

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД БОРОТЬБИ З ЕНЕРГЕТИЧНОЮ БІДНІСТЮ

С. П. Завгородня, к.н. держ. упр, старший науковий співробітник відділу критичної інфраструктури, енергетичної та екологічної безпеки центру безпекових досліджень НІСД

Досліджено європейський досвід боротьби з енергетичною бідністю у розрізі кожного з чинників виникнення і поглиблення цього явища. Визначено пріоритети впровадження заходів боротьби з енергетичною бідністю в Україні з урахуванням досвіду держав Європейського Союзу.

Висновки і рекомендації

Для виявлення і боротьби з енергетичною бідністю в положеннях Третього та Четвертого енергетичних пакетів ЄС регламентовано низку заходів, які держави Європейського Союзу мають впроваджувати у межах енергетичної, соціальної та економічної політики. Зважаючи на інтенсивність дії того чи іншого чинника енергетичної бідності, держави ЄС визначають предмет і заходи впливу державних інституцій. Для реалізації заходів боротьби з енергетичною бідністю в Україні у розрізі кожного з чинників виникнення цього явища **рекомендується**:

1. Міністерству енергетики України розглянути питання щодо розробки за участю Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг механізму залучення постачальників, операторів енергоресурсів до співфінансування заходів енергоефективності будівель у домогосподарствах, які потерпають від енергетичної бідності; надання консультацій з підвищення енергоефективності; підвищення обізнаності споживачів щодо економії енергії, зміни їх поведінки на енергетичному ринку.

2. Державному агентству з енергоефективності та енергозбереження України розглянути питання щодо розроблення програми державної підтримки домогосподарств та/або вразливих споживачів енергоресурсів на придбання обладнання відновлюваних джерел енергії (сонячних панелей, вітроелектростанцій, теплових насосів, геліоколекторів) для потреб самозабезпечення.

3. Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг розробити і впровадити уніфікований механізм інформування побутових споживачів енергоресурсів, що надає порівняння цін на енергоресурси і дозволяє побутовим споживачам обирати постачальника на

найкращих для них умовах, як на спеціалізованих веб-сайтах, так і у формі, що не потребує доступу до мережі Інтернет.

Обґрунтування

Загалом існують різні підходи щодо аналізу чинників виникнення енергетичної бідності. У робочому документі Європейської Комісії зазначається, що енергетична бідність зумовлена такими чинниками, як низька енергоефективність будівель, високі ціни на енергоресурси, рівень доходів населення. У звіті Міжнародного енергетичного агентства (МЕА) зазначається, що енергетична бідність обумовлюється двома основними факторами: відсутністю доступу до електроенергії та чистої енергії для приготування їжі. Комбінація основних чинників енергетичної бідності окреслює коло інших чинників, що характеризують: 1) звички споживачів енергії; 2) обмежені можливості доступу до енергії (неможливість перейти до використання інших видів енергетичних ресурсів відповідно до потреб споживачів, інвестувати в будівництво нових енергетичних інфраструктур); 3) невідповідність між енергетичними потребами домогосподарств і доступністю енергії для населення через соціальні, економічні або медичні причини; 4) низьку поінформованість про програми підтримки споживачів енергоресурсів та заходи енергозбереження в побуті.

Чітко відокремити заходи боротьби з енергетичною бідністю в державах ЄС у розрізі кожного з чинників виникнення цього явища не є можливим через їх причинно-наслідковий зв'язок. Проте, для визначення предмету впливу державних інституцій на основі врахування досвіду інших держав у боротьбі з енергетичною бідністю здійснено спробу структурувати заходи боротьби з цим явищем у розрізі кожного з чинників енергетичної бідності (додаток 1):

- 1) низька енергоефективність будівель;
- 2) високі витрати на енергоресурси у складі доходів домогосподарств;
- 3) звички користувачів електроенергії;
- 4) обмежені можливості доступу до альтернативних видів енергії;
- 5) невідповідність між енергетичними потребами домогосподарств і доступністю енергії для населення через соціальні чи медичні причини;
- 6) низька поінформованість про програми підтримки споживачів енергоресурсів та заходи енергозбереження в побуті.

В Україні рівень *енергоефективності будівель* є значно нижчим у порівнянні з державами ЄС. У Норвегії статистика показує, що загальне енергоспоживання домашніх господарств в середньому складає 140-170 кВт·год/м², у Болгарії - 100-130 кВт·год/м². В Україні серед будівель, що пройшли енергетичну сертифікацію, найвищий клас енергоефективності «А» отримали 14 житлових будинків (серед них лише 4 житлові будинки, що введено в експлуатацію). Серед таких житлових будинків найнижчий рівень споживання енергоресурсів зафіксовано у розмірі 44,6 кВт·год/м², питомі викиди CO₂ – 15.5 кг/м² за рік. Серед житлових будинків, яким надано найнижчий клас енергоефективності «G», найвище значення споживання

енергоресурсів зафіксовано у розмірі 690,1 кВт·год/м², питомі викиди CO₂ - 40,5 кг/м² за рік.

Для удосконалення заходів боротьби з енергетичною бідністю в Україні у розрізі енергоефективності будівель доцільно використати досвід держав ЄС щодо зміцнення співробітництва між споживачами, виробниками, постачальниками енергії та неурядовими організаціями у напрямку підвищення енергоефективності будівель вразливих споживачів та/або споживачів, що потерпають від енергетичної бідності. Зокрема доцільно розглянути можливість залучення постачальників енергії, операторів мережі до надання грантів, субсидій вразливим споживачам та/або споживачам, що потерпають від енергетичної бідності, для термомодернізації будівель та заміни систем опалення з урахуванням досвіду Великої Британії, Данії, Мальти, Нідерландів, Франції. В аспекті залучення постачальників енергії, неурядових організацій до проведення консультацій з підвищення енергоефективності доцільно врахувати досвід Австрії, Бельгії, Нідерландів.

Для скорочення енергетичної бідності *у розрізі високих витрат на енергоресурси у складі доходів домогосподарств* доцільно врахувати досвід Бельгії, Великої Британії, Німеччини, де одночасно діє соціальний тариф для окремих категорій споживачів енергоресурсів (вразливі споживачі енергоресурсів, наприклад люди з інвалідністю) та надається державна соціальна допомога визначеній групі споживачів (домогосподарства, які мають низький рівень доходу). Для скорочення заборгованості вразливих споживачів за енергетичні послуги в Україні, окрім існуючого механізму реструктуризації заборгованості, доцільно використати досвід Франції, Німеччини, де домогосподарствам, які отримують соціальну допомогу, й безробітним (в окремих випадках) регіональні органи влади можуть надавати позики чи фінансову допомогу.

Вплив такого чинника енергетичної бідності як *звички користувачів енергії* в Україні проявляється, головним чином, в існуванні патерналістських очікувань у споживачів енергоресурсів. Впровадження інструментів адресної соціальної підтримки населення, спрямованих на захист від можливого зростання цін на енергетичних ринках, на відміну від раніше існуючої моделі (коли поведінка людини в енергетичній сфері жорстко визначалася державою) передбачає становлення споживача як суб'єкта енергетичного ринку. В результаті цього споживач енергоресурсів має не лише права, але й відповідальність щодо реалізації власних інтересів на основі енергоефективного та енергоощадного споживання. Для енергоефективного та енергоощадного споживання енергоресурсів у проекті Закону України «Про енергетичну ефективність» визначено шляхи популяризації та стимулювання підвищення рівня енергоефективності. Окрім цього, для запобігання поширенню енергетичної бідності у розрізі зазначеного чинника доцільно розглянути можливість запровадження механізму надання вразливим споживачам індивідуальних порад і рекомендацій щодо заходів економії енергії, зміни їх звичок, з використанням досвіду держав ЄС.

В Україні *обмежені можливості доступу до альтернативних видів енергії* досить гостро вирізняються у недієздатності побутових споживачів повноцінно брати участь в енергетичному ринку за рахунок переходу від централізованих системи до розподіленої генерації. Це проявляється у обмеженій можливості: 1) переходу побутових споживачів від централізованого теплопостачання до систем опалення з відновлюваних джерел; 2) побутових споживачів інвестувати у нові види виробництва електроенергії з відновлюваних джерел. Поряд з цим, серед відновлюваних джерел енергії, які використовуються домогосподарствами, є біопаливо та відходи. Така ситуація сигналізує про повернення селян до опалення будинків дровами. За результатами опитування щодо ефективності урядової програми «Теплі кредити» найбільшу економію природного газу домогосподарства досягли за заходом «придбання негазових та неелектричних котлів».

Для скорочення енергетичної бідності у розрізі зазначеного чинника варто врахувати досвід держав ЄС, де функціонують схеми державної підтримки побутових споживачів для встановлення або заміни систем опалення з відновлюваних джерел, з таких як геотермальне тепло, енергія доквілля, сонячна енергія (Кіпр, Польща, Фінляндія, Хорватія); встановлення установок малої генерації електроенергії з відновлюваних джерел (Мальта, Польща, Словаччина, Швеція).

Невідповідність між енергетичними потребами домогосподарств і доступністю енергії для населення через соціальні та медичні причини найбільшою мірою позначається на таких категоріях споживачів енергоресурсів, як: люди, які мають важкі захворювання та потребують довготривалого лікування; люди з інвалідністю. Інтенсивність впливу зазначеного чинника обумовлена тим, що Україна знаходиться серед держав з високим рівнем захворюваності на рак (щорічно близько 65 тисяч осіб помирають від раку, а 140 тисяч дізнаються про свою хворобу), залишається анти-лідером серед європейських країн в боротьбі з туберкульозом, близько 3,5 мільйона людей мають захворюваність на цукровий діабет, 2,7 млн. осіб мають інвалідність. Для пом'якшення впливу зазначеного чинника в боротьбі з енергетичною бідністю в Україні доцільно використати досвід ЄС, який за цим чинником передбачає удосконалення механізму захисту вразливих споживачів (люди з інвалідністю, люди, які мають важкі захворювання), спрямованого на задоволення потреб таких споживачів в електричній енергії та природному газі.

На лібералізованих ринках електроенергії та природного газу *низька поінформованість споживачів про існуючі пропозиції, програми підтримки, заходи енергозбереження в побуті* спричиняє виникнення проблеми забезпечення доступності енергії для населення, поглиблення енергетичної бідності. Для забезпечення інформування побутових споживачів у сфері енергетики в Україні Законом України «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» визначено основні положення з доступу споживачів до інформації про встановлення

цін/тарифів, заходи з енергозбереження, формування та виконання інвестиційних програм. Наразі для забезпечення інформування побутових споживачів у сфері енергетики функціонує мобільний додаток «Енергетика онлайн», Інтерактивний реєстр електропостачальників, НКРЕКП проводить активну роботу щодо взаємодії з національними та регіональними редакціями та журналістами профільних і ділових видань, інформаційних агентств, телеканалів та радіостанцій.

Для удосконалення заходів боротьби з енергетичною бідністю в Україні у розрізі зазначеного чинника доцільно використати досвід ЄС, що передбачає розробку інструментів: залучення постачальників, операторів енергоресурсів до надання вразливим споживачам консультацій з покращення енергоефективності їх житла (Латвія, Люксембург, Німеччина); для порівняння ціни на електроенергію та природний газ різних постачальників енергії на незалежних спеціалізованих веб-сайтах (Люксембург, Словаччина). Але, впроваджуючи досвід цих держав ЄС в Україні, варто враховувати особливості розподілу в Україні домогосподарств за доступом до послуг Інтернету (лише 61,5% домогосподарств мають доступ до Інтернету вдома, з них 78,5% - у великих містах, 61,9% - у малих містах, лише 40,6% - у сільській місцевості).

Заходи боротьби з енергетичною бідністю в державах ЄС

Фактори енергетичної бідності	Країна	Заходи боротьби з енергетичною бідністю			
		Засоби здійснення	Цільові групи	Суб'єкти реалізації	Результати впровадження
1. Низька енергоефективність будівель	Велика Британія	Energy Company Obligation - постачальники енергії повинні підтримувати здійснення заходів з енергоефективності серед домогосподарств з низьким рівнем доходу та вразливих споживачів.	Домогосподарства, які знаходяться у сільської місцевості, які отримують соціальні виплати, мають низький рівень доходу, пенсіонери, вразливі споживачі, безробітні	Національний уряд Постачальники енергоресурсів	З моменту створення схеми в січні 2013 року щороку здійснювалося близько 500 000 заходів щодо термоізоляції будівель.
	Данія	Energy subsidy - оператори системи розподілу, оператори системи передачі повинні щороку забезпечувати певний рівень енергозбереження. Вони виконують ці зобов'язання, надаючи споживачам субсидії на заходи з енергоефективності, такі як утеплення будинків або заміна масляних систем опалення.	Всі споживачі енергоресурсів	Оператори енергомережі	
	Мальта	Energy efficiency obligations – програма зобов'язань з енергоефективності вимагає від постачальників електроенергії та природного газу досягнення певної економії енергії. За цією програмою пріоритетна частка заходів з енергоефективності має бути	Всі споживачі енергоресурсів	Постачальники енергії Оператор мережі	

		впроваджена у домогосподарствах, які постраждали від енергетичної бідності			
	Нідерланди	Energy bank – захід, спрямований на допомогу домогосподарствам, надаючи короткострокову фінансову підтримку рахунків за енергію, а також енергетичну консультацію через добровільного радника. Також надаються деякі незначні матеріали для підвищення енергоефективності.	Домогосподарства з низьким рівнем доходу, а також ті, які отримують соціальну допомогу	Неурядова організація Оператор мережі	Заощадження на домогосподарство становили від 56 до 113 євро на рік.
	Франція	White certificate scheme - Energy poverty obligation – інструмент передбачає покладання зобов'язань на постачальників енергії, за якими вони мають сприяти заходам з енергоефективності, включаючи конкретні зобов'язання щодо підтримки бідних домогосподарств енергоносіїв.	Домогосподарства з низьким рівнем доходу	Постачальники енергоресурсів Національний уряд	
	Австрія	Electricity help fund - програма надає домогосподарствам енергетичний аудит для підвищення енергоефективності, а також підтримку із заміною побутових приладів. Ця програма також забезпечує підтримку рахунків за енергію у надзвичайних ситуаціях.	Домогосподарства з низьким рівнем доходу	Постачальники енергоресурсів Неурядові організації	Захід підтримує від 400 до 500 домогосподарств на рік.
	Бельгія	Energy Savers - забезпечує безкоштовне сканування енергії (плюс подальші перевірки), невеликі енергозберігаючі заходи, теплоізоляцію житла вразливих споживачів.	Домогосподарства, членами яких є люди з інвалідністю	Неурядова організація (KOMOSIE)	У 2010 році було здійснено 21400 енергетичних перевірок та утеплено понад 1200 дахів.

	Нідерланди	Energy box – захід, спрямований на допомогу домогосподарствам шляхом надання енергетичних консультацій через добровільного радника. Також надаються деякі незначні прилади для підвищення енергоефективності.	Всі споживачі енергоресурсів	Суб'єкти господарювання Регіональні органи влади Оператори енергосистеми	Заощадження на домогосподарство становили від 56 до 113 євро на рік.
2. Високі витрати на енергоресурси у складі доходів домогосподарств	Бельгія	Electricity and gas fund - соціальні служби надають фінансову підтримку для оплати рахунків за електроенергію та газ домогосподарствам, допомагають узгоджувати плани погашення заборгованості, стимулюють до теплоізоляції будівель та енергоефективності побутової техніки.	Домогосподарства, які мають заборгованість за енергоресурси	Регіональні органи влади, Національний уряд	Кількість випадків, що потребують фінансової підтримки, зменшилась з 52 184 у 2008 році до 28 895 у 2015 році.
	Бельгія	Social tariff for natural gas and electricity – за цією програмою діє знижений тариф на електроенергію та природний газ для окремих категорій споживачів. Енергетичний регулятор (CREG) розраховує соціальний тариф кожні півроку і визначає найменш можливі ціни на електроенергію та газ.	Люди з інвалідністю, домогосподарства, які отримують соціальну допомогу, вразливі споживачі	Національний уряд	У 2016 році 8,5% бельгійських домогосподарств (460 000 контрактів) отримали соціальний тариф автоматично.
	Велика Британія	Energy Price Cap – встановлення межі максимальної ціни на енергоресурси для вразливих споживачів	Вразливі споживачі енергоресурсів	Національний уряд	У січні 2019 р. надано можливість 11 млн домогосподарств уникнути високих тарифів на енергоресурси
	Велика Британія	Warm Home Discount - захід забезпечує фінансову допомогу домогосподарствам у сплаті рахунків за електроенергію у період з жовтня по березень.	Домогосподарства, які отримують соціальну допомогу, домогосподарства з низьким рівнем	Постачальники енергії Національний уряд	З квітня 2015 року по березень 2016 року вразливим споживачам було надано підтримку в розмірі 320 мільйонів фунтів стерлінгів, у тому

			доходу, пенсіонери		числі знижки в розмірі 140 фунтів стерлінгів майже 2,2 мільйона вразливих споживачів.
Німеччина	Social funding for energy bills Hannover - захід забезпечує пряму фінансову підтримку покриття рахунків за енергоносії та консультування вразливих споживачів щодо фінансових та правових питань, що стосуються рахунків за енергоносії.	Домогосподарства, які отримують соціальні виплати домогосподарства, які мають низький рівень доходу	Регіональні органи влади		5000 відключень можна було запобігти за допомогою заходу з 2011 по 2016 рік.
Німеччина	Care-Energy social tariff Hamburg – за цією програмою діє обмеження на рахунки за електроенергію для домогосподарств з низьким рівнем доходу максимум до 4% від рівня їх доходу, або ж загальний рахунок за енергетичні ресурси (включаючи електроенергію, тепло, нафту, вугілля, деревину, газ) максимум до 8% від рівня їх доходу	Домогосподарства з низьким рівнем доходу	Постачальники енергії		
Франція	CCAS Emergency Financial Assistance – за цією програмою домогосподарство, яке стикається з енергетичним боргом, може подати заявку на виняткову фінансову підтримку до місцевої соціальної служби.	Домогосподарства, які мають борги за енергоресурси	Регіональні органи влади		
Німеччина	Loan for outstanding energy payments - захід надає домогосподарствам позики для покриття енергетичних витрат, якщо вони не можуть оплатити рахунок за енергію та можуть зіткнутися з роз'єднанням.	Домогосподарства, що отримують соціальну допомогу Безробітні	Національний уряд Регіональні органи влади		

3. Звички користувачів енергії	Франція Італія Мальта Іспанія Велика Британія	Consumer empowerment in a smart meter world (SMART-UP) - заохочує активне використання розумних лічильників та домашніх дисплеїв вразливими споживачами для зміни їх енергетичної поведінки. Соціальні працівники навчені консультувати та давати поради щодо розширення можливостей підвищення енергоефективності житла вразливих споживачів.	Вразливі споживачі енергоресурсів	Європейський Союз	Мета - залучити 5000 вразливих домогосподарств загалом.
	Болгарія Хорватія, Словенія	Reduced Energy Use And Change Habits (REACH) - цей проект сприяв зменшенню енергетичної бідності, надавши можливість енергетично бідним домогосподарствам вживати заходів для економії енергії та зміни своїх звичок, а також визначивши енергетичну бідність як проблему, що вимагає структурних рішень.	Вразливі споживачі	Європейський Союз	Радники з питань енергетики здійснили 1600 візитів додому та надали індивідуальні поради для підтримки енергетично бідних домогосподарств.
	Чехія	ЕФЕКТ – програма головним чином спрямована на сприяння енергоефективності шляхом підвищення обізнаності та забезпечення освіти щодо економії енергії.	Всі споживачі енергоресурсів	Національний уряд	Перша програма ЕФЕКТ стартувала у 2000 році
4. Обмежені можливості доступу до альтернативних видів енергії	Кіпр	Support scheme for installation or replacement of solar water heating systems for houses - захід надає домогосподарствам фінансову допомогу для встановлення або заміни сонячних водяних систем опалення.	Всі споживачі енергоресурсів	Національний уряд	Доступний бюджет становить 600 000 євро.

Польща	Clean Air programme - програма «Чисте повітря» передбачає фінансування на вдосконалення систем опалення в житлі.	Всі споживачі енергоресурсів	Національний уряд	
Фінляндія	Energy Subsidy by Households - надаються гранти та податкові пільги на заходи з реконструкції, що підвищують ефективність житла та на заміну системи опалення з відновлюваних джерел енергії.	Домогосподарства з низьким рівнем доходу	Національний уряд	Грант покриває до 25% витрат, а максимальний податковий кредит на рік становить 2000 євро.
Хорватія	Subsidy for heating system replacement in family houses – за цією програмою здійснюється фінансова підтримка на заміну систем опалення на нові, більш енергоефективні.	Всі споживачі енергоресурсів	Національний уряд Регіональні органи влади	Передбачалося, що щорічна економія енергії складе близько 27 ГВт-год, щорічні обсяги викидів CO ₂ , складуть близько 6443 тонни.
Мальта	Support schemes for renewable energy and insulation – забезпечує фінансову допомогу домогосподарствам в інвестуванні у відновлювані джерела енергії та енергоефективність.	Всі споживачі енергоресурсів	Національний уряд	
Польща	Prosument - subsidies for small RES installations - захід включає субсидії для встановлення малої генерації енергії з відновлюваних джерел	Всі споживачі енергоресурсів	Національний уряд Регіональні органи влади	
Словаччина	Green for households - захід надає фінансову допомогу домогосподарствам у встановленні малих установок з відновлюваних джерел енергії.	Всі споживачі енергоресурсів	Національний уряд	
Швеція	Subsidies for energy storage - захід забезпечує фінансову допомогу з покриття частини витрат на установки зберігання електроенергії.	Всі споживачі енергоресурсів	Національний уряд	

	Швеція	Subsidies for solar systems – забезпечує фінансову допомогу домогосподарствам на компенсацію частки від інвестиційних витрат на сонячні системи.	Всі споживачі енергоресурсів	Національний уряд Регіональні органи влади	
5. Невідповідність між енергетичними потребами домогосподарств і доступністю енергії для населення через соціальні чи медичні причини	Угорщина	Protection for disabled consumers – у відповідності до цього інструменту, люди з інвалідністю не можуть бути відключені від постачання енергоресурсів у разі несвоєчасної оплати або несплати. Вони також мають можливість отримувати додаткову інформацію про свої рахунки.	Люди з інвалідністю	Національний уряд	
	Словенія	Disconnection protection vulnerable households – заборона на відключення вразливих споживачів від електропостачання у тих випадках, коли відключення може загрожувати життю або мати серйозні наслідки для здоров'я.	Вразливі споживачі	Національний уряд Оператори енергосистеми	
6. Низька поінформованість про програми підтримки споживачів енергоресурсів та заходи енергозбереження в побуті	Люксембург Словаччина	Calculix – Price comparison website, Price calculator – інструмент дозволяє порівнювати ціни на електроенергію та природний газ різних постачальників енергії.	Всі споживачі енергоресурсів	Регулятор	
	Латвія	Energy Efficiency Obligation Scheme – інструмент зобов'язує, щоб постачальники електроенергії досягли певної економії енергії, інформуючи споживачів про енергоефективність та сприяючи вдосконаленню енергоефективності.	Всі споживачі енергоресурсів	Постачальники енергії	

	Люксембург	Energy efficiency obligations – інструмент зобов'язань з енергоефективності вимагає від постачальників електроенергії та природного газу досягнення певної економії енергії, інформуючи споживачів про енергоефективність та сприяючи вдосконаленню енергоефективності.	Всі споживачі енергоресурсів	Постачальники енергії	
	Німеччина	Caritas Electricity saving check – за цією програмою для окремих домогосподарств проводиться енергетичний аудит їх житла, надаються консультації щодо покращення енергоефективності, а також деяке основне енергозберігаюче обладнання (наприклад, світлодіодні ліхтарі). Домогосподарствам також надається можливість придбати новий енергоефективний холодильник за нижчою ціною.	Домогосподарства, які отримують соціальну допомогу, які мають низький дохід, пенсіонери, безробітні	Національний уряд Неурядові організації	Домогосподарства можуть заощадити в середньому на рік 130 євро на витратах енергії. За термін служби обладнання, що надається, може бути збережено 275 мільйонів євро, а також знижено рівень CO ₂ близько 440 000 тонн на рік

Джерело: складено автором за даними EU Energy Poverty Observatory (<https://www.energypoverty.eu/>)