

Национален план за сградно обновяване на България: пропуски и препоръки преди финализирането

2 октомври 2026 г.

Настоящият анализ е адресиран до Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), Министерството на енергетиката (МЕ) и Европейската комисия (ЕК), в подкрепа на изготвянето на окончателната версия на Националния план за сградно обновяване (НПСО / NBRP), която трябва да се финализира до 31 декември 2026 г. Изготвен е въз основа на пълния и съкратения текст на проекто-плана, официалната кореспонденция и оценка на ЕК, одити на Европейската и българската сметна палата, международно сравнение на 6 национални плана и становища на граждански организации. Предоставен е пълен списък на използваните източници в бележките накрая.

Анализът е част от LIFE проектът „Plan4Climate“, съфинансиран от Европейския съюз. Изразените възгледи и мнения са единствено на автора(ите) и не отразяват непременно тези на Европейския съюз или CINEA. Нито Европейския съюз, нито предоставящия финансирането орган могат да бъдат държани отговорни за тях.

Уебстраници на проект LIFE „План за климата“:

<https://plan4climate.caneurope.org/>

<https://www.zazemiata.org/plan4climate-life-2026/>





Автор

Светослав Стойков

Координатор

Екип Енергия и климат

За Земята

svetoslav@zazemiata.org

За повече информация

Радостина Славкова

Координатор

Екип Енергия и климат

За Земята

r.slavkova@zazemiata.org



Съдържание

Национален план за сградно обновяване на България: пропуски и препоръки преди финализирането	1
Резюме	4
Увод	6
Пропуски в българския план	7
I. Финансова рамка: несъгласувани суми и недефинирани източници	7
Таблица: Установени несъответствия в данните	10
II. Данни, регистри и мониторинг	15
III. Непълна пътна карта и амбиция, ограничена до минимума	17
IV. Институционална координация и капацитет	19
V. Бюджет за комуникационна кампания: заявен, но вероятно недостатъчен спрямо документираните бариери.	19
VI. Недостатъци на ЦКО извън липсата на мрежа: финансовият модел структурно противоречи на собствената социална цел на плана.	20
VII. Социалното измерение: силна методология, слаб превод в правила	21
VIII. Жилищният сектор: многофамилни и еднофамилни сгради	22
IX. Изключена категория: сгради на социалните услуги	23
X. По-широк контекст: рискове, документиран от Европейската сметна палата	24
Препоръки и последващи стъпки	25
Важно: за качеството и доверието в плана	25
Желателно - повишава дългосрочното качество	26
Заключение	26
Бележки под линия	27
Използвани източници	27



Резюме

Националният план за сградно обновяване е инструментът, чрез който България трябва да отговори на изискването на Директивата относно енергийните характеристики на сградите (ЕС) 2024/1275: до 2050 г. целият сграден фонд състоящ се от над 2,1 млн. сгради да премине към нулеви емисии. Залогът е директен и осезаем тъй като се отнася за сметките за отопление и охлаждане на милиони домакинства, населението в риск от енергийна бедност, конкурентоспособността на строителния сектор и енергийната сигурност на страната. Именно защото залогът е висок, въпросът не е дали целите на плана са амбициозни, а дали зад тях стои реален механизъм за изпълнение.

Настоящият анализ стига до един централен извод: **проектът поставя правилната диагноза, но все още не отговаря на въпроса как точно поставените цели ще бъдат изпълнени.** Разликата между „имаме анализ“ и „имаме работещ план“ се проявява последователно в три направления.

Първо, финансовата рамка остава недовършена именно там, където е най-нужна. Несъответствията в инвестиционните суми (~59 срещу ~104,7 млрд. евро за целия план; ~11 срещу ~22 млрд. евро за жилищния сектор до 2035 г.) не са просто технически грешки за поправяне, а са симптом на по-дълбок проблем, който планът сам признава: изготвен е от служебен кабинет без мандат за дългосрочни бюджетни ангажименти, а окончателното решение за източниците на финансиране предстои. Точно затова и Европейската комисия, и нейната научна служба (Joint Research Centre - JRC) искат това да бъде изяснено.

Второ, планът не е усвоил напълно собствения си исторически опит. Провалът на модела 80% грант/ 20% самоучастие при Етап II на НПВУ бе с десетократно по-слаба активност спрямо предходния, 100%-грантов Етап I на НПВУ. Това показва ясно, че съфинансирането не проработва като административно решение само по себе си, ако не е подкрепено с кредитни продукти, гаранции и техническа помощ. Съкратената версия на плана все пак предвижда крива на намаляващо публично финансиране до 2050 г., без да обяснява как ще се избегне същия сценарий. Рискът е реален, а не хипотетичен, включително политически, доколкото подобни решения исторически се вземат или отменят под предизборен натиск.

Трето, план с претенция за всеобхватност оставя цели сегменти и цели десетилетия без покритие. Еднофамилните къщи, над 92% от жилищния фонд по брой и над 76% от концентрацията на енергийна



бедност остават без реална програма за подкрепа. Сгради на доставчици на социални услуги (за възрастни хора, хора с увреждания, бежанци) попадат в празнина между жилищните и нежилищните категории. Целите за възобновяема енергия и слънчеви инсталации липсват изцяло като числови стойности, а тези за енергийна бедност спират до 2030 г., въпреки че самият план твърди да очертава пътна карта до 2050 г. Централният инструмент, на който трябва да стъпи преходът отвъд грантовете, е Националният фонд за декарбонизация (НФД) – международно признат за концептуално най-напредничавия сред сравними европейски модели, но продуктовият му дизайн остава неготов, а капитализацията – все още само по хипотетичен път през чакан законопроект, а не като реално постъпил ресурс – на по-малко от четири месеца от крайния срок.

Тези констатации не отменят стойността на положената аналитична работа. Напротив, България е сред малкото държави членки с публикуван, съдържателен план към средата на 2026 г. Въпросът пред окончателната версия е дали тя ще затвори именно тези пропуски, или ще остане добре аргументиран списък с политики, които тепърва трябва да бъдат превърнати в работеща система.

Хронология на процеса (пълни източници в бел.¹):

Дата	Събитие
30.12.2025	Първа версия на НПСО подадена пред ЕК
16.03.2026	Официално отваряне на плана за обществено обсъждане
17.03.2026	Първа широка експертна конференция
22.04.–22.05.2026	Процедура за избор на управител на Националния фонд за декарбонизация (НФД)
16.06.2026	Подписан договор с управител на НФД
14.07.2026	Първо официално оценяване на НПСО документите от ЕК
29.09.2026	Все още няма отворен финансов продукт на НФД за граждани
31.12.2026	Краен срок за окончателната версия на НПСО

¹30.12.2025 и 17.03.2026: Д. Янкова, БТА. 16.03.2026 и 17.03.2026: Н. Найденов/БТА. 22.04.–22.05.2026, 16.06.2026: bgeef.com, economic.bg, focus-news.net. 14.07.2026: прессъобщение на ЕК. 16.09.2026: потвърдено при подготовката на настоящия анализ.



Увод

Сградите формират около 40% от крайното енергийно потребление на ЕС и около половината от потреблението на газ.² [Директивата относно енергийните характеристики на сградите \(ЕС\) 2024/1275 \(ДЕХС\)](#) изисква всички нови сгради да са с нулеви емисии до 2030 г., а съществуващите трансформирани в такива до 2050 г., като НПСО (чл. 3 от ДЕХС) е инструментът за постигане на тази цел.³ За България залогът е особено висок: сграден фонд от над 2,1 млн. сгради, стар и с лоши енергийни характеристики, от които 267,5 млн. м² реално обитавана площ формират почти цялото енергийно потребление на сектора;⁴ риск от енергийна бедност при 28,5% от населението,⁵ концентриран над 76% в еднофамилни къщи и къщи близнаци,⁶ който сегмент е без реална програма за подкрепа повече от десетилетие.⁷ Именно затова качеството на НПСО определя пряко разходите за енергия на милиони домакинства, изпълнението на националните климатични цели (енергоспестяващите мерки са и адаптационна мярка, за справяне с климатичните рискове), както и конкурентоспособността на строителния сектор и енергийната сигурност на страната.

НПСО обхваща целия национален сграден фонд и включва: пътна карта с цели до 2050 г.; минимални стандарти за енергийни характеристики (МСЕХ) за нежилищни сгради;⁸ схема за паспорти за поетапно обновяване;⁹ график за декарбонизация на отоплението;¹⁰ оценка на инвестиционните нужди с Национален фонд за декарбонизация (НФД) като централен инструмент;¹¹ мрежа от ЦКО;¹² и механизми за подпомагане на енергийно бедни домакинства.¹³ При добро планиране и изпълнение НПСО може да се превърне в най-голямата програма за обновяване на сградния фонд в историята на страната,¹⁴ с принос към по-ниски сметки за домакинствата, намалена енергийна бедност, по-добро качество на въздуха, засилена енергийна сигурност и устойчив

²Съвместно браншово изявление за транспониране на ДЕХС, стр. 1.

³Становище на Habitat for Humanity Bulgaria, стр. 1.

⁴НПСО (пълна версия), стр. 16.

⁵НПСО (пълна версия), стр. 122; JRC147375, стр. 39.

⁶НПСО (пълна версия), стр. 120.

⁷ESG News, началото на 2026 г.

⁸JRC147375, стр. 39-41.

⁹JRC147375, стр. 42-43.

¹⁰Официално писмо на ЕК до България, стр. 1-2

¹¹НПСО (пълна версия), стр. 271

¹²CLIMACT, „The delivery challenge of NBRPs“, стр. 27, 32, 42, 49.

¹³НПСО (пълна версия), стр. 132–136.

¹⁴Д. Янкова, БТА, 16.03.2026.



вътрешен пазар за десетки милиарди евро инвестиции. Тази визия обаче зависи изцяло от отстраняването на пропуските по-долу преди 31 декември 2026 г.¹⁵

Важен нюанс за контекста: планът е представен публично от служебен министър на регионалното развитие,¹⁶ обстоятелство, което самият текст на плана посочва като пряка причина финансовата му рамка да остане недефинирана.¹⁷

Пропуски в българския план

I. Финансова рамка: несъгласувани суми и недефинирани източници

Проектът на НПСО съдържа два отделни случая на вътрешно несъгласувани цифри за нужните инвестиции. Първо, общата сума за целия план до 2050 г.: обобщителният текст на съкратената версия сочи ~59 млрд. евро, но сборът на собствените ѝ детайлни таблици дава ~104,7 млрд. евро. Това представлява разлика от ~46 млрд. евро, която е обяснима (59-те млрд. изключват жилищните инвестиции за периода след 2035 г.), но невинаги е ясно комуникирана.¹⁸ Второ, специално за жилищния сектор до 2035 г.: три независими източника в самия план (две таблици в съкратената версия и една в пълната) сочат нужда от инвестиции от ~11 млрд. евро,¹⁹ докато отделен текстов пасаж в пълната версия твърди 22 млрд. евро²⁰. Разлика, за която не открихме обяснение. Планът сам признава текстово, че финансирането му остава недефинирано, защото е изготвен от служебен кабинет без мандат за дългосрочни бюджетни ангажименти.²¹ Показателно е, и че съкратената версия предвижда крива на намаляващ дял на публичното финансиране (от ~80% до ~30% за жилищния сектор до 2050 г.), каквато не открихме в пълната версия, а пресният исторически опит (Етап II на Националния план за възстановяване и устойчивост - НПВУ, 80% грант) вече показва, че подобно намаляване без готови заместващи финансови инструменти

¹⁵Официално писмо на ЕК до България, стр. 1-2.

¹⁶БТА, 16.03.2026.

¹⁷НПСО (пълна версия), стр. 275

¹⁸НПСО (съкратена версия), разд. 6.2 и Табл. 8-9; потвърдено от JRC147375, стр. 42.

¹⁹НПСО (съкратена версия), Табл. 8 и Табл. 10.

²⁰НПСО (пълна версия), стр. 265.

²¹НПСО (пълна версия), стр. 262.



води до срыв в активността, а не до плавен преход.²²²³ Официалното писмо на Европейската комисия (12 точки)²⁴ и независимата техническа оценка на нейната научна служба (Joint Research Centre - JRC)²⁵ искат това да бъде поправено, редом с довършване на пътната карта до 2050 г. (в момента спира на 2035 г.) и разширяване на общественото обсъждане (проведено само с 1 среща).²⁶ Международно сравнение с 5 други държави членки поставя България на предпоследно място, с неяснотата и липсата на предвидено финансиране около мрежата от центрове за комплексно обслужване (ЦКО / Едно гише) като единствения ѝ голям пропуск сред групата държави от изследването.²⁷

Жилищният сектор носи различни проблеми в двата си сегмента. Многофамилните сгради (77 428 обитавани от общо 83 382 регистрирани сгради) са били системно подкрепяни през последните години: 98% от договорените сгради по предходната Национална програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради (НПЕЕМЖС, 2015-2022) са завършени.²⁸²⁹ Еднофамилните сгради (над 92% от жилищния фонд по брой, над 76% от концентрацията на енергийна бедност) за момента остават без реална програма за подкрепа с документиранни правни, финансови и кадрови бариери.³⁰ Собствените таблици на плана потвърждават тази неравнопоставеност количествено: до 2035 г. е предвидено обновяване на 41,8% от площта на многофамилния фонд, но само 16,6% от еднофамилния.³¹

Официалното писмо на ЕК от 14 юли изисква изрично България да „довърши оценката на инвестиционните нужди и да изясни източниците на финансиране, по-специално за жилищните сгради и до 2050 г.“³² Зад тази кратка формулировка стои по-подробната техническа оценка на JRC, която обяснява точно защо: „планът посочва някои източници на финансиране, но без суми и срокове след 2030 г.“, което прави

²²НПСО (съкратена версия), Табл. 8 и Табл. 9.

²³НПСО (пълна версия), стр. 155 (описание на Етап II на НПВУ, обявен юни 2023 г.).

²⁴Официално писмо на ЕК до България, стр. 1-2.

²⁵JRC147375, стр. 42.

²⁶JRC147375, стр. 40 (консултацията от декември 2025 г.).

²⁷CLIMACT, „The delivery challenge of NBRPs“, стр. 27, 32, 42, 49.

²⁸Сметна палата на РБ, Одитен доклад № 0300101123, стр. 10.

²⁹НПСО (пълна версия), Таблица № 3

³⁰Екологично сдружение „За Земята“, стр. 15, 18-36.

³¹НПСО (съкратена версия), Табл. 1 (цели за обновяване по площ) - 58 838 471 m² от общо 140 898 110 m² многофамилен фонд (41,8%) срещу 20 323 328 m² от общо 122 229 230 m² еднофамилен фонд (16,6%), изчислено от нас въз основа на данните в таблицата.

³²Официално писмо на ЕК до България, стр. 1-2



невъзможно да се прецени дали са достатъчни.³³ С други думи, писмото казва какво трябва да се поправи, а докладът на JRC обяснява защо това е проблем.

Планът сам обяснява защо: изборът на източниците на финансиране следва да стане „в идеалния случай - от отговорните институции в ситуация на редовно правителство, каквато към края на 2025 г. не е налична“.³⁴ С други думи, той е бил изготвен от служебен кабинет без мандат за дългосрочни бюджетни ангажменти. Следваща версия от вече редовното правителство на Румен Радев така и не е налична в публичното пространство към 1.10 - датата на финализиране на настоящия анализ.

Установихме два отделни, самостоятелни случая на несъгласувани инвестиционни суми, които не бива да се смесват в едно:

Случай А: Обща сума за целия план до 2050 г. Обобщеният текст на съкратената версия цитира ~59 млрд. евро, потвърдени и от JRC³⁵ - но сборът на собствените ѝ детайлни таблици (Табл. 8 и 9) дава ~104,7 млрд. евро до 2050 г. Разликата (~46 млрд. евро) е обяснима: изчислението за 59-те млрд. по конструкция изключва жилищните инвестиции за периода след 2035 г., докато сборът на таблиците ги включва.³⁶ Проблемът тук не е противоречие в данните, а неясна комуникация на обхвата.

Случай Б: Жилищен сектор, само до 2035 г. Тук противоречието е реално и необяснено. Собствената детайлна таблица на пълната версия дава ~11,2 млрд. евро за периода³⁷ - число, потвърдено независимо и от две таблици в съкратената версия (Табл. 8 и Табл. 10, всяка поотделно сбирувана от нас на точно 11,0 млрд. евро)³⁸ и от публичното изявление на министър Найденов.³⁹ Но отделен текстов пасаж в същата пълна версия твърди, че жилищните инвестиции до 2035 г. са ~22 млрд. евро⁴⁰ или почти двойно повече. С три от четири

³³ JRC147375, стр. 42.

³⁴ НПСО (пълна версия), стр. 262

³⁵ НПСО (съкратена версия), разд. 6.2 и Табл. 8-9; потвърдено от JRC147375, стр. 42.

³⁶ НПСО (съкратена версия), разд. 6.2 и Табл. 8-9; потвърдено от JRC147375, стр. 42.

³⁷ НПСО (пълна версия), Табл. 24.

³⁸ НПСО (съкратена версия), Табл. 8 и Табл. 10 - проверено от нас чрез пресмятане период по период; напълно съгласувани помежду си (2,5 / 8,5 / 12 / 14 / 20 млрд. евро за 2030 / 2031–2035 / 2036–2040 / 2041–2045 / 2046–2050 г. съответно).

³⁹ Н. Найденов/Д. Янкова, БТА, 16.03.2026 и 17.03.2026.

⁴⁰ НПСО (пълна версия), стр. 265.



независими източника, посочващи ~11 млрд. евро, 22-те млрд. изглеждат като вероятна техническа грешка при изготвянето на плана, но остават неизяснени.

Таблица: Установени несъответствия в данните

Показател	Стойност 1	Стойност 2
Обща инвестиционна сума до 2050 г. ⁴¹	~59 млрд. €	~104,7 млрд. €
Жилищни инвестиции до 2035 г. ^{42 43}	~11,2 млрд. €	~22 млрд. €
Нежилищен сграден фонд ⁴⁴	76,1 млн. m ² (2020)	94,2 млн. m ² (2025)

Националният фонд за декарбонизация (НФД) е централният финансов инструмент на плана. Той е замислен да замени досегашния модел на еднократни грантови програми с постоянно действащо, комбинирано финансиране (грант, кредит, гаранция). Той е правопреемник на вече съществуващ фонд (ФЕЕВИ)⁴⁵ и не е изцяло нова идея, като е включен в задължителните реформи в НПВУ, но е получил законова основа едва през ноември 2025 г., близо 6 години по-късно.⁴⁶ Тази история на забавяне е важна, защото помага да се прецени доколко реалистични са настоящите срокове.

Актуален статус, потвърден при подготовката на този анализ: управител на фонда е избран през юни 2026 г.,⁴⁷ но три месеца по-късно все още няма реално отворен финансов продукт, по който гражданин да може да кандидатства. С други думи, институционалната пречка (кой ще управлява парите) е решена, но практическата пречка (как гражданинът стига до тях), не е.

Мащабът на несъответствието между нужда и наличен ресурс е показателен: реалистичният начален капитал на НФД остава ~50 млн. евро за следващите 5 години, докато самият план признава недостиг от

⁴¹НПСО (съкратена версия), разд. 6.2 и Табл. 8-9; потвърдено от JRC147375, стр. 42.

⁴²НПСО (пълна версия), стр. 303.

⁴³НПСО (пълна версия), Табл. 24.

⁴⁴JRC147375, стр. 43; НПСО (пълна версия), стр. 81-82

⁴⁵НПСО (пълна версия), стр. 271.

⁴⁶ESG News, началото на 2026 г.

⁴⁷economic.bg / focus-news.net, 16.06.2026; Investor.bg, 31.10.2025 (мандат на управителя).



7-8 млрд. евро само за периода 2026–2030 г.⁴⁸ Тоест началният капитал покрива под 1% от признатата петгодишна нужда. Цената на забавянето вече е призната и в самия план: ~70 млн. лв. годишно пропуснати икономически и енергийни ползи.⁴⁹ Дори първоначалните очаквания са били подценени. Анализ на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), използван при създаването на фонда, е предвиждал нужда от ~458,5 млн. евро (341,5 млн. частен + 117 млн. публичен ресурс) до 2030 г., докато актуалната оценка в самия план е ~2,58 млрд. евро (1774 + 809 млн.), което е почти 5,6 пъти повече.⁵⁰ С други думи, подценяването на нуждите не е нов проблем, породен от актуалната криза, а систематична черта на процеса на планиране. Точно в дните на подготовката на настоящия анализ се появи потенциален пробив в тази картина. Проект на изменения в Закона за енергийната ефективност (общественото обсъждане приключи в края на август 2026 г.; законопроекът предстои да бъде внесен в Народното събрание), с който се транспонират директиви (ЕС) 2023/1791 и (ЕС) 2024/1275, предвижда разширяване на кръга задължени лица по НФД с търговците на горива и складодържателите. Това е вноска, наложена заради забраната новата директива да зачита енергийни спестявания от изкопаеми горива. Съгласно официалната оценка на въздействието очакваните постъпления само от този източник възлизат на ~82 млн. евро годишно през 2026-2027 г. и ~104 млн. евро годишно през 2028-2030 г., или обща капитализация до ~476 млн. евро, близо десет пъти повече от посочения по-горе реалистичен начален капитал от ~50 млн. евро. Управителят на фонда има и ангажимент да привлича частен капитал в съотношение 1:1 към всяко публично евро, което теоретично би удвоило крайния финансов капацитет. Този ресурс обаче остава изцяло хипотетичен: точният размер на вноските предстои да се определи с отделна наредба, а самият законопроект все още не е приет от Народното събрание.⁵¹

Има и обещаващ на пръв поглед, но подвеждащ детайл: публичният ресурс е обявен като „осигурен до 2029 г.“⁵² Пълната версия на плана

⁴⁸НПСО (съкратена версия), разд. 6.2.

⁴⁹НПСО (пълна версия), стр. 272.

⁵⁰НПСО (пълна версия), стр. 265.

⁵¹Капитал (Румяна Гочева) - „Капитализация от 0 до 500 млн. евро за фонда за декарбонизация“, 25.09.2026;

https://www.capital.bg/biznes/energetika/2026/09/20/4952183_kapitalizaciia_ot_0_do_500 mln_evro_z_a_fonda_z_a/

⁵²Н. Найденов/Д. Янкова, БТА, 16.03.2026 и 17.03.2026.



обаче уточнява, че той е „вече практически ангажиран“.⁵³ Тоест не е свободен капацитет, който може да финансира нови програми на НФД, а вероятно средства, вече разпределени за довършване на текущи проекти, прехвърлени към Българската банка за развитие (ББР)⁵⁴. Индикация за мащаба на тези текущи ангажименти: по вече изпълняваната програма по НПВУ едва 11% от проектите са завършени, а само 25% от ресурса е реално разплатен, като изпълнението продължава до 2029 г.⁵⁵ Важен контекст за тези числа, които не открихме в самия план: зам.-министър Дора Янкова уточнява отделно, че причината за изоставането не е само структурна. Програмата е била буквално спряна за две години (2023–2024 г.), което е поставило под риск цялостното ѝ изпълнение, а реалната работа по нея е подновена едва през 2025 г.⁵⁶ Тоест niskият дял на завършени проекти отразява конкретно, датирано административно прекъсване, а не само бавен процес. Това е разграничение, което самата окончателна версия на НПСО следва да направи изрично, ако иска изводите от него да бъдат коректно разбрани. Успоредно с това остават неизползвани и алтернативни възможности: Модернизационният фонд на ЕС (финансиран от приходите от търговия с емисии) не е използван от България за сградно обновяване;⁵⁷ а Кохезионната политика досега е прилагана изключително като 95-100% грантово финансиране за жилищния сектор, модел, чиято неустойчивост планът сам признава.⁵⁸

Механизмът за захранване на НФД чрез програмата за общинско уличното осветление технически не е пряко пренасочване на неусвоени НПВУ средства, а отложено връщане на грант от бъдещи оперативни спестявания на (10% на година за 5 години). Отделно от него, МЕ изрично е посочило намерение за финансов инструмент (~75 млн. евро, свързан с RePowerEU главата), позволяващ усвояване на средства по плана и след формалния краен срок 31 август 2026 г. Практика, която насочва към по-широка тенденция за удължаване на живота на НПВУ ресурса отвъд неговия формален край, независимо дали чрез НФД конкретно.

⁵³НПСО (пълна версия), стр. 266

⁵⁴ ББР приключи в срок договарянето на средствата за саниране по ПВУ, <https://bbr.bg/bg/n/bbr-priklyuchi-v-srok-dogovaryaneto-na-sredstvata-za-sanirane-po-pvu/>

⁵⁵Н. Найденов/Д. Янкова, БТА, 16.03.2026 и 17.03.2026.

⁵⁶Д. Янкова, цитирана от Емил Христов, „Националният план за саниране на сгради очертава трансформация на целия сграден фонд до 2050 г.“, в. „Строител“, 05.02.2026 г.

⁵⁷НПСО (пълна версия), стр. 269.

⁵⁸НПСО (пълна версия), стр. 268.



Намаляващият дял на публичното финансиране и защо той не намира опора в собствения исторически опит на плана. Съкратената версия предвижда планирано намаляване на дела на публичното финансиране в жилищния сектор. От ~80% (до 2030 г.) на ~50% (2031-2035 г.), ~40% (2036-2040 г.), ~35% (2041-2045 г.) и ~30% (2046-2050 г.), при среден дял ~38% за целия период до 2050 г.⁵⁹ За нежилищния сектор траекторията е аналогична: от ~60% на ~35%, среден дял ~42%.⁶⁰ **Важно уточнение:** тази конкретна, разбита по периоди таблица не открихме никъде в пълната версия на плана. Тя изрично заявява, че представените в нея източници на финансиране са само „принципни“ и „не представляват изчерпателна или окончателна финансова архитектура“, като конкретизацията е предвидена „в последващите варианти на плана“. ⁶¹ Това предполага, че намаляващата крива в Табл. 8 е разработена след декември 2025 г., специално за съкратената версия, а не произтича от по-ранен, по-подробен анализ в пълния текст.

По-съществено: пълната версия съдържа ретроспективен анализ, който съкратената версия не възпроизвежда и който поставя под въпрос реалистичността на самата крива. Етап II на програмата по НПВУ (обявен юни 2023 г.) вече е тествал точно модела, към който Табл. 8 се стреми в близкото бъдеще: 80% грант и 20% самоучастие от сдруженията на собствениците. Резултатът, описан в самия план: „етапът среща ниска активност, която ясно показва разминаване между целевия модел и реалните възможности на участниците“ поради липса на специализиран кредитен продукт за сдружения на собственици като колективни субекти, липса на работещи механизми за подкрепа на енергийно бедни и уязвими домакинства, и съжителство в една сграда на домакинства с различна платежоспособност.⁶² Планът отбелязва и свързан проблем: паралелно са функционирали три схеми с различен интензитет на подкрепа (80%, 95% и 100%) за практически идентични по тип сгради, без публично комуникирана логика защо. Това е създавало очаквано объркване и изчаквателно поведение сред кандидатите.⁶³

⁵⁹НПСО (съкратена версия), Табл. 8 жилищни сгради.

⁶⁰НПСО (съкратена версия), Табл. 9 нежилищни сгради.

⁶¹НПСО (пълна версия), стр. 267.

⁶²НПСО (пълна версия), стр. 155 (описание на Етап II на НПВУ, обявен юни 2023 г.).

⁶³НПСО (пълна версия), стр. 157 (паралелно функциониране на три схеми с интензитет 80%/95%/100% без публично обоснована логика за разликата).



Извод за нуждата от спиране на 100%-грантовия модел: доказателствата в настоящия анализ (одита на Сметната палата, становището на Хабитат България, изследването на „За Земята“, международното сравнение на CLIMACT) категорично подкрепят тезата, че моделът е финансово неустойчив и трябва да отстъпи място на смесено финансиране. Но Етап II показва, че простото намаляване на процента на хартия (от 100% на 80%), без предварително изградени заместващи инструменти, води до срив в активността, а не до плавен преход. Това са точно кредитните продукти, гаранциите и целевата подкрепа за уязвими домакинства, чиято липса планът сам идентифицира като причина за неуспеха на Етап II.

Защо не проработиха 80-те процента в Етап II:

- Липса на съпътстващ финансов инструментариум - неналичие на специализиран кредитен продукт за сдружения на собствениците (СС като колективен субект трудно получава банково финансиране), нито гаранционни механизми.
- Липса на защита за уязвимите - без работещ механизъм за домакинства с ниски доходи в сгради със смесен социално-икономически профил (обичайна ситуация в МЖС - заедно живеят платежоспособни и енергийно бедни собственици).
- Резултатът е измерим - при Етап I (100% грант): 3 061 подадени / 761 одобрени предложения, 4,06 млн. м² РЗП. При Етап II (80/20): само 309 подадени / 287 одобрени, 0,50 млн. м² РЗП - почти 10 пъти по-слаба активност при сходни иначе условия.
- Планът изрично посочва и ефекта на изчакване, засилен от „противоречиви сигнали в публичното пространство за предстоящо връщане към 100% финансиране“ потвърждавайки, че самата несигурност около бъдещите правила допълнително е парализирала търсенето.
- Накрая е взето решение и Етап II да премине на 100% грант с което съфинансирането е отменено, вместо да бъде подкрепено с реален пазарен инструментариум.

Препоръчваме окончателната версия изрично да обвърже всяка стъпка от намаляващата крива с готова към съответния момент алтернатива на грантовото финансиране, иначе рискува да повтори Етап II в много по-голям мащаб.



II. Данни, регистри и мониторинг

Покритието с енергийни сертификати е ~0,5% от жилищния фонд.⁶⁴ Тази стойност не отразява представителна извадка от жилищния фонд, а почти изцяло сгради, за които сертифицирането е нормативно обвързано със строителен или финансиращ процес: новопостроени сгради (клас В е нормативно изискуем при въвеждане в експлоатация) и сгради, обновени с обществени средства (НПЕЕМЖС, НПВУ, ПРР) при които сертификатът е част от отчетната документация. Останалата част от фонда (99,5% по брой) не подлежи на доброволно сертифициране заради високата цена на пълното енергийно обследване. Фактор, който планът изрично посочва и по отношение на нежилищните сгради.

Joint Research Centre (JRC) изрично изисква обяснение защо разгънатата площ на нежилищния фонд нараства с 24% между 2020 г. (76 104 244 м², 269 230 сгради) и 2025 г. (94 174 793 м², 354 520 сгради) 23,74%, което закръглено съвпада точно с посочените от JRC 24%.⁶⁵

Възможно (но неизяснено в самия план) обяснение, е че пълната версия на плана разкрива, че двете години не са методологично еквивалентни. По неин собствен текст, поради липса на официално консолидирани данни точно за 2020 г., за базова година е използвана информация, актуална към края на 2019 г., наследена от по-старата Дългосрочна стратегия за обновяване от 2020 г. Данните за 2025 г., напротив, произтичат от нова, по-подробна справка на кадастъра (АГКК) към ноември 2025 г., допълнително коригирана чрез комбиниран подход (данни от АУЕР за сертифицирани сгради, темп на ново строителство, средни енергийни характеристики по клас).⁶⁶ С други думи, част (или дори по-голямата част) от привидния 24% ръст може да отразява смяна на методологията и източника на данни, а не реален физически прираст на нежилищния фонд за 5 години. Въпреки това планът не прави тази връзка изрично никъде в текста си, което е точно причината JRC да поиска обяснение. Препоръчваме окончателната версия да изясни изрично каква част от разликата е реален ръст и каква методологична неточност.

⁶⁴НПСО (пълна версия), стр. 60.

⁶⁵JRC147375, стр. 43; НПСО (пълна версия), стр. 73 (таблица „Non-residential NR = (c)+(d)+(e)+(f)+(g)+(h)+(i)“).

⁶⁶НПСО (пълна версия), стр. 70.



Липсва хармонизирана база данни за възрастта, размера и климатичната зона на сградите. Минималните стандарти за енергийни характеристики за нежилищни сгради (МСЕХ) имат числени стойности за 2030/2033 г., но само енергийни класове за 2040 г. и нищо числено за 2050 г.⁶⁷ Схемата за паспорти остава изцяло доброволна. Одитът на българската Сметна палата за предходната многофамилна програма (НПЕЕМЖС) установява същия пропуск на национално ниво. Липсва интегрирана информационна система, препоръчана още през април 2025 г., със срок за отговор на министъра до 31 януари 2026 г.⁶⁸

Механизми за проследяване на спестяванията и качеството: солидни на хартия, но зависими от инфраструктура, която все още не съществува. Пълната версия описва сравнително подробна система: верификация на енергоспестяванията от независим експерт, периодични проверки на издадените паспорти и сертификати, централизирана система за проследяване, публично KPI-табло (брой и тип паспорти, дял поетапни обновявания, дълбочина, реализирани спестявания), и концепция за „цифров дневник на сградата“, интегрирани в национална база данни по чл. 22 от директивата.⁶⁹ На теория това е стъпка в правилната посока и вече надгражда изисквания отвъд минимума на директивата.

На практика обаче тази система има две структурни зависимости, които самият план не адресира изрично. Първо, тя разчита на сертификати и паспорти като основен източник на данни за верификация, но при вече отбелязаното 0,5% покритие, централизираната система засега няма какво реално да проследява извън най-малката, вече обновена част от фонда. Второ, планът не споменава изрично разликата между теоретично изчислени и реално измерени спестявания. Това е точно проблемът, който Европейската сметна палата документира като систематичен в целия ЕС: сертификатите оценяват потреблението при стандартизирани условия на ползване, а не действителното поведение на конкретните обитатели, и разликата може да достига кратни стойности при най-неефективните сгради. Без изричен механизъм за съпоставка на моделирани спрямо действително отчетени сметки за енергия, публичното KPI-табло рискува да отчита „постигнати“ спестявания, които представляват само теоретична стойност.

⁶⁷НПСО (пълна версия), стр. 63; JRC147375, стр. 39, 41.

⁶⁸Сметна палата на РБ, Одитен доклад № 0300101123, стр. 44, 48, 65-66, 70, 72.

⁶⁹НПСО (пълна версия), стр. 191.



III. Непълна пътна карта и амбиция, ограничена до минимума

Най-острата констатация: **пътната карта за жилищния сектор спира на 2035 г.**, без цели за 2040/2050 г., за сегмент, представляващ 76,1% от общия сграден фонд.⁷⁰ Официалното писмо изисква тази празнина да бъде запълнена.⁷¹ Други официално изискани допълнения: числени МСЕХ прагове за 2040/2050 г.; цели за ВЕИ и слънчева енергия (понастоящем липсват изцяло); **цели за енергийна бедност само до 2030 г.** (от 28,5% на 18,7%), без 2040/2050 г.; мерки за извеждане на котлите, ползващи изкопаем газ, съгласувани с ИНПЕК.⁷²

Цели за ВЕИ и слънчева енергия в сградите изцяло липсват И двете задължителни таблици от образца на ЕК са оставени празни в проекта:

- Таблица 19 „Цели за дела на енергията от ВЕИ в сградите 2026–2030 г.” - планът изрично пише: „Таблица 19 остава непопълнена... количествената оценка ще бъде добавена в окончателната версия.”
- Таблица 20 „Цели за дела на енергията от слънчеви инсталации 2030–2050 г.” - идентично: „Таблица 20 остава непопълнена.”

Официалната обосновка е липса на надеждни базови данни за текущия дял на ВЕИ/слънчева енергия в сградния фонд. Планът се позовава единствено на регулаторни изисквания (55% ВЕИ за нови Сгради с близко до нулевото потребление на енергия, чл. 10 от ДЕХС за задължителни соларни инсталации), но без нито една конкретна числова цел по години или сегмент.

⁷⁰JRC147375, стр. 40.

⁷¹Официално писмо на ЕК до България, стр. 1-2.

⁷²JRC147375, стр. 39.



Цели за енергийна бедност са посочени в плана само до 2030 г., без 2040/2050. Базовата стойност на Показател 25 „Енергийна бедност“ е 28,5% (1 832 881 души, 2024 г.). Самата цел за 2030 г. за намаление до 18,7% не е комуникирана публично в България. Тя става известна единствено благодарение на оценката на Съвместния изследователски център (JRC) към ЕК на доброволно попълнена от страната електронна таблица, изпратена до Комисията. Цели за 2040/2050 г. липсват. Планът цитира и по-ранно предложение на ИИИ-БАН (намаление с 180 хил. домакинства до 2030 г., с още 250 хил. до 2040 г. и 300 хил. до 2050 г.), но без коментар. То остава препоръка на трета страна, не собствена цел на плана, и не е изразено в проценти на индикатора.

Извеждането на котли на изкопаем газ е съгласувано с ИНПЕК.

Пътната карта е конкретна и с ясни срокове:

- До 2025 г. край на всички публични стимули за нови котли на изкопаем газ;
- До 2028 г. забрана за нови въглищни котли;
- До 2032 г. - ограничения за нови котли на изкопаем газ в зони с алтернатива (термопомпи/ централно отопление);
- До 2035 г. - минимум 50% ВЕИ при всяка подмяна на отоплителен източник;
- До 2040 г. пълно извеждане на всички котли на изкопаем газ (индивидуални и централизирани инсталации).

Дори съществуващите цели следват буквално директивния минимум, без по-амбициозен сценарий.⁷³ Мащабът на предизвикателството е видим в едно-единствено число: настоящият годишен темп на обновяване е едва **0,48%** (0,1% ниско, 0,38% средно, 0,08% дълбоко)⁷⁴ стойност, която самата JRC определя като недостатъчна за постигане на високоефективен, декарбонизиран фонд до 2050 г. За сравнение, Валония (Белгия) залага годишен темп от 3,0% за периода 2024-2030 г., покачващ се до над 5% след това.⁷⁵ С други думи, за да достигне дори амбицията на един-единствен сравняван партньор (а не непременно директивния идеал), България би трябвало да ускори темпа на обновяване приблизително 6 пъти спрямо сегашното ниво. Ако трябва да похвалим за нещо плана, то ще е за целта от 55 млн. м² до 2030 г.,

⁷³НПСО (пълна версия), стр. 64; JRC147375, стр. 39, 41.

⁷⁴НПСО (пълна версия), стр. 64; JRC147375, стр. 39, 41.

⁷⁵CLIMACT, стр. 45.



която е значително по-амбициозна от заложеното в предходния ИНПЕК (19 млн. м²), а МСЕХ праговете са над разходно-оптималните.⁷⁶

IV. Институционална координация и капацитет

Планът изброява отговорните институции, но не описва координационна схема. Зам.-министърът на МОСВ Малина Крумова публично признава нуждата от „координационен механизъм с устойчив състав“⁷⁷, необходимост, вече призната извън МРРБ, но нереализирана в текста. Международното сравнение на CLIMACT оценява доколко всеки план е реално готов за оперативно изпълнение (не само добре формулиран на хартия). България получава 5то от 6то място сред сравняваните държави.⁷⁸ Изследването посочва мрежата от ЦКО конкретно като „структурния аутсайдер“ на групата. Единствената държава без каквато и да е референция към работеща мрежа в самия план.⁷⁹ Общественото обсъждане, по констатация на JRC, „се е състояло от само една среща“, без ясно описание на начините за включване на обществеността.⁸⁰

Примерът на Испания (1-во място в изследването на CLIMACT) показва какво прави разликата: диверсифициран финансов инструментариум; директно плащане към изпълнителя за уязвими домакинства (премахва нуждата от собствени средства предварително); и инструмент за остойностяване на по-широките съпътстващи ползи, използван реално при разпределяне на финансиране.⁸¹ Трите елемента адресират слабости, вече идентифицирани по-горе, и могат да се пренесат в дизайна на НФД без копиране на целия модел.

V. Бюджет за комуникационна кампания: заявен, но вероятно недостатъчен спрямо документираните бариери.

Пълната версия на плана предвижда „най-малко 2% от общия бюджет на всяка програма“ за комуникационни, информационни и обучителни дейности, и още „най-малко 2%“ за техническо проследяване, мониторинг и докладване на резултатите: общо минимум 4%.⁸² В

⁷⁶JRC147375, стр. 45.

⁷⁷Работни бележки от експертен брифинг.

⁷⁸CLIMACT, „The delivery challenge of NBRPs“, стр. 27, 32, 42, 49.

⁷⁹CLIMACT, „The delivery challenge of NBRPs“, стр. 27, 32, 42, 49.

⁸⁰JRC147375, стр. 42 (консултацията от декември 2025 г.).

⁸¹CLIMACT, стр. 14, 17, 27, 28, 35–36, 38, 64.

⁸²НПСО (пълна версия), стр. 255.



абсолютни стойности, дори при консервативна оценка спрямо признатия недостиг от 7-8 млрд. евро само за периода 2026–2030 г.,⁸³ 2% за комуникация се равняват на десетки милиони евро, което е немалка сума на теория. Проблемът е друг: самият план не обвързва тази цифра с конкретните, вече документирани бариери, които трябва да преодолее. JRC установява, че досегашната консултация по плана се е състояла от само една среща;⁸⁴ изследването на „За Земята“ по качествен способ документира дълбоко вкоренено недоверие сред собствениците на еднофамилни къщи;⁸⁵ а международното сравнение на CLIMACT намира, че по-широките ползи от обновяването (здравни, социални) не се остойностяват и не се комуникират като аргумент.⁸⁶ Тоест 2%-ната норма е хоризонтално правило „за всяка програма“, а не бюджет, калибриран спрямо мащаба на конкретно установен комуникационен дефицит. Окончателната версия следва да покаже как точно тези проценти се превеждат в достигане на конкретните, вече идентифицирани групи невярващи на качеството и прозрачността на програмите за обновяване, а не просто да декларира процента.

VI. Недостатъци на ЦКО извън липсата на мрежа: финансовият модел структурно противоречи на собствената социална цел на плана.

Отвъд констатацията на CLIMACT, че България е „структурният аутсайдер“ без работеща мрежа, пълната версия разкрива нещо по-сериозно от техническа подробност: „основното финансиране на ЦКО следва да бъде чрез пазарно реализиране на комплексни услуги... заплатени от собствениците на сградите“⁸⁷, като НФД добавя средства единствено „на база на реално привлечените проекти“.⁸⁸ ЦКО е замислен именно като първата точка на контакт за всяко домакинство: включително и особено за енергийно бедните, за които НПСО уж декларира приоритетна грижа. Но модел, при който собственикът трябва първо да плати пазарна цена за консултация, преди изобщо да узнае дали е допустим за подпомагане, на практика изключва точно тези домакинства, преди процесът да е започнал. Той обръща наопак логиката на самото подпомагане. Проблемът се затваря в порочен кръг:

⁸³НПСО (съкратена версия), разд. 6.2.

⁸⁴JRC147375, стр. 42 (консултацията от декември 2025 г.).

⁸⁵Екологично сдружение „За Земята“, стр. 15, 18-36; ESG News, началото на 2026 г.

⁸⁶CLIMACT, стр. 41, 52, 61.

⁸⁷НПСО (пълна версия), стр. 199.

⁸⁸НПСО (пълна версия), стр. 272.



финансиране „по успешно привлечен проект“ означава, че в първите години, когато доверието тепърва трябва да се изгради, мрежата няма гарантиран бюджет за точно тази начална, най-скъпа фаза на изграждане на обхват и доверие. Следователно слаба мрежа води до малко проекти, малко проекти означават малко финансиране, а малкото финансиране задълбочава слабостта на мрежата. Испанският модел (по-горе) показва обратната логика: директно плащане към изпълнителя, което изцяло премахва нуждата домакинството да борави с пари предварително. Разликата не е козметична: тя определя дали 76-те процента енергийно бедни домакинства, концентрирани в еднофамилни къщи, изобщо ще стигнат до вратата на ЦКО, или ще отпаднат много преди нея.

VII. Социалното измерение: силна методология, слаб превод в правила

Методологията за енергийна бедност е силна страна. Законова дефиниция от ноември 2023 г.,⁸⁹ 963 166 уязвими домакинства, от които 897 281 енергийно бедни,⁹⁰ над 76% в еднофамилни къщи.⁹¹ JRC признава методологията като добра практика, но отбелязва липса на пътна карта след 2030 г.⁹² Международното сравнение установява като почти отсъстващи: остойностяване на по-широки ползи; решения за пазара на наеми; социални гаранции срещу принудителни евикции.⁹³ Habitat for Humanity Bulgaria посочва липсата на Национална жилищна стратегия с хоризонт 2050 г. вече над десетилетие⁹⁴.

Успоредна политика с пряко значение: либерализация на пазара на електроенергия за бита. Реформата за извеждане на битовите потребители на свободния пазар на електроенергия бе многократно отлагана от 2022 г. насам, като беше окончателно спряна на 16 май 2025 г. когато Народното събрание прие на второ четене промени в Закона за енергетиката, с които либерализацията се отлага безсрочно и домакинствата остават на регулиран от КЕВР пазар. Категориите „енергийно бедно“ и „уязвим клиент“ домакинство, въведени в Закона за енергетиката в края на 2023 г. (чл. 38д, използван от самия НПСО), остават независимо от изхода на реформата, като те определят достъпа

⁸⁹НПСО (пълна версия), стр. 132–136.

⁹⁰НПСО (пълна версия), стр. 132–136.

⁹¹НПСО (пълна версия), стр. 135–136.

⁹²JRC147375, стр. 39, 41–42.

⁹³CLIMACT, стр. 41, 52, 61.

⁹⁴Становище на Habitat for Humanity Bulgaria, стр. 2-4.



до целева подкрепа, а не статута спрямо свободния пазар. Все пак, доколкото и двете политики оперират с близки по логика дефиниции на енергийна бедност/уязвимост, окончателната версия на НПСО следва изрично да потвърди съгласуваността между тях, вместо да оставя читателя да я извежда сам.

VIII. Жилищният сектор: многофамилни и еднофамилни сгради

VIII.A Многофамилни сгради. 77 428 обитавани сгради (общо регистрирани, вкл. необитавани - 83 382),⁹⁵ 58% от жилищата, над половината от полезната площ.⁹⁷ Предходната програма (НПЕЕМЖС, 2015-2022) усвои 99% от ресурса и обнови 98% от договорените сгради⁹⁸. Операционно силен резултат, който прави още по-показателна констатацията на одита, че проблемът е бил главно във финансовия модел (100% грант) и липсата на информационна система, а не в толкова голяма степен до самото изпълнение.⁹⁹ Специфични бариери: „разделени стимули“ при етажната собственост; риск от занижено качество при прехвърляне на отговорности към общините вместо към Общото събрание на сдружението на собствениците.¹⁰⁰ Заложената цел от 82 000 сгради за обновяване до 2050 г.¹⁰¹ е близка до общия регистриран брой (83 382), а не до обитаваната му подгрупа (77 428), важно уточнение, тъй като различните части на плана и медийните цитати боравят с двете бройки, без изрично да поясняват коя точно визират. По собствената сегментна разбивка на плана, инвестициите в многофамилния сегмент възлизат на ~30 млрд. евро до 2050 г., от които само ~6 млрд. евро (20%) са предвидени преди 2035 г. Основният обем е също силно изместен към втората половина на периода.¹⁰²

VIII.B Еднофамилни сгради. Над 1 065 000 на брой, над 92% от жилищния фонд по брой,¹⁰³ без реална програма за подкрепа над десетилетие.¹⁰⁴ До 2035 г. НПСО предвижда обновяване на 41,8% от площта на многофамилния фонд, но само 16,6% от площта на

⁹⁵НПСО (пълна версия), стр. 63.

⁹⁶НПСО (пълна версия), Таблица № 3.

⁹⁷НПСО (пълна версия), стр. 63.

⁹⁸Сметна палата на РБ, Одитен доклад № 0300101123, стр. 10.

⁹⁹Сметна палата на РБ, Одитен доклад № 0300101123, стр. 44, 48, 65–66.

¹⁰⁰Становище на Habitat for Humanity Bulgaria, стр. 3.

¹⁰¹Ц. Наньова, БТА, 16.03.2026.

¹⁰²НПСО (съкратена версия), Табл. 8 и Табл. 10

¹⁰³НПСО (пълна версия), стр. 63.

¹⁰⁴ESG News, началото на 2026 г.



еднофамилния, което е интензитет на планираните мерки, близо 2,5 пъти по-нисък спрямо мащаба на сегмента.¹⁰⁵ Инвестиционно, еднофамилният сегмент получава ~27 млрд. евро до 2050 г., но само ~5 млрд. евро (18%) от тях са предвидени преди 2035 г. Сегментът остава и финансово, и по интензитет на обновяването, изтласкан към втората половина на плановия период, въпреки че концентрира над 76% от енергийната бедност в страната.¹⁰⁶ Качествено изследване на За Земята, базирано на 24 дълбочинни интервюта, установява: универсална, четирикратна критика към 100%-грантовия модел от общини, НПО, професионалисти и собственици;¹⁰⁷ документационен/правен бариери (самостроеж, пристройки без проект);¹⁰⁸ специфичен недостиг на кадри за традиционни конструкции;¹⁰⁹ и силно обезпокояващи локални данни (община Брезово: 74% без никакви подобрения; едно домакинство отчита спад от 500 на 300 лв. месечно след дограма и изолация).¹¹⁰

И при двата сегмента изводът се повтаря по различни пътища: моделът на пълно грантово финансиране е неустойчив, а институционалният субект на обновяването се нуждае от специфична, а не от еднаква подкрепа.

IX. Изключена категория: сгради на социалните услуги

Съвместно писмо на Caritas Europa, Eurodiaconia и FEANTSA (18.08.2026) посочва като системен пропуск в черновите на националните планове за сградно обновяване в ЕС като цяло, че сгради на доставчици на социални услуги: приюти, домове за възрастни хора, центрове за хора с увреждания отсъстват като отделна категория в националните типологии, с неясен статут по MCEX и финансиране.¹¹¹ За България това се потвърждава пряко от самия план: категорията „сграда за колективно домакинство“ (НСИ): домове за деца, домове за стари хора, интернати и др. няма еквивалент нито в нормативите за енергийна ефективност, нито в кадастъра (АГКК), а попада в общата група „обществени или специализирани сгради“. Тази категория

¹⁰⁵ НПСО (съкратена версия), Табл. 1 (цели за обновяване по площ)

¹⁰⁶ НПСО (съкратена версия), Табл. 8 и Табл. 10.

¹⁰⁷ Екологично сдружение „За Земята“, стр. 29, 31, 33, 36.

¹⁰⁸ Екологично сдружение „За Земята“, стр. 18–20, 24–25.

¹⁰⁹ Екологично сдружение „За Земята“, стр. 23, 25.

¹¹⁰ Екологично сдружение „За Земята“, стр. 15, 28.

¹¹¹ Caritas Europa/Eurodiaconia/FEANTSA, стр. 1–2.



отсъства и от изричния списък на сгради, изключени от обхвата на МСЕХ по чл. 9(6)(а) от ДЕХС, като статутът ѝ остава неуреден, а не изрично изключен. Така например публична сграда, стопанисвана от НПО доставчик на социални услуги, може да остане извън обхвата на мерките за публични сгради, а частна сграда със същата функция извън обхвата за жилищни сгради, като попада в празнина между категориите. Засегнатите потребители (възрастни хора, хора с увреждания, бежанци) са сред най-уязвимите в системата и точно затова пропускът заслужава изрично отстраняване, а не да се приема, че „ще се нареди“ в някоя от съществуващите категории.

Х. По-широк контекст: рискове, документиращи от Европейската сметна палата

Този раздел добавя допълнителна перспектива: какво се случва, когато подобни планове се прилагат на практика в други държави от ЕС, както и кои рискове България може да избегне, ако ги предвиди навреме. Специален доклад 20/2026 на ЕСП документираща риск, приложим и за България: само 3 от 111 проверени мерки в целия ЕС са имали цел, насочена към енергийния резултат, а не към броя обновени сгради;¹¹² италианският „Супербонус“ показва цена на спестен kWh до 26 пъти по-висока от най-ефективните схеми.¹¹³

За баланс: планът има и няколко положителни страни. Сравнителното проучване на CLIMACT (обхващащо 6 национални плана: Белгия/Валония, България, Дания, Португалия, Румъния, Испания) поставя НФД сред примерите за добра практика в цялата сравнявана група. В раздела „What works“ (Какво работи) българският модел е изрично отличен. Българският е единственият от шестте плана, който обвързва структурния пазарен преход от грантове към смесено финансиране с конкретен, законово обоснован национален фонд, посветен именно на дълбокото сградно обновяване. Но не липсва и критика. Тя е насочена изцяло към изпълнението: липсата на завършен продуктов дизайн, недоговорени партньорства с финансовия сектор и непълна количествена рамка на капитализацията. Именно тази разлика между силна концепция и все още липсваща оперативна реализация е и

¹¹²Специален доклад 20/2026 на ЕСП, стр. 23.

¹¹³Специален доклад 20/2026 на ЕСП, стр. 39; Отговори на ЕК към доклада, стр. 6.



основният риск, който самият НПСО признава имплицитно, но не адресира с конкретен времеви график.

Препоръки и последващи стъпки

Спешно: ако не се отстранят се рискува връщане на следващата версия на НПСО от ЕК

- **Съгласуване на несъгласуваните инвестиционни суми** (59 срещу 104,7 млрд. евро общо; 11,2 срещу 22 млрд. евро за жилищния сектор до 2035 г.) в една, ясно обяснена цифра.
- **Довършване на пътната карта до 2040 и 2050 г.** за жилищния сектор със съгласуване на информацията в пълната и резюмираната версия.
- **Допълване на липсващите числени цели:** МСЕС за 2040/2050 г., дял на ВЕИ, слънчева енергия, спад на енергийната бедност за 2040/2050 г.
- **Преразглеждане на финансовия модел на ЦКО** - основното финансиране „по пазарен принцип, платено от собствениците“ и допълнение от НФД „по реално привлечени проекти“ носи риск от изключване на енергийно бедните домакинства. Реален финансов стимул по ясен график за разгръщане на ЦКО мрежата.

Важно: за качеството и доверието в плана

- **Публичен график за капитализация на НФД**, с разграничение еднократни/устойчиви източници и специален първи продукт за еднофамилни сгради. Всяка стъпка от намаляването на грантовия дял да е обвързана с готова алтернатива. Поуката идва от неуспеха на Етап II на НПВУ (80% грант без такива инструменти) и не бива да се повтаря в по-голям мащаб.
- **Реално обществено обсъждане**, надхвърлящо единствената проведена до момента среща.
- **Отделни мерки за двата сегмента на жилищния фонд.** Национален регистър и типологизация на еднофамилните сгради. В момента заложената цел е ~2,5 пъти по-ниска за еднофамилния сегмент спрямо неговия мащаб. Това следва да се промени.
- **Включване на сградите на социалните услуги** като отделна категория в типологията на фонда.



- **Национален регистър на сградите** и опростен инструмент за оценка на енергийните характеристики за целите на МСЕМ.
- **Обвързваща схема за паспорти** поне за сградите в обхвата на МСЕМ (нежилищните).
- **Операционализиране на критериите за енергийна бедност** в конкретни, публикувани правила за допустимост и приоритизация при НФД.
- **Калибриране на комуникационния бюджет** спрямо документираните конкретни бариери.
- **Изричен механизъм за съпоставка и верификация на моделирани спрямо реално измерени енергийни спестявания** в системата за мониторинг, в съответствие с констатациите на Европейската сметна палата.

Желателно - повишава дългосрочното качество

- Публикувана координационна схема между ключовите институции.
- Независима верификация на реално постигнатите спестявания;
- Възприемане на елементи от испанския модел: директно плащане към изпълнителя, диверсифициран инструментариум, остойностяване на по-широки (съпътстващи) ползи.
- Активиране на неизползвани европейски инструменти: Модернизационния фонд и капиталовия хъб на ЕК/ЕИБ по мисията „Climate-Neutral and Smart Cities“; разглеждане на предложението на Хабитат България за насочване на приходи от търговия с емисии към НФД.

Заклучение

Рядко се случва толкова много независими институции и организации да стигнат до практически едни и същи изводи за един и същ документ. Именно тази конвергенция е и най-силният аргумент, и най-добрата възможност за подобрене на окончателната версия на НПСО.



Бележки под линия

Приложение: 12-те точки на официалното писмо на Европейската комисия

1. Допълване на общите цели за първична/крайна енергия и емисии след 2030 г. до 2050 г., вкл. жилищния сектор.
2. Гарантиране, че оперативните цели за емисии на парникови газове постигат ангажимента по ИНПЕК и целта за декарбонизиран фонд до 2050 г.
3. Ясна базова линия и междинни етапи (2030/2035/2040/2050) за жилищния сектор.
4. Числени прагове за МСЕХ на нежилищни сгради за 2040/2050 г.
5. Количествена оценка на очаквания ефект от политиките и мерките.
6. Цели за дела на ВЕИ и остойностен принос към целите по Директивата за ВЕИ.
7. Числени цели за разгръщане на слънчева енергия до 2050 г.
8. Достоверни мерки за извеждане от експлоатация на котлите на изкопаем газ до 2040 г., съгласувани с ИНПЕК.
9. Довършване на инвестиционната оценка и източниците на финансиране, особено за жилищния сектор до 2050 г.
10. Изясняване на механизмите за мобилизиране на частен капитал.
11. Цели за енергийна бедност за 2040/2050 г.; съответствие с чл. 2, § 52 от Директивата за енергийна ефективност.
12. Мерки за облекчаване на енергийната бедност и неподходящите жилищни условия.

Използвани източници

- Национален план за сградно обновяване на Република България - [пълна и съкратена версия](#).
- Европейска комисия - официално писмо с обратна връзка (2 стр.); https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-performance-buildings/national-building-renovation-plans_en
- JRC - „Assessment of the first draft national building renovation plans“ (JRC147375, 2026), гл. Bulgaria, стр. 39–52; <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC147375>
- Европейска сметна палата - Специален доклад 20/2026 (63 стр.); <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2026-20> и отговори на ЕК към него (14 стр.).
- Сметна палата на Република България - Одитен доклад № 0300101123 (Решение № 105/29.04.2025 г., 101 стр.).
- CLIMACT и партньори - „The delivery challenge of NBRPs“ (67 стр.); <https://www.renovate-europe.eu/national-building-renovation-plans/>
- Habitat for Humanity Bulgaria - становище по проекта на НПСО (4 стр.).



- Екологично сдружение „За Земята“ - „Обновяване на пауза. Еднофамилните къщи в България“ (42 стр.).
- Caritas Europa, Eurodiaconia, FEANTSA - съвместно писмо за сградите на социалните услуги (4 стр.).
- Съвместно браншово изявление за транспонирането на ДЕХС (2 стр.).
- МРРБ, БТА, в. „Строител“ (Емил Христов, 05.02.2026 г. вкл. декларация на зам.-министър Дора Янкова за спирането на програмата по НПВУ през 2023–2024 г.), Климатека, ESG News - медийно отразяване.
- bgeef.com, economic.bg, focus-news.net, Investor.bg - актуализация за статуса на НФД (септември 2026 г.).
- Капитал (Румяна Гочева) - „Капитализация от 0 до 500 млн. евро за фонда за декарбонизация“, 25.09.2026.
- Работни бележки от експертен брифинг по проекта на НПСО.

Анализът е част от LIFE проектът „Plan4Climate“, съфинансиран от Европейския съюз. Изразените възгледи и мнения са единствено на автора(ите) и не отразяват непременно тези на Европейския съюз или CINEA. Нито Европейския съюз, нито предоставящия финансирането орган могат да бъдат държани отговорни за тях.

Уебстраници на проект LIFE „План за климата“:

<https://plan4climate.caneurope.org/>

<https://www.zazemiata.org/plan4climate-life-2026/>

