МОТИВИ
към проекта на Закон за публично-частното партньорство

1.Причини, които налагат приемането на закона

Развитието на публичната инфраструктура е сред основните предпоставки за икономически растеж, регионално развитие и повишаване качеството на публичните услуги. През последните години необходимостта от значителни инвестиции в транспортната, енергийната, водната, социалната, здравната, образователната и цифровата инфраструктура нараства, докато възможностите на публичните бюджети остават ограничени.

Два са основните проблема, които налагат приемането на Закон за публично-частните партньорства:

А) Ограничен интерес на частните инвеститори за участие в публично-частни партньорства поради липсата на цялостна нормативна рамка, която да регламентира публично-частното партньорство като самостоятелен механизъм за реализиране на проекти от обществен интерес.

В България липсва цялостна нормативна и институционална рамка, която да регламентира подготовката, оценката, одобрението, възлагането и управлението на публично-частните партньорства като самостоятелен механизъм за реализиране на проекти от обществен интерес. Това възпрепятства привличането на частни инвестиции, ефективното управление на публичните ресурси и модернизацията на публичната инфраструктура.

Развитието на публично-частното партньорство в България изостава в сравнение с редица европейски държави, което ограничава възможностите за привличане на частни инвестиции и за по-ефективно предоставяне на публични услуги. Данните на Европейския експертен център за публично-частни партньорства към Европейската инвестиционна банка потвърждават това изоставане.

Базовото състояние показва, че към 2025 г. в България практически не се реализират нови ПЧП проекти – средно 0–1 проекта годишно. Съгласно годишния доклад на Европейския експертен център за публично-частни партньорства от 2024 г., през периода 2019–2023 г. в България са реализирани ПЧП проекти на обща стойност приблизително 880 млн. евро, докато през същия период в Гърция, напр. общата стойност на реализираните проекти достига 2,31 млрд. евро.

Б) Липса на ефективна институционална организация за координация, методическо подпомагане и изграждане на административен капацитет при подготовката, оценката, възлагането и управлението на публично-частни партньорства.

Наред с липсата на цялостна нормативна рамка в България липсва и ефективна институционална организация за координация и подпомагане на публично-частните партньорства. Анализите на Европейския експертен център за публично-частни партньорства сочат, че сред основните институционални пречки се открояват липсата на последователна държавна политика за развитие на ПЧП, недостатъчният административен и експертен капацитет на публичната администрация, отсъствието на единна методическа подкрепа и координация между компетентните органи.

Липсата на институционална организация затруднява подготовката и реализирането на качествени ПЧП проекти, води до нееднаква административна практика, увеличава времето и разходите за подготовка на проектите и ограничава възможностите за последователно прилагане на модела на публично-частното партньорство.

Законопроектът урежда целия жизнен цикъл на проекта – от идентифицирането на инвестиционната необходимост, през анализа и структурирането на проекта, до неговото изпълнение, мониторинг и приключване.

Създава се институционална рамка чрез Междуведомствен съвет за публично-частни партньорства към Министерския съвет и Специализирано звено за публично-частни партньорства към Министерството на икономиката, инвестициите и индустрията, което ще осигури по-високо качество на инвестиционните решения и по-добра защита на обществения интерес. Въвежда се изискване министърът на финансите да изготвя становище, съдържащо оценка относно спазване на фискалните правила и ограничения по Закона за публичните финанси, по всички проекти за ПЧП.

Въвеждат се правила относно:

- предварително одобряване на проектите след предварителна процедура за оценка дали даден проект следва да бъде реализиран именно чрез публично-частно партньорство;

- извършването на анализ на икономическата обоснованост на проекта, който включва разходите за жизнения цикъл на проекта, очакваните ползи,

разпределението на рисковете, отражението върху държавния бюджет, социално-икономическите ефекти и сравнителен модел при осъществяване на проекта чрез използване единствено на публични средства.

- процедурата за избор на частен партньор при гарантиране запазването на принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация, свободна конкуренция, пропорционалност, публичност и прозрачност;

- сключването на договор за ПЧП, неговото съдържание, условията за изменение, прекратяване и правоприемство;

- възможността договорът за ПЧП да се сключи с проектно дружество, учредено за целта във формата на капиталово търговско дружество;

- институционалното публично-частно партньорство като форма на ПЧП чрез „предприятия за ПЧП";

- проектното финансиране - източници, включително уредбата на правата на финансиращите институции с цел да се улесни проектното финансиране (сключване на преки споразумения; встъпване в права; право да заменят неизправен частен партньор и др.);

- създаване на публичен регистър като електронна база данни за проектите за ПЧП;

- участието на чуждестранни юридически лица в процедурите за ПЧП и като частни партньори по договори за ПЧП.

Извън обхвата на закона са съществуващите форми на публично-частно партньорство:

1. концесиите, които се възлагат и изпълняват при условията и по реда на Закона за концесиите, Закона за подземните богатства, Закона за водите по отношение на концесиите за минерална вода и на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие за концесиите на морски плажове;

2. обществените поръчки, които се възлагат и изпълняват при условията и по реда на Закона за обществените поръчки.

2. Цели, които се поставят

Законопроектът има за цел да създаде единна национална политика за публично-частните партньорства и да определи правилата за сътрудничество между публичен партньор и частен партньор в рамките публично-частното партньорство (ПЧП).

Законът цели мобилизиране на частен капитал и ноу-хау при реализацията на публични инфраструктурни проекти, предвид лошото състояние на публичните финанси, както и създаване на възможност за елиминиране на корупционния риск и инхаус процедурите.

Основните негови цели са:

- **насърчаване на ефективното реализиране на публични инвестиции чрез привличане на частен капитал**

Настоящото законодателно предложение се стреми да преодолее инфраструктурния дефицит в условия на бюджетни ограничения чрез създаването на нормативни предпоставки за привличане на частно финансиране, управленска експертиза и иновативни решения при реализирането на проекти от обществен интерес. Изграждането на единен механизъм, с който да се регламентира пред-проектната подготовка, координацията и управлението на публично-частното партньорство. Целта е да се повиши интересът на инвеститорите за участие в проекти от обществен интерес. Очаква се в рамките на следващите пет години проектите за ПЧП да нараснат от два за периода 2019- 2023 г. до поне пет за периода 2026-2030 г.

- **формулиране на единна национална политика и правна рамка за преодоляване на правния вакуум по отношение на проектите за ПЧП**

Очакван резултат в краткосрочен план е законодателното предложение да създаде условия за висока степен на правна предвидимост за партньорите и за прилагането на координиран подход при планирането и реализирането на проекти на национално и местно равнище. Законодателното предложение в краткосрочен план ще допринесе за уеднаквяване на практиките на действащите към момента административни структури, ангажирани с подготовката, възлагането, управлението и мониторинга на проекти от обществен интерес.

- **въвеждане на стандарти за управление на риска, прозрачност и оценка на ефективността**

Очакван резултат е въвеждането на предварителна оценка за икономическа ефективност и оценка на риска, с което се гарантира висока степен на икономическа ефективност, качество на услугата и разпределение на риска в съчетание със строги механизми за отчетност и контрол, както и пълна защита на обществения интерес. Предвижда се въвеждането на задължителна предварителна оценка на ефективността и целесъобразността на реализацията на проекта, както и на анализ на неговата икономическа обоснованост, изготвяни

въз основа на единна методология и методическа подкрепа. Предвижда се необходимият административен и експертен капацитет за прилагането на новата нормативна уредба да бъде изграден в срок до една година от влизането в сила на законодателното предложение.

3. Очаквани резултати от прилагането на закона

Очаква се повишаване качеството на инвестиционната подготовка, по-ефективно използване на публичните средства, по-добро управление на фискалните рискове, привличане на повече частни инвестиции и по-висока правна сигурност за инвеститорите, което в съвкупност ще подобри качеството на публичните инвестиции, и ще гарантира прозрачност, отчетност и защита на публичното имущество.

4. Финансови и други средства, необходими за прилагането на закона

Прилагането на закона не изисква предоставянето на допълнителни бюджетни средства от държавния бюджет.

5. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз

Предложеният законопроект не въвежда изисквания на актове на Европейския съюз и не съдържа разпоредби, с които се транспонира европейско законодателство.

Разпоредбите на законопроекта са съобразени с основните принципи на правото на Европейския съюз, включително принципите на правна сигурност, прозрачност, пропорционалност и свободна стопанска инициатива, и не противоречат на действащото право на Европейския съюз.

6. Заключение

Предложеният законопроект се очаква да генерира съществени икономически ползи чрез подобряване на инвестиционната среда и създаване на условия за привличане на допълнителен частен капитал. Въвеждането на ясни правила за структуриране на проектите, предварителна оценка на тяхната ефективност и разпределение на рисковете между публичния и частния партньор ще повиши предвидимостта за инвеститорите и ще насърчи участието на финансови институции, инвестиционни фондове и други пазарни участници.

Предложеният законопроект също така създава възможност за привличане на инвеститори, които прилагат устойчиви и иновативни практики при реализирането на инвестиционни проекти. По този начин се създават предпоставки за по-широко внедряване на съвременни технологии, енергийно ефективни решения и екологично устойчиви модели на управление на инфраструктурата и публичните услуги.