

## ВЪЗМОЖНОСТИ

за извличане на максимални обществени ползи от изпълнението на Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради в България

### Изграждане на обществено доверие в програмата

Обявената от правителството Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради в България е инициатива с голям **социален и политически заряд**. В момента се представя нейният първи етап, който ще се финансира изцяло от държавата в продължение на 1-2 години. Разчита се той да предизвика ентузиазъм и своеобразно състезание между етажни собственици, като по този начин се даде летищ старт на дългосрочна и всеобхватна национална програма за обновяване на съществуващите жилищни сградни фондове.

От някои публични изявления на отговорни представители на правителството (*Томислав Дончев, в Стандарт от 5 януари 2015 г.*) става ясно, че се осъзнават опасностите, които едно продължително безвъзмездно финансиране може да окаже върху развитието на жилищния пазар и в резултат на това се предвижда след кратък пилотен период отново да се премине към съфинансиране с участие на собствениците на жилища. Това обрича пилотния етап на **задължителен успех** с ясни резултати и обществени ползи. Той трябва да създаде убедителни образци, които впоследствие да увлекат множество последователи.

За да се гарантира успехът на пилотната фаза на програмата тя трябва да получи преди всичко **доверието** на собствениците на жилища и на месните власти. За тази цел програмата трябва да се представи в нейната цялост, като на този фон се очертаят целите и очакваните резултати от пилотния етап. Обществото има право да знае ограничената продължителност на този първи етап и принципите, по които програмата ще се развива в бъдеще. Само на тази основа може да се очаква съзнателно и пълноценно участие на собствениците на жилища и на общините, които ще бъдат техни посредници.

Във връзка с това смятаме за целесъобразно спешно да се направи следното:

- Да се представи цялостна **концепция** за обновяване на жилищните сградни фондове, като пред настоящия пилотен етап се поставят конкретни цели и очаквани резултати. Концепцията да се обнародва и да се подложи на широко обсъждане.
- Да се определят и обявят **целите и очакваните резултати** от програмата и в частност от нейния първи пилотен етап по отношение на енергийната

ефективност (намаление на потреблението на енергия) и климата (намаление на емисиите на CO<sub>2</sub>), както и очакваните социалните ползи (намаление на разходите на домакинствата за енергия, повишаване на сигурността и удължаване на живота на сградите, подобряване на облика на сградите и околните им пространства).

- Да се сформира **Обществен съвет** към Националната програма, в който да се подлагат на обсъждане основни параметри на концепцията, както и обхватът, целите, очакваните резултати и инструментите за управление и финансиране на Националната програма.

- Да се проведе системна и мащабна **комуникационна кампания** за разясняване на ползите от програмата, на национално и местно равнище.

## Методически указания

Публикуваните методически указания към Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради хвърля допълнителна светлина към досегашните публикации и публични представяния на програмата. Като цяло този документ е детайлно разработен, но би трябвало да се освободи от текстове, които не се отнасят пряко до предмета на Националната програма – многофамилните жилищни сгради.

Проектът за Методически указания дава основания за следните няколко препоръки:

### По обхвата на програмата

Документът загатва, че от 2016 г. обхватът на програмата предстои да се разшири, но не се посочва по-нататъшното развитие на този обхват до пълното обхващане на жилищните сградни фондове в страната. Така първият етап остава недостатъчно ясно определен по съдържание, продължителност, цели и очаквани резултати. Предлагаме първият етап да се определи като пилотен с основна задача създаване **амбициозни пилотни образци**.

### По целите на програмата

Безвъзмездното финансиране на обновяването с публични средства е предпоставка държавата изцяло да определи **целите** и **очакваните резултати** от програмата, както и начините, по които тя трябва да се изпълнява. Публичният характер на средствата предполага изразходването им по начин, който в най-голяма степен отговаря на **обществения интерес (Приложение)**. В това отношение водещи трябва да са показателите, които централните и местните власти трябва да постигнат по отношение на енергийната ефективност и намаляването на емисиите на CO<sub>2</sub>, приети с национални програми в отговор на изискванията на Европейския съюз.

### По финансирането на програмата

Независимо от публичните изявления, че в този си вид програмата ще функционира до 1-2 години, в Методическите указания няма никакви данни за това. Създава се впечатлението, че 100%-ното финансиране от държавата ще продължи неопределен период от време. Това е нереалистично, неправилно и най-важното – невъзможно за икономическия потенциал на България. Наложително е незабавно да започне разработването на необходимия инструментариум за финансиране на следващите етапи на програмата на основата на икономически обосновани **пазарни принципи**. Предлагаме да се разработят и внедрят стимули за насърчаване на

постигането на по-високи показатели на енергийна ефективност на принципа “плащане според спестяванията”, при което постигането на по-високи икономии на енергия ще бъде по-щедро финансирано.

### **По гарантиране на качество на изпълнението**

Така, както е структурирана в пилотния си етап, програмата предвижда основната грижа за контрола върху качеството на изпълнението да се осъществява от общините. Собствениците, които са най-пряко заинтересуваните от качеството, са практически лишени от възможности за реално влияние върху инвестиционния процес. Това може да се компенсира, ако се делегират достатъчно пълномощия на **авторите** на проектите, които са най-компетентни да контролират качествено изпълнението. В методическите указания, обаче, са заложили две изисквания, които минират тези възможности – провеждане на обществените поръчки въз основа на принципа на “най-ниската цена” и насърчаването на обединение на проектирането и строителството под формата на “инженерингови услуги”. Тези две изисквания създават изключително висок риск за качеството на изпълнението. Вместо тях би трябвало да се поставят по-високи изисквания към избора на проектант и строители, като проектирането се договори отделно от строителството.

### **По нормите за енергийна ефективност**

В проекта за Методически указания правилно са заложили изисквания за енергийна ефективност по-високи от тези, установени в действащите норми. За да има пълно съответствие с изискванията на Директивата за енергийните характеристики на сградите обаче, заложените показатели трябва да се посочат като **минимални изисквания** към проектите за обновяване. Същевременно, трябва да се насърчи залагането и постигането на по-високи показатели за енергийна ефективност, каквито се очаква да се въвеждат последователно до и след 2020 г. Поради противоречивостта на установените методи за определяне на енергийните класове за съществуващи сгради, предлагаме да се въведе алтернативното изискване (а) да се постигат показателите на клас “В” или (б) да се съблюдават определени минимални изисквания към енергийните характеристики на отделните компоненти на сградната обвивка – стени, покриви, основи и прозорци.

### **По управлението на сградните фондове**

Изпълнението на следващите етапи на програмата и осигуряването на устойчивост на постигнатите резултати налага ускорено въвеждане на **професионално управление** на сградните фондове чрез развитие на мрежа от фирми за управление на недвижими имоти и въвеждането им в процеса на обновяването с ясно определени задължения и отговорности.

### **Децентрализация на изпълнението на програмата**

Планираната децентрализация на изпълнението на програмата е важна предпоставка за нейния успех. Тя обаче може да се окаже недостатъчна, ако в самите общини не се създаде необходимият **капацитет** за управление на санирането на панелните сгради. В това отношение решаваща роля може да има Общинската мрежа за енергийна ефективност **ЕкоЕнергия**, която е единственото и с доказан капацитет специализирано сдружение на български общини в областта на енергийната ефективност с утвърден международен авторитет. ЕкоЕнергия е в състояние да окаже

съдействие на държавата и общините в различни направления и под различна форма, като например:

(а) **обучение** на специалисти от общинските администрации и на представители на етажни собственици за подбор на обектите за саниране, за участие в процеса на обновяването и за осъществяване на контрол върху изпълнението,

(б) разработване на технически указания за прилагане на мерки за енергийната ефективност в общините, които да се залагат в документациите за **обществените поръчки** за избор на енергийни одитори, проектантанти и строители и да служат като основа за разработване на първите пилотни проекти,

(в) разработване на методика и програма за осъществяване на **наблюдение, анализ и оценка** (мониторинг) върху енергийното поведение на обновените сгради и техните обитатели в процеса на експлоатацията,

(г) създаване на подходяща организация за провеждане на техническите и енергийните **обследвания** на основата на съвременните технически изисквания и на новите норми за енергийна ефективност, както и на **проектантския процес** в общините, в т.ч. и изготвянето на типови проекти и детайли за саниране.

ЕкоЕнергия има готовност да работи и като **медиен партньор** на МРРБ за:

(а) разясняване на целите, същността и обхвата на програмата сред бъдещите бенефициенти,

(б) текущо информироване за хода на изпълнението на програмата и за постигнатите междинни резултати,

(в) оповестяване на постигнатите крайни резултати от изпълнението на програмата и подготовка за изпълнение на следващите ѝ етапи.

При осъществяването на това съдействие ЕкоЕнергия може да осигури участието и на други **компетентни организации** като Камарата на архитектите в България, Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране, Камарата на строителите в България, учебни заведения, специализирани фирми, регионални асоциации на общини в България и др., с които мрежата има дългогодишно партньорство.

В дейността си ЕкоЕнергия активно ще използва широките си **международни контакти** и ще основава работата си на най-високите стандарти, установени в Европейския съюз.

## **ЕНЕфект**

Център за енергийна ефективност,

Секретариат на Общинската мрежа за енергийна ефективност ЕкоЕнергия

21 януари 2015 г.

**Приложение:** Непосредствени задачи при осъществяване на програмата

## Приложение към

Възможности за извличане на максимални обществени ползи от изпълнението на Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради в България

---

# Непосредствени задачи

## Определяне на целите и очакваните резултати

Цялостната организация и подготовка на изпълнението на програмата за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради може да се основава на постигането на следните основни цели и очаквани ползи (*да се определят измерими количествени цели*):

### **Цел 1:**

***Удължаване на живота на сградите и повишаване на тяхната енергийна ефективност***

Ползи за обитателите:

- (а) повишаване на сигурността и физическите качества на сградите и удължаването на техния живот,
- (б) повишаване на комфорта на обитаване в санираните сгради,
- (в) значително намаляване на разходите на обитателите за енергия.

### **Цел 2:**

***Намаляване на общото потребление на енергия в сградите и на емисиите на CO<sub>2</sub> (в национален мащаб)***

Ползи за държавата и общините:

- (а) значителен принос към изпълняването на задълженията на България и на отделните общини по отношение на намаляването на крайното потребление на енергия,
- (б) принос към изпълняването на задълженията на България и на отделните общини по отношение на ограничаването на емисиите на CO<sub>2</sub>.

### **Цел 3:**

***Подобряване на цялостния облик на едропанелните жилищни комплекси***

Ползи за държавата, общините и обитателите:

- (а) подобряване на облика на едропанелните сгради в жилищните комплекси,
- (б) повишаване на качествата на прилежащите открити пространства.

**Цел 4:**

**Създаване на предпоставки за надграждане на постигнатите подобрения на сградите и окръжаващата ги среда**

Ползи за държавата, общините и обитателите:

- (а) съхраняване на възможността за бъдещи подобрения в санираните сгради за постигане на още по-високи равнища на комфорт и енергийна ефективност, каквито се очаква да се установят в ЕС през следващите години,
- (б) възможност за по-нататъшно повишаване на комфорта на обитаване и за намаляване на експлоатационните разходи на домакинствата (в т.ч. за енергия) в съответствие с бъдещите повишени нормативни изисквания и технологични възможности.

## Организация на изпълнението

Изпълнението на програмата може да протече в следната последователност:

***Пилотен етап: Реализиране на пилотни образци в различни градове на страната***

*(финансира се от държавата чрез общините в продължение на 1-2 години)*

Извършва се подбор на пилотни обекти с максимална готовност в различни градове на страната, при които може да се пристъпи към саниране до края на 2015 г. Санирането се осъществява на основата на детайлни проекти, разработени в съответствие със строителните норми и изисквания за енергийна ефективност, които предстои да се въведат последователно от 2015 до 2020 година и след това. Всички етапи на обследванията, проектирането, строителството, благоустрояването и въвеждането в експлоатация се осъществяват в условия на строг контрол и мониторинг. Въз основа на резултатите се изготвя подробен доклад с предложения за организация на работата по обновяването през следващите етапи на програмата. Изпълнението е съпътствано от мащабна комуникационна кампания под методическото ръководство на МРРБ, изпълнявана на национално равнище от Министерството, а на местно - от общинските администрации.

Следващите етапи на програмата протичат, както следва:

***Етап 1: Технически и енергийни обследвания***

*(финансира се от държавата чрез общините)*

Чрез *техническите обследвания* се установява изходното състояние на носещите конструкции и на техническите системи, както и общото състояние на сградите, вкл. на техните общи части. Дават се конкретни предписания за

осъществяване на технически мерки за привеждането на сградите в състояние, годно за нормално обитаване без рискове за обитателите. За включване в програмата за саниране се отдава предимство на сгради с добро състояние на носещите им конструкции.

Чрез *енергийните обследвания* се установява изходното състояние на енергийното потребление в сградите и се предписват конкретни пакети от енергоспестяващи мерки, основани на изискванията на новите норми за енергийна ефективност, които предстои да влизат в действие последователно от 2015 до 2020 година и след това.

За осъществяването на техническите и енергийните обследвания се изготвя специална *инструкция*.

### ***Етап 2: Саниране на сградната обвивка*** (финансира се от държавата чрез общините)

Всички сгради, включени в програмата се подлагат на цялостно саниране на сградните им обвивки (стени и покриви) с дебелина не по-малка от 15 см (за стените) и 20 см (за покривите). Там, където чрез енергийните обследвания се прецени, че е необходимо да се подменят прозорците, това трябва да става с прозорци с коефициенти на топлопреминаване не по-големи от 1.0.

Разработва се *инструкция*, чрез която се въвеждат задължителни минимални изисквания към влаганите при санирането материали, изделия и дограми и се определят критерии за оценка на съществуващи дограми и нуждата от техния ремонт или подмяна.

### ***Етап 3: Благоустрояване на прилежащите територии*** (финансира се от държавата чрез общините)

Откритите пространства около санираните сгради се включат в програми за цялостно благоустрояване в срокове, съгласувани със сроковете на санирането на сградите.

### ***Етап 4: Успоредни и следващи стъпки на обновяването*** (Само в пилотната фаза на програмата тези стъпки се финансират от държавата, а впоследствие - от собствениците на сградите)

Чрез техническите обследвания се установява състоянието на строителните конструкции и се дават *предписания* за начина и сроковете за осъществяване на останалите мерки за обновяването на панелните сгради, свързани с:

- укрепването на носещите сградни конструкции,
- ремонта и модернизирането на сградните инсталации и
- обновяването на общите части на сградите.

След осъществяването на тези предписания ще се издават **технически паспорти** на обновените сгради.

Изпълнение на мерките от етап 4 ще бъде поверено на собствениците на сградите, на които общините могат да оказват логистична подкрепа и техническа помощ. Държавата би трябвало да разработи и внедри насърчителни инструменти за ускоряване и улесняване на изпълнението на стъпките от етап 4.

Обособяването на успоредните и следващите мерки в отделен етап 4, финансирането на който ще се осигурява от собствениците на сградите, ще създаде условия за санирането на **по-голям брой сгради** според **по-високи стандарти** за енергийна ефективност и за благоустрояването откритите пространства около санираните сгради. Освен това, по този начин собствениците на сградите ще се включат активно в процеса на санирането и ще бъдат еднакво заинтересувани от успеха на програмата.

## Контрол върху резултатите

Съществено значение за успеха на програмата ще има строгият **контрол** върху изпълнението на всяка отделна стъпка на процеса, както и върху постигането на поставените ясни и измерими цели и очакваните резултати. Успоредно с това трябва да се създадат условия за:

- осъществяване на **наблюдение, анализ и оценка** (мониторинг) както върху обновителния процес, така и върху поведението на вече обновените сгради, информацията от които ще е необходима за следващите етапи на програмата,
- оптимално организиране на техническите и енергийните **обследвания** на обектите върху основата на установените норми и изисквания за енергийна ефективност и в съответствие с целите на програмата,
- оптимално организиране на **проектантския процес** и създаване на каталози от типови детайли и процедури,
- осъществяване на ускорени програми за **повишаване на капацитета** на специалистите във фирмите за управление на недвижими имоти, строителен надзор, технически и енергийни обследвания и проектиране и за строителство, както и на специалистите от общинските администрации, които ще бъдат ангажирани с провеждането на инвеститорски контрол върху обновяваните обекти,
- унифициране и оптимизиране на подготовката и провеждането на **обществените поръчки** за избор на изпълнители по отделните етапи и дейности в програмата на основата на поставените повишени изисквания и на целите и очакваните резултати от програмата,
- включването в програмата на **фирми** производители, дистрибутори и доставчици на строителни материали и изделия, предназначени за прилагане при обновяването на сградите,
- създаване на процедура за издаване на **технически паспорти** след цялостното обновяване на сградите и потвърждаването на очакваните резултати,
- създаване на предпоставки за постепенно увеличаване на относителния дял на **съфинансирането** на обновяването за сметка на безвъзмездните субсидии и за бъдещо въвеждане на разплащане на извършените дейности на принципа на възстановяването на правомерно извършени разходи и постигнати предварително поставени цели (реимбурсиране).

## ЕНЕфект

Център за енергийна ефективност

Секретариат на Общинската мрежа за енергийна ефективност ЕкоЕнергия

21 януари 2015 г.