



СТОЛИЧЕН ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

1000 София, ул. Московска № 33, Тел. 93 77 591

ДО
СТОЛИЧЕН ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

ДОКЛАД

ОТ

**ВАСИЛ ТЕРЗИЕВ – КМЕТ НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА;
ЦВЕТОМИР ПЕТРОВ – ПРЕДСЕДАТЕЛ НА СТОЛИЧЕН ОБЩИНСКИ
СЪВЕТ**

ОТНОСНО: Даване на съгласие на кмета на Столична община за провеждане на преговори и сключване на договор с Групата на Световната банка (WBG) за стартиране на първа фаза от процедура за провеждане на подготвителни действия за създаване на условия за потенциално участие на частния сектор в управлението на „Топлофикация София“ ЕАД.

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА ОБЩИНСКИ СЪВЕТНИЦИ,

„Топлофикация София“ ЕАД е най-голямото общинско предприятие и водещият топлофикационен оператор в страната, осигуряващ отопление и битово горещо водоснабдяване за над 70% от потребителите на централизирано топлоснабдяване в столицата. Като дружество с критична обществена функция то изпълнява едновременно социални ангажименти, регулаторни изисквания и търговски цели, което поставя особено високи изисквания към неговата финансова, техническа и организационна устойчивост. По официални данни, съдържащи се в Актуализирания бизнес план за 2025 г. на „Топлофикация София“ ЕАД, одобрен с Решение № 603 по Протокол № 43/24.07.2025 г. на Столичния общински съвет, дружеството управлява обширна топлопреносна мрежа и предоставя услуги на голям брой абонати, като осъществява дейността си чрез Централно управление и четири топлофикационни района: ТР „София“, ТР „София Изток“, ТР „Земляне“ и ТР „Люлин“. В последните години обаче дружеството се сблъсква с дългосрочни финансови и експлоатационни предизвикателства, сред които натрупан дълг, повтарящи се отчетени загуби и остаряла инфраструктура, които ограничават оперативната гъвкавост и инвестиционния капацитет. Във финансовите отчети на „Топлофикация София“ ЕАД за 2025 г. се вижда натрупан дълг в порядъка на приблизително 2,5 милиарда лв. От други официални данни се извежда и продължителен период

(над 10 години) с отчетени загуби, както и проблеми, свързани с възрастта и силната амортизация на част от съоръженията.

Текущото финансово състояние на „Топлофикация София“ ЕАД е видно от одитирания отчет за 2024 г., с който е отчетена загуба от 143,1 млн. лв., повишена спрямо 2023 г. предимно поради силния спад на приходите от Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ (СЕС), както и натрупани непризнати разходи като неустойки към „Булгаргаз“, лихви към БЕХ и вноските във Фонд СЕС – общо 160,7 млн. лв. за годината. Допълнително, регулаторни решения на КЕВР водят до значителни корекции в необходимите приходи, включително намаление от 195,9 млн. лв. за периода 2024–2025 г. вследствие на определен „надвзет приход“. По официални данни прогнозният финансов резултат на „Топлофикация София“ ЕАД за 2025 г. е загуба в размер на 392,8 млн. лв. Представените фактори компрометират ликвидността и ограничават възможността за редовно обслужване на задълженията за природен газ от страна на „Топлофикация София“ ЕАД.

В контекста на така очертаното състояние на „Топлофикация София“ ЕАД, характеризиращо се с нарастващ финансов натиск, регулаторни ограничения, висока технологична амортизация и необходимост от значителни инвестиции за модернизация, става ясно, че вътрешните механизми и текущите мерки за стабилизация вече не са достатъчни, за да осигурят устойчивото развитие на дружеството. Комбинацията от дългогодишни ликвидни затруднения, непризнати разходи, растящи задължения, необходимостта от комплексни технологични обновявания и изискванията на европейските политики за декарбонизация изискват по-дълбок и стратегически подход, който надхвърля рамките на традиционното оперативно управление.

При тези обстоятелства се извежда възможността за евентуална концесия или друг подход на публично-частно партньорство (ПЧП), което не е самоцел, а инструмент за постигане на важни стратегически цели. Международният и българският опит показват, че модерното управление, намаляването на технологичните загуби и оптимизацията на производствените процеси позволяват на топлофикационните оператори да постигат устойчива оперативна печалба, без да се увеличава непропорционално цената на услугата. Предварителните анализи сочат, че при подобрена ефективност „Топлофикация София“ ЕАД може да функционира на положителен оперативен резултат в рамките на настоящия регулаторен модел. ПЧП моделът представлява отлична възможност за осигуряване на значителен капитал за модернизация и реконструкция на остарялата инфраструктура. С положителност се твърди, че необходимият обем инвестиции за обновяване на топлопреносната мрежа, намаляване на загубите, обновяване на производствените мощности и изграждане на нисковъглеродни решения надхвърля значително възможностите на общинския бюджет и собствените приходи на дружеството.

Освен това ПЧП моделът води до намаляване на технологичните загуби и повишаване на енергийната ефективност. Отчетените загуби в мрежата представляват директен разход, който се пренася върху сметките на гражданите. Международната практика показва, че частното участие, съчетано с ясни

индикатори за качество, може да сведе тези загуби значително под европейската средна стойност. С този нов подход се открива възможност и за преминаване към нисковъглеродни технологии и съответствие с европейските регулаторни изисквания. Европейските политики за декарбонизация налагат ускорено намаляване на емисиите и модернизиране на системите за централно отопление. ПЧП моделът може да осигури достъп до технологии и финансиране, които да гарантират изпълнение на европейските цели. С ясни договорни механизми, индикатори за ефективност (KPIs) и санкции за неизпълнение може да бъде осигурено и трайно подобрене на услугата към гражданите. От значение е и обстоятелството, че с ПЧП модела ще се стигне и до прехвърляне на ключови оперативни и инвестиционни рискове към частен партньор. Това включва технически, инвестиционни, оперативни и частично финансови рискове, които днес се носят основно от Столична община.

Следва изрично да се отбележи, че ПЧП моделът запазва ролята на Столична община като собственик на активите и гарант за обществения интерес. Независимо от избора на форма (концесия, дългосрочно ПЧП или друг модел), активите остават публична собственост, цените остават регулирани от КЕВР, а общината запазва стратегически контрол, което е изцяло в интерес на всички жители на столицата.

Именно за проучване на възможността за евентуална концесия или друг подход на публично-частно партньорство възниква необходимостта от външна експертиза от независими и международно признати институции, които имат доказан опит в реформите на енергийни системи, реструктурирането на обществени предприятия и финансирането на мащабни инфраструктурни проекти. В този контекст се налага да бъде потърсено професионалното мнение на водещи световни организации като Групата на Световната банка (WBG), която включва Международната банка за възстановяване и развитие (IBRD) и Международната финансова корпорация (IFC). Тяхната ангажираност следва да осигури обективен анализ на финансовото, техническото и управленското състояние на дружеството, да предложи устойчиви модели за модернизация и реструктуриране, както и да даде достъп до международни добри практики и потенциални механизми за финансиране.

Столична община вече се е обърнала официално към Групата на Световната банка (WBG) и е получила потвърждение за готовност за предоставяне на експертна оценка и подкрепа за проучване на алтернативни варианти, включващи частно участие, за да се подобрят топлофикационните услуги в гр. София. В отправеното до Столична община предложение от 24.11.2025 г., наименувано „Preparatory analysis to explore solutions to involve the private sector in Toplofikacia Sofia” (приложено към доклада), Групата на Световната банка изтъква редица предизвикателства пред дейността на „Топлофикация София“ ЕАД. Изрично се отбелязва, че секторът на районното топлоснабдяване в България претърпява постепенен спад през последните няколко десетилетия, обусловен от намаления брой клиенти, амортизираните мрежи и стареещите топлогенериращи агрегати. Топлофикационните дружества, снабдяващи около 30% от домакинствата в големите градове, се сблъскват с лоши финансови и оперативни резултати с около 27% загуби на

енергия поради неефективни топлопреносни мрежи. Повечето от топлофикационните дружества в страната в момента са частна собственост, с изключение на „Топлофикация София“ ЕАД, чийто собственик е Столична община. В документа на Групата на Световната банка се подчертава, че „Топлофикация София“ ЕАД е най-голямото дружество за районно топлоснабдяване в България, със средна консумация на гориво от 6 468 535 MWh/год., представляващо около една трета от националното потребление на природен газ, и средно производство на топлинна енергия от 4 674 202 MWh/год. Изрично се посочва и че общинското дружество е в тежко финансово състояние, с исторически дълг над 1 млрд. евро, и че текущите мощности за производство на топлинна енергия са енергийно неефективни, с ограничен потенциал за декарбонизация. От изложеното се извежда заключението, че необходимите инвестиции за модернизация и обновяване са значителни и не могат да бъдат реализирани чрез собствените приходи или чрез общинския бюджет.

В тази връзка, предложението на Групата на Световната банка е насочено към намиране на варианти за подобряване на инвестиционната среда за привличане на частни инвеститори, които могат да участват в процес на концесия или подобен подход на публично-частно партньорство, алтернативи за реструктуриране на дълга и варианти за подобряване на финансовите, търговските и оперативните резултати на „Топлофикация София“ ЕАД. За тази цел Групата на Световната банка предлага подкрепа под формата на консултантски услуги, подлежащи на одобрение от Столичния общински съвет и съсредоточени в две фази, които следва да проправят пътя за участие на частния сектор в управлението на услугите за централно топлоснабдяване на гр. София.

Настоящият доклад е за даване на съгласие от Столичен общински съвет за започване на първа фаза от предложената подкрепа за провеждане на подготвителни действия за създаване на условия за потенциално участие на частния сектор в управлението на „Топлофикация София“ ЕАД. В писмото на Световната банка се посочва, че първата фаза ще има за цел да предложи на Столичния общински съвет опции за подобряване на благоприятните условия за привличане на частния сектор и за изпълнение на предварителните изисквания за потенциално участие на частния сектор, чрез съвети относно варианти за актуализиране на съществуващата правна и регулаторна рамка, включително относно ценовото регулиране и мерки за защита на уязвимите потребители, съвети относно търговските, техническите и финансовите показатели, предназначени за подобряване на условията за концесията, съвети относно вариантите за реструктуриране на дълга и други технически анализи, необходими за втората фаза, насочена към самата транзакцията.

Предложеният обхват на подкрепата от страна на Групата на Световната банка по първата фаза може да бъде структуриран около четири основни компонента. Първият представлява преглед на текущото състояние на „Топлофикация София“ ЕАД, включващ, на първо място, анализ на настоящата европейска и национална правна и регулаторна рамка за сектора на централното топлоснабдяване, за да се идентифицират стимули и бариери, включително оценка на ценовото регулиране. Оценката ще включва и

сравнителен анализ на правната рамка със сходни на България държави. Освен това ще бъде извършен и преглед на търговското, техническото, финансовото и оперативното състояние на централното топлоснабдяване (от производство и разпределение до промени в потреблението) и други решения за отопление на жилища в град София, техните ценови фактори, вид използвано гориво и екологични аспекти, по-специално качеството на въздуха (твърди частици (PM) и емисии на въглероден диоксид (CO₂)). Оценката ще се състои от преглед на съществуващите доклади и наличната информация.

Вторият компонент е насочен към изготвяне на анализ на основните фактори, влияещи върху финансовите резултати на „Топлофикация София“: приходи (електрическа/топлина енергия), субсидии, разходи, търговски аспекти (нови клиенти, процент на събираемост, просрочени плащания), обслужване на дълга (структура, параметри, разходи). В това направление Групата на Световната банка се ангажира и с изготвяне на финансов модел на високо ниво за дружеството, който ще предостави прогнози за финансовите резултати на предприятието. Също така ще бъдат разработени и сценарии, с които ще се анализира въздействието на потенциалното развитие на ключови технологични, търговски и регулаторни аспекти върху финансовите резултати на „Топлофикация София“ ЕАД, свързани с предоставянето на качествени отоплителни услуги в София на конкурентни и стабилни цени.

Третият компонент е свързан със съвети за управление на дълга и алтернативи за неговото реструктуриране. Този компонент ще анализира състоянието на дълга на „Топлофикация София“ ЕАД и ще предостави съвети за алтернативи за реструктуриране на наследения дълг, за подобряване на финансовата устойчивост на компанията и увеличаване на потенциалния частен интерес. Анализът ще включва описателен анализ на наследения дълг на „Топлофикация София“ ЕАД, съвети относно варианти за реструктуриране на дълга, подкрепа в процеса на консултации с основните заинтересовани страни, включително финансови институции, БЕХ и други, разработване на концептуален дизайн на избрания вариант за реструктуриране на дълга, както и общо съдействие в процеса на реструктуриране на дълга, без в това число да влизат правни и финансови консултантски услуги.

Последният компонент ще има за цел да оцени настоящата структура на управление на „Топлофикация София“ ЕАД и ще предостави препоръки за реформи в рамката за управление, за да се улесни бъдещото участие на частния сектор. Това включва анализ на настоящата рамка за управление, регулираща участието на частния сектор в общинските предприятия в България, сравнителен анализ на международни примери за успешни структури на управление за участие на частния сектор в централното топлоснабдяване, с цел идентифициране на добри практики, препоръки относно мерки за подготовка на рамката за управление на сектора на топлоснабдяването в Столична община за бъдещо частно участие и идентифициране на подходящи показатели за измерване на предоставянето на отоплителни услуги на територията на Столична община (в т.ч. емисии, качество на въздуха, цени и качество на услугите).

Групата на Световната банка посочва, че се очаква бюджетът за предложената подкрепа да бъде в диапазона от 750 000 до 900 000 евро, с очакван период за изпълнение от 10-12 месеца (считано от момента на получаване на изискваната информация). Индикативният бюджет и времеви диапазон ще бъдат потвърдени след окончателно договаряне на подробния обхват на подкрепата и в зависимост от наличната информация или предишно извършената работа. В предложението изрично се посочва, че Столична община ще ръководи всички преговори със заинтересовани страни и ще носи пълна отговорност за провеждането, решенията, резултатите и последиците от тези преговори и дискусии. Световната банка ще подкрепя ангажираността с ключови заинтересовани страни и ще улеснява свързаните с тях дискусии, когато е уместно.

Започването на втората фаза, наречена фаза на транзакцията, от предложената подкрепа от Групата на Световната банка ще бъде предмет на последващо решение на Столичния общински съвет, след завършване на изброените дейности по първата фаза. По своята същност фазата на транзакцията ще се състои от предоставяне на консултации за подготовката и изпълнението на процеса на концесионна сделка. Нейното изпълнение е представено в детайли в приложения към настоящия доклад документ от Международната финансова корпорация, наименуван "IFC Transaction Advisory Services – Transaction Implementation Phase Scope". В най-общ план фазата включва пазарно проучване (market sounding), правен, технически и екологичен due diligence, структуриране на сделката, изготвяне на тръжната документация, провеждане на процедура по избора на концесионер и подписване на концесионен договор. Ориентировъчна стойност по изпълнение на втората фаза възлиза на 3,5 милиона евро, включително такса за удължаване на договора от 2 милиона евро, дължима от Столична община, и такса за успех от 1,5 милиона евро, дължима при подписване на концесионен договор.

Групата на Световната банка изрично подчертава, че втората фаза от процедурата може да бъде реализирана единствено при спазване на три условия: 1. Официално решение на Столичния общински съвет за провеждане на търг за концесия на активите за производство и разпределение на „Топлофикация София“ ЕАД; 2. Ясно разрешаване и реструктуриране на наследения дълг на „Топлофикация София“ ЕАД; 3. Актуализирана регулаторна рамка, благоприятстваща привличането на инвестиции от частния сектор. Посочва се още и че предложената фаза на транзакцията ще бъде предмет на допълнителни вътрешни одобрения, включително от Международната финансова корпорация, и споразумение с град София относно подробния обхват на услугите и договореностите за таксите.

Във връзка с изложеното, следва ясно да се отбележи, че втора фаза (фаза на транзакцията) не се обхваща от настоящия доклад. Последният има за своя основна цел да позволи на кмета на Столична община да проведе преговори и да сключи договор с Групата на Световната банка за стартиране на първа фаза от процедура за провеждане на подготвителни действия за създаване на условия за потенциално участие на частния сектор в управлението на „Топлофикация София“ ЕАД. Предприемането на подобни действия от страна на Столична

община се извежда преди всичко от необходимостта от пълна независима диагностика на техническото, финансовото, оперативното и регулаторното състояние на „Топлофикация София“ ЕАД. Въз основа на изготвения анализ могат да се разработят финансови модели и сценарии от водещи международни финансови институции и да се изготви план за реструктуриране на дълга, съобразен с регулаторната рамка и фискалните възможности на общината. Това ще позволи подготвянето на условия и за потенциална концесия, без обаче Столична община да бъде предварително обвързана от вземането на подобно решение. Няма съмнение, че с доклада се преследва и прозрачност и отчетност при вземането на важни решения, касаещи значими обществени услуги като столичната топлофикация.

Предвид комплексния характер на проблемите пред „Топлофикация София“ ЕАД и необходимостта от независима експертиза, стартирането на първа фаза от подкрепата на Групата на Световната банка е необходимо предварително условие, което не обвързва Столична община с избор на концесионен модел, но осигурява обективна основа за бъдещо решение на Столичния общински съвет.

С оглед на гореизложеното и във връзка с чл. 21, ал. 1, т. 8 и т. 23 и ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, предлагам на вниманието ви проект за решение, с което Столичният общински съвет да даде съгласие кмета на Столична община да проведе преговори и да сключи договор с Групата на Световната банка (WBG) за стартиране на първа фаза от процедура за провеждане на подготвителни действия за създаване на условия за потенциално участие на частния сектор в управлението на „Топлофикация София“ ЕАД.

Приложения: 1. Проект за решение;

2. Писмо от Световната банка (WBG) от 20 ноември 2025 г. относно „World Bank Group Proposed Approach on Attracting Private Solutions to Improve the Performance of Sofia District Heating Services“;

3. Писмо от Световната банка (WBG) от 24 ноември 2025 г. относно „Preparatory analysis to explore solutions to involve the private sector in Toplofikacia Sofia. Draft scope of work“;

4. Писмо от Международната финансова корпорация (IFC) от ноември 2025 г. относно „IFC Transaction Advisory Services – Transaction Implementation Phase Scope“.



Проект за
решение.docx



IFC Proposal_ Sofia
DH_Nov_2025_clean



Sofia Municipality
11202025.pdf



Sofia
municipality_scope (

**С уважение,
ВНОСИТЕЛИ:**

10.12.2025 г.

X Васил Терзиев

Васил Терзиев
Кмет на Столична община

11.12.2025 г.

X Цветомир Петров

Цветомир Петров
Председател на Столичен общински съвет



СТОЛИЧНА ОБЩИНА

СТОЛИЧЕН ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

1000 София, ул. Московска № 33, Тел. 93 77 591

ПРОЕКТ!

РЕШЕНИЕ № _____

на Столичния общински съвет

от _____ 2025 година

ЗА: Даване на съгласие на кмета на Столична община за провеждане на преговори и сключване на договор с Групата на Световната банка (WBG) за стартиране на първа фаза от процедура за провеждане на подготвителни действия за създаване на условия за потенциално участие на частния сектор в управлението на „Топлофикация София“ ЕАД.

На основание чл. 21, ал. 1, т. 8 и т. 23 и ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация

СТОЛИЧНИЯТ ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

РЕШИ:

1. Дава съгласие кметът на Столична община да проведе преговори и да сключи договор с Групата на Световната банка (WBG) за стартиране на първа фаза от процедура за провеждане на подготвителни действия за създаване на условия за потенциално участие на частния сектор в управлението на „Топлофикация София“ ЕАД, за стойност до 900 000 (деветстотин хиляди) евро и със срок на изпълнение до една година.

2. Първа фаза, посочена в т. 1 от настоящото решение, включва подготовката на необходимите аналитични, финансови, регулаторни, технически и управленски предпоставки от Групата на Световната банка (WBG) и Столична община за последващо вземане на решение от Столичния общински съвет относно провеждането на процедура по предоставяне на концесия за „Топлофикация София“ ЕАД.

3. Възлага на кмета на Столична община да осигури необходимите средства по т. 1 от настоящото решение в бюджета на Столична община за 2026 г.

4. Възлага на кмета на Столична община да предоставя отчет на Столичния общински съвет на всеки три месеца от изпълнението на сключения договор по т. 1 от настоящото решение.

Настоящото решение е прието на заседание на Столичния общински съвет, проведено на _____ 2025 г., Протокол № _____, точка _____ от дневния ред, по доклад № _____ и е подпечатано с официалния печат на Столичния общински съвет.

*Председател на Столичния
общински съвет _____*

/Цветомир Петров/