

БЪЛГАРИЯ: МОНИТОРИНГ НА БЕДНОСТТА 2023 - СЪСТОЯНИЕ, ПОЛИТИЧЕСКИ МЕРКИ И ЗЕЛЕН ПРЕХОД

Мария Желязкова, Духомир Минев

София, октомври 2023

Тази публикация обсъжда състоянието на бедността и неравенствата в България, 2023г., предприети политически мерки и фискалната (не) справедливост. Специален фокус е връзката между бедността и зеления преход, както и възможностите той да бъде справедлив.

Мониторингът следва съгласувани актуализирани насоки на Европейската анти-бедност мрежа (EARN). Предходни публикации, свързани с мониторинг на бедността в страната също са налични на интернет страница: https://www.earn.eu/poverty_watches

Автори: Мария Желязкова, Духомир Минев - EARN България, ИФС – БАН

© Фондация “Перспектива”

ISBN: 978-954-9534-07-8

Рецензенти и научна редакция:

Доц. Венета Кръстева – ИФС – БАН

Доц. Александър Николов - EARN България

Съдържание

ВЪВЕДЕНИЕ	4
1. КАРТИНА НА БЕДНОСТТА, НЕРАВЕНСТВАТА И ПОЛИТИЧЕСКИТЕ МЕРКИ	4
2. ФИСКАЛНА (НЕ)СПРАВЕДЛИВОСТ	10
3. ЗЕЛЕНИЯТ ПРЕХОД И БЕДНОСТТА В БЪЛГАРИЯ	12
4. ПРЕПОРЪКИ	29
Източници и използвана литература:	29

ВЪВЕДЕНИЕ

Този мониторинг на бедността представя преглед, анализ и препоръки по отношение на състоянието в България през 2023 година.

Първата част представя накратко картината на бедността и неравенствата и предприемани политически мерки.

Втората част обсъжда фискалната (не)справедливост през призмата на политиките по разпределение и политиките на преразпределение в страната. И двата типа политики оказват съществено въздействие и поддържат високите равнища на бедност и неравенства и водят до неспособност на фрагментираната и остатъчна социалната политика да има съществени благоприятни ефекти. В резултат на правилата на първичното разпределение /заплати и пенсии/ Джини индексът е най-висок сред страните членки на ЕС, а комбинацията от данъчни и осигурителни и осигурителни норми поддържа това състояние и има като резултат регресивно облагане.

Третата част е фокусирана върху възможностите за осъществяване на справедлив зелен преход. В тази връзка са анализирани различни проблеми, които трябва да бъдат адресирани за да се осъществи успешен преход. На основата на проведено представително социологическо изследване (проведено в рамките на проект НФНИ към МОН: КР-06 РН55/13) са представени и нагласите на българските граждани по отношение на климатичните промени, екологичното замърсяване, необходимите мерки и очакванията за справедливост. Съществуващият социално-икономически контекст - много високи равнища на бедност, изключително високи неравенства и произтичащите от това състояние ниски оценки и очаквания по отношение на възможната справедливост на обществените процеси, реформи и преходи – силно ограничава тези възможности. Същевременно, са очертани условията, които биха допринесли българските граждани да приемат, че преходът е справедлив.

Стимулирането и осъществяването на действително справедлив зелен преход поставя множество предизвикателства пред националните и европейски политики. В тази връзка в последната част са направени някои препоръки.

1. КАРТИНА НА БЕДНОСТТА, НЕРАВЕНСТВАТА И ПОЛИТИЧЕСКИТЕ МЕРКИ

Последните данни за бедността в България следват тенденциите и състоянието от предишните години. Около една трета от населението живее в бедност и социално изключване:

Население в риск от бедност или социално изключване по пол и възраст (НСИ, година на провеждане на изследване -2022, референтна година на дохода - 2021)

		По пол	Общо
Общо			32.2
	Мъже	29.4	
	Жени	34.8	
0-17 години			33.9
18-64 години			26.9
	Мъже	27.1	
	Жени	26.8	
65 и повече години			45.5
	Мъже	34.5	
	Жени	52.8	

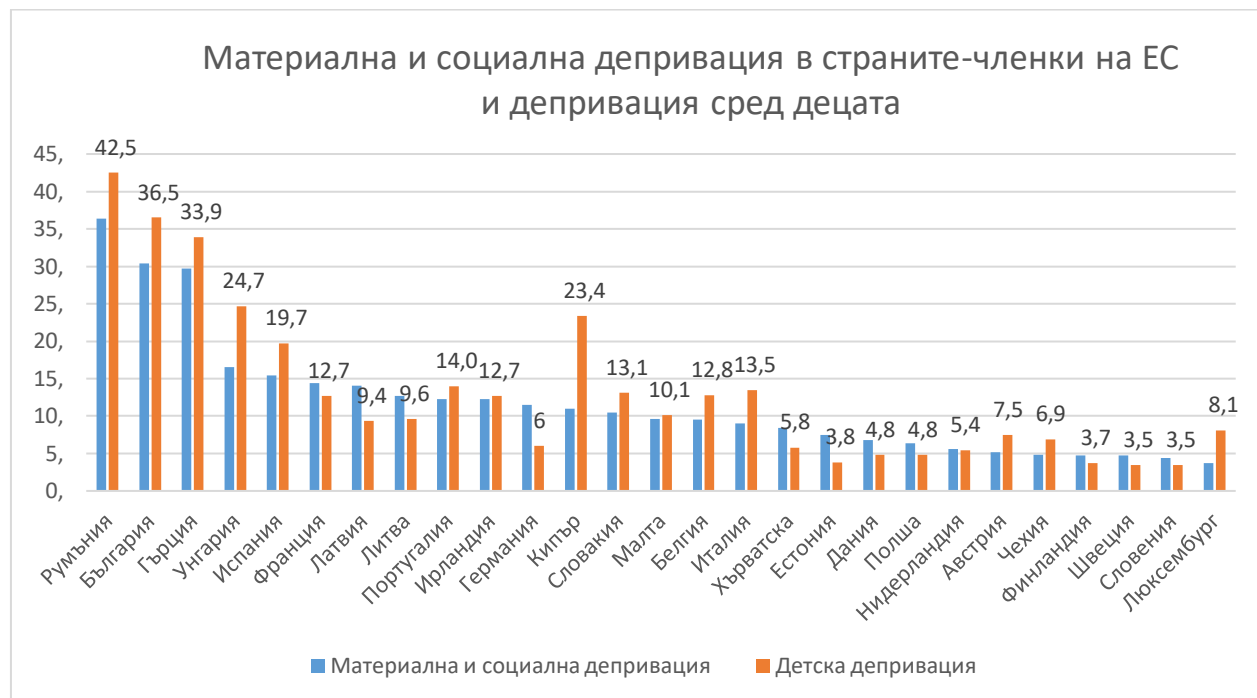
Източник: <https://www.nsi.bg/bg/content/8258> (индикаторът включва три показателя: риск от бедност; нисък интензитет на икономическа активност; материални и социални лишения).

Представената динамика във времето /2017 – 2022/ не разкрива съществени промени:

година на провеждане на изследване	2018	2019	2020	2021	2022
референтна година на дохода	2017	2018	2019	2020	2021
% общо	33,2	33,2	33,6	31,7	32,2
% 0-17 години	34,4	36,1	36,2	33,0	33,9
% 18 -64 години	28,8	27,6	27,2	26,3	26,9
% 65 и повече години	45,1	47,0	49,5	45,7	45,5

Източник: <https://www.nsi.bg/bg/content/8258>

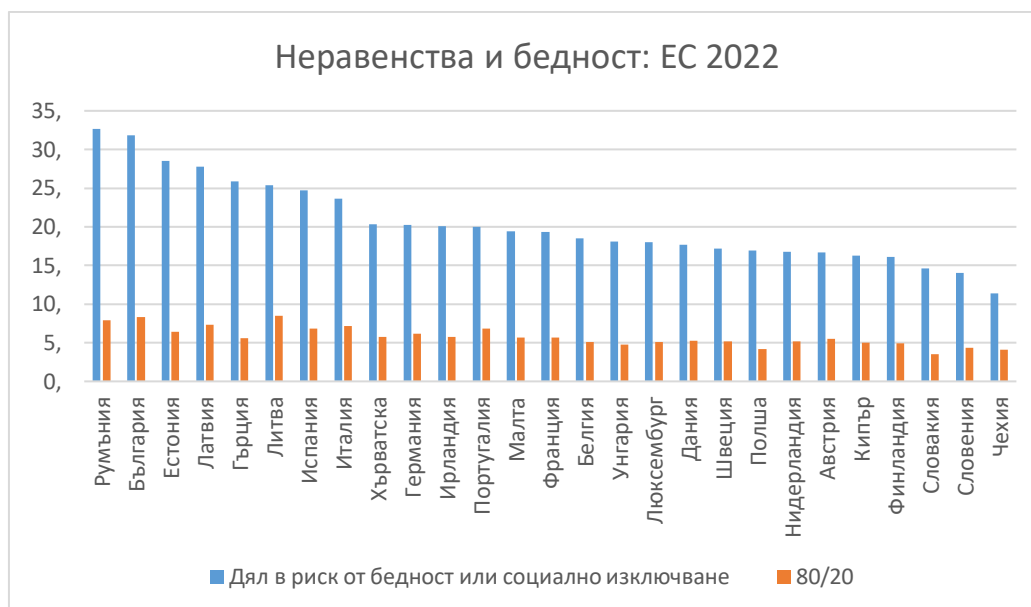
Равнищата на материална и социална депривация в България са сред най-високите в ЕС, както и депривацията сред децата (чиито стойности са посочени на графиката):



Източник: данни от Евростат, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

Важно е да се отбележи, че коефициентът на корелация на Пиърсън на двата индикатора е 0,93. Това високо равнище на корелация означава, че усилията за намаляване на едната стойност силно зависят и от усилията за намаляване на другата.

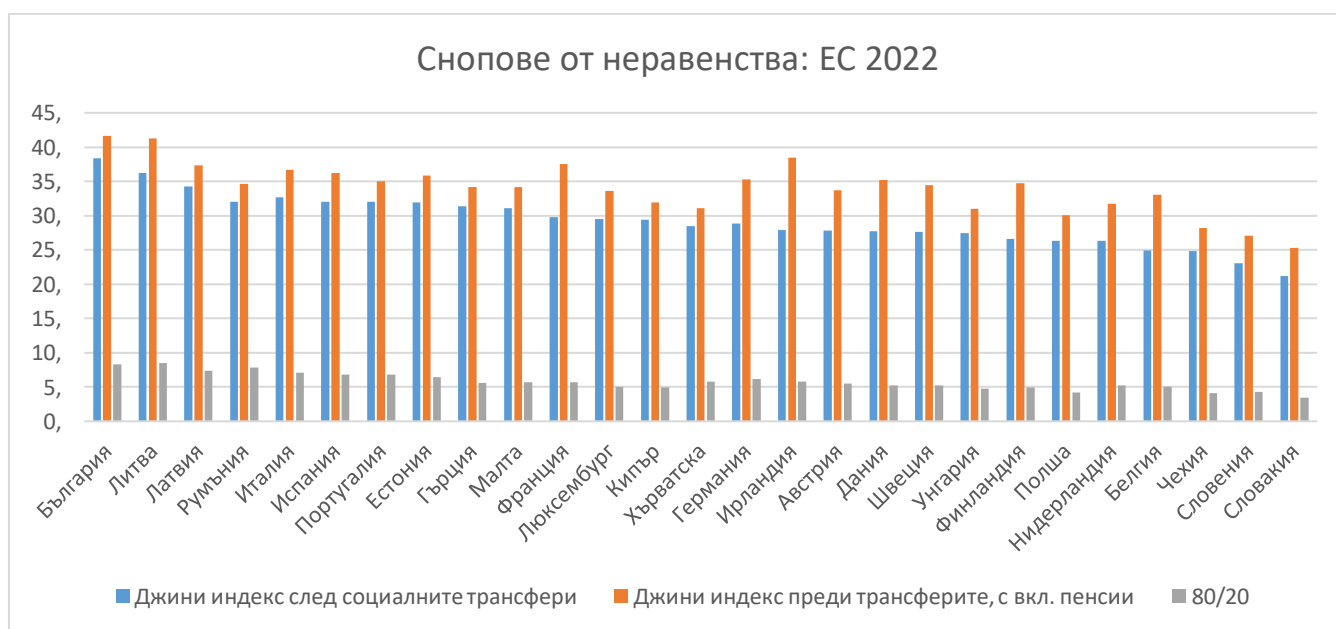
Друга важна характеристика на състоянието е връзката между риск от бедност и неравенства. В графиката по-долу е илюстрирано състоянието на два индикатора в различните страни-членки на ЕС: риск от бедност или социално изключване и неравенства 80/20. По-вероятно е страни с по-високи неравенства 80/20 да имат и по-висок дял от хора в риск от бедност или социално изключване. Неблагоприятните стойности на България и по двата индикатора предпоставят необходимостта от адекватни мерки.



Източник: данни от Евростат, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

Тук също, коефициентът на корелация на Пиърсън е висок - 0,87 и едва ли усилията за намаляване на дела от хора в бедност и социално изключване могат да бъдат успешни без усилия по отношение на неравенствата.

Нещо повече, неравенствата в различните техни измерения (и съответно техните индикатори) са вътрешно свързани и зависят едни от други:



Източник: данни от Евростат, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

Коефициенти на корелация на Пиърсън са както следва:

- Джини индекс след социалните трансфери и Джини индекс преди социалните трансфери с включени пенсии – 0,84
- Джини индекс преди социалните трансфери с включени пенсии и неравенства 80/20 – 0,84
- Джини индекс след социалните трансфери и неравенства 80/20 – 0,92

Сноповете от неравенства разкриват силни взаимовръзки както между тях, така и с равнищата на бедност и социално изключване. Това означава, че високите неравенства са сред основните генератори на бедността и че всяка смислена стратегия срещу бедността и социалното изключване трябва да ги адресира адекватно.

Политически мерки:

Може да се твърди, че в последните две години в България се предприеха някои мерки, насочени към увеличаване на основните доходи – заплати и пенсии. Тези мерки увеличиха минималната заплата и минималните пенсии, получени при стаж и възраст, и съответно редица свързани с тях плащания. Политическите мерки за подкрепа на ниските доходи са важни позитивни действия.

Но, наред с положителния ефект, трябва да се отбележи че тези мерки не осигуряват цялостен ефект по отношение на структурирането на обществото – по същество, те запазват и стимулират високите неравенства, макар че осигуряват малко по-адекватни минимални доходи. Така предприеманите различни мерки са насочени главно към смекчаване на последиците от неблагоприятни развития, но нямат мобилизиращ ефект така, че да се промени състоянието.

На този фон, социалната политика продължава да функционира като последен и остатъчен ресурс, смекчаващ последиците докато поредица от други политики /икономическа, финансова, данъчна и т.н./ интензивно произвеждат бедност и социално изключване. В съответствие с това, възможностите да се говори за социални права по смислен начин са изключително ограничени.

Тук накратко разглеждаме някои от предприетите политически мерки:

Социално подпомагане и услуги.

В един, вече повече от 15 годишен, период, от влизането на страната в ЕС до сега основата на социалното подпомагане беше така наречения „гарантиран минимален доход“, който се определяше от „възможностите“ на публичния бюджет ежегодно да осигурява някаква подкрепа. Този доход, основан на различни дисциплиниращи и санкциониращи механизми, особено срещу хора в трудоспособна възраст, нито беше гарантиран, нито имаше за основа издръжката на живот. През повечето години от въвеждането си, около влизането на страната в ЕС, той беше 65 лева, а в последните години - 75 лева. Премахването на така наречения гарантиран минимален доход, което трябваше да стане много отдавна, беше предприето най-после напоследък, чрез свързването на основата за социално подпомагане с официалната линия на бедност. Промени в *Закона за социалното подпомагане* и Правилника към него илюстрират това и са стъпка в адекватна посока.

В същото време, обаче, основата на социалното подпомагане остава твърде ниска по отношение на издръжката на живот и трудно може да се оцени като адекватна. След позоваването на линията на бедност в *Правилника за социално подпомагане*, основата е свързана с една трета от нея. Т.е.

промяната означава, че досегашните 75 лв. са малко най-двойно увеличени – 168лв. при официална линия на бедност от 504лв.

Фактически, на основата на комбинациите от данъчни и осигурителни правила, за които ще стане дума по-нататък, минималната работна заплата е около равнището на линията на бедност. Същото се отнася и за минималните пенсии при трудов стаж и навършени години. Съответно, основата за социалното подпомагане остава много по-ниска.

В същото време, според данни за издръжката на живот на КНСБ, „нужният нетен месечен доход за издръжка на живота за един човек, живеещ сам, вече е 1402,25 лева“ към юли 2023¹. Така, независимо от движението в добра посока, социалното подпомагане остава дисциплиниращо и санкциониращо за хората попаднали в бедност и както беше посочено ниската подкрепа за доходи от страна на социалната политика трудно може да бъде обсъждана в термините на социални права.

Сходна двойственост – слабо движение в добра посока, но запазващо старите принципи и не водещо до мобилизиращ ефект – може да се проследи и в различни политически мерки и документи.

Например, *Планът за действие за периода 2023-2024 г. за изпълнение на Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030*² описва и обяснява неблагоприятни развития по отношение на бедността с ковид 19, войната в Украйна, повишените цени на енергията и инфлацията, но не и като необходимост от преразглеждане и реструктуриране на публични политики. Ключов приоритет, както и в предходните години, остава „устойчивата интеграция на пазара на труда на неактивни и безработни лица“, без внимание към качеството на работните места, към огромните диспропорции в заплащането на труда и първото място на България с най-висок Джини индекс преди социалните трансфери.

Зададените целеви стойности за 2024 в сравнение с 2022 разкриват отсъствие на амбициозни цели, очаквания за слаб ефект на социалната политика и липса на разбиране какво трябва да се промени. По-точно: коефициентът на Джини се залага да постигне стойност от 37,5 през 2024 при 38,4 през 2022 (т.е. ако другите страни - членки запазят текущото си равнище, България ще продължи да е с най-високо равнище на неравенства в ЕС); населението в риск от бедност или социално изключване се очаква да намалее от 32,2% през 2022 едва на 31% през 2024; а хората в риск от бедност от 22,9% през 2022 на 21,5% през 2024.

В този План, както и в предходни такива дву-годишни планове, подробно са разписани мерки, бюджет, отговорна институция. За всяка мярка също така са посочени източниците на финансиране, вкл. Европейския социален фонд, Оперативна програма „Развитие на човешки ресурси“, държавен бюджет, общински бюджет, бюджет на отговорната институция и т.н. Липсата на амбициозни и ясни цели по отношение на неравенствата означава, че всички използвани бюджети поддържат и стимулират високите им стойности.

¹ КНСБ, <https://knsb-bg.org/index.php/2023/07/18/1402-lv-netno-e-zaplatata-za-izdrazhka-za-edno-rabotestholice-osnovnite-stoki-s-21-rast-za-godina/>

² МТСП, <https://www.mlsp.government.bg/sotsialno-vklyuchvane>

Сходно е състоянието и на *Плана за действие в изпълнение на препоръка (ЕС) 2021/1004 на Съвета за създаване на Европейска Гаранция за детето (2030)*³. Този план посочва че „Осигуреният достъп до безплатни здравни грижи за децата, политиките за защита на майчинството и платеният отпуск за оглеждане на дете, развитата система за предучилищно образование и за закрила на детето са сред най-значимите достижения. От 1 април 2022 г. родителите не заплащат такса и за ползването на детски градини и ясли, както и такса за храненето в задължителното предучилищно образование. С оглед комплексния характер на детската бедност и социално изключване са предприети и редица стъпки за прилагането на междусекторен и холистичен подход в областта на закрилата и благосъстоянието на децата. В този контекст през последните години усилията приоритетно са насочени към взаимосвързаност на мерките, осигуряване на комплексна грижа и закрила на децата и подобряване на междусекторната координация на всички нива“.

Но, водещата идея, че „България има добре развита законодателна и стратегическа рамка, политики и мерки, ориентирани към нуждите на децата и техните семейства“ е изключително съмнителна – фактът че над 36% от децата в България живеят в депривация няма как да подкрепя подобна теза. И този план се характеризира с внимателни неамбициозни цели: а/ Дял на децата в риск от бедност или социално изключване от 33% през 2021г. на 26% през 2025; б/ Дял на децата в риск от бедност от 24,2% през 2021 г. на 22,0% през 2025; в/ Дял на децата, живеещи в тежки материални и социални лишения (7 от 13 показатели) от 20,0% през 2021 г. на 17,0% през 2025г. Фактът че страната е в дълбока демографска криза е широко признаван в различни публични обсъждания, но не изглежда да намира достатъчно място в предприеманите политически мерки.

Както и по-горе, този план също посочва като два основни източника на финансиране: държавния бюджет и Европейските структурни и инвестиционни фондове (Програма „Образование“ 2021-2027 г., Програма „Развитие на човешките ресурси“ 2021-2027 г., Програма „Развитие на регионите“ 2021-2027 г., Програма за храни и основно материално подпомагане 2021-2027 г.).

Високите равнища на бедност и неравенства и липсата на амбициозни политически мерки продължават да доминират българския социално-икономически контекст.

2. ФИСКАЛНА (НЕ)СПРАВЕДЛИВОСТ

На фона на картината на бедността – с високи равнища от бедност, социално изключване и неравенства, както и фрагментираните и неамбициозни мерки от страна на социалната политика, използването на понятието фискална справедливост в България е твърде съмнително при каквото и да е смислено разбиране за него.

Едно определение на понятието може да се намери на страницата на Оксфам, разработено от Дънкан Гриин⁴ „Фискалната справедливост включва набиране на приходи чрез данъчно облагане, разпределение и разходи за обществени услуги. Става въпрос за това как се изграждат данъчните

³ МТСП, <https://www.mlsp.government.bg/sotsialno-vklyuchvane>

⁴ Green, D. (2017), What is Fiscal Justice? A rationale and some great examples, <https://frompoverty.oxfam.org.uk/what-is-fiscal-justice-a-rationale-and-some-great-examples/>

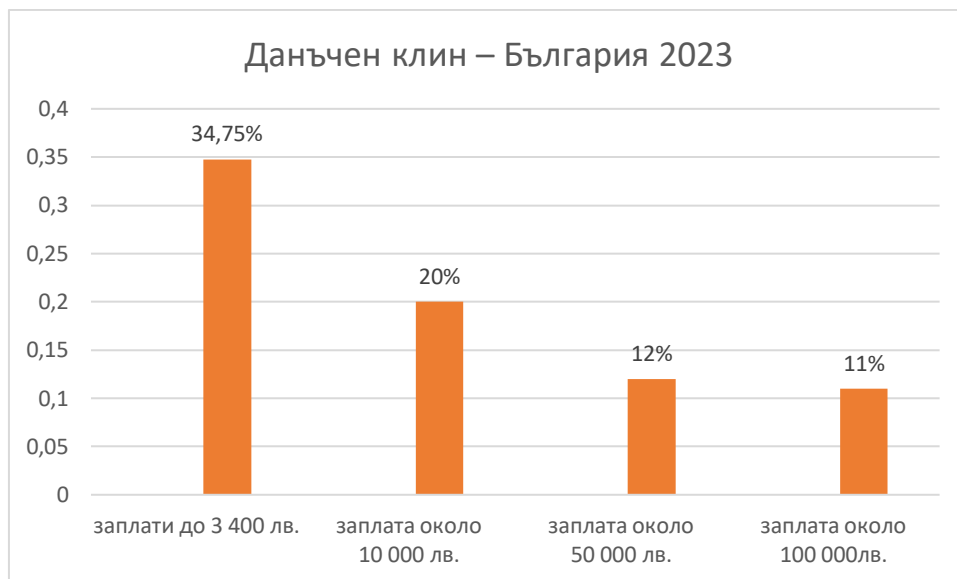
администрации, как се събират данъците, как се изразходват публичните пари и кой има полза от това.“

По-горе беше посочено, че България има много висок Джини индекс преди социалните трансфери, който очевидно не е в хармония с европейските практики. Огромните неравенства в първичното разпределение не са аргументирани, но се представят като естествено действие на пазара, дори и когато става дума за целенасочено формулирани разпределения в държавни институции. Нещо повече, те обикновено са напълно непрозрачни, защитавани често чрез правилата за лични данни и така, дори синдикални организации, да не говорим за отделни наети, трудно, ако изобщо, могат да намерят данни даже и в една организация/институция. По този начин, идеята равен труд – равно заплащане вероятно остава твърде далеч от съществуващите практики, както и това какво поведение е награждавано и/или санкционирано. Периодично излиза информация за изключително високи плащания за труд на отделни представители на отделни професии, което по-скоро подсказва за опити за санкциониране на конкретни хора, отколкото за опити политиките по разпределението да бъдат действително и адекватно преразгледани. Във всеки случай, подобна картина едва ли генерира усещания за справедливост.

Друго измерение на същия проблем, често публично обсъждан, е разпределението на Европейските фондове и субсидии. Предположения за преднамерено раздаване на европейски средства на „свои“ фирми и хора често намират място в медиите. Скорошен протест от страна на земеделските производители и фермери отново повдигна добре известния в България проблем за високото субсидиране с европейски средства на малка част от производителите на зърно за сметка на ниски или липсващи субсидии за други типове продукти и малки ферми, което води до липса на българско производство на множество други стоки, които традиционно са произвеждани тук в големи количества /домати, ябълки, месо и т.н./. Странно е, че подобни явления, заедно с признати високи равнища на корупция, вкл. за европейски фондове, са чест предмет на публични обсъждания и декларации, но те възникват периодично и след това угасват, без ясна и категорична информация и последици.

Може би, още по-ясна е картината с фискалната несправедливост по отношение на политиките на преразпределение. България има специфичен дизайн на данъчната система и нейното комбиниране с осигурителната система.

Нисък плосък данък, липса на необлагаем доход и максимален осигурителен доход, отнасящ се както за пенсионното, така и за здравното осигуряване са основни параметри на въведените правила и законодателни норми. Резултатът е регресивно данъчно облагане и освобождаване на високите доходи от публични ангажименти. Подобни правила, които бяха въведени със сътрудничеството на Световната банка и не са поставяни под съмнение и от специфичните за страната препоръки на Европейската Комисия, очертават пейзажа на фискалната несправедливост. В момента, данъчният клин (комбинацията между 10% данък за доходите на физическите лица и таван от 3 400лв. за осигурителни плащания) е следния:



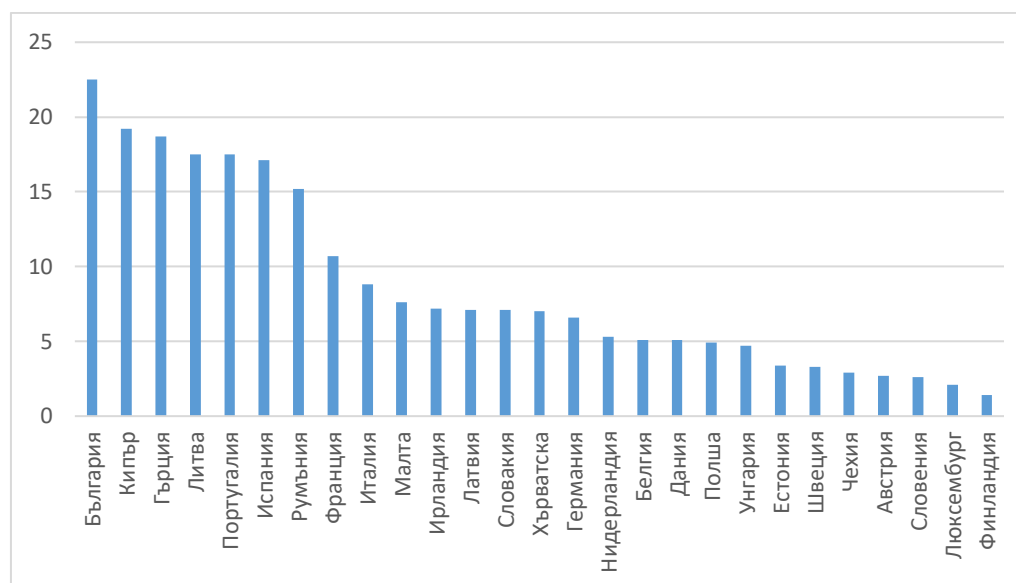
Важно е да се отбележи, че първото равнище – данъчен клин от 34,75%, включва както минималната заплата, така и по-ниски доходи от труд. Подобно състояние – отсъствие на необлагаем данъчен минимум – освен в България, доколкото знаем, съществува само в Грузия. Обичайните твърдения – че данъците в България са ниски /10%/ не са верни. Те са ниски за високи и много високи доходи, но за ниските доходи те са много високи, тъй като не съществуват никъде в модерния свят /с изключение на Грузия/.

Деформираният дизайн на данъчната политика и комбинирането ѝ с осигурителната са част от основните генератори на бедността и социалното изключване в страната. Интересно е също, че политически играчи, които декларират, че неравенствата в България са изключително високи, в следващо изречение добавят, че, ако са на власт, няма да променят дизайна на данъчната и осигурителна система. Всъщност, в голяма степен високите равнища на бедност и социално изключване в България са произведени от фискална несправедливост и излизат от политиките на разпределение и преразпределение.

3. ЗЕЛЕНИЯТ ПРЕХОД И БЕДНОСТТА В БЪЛГАРИЯ

През целия, вече повече от 30 годишен, период на преход, големи части от българското население се намират в ситуация на енергийна бедност и изпитват сериозни затруднение да си осигурят адекватни условия на живот. Последните данни на Евростат отново потвърждават най-неблагоприятните и високи стойности за страната сред страните-членки на ЕС.

Невъзможност за поддържане на подходяща топлина в дома, 2022 - проучване на EU-SILC



Източник: композирано от авторите по данни на Евростат, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdcs01/default/table?lang=en, проверено 15.10.2023

Важно е да се отбележи, че различни дефиниции и индикатори очертават много различна картина на енергийната бедност. Сериозен и детайлен преглед на картината на енергийна бедност в България като функция на използвания индикатор е представен от Пенева, Т., в монографията ѝ „Енергийната бедност в България: измерения и фактори“, издадена през 2022. Разработените оценки за равнището на енергийна бедност у нас по различни утвърдени индикатори на разходния подход за измерване (напр. правило на 10%; бедност след разход за енергия; нисък доход – висок дял на разхода за енергия; нисък доход – висок разход; двойна медиана на разхода за енергия; ½ медиана на дела на разхода за енергия) разкриват високата зависимост на измеренията на енергийната бедност от възприетия индикатор и водят до нежелание за въвеждане на официална дефиниция.

Всъщност, проблемите пред дефинирането на енергийната бедност, енергийно бедните и уязвимите по отношение на енергията потребители не са познавателен, а политически проблем - поради високата близост между дефиниране и необходими политически мерки. Тъй като се приема, че адекватни дефиниции биха стимулирали високи претенции към публичните мерки, които публичните финанси не могат (или не искат) да поемат, съответно не се приемат дефиниции и/или се приемат предпазливи имплицитни дефиниции.

Резултатът от това са многобройни свидетелства за ограничен достъп и нисък размер на осигуряваните помощи за отопление. Като правило, мерките са предназначени да осигурят относителен и временен комфорт, без да адресират по-широките причини за енергийна бедност. Споменатата по-горе тенденция към обвързване на енергийната бедност с относителната линия на бедност, например, е позитивна в сравнение с предходния период, но същевременно е проблематична, тъй като е по-ниска от издръжката на живот и съответно от адекватни минимални стандарти. В същото време, тенденцията към отказ от дефиниция в ЕС, в която важен индикатор е

делът на разхода за енергия към общия нетен доход на домакинствата е финансово 'изгодна' за публичните бюджети, но рискува да остави висок дял нуждаещи се без подкрепа и по никакъв начин да не адресира енергийното неравенство.

Така, независимо че България е сред страните-членки, които имат най-високи нива на енергийна бедност или тъкмо поради това, в страната все още липсват важни политически инструменти за адекватна подкрепа на енергийно бедните. Затова в българския План за възстановяване и устойчивост е записана задачата да се създаде и приеме такава дефиниция. Но, освен че всяка адекватна дефиниция би оказала натиск върху необходимите политически мерки и националния бюджет, има и своеобразно прехвърляне на отговорности между различните министерства в това отношение: социалното, регионалното и енергийното. Резултатът е че, периодично се появява крехко съгласие по дефиницията и отговорностите, въпреки че все още не е ясно как да се процедира.

По този начин, особено съществен проблем за българския зелен преход е и изходното социално състояние, за което, както е посочено по-напред, са характерни много високи неравенства, съчетани с много високи нива на бедност. Това състояние усложнява задачата за осъществяване на справедлив преход. Едновременно с това, ако политиките за осъществяване на зеления преход не се насочени към промени в това състояние, то едва ли е възможно преходът да бъде справедлив.

Нещо повече, много вероятно е равнището и тенденциите на бедността в ЕС през следващите 10-15 години да се определят преди всичко от протичането на зеления преход, респективно – политиките за неговото осъществяване. Основанията за това твърдение са очевидни – „зеленият преход е преминаване към икономически устойчив растеж и икономика, която не се основава на изкопаеми горива и свръхконсумация на природни ресурси“⁵.

От зеленият преход зависи състоянието на енергийните ресурси - основният фактор, който определя темповете на икономическия растеж, равнището и динамиката на заетостта, доходите и бедността. Затова нивото и перспективите на бедността в много голяма степен зависят именно от състоянието на енергийния сектор и промените в него. Например инфлацията, която силно влияе върху динамиката на бедността, е предимно резултат от пазара на енергия; пазарният дефицит на енергоносители значително повишава инфлацията.

Затова Европейската Комисия посочва, че основният проблем на световната икономика и икономиката на Европейския Съюз са цените на енергоносителите. А тези цени оказват натиск за повишаване на цените на храните и други основни стоки и услуги, при което покупателната

⁵ Ministry of the Environment, Finland, What is the green transition? <https://ym.fi/en/what-is-the-green-transition#:~:text=The%20green%20transition%20means%20a,the%20circular%20economy%20and%20biodiversity>

способност на домакинствата намалява. Годишната инфлация в Европейския съюз беше 6,1% през юли 2023 г., при 6,4% през юни. Година по-рано процентът беше 9,8%.⁶

Други данни също потвърждават, че цените на енергията са основен фактор на динамиката на инфлацията. Франция и Норвегия например, имат ниско равнище на инфлация главно поради евтината електроенергия – във Франция 80% от енергията е сравнително евтина енергия от АЕЦ, а в Норвегия 90% от ВЕЦ. Норвегия е значим износител на природен газ и инфлацията също е сравнително ниска⁷. А инфлацията в България е сред високите в ЕС и оказва значимо неблагоприятно влияние върху равнището на бедността⁸.

Заедно с това, осъществяването на справедлив зелен преход изправя България и пред други големи трудности. Тези трудности се пораждат от сравнително големия дял на въглеродородните енергийни източници. Освен това енергийната интензивност на страната изглежда висока в сравнение с други европейски държави.⁹

Според някои данни, енергоемкостта на икономиката е около три пъти по-висока от средната енергоемкост за ЕС.¹⁰ Понеже икономиката е значително по-енергоемка от средната за ЕС, непрякото въздействие върху цените на производителите и крайните потребители е по-силно изразено, отколкото в повечето други държави - членки на ЕС, а влиянието на енергоносителите върху индекса на цените на производител е много по-голямо в България поради сравнително голямата енергоемкост на българското индустриално производство.¹¹ Енергоемкостта на българската икономика изостря последиците от покачването на цените на енергията.¹²

Друг проблем се поражда от високите енергийни загуби при доставката и трансформация на енергия. Енергийната мрежа се нуждае от съществено обновление и инвестиции. Поради това

⁶ Национално Сдружение на Общините в Република България (2022) Прогнозите и препоръките на ЕК в рамките на Европейския семестър, <https://www.old.namrb.org/prognozite-i-preporakite-na-ek-v-ramkite-na-evropejskiiia-semestar>

⁷ Economic.bg, (2022), Кои европейски държави се справят най-добре с енергийната криза?, <https://www.economic.bg/bg/a/view/koi-evropejski-dyrjavi-se-spravjat-naj-dobre-s-energiinata-kriza>

⁸ Eurostat, Annual inflation more than tripled in the EU in 2022, European Commission. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20230309-2>

⁹ Манчева, Д., Карабояев, Ст., Стефанов, Р. (2012), Зелен растеж и устойчиво развитие: приоритети за България, Фондация Фридрих Еберт България

¹⁰ Ангелов, И. (2008), Догонващият икономически растеж и конкурентоспособността на Българската икономика, Макроикономически поглед, УНСС <https://www.unwe.bg/uploads/Yearbook>

¹¹ Капитал, 2022.04.19 <https://www.capital.bg>

¹² ЕК (2022), Работен документ на службите на Комисията, Доклад за България за 2022 г., придружаващ Препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2022 г., {COM(2022) 603 final} - {SWD(2022) 640 final}, стр. 3

експерти считат, че устойчив и надежен преход към производство на енергия от Възобновяеми Енергийни Източници не може да се постигне без подобряването и разширяването на капацитета на енергийната мрежа. Този проблем превръща стимулирането на подобряване на енергийната ефективност чрез използване на повече европейски средства в първостепенен приоритет за България.

Но, развитието на производството на енергия от възобновяеми източници в България изпревари подобряването на енергийната мрежа и това едва ли е ефективно от икономическа и социална гледна точка. Същевременно, реализирането на успешни мерки за подобряване на енергийната ефективност може да доведе до повишаване заетостта и доходите в малките и средните предприятия¹³. А според някои данни, именно малките и средни предприятия осигуряват по-голямата част от заетостта, респективно – доходите на заетите, в страната.

Междувременно, за известен период от време цената на електроенергията на свободния пазар в страната се увеличи четири пъти и става по-променлива от средата на 2021 г., докато регулираните цени остават фиксирани.¹⁴ Но осъществяването на зеления преход е свързано с изискване за отказ от регулирани цени и преминаване към свободни пазарни цени. При нивото и динамиката на бедността, включително енергийната бедност, отказът от фиксирани цени на енергията за домакинствата сигурно ще доведе до увеличаване на бедността.

Още един проблем, свързан със зеления преход е сравнително високото ниво на корупция в страната. Досегашният опит показва, че и в България са възниквали характерните за много страни коруптивни практики в енергетиката. Някои анализатори например посочват, че вместо да реализира директен износ на електроенергия, Националната Енергийна Компания е продавала електроенергия на частни фирми за търговия с ток на цени под пазарните. Това е позволило на фирмите да реализират значителни печалби, но е довело до загуба за НЕК от 91 млн лв за периода 2004 – 2007 г.¹⁵ Въсъщност, ред проучвания в други страни, документирант случаи на значителна корупция, свързана с производството на слънчева и вятърна енергия, включително в развити страни. В статията си „Чиста, ниско-въглеродна, но корумпирана?...“ Б. Совакул¹⁶ посочва различни изследвания, потвърждаващи това развитие „В Дания се твърди, че фирмите за вятърна енергия са фалшифицирали данни относно шума и други въздействия върху околната среда на вятърните паркове, за да получат разрешения за строителство и да плащат под пазарните ставки за компенсация на заинтересованите страни. Регулаторните органи са се съгласили с тези предложения, въпреки че са знаели за измамата... В Италия мениджъри по вятърна енергия и местни политици са били уличени в корупционни практики и подкупи, свързани с лицензирането, а

¹³ Манчева, Д., Карабояев, Ст., Стефанов, Р. (2012), Зелен растеж и устойчиво развитие: приоритети за България, Фондация Фридрих Еберт България

¹⁴ ЕК (2022), Работен документ на службите на Комисията, Доклад за България за 2022 г., придружаващ Препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2022 г., {COM(2022) 603 final} - {SWD(2022) 640 final}, стр. 3

¹⁵ Arndt, M. & Iwanov, I. (2013), Country Report Енергетиката в България, Konrad-Adenauer-Stiftung, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1b542064-f61d-63a8-402c-42bca6ee116f&groupId=252038

¹⁶ Sovacool, B. (2021), Clean, low-carbon but corrupt? Examining corruption risks and solutions for the renewable energy sector in Mexico, Malaysia, Kenya and South Africa, in: Energy Strategy Reviews 38 (2021) 100723, стр. 6

в Испания десетки лица са били обвинени в корупция. В Съединените щати корупция е документирана в договорите за вятърна енергия в Ню Йорк и опитите за несправедливо заграбване на земя от фермери и селски общности за вятърни паркове. По този повод един адвокат заявил, че 'възобновяемата енергия наистина се обърка'... Проучване, ръководено от Групата на Световната банка, предупреждава, че търгуемите сертификати за вятърна енергия са податливи на корупция на световните пазари". Совакул посочва също че проучвания, изследващи предприемачите в областта на вятърната енергия или други заинтересовани страни, показват, че според повече от 50% от анкетиранияте, корупцията е проблем при одобрението, изграждането и свързването на вятърни паркове към мрежата. Предложил е също типология на типовете корупционни практики, свързани с енергията от възобновяеми източници, включително пренасочване на публични разходи, предназначени за намаляване на бедността; използване на незаконни средства или несправедливо заграбване на земя или процеси на обществени поръчки; укриване на данъци и т.н.

Един преглед на политиките на зелен преход, обхващащ голям брой страни в света показва, че през изминалия период политиките са били главно насочени към преминаване към възобновяеми енергоизточници, но не са съдържали ясно изразен акцент върху справедливото разпределение на социалната цена на прехода.¹⁷ В прегледа се посочва, че до 2017 г. основното съдържание на политиките за зелен преход е щедрото държавно финансиране на бизнес проекти за производството на възобновяема енергия чрез фиксирани дългосрочни преференциални цени и премии. В същото време, е отделяно малко внимание на въпроса дали тези политики, /в комбинация с недостатъчно ефективни институции/ създават подходяща среда за възникване и експанзия на практики, които пораждаат несправедливост при осъществяване на прехода към зелена енергия.

Посоченият преглед на политиките на зеления преход установява дефицит на ефективен мониторинг на негативни странични ефекти от политиките и на ефективността на компенсиране на енергийната бедност, ако тя нараства по време на прехода. Но един от основните негативни ефекти са забелязаните корупционни практики при осъществяване на зеления преход. А както е известно, корупцията е един от основните генератори на бедност, неравенства и несправедливост.

Очевидният извод е, че поради силното стимулиране чрез значително финансиране на строителството на ВЕИ политиките на прехода са били фокусирани върху осъществяването на самият преход за сметка на неговата справедливост. Изглежда корупцията се е считала за приемлива, ако осигурява достатъчна „скорост“ на строителството на ВЕИ. Поради това някои изследователи повдигат въпроса „справедлив преход или просто преход?“¹⁸

Така, погледът към изминалия досега период на зеления преход подсказва различни рискове за справедливостта на прехода и за неговото въздействие върху бедността и неравенствата. Същият въпрос стои и по отношение на предстоящият етап от прехода. Ако вземем предвид и липсата на

¹⁷ Daszkiewicz, K. (2020), Policy and Regulation of Energy Transition. In: Manfred Hafner, Simone Tagliapietra Editors, The Geopolitics of the Global Energy Transition.

¹⁸ Reitzenstein, A., Tollmann, J., Popp, R., Bergamaschi, L., Dimsdale, T. (2018), A just transition for all or just transition? Discussion paper, ESG, https://www.e3g.org/wp-content/uploads/DiscussionPaper_GlobalJustTransition_E3G_November2018.pdf

убедителен акцент върху централна дименсия на справедливост на прехода – осигуряването на достъпна и достатъчна енергия за всички, то отговорът е по-скоро „просто преход“.

Разбира се историята не се повтаря буквално, но някои признаци показват, че и предстоящото закриване на производства на въглеродородни енергоизточници също е силно стимулирано чрез щедро финансиране, подобно на строителството на ВЕИ. Поради силно стимулиращото финансиране на закриването на производства, мерките за справедливост може да придобиват характер на инструмент за осигуряване на безпроблемно извършване на прехода, като се смекчат евентуални несъгласия и протестни действия.

Един такъв признак изглежда се появи в България. Протестиращите работници от производства, които предстои да бъдат закрити поискаха Териториалните планове за справедлив преход да бъдат изтеглени обратно /от Брюксел, където вече бяха изпратени/, за да бъдат коригирани. Но министърът на финансите обяви, че изтеглянето на плановите е невъзможно, тъй като в такъв случай няма да се получат онези 1.6 млрд. евро, които би трябвало да се получат по Плана за възстановяване и устойчивост.¹⁹

Всички обсъждани по-горе проблеми са свързани с твърдението, че политиките за осъществяване на зеления преход определят и тенденциите на бедността. Поради това ЕС предприе мерки за осъществяване на справедлив зелен преход и създаде Механизъм за осигуряване на Справедлив Зелен Преход. „Механизмът за справедлив преход се занимава със социалните и икономически ефекти от прехода, като се фокусира върху регионите, отраслите и работниците, които ще бъдат изправени пред най-големите предизвикателства. Механизмът е ключов инструмент, за да се гарантира, че преходът към неутрална по отношение на климата икономика се извършва по справедлив начин, без да изоставя никой.“²⁰

Важно е да се подчертае, че целта на Механизма за справедлив преход да се гарантира, че преходът към неутрална по отношение на климата икономика се осъществява по справедлив начин, без да се изоставя никой заслужава висока оценка от гледна точка на нивото и динамиката на бедността в ЕС и подкрепя очакването, че продължителната и не особено успешна борба с бедността в ЕС ще получи нов тласък от прилагането му.

Но въпросът, който ни кара да се замисляме е - доколко конструкцията на Механизма за справедлив преход напълно съответства на целта: справедлив преход, без да се изоставя никой. Търсенето на отговор на този въпрос поражда някои опасения. Например, те са свързани с това, че Механизма за справедлив преход предоставя целенасочена подкрепа за подпомагане на мобилизирането на

¹⁹ Асен Василев: Няма да изтеглим териториалните планове, губим 1,6 млрд. Лева. LupaBG. <https://lupa.bg › news>

²⁰ EC, The Just Transition Mechanism: Making sure no one is left behind. European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en

около 55 милиарда евро за периода 2021-2027 г. в най-засегнатите региони, за да се облекчи социално-икономическото въздействие на прехода.²¹

Обаче, различни анализи на справедливостта на прехода обръщат внимание, че за осигуряването на справедлив преход е необходимо и ясно разбиране, че съществуват индивиди и групи, които вече са маргинализирани или имат по-нисък капацитет да поемат нови натоварвания, предизвикани от прехода²².

Тези групи може да не се намират в най-засегнатите региони и често случаят е именно такъв, т.е. най-бедните региони не съвпадат с тези, които са най-засегнати от зеления преход. Затова се препоръчва, при извършването на прехода, тези групи да бъдат защитени чрез въвеждане на адекватни мерки за социална защита. Освен това изследователи подчертават, че справедливият преход изисква политики за смекчаване на ефектите от декарбонизацията върху други икономически субекти, като малки предприятия, които зависят пряко (например чрез вериги за доставки) или косвено (например чрез местна търговия) от въглеродно интензивни индустрии.

Наред с това, изследователи свързват справедливостта на прехода с мерки за справяне с твърде високите неравенства и социалната уязвимост. Затова се предлага въвеждане на мерки, насочени към обръщане на тенденциите в динамиката на неравенствата. Това означава идентифициране на съществуващи социални неравенства и въздействия върху разпределението на доходите и различните мерки за подкрепа. „Мерките за подкрепа трябва да са насочени не само към преките работници от въглеродно интензивни индустрии, но и към техните семейства и други уязвими групи“²³.

Други представи за справедливост на зеления преход съдържат сходни идеи. „Справедливият преход за всички към екологично устойчива икономика трябва да включва изкореняване на бедността...Достоен труд, изкореняване на бедността и екологична устойчивост са три от определящите предизвикателства на двадесет и първи век. Обществата трябва да бъдат приобщаващи, да предоставят възможности за достоен труд за всички, да намаляват неравенствата и ефективно да премахват бедността.“²⁴

Изследвания подчертават също, че е необходим мониторинг на зеления преход, като показателите за оценка на напредъка не трябва да се ограничават до нетното създаване на работни места, разнообразието на производството и регионалния икономически растеж. Показателите следва да обхващат видовете и качеството на създадените работни места, кой има достъп до тях и нивата на по-широка устойчивост на общностите и обществата.

В светлината на тези виждания, Механизмът за справедлив преход изглежда стеснен – той цели да смекчи социалната цена на прехода за пряко засегнатите индивиди и групи, но не обхваща

²¹ EC, The Just Transition Mechanism: Making sure no one is left behind. European Commission.
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en

²² Aung, M. T. and Strambo, C. (2020). Distributional Impacts of Mining Transitions: Learning from the Past. Stockholm Environment Institute, Stockholm

²³ Aung, M. T. and Strambo, C. (2020). Distributional Impacts of Mining Transitions: Learning from the Past. Stockholm Environment Institute, Stockholm

²⁴ ILO, 2015, Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all.

цялостната социална цена на прехода, която ще трябва да понесат и други индивиди и групи, а това едва ли ще повлияе позитивно върху равнището на бедността и неравенствата.

Впрочем, конструкцията на Механизма за справедлив преход изглежда стеснена и в сравнение с обявената цел - никой да не бъде изоставен. Тъй като Механизмът е фокусиран върху уязвимите региони с другите задачи за осигуряване на справедливост на прехода ще трябва да се справят страните-членки. Но никак не е сигурно, че всички те притежават достатъчен държавен капацитет, за да решават посочените задачи.

Тези съмнения се подсилват от това, че целта да се постигне справедлив преход не изглежда достатъчно операционализирана чрез Механизма за справедлив преход. Освен стесненото виждане за справедливост на прехода и начините за постигане на справедливост, Механизмът не съдържа система от индикатори, които може да се използват за оценка на напредъка; каква система за постоянен мониторинг на протичането на прехода и неговата справедливост трябва да се прилага /например, чрез оценки на социалното въздействие/; какви са основните рискове, генериращи несправедливост на преходите и как е възможно да се управляват те.

В същото време, както стана дума, опитът от досегашното протичане на зеления преход показва, че представата за справедливост често е била редуцирана и пренебрегвана в преходни периоди. А това поражда опасения, че същата тенденция може да се запази при прилагането на Механизма на национално ниво. Изследванията показват, например, че при протичането на зеления преход досега е липсвал достатъчен фокус върху такава централна характеристика на справедливостта на прехода като осигуряването на адекватен достъп на всички граждани до достъпна енергия и намаляване, дори елиминиране на енергийната бедност. Пренебрегването на проблема за адекватен достъп до енергия за всички граждани се забелязва в доклади за мониторинга на енергийните преходи на национално ниво и по-специално достъпа до енергия. Тези изследвания не съдържат оценка на промените в достъпа до енергия. Обширен преглед на публикациите относно достъпа до енергия и мониторинга на устойчивото развитие по света, заключава, че данните относно достъпа до енергия на повечето страни (включително развитите) липсват. Изследванията като цяло показват, че първо бедността трябва да се пребори ... преди да се стигне до възобновяема енергия.²⁵ Същият доклад критикува оценките на социалното въздействие за това, че пренебрегват достъпа до енергия и енергийната бедност при зеления преход и постигнатото ниво на социална справедливост и предполага, че справедлива оценка по отношение на въздействието на прехода към зелена икономика може да бъде направена само чрез разглеждане на важни измерения, различни от екологичните или икономическите. Но проблемът не е толкова в качеството на мониторинга на зеления преход, а по-скоро във факта, че политическите инструменти на зеления преход не са осигурявали постигането на посочената дименсия на справедливостта на зеления преход. Вероятно Оценките на социалното въздействие просто отразяват тази реалност на преходите.

Може да се предположи, че за перспективите на бедността възниква определен риск: Ако социалните ефекти от зеления преход, адресирани чрез Механизма за справедлив преход, не

²⁵ Costăngioară, A. (2020), Assessment of the social impact in the transition to green economy, International Multidisciplinary Scientific GeoConference : SGEM; Sofia, Vol. 20, Iss. 4.1, (2020), <https://www.sgem.org/index.php/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=7210&Itemid=>

обхващат централен социален ефект – осигуряването на адекватен достъп на домакинствата до енергия, тогава представата за справедливост на прехода е силно редуцирана.

Посочените проблеми поставят на сериозно изпитание държавния капацитет в България за използване на възможностите, предоставяни от Механизма за справедлив преход. Но България преживява период на определена политическа нестабилност; правителството е съставено от четири партии, които твърдят, че не са в коалиция и наричат взаимодействията си „сглобка“ или „некоалиция“. Впрочем наше проучване на държавния капацитет в развитите страни показва, че техният държавен капацитет намалява, а България едва ли е изключение от тази тенденция.²⁶

Механизмът за справедлив преход предвижда също така възможности за гражданско участие при провеждане на зеления преход и по-конкретно – при разработване на териториалните планове за справедлив преход. Но предоставянето на възможности за участие не означава адекватно реализиране на участие и влияние на гражданите.

Всъщност, още едно затруднение пред справедливия зелен преход в България е свързано с това, че възможностите на гражданите, местните общности и НПО да влияят съществено върху политическия процес на вземане на решения са доста ограничени, а това ограничава шансовете за постигане на справедлив зелен преход. През 2022 г. изследване на НПО „Орион гريد“ показва, че „обикновените хора не са поканени като равностоен партньор в преговорите и дискусиите, посланията не отговарят на преживяванията и нуждите им, не адресират страховете и затрудненията им на чисто всекидневно и битово ниво. Напротив, вменява им се вина и отговорност, които ги объркват и дори отблъскват от темата“²⁷.

Европейската комисия изрично подчертава, че “участието и ангажираността на обществеността и всички заинтересовани страни е от съществено значение за успеха на справедливия зелен преход”. Добавя се, че “Местните заинтересовани страни, включително икономическите и социалните партньори (като синдикалните организации, включително представляващите миньорите), и органите, представляващи гражданското общество (включително младежките организации, НПО в областта на околната среда и др.) следва да бъдат изцяло мобилизирани в дебата относно бъдещето на техните територии.”²⁸ Тези различни заинтересовани лица трябва да се ангажират в различни фази: подготовката, изпълнението, както и оценката на прехода. Според Комисаря за кохезия и реформи, платформата за справедлив преход „поставя хората и общностите в центъра на трансформацията като чува техните аспирации и им дава инструменти да реализират своите идеи“.

Но какви са реалностите в засегнатите региони и могат ли те да осигурят желаните резултати? В един доклад, озаглавен “Нищо освен консултация...”, посветен на участието на организациите на гражданското общество в консултации на ниво Европейски Съюз, Сандра Крюгер, пише: “

²⁶ Минев, Д., (2023), Държавният капацитет в развитите страни – състояние и тенденции, в сп. Социологически проблеми, кн. 1, 2023

²⁷ Статева, М. (2022), Отговорността на политическите лидери и защо зеленият преход е и риск, но и възможност, <https://www.climateka.bg/otgovornost-politicheski-lideri/>

²⁸ EC, Just Transition Platform. Accompanying Member States and regions to achieve a just transition. European Commission. https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform_en

Включването на организираното гражданско общество допринася малко за демократичната легитимност на Европейския Съюз и е инструментално за институционалните игри на властта на Европейската комисия и Европейския парламент. Още по-лошо, Комисията, чрез своите консултативни практики, може да допринася за влошаване на демократичния дефицит. Освен това има малко емпирични доказателства, които биха потвърдили нормативните очаквания за съвещателната демокрация²⁹.

Всъщност не може да се съгласим, че основна цел на консултативните практики е да допринасят за „демократичното легитимиране“ на Европейската Комисия и Европейския Парламент. Тяхната основна цел е съвсем друга – включването на допълнително знание и на морална дименсия при формирането на политиките, само че това трудно може да се постигне при ситуацията, описана от Крюгер.

Но проблемът, който възниква на национално ниво е, че обществения капацитет да се използват предоставените от Механизма инструменти за активно участие в подготовката на териториалните планове за справедлив преход може да се окаже недостатъчен. В България работническите протести в засегнатите региони след завършването на териториалните планове за справедлив преход показват, че нещо не е било наред в процедурите, които е трябвало да осигурят широко участие на хората от засегнатите региони.

С повече детайли, процесът на подготовка на териториалните планове за справедлив преход в България премина при слабо участие на непосредствено засегнатите работници и пасивност на местните НПО и местните общности. Обсъждането на подготвените Териториални планове за справедлив преход също премина „спокойно“, при слаб интерес и участие на пряко засегнатите индивиди и общности. Но, след като Плановите бяха разработени и изпратени в Брюксел, се разрази буря от протести. Работници от региони, особено засегнати от Зеления преход, блокираха магистрали и заявиха, че няма да прекратят блокадите, докато териториалните планове не бъдат върнати от Брюксел и преразгледани. Правителството се съгласи с някои предложения на протестиращите, но отказа да изтегли обратно плановите, като обеща да внесе поправките в Брюксел. Но, както вече бе посочено, министърът на финансите обяви, че изтеглянето на плановите е невъзможно, тъй като в такъв случай страната няма да получи 1.6 млрд. евро по Плана за възстановяване и устойчивост. Част от протестиращите не повярваха на обещанието да се коригират териториалните планове в Брюксел и продължиха протестите.

Изложеното по-горе показва, че вероятността зеленият преход в България да подобри перспективите на бедността не е висока. В най-добрия случай равнището на бедността – едно от най-високите в ЕС – ще се запази и в бъдеще, но по-вероятно е бедността да нарасне. Това очакване се основава на състоянието на три фактора: неблагоприятната изходна позиция на страната при навлизането в критична фаза на прехода; невисокият държавен капацитет за осъществяване на справедлив преход; заедно с невисок обществен потенциал, който би могъл да компенсира

²⁹ Kröger, S. (2008), Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies. European Governance Papers (EUROGOV) No. C-08-03, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf>.

дефицита на държавен капацитет и очертаните по-напред особености на Механизма за справедлив преход.

Заслужава да се подчертае отново фактът, че Механизмът – по-точно предоставянето на финансиране по Плана за възстановяване и устойчивост – е свързано с изискване за спазване на определени срокове, т.е. изисква определена „скорост“ на дейностите от зеления преход. Тези изисквания са валидни за всички страни-членки, но когато страната стартира от твърде неблагоприятна изходна позиция, изискването за спазване на общовалидни срокове може да се окаже препятствие пред стремежа да се постигне справедлив преход. Затрудненията нарастват допълнително поради свързването на сроковете със значително финансиране и нивисок държавен капацитет.

За разработването на териториалните планове за справедлив преход също така е била предоставяна подкрепа във формата на техническа помощ. Помощта е била често осигурявана от консултанти, както самата Комисия посочва – „със смесен успех“. До 2021 година от тази подкрепа са се възползвали седем региони.³⁰

Предлагането на техническа помощ за подготовката на териториалните планове за справедлив преход е много добра идея, но ред обстоятелства изглежда са препятствали пълноценното използване на този инструмент. Тези обстоятелства пак са свързани с капацитета на националните правителства и управлението на засегнатите региони да се възползват ефективно от предоставените възможности. Едно закъснение при разработването на Териториалните планове, например, може значително да ограничи възможността за използване на консултанти при подготовката им.

Ние не знаем какво точно означава изразът „със смесен успех“. Но ако тази оценка се отнася и до работата на консултантите, може да се постави въпросът, в колко случаи от подготовката на териториалните планове е използвана такава технология като изследване с действие/изследване с действие и участие. Този вид изследвания са прилагани при осъществяване на крупни промени в различни случаи – за постигане на развитие на изостанали селски общности в страни от Третия свят, за инициране на развитие в икономически депресирани региони в Южна Италия, Латинска Америка, Скандинавските страни и др. Някои автори характеризират тези изследвания като социални технологии за саморазвитие на общностите.³¹ Трябва да се отбележи че изследванията с действие и участие са напълно релевантни за целта „да се поставят хората и общностите в центъра на трансформацията, като се чуват техните аспирации и им се предоставят инструменти да реализират своите идеи“. Впрочем, изследванията с участие са ефективен инструмент и за превенция и разрешаване на социални конфликти при осъществяване на прехода.

В рамките на проект „Обществен капацитет за справедлив зелен преход“³² са използвани различни емпирични инструменти - дълбочинни интервюта, фокус групи, граждански панели и т.н. В тази

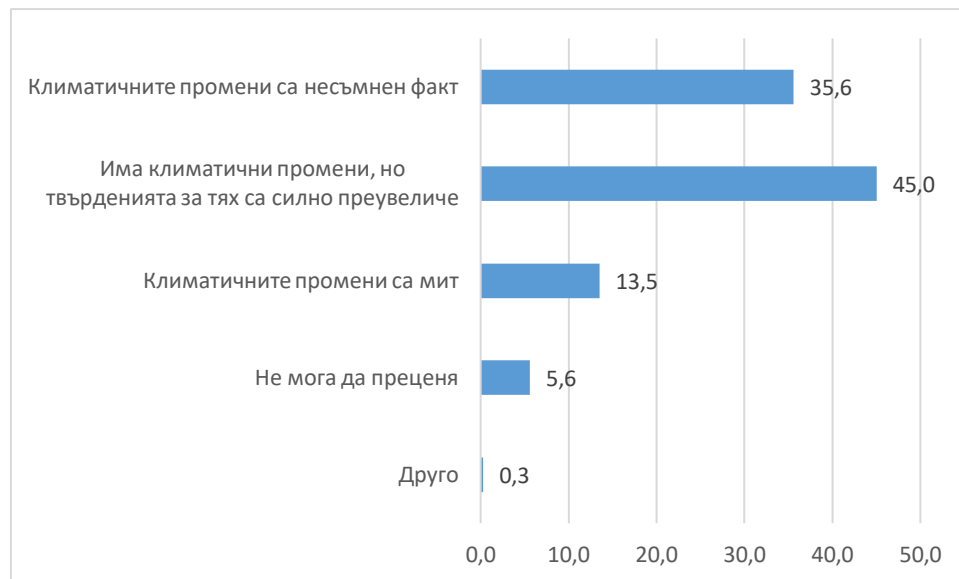
³⁰ Just Transition in EU Regions: A Policy Update for Mayors and Municipalities 2022, Panda.org <https://wwwfeu.awsassets.panda.org › downloads>

³¹ Elden, M., & Chisholm, R. F. (1993). Emerging varieties of action research: Introduction to the special issue. *Human Relations*, 46(2), 121–142. <https://doi.org/10.1177/001872679304600201>.

³² Проект „Обществен капацитет за справедлив зелен преход“, финансиран от Националния фонд за научни изследвания (НФНИ) към МОН по договор КР-06 PN55/13, за периода 11. 2021-11.2024 г., <https://zelenprehod.blogspot.com/>

връзка, през април 2023 беше проведено и представително социологическо изследване, което се опитва да установи нагласите на българските граждани към зеления преход. Тук ще представим някои от резултатите на анкетното проучване, които са в пряка връзка със засегнатите по-горе проблеми:

На въпроса, какво е Вашето мнение за климатичните промени, мнозинството респонденти /над 80%/ са съгласни, че има климатични промени, макар че повечето от тях споделят също така, че някои от твърденията за тях са силно преувеличени.



Сходни са и отговорите по отношение на екологичното замърсяване. Над 90% смятат, че има екологично замърсяване. Но, отново, над половината от тях намират част от твърденията за силно преувеличени.

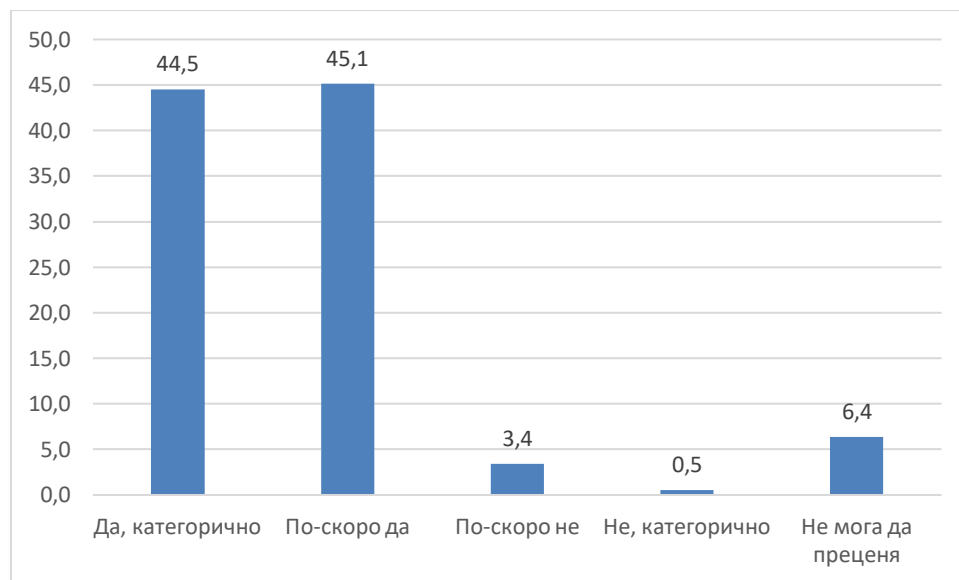
Висок (89%) е делът на гражданите, според които в България има екологично замърсяване. Те, обаче, се разпределят в три групи, според оценката за степента на замърсяване. Според най-много (45,6%) екологичното замърсяване в страната е умерено. Според други - 26,7% екологичното замърсяване у нас е слабо. Това най-вероятно има връзка и с факта, че много от индустриалните производства бяха затворени в периода на преход. На срещите с хора, живеещи в бедност, този въпрос също беше обсъждан. Едно често срещано твърдение е: „От какво да е замърсена България, нали захрихме всичко?“. Все пак, само 1,5% от респондентите не смятат, че екологичното замърсяване не засяга България, а според 17,1% страната силно е засегната от замърсяването.

Същевременно над 95% от анкетираните споделят идеята, че природните ресурси трябва да се пазят за следващите поколения; над 68% - че в света трябва да се намали използването на изкопаеми горива; над 74% - че транспортът е сред основните източници на замърсяване; 57% - че България трябва да полага повече усилия за промени, свързани с екологичното замърсяване.

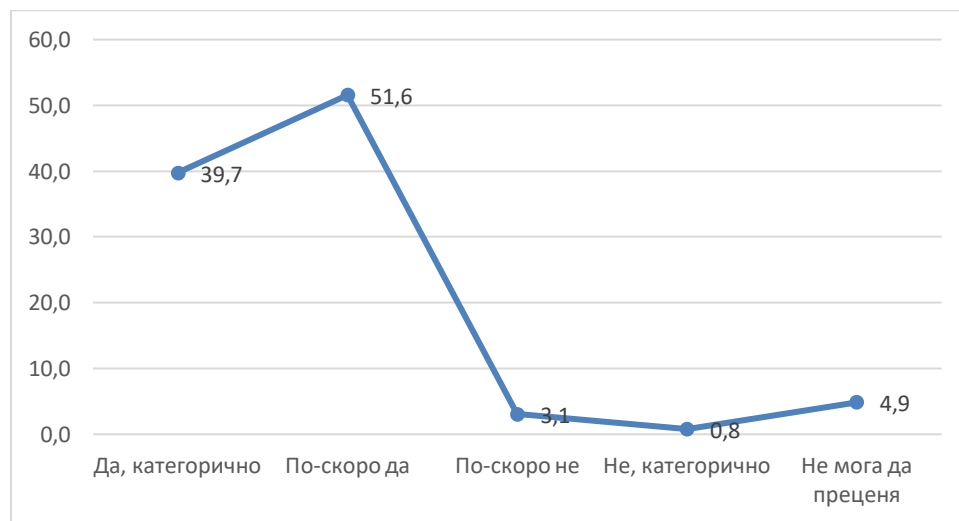
На основата на получените данни може да се направи извода, че мнозинството от българското общество е настроено позитивно по отношение на необходимостта да се предприемат действия, насочени към проблемите на климатичните промени. Добронамерено отношение към

необходимите мерки проличава и в отношението към енергията от възобновяеми източници и към възможностите за създаване и подкрепа на енергийни кооперативи.

Съгласен/съгласна ли сте, че домакинствата в България трябва да се насърчават да произвеждат за себе си енергия от възобновяеми източници?



Според Вас, трябва ли да се създават и подкрепят енергийни кооперативи?



Оценката на начина, по който биха се случили тези действия при съществуващото сега състояние, обаче, поставя много проблеми, очертава рискове и разкрива високи степени на недоверие, че преходът може да е справедлив.

При настоящата ситуация в България, какви последици може да има зеленият преход в страната?

	Бедността	Неравенствата	Цената на електрическата енергия	Цената на горивата
Ще се увеличи значително	16,5	15,0	42,2	30,5
Ще се увеличи в някаква степен	46,5	45,6	36,8	34,3
Няма да има въздействие	13,3	18,2	5,6	18,1
Ще се намали в някаква степен	5,5	5,0	6,8	5,6
Ще се намали значително	1,5	1,6	1,2	3,4
Не мога да преценя	16,6	14,6	7,3	8,3

Опасенията от влошаване на условията на живот, от увеличаване на бедността, неравенствата, цената на електрическата енергия и цената на горивата са свързани и с опасения за намаляване на количеството на работните места (59,4%).

Макар че над 80% са съгласни, че зеленият преход би довел до повишаване на чистотата на природата и въздуха, ранжирането на основните проблеми на хората в България днес изтласква назад оценките за влошаването на околната среда и климатичните промени – не защото не са важни, а защото има много по остри проблеми, свързани с условията и стандарта на живот.

Ранжиране по важност на основни проблеми на хората в България днес /сбор от отговори: много важно и важно/:

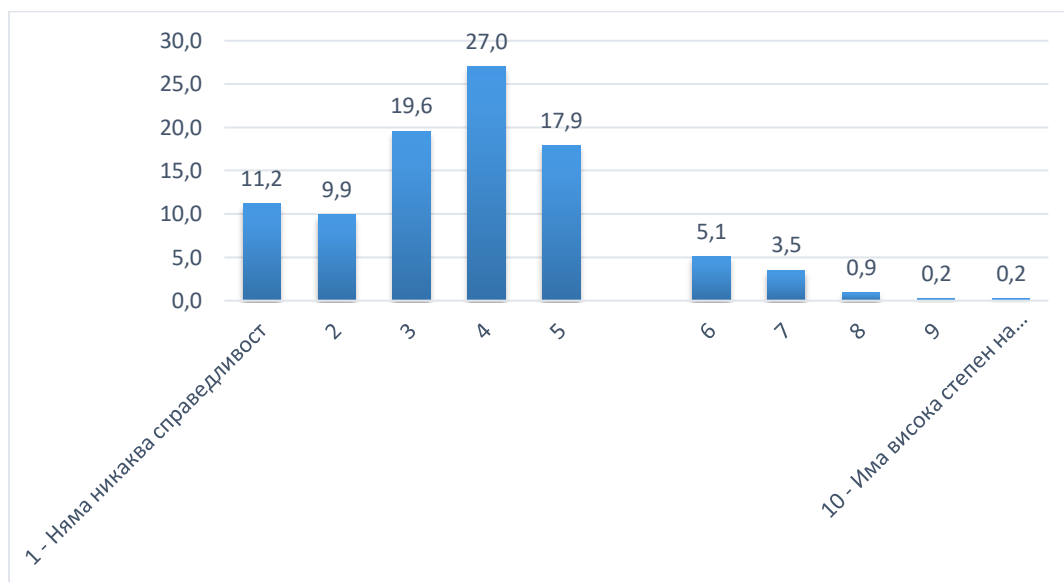
Ниски доходи	99,5%
Инфлация	99,4%
Състояние на здравеопазването	99,3%
Достъп до евтина енергия	98,8%
Състояние на образованието	95,3%
Безработица	90,9%
Корупция	80,9%

Влошаване на околната среда	73,8%
Политическа нестабилност	72,6%
Емиграция	63,4%
Климатични промени	57,0%
Имиграция	56,8%

Същевременно, оценката на българските граждани за състоянието по оста справедливост – несправедливост показва ясно изразени преобладаващи оценки за несправедливост.

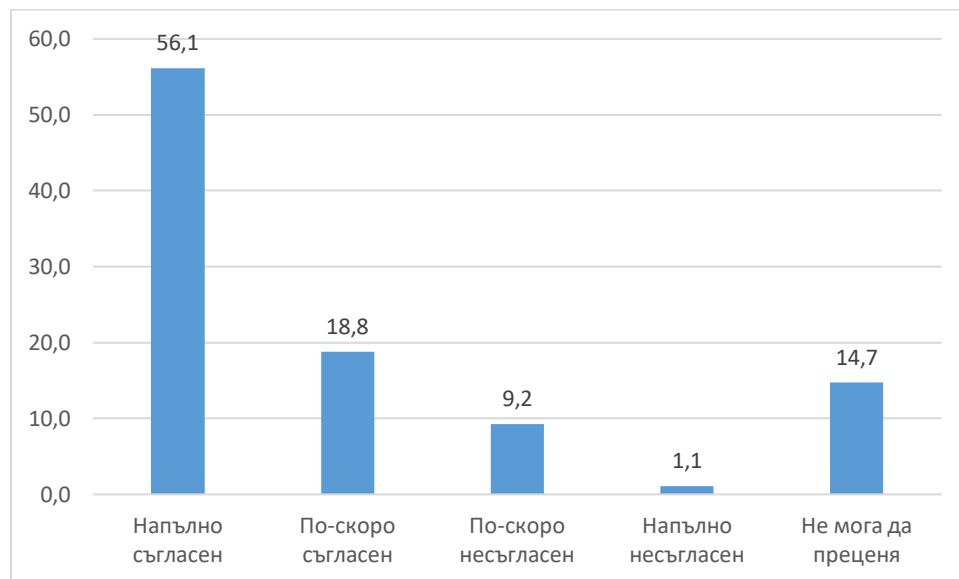
Бихте ли дали обща оценка на състоянието в България по оста справедливост – несправедливост. Моля посочете доколко според Вас развитието у нас е справедливо:

(Моля, посочете само един отговор, като използвате 10 степенна скала, в която 1 е няма никаква справедливост; 10 е има висока степен на справедливост)



85,5% общо посочват, че в различна степен липсва справедливост, едва 9,9% са тези, които, макар и в различна степен, оценяват развитието като справедливо.

Свързано с това е и отношението към твърдението: Лобистки интереси определят решенията в енергетиката.



А ето и условията зеления преход да бъде справедлив, според отговорите, които събират много висок дял от изследваните граждани:

Какви са условията зеленият преход да бъде справедлив?

/сбор от отговори напълно съгласен и по-скоро съгласен/

	%
Трябва да не се позволи да се увеличава бедността	98,8
Трябва да не се увеличава цената на енергията.	98,4
Трябва да се открият нови работни места	96,8
Трябва да се положат грижи работниците от закриващи се производства да бъдат преквалифицирани и да им се осигури добре платена работа	95,6
Всички засегнати от негативни промени трябва да бъдат подпомогнати.	94,6
Трябва да се подкрепят енергийно бедните	94,4
За да има справедлив зелен преход, трябва да има повече социално-икономическа справедливост и по-ниски неравенства	91,3
Финансирането на зеления преход трябва да става от бизнеса, който прави печалби от зеления преход	90,3
Зеленият преход трябва да е постепенен и предпазлив	88,6

Тези условия, приети от огромно мнозинство от българските граждани за характеристики на справедливостта на зеления преход, отразяват като ехо и са в съзвучие с посочените по-горе проблеми, анализи и изводи. Би могло да се твърди, че осъществяването на справедлив зелен преход изисква нормализация, насочена към ясно разбиране за съществуващите проблеми и търсене на просветени решения.

4. ПРЕПОРЪКИ

- Съществуващите политики не са насочени срещу основните генератори на бедност и социално изключване. Неравенствата, които ги пораждат, не се адресират целенасочено. Политиките за благосъстояние трябва да бъдат в центъра на обществените политики. Вместо това те остават периферни и остатъчни и предлагат само смекчаващи мерки.
- Социалните права се използват като всеобхватен термин и не са ясно дефинирани. Липсва им съдържание и идентификация.
- Записаните в различни документи – национални и европейски цели трябва да бъдат по-амбициозни, за да имат мобилизиращ ефект.
- Необходими са ясни послания за преодоляване на масовите чувства за несправедливост, включително при осъществяването на зеления преход. Вместо това те се подхранват допълнително от липсата на яснота и мерки, насочени към справедливост и социални права.
- Справедливостта, социалните права и благосъстоянието трябва да се върнат в центъра на политиките на ЕС и националните политики. В тази връзка, смислени оценки на социалното въздействие, включително чрез изследвания с действие и участие са изключително важни.
- Резултатите от различните изследвания, обсъждани по-горе би трябвало да се използват за да очертават пътища за преодоляване на проблемите вместо съществуващите предпочитания към основани на политики преднамерени изследвания.

Източници и използвана литература:

Ангелов, И. (2008), Догонващият икономически растеж и конкурентоспособността на Българската икономика, Макроикономически поглед, УНСС <https://www.unwe.bg/uploads/Yearbook>

Асен Василев: Няма да изтеглим териториалните планове, губим 1,6 млрд. лева, https://lupa.bg/news/asen-vasilev-nyama-da-izteglim-teritorialnite-planove-gubim-16-mlrd-leva_259746news.html

Вестник „Капитал“, 2022.04.19 <https://www.capital.bg>

Economic.bg, (2022), Кои европейски държави се справят най-добре с енергийната криза?, <https://www.economic.bg/bg/a/view/koi-evropejski-dyrjavi-se-spravjat-naj-dobre-s-energijnata-kriza>

ЕК (2022), Работен документ на службите на Комисията, Доклад за България за 2022 г., придружаваш Препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2022 г., {COM(2022) 603 final} - {SWD(2022) 640 final}

КНСБ, <https://knsb-bg.org/index.php/2023/07/18/1402-lv-netno-e-zaplatata-za-izdrazhka-za-edno-rabotestho-licze-osnovnite-stoki-s-21-rast-za-godina/>

МТСП, <https://www.mlsp.government.bg/sotsialno-vklyuchvane>

Манчева, Д., Карабоев, Ст., Стефанов, Р. (2012), Зелен растеж и устойчиво развитие: приоритети за България, Фондация Фридрих Еберт България

Минев, Д. (2023), Държавният капацитет в развитите страни – състояние и тенденции, в сп. Социологически проблеми, кн. 1, 2023

Национално Сдружение на Общините в Република България (2022) Прогнозите и препоръките на ЕК в рамките на Европейския семестър, <https://www.old.namrb.org/prognozite-i-preporakite-na-ek-v-ramkite-na-evropejskii-a-semestar>

НСИ, Национален статистически институт, <https://www.nsi.bg/bg/content/8258>

Пенева, Т. (2022), „Енергийната бедност в България: измерения и фактори“, изд. „Проф. М. Дринов“

Проект „Обществен капацитет за справедлив зелен преход“, финансиран от Националния фонд за научни изследвания (НФНИ) към МОН по договор КР-06 РН55/13, за периода 11. 2021-11.2024 г., <https://zelenprehod.blogspot.com/>

Статева, М. (2022), Отговорността на политическите лидери и защо зеленият преход е и риск, но и възможност, <https://www.climateka.bg/otgovornost-politicheski-lideri/>

Arndt, M. & Iwanov, I. (2013), Country Report Енергетиката в България, Konrad-Adenauer-Stiftung, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1b542064-f61d-63a8-402c-42bca6ee116f&groupId=252038

Aung, M. T. and Strambo, C. (2020). Distributional Impacts of Mining Transitions: Learning from the Past. Stockholm Environment Institute, Stockholm

Costăngioară, A. (2020), Assessment of the social impact in the transition to green economy, International Multidisciplinary Scientific GeoConference : SGEM; Sofia, Vol. 20, Iss. 4.1, (2020), <https://www.sgem.org/index.php/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=7210&Itemid=>

Daszkiewicz, K. (2020), Policy and Regulation of Energy Transition. In: Manfred Hafner, Simone Tagliapietra Editors, The Geopolitics of the Global Energy Transition

EC, The Just Transition Mechanism: Making sure no one is left behind. European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en

EC, Just Transition Platform. Accompanying Member States and regions to achieve a just transition. European Commission. https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform_en

Elden, M., & Chisholm, R. F. (1993). Emerging varieties of action research: Introduction to the special issue. *Human Relations*, 46(2), 121–142. <https://doi.org/10.1177/001872679304600201>

Eurostat, Annual inflation more than tripled in the EU in 2022, European Commission. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20230309-2>

Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdes01/default/table?lang=en

[Green, D. \(2017\), What is Fiscal Justice? A rationale and some great examples, https://frompoverty.oxfam.org.uk/what-is-fiscal-justice-a-rationale-and-some-great-examples/](https://frompoverty.oxfam.org.uk/what-is-fiscal-justice-a-rationale-and-some-great-examples/)

ILO, 2015, Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all.

Just Transition in EU Regions: A Policy Update for Mayors and Municipalities 2022, Panda.org <https://wwfeu.awsassets.panda.org › downloads>

Kröger, S. (2008), Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies. European Governance Papers (EUROGOV) No. C-08-03, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf>.

Ministry of the Environment, Finland, What is the green transition? <https://ym.fi/en/what-is-the-green-transition#:~:text=The%20green%20transition%20means%20a,the%20circular%20economy%20and%20biodiversity>

Reitzenstein, A., Tollmann, J., Popp, R., Bergamaschi, L., Dimsdale, T. (2018), A just transition for all or just transition? Discussion paper, ESG, https://www.e3g.org/wp-content/uploads/DiscussionPaper_GlobalJustTransition_E3G_November2018.pdf

Sovacool, B. (2021), Clean, low-carbon but corrupt? Examining corruption risks and solutions for the renewable energy sector in Mexico, Malaysia, Kenya and South Africa, in: *Energy Strategy Reviews* 38 (2021) 100723