

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО

ПРОЕКТ НА ПОСТАНОВЛЕНИЕ НА МС ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ДЕЙНОСТИ НА „БЪЛГАРСКА БАНКА ЗА РАЗВИТИЕ“ ЕАД

Настоящото становище се подава във връзка с проведената процедура по обществени консултации по **Проект на постановление на Министерския съвет за възлагане на дейности на „Българска банка за развитие“ ЕАД** (консултация № 12066, инициатива на **Министерството на финансите**) с открит срок за публично обсъждане от 08.01.2026 г. до 22.01.2026 г. на Портала за обществени консултации на Министерския съвет.

Предложеният проект на постановление цели да осигури правна рамка за възлагане на „Българска банка за развитие“ ЕАД (ББР) на функции, свързани с изпълнението на инвестиционния компонент „Схема за субсидиране – обновяване на жилищни сгради“ по Националния план за възстановяване и устойчивост (Компонент 4, Инвестиция С4.19), като част от националните усилия за енергийната модернизация на жилищния фонд и постигането на зелен преход в строителния сектор.

В настоящото становище се прави преглед на текстовете на проекта на постановление с оглед на тяхното съответствие с нормативната рамка, заложените политики и потенциалните последици за участниците в програмата, както и се дават препоръки по съществени аспекти, които са от значение за ефективното и справедливо прилагане на предложените решения.

1. Повторно оценяване и класиране на проектите

Постановлението предвижда повторна проверка за допустимост за съответствие с условията за кандидатстване на 463 сключени договора, както и повторна оценка и класиране на включените в резервния списък 2175 проекта, въпреки че проектните предложения вече са преминали пълна процедура по оценка и одобрение в рамките на Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ), като методиката за оценка е идентична с предвидената в проекта на постановлението. Това **поредно оценяване без въвеждане на нови обективни критерии** представлява недопустима промяна на вече приключилата процедура и създава сериозен риск от **правна несигурност и съмнения за субективизъм**, което допълнително ще възпрепятства ефективното управление на средствата. Такъв подход би довел и до значителна административна тежест и неминуемо **забавяне на изпълнението**, което от своя страна ще продължава да допринася към усложняването на реалното изпълнение в следствие на **неадекватността на договорените бюджети спрямо постоянно увеличаващите се цени на строителните материали и дейности**. Дори и при отказ или отхвърляне на някои от бенефициентите, финансирането би обхванало само силно ограничен дял от кандидатите, което прави процедурата неефективна и неоправдана от гледна точка на ресурси и време. Заедно с това, отхвърлянето на вече договорени проекти или промяната на класирането в резервния списък ще доведе до **сериозно социално напрежение и негативи за местните власти**, които и към настоящия момент посрещат недоволството на гражданите от забавянето на проектите по причини извън техния контрол, правомощия и задължения,

Препоръка:

Предлагаме да се използва вече утвърдената оценка и класиране по Процедура 4.023 „Подкрепа за устойчиво енергийно обновяване на жилищния сграден фонд - Етап I“ и по Процедура 4.024 „Подкрепа за устойчиво енергийно обновяване на жилищния сграден фонд - етап II без повторно оценяване. Това ще осигури правна сигурност, бързо и ефективно стартиране на изпълнението на проектите и ще намали административната тежест, като същевременно ще намали социалното напрежение, което вече съществува поради забавянето на изпълнението на програмата. Предлагаме да бъде определен реалистичен краен срок за изпълнение на проектите – до края на 2027 г. (вж. също т. 6), тъй като продължителното отлагане на дейностите води до обективна неадекватност на одобрените бюджети спрямо актуалните пазарни условия и застрашава реалното им изпълнение.

2. Функции и възнаграждение на Българска банка за развитие (ББР)

В проекта на постановление е посочено, че предвидените 5% за „Българска банка за развитие“ ЕАД са предназначени за дейности по оценка, класиране и експертно и техническо обслужване на проектите. В същото време следва да се отбележи, че тези дейности вече са изпълнени в рамките на процедурите по Националния план за възстановяване и устойчивост, поради което тяхното повторно финансиране е необосновано.

За сравнение, за общините, в качеството им на водещи партньори, е предвиден разход до 2%, в рамките на който се извършват дейности по организация на процеса, комуникация със сдруженията на собствениците, консултации, огледи на място, административно и правно съдействие, както и осъществяване на публичност.

Препоръка:

В съответствие с препоръките, изложени в точка 1 по-горе, препоръчваме размерът на възнаграждението от 5% за „Българска банка за развитие“ ЕАД да бъде преразгледан, като се вземе предвид вече извършената оценка, класиране и администриране в рамките на Националния план за възстановяване и устойчивост. Предлагаме тези 5% да бъдат значително редуцирани и/или пренасочени към подкрепа на дейности, които реално изискват допълнително финансиране, като например техническо управление, контрол върху изпълнението, технически мониторинг на резултатите, проучване на удовлетвореността на гражданите или други съпътстващи дейности, които към момента не са ресурсно осигурени. Също така е важно да се гарантира, че възнаграждението е адекватно на изпълнените дейности, за да се осигури максимално ефективно използване на наличния ресурс за изпълнение на целите на програмата.

3. Законодателен ангажимент и осигуряване на финансиране

Въпреки прехвърлянето на ресурса по одобрените проекти по НПВУ към ББР, към момента все още не е изпълнен ангажиментът по *чл. 109 от Закона за държавния бюджет за 2025 година* за разработване на Национална програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради за периода 2025–2029 г. с прогнозен ресурс от 2,5 млрд. лв. Насочването на този ресурс към сградите в резервния списък би позволило в най-кратък срок да се обновят по-голям брой жилищни сгради, като се използва демонстрирания интерес от страна на собствениците и частично наличната предпроектна документация.

Препоръка:

Препоръчваме приоритетно и спешно разработване и приемане на Национална програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради за периода 2025–2029

г., която да осигури необходимите ресурси за покриване на разходите по проектите в резервния списък. Настояваме за приоритетно и спешно разработване на устойчив пазарно-ориентиран финансов механизъм за сградно обновяване с гарантиран постоянен ресурс и специализирани програми, насочени към различните типове жилищни сгради. Това ще гарантира по-широк и устойчив ефект от инвестициите в обновяването на жилищния фонд в съответствие с изискванията на европейското законодателство и националните стратегически документи в областта.

4. Възможност за техническа оптимизация на проектите

Енергийните обследвания, изготвени масово през 2023 г., не отразяват настъпили промени в сградите, като например частично внедрени нови мерки за енергийна ефективност (напр. подмяна на дограма в даден апартамент или в цяла стълбищна клетка, полагане на топлоизолация на част от стените, смяна на топлоизточник; и т.н.). Подобни промени неминуемо ще имат ефект върху обхвата и бюджета на проектите, а демонтирането на наскоро подменени компоненти и поставянето на нови такива, освен че е нерационално и икономически неоправдано, би предизвикало силно недоволство и съпротива сред собствениците. Това, от една страна, може да ограничи постигането на оптимален енергиен резултат (в случай, че енергийните характеристики на изпълнените мерки не отговарят на заложените в обследването), но от друга, би следвало да освободи ресурс за подобряване на други от предвидените мерки, с които да се оптимизира изпълнението и да се постигнат по-високи резултати от първоначално предвидените.

Препоръка:

Предлагаме да се регламентира възможност за техническа оптимизация по време на изготвяне на инвестиционните проекти, при която енергийните обследвания запазват ролята си като базов документ, но проектантът може да отчита настъпили промени, като негово задължение ще бъде да гарантира, че сградата постига препоръчаната в обследването или по-добра енергийна характеристика. Това ще позволи адаптиране на проектите спрямо реалната ситуация в сградите и постигане на по-висока енергийна ефективност.

5. Режим за държавни помощи за общински, държавни и социални жилища

Настоящото задължително прилагане на режима de minimis не отчита спецификата на общинските и държавните жилища за социално настаняване, които изпълняват важна обществена роля и не функционират на пазарен принцип. Това затруднява финансирането на проектите и може да доведе до невъзможност за изпълнението им, което ще е в ущърб на гражданите, проявили инициатива за кандидатстване и вложили собствени средства за изготвяне на необходимата документация.

Препоръка:

Препоръчваме да се предвиди специален режим за държавни помощи за жилищата за социално настаняване, който да отчита обществената им функция и липсата на пазарен интерес. Това може да бъде чрез прилагане на режим „непомощ“, услуги от общ икономически интерес или друг допустим подход според националната и европейска практика. Прилагането на специален режим, който отчита социалната функция на тези жилища, е ключова предпоставка за улесняване и ускоряване на обновяването на социалния жилищен фонд, който от своя страна е задължителен за успешното изпълнение на социални и демографски политики на местно равнище.

6. Управленски риск при прилагане на постановлението

Проектът на постановление създава съществени управленски рискове, произтичащи от неясно разпределение на ролите, отговорностите и правомощията между участващите институции, както и от липсата на достатъчно регламентирани механизми за контрол, отчетност и защита на участниците в процеса.

В постановлението „Българска банка за развитие“ ЕАД е определена като „партньор по изпълнението на схемата“, без ясно дефиниран правен статут по отношение на действащата рамка за управление на средствата от Европейския съюз. Банката не е управляващ орган, междинно звено или бенефициент по смисъла на приложимото законодателство, което създава правна неяснота относно характера на вземаните решения, приложимия ред за тяхното обжалване и отговорността при допуснати грешки или забавяния.

Допълнителен риск произтича от разпоредбата, съгласно която решенията на Инвестиционния комитет са окончателни, без да е предвиден механизъм за административен контрол или обжалване. Това поставя под съмнение ефективната защита на правата на общините и крайните получатели и създава предпоставки за възникване на съдебни спорове, които могат да блокират изпълнението на програмата.

Допълнително следва да се отчете, че „Българска банка за развитие“ ЕАД не притежава установена практика в администрирането и управлението на програми с подобен мащаб, сложност и обществена значимост, при което делегирането на правомощия за вземане на окончателни и съгласно проекта на постановление необжалваеми решения на Инвестиционен комитет, чийто състав, ред на формиране и принципи на подбор не са уредени, създава предпоставки за правна несигурност и затруднява ефективното прилагане на принципите на прозрачност, отчетност и защита на правата на заинтересованите страни.

Постановлението не урежда отговорността на ББР при неправомерни откази за финансиране, при системни забавяния или при управленски грешки, въпреки че именно Банката разполага с основните правомощия по оценка, класиране, договаряне и разплащане. В същото време негативните последици и общественото недоволство се прехвърлят изцяло върху общините в качеството им на водещи партньори.

Липсата на нормативно определени срокове за ключови действия на ББР като проверка за допустимост, оценка и класиране създава сериозна непредвидимост, затруднява планирането на местно ниво и повишава риска от значителни забавяния в реалното изпълнение.

Комбинацията от неясен институционален статут, отсъствие на механизми за контрол и обжалване, липса на ясно разпределена отговорност и недостиг на задължителни срокове създава реална опасност от блокиране на програмата, натрупване на социално напрежение и компрометиране на доверието на гражданите както към текущата схема, така и към бъдещи програми за енергийно обновяване.

Препоръка:

С оглед ограничаване на посочените управленски рискове предлагаме в проекта на постановление да бъдат въведени допълнителни разпоредби, които:

- ясно дефинират правния статут на „Българска банка за развитие“ ЕАД при управлението на Схемата за субсидии и приложимия ред за контрол и обжалване на решенията;
- определят начина на сформиране и състава на Инвестиционния комитет;
- регламентират механизъм за административен и/или съдебен контрол върху решенията на Инвестиционния комитет;
- определят задължителни срокове за извършване на основните действия от страна на ББР;

- предвидят механизъм за отговорност при неправомерни откази, системни забавяния или управленски грешки;
- осигурят по-добър баланс между правомощията и отговорностите на участващите институции, така че общините да не поемат непропорционален репутационен и социален риск.

7. Размер на средствата

Прави впечатление, че в чл.1 на проекта за постановление е посочено, че МФ предоставя от Механизма за възстановяване и устойчивост на Банката сума в размер до 246 556 225 евро за обновяване на жилищни сгради. От публикуваните материали не става ясно по каква методология е формирана въпросната сума, нито дали тя изчерпва вече поетите ангажменти. Липсата на финансова разбивка не позволява да се оцени дали наличният ресурс е съизмерен с броя и стойността на проектите, включени в списъците по процедури 4.023 и 4.024. включително допълнителните 20% към проектите по процедура 4.024.

Същевременно в чл. 8, ал. 3 е предвидено разпределение на тези средства в четири групи общини, като въпреки липсата на изрично упоменаване, в съответствие с досегашната практика тълкуваме, че лимитът се отнася за всеки град в съответната група. За съжаление в чл. 8 не става ясно дали в лимитите са включени проектите по чл. 6 и чл. 7 (с подписани договори за финансиране с МРРБ), или става дума само за проектите по чл. 8, ал. 1.

Това поражда неяснота относно:

- пълното разпределение на предвидения финансов ресурс;
- наличието и предназначението на неразпределената част от средствата.

Препоръка:

Да се предостави яснота относно механизмите за а) определянето и б) разпределението на финансовия ресурс по типове проекти (такива с или без сключен договори за финансиране с МРРБ) и по групи общини. Да се посочи каква част е заделена за реализиране на проектните предложения от Етап II, които бяха прехвърлени за реализиране по настоящата схема със 100 % субсидиране, и дали отговоря на 100% от индикативните бюджети. Да се посочи дали в този ресурс влизат предвидените разходи за дейности на ББР.

8. Индексация на индикативните стойности

В проекта на постановление не е засегнат въпросът за възможността за индексация на референтните стойности за изпълнение на мерките за енергийна ефективност, определени от МРРБ и заложи в Насоките за кандидатстване с проектните предложения по НПВУ. Към настоящия момент, предвид значителната инфлация и динамиката на строителния пазар, **реалното изпълнение на заложените в проектните предложения мерки за енергийна ефективност е практически невъзможно при действащите референтни стойности**, което създава сериозен риск за успешната реализация на проектите. В съдебната практика вече съществува прецедент, при който изпълнителят е осъдил възложителя за индексация на цената, като в подобни случаи допълнителните разходи ще останат за сметка на общината.

Препоръка:

Да се предвиди възможност за прилагане на *Методиката за изменение на цената на договор за обществена поръчка в резултат на инфлация*, която да е валидна към датата на подписване на споразумение с ББР и Водещият партньор. Да се дефинират правилата за разходване на наличния ресурс в съответствие с препоръките в т. 7 и да се обмислят взаимовръзките с наличния ресурс по Закона за държавния бюджет за 2025 г., упоменат в т.3.

Заклучение

Общинска мрежа за енергийна ефективност ЕкоЕнергия счита, че отразяването на изложените в настоящото становище предложения е ключово условие за ефективното изпълнение на възложените на общините функции като водещи партньори по програмата. Предвид пряката им отговорност за организацията на процеса на местно ниво и ежедневната комуникация със сдруженията на собствениците, липсата на яснота, предвидимост и последователност в прилагането на мерките създава сериозен риск за загуба на обществено доверие и натрупване на социално напрежение. Приемането на предложените промени ще съдейства за запазване на доверието на гражданите, за избягване на конфликти и обществено недоволство и за създаване на стабилна основа за надграждане на програмата чрез бъдещи етапи и дългосрочни механизми за устойчиво обновяване на жилищния фонд.

ОБЩИНСКА МРЕЖА ЗА ЕНЕРГИЙНА ЕФЕКТИВНОСТ ЕКОЕНЕРГИЯ

22 януари 2026 г.