

## МЕХАНИЗМИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИТЕ ПАРТНЬОРСТВА<sup>1</sup>

Доц. д-р Силвия Костова  
Доц. д-р Крум Крумов  
Доц. д-р Пенко Димитров  
Гл. ас. д-р Юлиан Господинов  
Докторант Любомир Терзиев  
Студент Ивана Димова

### Резюме

През последното десетилетие в редица страни все повече се разпространява моделът за публично-частните партньорства (ПЧП). Причината е, че няма достатъчно публични ресурси, с които да се модернизира инфраструктурата. В тази връзка от съществено значение е привличането на частен капитал за реализиране на мащабни проекти и за предоставяне на публични услуги.

Целта на студията е да се анализират съществуващите механизми за управление и контрол на публично-частните партньорства като инструмент за повишена възвръщаемост на инвестициите и ефективното усвояване на паричните средства, постигането на по-добро финансово управление и подобряване развитието на икономиката в страната. Предметът на студията е фокусиран върху съществуващите механизми за тяхното управление и контрол.

Защитава се тезата, че ПЧП не се прилагат в достатъчна степен в Р България като инструмент, чрез който да се осигури финансирането и поемането на рисковете от партньора в частния сектор за качествените публични услуги, като една от причините е липсата на адекватни механизми за управление и контрол. Задачите, които се поставят в изследването, са: анализ на правната рамка; изследване ролята на ПЧП в икономиката; анализ на механизмите за управление на национално и общинско ниво; извеждане на особеностите на вътрешния контрол при ПЧП; анализ на обхвата на вътрешния и външния контрол и одита при ПЧП. Въз основа на това са идентифицирани слабостите с оглед тяхното отстраняване в бъдеще, тъй като ПЧП подпомагат повишаване стандарта на живот в страната.

**Ключови думи:** публично-частни партньорства, регулиране и управление на публично-частните партньорства, публичен сектор, частен сектор, вътрешен контрол, външен одит.

**JEL:** H44, L32, M48, P35.

---

<sup>1</sup> Участието на авторите при написването на студията е, както следва: доц. д-р С. Костова – резюме на български и английски език, увод, т. 5 и заключение; доц. д-р Кр. Крумов – т. 4; доц. д-р П. Димитров – т. 1; гл. ас. д-р Юлиан Господинов – т. 3; докторант Любомир Терзиев – т. 2.1; студент Ивана Димова – т. 2.2.

## MECHANISMS FOR MANAGEMENT AND CONTROL OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS

Assoc. Prof. Silvia Kostova, PhD  
Assoc. Prof. Krum Krumov, PhD  
Assoc. Prof. Penko Dimitrov, PhD  
Head Assist. Prof. Yulian Gospodinov, PhD  
Lubomir Terziev, PhD Student  
Ivana Dimova, Student

### **Abstract**

Over the last decade, the model of public-private partnerships (PPP) has been increasingly used in a number of countries. The reason for this is the insufficient public resources for the purposes of modernizing infrastructure. In this respect, it is essential to attract private capital in order to implement large-scale projects and provide public services.

The aim of this study is to analyze the existing mechanisms for management and audit of PPPs as a way of higher return on investment and effective utilization of funds, a way of improving financial management and economic development in our country. The object of the study is focused on the existing mechanisms for the management and audit of PPPs.

The study defends the notion that PPPs have not been not used sufficiently in the Republic of Bulgaria as a way of providing the necessary financing and taking risks by the private investor in respect of provision of quality public services, with one of the reasons being the absence of adequate mechanisms for management and audit. The tasks that have been set in the study are the following: analysis of the legal framework; consideration of the role of PPPs in the economy; analysis of the management mechanisms on a national and local level; consideration of the specifics of internal audit of PPPs; analysis of the scope of external audit and internal audit of PPPs. The study makes a comprehensive analysis of the issues, while identifying the disadvantages of PPPs, with the aim of eliminating them in the future.

**Key words:** public-private partnerships, regulation and management of public-private partnerships, public sector, private sector, internal audit, external audit.

**JEL:** H44, L32, M48, P35.

### **Увод**

Въпросите, свързани с обхвата на предоставените продукти и услуги, които да се предложат за обществено ползване и начина на разпределение на ограничените ресурси между частния и публичния сектор, са от съществено значение за всяка икономическа система.

Според практиката в световен мащаб публично-частните партньорства *са един от механизмите за осъществяване на проекти в публичната инфраструктура* (Ръководство за методическо подпомагане на местните власти при осъществяване на публично-частни партньорства, 2007). За стимулиране на частния сектор все повече се търсят варианти за редуциране на публични разходи и оптимално разпределяне на част от рисковете при изпълнението на национални и международни проекти.

Независимо, че ПЧП се разглеждат най-вече като инструмент, посредством който се разходва финансов ресурс, те съдържат специфична структура на отношенията между държавата и частния бизнес. **Характерът на ПЧП поставя въпроса: Как да бъдат управлявани публични и частни интереси?**

Публично-частното партньорство може да се определи като *механизъм, чрез който да се приложат преимуществата на публичния и реалния сектор за увеличаване конкурентоспособността, подобряване на качеството на живот в обществото и реализирането на значими проекти*. Една от причините за появата и развитието на ПЧП е недостигът на финанси в публичния сектор на страната и нереализираните възможности на частния.

На съвременен етап от развитието на икономиките се наблюдава дисбаланс между функциите и задачите на държавата в икономиката. Наблюдава се тенденция за повишаване на потребността на населението от осигуряване на ресурси, стремеж към целесъобразно разходване на финансовите средства и определяне на оптимални решения за получаване на публични услуги. Следователно ПЧП могат да се определят *като инструмент, чрез който се реализират възможностите за привличане на ресурси от частния сектор за производството на блага и предоставянето на услуги и за ограничаване на финансовите затруднения в публичния сектор*.

Целта на студията е да се анализират съществуващите механизми за управление и контрол на ПЧП *като инструмент за по-висока възвръщаемост на инвестициите и ефективно усвояване на паричните средства, постигане на по-добро финансово управление и подобряване развитието на икономиката в страната*.

Поставената цел се декомпозира на следните **задачи**:

1. Анализ на правната рамка, в която се съдържат насоките за успешното реализиране на ПЧП.
2. Изследване на ролята на ПЧП в икономиката;
3. Анализ на механизмите за управление на национално и общинско ниво.
4. Изследване на особеностите на вътрешния контрол при ПЧП.
5. Анализ на обхвата на външния контрол и одит при ПЧП.

**Обект** на изследване са публично-частните партньорства в Република България като инструмент за удовлетворяване потребностите и изис-

кванията на населението, а **предметът** на студията е фокусиран върху съществуващите механизми за тяхното управление и контрол.

Водещата теза е, че **публично-частните партньорства не се прилагат в достатъчна степен в Р България като инструмент, чрез който да се осигури финансирането и поемането на рисковете от частния партньор при предоставянето на по-качествени обществени услуги, като една от причините е липсата на адекватни механизми за управление и контрол.** Така изложената теза е продиктувана от ключовата роля на публично-частните партньорства, тъй като те имат потенциал да осигурят по-висока добавена стойност на вложените финансови средства чрез разпределение на рисковете между страните и използване уменията и опита на частния сектор. В *методическо отношение* се прилагат нормативният подход, анализът, научният анализ и проучването в научната литература и практика.

## 1. Правна рамка на публично-частното партньорство<sup>2</sup>

Публично-частното партньорство е специфична форма на сътрудничество между публичните институции и субекти от частния сектор и се използва за реализация на инфраструктурни и социални проекти в много страни по света. Това е форма на дълготрайно сътрудничество, която се характеризира със *специфичната роля на частния партньор при участието му в различните етапи на съответния проект – планиране, изпълнение и експлоатация. Той поема част от рисковете, които обикновено публичният сектор понася и по правило допринася за финансирането на проекта.*

Основната правна уредба на ПЧП се съдържа в Закона за публично-частното партньорство (ЗПЧП) (Закон за публично-частното партньорство, 2017), Правилника за прилагане на Закона за публично-частното партньорство (Правилник за прилагане на Закона за публично-частното партньорство, 2013) (ППЗПЧП) и Наредбата за условията и реда за планиране и критериите за включване на проекти за публично-частно партньорство в оперативния план и в програмата за реализация на общинския план за развитие (Наредба за условията и реда за планиране и критериите за включване на проекти за публично-частно партньорство в оперативния план и в програмата за реализация на общинския план за развитие в сила от 01 януари 2013, 2014), но отделни правни норми, регулиращи негови специфични аспекти, се съдържат и в редица други нормативни актове.

Публично-частното партньорство има легално определение, съ-

---

<sup>2</sup> Студията е разработена в съответствие с действащата нормативна база към 27.11.2017 г. Бел. авт.

държащо се чл. 3, ал. 1 ЗПЧП. Съгласно изричния текст на закона това е дългосрочно договорно сътрудничество между един или повече публични партньори, от една страна, и един или повече частни партньори, от друга страна, за извършването на дейност от обществен интерес<sup>3</sup> при постигане на по-добра стойност на вложените публични средства<sup>4</sup> и при разпределение на рисковете между партньорите, което се осъществява при условията и по реда на ЗПЧП. На пръв поглед регламентацията е ясна и логична, но внимателният анализ на даденото, от законодателя, определяне поражда редица въпроси.

На първо място определянето на ПЧП като „договорно сътрудничество“ между посочените две категории субекти е твърде общо. Не става ясно дали всяко „договорно сътрудничество“ между посочените две категории субекти е ПЧП и ако не е – кои са отличителните му характеристики. Още повече, че разпоредбата на чл. 3, ал. 1 и 3 ЗПЧП изрично изключва от кръга на ПЧП по смисъла на ЗПЧП такива класически форми на договорно сътрудничество между публични и частни партньори като концесиите, които се възлагат при условията и по реда на Закона за концесиите и Закона за подземните богатства (ЗПБ), и обществените поръчки, които се възлагат при условията и по реда на Закона за обществените поръчки (ЗОП).

На тази основа считаме, че специалната правна уредба, съдържаща се в ЗПЧП, се отнася само до ПЧП, които се институционализират под формата на търговско дружество, в което участват публичният партньор и един или повече частни партньори. В подкрепа на този извод е и фактът, че Европейската комисия и Европейският парламент, в свои документи относно прилагане правото на ЕС по отношение на ПЧП, изрично визират институционализираното ПЧП (Тълкувателно съобщение на Комисията относно прилагане на правото на Общността в областта на обществените поръчки и концесии по отношение на институционализирани публично-частни партньорства (ИПЧП), Брюксел, 05.02.2008 г., 2007).

По смисъла на чл. 13 ЗПЧП публични партньори са:

- министрите и ръководителите на ведомства – за държавните ПЧП, които имат за предмет дейности от обществен интерес, извършвани с обекти по чл. 4, ал. 1 ЗПЧП, които са държавна собственост и/или които по силата на нормативен акт са възложени на орган на централната изпълнителна власт;

---

<sup>3</sup> „Обществен интерес“ има значението, определено в ЗДПУ (§ 1, т. 4 ДР ЗПЧП).

<sup>4</sup> „По-добра стойност на вложените публични средства“ е постигане на по-високо качество на услугата от обществен интерес на същата или на по-ниска цена или постигане на същото качество на услугата на по-ниска цена в сравнение с други начини за предоставяне на услугата от обществен интерес (§ 1, т. 6 ДР ЗПЧП).

- кметовете на общини – за местните ПЧП, които имат за предмет дейности от обществен интерес, извършвани с обекти по чл. 4, ал. 1 ЗПЧП, собственост са на съответната община и/или по силата на нормативен акт са възложени на органите на местното самоуправление или на кметовете на общини;

- държавните и общинските публичноправни организации – за дейности от обществен интерес, извършвани с обекти по чл. 4, ал. 1 ЗПЧП, които са тяхна собственост и/или са им предоставени със закон, с акта за тяхното създаване или с друг акт на компетентен орган.

Възниква въпросът, доколко това изброяване е изчерпателно или само примерно. По наше мнение **изброяването има лимитативен характер и ограничава кръга на потенциалните публични партньори до изрично посочените.**

На *второ място*, ЗПЧП изрично ограничава и кръга на субектите, които биха могли да участват в едно ПЧП като частен партньор. Страна по договор за ПЧП, в качеството на частен партньор, може да бъде **само капиталово търговско дружество**, при спазване на изискванията на ЗПЧП. Това дружество може да е както съществуващо, така и новоучредено, в т.ч. публично предприятие<sup>5</sup>. У нас капиталови търговски дружества са дружеството с ограничена отговорност, акционерното дружество и командитното дружество с акции. При това по отношение на акционерното дружество и командитното дружество с акции има установено допълнително ограничение – основният им капитал да е материализиран само в поименни акции.

На *трето място*, създаването на ПЧП е допустимо **само за осъществяване на дейности от обществен интерес**<sup>6</sup> по смисъла на ЗПЧП

---

<sup>5</sup> „Публично предприятие“ е предприятие, създадено по реда на чл. 62, ал. 3 ТЗ, еднолично търговско дружество с държавно, съответно с общинско имущество, както и търговско дружество, капиталът на което е собственост на един или повече публични партньори (§ 1, т. 9 ДР ЗПЧП).

<sup>6</sup> Дейност от обществен интерес по смисъла на ЗПЧП е предоставянето или осигуряването на предоставянето на една или повече услуги от обществен интерес чрез финансиране, както и строителство, и/или управление, и/или поддържане на две групи обекти: 1. обекти на техническата инфраструктура и на зелената система :а) в урбанизирани територии: паркинги, гаражи, обекти на градския транспорт, системи за наблюдение и сигурност, системи за улично осветление, зелени площи, паркове и градини;б) паркинги, гаражи, паркове и градини в отделни поземлени имоти извън урбанизирани територии;2. обекти на социалната инфраструктура, предназначени за: а) здравеопазване; б) образование; в) култура; г) спорт, отдих и туризъм; д) социално подпомагане, социални жилища и обществения; е) изгърпяване на наказанието лишаване от свобода; ж) осъществяване на административни дейности на публичните партньори. Услуга от обществен интерес е всяка услуга в полза на обществото, отговорността за предоставянето на която

и е обусловено от наличието на следните нормативно установени отрицателни предпоставки:

➤ възлагането на дейността от обществен интерес да не може да бъде осъществено по реда на ЗОП, и

➤ възлагането на дейността от обществен интерес да не може да бъде осъществено чрез концесия.

В основата на ПЧП е договорът за ПЧП, който се сключва между участниците в него. Една от **съществените особености** в правната уредба на договора за ПЧП е **сериозното ограничаване на принципа за свобода на договарянето**. Това намира израз в регламентирането с императивни правни норми на ЗПЧП на редица въпроси, които при сключване на договор по правило се определят по волята на страните – редът за определяне на едната от страните по този договор – частният партньор, предметът на договора, изпълнението на задълженията по него, изменение вкл. при правоприемство на договора, отговорностите за неизпълнение и прекратяването му.

**Договорът за ПЧП** е формален и за неговата действителност се изисква сключването му в писмена форма. Той трябва да има минимално определеното в чл. 44, ал.1 ЗПЧП съдържание. Може да бъде сключен за срок от 5 до 35 години. Продължителният му срок на и необходимостта от определяне и поддържане на икономическия баланс на ПЧП налагат съществуването на специална правна уредба относно изменението и предсрочното прекратяване на договорите за ПЧП. Те могат да се изменят или допълват с допълнително споразумение в посочените **три хипотези** в чл.56, ал. 2-4 ЗПЧП.

**Първата хипотеза** е налице, когато измененията и допълненията на договора са в рамките на решението за откриване на процедура за определяне на частен партньор, на обявлението, на решението за определяне на частен партньор и на офертата на участника, определен за частен партньор. В този случай допълнителното споразумение се сключва между публичния и частния партньор без решение на компетентния орган, открил процедурата за определяне на частен партньор и осъществил неговия избор.

**Втората хипотеза** се прилага, когато поради непредвидени обстоятелства е станало необходимо възлагането на частния партньор на допълнително строителство, което не е включено в договора за ПЧП, изменение на вида или обема на строителството, включено в него, или възлагане на допълнителни услуги от обществен интерес (чл.56, ал.3 ПЧП). В тази хипотеза договорът за ПЧП може да се изменя и/или допълва след решение на компетентния орган, открил процедурата за определяне на частен партньор и осъществил неговия избор.

---

се носи обичайно или по силата на нормативен акт от публичния партньор (чл. 4 ЗПЧП).

**Третата хипотеза** е налице, когато изменението и/или допълването е необходимо само за възстановяване на икономическия баланс на договора за ПЧП извън първите две хипотези. Особен случай на изменение на договора за ПЧП е налице, **когато преди изтичане на определения, в него, срок се осъществи преобразуване на частния партньор по реда на Търговския закон (ТЗ), при което е налице правопримемство.** Изменението при това положение няма да засегне съдържанието на договора, а само едната страна по него. В тази ситуация правопримемникът на частния партньор има право да поиска продължаване на договора за ПЧП, като той встъпи в правата и задълженията по него на частния партньор.

Договорът за ПЧП може да се прекрати на едно от следните основания:

- изтичане на уговорения срок;
- предсрочно без предизвестие, когато: не е подадено искане за продължаване на договора за ПЧП; при преобразуване на частния партньор, при обявяване в несъстоятелност на частния партньор – от датата на влизане в сила на решението; едностранно или по взаимно съгласие на страните при пълно или частично погиване на обекта, с който се извършва дейността от обществен интерес или при последващо възникване на опасност за националната сигурност и отбраната на страната, за околната среда, за човешкото здраве, за защитените територии, зони и обекти и за обществения ред.

- при неизпълнение на договора за ПЧП, като изправната страна писмено даде на другата страна подходящ срок за изпълнение с предупреждение, че след изтичането на срока ще смята договора за прекратен. В този случай публичният партньор може да прекрати договора, без да даде срок за изпълнение, при съществено неизпълнение от частния партньор на основни задължения, определени с договора.

Наред със специалните правни норми на ЗПЧП, за неуредените случаи относно сключването, изпълнението, изменението и прекратяването на договорите за ПЧП намират субсидиарно приложение съответните разпоредби на ТЗ и ЗЗД (чл. 67 ЗПЧП).

Въз основа на изложеното биха могли да се направят **следните изводи**:

**Първо**, у нас е създадена специална правна уредба на ПЧП, която по редица въпроси препраща към разпоредбите за обществените поръчки и концесиите, както и към ТЗ и ЗЗД, поради което възниква въпросът за целесъобразността от запазването на тази специална уредба. Би могло *de lege ferenda* да се препоръча при бъдеща законодателна промяна да се отмени ЗПЧП и неговите специални разпоредби да се включат в ЗК или ЗОП.

**Второ**, правната уредба на ПЧП, от една страна, способства за развитие на висококачествени и достъпни услуги от обществен интерес



чрез по-ефективно използване на вляганите за целта публични средства и насърчава частните инвестиции в строителството, поддържането и управлението на обекти на публичната техническа и социална инфраструктура и в извършването на дейности от обществен интерес. От друга страна, тя създава гаранции за защита на публичните активи и за ефективното управление на публичните средства при осъществяването на ПЧП, при спазване на принципите за публичност, прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, недопускане на дискриминация, равнопоставеност и пропорционалност.

**Трето**, в основата на всяко ПЧП стои дългосрочен договор между публични и частни субекти, които създават публично-частно дружество за изпълнението на обществени поръчки или упражняването на концесии.

**Четвърто**, обстоятелството, че частният субект и възлагащият публичен субект си сътрудничат в рамките на ПЧП, не освобождава възлагащия публичен субект от задължението да спазва специалните разпоредби на ЗОП, ЗКонц., независимо дали партньорът е частен субект или публично-частно дружество.

## **2. Анализ на реализирането на модела за публично-частни партньорства**

### **2.1. Роля на публично-частното партньорство за икономиката**

През последните години моделът за ПЧП, по подобие на редица европейски страни<sup>7</sup>, започва да се прилага и в Р България. Като мотив за развитие са некачествените услуги, предлагани от публичните организации, и по-голямото търсене на сходни източници за финансиране. При проучването се установи, че до началото на XXI век участието на частния сектор в националната инфраструктура не е адекватно оценено. Това **участие подпомага прилагането на пазарния подход в публичните услуги, което е свързано с по-добри условия за финансиране и намаляване на публичните инвестиции**. Може да се приеме, че обхватът на дейност на частните инвеститори се изразява в осъществяване на обществени социални идеи, които осигуряват достъп до публични услуги на по-ниски цени.

За сметка на страните от ЕС, където моделът е масово използван, според доклада на Европейския експертен център за ПЧП (ЕРЕС) към месец април 2012 г., договорените инфраструктурни проекти на национално ниво са 11 броя, с обща капиталова стойност 657 млн. евро. Те са под

---

<sup>7</sup> Сред водещите страни, в които моделът намира най-широко приложение, са: Великобритания, Ирландия, Германия, Полша, Чехия, Испания, Унгария и др. Бел. авт.

формата на **концесии** със средна продължителност от 30 години (ЕРЕС, PPP Units and Related Institutional Framework Bulgaria, 2012). Въпреки че **концесията не е публично-частно, именно под тази форма на сътрудничество са договорени изследваните проекти. В тази насока следва да се посочи, че в научната литература** (Кънев, 2011), **концесиите са една от формите на ПЧП**. Това поражда колизия между практическото приложение и правната регламентация, тъй като, както вече беше посочено, действащото законодателство **изключва** от приложното поле на ПЧП **концесиите и обществените поръчки** (Закон за публично-частното партньорство, 2017, чл. 3, ал. 3).

През предходните години моделът за ПЧП в Р България е съществувал под формата на концесия. Той започва да се прилага в началото на XIX век (Концесията – партньорство между публичния и частния сектор. История, настояще и бъдеще, 2007). Страната е делегирала своите права върху индустриални и монополни дейности, с цел използване на възможностите на частния сектор за подобряване развитието на страната. През периода 1883–1941 г., Р България е предоставила значими концесии в следните области (Концесията - възможност за партньорство между публичния и частния сектор, Администрация на Министерския съвет, н.д.):

- Законът за насърчаване на местната индустрия от 1909 г., с който за първи път е дефиниран терминът „индустриална концесия“ – за предоставяне на права за монополно производство на конкретни предмети в определен район и срок;

- Законът за насърчаване на местната индустрия 1895 г. – за добив на руди и други подземни изкопаеми;

- Законът за развитието на народната промишленост 1883 г. – за производство на тестени продукти (1891 г.), за обработка на железни руди (1892 г.), производство на сол (1884 г.), изграждане на фабрика за производство на стъкло (1892 г.) и др.

Към момента на изследване, според данните в Националния концесионен регистър, ПЧП в Р България продължават да се реализират под формата на концесия. От проучената информацията се установява, че броят на реализираните концесии и стойността на договорените средства са значителни – за периода 2012–2016 г. е 198 141 860,96 млрд. лева (Национален концесионен регистър, н.д.). Броят на сключените концесионни договори в страната за същия период е 235. Според данните **най-много** са сключените договори с общински концесии (226 бр.), а **най-малко** са държавните концесии – девет броя и съвместни концесии (Национален концесионен регистър, н.д.).

Във връзка с представените данни от концесионния регистър следва да се отбележи и фактът, че той не е единственият източник, от който

може да се получи информация, тъй като съществува и Клъстер за развитие на публично-частното партньорство<sup>8</sup>. Според информацията в Клъстера се установява, че реално има реализирани проекти посредством тази форма на сътрудничество между публичния и реалния сектор. Проектите, които Клъстерът посочва като реализирани, са следните (Клъстер за развитие на публично-частното партньорство, 2013):

- ✓ Изграждане на терминал 2 на летище Бургас;
- ✓ Изграждане на терминал 2 на летище Варна;
- ✓ Стадион „Верея“ – Стара Загора;
- ✓ Многофункционална зала „Колодрума“ - Пловдив;
- ✓ Многофункционална спортна зала „Арена Асарел – Пловдив“;
- ✓ Булстрад арена – Русе;
- ✓ Проект „Активна грижа“;
- ✓ Изграждане на високотехнологичен болничен комплекс с онкологичен център и комплексна многопрофилна дейност – Панагюрище;
- ✓ Депо „Враждебна“ – София.

Другата форма на сътрудничество, която е изключена от приложното поле на ЗПЧП, е **обществената поръчка**. Въпреки че според действащото законодателство ПЧП *не са* обществени поръчки, те също намират приложение в съдействието между публичния и частния сектор. Данните на Агенцията по обществени поръчки показват, че за периода 2012–2016 г. са сключени общо 90 792 броя договори за възлагане на обществени поръчки в страната. Финансовият размер на сключените договори за посочения период възлиза на над 34,68 млрд. лева (Портал за обществени поръчки, 2017).

През последните две години (2015 и 2016 г.) съществува **тенденция към намаляване на разходите средства чрез договори за обществени поръчки, но въпреки това техният относителен дял остава висок**. Това прави пазара на обществени поръчки значим както от гледна точка на обществения интерес, така и от гледна точка на интереса на кандидатите и участниците (Стоев, 2007, стр.1).

Тъй като **ПЧП намират по-малко приложение в сравнение с останалите две форми на партньорства**, следва да се посочат и особеностите, които съществуват при тях (вж. табл. 1). Познаването им има ключова значение, поради факта, че те са набор от инструменти на публичния сектор, чрез които си сътрудничи с реалния.

Представените разлики имат съществено значение за публичния партньор относно вземане на решение, коя от трите форми да приложи. В

---

<sup>8</sup> Клъстерът за развитие на публично-частното партньорство в България, създаден през 2013 г. Той има за цел да работи с всички общини в България и с държавата като основни партньори. Услугите, които се предлагат от него, са насочени към консултиране разработването и изпълнението на ПЧП проекти. Бел. авт.

тази насока познаването им има съществено значение, когато в условията на бюджетен дефицит се търси максимално използване на държавния финансов капитал при минимизиране на рисковете от неговото неефективно разходване.

*Таблица 1*

*Сравнителен анализ между обществената поръчка, публично-частните партньорства и концесиите<sup>9</sup>*

<i>Критерии</i> \ <i>Форми</i>	<i>Обществена поръчка</i>	<i>Концесия</i>	<i>Публично-частно партньорство</i>
<b>Цел</b>	Специфични входни ресурси	Специфични изходни ресурси	Специфични изходни ресурси
<b>Финансиране</b>	Публично	В голяма част от случаите частно	Единствено частно
<b>Етапи на проекта (проектиране, финансиране, изграждане, експлоатация)</b>	Включва един от посочените етапи	Финансиране с въвеждане в експлоатация или финансиране и изграждане	Включва обикновено всички етапи
<b>Стандарт за услугата</b>	Липсват изисквания за услугата	Съществуват изисквания за предоставянето на услугата	Съществуват стандарти за предоставянето на услугата
<b>Срок на проекта</b>	Кратък	Дългосрочен	Дългосрочен
<b>Рискове от проекта</b>	За публичната страна остават повечето рискове	За частната страна остават повечето рискове	Еднакво разпределение на рисковете
<b>Необходими усилия и експертна помощ за публичния партньор</b>	Не е необходимо значително оказване на помощ	Необходимо е оказването на помощ	Необходимо е указването на помощ
<b>Плащания от публичния партньор</b>	Плащанията са при сключването на договора	Закон за концесиите ограничава възможността за публични плащания.	Плащанията са единствено при предоставянето на услугата.

<sup>9</sup> Класификацията между публично-частните партньорства, обществените поръчки и концесиите се базира съгласно Методическите указания за публично-частни партньорства на Министерството на финансите. Бел. авт.

В **заключение** може да се обобщи, че в условията на финансови ограничения в публичния сектор през последното десетилетие на преден план излиза необходимостта да бъдат потърсени нови и оригинални решения, с които да се постигнат максимални резултати с наличните ресурси. В тази насока **ПЧП са подходяща форма на сътрудничество между публичния и частния сектор за осигуряване на необходимите стоки и услуги с максимално използване на наличния капитал.**

В Р България използването на ПЧП все още остава **слабо застъпено**. Като най-често прилагани форми на сътрудничество между публичния и реалния сектор на икономиката остават обществените поръчки и концесиите.

Така направеният анализ относно приложимостта на ПЧП в Р България дефинира следните **изводи**:

**Първо**, в Р България приложението на модела за ПЧП е все още **малко приложимо**, за разлика от другите европейски страни, където намира по-голямо приложение. Информацията от Клъстера за развитие на публично-частните партньорства показва, че чрез този модел за сътрудничество има реализирани само няколко проекта. С оглед факта, **че чрез другите две форми на сътрудничество има сключени стотици договори, то тези, отнасящи се до ПЧП, са незначителни.**

**Второ**, реализираните ПЧП се отнасят само до **няколко сектора** на икономиката. Извън осъществените проекти остават множество други сектори, които са особено важни за подобряване икономическото благосъстояние в страната.

**Трето**, според данните в Националния концесионен регистър и Клъстера ПЧП **продължават да се реализират** предимно под формата на концесии и обществени поръчки. При проучването се установява, че броят и стойността на договорените средства чрез концесии и обществени поръчки са **значителни.**

**Четвърто**, осъществяването на сътрудничество между публичния и частния сектор чрез формите за ПЧП, обществени поръчки и концесии предоставя **възможност** за разкриването на конкретни предимства, които да се анализират. Тези **ползи** могат да се систематизират в две основни групи, първата, от които се определя като финансови, а другата – включваща самото изпълнение на договорите.

## **2.2. Публично-частните партньорства като механизъм за защита на интереси**

Независимо че ПЧП не се реализират в значителен брой, те са изключително подходящ начин за осъществяването на мащабни и скъпи проекти, за които публичният сектор няма необходимия ресурс. Практиката в развитите страни е показала, че при правилна подготовка и добро управ-

ление този вид партньорства могат да бъдат много полезни за обществото.

Една от причините за слабото развитие на публично-частните партньорства е липсата на доверие към тях от страна на обществото. В нашата страна информацията за осъществяването на ПЧП не добива гласност сред обществото, което поражда отрицателна нагласа на гражданите към този вид проекти.

Необходимо е **да се даде повече публичност на реализираните ПЧП**. Публикуването на по-подробна информация би променило нагласите на обществото. По този начин ПЧП в България ще се превърнат в инструмент за финансиране на нужни за обществото услуги.

За да се даде повече гласност на проектите, е необходимо да се спазват някои условия. В тази връзка е важно, информацията да достига до по-голям брой инвеститори, които имат интерес. В разработения сайт е необходимо да се публикуват предложенията за проектите. Така всеки един собственик на капитал ще може да даде своята оферта и да кандидатства. От съществено значение е да се публикуват дадените от инвеститорите предложения, включващи техническите чертежи, подробни планове за всички дейности, заедно със сроковете за изпълнение, анализ на риска и друга важна информация.

Друго важно условие е търговете, на които се избира частен партньор, да бъдат публични и на тях да присъстват всички кандидати. По този начин ще се ликвидират възможностите за корупция. След анализ на постъпилите оферти е рационално да се избере тази, която постига най-голям ефект с най-малко разходи.

Преди сключването на договор с инвеститора, трябва да му бъде направена обстойна проверка, за да бъде публичният орган сигурен, че неговият партньор разполага с необходимите средства, за да завърши проекта докрай. От съществено значение е да се направи анализ и да бъдат проучени източниците на средствата, с които ще се финансира проектът.

Важен аспект, на който трябва да се акцентира, е самият договор. Клаузите по него трябва да бъдат оформени ясно и недвусмислено. Подробно трябва да бъде описано в какъв вид точно трябва да бъде предаден обектът, за да има последващи санкции за неизпълнение на договора. В договора следва да има баланс, за да бъде защитен интересът както на инвеститора, така и на обществото.

След сключването на договора и стартирането на дейностите трябва да се осъществява непрекъснат контрол от страна на публичния орган. Трябва да се следи за това, дали се спазват сроковете, условията и начина, заложен в първоначалните планове. За да се спазва принципът на прозрачност, би било добре да се публикуват отчети за извършената работа на всеки месец или тримесечие, които да бъдат общодостъпни. Така данъкоплатците ще могат да се информират за това, как протичат дейностите по проекта.

Публичността не трябва да бъде пренебрегвана след края на строи-

телните дейности. Трябва да се публикува информация до края на самия проект, съдържаща данни за нивото на търсене на услугата, постъпилите приходи и реализираната норма на възвръщаемост на направените инвестиции. По този начин ще бъде осигурена повече гласност на ПЧП. Това е необходимо, тъй като:

1. услугата, която се предоставя, е от обществен интерес, и
2. тези проекти касаят публична собственост.

Така ще се изгради доверие у гражданите относно този вид партньорства и те няма да ги възприемат като поредния начин за печалба на определени хора за сметка на обществото.

### **3. Механизъм за управление на публично-частните партньорства**

Изпълнението на разгледаната правна рамка е възложено на Министерския съвет, Министеръта на финансите, както и на общинските съвети. Ключови, опорни точки за националната политика в сектора са Националната програма за публично-частно партньорство (НППЧП) и Оперативният план за всеки програмен период. Съгласно Закона за ПЧП, НППЧП следва да съдържа общите и специфичните цели, стратегията за развитие и основните приоритети за осъществяване на ПЧП в страната. От своя страна Оперативният план се изготвя по отделни години и съдържа проектите за държавните ПЧП и тези на държавните публичноправни организации. В него се посочват също така сроковете за изпълнение на проектите, както и колко са необходимите средства за реализирането им, в т.ч. форма и размер на финансовата подкрепа. Важно условие е, че ако даден проект за ПЧП не е включен в Оперативния план, той не може да се осъществи. В закона е указано, че в срок до 30 юни 2013 г. правителството следва да приеме НППЧП и Оперативния план за периода 2014–2020 г. **Към края на м. ноември 2017 г. те не се откриват, с което не само че не е спазено нормативно изискване, но и заинтересованите страни от публичния и бизнес сектора са лишени от възможност за качествено и съгласувано планиране и реализиране на проекти за ПЧП.** Този пропуск следва възможно най-бързо да се преодолее, като посочените документи бъдат разработени, съгласувани и приети.

По силата на Закона министрите и ръководителите на ведомства изпълняват държавната политика за ПЧП, съобразно тяхната отраслова компетентност, а Министерът на финансите отговаря за ефективното и ефикасното разходване на публични средства при реализацията на ПЧП.

В сайта на Министерството на финансите (МФ) е обособен специален раздел „Публично-частно партньорство“ (Публично-частно партньорство). В прилежащия текст е посочено, че дирекция „Държавни помощи и

реален сектор“ отговоря за концесиите и *публично-частните инвестиционни проекти* на национално ниво. При проверка в Устройствения правилник на МФ (Устройствен правилник на Министерството на финансите, 2016) се установява, че функциите на дирекция „Държавни помощи и реален сектор“ се различават от посочените на сайта, като в тях нито веднъж не се споменава изразът „*публично-частни инвестиционни проекти*“. Несъответствие има и по останалата част от текста. В органограмата на МФ (Органограма на Министерството на финансите, 2017) в рамките на дирекцията има обособени три отдела, но липсва информация за функциите, които всеки от тях изпълнява. Отново в сайта на МФ, раздел „Министерство“, секция „Структура“ - „Администрация“ се открива линк към функциите на Дирекция „Държавни помощи и реален сектор“ (Дирекция „Държавни помощи и реален сектор“). **От този трети информационен източник в рамките на един и същ сайт се забелязва, от една страна, потвърждение за ангажираност на дирекция „Държавни помощи и реален сектор“ с политиката за ПЧП в страната. От друга страна, текстът не съответства напълно на никой от предходните два източника, което създава правен и институционален хаос.** Наред с представяне функциите на дирекцията са посочени и основните задачи пред всеки от трите ѝ отдела, откъдето става ясно, че отдел „Публични инвестиции, участия и концесии“ има отношение към управлението на ПЧП. Обобщавайки противоречивата информация, можем да формулираме препоръка, **компетентните лица в МФ възможно най-бързо да осигурят единство и недвусмислие на текстовете на Устройствения правилник с публикуваното за отделните структурни звена на Министерството.** Общественият интерес изисква максимална прозрачност, яснота, коректност и точно разписване на права и задължения, за да е ясна рамката, в която се организират и реализират разнообразните икономически активности, в т.ч. и ПЧП.

По силата на чл. 24 от ЗПЧП на МФ се вменява задължение да води и поддържа **публичен регистър на ПЧП**. До него следва да има свободен и безплатен достъп чрез интернет. При извършен преглед на сайта на Министерството такъв **не беше открит**. В Устройствения му правилник подобен регистър не се споменава, при това не само за дирекция „Държавни помощи и реален сектор“, а и за останалите структурни звена в МФ. Това води до извода, че **в МФ не са изпълнили свое задължение, което ЗПЧП им вменява.**

В сайта на МФ, раздел „Публично-частно партньорство“ има препратки към няколко документа, един от които е ЗПЧП. На пръв поглед това е правилно и полезно, за да могат заинтересованите лица да имат улеснен достъп до онези документи (нормативна база, методически разработки, насоки и др.), които да ги подпомогнат при подготовката на проекти за ПЧП и последващото им управление. Недоумение буди фактът, че Законът за ПЧП е представен в редакцията си към 21.12.2012 г., т.е. **липсват пос-**



**ледните три актуализации, от 2013 година насам.** Същото се отнася и за Закона за концесиите (Закон за концесиите, 2016).

В резултат от направената съпоставка на информацията, публикувана в официалния сайт на МФ и актуалната редакция на законите и Устройствения правилник, можем да направим извод за **съществуващите неточности, некоректно поднесената и заблуждаваща информация, пропуските в отразяване на настъпили изменения, липсват регламентирани в ЗПЧП документи и регистри.** Всичко това има за резултат лошо управление на ПЧП в страната и забавяне темпа на развитието им.

Освен на национално ниво, публично-частни проекти може да се реализират и на местно. Съгласно ЗПЧП политиката за местните ПЧП се определя от общинския съвет с плана за развитие, а изпълнението ѝ е отговорност на кмета. Това важи за общинските публичноправни организации.

Общинският съвет има правомощия да взема решения за откриване на процедури и последващо определяне на частен партньор, а също така и решения, с които договорите за общински ПЧП се изменят, допълват, продължават и/или прекратяват. С оглед защита на обществения интерес, както и поради дългосрочния хоризонт на партньорствата, решенията се приемат с мнозинство две трети от общия брой съветници. С оглед недопускане на некоректни практики, законово е регламентирано ограничението, че той може да взема решения, с които да се открива процедура за определяне на частен партньор, до изтичане на 39 месеца от избирането му. Тъй като организационната работа, при подготовката и планирането на подобен вид партньорство, е сложен процес, изискващ специфична компетентия, множество дискусии и анализи, на практика местните управляващи **са ограничени в своето право да инициират проекти за ПЧП.** Въпреки че мандатът им да е четиригодишен, реално те имат на разположение около три години за работа по ПЧП и то при условие, че още при встъпването си в длъжност са наясно какво партньорство искат да реализират. Тъй като в преобладаващите случаи общинските съвети са съставени от представители на различни партии, всяка със собствени разбирания и предложения за местно развитие, не бива да се пренебрегва времето, необходимо за постигане на консенсус за стартиране на ПЧП. Необходимостта от разяснителна кампания сред местната общност, експертна работа по изготвяне на заданията и подготовка на документацията, намалява времето, с което разполагат общинските съвети, за да реализират реално ПЧП.

Съгласно ЗПЧП, не са публично-частни партньорства обществените поръчки, които се възлагат по условията и на ЗОП. В същото време частният партньор се определя чрез провеждане на открита процедура, ограничена процедура, състезателен диалог или състезателна процедура с договаряне при условията и по реда на ЗОП. Решението за откриване на процедурата се публикува в Регистъра на обществените поръчки. Обявление

нието се вписва в Регистъра и публикува в „Официален вестник“ на ЕС, спазвайки ЗОП. За кандидатите и участниците в процедурата се прилагат изискванията на чл. 54-65, 67-69 и чл. 111 от ЗОП. Участниците представят оферта, съгласно изискванията на ЗОП и правилника за прилагането му, придружена от финансово-икономически модел, чрез който да се осъществи ПЧП. Следователно може да се посочи, че, **от една страна, ПЧП не са обществени поръчки, но от друга страна, цялостната им подготовка и организация се регламентира по реда на ЗОП.** Това несъмнено води до обръкване у заинтересованите лица и изисква от тях добро познаване и спазване на приложимата нормативна база.

Законът за ПЧП и правилникът за неговото прилагане задават общата рамка за тяхното планиране и реализиране. Те регулират изследваната област отскоро (и двата акта са в сила от 01.01.2013 г.). Преди приемането им множество организации и общини, имащи интерес към реализирането на подобни партньорства, създадоха свои правила, процедури, наръчници (кои от тях успешни, други - не толкова), с оглед установяване на някакви правила и рамка, в която да се регламентират ПЧП (Методически указания за публично-частно партньорство, 2006); (Методически указания за публично-частно партньорство, 2009); (Ръководство за методическо подпомагане на местните власти при осъществяване на публично-частни партньорства, 2007); (Становище по състояние и перспективи пред публично-частното партньорство (разработено по собствена инициатива), 2007); (Практическо помагало: методика и примерни образци на договори за реализиране на публично-частно партньорство от местната власт. Изд. по поръчка на Съвета по децентрализация на държавното управление към Министерския съвет, 2009); (Стратегия за ПЧП в София 2020+. Изд. на Сдружение „С.Р.Е.А.М. България - Алианс за ПЧП“).

Проблематиката за повишаване качеството на управление на ПЧП е обект на разглеждане и в научни разработки (Аврамов & Банев, 2016); (Николова, 2017); (Славова, 2016).

Свои условия и механизъм за работа опитват да формулират и общинските администрации. Така например през 2009 г. Община Русе разработва правила, по които да организира и управлява местни ПЧП проекти (Специфични правила за подготовка и управление на проекти за публично-частно партньорство, 2009). Наредби за публично-частни партньорства приемат Общинските съвети във Враца (2008 г.) (Наредба за публично-частни партньорства на Община Враца, 2008), Сандански (2009 г.) (Наредба за публично-частни партньорства на Община Сандански, 2009), Ямбол (2010 г.) (Наредба за публично-частни партньорства на Община Ямбол, 2010), Радомир (2013 г.) (Наредба за публично-частни партньорства на Община Радомир, 2013) и др. Активна позиция по отношение на възможностите за развитие на ПЧП заемат още редица общини, сред които: Перник, (Аналитичен доклад за възможностите за формиране на ПЧП между Община Перник и частни

инвеститори, 2011) Гоце Делчев, (Методология за управление на публично-частни партньорства в Община Гоце Делчев, 2010) Хитрино (Проучване, анализ и оценка на текущ статус, възможности и добри практики в областта на ПЧП и Наръчник на СОУКК на ПЧП, Община Хитрино, 2011), Попово, (Стратегия за развитие на публично-частното партньорство на територията на Община Попово, 2013) Бургас, (Портал за ПЧП на Община Бургас) Варна (Публично-частно партньорство в Община Варна, 2013) и др.

В резултат от направения преглед на механизмите за управление на ПЧП се установи, *че съществуват редица пропуски в документацията, регулираща държавната политика, която ги регулира*. Те могат да се систематизират по следния начин:

*Първо*, изключително негативно влияние оказва липсата на основополагащи документи като НППЧП и Оперативния план за 2014-2020 г., които Законът за ПЧП възлага на **Министерския съвет**. Имайки предвид, че те формират „гръбнака“ на политиката за ПЧП в страната, няма как без тях да се постигне търсеното повишаване качеството на предоставяните публични услуги, постигане на по-добра стойност на вложените публични средства и оптимално разпределение на ресурси, рискове и възнаграждения.

*Второ*, Министерството на финансите трябва да предприеме спешни корективни действия, за да преодолее правния и институционален „хаос“, възникнал поради разминаване във функциите на звената, ангажирани с ПЧП. Изследването установи съществени различия и несъответствия в разписаните ангажименти на дирекция „Държавни помощи и реален сектор“ в Устройствения правилник, в раздел Структура – Администрация, както и в раздел „Публично-частни партньорства“.

*Трето*, Министерството на финансите не е изпълнило задълженията си по разработване и поддържане на **публичен регистър на ПЧП**. Задължението е регламентирано в Закона за ПЧП и изисква предприемане на бързи корективни действия. МФ следва да положи усилия и за актуализирането на приложимата нормативна база в раздел „Публично-частно партньорство“. Необходимо е всички линкове, предоставяни от официалните власти, да съответстват на действителните версии на нормативните актове, като своевременно се отразяват всички техни актуализации.

*Четвърто*, на местно ниво практиката на ПЧП е различна, тъй като зависи в голяма степен от активността на кметовете и общинските съвети. Редица общини имат разписани правила за подготовка и реализиране на ПЧП и посочват техните предимства. За други общини ПЧП са непознат инструмент, който се свързва повече с негативни асоциации, съмнения за корупционни практики и силно политизиране. Необходимо е да се предприемат активни мерки за информиране и насърчаване на експертизата, за да се вземат мотивирани управленски решения, в интерес на местните общности, при спазване на законодателството и посочените в него

принципи: публичност, прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, недопускане на дискриминация, равнопоставеност и пропорционалност.

В *заключение* може да се посочи, че *съществената възможност за развитие на ПЧП дава популяризирането на успехите, споделянето на добри практики, унифицирането на документацията и създаването на позитивно обществено мнение*. Управляващите трябва да развиват комплексни качества и да са компетентни не само за управлението на конкретните обекти, но по отношение на „меките мерки“ – комуникативност, компетентност, увереност, умения за работа в екип, отговорност, да градят доверие и партньорства.

#### **4. Механизми за вътрешен контрол на публично-частните партньорства**

##### **4.1. Характеристика на контрола върху публично-частното партньорство**

Публично-частното партньорство се основава на общото в интересите между публичния и частния сектор. Причините за неговото прилагане могат да се търсят във високия риск на някои инвестиции, свързани с предоставянето на обществени услуги, или недостига на публични средства за тяхното финансиране. Разгледаните причини дават отражение на контрола при ПЧП.

*Първата* особеност на този контрол е неговата двойственост – той се осъществява в публичната организация и нейния частен партньор. *Втората* особеност е базирана върху инвестиционния контрол. *Третата* особеност е, че този контрол е преимуществено вътрешен. *Четвъртата* особеност е сходната методика, по която се осъществява вътрешният контрол във всеки от партньорите. *Петата* особеност се свързва с единствата в насоките на контрола.

Изследването на методологията на контрола върху ПЧП показва, че той се основава на прилагането на няколко специфични способа. Те са адекватни на процесите, произтичащи от сътрудничеството между публичните организации и частните дружества. Към тях спадат: документална проверка; аналитични процедури; тестове; вероятна очаквана възвръщаемост; ситуационни модели; нетен паричен поток.

В методическо отношение вътрешният контрол при ПЧП се осъществява в няколко насоки. Във всяка от тях могат да се използват различни критерии и да се прилагат разнообразни способы. Комплексното изследване позволява да се предостави адекватна оценка на извършваната дейност.

#### 4.2. Проверка на процедурите по подготовка на проекта и договарянето

Оценката на законосъобразността се налага поради наличието на нормативна уредба на процесите по ПЧП. Тя предвижда използването на определен набор от документи; процедури, които задължително трябва да се приложат; стъпки, които следва да се направят; критериите, по които е необходимо да се извършат оценките.

В методическо отношение *контролът по спазването на законосъобразността* започва с проверка на необходимостта от прилагане на ПЧП. В резултат от нейното прилагане може да се установи, кой е инициаторът на идеята и как е бил информиран разпоредителят с бюджетни кредити. На проверка се подлага идеята за ПЧП. Проверката се извършва чрез тестове и аналитични процедури. Тяхното прилагане позволява да се установи настоящото качество на предлаганите от организацията услуги.

С прилагането на ситуационни модели може да се установи дали е подходящо да се пристъпи към ПЧП. Комбинацията на този способ с аналитичните процедури дава възможност да се направи изводът, правилно ли са определени критериите, по които се оценяват проектите на кандидатите.

*Във връзка с подготовката на проект за ПЧП* е необходимо ръководителят да назначи специален екип. Органите за вътрешен контрол следва да проверят неговите членове, с цел да установят дали притежават необходимите качества. Когато се проверява работата на екипа по проекта, следва да се установи дали е осигурено необходимото време за подготовка. Ако то не се осигури, може да възникне нужда от промяна на обхвата или основни характеристики на предлагания проект.

Процесът на договаряне представлява процедурата по възлагане на проекта на частен партньор, от което произтича неговата важност. Това го прави обект на вътрешния контрол на организацията. Поради наличието на законова регламентация на проверка се подлага изборът на партньор, като се установи дали е извършен в съответствие с българското законодателство и добрите европейски практики.

На проверка се подлага процедурата по избор на кандидат. Целта е да се установи дали тя е проведена съобразно изискванията на ЗОП. Процесът на договаряне обикновено започва с публикуването на обява, с която да се информират потенциално заинтересованите от участие в проекта страни. На проверка се подлагат формата, съдържанието и начинът на разпространението на обявата.

Органите за вътрешен контрол следва да проверят начина, по който е извършен изборът на партньор. Проверката се извършва чрез преглед на протоколи с решения или евентуални жалби от кандидати.

### 4.3. Управление на риска

Приемането на решение за ПЧП, като всяко инвестиционно, се основава на прогнози, че извън организацията съществуват определени негативни събития и на очаквания, нейното ръководство да предприеме конкретни мерки. Рискът е възможността, някои дейности да не се осъществят или да не протекат в предвидените размери.

Под идентификация на риска се разбира преценката на възможността от възникване на определен рисков фактор. При **проверка на идентификацията на риска** се преглеждат и оценяват няколко елемента. Уточнява се какви цели следва да се постигнат с ПЧП. Изясняването им дава възможност да се определят факторите, които влияят и каква е посоката на действието им.

За да идентифицират риска, вътрешните контролни органи следва да извършат анализ в няколко насоки. На *първо* място се прави преглед на инвестиционния проект и анализ на възможните грешки. Целта е да се оцени дали ръководството правилно е определило възможните рискови компоненти. На *второ* място чрез преглед на документите и анализ на съдържащите се в тях данни се изследва общата рисковата среда, в която ще се осъществява проектът. На *трето* място на аналитично изследване се подлага организацията на работа, за да се провери оценени ли са организационните причини, които предизвикват риск.

При **проверка на равнището на риска** се проследяват оценката на смушаващите факти в количествено и стойностно изражение, за да има база за сравнение. Чрез аналитични процедури може да се оцени как е определена степента на вероятност за възникване на отклоненията. С рангови таблици или крива на значимостта се класифицират рисковете според тяхната важност и големина, като се свържат с приходите.

Като идентификатор за измерен от ръководството риск може да се използва методът на рисковия премиен фактор. Той се изразява в създаване на резерв за покриване на отрицателното въздействие от риска. Рисковият премиен фактор може да се изчисли като процент или коефициент.

С **проверката на антирискските мерки** се установява връзката на рисковете с разходите и води ли тя до повишаване на резултатите. За целта е необходимо да се оцени адекватността на инвестиционния проект. Оценката се дава в две насоки – функционална и параметрична.

### 4.4. Проверка на ефективността

Прилагането на нетния паричен поток позволява като индикатор за ефективността на вложенията да се използва *срокът за възвръщане на инвестицията*. Това е времето, необходимо да се откупят създадените от ПЧП активи, и е отношение между началната инвестиция и годишния не-

тен паричен поток или сбор на чистата печалба, амортизацията и очакваните приходи от ликвидация на актива.

Използването на срока за възвръщаемост дава възможност да се определи кога се достига *критичната точка*. Това е моментът, когато чистите приходи от продажби покриват нетните разходи по направената в резултат от ПЧП инвестиция. Чрез критичната точка се контролират рискът и ефективността от вложението.

Анализът на паричните потоци позволява като индикатор за ефикасност да се приеме *изменението на средногодишната текуща издръжка* общо или на 100 лв. приходи. Ако стратегията е насочена към снижаване на разходите, това позволява при запазване на приходите да се генерира по-висока печалба. Този показател си партнира с *изменението на средногодишните приходи*. Независимо че действат разнопосочно, двата индикатора характеризират ефикасността по един и същ начин и позволяват да се определи *ефикасността от икономия*, дължаща се на намаление на разходите за 100 лв. приходи преди и след инвестирането.

#### 4.5. Проверка на финансирането

Проверката на финансирането започва с оценка за размера на разходите на бюджетната организация, ако тя самата финансира начинанието и когато се приложи ПЧП. Вторият вариант включва заплащането, което частният партньор ще изисква от организацията или потребителите на обществените услуги.

За да се определи размерът на необходимото плащане към частния партньор, следва да се проучи реалният пазар. Възможно е да се прегледат скорешни подобни проекти, реализирани от организацията. Информация може да се получи и направо от потенциални частни партньори.

С оглед характера на обекта на ПЧП може да се пристъпи към двойно дисконтиране. То се прави с дефлатор, който да отчита инфлацията и с дисконтов фактор, отразяващ лихвените равнища по кредитите. Отчитането на лихвените равнища, се налага за да се установи дали ще се намери частен партньор, който да се съгласи на сътрудничество. При неговото прилагане са възможни *три варианта*:

- трябва да предложи да не се пристъпва към договаряне, ако стойността на показателя е по-малка от дисконтовия фактор;
- когато вътрешната норма на възвръщаемост е равна на дисконтовия фактор, се приема, че проектът е на границата на ефективността;
- може да се предложи приемането на проекта, при който вътрешната норма на възвръщаемост е по-висока от дисконтовия фактор, или да се предпочете алтернативата с най-голяма величина на показателя.

Направеното дотук изследване позволява да се формулират следните *изводи*:

1. Независимо от наличието на законова регламентация ПЧП съдържа потенциал за допускане на грешки и измами. Посочените възможности го правят важен обект на контрола.

2. Поради спецификата на обекта и единството на интересите контролът по отношение на публично-частното партньорство е предимно вътрешен.

3. Изследването на практиката показва, че към ПЧП се пристъпва, когато има нужда да се направят вложения, насочени към подобряване на предоставени обществени услуги.

4. За да се осигури оптималното действие на ПЧП, от съществено значение е контролът, който се оказва върху процедурите по разработване и договаряне на проекта.

5. Значителната продължителност на ПЧП, която се свързва с инвестиционния му характер, е предпоставка, то да бъде съпътствано със значителен риск.

6. Участието в процеса на бюджетна организация и изразходването на публични финанси поставят изискването да се контролира спазването на следните критерии – ефективност, ефикасност и икономичност.

7. Една от основните причини за ПЧП е недостигът на средства в бюджетните организации, с които да се осигури повишаване качеството на предлаганите от тях услуги.

## **5. Финансов контрол и одит при публично-частните партньорства**

Органите, които осъществяват външен финансов контрол за спазване на условията за функциониране на ПЧП са Сметната палата на Р България (СП) и Агенцията за държавна финансова инспекция. Вниманието в контролните процедури се насочва към:

- спазване на процедурата за сключване на договор за ПЧП; спазването на задължителните реквизити по договора за извършване на дейност от обществен интерес;
- достоверността и обхватността на информацията в Регистъра на ПЧП;
- упражняване на блокираща квота на публичния партньор за вземане на решения при публично-правното дружество;
- законосъобразността на извършването на дейности, които не са в обхвата на сключения партньорски договор и за несъответствието на процедурите с изискванията на ЗОП и ЗКонц.;
- спазването на забраната за участието на партньорите в други дружества или сдружения.



Целта на външния контрол и одит е да установи постигането на необходимото икономическо равновесие между изгоди за публичния и частния партньор, както и разпределението на рисковете между тях. Тези отношения се регулират чрез разпределение на рисковете в зависимост от възможностите на всеки един от партньорите да идентифицират, да регулират и да управляват рисковете. Характерно е, че частният партньор поема винаги риска на строителството и един от рисковете за наличието и възможността да се реализира услугата, която е от обществен интерес. Важно е да се отбележи, че няма гаранции, които се поемат за възстановяване на средствата, които влага частният изпълнител по партньорския договор.

При ПЧП от съществено значение е **контролът върху отчетността**. Тъй като частният партньор е длъжен да управлява осъществяването на дейността от обществен интерес и да осигури нейното финансиране, с оглед изрядността на документите, той води **аналитично счетоводство за извършваните дейности и предоставяните услуги**. В тази връзка при одита на финансовите му отчети трябва да се направи заключението, дали са спазени принципите за действащо предприятие, спазено ли е изискването за наличието на определена норма на възвръщаемост, която се базира на собствения капитал. Наличието на посочените условия гарантира устойчивостта на частния партньор и участието му в ПЧП с необходимата финансова независимост. Посочените контролни процедури са свързани със спазване на конкретния срок на партньорския договор. Основен проблем е, **че заключението на одитора обхваща обзримото бъдеще, което е една година от съставените финансови отчети, а договорът е с по-дълъг срок**. Следователно одиторските процедури следва да се насочат към показатели, които обхващат дългосрочни финансово-икономически показатели, определянето на финансовата независимост съобразно периода за възстановяване на вложените средства, като се вземе под внимание планираната норма на възвръщаемост.

По отношение одита на публичния партньор, вниманието се насочва към процесите на сключването и изпълнението на договора. Одиторите от СП трябва да изразят становище, дали общинският съвет, взел решение за ПЧП, е оценил спазването на показателите и ограниченията, определени в Закона за публичните финанси (ЗПФ) (Закон за публичните финанси, 2017, чл. 130а, ал.1) и в Закона за общинския дълг (Закон за общинския дълг, 2016) за всяка година от изпълнението на договора. За целта на проверка се подлагат **критерии за идентифициране факти и обстоятелства, които да водят до заключението, че общините са с финансови затруднения**. За такива се считат тези, които не са спазили три или повече от дефинираните критерии за финансова стабилност, а именно (Закон за публично-частното партньорство, 2017, чл. 130а); (Методически указания по прилагането на чл. 130а, ал.1 от Закона за публичните финанси. Министерство на финансите, 2016):

**Критерий 1.** Неспазване на фискалните правила по чл. 32, ал. 1, и 2, от ЗПФ в т. ч.:

- годишният размер на плащанията по общински дълг за всяка община във всяка отделна година да не надвишава 15% от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години, изчислен на база данни от годишните отчети за изпълнение на бюджета на общината;

- номиналът на издадените през текущата година общински гаранции да не надвишава 5% от общата сума на приходите и общата изравнителна субсидия по последния годишен отчет за изпълнението на бюджета на общината.

**Критерий 2.** Задълженията за разходи по бюджета на общината към края на годината не трябва да надвишават 15% от средния размер за годината на разходите, които са отчетени през последните четири години.

**Критерий 3.** Поетите ангажименти за разходи по бюджета към края на годината не трябва надвишават 50 % от средния размер за годината на отчетените разходи за четиригодишен период.

**Критерий 4.** Просрочените задължения, които са отчетени в края на годината, да не надвишават 5% от предходната година на общината.

**Критерий 5.** Салдото по бюджета на общината не трябва да бъде отрицателно, като се вземат под внимание всяка от годините от тригодишен период.

**Критерий 6.** Средното равнище на събираемост на два структуроопределящи данъка – на недвижимите имоти и върху превозните средства не трябва да е под средната събираемост за страната, която отчитат всички общини през последната година.

В този смисъл осъществяването на наблюдение, в разглеждания аспект от управлението на публичните финанси, от страна на одиторите в публичния сектор, **е предпоставка за подобряване на състоянието и възможностите на общините да управляват рационално предоставените им ресурси и реализират успешни ПЧП.**

В методическо отношение външният контрол следва етапите на процедурата за осъществяване на ПЧП. Етапите на контрола са следните:

➤ **Проверка на обхватността на предложението на заинтересованото лице за ПЧП** – за да е законосъобразно и целесъобразно предложението за ПЧП, външните контролни органи следва да проверят правилността на оценката на финансовото състояние. Тя трябва да е аргументирана с достатъчен брой показатели, които да позволяват изразяване на мнение за икономическа независимост и устойчивост на партньорите. В случаите, когато ПЧП се отнася за строителство, задължителна насока на контрола е проверката на проучването за строителство, спазването на процедурите за строителен надзор, което предшества инвестицията. На тази

основа се проверява и съответствието на оценката с проекта за инвестиция и цялостната техническа спецификация.

➤ **Проверка на подготовителните действия** – за да се осъществи ПЧП, което да е с целесъобразна дейност, последващият контрол следва да се насочи към обвързване на обосновката на икономическата целесъобразност със социалната му роля. По този начин ще се изпълнят нормативните изисквания към обхвата и дейността на ПЧП.

➤ **Проверка на процедурата за определяне на частен партньор** – вниманието се насочва към спазване на процедурите за обсъждане и вземане на решение за начина, по който да се избере. За целта на проверка се подлага законосъобразността на прилагането на правната рамка по смисъла на ЗОП. Освен посочените насоки се контролира законовото основание за администриране на решението за избора на частния партньор, респективно решението за прекратяване на взаимоотношенията между двата субекта.

➤ **Проверка на процедурата по сключване на договор** – за целта се одитират отделните етапи по процедурата за сключване на договор и неговите реквизити. Задължително условие е, частният партньор да е капиталово дружество, проектно дружество или публично-частно дружество. В тези случаи контролните органи извършват оценка на приложимия ТЗ, ЗЗД и ЗСч.

➤ **Проверка на изпълнението на договора за ПЧП** – основните контролни процедури, при този етап, са насочени към мониторинг на изпълнението на всички поети задължения от страните по договора. Прилагат се формите за сътрудничество и взаимодействие на контролните органи за събиране на доказателства относно редовността, систематизираността и правилността на водената документация при ПЧП. Изразява се становище за спазването на процедурите за съхранение на информацията, нейната публичност и прозрачност.

В резултат на посочените проверки може да се търси както имуществена, така и административна отговорност от лицата в партньорски отношения. Правата на контролните органи, по отношение на обосновката и документирането на отговорността, са в обхвата на ЗПЧП, ППЗПЧП, ЗОП, ЗДФИ и ЗСП.

В резултат на изследването може да се направи **изводът, че външният контрол и одит се осъществяват предимно върху публичния партньор**. Частният партньор подлежи единствено на задължителен финансов одит. Това обстоятелство води до дебалансиране на контролните процедури и разминаване в обхвата между управлението, регулирането и контрола при ПЧП.

## Заклучение

В резултат на извършеното изследване може да се направи изводът, че за пълноценното осъществяване на партньорство между публичния и частния сектор са необходими комплексни решения, които се отнасят до предоставянето обществени услуги в икономиката. ПЧП в Р България **не се развиват в достатъчна степен, която да позволява да се реализират преимуществата на публичния и реалния сектор с цел повишаване на конкурентоспособността, качеството на живот в страната и реализирането на значими инфраструктурни проекти.** В тази връзка регламентираните в нормативните актове възможности не се прилагат, за да се утвърди тази форма на сътрудничество **като механизъм** за ефективното подпомагане на бизнес инвестициите относно подобряването на публичната инфраструктура и активи, осъществяването на обществените услуги, прилагането на социалните дейности и защита на всички заинтересовани страни.

## Използвани източници

- Аврамов, Й., & Банев, А. (2016). *Прелогане на финансов инженеринг при Публично-частните проекти*. Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Институт по публична администрация: [http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/prilagane\\_na\\_finansov\\_inzhenering\\_pri\\_publichno-chastnite\\_proekti.pdf](http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/prilagane_na_finansov_inzhenering_pri_publichno-chastnite_proekti.pdf)
- Аналитичен доклад за възможностите за формиране на ПЧП между Община Перник и частни инвеститори.* (2011). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Община Перник: [https://pernik.bg/docs/PPP\\_Final.doc](https://pernik.bg/docs/PPP_Final.doc)
- Дирекция „Държавни помощи и реален сектор“.* (н.д.). Изтеглено на 27 ноември 2017 г. от Министерство на финансите на Република България: <http://www.minfin.bg/bg/61>
- ЕПЕС, PPP Units and Related Institutional Framework Bulgaria.* (2012). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Министерство на икономиката на Република България: <https://www.mi.government.bg/library/index/download/lang/en/fileId/235>
- Закон за концесиите, изм. и доп. ДВ, бр. 43 (07 юни 2016 г.).
- Закон за публичните финанси, изм. и доп. ДВ, бр.91 (14 ноември 2017 г.).
- Закон за публично-частното партньорство, посл. изм. ДВ, бр. 85 (24 октомври 2017 г.).
- Клъстер за развитие на публично-частното партньорство.* (2013). Изтеглено на 15 октомври 2016 г. от Клъстер за развитие на публично-частното партньорство : <http://pppcluster.com/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%8A%D1%80/>

- Концесията - възможност за партньорство между публичния и частния сектор, Администрация на Министерския съвет.* (н.д.). Изтеглено на 13 октомври 2017 г. от Република България: Администрация на Министерския съвет. Концисии: <http://www.conces.government.bg/show?action=13&lang=1>
- (2007). *Концесията – партньорство между публичния и частния сектор. История, настояще и бъдеще.* София: Министерски съвет.
- Кънев, Е. (2011). *Публично-частно партньорство – принципи, модели и политики за частно предлагане на публични услуги, Издателство Изток – Запад, София, 2011 г.* София: Издателство Изток – Запад.
- Методически указания за публично-частно партньорство.* (2006). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Министерство на финансите: <https://www.minfin.bg/>
- Методически указания за публично-частно партньорство.* (2009). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Министерството на финансите: <https://www.minfin.bg/>
- Методически указания по прилагането на чл. 130а, ал.1 от Закона за публичните финанси. Министерство на финансите.* (2016). Изтеглено на 2017 ноември 15 г. от Министерството на финансите на Република България: <http://www.minfin.bg/bg/810>
- Методология за управление на публично-частни партньорства в Община Гоце Делчев.* (2010). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Община Гоце Делчев: [http://gocenet.net/oba/public\\_html/files/methodology.pdf](http://gocenet.net/oba/public_html/files/methodology.pdf)
- Наредба за публично-частни партньорства на Община Враца.* (2008). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Община Враца: [http://www.vratza.bg/sugar/Obshtinski%20naredbi/Naredba20\\_PublicnoChastniPartnyorstva\\_260-27\\_11.pdf](http://www.vratza.bg/sugar/Obshtinski%20naredbi/Naredba20_PublicnoChastniPartnyorstva_260-27_11.pdf)
- Наредба за публично-частни партньорства на Община Радомир.* (2013). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Община Радомир : [http://www.radomir.bg/assets/Obshtinski\\_syvet/proekt%20za%20naredba/public\\_partner/public\\_partner.pdf](http://www.radomir.bg/assets/Obshtinski_syvet/proekt%20za%20naredba/public_partner/public_partner.pdf)
- Наредба за публично-частни партньорства на Община Сандански.* (2009). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Община Сандански: <http://sandanskibg.com/%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B1%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B1%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B>
- Наредба за публично-частни партньорства на Община Ямбол.* (2010). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Община Ямбол : <http://yambol.bg/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B1%D0%B8/npchp>

Наредба за условията и реда за планиране и критериите за включване на проекти за публично-частно партньорство в оперативния план и в програмата за реализация на общинския план за развитие в сила от 01 януари 2013, ПМС №6 (10 януари 2014 г.).

*Национален концесионен регистър.* (н.д.). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Статистика: <http://www.nkr.government.bg/app?service=external/Statistics&sp=12>

Николова, Х. (2017). *Инструменти за насърчаването на публично-частните партньорства за реализиране на инфраструктурни проекти в транспортния отрасъл.* Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Dlib Виртуална библиотека: [http://dlib.eacademy.bg/bitstream/handle/10610/3253/c3ab4b039232cb2589a7c18a9da8a4a0dacb863d8cc9ef3cb2443039eca77b2c.pdf?sequence=1&isAllowed=y;%20http://www.aksyst.com:8081/AgoraOpac/Uploads/VL\\_1.pdf](http://dlib.eacademy.bg/bitstream/handle/10610/3253/c3ab4b039232cb2589a7c18a9da8a4a0dacb863d8cc9ef3cb2443039eca77b2c.pdf?sequence=1&isAllowed=y;%20http://www.aksyst.com:8081/AgoraOpac/Uploads/VL_1.pdf)

*Органограма на Министерството на финансите.* (2017). Изтеглено на 27 ноември 2017 г. от Министерство на финансите: <http://www.minfin.bg/bg/10>

*Портал за обществени поръчки.* (н.д.). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Данни за пазара на обществени поръчки в страната на годишна база и сравнение с предходните три години: [http://top3-app1.aop.bg:7778/portal/page?\\_pageid=93,1590259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://top3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93,1590259&_dad=portal&_schema=PORTAL)

*Портал за публично-частно партньорство на Община Бургас.* (н.д.). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Община Бургас: <http://ppp.burgas.bg/bg/index>

Правилник за прилагане на Закона за публично-частното партньорство, обн. ДВ. бр. 5 (18 януари 2013 г.).

*Практическо помагало: методика и примерни образци на договори за реализиране на публично-частно партньорство от местната власт. Изд. по поръчка на Съвета по децентрализация на държавното управление към Министерския съвет.* (2009). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Министерство на труда и социалната политика: <https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/politiki/demografaska%20politika/publikacii/Handbook.pdf.pdf>

*Проучване, анализ и оценка на текущ статус, възможности и добри практики в областта на ПЧП и Наръчник на СОУКК на ПЧП, Община Хитрино.* (2011). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Община Хитрино: [http://www.hitрино.org/bg/useful\\_information/ppp-obshtini](http://www.hitрино.org/bg/useful_information/ppp-obshtini)

*Публично-частно партньорство.* (н.д.). Изтеглено на 27 ноември 2017 г. от Министерство на финансите на Република България: <http://www.minfin.bg/bg/523>

*Публично-частно партньорство в Община Варна.* (2013). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Община Варна: <http://www.varna.bg/bg/articles/104/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%BE-%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%BE>

- [\\_D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BD%D1%8C%D0%BE%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE\\_%D0%B2\\_%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B8%D0%BD%D0%B0\\_%D0%92%D0%B0%D1%](http://www.aep-bg.org/html-bg/virtualCollege/PPP_Guidelines_for_local_authorities_FLGR_final.doc)  
*Ръководство за методическо подпомагане на местните власти при осъществяване на публично-частни партньорства.* (2007). Изтеглено на 27 февруари 2017 г. от Association for European partnership: [http://www.aep-bg.org/html-bg/virtualCollege/PPP\\_Guidelines\\_for\\_local\\_authorities\\_FLGR\\_final.doc](http://www.aep-bg.org/html-bg/virtualCollege/PPP_Guidelines_for_local_authorities_FLGR_final.doc)
- Ръководство за методическо подпомагане на местните власти при осъществяване на публично-частни партньорства.* (2007). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от ASSOCIATION FOR EUROPEAN PARTNERSHIP: [http://www.aep-bg.org/html-bg/virtualCollege/PPP\\_Guidelines\\_for\\_local\\_authorities\\_FLGR\\_final.doc](http://www.aep-bg.org/html-bg/virtualCollege/PPP_Guidelines_for_local_authorities_FLGR_final.doc).
- Славова, М. (2016). *Форми за реализиране на публично-частните партньорства /ПЧП/. Ползи от ПЧП.* Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Автоматизирани Компютърни мрежи и СИСТеми: Автоматизирани Компютърни мрежи и СИСТеми
- Специфични правила за подготовка и управление на проекти за публично-частно партньорство.* (2009). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Община Русе: <http://iip.ruse-bg.eu/subsection-26.html>
- Становище по състояние и перспективи пред публично-частното партньорство (разработено по собствена инициатива).* (2007). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Икономически и социален съвет: <http://www.esc.bg/bg/documents/category/4?download=38>.
- Стоев, С. (2007). *Типология на нарушенията в областта на обществените поръчки предизвикващи съмнения за корупция.* Изтеглено на 13 октомври 2016 г. от Антикорупционна ресурсна информационна платформа: <http://resources.transparency.bg/download.html?id=104>.
- Стратегия за ПЧП в София 2020+. Изд. на Сдружение „С.Р.Е.А.М. България - Алианс за ПЧП“.* (н.д.). Изтеглено на 2017 ноември 2017 г. от С.Р.Е.А.М.: [cream-bulgaria.com/attachments/article/27/PPP\\_Sofia\\_2020+OK.pdf](http://cream-bulgaria.com/attachments/article/27/PPP_Sofia_2020+OK.pdf)
- Стратегия за развитие на публично-частното партньорство на територията на Община Попово.* (2013). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Община Попово : [http://files.popovo.bg/Strategii/strategia\\_partniorstva.pdf](http://files.popovo.bg/Strategii/strategia_partniorstva.pdf)
- Тълкувателно съобщение на Комисията относно прилагане на правото на Общността в областта на обществените поръчки и концесии по отношение на институционализирани публично частни партньорства (ИПЧП), Брюксел, 05.02.2008 г.* (2007). Изтеглено на 20 ноември 2017 г. от Министерство на финансите: [www.minfin.bg/document/8109:2](http://www.minfin.bg/document/8109:2)
- Устройствен правилник на Министерството на финансите, ПМС № 353 (14 декември 2016 г.).