

Становище

на Центъра за енергийна ефективност ЕнЕфект

Относно **проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за енергийната ефективност**, обявен от Министерство на енергетиката за обществени консултации на 11.03.2024 г.

Реформата „Създаване на Национален фонд за декарбонизация“ е първата и вероятно най-важна реформа в компонент „Нисковъглеродна икономика“ на Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ). Тя също така е ключова за изпълнението на целите в Интегрирания национален план в областта на енергетиката и климата (ИНПЕК) и Дългосрочната национална стратегия за подпомагане обновяването на националния сграден фонд от жилищни и нежилищни сгради до 2050 г. В НПВУ изрично е записано, че *„Фондът ще се използва за предлагане на безвъзмездна финансова и техническа помощ, съчетана с финансови инструменти, включващи кредитни линии и гаранции и/или комбинация от тях. Към фонда се предвижда създаването на единна точка за техническата помощ на кандидатите чрез обслужване на едно гише или подобни механизми. Участието на местните банки/финансови институции в тази финансова схема ще е ключов елемент за успеха на Фонда, тъй като в ролята им на финансов посредник, тяхното участие ще допринесе не само към осигуряването на „лостов ефект“ от инвестициите под формата на съфинансиране, но би следвало и значително да опрости процеса на финансиране на проекти.“*

Тази правилна по същество постановка е залегнала и в мотивите за проекта на **Закон за изменение и допълнение на Закона за енергийната ефективност** (ЗИД на ЗЕЕ), където е изтъкнато, че причините за предлаганите промени в нормативния акт са следните:

1. Нужда от разработване на политики, финансови инструменти и програми, ориентирани към мобилизирането на частен капитал и повишаване осъзнатото търсене на енергоефективни услуги при добра информираност за всички ползи от това.

2. Нужда от водеща финансова схема в подкрепа на обновяването на сградния фонд в България, която да адаптира финансовите инструменти или структурира допълнителни такива при идентифицирана необходимост, като се позовава на същите възможни източници и подходящи схеми за финансиране с цел динамичното адресиране на бариерите за повишаването на енергийната ефективност.¹
3. Нуждата от изпълнение на реформата, заложена в Националния план за възстановяване и устойчивост.

За съжаление обаче установяваме, че предложените промени в проекта на ЗИД на ЗЕЕ адресират основно последната, трета причина, при това по крайно формален и непълноценен начин, докато първите два изключително важни компонента не получават практическа реализация. Основните аргументи в подкрепа на това твърдение са в следните направления:

Концептуално решение

В Частичната предварителна оценка на въздействието е записано, че Комитетът за управление на проекта за техническа помощ, включващ представители на Министерство на енергетиката, Министерство на финансите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на иновациите и растежа, Министерство на икономиката и Агенцията за устойчиво енергийно развитие, взе единодушно решение НФД да бъде създаден чрез реструктуриране на Фонда за енергийна ефективност и възобновяеми източници (ФЕЕВИ) на база на резултатите от проекта и препоръчаните модели за структуриране на НФД. Този аргумент обаче е коректен само в първата си част, тъй като докладите от проекта за техническа помощ **не препоръчват** реструктуриране на ФЕЕВИ като модел за структуриране на НФД. Водещата препоръка е за структуриране на координационно звено към Министерски съвет, което да насочва финансови ресурси към съществуващите публични финансови механизми с цел изпълнение на конкретни политики, което е и препоръката, към която ЕнЕфект се присъединява.

По-нататък в документа изборът е обоснован с мотив, че *„ФЕЕВИ има практически опит в използването на всички видове финансови продукти, приложими в енергийната ефективност: кредити, кредитни гаранции, портфейлни гаранции, финансиране на ЕСКО договори и мостово финансиране, както и на център за консултации. Също така оказва съдействие на българските фирми, общини и частни лица в изготвянето на инвестиционни проекти за енергийна ефективност“*. **Следва да подчертаем, че практическият опит е придобит от**

¹ Тук трябва да се отбележи, че текстът е неясен и непълноценен, тъй като не се разбира кои са „същите възможни източници и подходящи схеми за финансиране“. Динамичното адресиране на бариерите пред енергийната ефективност обаче е важно условие за успеха на политиките.

персонала, който работи във ФЕЕВИ, и от неговия управител. Самата структура като такава не е носител на опит и няма как да бъде, въпреки безспорната си репутация на успешен финансов механизъм, устоял на конкуренцията на многобройните – много често необосновани – грантови програми, реализирани от българските правителства в последното десетилетие. В допълнение на това, трябва да се отбележи, че ФЕЕВИ и неговият управител имат ефективна забрана от УС да набират и финансират проекти, което, логично, доведе до пренасочване на носителите на въпросния капацитет към други задачи.

Източници и обем на финансиране

В предложения текст на ЗИД на ЗЕЕ в чл. 81. (1) т. 5 и 6 се определят нови източници на средства за функциониране на НФД спрямо тези, които са използвани при ФЕЕВИ – средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове и целево предоставени средства от държавния бюджет. Тази промяна дава възможност да се увеличат средствата във Фонда, но липсва текст, с който да се гарантира, че **размерът на средствата ще съответства на нуждите за изпълнението на целите и инвестиционните обеми на Дългосрочната стратегия за обновяване,** а още повече на тези, заложи в проекта на ИНПЕК, предложен за обществено обсъждане. Гарантирането на финансиране за изпълнението на тези цели е от ключово значение за провеждането на тази реформа. Ако този въпрос не бъде законово урегулиран, реформата е практически лишена от съдържание и за съжаление ще станем свидетели на поредното неизпълнение на заложените цели. Този проблем би бил значително по-лесно преодолим при структуриране на НФД като координационно звено към Министерски съвет в съответствие с препоръката по-горе. В заложения вариант, единствените възможни решения са свързани с тромави съгласувателни процедури на стратегията, бизнес плана и проекта на бюджета за приходите и разходите на Фонда с институциите, от които е възможно да бъдат привлечени допълнителни средства.

В допълнение, не е ясно дали източниците на средства по чл. 81. (1) т. 4, 5, 6, и евентуално 7, вкл. задължените лица², ще бъдат третирани като донори и съответно ще имат представителство в Общото събрание на донорите по смисъла на досегашния чл. 84, ал. 1 и § 1., т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗЕЕ. Това има своето значение поради механизма, по който се избира Управителен съвет (УС), съгл. чл. 85. Припомняме, че към момента МЕ разполага с болшинството от гласовете в Общото събрание на донорите (в съотношение 87% / 13%) при номиниране и избор на членовете на УС, но при набиране на нови средства по заложените механизми, това съотношение може да се промени.

² Въпреки че заложеният механизъм „вноски от задължени лица“ в частния случай на ФЕЕВИ/НДФ не работи по причини, многократно разяснявани на заседания на УС на ФЕЕВИ.

Структура и механизми на управление

С предложението на ЗИД на ЗЕЕ се предвижда в голяма степен да се запази структурата на ФЕЕВИ, с няколко промени. В чл. 85 на ЗЕЕ се предвижда, че Управителният съвет на НФД ще бъде от 9 души, като съгласно нова т. 7 в състава на Управителния съвет ще влизат трима избрани от Общото събрание на донорите представители на национално представителни организации и/или на юридически лица с нестопанска цел за общественополезна дейност, насочена към намаляване на риска от глобални изменения на климата. Предвид, че Общото събрание на донорите на фонда е доминирано от Министерство на енергетиката, т.е. решението за тези три места в състава на управителния съвет може да се вземе еднолично, **в интерес на прозрачността на избора е подходящо да бъде законово регламентирано провеждането на подходяща процедура за избор на представителни организации и/или на юридически лица с нестопанска цел за общественополезна дейност за участие в Управителния съвет на НФД.**

При ФЕЕВИ Управителният съвет е органът, който одобрява финансирането на проекти (чл. 86, ал. 2, т.5 от действащия текст на ЗЕЕ). В проекта на ЗИД на ЗЕЕ се предлага това задължение да отпадне за управителния съвет на НФД. Вместо това управителния съвет ще „приема отчети на управителя на фонда за финансирането на проекти и за предоставянето на гаранции по кредити“. **Задължението и правомощието да одобрява проекти обаче не е добавено към функциите на управителя на фонда и остава нерегламентирано.** В предложения нов текст на чл. 87, ал. 2, т.10 се посочва че управителят на фонда подписва договорите за финансиране и гарантиране, но текст относно тяхното одобрение липсва. **Остава нерегламентирано и какво следва да се случи при хипотезата, че Управителният съвет не приеме отчета на управителя на фонда за финансирането на проекти и за предоставянето на гаранции по кредити, а средствата са вече отпуснати, тъй като одобрението на проектите не се извършва от Управителния съвет.**

На фона на освобождаването на Управителния съвет от ключовото задължение и отговорност да одобрява проектите за финансиране от фонда в предложението на ЗИД на ЗЕЕ е добавен нов текст, според който **Управителният съвет ще одобрява назначаването и освобождаването на служители от управителя на фонда** (чл. 87, ал.2, т. 12 от предложения нов текст на ЗЕЕ). Този предложен текст създава предпоставки управителят да бъде лишен от възможност да извършва оптимално и ефективно своята оперативна дейност и е **редно да бъде елиминиран от окончателния вариант на документа.**

В така представения ЗИД на ЗЕЕ липсват следните ключови елементи:

1. Техническа помощ

В реформата от НПВУ ясно е записано, че *„Фондът ще се използва за предлагане на безвъзмездна финансова и техническа помощ, съчетана с финансови инструменти, включващи кредитни линии и гаранции и/или комбинация от тях. Към фонда се предвижда създаването на единна точка за техническата помощ на кандидатите чрез обслужване на едно гише или подобни механизми.“* За съжаление, проекта на ЗИД на ЗЕЕ изцяло пренебрегва възможността за предоставяне на безвъзмездна техническа помощ, а именно създаването на такова звено бе една от основните препоръки от докладите, изготвени по проекта за техническа помощ, финансиран от ЕК, и от паралелните проучвания, проведени от Световна банка.

2. Разработване на политики, финансови инструменти и програми, ориентирани към мобилизирането на частен капитал и повишаване осъзнатото търсене на енергоефективни услуги при добра информираност за всички ползи от това

Не е ясно как проектът на ЗИД на ЗЕЕ допринася за постигането на тази цел, тъй като разработването на политики и програми не може да бъде функция на специализиран финансов механизъм. Това, разбира се, нямаше да е така, ако беше приета препоръката НФД да се структурира като координационно звено към МС. От своя страна, добрата информираност би следвало да се постигне именно от звеното за безвъзмездна техническа помощ, което към момента не е ясно дали и как ще се структурира, финансира и управлява.

3. Водеща финансова схема, която да адаптира финансовите инструменти или структурира допълнителни такива с цел динамичното адресиране на бариерите за повишаването на енергийната ефективност

При настоящето решение, адаптирането на финансовите инструменти или структурирането на допълнителни такива в най-добрия случай може да се приеме за част от дейността на управителя на фонда, за изпълнението на която той няма конкретно задължение или ясна мотивация, особено при наличието на установен бизнес модел. Дори и при наличие на добра воля от негова страна, това решение подлежи на одобрение от УС и Общото събрание на донорите, а набирането на средства за тях е прерогатив на изпълнителната власт и, в случай на разпределение на бюджетни средства, на Народното събрание. Този процес много трудно може да се нарече „динамично адресиране на бариерите“, което отново е следствие от неправилното, според нас, концептуално решение.

4. Законов режим за набиране на средства от спестяванията, генерирани по проекти на НПВУ

С настоящия проект на ЗИД на ЗЕЕ се пропуска възможността да се регламентира процеса на получаване на средства от бенефициентите по проекти по НПВУ, които имат задължение да преведат част от реализираните спестявания към НФД. Очакванията ни са, че този процес няма да бъде реализиран практически именно поради липса на законов режим за това.

Въпреки отчетените дефицити в така предложения ЗИД на ЗЕЕ, следва да бъде отбелязано, че са налице и стъпки в положителна посока, които биха улеснили работата на фонда и допринесли за неговата ефективност.

Като положителни елементи в предложения проект за ЗИД на ЗЕЕ се приемат измененията и допълненията към чл. 82, и по-конкретно възможността да се комбинират финансови инструменти с компонент на безвъзмездно финансиране („4. финансови инструменти за проекти по ал. 2 с включен компонент за безвъзмездно финансиране със средства по чл. 81, ал. 1, т. 5 и 6;“). Логиката на новата ал. 2: „(2) Със средствата на фонда приоритетно се финансират проекти за реализиране на мерки за повишаване на енергийната ефективност и за използване на енергия от възобновяеми източници при крайното потребление на енергия в жилищни сгради, публични сгради и сгради на търговски дружества, чрез структурирани за съответните видове сгради финансови инструменти.“ е подчинена на целите на Дългосрочната програма за обновяване и в този план предложената промяна също се приема за положителна. Въпреки това, с цел разширяването на портфолиото от продукти и клиенти на фонда, текстът може да се допълни по следния начин: „Списъкът на допустими, но не изчерпващи възможните проекти включва също така: подобрения в топлоизточника и топлопреносната мрежа; системи за комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия (когенерация); системи за корекция на фактора на мощността; нови топлообменни апарати; нови въздушни компресори; автоматични системи за контрол и управление; проекти на ЕСКО компании; системи за оползотворяване на възобновяеми енергийни източници, напр. енергийни общности, промишлени системи, процеси и техни компоненти, различни от сгради“.

С уважение,

Екип на ЕнЕфект:

инж. Камен Симеонов
инж. Станислав Андреев
инж. Антония Новакова
д-р Драгомир Цанев

Адрес за кореспонденция:

1421 София, пк 43

Офис:

1421 София, бул. Хр. Смирненски 1, ет. 3

Тел.: (02) 963 17 14; 963 07 23; 963 21 69

Факс: (02) 963 25 74

E-mail: eneffect@eneffect.bg

Website: <http://www.eneffect.bg>