

Invalid signature

☒ Изх. № И-1899 / 08.09.2026.

Деловодство НСОРБ

Signed by ADELINA ASENОВА KOKENOVA

ДО

КМЕТОВЕТЕ НА ОБЩИНИТЕ

ПРЕДСЕДАТЕЛИТЕ

ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ

НА

Отно

сно:

Стан

овище

на

НСОР

Б по

проект на Закон за публично-частното партньорство, публикуван на Портала за обществени консултации <https://www.strategy.bg/bg/public-consultations/12666>

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,

След отмяната на Закона за публично-частното партньорство през 2017 г., понастоящем липсва национална правна уредба за реализирането на публични проекти, при които частният партньор не получава приходи от крайните потребители, а възнаграждението му се формира изцяло или частично от плащания на публичния партньор.

Предложеният проектозакон, с вносител Министерство на икономиката, инвестициите и индустрията (МИИИ), си поставя за цел да запълни тази нормативна празнота и да улесни привличането на частен капитал за публична, вкл. общинска инфраструктура - транспортна, социална, здравна, образователна, ВиК и др.

I. Съгласно законопроекта жизненият цикъл на един общински проект за ПЧП протича типично по следния начин:

1. Проект за ПЧП на ниво община започва с установяване от общината като публичен партньор на необходимост от инвестиция и преценка, че тя би могла да се реализира по-ефективно чрез партньорство с частен инвеститор, отколкото чрез изцяло публично финансиране;
2. Общината изготвя предварителна оценка на тази идея, включваща анализ на очакваните разходи, ползи и рискове за целия жизнен цикъл на бъдещия обект, и въз основа на нея формулира мотивирано предложение, което внася за разглеждане в МИИИ;
3. Предложението преминава през административна проверка, получава становище от министъра на финансите относно фискалната му допустимост и в крайна сметка стига до централен колективен орган, който взема окончателното решение дали проектът ще бъде реализиран

именно като ПЧП. Ако решението е положително, общината открива процедура за избор на частен партньор, провежда я по правила, определени с правилника за прилагане на закона и сключва с избрания партньор договор с продължителност между 10 и 35 години.

През целия срок на изпълнение на договора общината следи за спазването на заложените показатели, а при определени обстоятелства страните могат да предоговарят условията, за да възстановят първоначално заложения баланс между тях.

Договорът може да приключи или с изтичане на срока, или по взаимно съгласие, или чрез едностранно прекратяване при неизпълнение, след което следва окончателно уреждане на отношенията и, ако е приложимо, предаване на изградения обект.

Всички лица, участващи в подготовката, оценяването, възлагането, контрола и изпълнението на проекти за ПЧП, са длъжни да декларират липсата на конфликт на интереси, а при възникването му са длъжни незабавно да се отведат от съответната дейност. Декларациите се съхраняват от общината за целия срок на договора (чл. 69, ал. 3).

Исключена е възможността за медиация или друг способ за извънсъдебно уреждане на спорове (чл. 74). Споровете се решават по реда на ГПК (чл. 76), а решенията по процедурата за избор подлежат на обжалване по АПК (чл. 75).

Законопроектът урежда алтернативно и следното:

1. Допуска се участие на чуждестранни лица при условията на равнопоставеност и недискриминация, а при проекти, попадащи в обхвата на скрининга на преки чуждестранни инвестиции, договорът не може да се сключи преди приключване на съответната процедура;
2. Допуска се производството да започне и по предложение на частен инвеститор, който подава заявление директно до централното звено, без да уведоми предварително общината;
3. Ако централният орган прецени, че естеството на предложения проект всъщност изисква той да се реализира по реда на обществените поръчки или на концесиите, вместо да бъде одобрен като ПЧП, той отказва определянето му и препраща случая на компетентния орган по съответния друг закон;
4. При преобразуване на частния партньор (сливане, вливане, промяна на правната форма) договорът не се прекратява автоматично, а правоприменикът встъпва в него чрез допълнително споразумение;

5. Вместо прекратяване на договора при проблем с неговото изпълнение, се предвижда специален механизъм, при който финансиращите институции (банки, кредитори) могат временно да встъпят в правата на частния партньор, за да се запази непрекъснатостта на услугата, преди да се стигне до окончателно прекратяване.

II. Правомощия на общината по отделните етапи от жизнения цикъл на проект за ПЧП

1. Инициатива и подготовка на проекта

Когато общината решава да предложи проект за ПЧП, тя самостоятелно преценява дали да инициира производство (чл. 13, ал. 1), изготвя предварителната оценка за ефективността на проекта и анализа на икономическата му обоснованост (чл. 14), решава кога и как да формулира мотивираното си предложение (чл. 16).

Тази самостоятелност е ограничена в два аспекта:

1. Сравнителният модел, чрез който се преценява дали проектът е по-изгоден като ПЧП спрямо изцяло публично финансиране, ще се изготвя по методика, определена с правилника за прилагане на закона (чл. 15, ал. 2);
2. Предложение за същия по същество проект може да внесе и частен инвеститор директно в МИИИ (чл. 17, ал. 1), макар такова предложение да не поражда за него никакво предимство или право на възлагане (чл. 17, ал. 3).

2. Административна проверка и фискален контрол

След внасяне на предложението за проект за ПЧП, то преминава през специализирано звено към МИИИ, което извършва проверка за пълнота, анализира разпределението на риска и изготвя становище с препоръка за одобрение или отказ (чл. 8, ал. 2). На този етап общината няма решаваща роля - тя може единствено да изпълни указания за отстраняване на нередовности в определен срок (чл. 9). Успоредно с това министърът на финансите изготвя задължително становище за съответствието на проекта с фискалните правила (чл. 10, ал. 1), а при отрицателно становище звеното предлага на централния орган да откаже одобрението на проекта (чл. 10, ал. 2).

3. Решение за статута на проекта като ПЧП

Решението дали проектът ще бъде реализиран по реда на този закон, се взема от Междуведомствен съвет към Министерския съвет, с мнозинство от две трети от състава му (чл. 7, ал. 2 и чл. 21, ал. 1). Преценката се прави по критерии като съответствие с национални и секторни стратегии, икономическа

целесъобразност спрямо алтернативни модели и липса на риск за националната сигурност (чл. 19). Общината получава уведомление за решението (чл. 21, ал. 2) и разполага с право на обжалване по съдебен ред (чл. 22, ал. 1), като обжалването не спира изпълнението на решението (чл. 22, ал. 2).

4. Избор на частен партньор

След положително решение на Междуведомствения съвет към Министерския съвет, общинският съвет взема решение за откриването на процедурата за избор на частен партньор (чл. 26, ал. 1), одобрява обявлението и документацията (чл. 26, ал. 2), а процедурата приключва с мотивирано решение на общината (чл. 27, ал. 1).

Конкретните правила и видовете процедури за избор ще бъдат установени с правилника за прилагане на закона (чл. 28), а самото решение на общинския съвет по чл. 26, ал. 1 се взема с обикновено, а не с квалифицирано мнозинство - въпрос, който всяка община може да прецени доколко е съществен предвид дългосрочния характер на подобни договори.

5. Сключване на договор

Договорът за ПЧП има установено в чл. 30, ал. 2 минимално съдържание - от предмета и финансовия модел, през разпределението на рисковете, до реда за разрешаване на спорове и условията при извънредни обстоятелства. Срокът му е между 10 и 35 години (чл. 29, ал. 1).

6. Изменение на договора при нарушен баланс

По време на дългия срок на изпълнение е естествено да настъпят обстоятелства, които нарушават първоначално заложеното равновесие между страните - законодателни промени, непреодолима сила, увреждане на обекта и други причини, изчерпателно изброени в чл. 37. В такъв случай страните са длъжни да договорят възстановяване на баланса (чл. 36, ал. 1), въз основа на мотивирано предложение и нов анализ (чл. 36, ал. 2). Предвидени са ограничения при договорянето, вкл. забрана за изменения, водещи до необосновано предимство за частния партньор или до заобикаляне на закона (чл. 34, ал. 2), а удължаването или намаляването на срока на договора е ограничено до една трета от първоначално договорения (чл. 36, ал. 6).

7. Прекратяване на договора

При изтичане на срока договорът се прекратява автоматично, без общината да дължи изравнителни плащания на частния партньор (чл. 38). При съществено неизпълнение от страна на частния партньор общината може едностранно да прекрати договора, без да е длъжна да дава допълнителен срок за отстраняване

(чл. 40, ал. 2). Единственото съпътстващо задължение е общината впоследствие да осигури план за непрекъсваемост на съответната услуга, включително чрез временен или заместващ партньор (чл. 42, ал. 3).

8. Институционално партньорство - участие в капитала на смесено дружество

Когато проектът се реализира чрез учредяване на смесено дружество с частен партньор, общинският съвет взема решение за участие на общината в капитала на дружеството (чл. 47, ал. 3). Общината разполага с блокираща квота по най-съществените въпроси - изменение на устава, промяна на капитала, разпоредителни сделки с внесеното от нея имущество, преобразуване или прекратяване на дружеството - независимо от процента на нейното участие в капитала (чл. 50, ал. 2). Частният партньор не може да придобие дела на общината (чл. 50, ал. 3), нито да прехвърли своя дял без нейното писмено съгласие (чл. 51), а при прекратяване на дружеството общината има право на предимство да придобие обекта, ако това е необходимо за непрекъснатостта на услугата (чл. 52, ал. 1).

9. Финансиране и рефинансиране

Общината не участва във вътрешното структуриране на капитала на частния партньор, но запазва контрол там, където собствените ѝ интереси са пряко засегнати. Всяко рефинансиране на дълга на проектното дружество изисква писменото ѝ одобрение в 14-дневен срок (чл. 58, ал. 2-3), освен ако параметрите на рефинансирането вече не са били заложили предварително в първоначалния финансов модел (чл. 58, ал. 4), в който случай допълнително одобрение не е нужно. Когато рефинансирането доведе до по-висока възвръщаемост за частния партньор от първоначално договорената, реализираната полза задължително се споделя с общината - чрез намаляване на такси, намаляване на бъдещи плащания или, при невъзможност за друго, чрез еднократно плащане към общинския бюджет (чл. 58, ал. 6-8).

10. Взаимодействие с кредиторите на частния партньор

Общината може да сключва пряко споразумение с финансиращите институции на частния партньор, което се одобрява едновременно с договора за ПЧП (чл. 59, ал. 4) и това споразумение ѝ вменява задължението да уведомява кредиторите преди прекратяване на договора, като им даде възможност да отстранят нарушението или да задействат временно встъпване на мястото на неизправния частен партньор (чл. 59, ал. 3; чл. 63). Когато кредиторите предложат заместващ партньор, общината може да откаже одобрението му само по силата на изчерпателно посочени основания - риск за националната сигурност, за

обществения ред или неизпълнение на условията за участие (чл. 64, ал. 2). Ако заместващият партньор не се справи с управлението, общината възстановява правото си да прекрати договора (чл. 65, т. 3).

11. Контрол по време на изпълнението на договора за ПЧП

През целия срок на договора общината упражнява текущ контрол - следи показателите за изпълнение, изисква отчетност, извършва планови и извънредни проверки (чл. 67, ал. 1), а при установено влошено техническо състояние на обекта може да приканва частния партньор да предприеме коригиращи мерки (чл. 67, ал. 2). Частният партньор е длъжен текущо да докладва за състоянието на изпълнението (чл. 67, ал. 3), а контролът по никакъв начин не може да доведе до поемане на оперативното управление от общината (чл. 67, ал. 4).

Общината изготвя и годишен доклад, публикуван в публичния регистър, съдържащ данни за размера на плащанията, условните задължения, предоставените гаранции, механизмите за индексация, компенсациите при прекратяване и рефинансиранията (чл. 67, ал. 5).

Резултатите от контрола, договорите и техните изменения се вписват в нарочен публичен регистър на проектите за ПЧП (чл. 68), поддържан от МИИИ.

12. Административнонаказателни разпоредби

Ако кмет на община сключи договор за проект с обществен интерес в нарушение на закона, той се наказва с глоба в размер от 2500 до 5000 евро, ако деянието не съставлява престъпление, като идентична по основание глоба се налага и на лицето, подписало договора от страна на частния партньор (чл. 77, ал. 1 и ал. 3). Аналогично нарушение от министър се санкционира с глоба от 5000 до 10 000 евро (чл. 77, ал. 2). Неизпълнението на задължението за публикуване на информация за проекта на интернет страницата на общината се санкционира с глоба от 1000 до 3000 евро (чл. 78, във вр. с чл. 26, ал. 3).

Актовете за установяването на нарушенията се съставят от длъжностни лица на Сметната палата или на Агенцията за държавна финансова инспекция, в срок от 6 месеца от откриване на нарушителя, но не по-късно от 3 години от извършването на нарушението (чл. 79–80), а наказателните постановления и тяхното обжалване следват общия ред на Закона за административните нарушения и наказания (чл. 81).

Заслужава да се отбележи, че тази лична административнонаказателна отговорност на кмета на общината съществува редом с факта, че решението дали даден проект изобщо е допустим за реализация като ПЧП, не се взема от общината, а от Междуведомствения съвет.

13. Допълнителната разпоредба (§ 1) въвежда легални дефиниции от значение за общините:

1. Понятието „проект с обществен интерес“ (§ 1, т. 1) е основата, върху която се преценява приложимостта на административнонаказателната отговорност на кмета по чл. 77, но е определено чрез бланкетни изрази „стратегическа инициатива със съществен инвестиционен обем“;
2. Понятието „жизнен цикъл на проекта“ (§ 1, т. 2) обхваща всички фази от подготовката до прекратяването и служи като база за задължителния анализ по чл. 14;
3. Понятието „икономически баланс на договора“ (§ 1, т. 3) се отнася към момента на сключването на договора за ПЧП. Това е отправната точка точка, която ще служи занапред при всяка преценка дали баланса между страните е нарушен по смисъла на чл. 36-37;
4. Дефинициите за „собствен капитал“, „подчинен дълг“ и „привлечен капитал“ (§ 1, т. 4-6) се отнасят към участието на общината в институционалното партньорство и към защитата ѝ по чл. 57, ал. 2, съгласно която вноските на частните съдружници не могат да бъдат изтегляни без съгласието на общината преди пълното погасяване на привлечения капитал.

14. Заклучителната разпоредба (§ 2) предвижда правилникът за прилагане на закона да бъде приет от Министерския съвет в 6-месечен срок от влизането в сила на закона.

Заслужава да се отбележи, че проектозаконът предвижда редица съществени за ПЧП въпроси като методиката на сравнителния модел (чл. 15, ал. 2), реда за провеждане на процедурата по избор на частен партньор (чл. 28) и реда за одит (чл. 32, ал. 1) и др. да се уреждат на подзаконово ниво чрез правилника за неговото прилагане.

Предвид обхвата на правомощията, които проектозаконът възлага на кметовете на общини и на общинските съвети, в срок **до 30 септември (сряда)** очакваме Вашите бележки, коментари, предложения, позиции и становища на ел. поща pozicia@namrb.org, с цел изготвяне на общо становище на общините.

С уважение,

Invalid signature
x 

Signed by: 06aaf0ba-1985-4126-8d61-0bc95d21081

Силвия Георгиева
Изпълнителен директор

