадъчни продукти, по-слаба мотивация за икономия на енергия)	Наемът в социалния жилищен сектор трябва да е нисък		Необитаеми жилища Много демократично вземане на решения в социалния жилищен сектор (отнема време)
Германия			Не се очаква повече структурно финансиране	Малки интегрирани проекти (комбинирано ремонт и енергоснабдяване)	
Холандия	Несигурност при осъществяването на EPBD и схемите с безвъзмездни средства, много промени в правителствената политика		Увеличението на наема след обновяването води до намаляване на подкрепата (субсидии за наем) Намален правителствен бюджет за отпускане на безвъзмездни средства	Лош опит с технологията на изолиране през 80-те години, поради влошената вентилация, водеща до образуване на влага и проблеми с мухъла	Предубеждения по отношение на някои технологии (например, соларните системи) поради липса на информация
България	Остарял Закон за собствеността, за обновяване се изисква съгласието на всички собственици (100%)	Собствениците на апартаменти не са организирани в сдружения на собствениците на жилища Няма жилищни кооперативи за социалните жилищни сгради	Хората с ниски доходи не могат да си позволят заеми Банките отпускат заеми само на организирани групи (сдружения) на собственици (които често не съществуват)	Възможност за измерване и мониторинг на енергийното потребление, наличие на технически данни, способност за осъществяване на енергийни одити	Смесена собственост на жилища Микс от лица с ниски и с високи доходи в жилищните блокове

Чехия	Социалните жилищни сгради не са официално дефинирани	Няма институция или специална програма, която да се занимава със социалните жилищни сгради Съществуващите програми за обновяване не са координирани	Няма възможност за увеличаване на наемите след обновяване на жилищата, които са собственост на общините	Липса на осведоменост относно нови технологии (например, използване на отпадъчна топлина и ВЕИ в сгради)	Липса на осведоменост относно възможностите за финансиране
Латвия	> 75% от собствениците на апартаменти трябва да гласуват за обновяването		Практически няма правителствена подкрепа за обновяването Относително ниски равнища на доходите		Страх на обитателите от тегленето на заеми
Полша		Липса на инициативи за популяризиране от страна на държавата	Дълъг период на изплащане на проектите Държавната подкрепа остава ограничена	Жилищните кооперативи нямат технически умения	Обитателите избягват заеми (предпочита се държавната подкрепа)
Словакия	> 75% от собствениците на апартаменти трябва да гласуват за ремонта	Липса на капацитет в държавните агенции Неуспешно енергийно планиране на местно / регионално ниво Продължаващ трансфер на собствеността	Ограничен достъп до капитал Ниска степен на усвояване на схемите с безвъзмездни средства (твърде рестриктивни)	Недалновидност (удължаването на експлоатационния живот на панелните сгради все още не се счита за приоритет)	Липса на осведоменост относно възможностите за обновяване

Таблица 5.2 Обзор на движещите сили пред обновяването на жилищни сгради

	Правни / Институционални	Финансови	Технически	Други
Дания	Правна и институционална организация около приемането на EPBD, енергийно сертифициране	Нарастващ брой необитаеми жилища (привлекателни са енергийно ефективните жилища)	Социалните жилищни сгради от 60-те и 70-те години са в лошо състояние, нужда от реконструкция	Конкуренция сред жилищните кооперативи във връзка с енергийното изпълнение
Германия		Схема за отпускане на безвъзмездни средства за намаляване на емисиите на CO ₂		Много добри примери и концепции-образци
Холандия	Приемане на национално и законодателство на ЕС	Нарастващи цени на енергията, увеличаване на експлоатационния живот на социалните жилищни сгради (приходи от наем за много години напред от една и съща сграда)		Разпространяване на информация относно положителния опит от проектите (например, чрез SenterNovem)

България	Внедряване на EPBD Приемане на Закон за собствеността	Нарастващи цени на енергията, отскоро е на разположение програма за отпускане на безвъзмездни средства (Национална програма за обновяване на жилищни сгради)	Остаряващ и с влошено състояние наличен жилищен фонд	Подобрен комфорт и възможност за „нормално“ отопляване на апартаментите
Чехия	Приватизация на наличния жилищен фонд (обитателите ще бъдат по-заинтересовани при собствени жилища)	Бързо нарастващи цени на енергията Разнообразие от въведени програми за обновяване на жилищни сгради Ставката на ДДС за изграждането и обновяването на социални жилищни сгради остава 5% (вместо 19%)	Остаряващ и с влошено състояние наличен жилищен фонд	Необходимост от увеличаване на експлоатационния живот на съществуващия наличен жилищен фонд, по-евтино в сравнение с изграждането на нов наличен жилищен фонд
Латвия		Намаляване на сметките за енергия (и нарастващи цени на енергията) Увеличаване на стойността на недвижимите имоти след обновяването (два до четири пъти) Добре утвърдена система за търговски заеми	Повечето сгради не са били обновявани изобщо	Подобрен комфорт и външен вид на сградите
Полша		Нарастващи цени на енергията	Остаряващ и с влошено състояние наличен жилищен фонд	
Словакия		Нарастващи цени на енергията, Увеличаване на цените на недвижимите имоти	Остаряващ и с влошено състояние наличен жилищен фонд Голям потенциал за икономии на енергия	Увеличаване на стойността на по-стария наличен жилищен фонд, повишаване на конкурентноспособността спрямо новото жилищно строителство Мотивация на общините да увеличават дела на жилищния сектор под наем

Въз основа на обзора по-горе можем да направим извода, че е налице комплекс от *пречки пред обновяването на жилищни сгради*. Най-важните установени пречки са както следва:

- Липса на подходящи финансови механизми – предвид огромния брой жилища, които се нуждаят от обновяване, наличните публични финансови средства и програми са ограничени. Това се отнася най-вече за схемите за отпускане на безвъзмездни средства, някои от които освен това имат и много рестриктивни правила.
- Програмите за обновяване (поне програмите с държавна подкрепа) са насочени към наличния жилищен фонд в лошо техническо състояние. В резултат на това остават малко средства за самата енергийна ефективност.
- Трансфер на собствеността и произтичащите от нея проблеми при вземането на решения относно обновяването – приватизацията на наличния жилищен фонд в новите държави-членки води до сложни процеси на вземане на решения сред новите собственици на жилища. Трансферът на собствеността има своите предимства, тъй като обитателите се чувстват много по-ангажирани с предприемането на ремонти или цялостни инициативи за обновяване на своите собствени жилища. Едновременно с това, обаче, той създава и редица проблеми. Тези жилища се обитават от хора от всички доходни категории, а в някои случаи само част от апартаментите се обитават от собственици, в резултат на което е налице и смесена собственост. Това силно затруднява възможността за цялостно обновяване на апартаментите. Дори и в случаите, когато всички апартаменти са обитавани от собственици, с модернизацията трябва да са съгласни определен процент (50 - 75%) от всички собственици. Ситуацията е особено тежка в България, където понастоящем се изисква съгласието на всички собственици (100%) за осъществяването на проект за обновяване.
- Достъпът до капитал се подобрява, но тъй като повечето страни нямат много опит с ипотеките и други видове заеми, условията остават относително рестриктивни и голяма част от населението не отговаря на условията за получаване на заеми. Освен това, една съществена психологическа пречка е това, че хората все още не са свикнали да ползват заеми със съпътстващите ги рискове и за по-продължителен период от време.
- Важна пречка пред обновяването на социални жилищни сгради в Холандия и Дания е ограничената възможност за увеличаване на наема след обновяване. Това е трудност, която може да е налице и в други страни с относително голям жилищен сектор под наем (Латвия, Чехия).
- Липсата на осведоменост относно новите технологии е пречка, която може да се забележи както в старите, така и в новите държави-членки на ЕС. Понякога това се дължи на лошия опит на хората с често неправилно приложена технология (например, изолацията в Холандия) или на липсата на осведоменост за приложението на новите технологии и подходи по принцип.
- Освен липсата на информираност относно технологиите, обикновено обитателите имат малко знания и опит при подготовката на един проект за обновяване на жилищни сгради. В новите държави-членки този проблем е по-значим, тъй като няма много независими агенции, към които обитателите могат да се обърнат за технически или практически съвет.

Когато разглеждаме *движещите сили за обновяването на жилищни сгради*, можем да стигнем до извода, че има две основни движещи сили, които са важни практически във всички държави:

- Бързо нарастващите цени на основните енергоносители, а именно природния газ и електрическата енергия, което поражда силна мотивация за подобряване на енергийното изпълнение на наличния жилищен фонд.
- Остаряването и влошаването на състоянието на наличния жилищен фонд увеличава необходимостта от обновяване, а едновременно с това би могло да се използва за повишаване на енергийното изпълнение. Предвид на това, че не се очаква намаляване на търсенето на жилища, увеличаването на експлоатационния живот на

съществуващия наличен жилищен фонд представлява доста по-евтин вариант в сравнение със строителството на нови сгради.

Освен двете посочени по-горе, при създаването на благоприятна среда за обновяването на жилищни сгради могат да спомогнат и следните движещи сили:

- Увеличаването на възможностите за теглене на заеми от търговски финансови институции за проекти за обновяване на жилищни сгради.
- Проблемът с енергийната бедност и неспособността на много домакинства в страни като България да отопляват както трябва жилището е друга движеща сила (от социално естество) за обновяването на жилищни сгради. Този проблем може да бъде преодолян чрез целенасочена подкрепа за осъществяване на мерки за енергийна ефективност от страна на домакинства с ниски доходи.
- При жилищния сектор под наем главно в Холандия и Дания обновяването на жилищни сгради и подобряването на енергийното изпълнение ще направи наличния жилищен фонд на жилищните кооперативи по-привлекателен. Това е особено важно в региони, където има по-малко търсене на жилища под наем и хората могат да избират между различни качествени показатели на жилищата. (В по-гъсто населените части на Дания и Холандия случаят не е такъв, тъй като има твърде малко жилища, а търсенето е голямо).
- В страните където обитаваните от собственици жилища са повече, собствениците ще забележат увеличаване на стойността на техните недвижими имоти. Това е особено атрактивно когато все още голяма част от наличния жилищен фонд има много слаби показатели по отношение на енергийното изпълнение.
- Значима движеща сила, която не следва да бъде подценявана, е популяризирането на добри примери на обновяване на жилищни сгради от независими агенции, което може да се види в Германия и в Холандия. Това дава възможност на целевите групи, например сдруженията на собствениците на жилища и жилищните кооперативи, да (I) се поучат от успешните проекти, и да (II) потърсят съвет за свои собствени проекти от независими агенции що се отнася до технологиите и вариантите за финансиране.

6. Изводи и препоръки

В настоящия доклад се съдържа обобщено извлечение на практиките от три западно-европейски държави, Дания, Германия и Холандия, допълнено с последните събития в пет нови държави-членки с оглед формулирането на препоръки за ускоряване обновяването на социални жилищни сгради в новите държави-членки.

При съпоставката на ситуацията с жилищата в трите западно-европейски държави спрямо тази в България, Чехия, Латвия, Полша и Словакия се открояват големи различия, както по отношение на изходната точка, така и по отношение на събитията през последните години. Като резултат, западноевропейските практики не винаги са приложими в новите държави-членки:

- Дания, Германия и Холандия имат голям и ясно дефиниран социален жилищен сектор, включително жилища под наем за хора с ниски и средни доходи. Една част от този наличен жилищен фонд е собственост на общините, а останалата част – от (неstopански) жилищни кооперативи. По този начин целия наличен социален жилищен фонд обхваща жилища под наем и инициативите за обновяване обикновено се инициират от собственика (общината или жилищния кооператив).
- През последните 15 години в петте нови държави-членки структурата на собствеността се промени изключително бързо. Макар че ситуацията във всяка една държава е специфична, собствеността на част от наличния социален жилищен фонд бе прехвърлена в частни ръце. Това означава, че групи с ниски доходи често притежават свои собствени жилища и носят отговорността за инициативите за обновяване и редовната техническа поддръжка.
- Частната, а понякога и смесена собственост в жилищните блокове силно затруднява вземането на решения относно обновяването на жилищните сгради. В страните, където са създадени сдружения на собствениците на жилища, процесът за вземане на решения е по-лесен (например, Чехия, Полша) отколкото когато няма създадени такива организации (например, България).
- До момента Дания, Германия и Холандия са въвели мащабни програми за отпускане на безвъзмездни средства за обновяване на жилищни сгради. Това е довело до значимо подобряване на енергийното изпълнение на сградния фонд. Това, обаче, изисква огромен паричен ресурс от публични средства за обновяване, а той не винаги е бил най-ефективната инвестиция от гледна точка на разходите.
- Когато се разглеждат програмите за подпомагане, които са на разположение в новите държави-членки, особено при съпоставянето им с нуждите от обновяване, се налага заключението, че тези финансови средства не са достатъчни за съществуващия наличен жилищен фонд.
- Както в новите, така и в старите държави-членки в момента се отделя по-голямо внимание на алтернативните схеми за финансиране с използване на частни средства. Причините за това са две. Първо, безвъзмездните средства както в старите, така и в новите държави-членки са ограничени в сравнение с нуждите от обновяване. Второ, частните финансови институции проявяват все по-голямо желание да отпускат заеми или ипотeki за жилищни проекти (за обновяване).

6.1 Препоръки

Въз основа на информацията в предишните раздели и на обзора на движещите сили и пречките могат да се формулират няколко препоръки за ускоряване обновяването на социални жилищни сгради в новите държави-членки. Тези препоръки се отнасят до укрепването на институционалните структури, координирането на програмите за

отпускане на безвъзмездни средства, създаването на условия за улеснен достъп до частно финансиране и осигуряването на съвети за населението от страна на независими органи.

Подобряване на институционалните структури

Вследствие на значимите изменения в структурата на собствеността през периода от 1990 до сега, новите държави-членки са се превърнали в държави на собствениците на жилища. Ето защо, създаването на институционални структури сред собствениците на апартаменти в многофамилни сгради е от съществено значение за регулярната поддръжка и за по-машабните инициативи за обновяване. Необходимо е:

- собствениците на жилища да бъдат задължени да сформират сдружения;
- сдруженията на собствениците на жилища да получат правен статут, който им позволява да представляват собствениците
- собствениците на жилища да бъдат задължени да внасят всяка година известна сума във фонд „Обновяване“, от който да се заплащат текущата поддръжка и инициативите за обновяване на сградите (в някои държави, например Словакия, това вече се прави).

Подобряване на достъпа до частно финансиране

Поради ограничените бюджети на правителствата за обновяване на жилищни сгради (както в Западна, така и в Източна Европа) много от финансовите средства за обновяване на жилищни сгради ще трябва да дойдат от (частни) банки. Отчитайки, че много от проектите за обновяване са разходно-ефективни в дългосрочен план, тъй като водят до по-ниски енергийни разходи и подобряване на вътрешния комфорт, в крайна сметка стойността на недвижимите имоти се повишава. Ето защо, сдруженията на собствениците на жилища и жилищните кооперативи следва да имат възможността да кандидатстват за заеми при изгодни условия, а именно:

- заемите на по-малки суми следва да се предлагат срещу приемливи лихвени равнища;
- да се осигури възможност за теглене на заеми с по-продължителни периоди на изплащане (10 и повече години);
- външна организация (правителството или чуждестранен жилищен кооператив) би могла да осигури гаранции за заемите, за да се постигнат по ниски лихвени равнища.

Ето и други начини за финансиране на обновяването на жилищни сгради или на програмите за отпускане на безвъзмездни средства за обновяване:

- използване на приходите от продадения наличен жилищен фонд за обновяване;
- обвързване на приходите от продажби на нови жилища с обновяването на съществуващия наличен жилищен фонд.

Координиране на програмите за отпускане на безвъзмездни средства и друга правителствена подкрепа

Има спешна нужда от координиране на различните програми за подпомагане, които съществуват в момента за обновяването на жилищни сгради. Редица страни са въвели различни схеми за отпускане на безвъзмездни средства или „софт“ заеми с много различни критерии, които биха могли да бъдат по-добре интегрирани.

Освен това, тъй като програмите за отпускане на безвъзмездни средства са пряко зависими от ограничените правителствени бюджети, те следва да са ориентирани към определени типове проекти, вместо да оказват подкрепа на общо основание. Ето някои примери:

- използване на схемите за отпускане на безвъзмездни средства само за цялостни инициативи за обновяване или за комбиниране на технологии (например, комбиниране на изолация с монтиране на кондензационни котли), или за нови по-малко конвенционални технологии, които са по-слабо достъпни поради високата им покупна цена (например, термопомпи, слънчеви бойлери, фотоволтаични панели).
- използване на безвъзмездна подкрепа за подготовка на проекти. Подготовката на проекти за обновяване обикновено означава много работа и не всички обитатели са в

състояние да подготвят един добре обоснован проект за обновяване за своето жилище. Осигуряването на безвъзмездни средства за енергийни одити или за дейности около подготовката на проекти може да помогне много за преодоляването на бариерата по отношение на познанията на обитателите.

- разработване на програми за отпускане на безвъзмездни средства или „софт“ заеми за по-слабите социални групи (дотогава доколкото те са собственици на жилища, както е в България). Често тези групи имат малка финансова възможност да покрият разходите за обновяване, а освен това са и силно засегнати от увеличаващите се цени на енергията.

През следващите години ще има нужда националните програми за отпускане на безвъзмездни средства и „софт“ заеми да бъдат координирани със структурните фондове на ЕС, особено в новите държави-членки, тъй като структурните фондове може да се окажат на разположение за проекти за обновяване на жилищни сгради.

Предоставяне на информация от независим орган

Тъй като има примери както за добри, така и за не чак толкова добри примери на проекти за обновяване на жилищни сгради, разпространяването на информация за тези примери е от съществено значение. Извлечените поуки не само от по-успешните, но и от по-неуспешните проекти следва да бъдат разпространени, за да се избегнат едни и същи грешки в бъдеще. Това може да доведе до по-добра осведоменост сред обитателите в не обновените жилища, така че те ще са наясно с техническите и финансовите възможности за обновяване на жилищни сгради, както и ще могат да се поучат от чуждите грешки. Една стандартна оценка на съществуващите проекти за обновяване би могла да е важен инструмент при разпространяването на примерите от различни проекти.

Използвана литература

Донкелаар, М. тен, Бьоракер, Й.Х.А., Яблонска, Б., Тигчелаар, Ц., (2006 г.), *Финансиране на мерки за енергийна ефективност в холандския социален жилищен сектор* – Доклад във връзка с работен пакет 2 по проекта InoFin, ECN-C--06-049, Център за енергийни изследвания в Холандия (ECN); Петтен, декември 2006 г.

Блумберга, А., Блумберга, Д., Карнупс, Г., Криевнис, П.А., (2006 г.), *Национално изследване по InoFin - Латвия*, септември 2006 г.

Мрежа за енергийно консултиране (2006 г.), Проект InoFin: *Ситуация при енергийното модернизиране в рамките на холандския социален жилищен сектор*, май 2006 г.

Enviros (2003 г.), *Национален доклад за Чехия в рамките на Работен пакет 1*, Анализ на сектора и пречките, доклад за проект SAVE по Locosoc, юли 2003 г.

NAPE (2006 г.), *Национален доклад за Полша по проекта InoFin*, юни 2006 г.

PRC Bouwcentrum International (2005), *Устойчиво обновяване на жилищни сгради високо строителство и реструктуриране на прилежащите площи в Европа*, Доклад за конференцията на европейските министри във връзка с жилищния сектор, Прага, Чехия, който може да се изтегли на следния адрес:

[http://www.prc.nl/download/pagina/High-Rise_Refurbishment_\(Report_final\).pdf](http://www.prc.nl/download/pagina/High-Rise_Refurbishment_(Report_final).pdf)

Стойкова, Е., (2006 г.), *Финансиране на обновяването на социални жилищни сгради в България*, Доклад във връзка с работен пакет 2 по проекта InoFin, Енергиен Център – София, август 2006 г.