

Проект на Закон за публичните предприятия

Информация

Откриване / Приключване: 08.05.2019 г. - 06.06.2019 г. Неактивна

Номер на консултация: #4295-K

Област на политика: Бизнес среда

Тип консултация: Закон

Вносител: Министерство на икономиката и индустрията

Тип носител: Национално

На 22 август 2018 г. правителството одобри План за действие, включващ мерки в отговор на намеренията на Република България за присъединяване към Валутния механизъм II (ERM II) и към Банковия съюз, включително подобряване на управлението на държавните предприятия чрез преразглеждане и привеждане на националното законодателство в съответствие с Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за корпоративното управление на държавните предприятия. В тази връзка стартира реализацията на проект „Модернизиране на рамката за управление на държавните предприятия в съответствие с добрите международни практики“ по Програмата за подкрепа на структурни реформи на Европейския съюз. Изпълнител по проекта е ОИСР. В съответствие с дадените препоръки ОИСР, междуведомствена работна група разработи проект на Закон за публичните предприятия, който регламентира принципите и правилата за функциониране на публичните предприятия. В Законопроекта е предвидено преименуване на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол на Агенция за публичните предприятия и инвестициите и вливането на Българската агенция за инвестиции в нея. С преходните и заключителни разпоредби на проекта се правят и изменения и допълнения в Закона за приватизация и следприватизационен контрол, с които се предвижда възможност обособени части от имуществото на дружества с повече от 50 на сто държавно или общинско участие в капитала и от имуществото на търговски дружества, чийто капитал е собственост на други търговски дружества с повече от 50 на сто държавно участие в капитала да се продават чрез електронната платформа. Режимът на продажба на обособени части се различава от този за имоти, който беше възприет при промените през август 2018 г. при приемане на електронната платформа - разпоредбата на чл. 3а от ЗПСК е императивна и изисква всички имоти да се продават чрез електронна платформа. С промяната в чл. 3, ал. 1 се премахва Списъкът – приложение № 1 към закона и всички търговски дружества с повече от 50 на сто държавно участие в капитала или търговски дружества, чиито дялове или акции са собственост на търговско дружество с повече от 50 на сто държавно участие в капитала се приватизират

след приемане на решение от Народното събрание на Република България. По отношение на обособени части от имуществото на търговски дружества с повече от 50 на сто държавно участие в капитала или от имуществото на търговски дружества, чийто капитал е собственост на други търговски дружества с повече от 50 на сто държавно участие в капитала орган, който взема решение за приватизация става Министерския съвет. С преходните и заключителни разпоредби на проекта се правят и изменения и допълнения и в други закони, с цел осигуряване на хармонизирана правна рамка.

Отговорна институция

Отговорна институция

Министерство на икономиката и индустрията

Адрес: София, гр. София, ул. Славянска № 8

Електронна поща: e-docs@mi.government.bg

Начини на предоставяне на предложения и становища

- Портала за обществени консултации (изисква се регистрация чрез имейл);
- Електронна поща на посочените адреси;
- Системата за сигурно електронно връчване <https://edelivery.egov.bg/> (изисква се квалифициран електронен подпис или ПИК на НОИ);
- Официалния адрес за кореспонденция.

Документи

Пакет основни документи:

[Stanovishte_MS.pdf - вер. 1.0 | 22.05.2019](#)

[Reziome_pril. 2.docx - вер. 1.0 | 22.05.2019](#)

[Doklad_ocenka_ZPP.docx - вер. 1.0 | 22.05.2019](#)

[Мотиви_ЗПП.doc - вер. 1.0 | 08.05.2019](#)

[Законопроект за публичните предприятия.docx - вер. 1.0 | 08.05.2019](#)

Консултационен документ:

Справка становища:

Коментари

[Коментари \(pdf\)](#)

[Коментари \(csv\)](#)

Автор: Биляна Ковачева (06.06.2019 16:30)

Промените в ЗПСК

§6 от Преходни и заключителни разпоредби:

В чл. 3 от ЗПСК се правят следните изменения и допълнения:

а) В ал. 1 думите „включените в списъка - приложение № 1 към този закон“ се заменят с „търговските дружества с повече от 50 на сто държавно участие в капитала или търговските дружества, чиито дялове или акции са собственост на търговско дружество с повече от 50 на сто държавно участие в капитала или обособени части от тях“.

б) В ал. 3:

аа) точка 1 се изменя така:

„1. Народното събрание, по предложение на Министерския съвет - за търговски дружества с повече от 50 на сто държавно участие в капитала или търговски дружества, чиито дялове или акции са собственост на търговско дружество с повече от 50 на сто държавно участие в капитала;“

бб) създава се нова т. 3:

„3. Министерският съвет - за обособени части от имуществото на търговски дружества с повече от 50 на сто държавно участие в капитала или от имуществото на търговски дружества, чийто капитал е собственост на други търговски дружества с повече от 50 на сто държавно участие в капитала, с изключение на обособени части от лечебни заведения, за които се прилага чл. 28, ал. 10;

Предложените промени в чл.3, ал.1 от ЗПСК на практика премахват приложение №1 към ЗПСК. Новият текст безусловно предвижда дяловете на държавата в търговските дружества с по-малко от 50 на сто държавно участие в капитала да са автоматично обявени за приватизация. На практика отпада безусловната защита на обществения и държавния интерес в група от икономически сектори. Възможно е чрез поредица от административни действия водещи до промяна в капитала/ дяловете на публично предприятие и последващото им намаляване до под 50%, дяловете на държавата в същото да бъдат обявени за приватизация и закупени от частен инвеститор.

В новата редакция на ал.3, т.1 и т.3 е предвидено решение за приватизация на обособени части от имуществото на търговски дружества с повече от 50 на сто държавно участие в капитала да бъде вземано единствено от Министерски съвет, а не както досега от Народното събрание по предложение на Министерски съвет. Защитата на държавният и общественият интерес следва да бъде относима и приложима и при продажба на обособени части от публичните предприятия. Затова считаме, че е редно и продажбата на обособени части да става н решение на Народното събрание. В противен случай рискуваме при продажба на множество обособени части от едно и също дружество, дейността на същото да бъде значително затруднена и дори да се стигне до съществуване на дружество, което обаче да не може да осъществява предвидената търговска дейност.

Автор: Биляна Ковачева (06.06.2019 16:28)

чл.18

„Чл. 18. Органът, упражняващ правата на държавата, не се намесва в управлението или текущата оперативна дейност на публичното предприятие. Той спазва правата на публичното предприятие да упражнява всички права на собственост в съответните му дъщерни дружества.“

Предложението по чл.18 предвижда на практика органът, упражняващ правата на държавата изцяло да се десезира от публичното предприятие, върху което упражнява контрол. Тази бланкетна норма изключва приложението на цели раздели от действащия ПРУПДТДДУК. До приемането на бъдещ правилник за приложение на проектозакона всички законни представители на публични предприятия ще бъдат изправени пред необходимостта да взимат решения във връзка с управлението на възложените им дружества. Голяма част от тези управленски функции се извършват с предварителна санкция на органът за управление. По този начин оперативната и търговската дейност на всяко публично предприятие ще бъде на практика замразена в предвидения в §3 от законопроекта 6-месечен срок до приемането на нов правилник за приложението му.

Автор: Биляна Ковачева (06.06.2019 16:27)

чл.17

„Чл. 17. (1) Органът, упражняващ правата на държавата, със съдействието на Агенцията за публичните предприятия и инвестициите, определя общите стратегически цели, оценява резултатите от дейността на предприятието и ръководните му органи и сключва договори за възлагане на контрола с членовете на надзорния съвет, когато това е приложимо, и договори за възлагане на управлението с членовете на съвета на директорите.

(2) Органът, упражняващ правата на държавата, със съдействието на Агенцията за публичните предприятия и инвестициите, одобрява бизнес програмите, приети от надзорния съвет, съответно съвета на директорите.“

Във връзка с разпоредбите на чл. 13 по-горе, органът, упражняващ правата на държавата и Агенцията за публичните предприятия и инвестициите е възможно да бъдат едно и също лице, поради което текстът е некоректен.

По отношение на ал.1, в допълнение към посоченото по-горе, текстът не държи сметка за евентуалните предприятия, които са еднолични дружества с ограничена отговорност, като коментира сключването на договори единствено с членовете на органите на управление на акционерни дружества.

„(3) Агенцията за публичните предприятия и инвестициите извършва оценка на изпълнението на одобрените бизнес програми на публичните предприятия. Резултатите от оценката се предоставят на органа, упражняващ правата на държавата, заедно с предложения за подобряване управлението на публичното предприятие.“

Във връзка с разпоредбите на чл. 13 по-горе, органът, упражняващ правата на държавата и Агенцията за публичните предприятия и инвестициите е възможно да бъдат едно и също лице, поради което текстът е некоректен.

Автор: Биляна Ковачева (06.06.2019 16:26)

чл.13

„Чл. 13. Министерският съвет упражнява правата на държавата в публичните предприятия. Министерският съвет може да делегира тези права на министрите, съобразно отрасловата им компетентност и/или на Агенцията за публичните предприятия и инвестициите.“

Считам, че отрасловите министри, осъществяващи контрол върху съответното публично предприятие, притежават специфичната и профилирана компетентност и експертизата на своята администрация. Предложеният подход да има възможност на новата агенция да бъдат делегирани правата на държавата предпоставя административна намеса на трети лица без необходимата компетентност или опит, което би могло да доведе до непопулярни или неоправдани от икономическа гледна точка решения.

Автор: Биляна Ковачева (06.06.2019 16:25)

чл.12

„Чл. 12. Агенцията за публичните предприятия и инвестициите осъществява функциите по чл. 11, ал. 1, като:

7.приема методиката по чл.20, ал.3 и извършва мониторинг на процедурите на подбор, номиниране и назначаване на членове на органи за управление и контрол, в съответствие с методиката.“

Изискването избора и подбора на членовете на органите за управление и контрол да се извърши в съответствие с методиката влиза в противоречие с действащите

норми на ПРУПДТДДУК. Очевидно с предвиденият бъдещ правилник в чл.19 от Проектозакона, ще бъде преодоляно това противоречие в правните норми, касаещо изборът на управителни и контролни органи. Действително при противоречие на правни норми с по-малък юридически ранг се прилага действието на правната норма с по-голям юридически ранг, т.е. пряко действие ще намери така предвидената норма на проектозакона Но е твърде вероятно до приемане на правилник за приложение редица структури от държавната администрация, контролиращи публичните предприятия и упражняващи правата на държавата, да вземат валидни решения за избор на контролни и управителни органи по реда на ПРУПДТДДУК. В това си качество управителните органи могат да сключат с оглед предмета им на дейност редица отчуждителни и разпоредителни сделки и договори. По този начин възниква необходимостта да се прецени, ако изборът на управляващ орган е от некомпетентен административен орган, упражняващ правата на държавата в съответното публично дружество, валидността на бъдещите сделки и договори. Възможно е трети лица да се възползват от този правен вакуум и да потърсят защита на правата си по съдебен ред. Възможно е да се блокират процедури по оперативни програми.

Автор: Биляна Ковачева (06.06.2019 16:24)

чл.10

„Чл. 10. (1) Министерският съвет приема политика за участието на държавата в публичните предприятия. Политиката съдържа обосновка на причините държавата да притежава участие в публичните предприятия и целите, които си поставя това участие, ролята на държавата в ръководството на публичните предприятия, изпълнението на политиката, както и ролята и отговорностите на министрите, упражняващи правата на държавата и другите държавни организации, участващи в изпълнението.“

В предложението е предвидена ръководната функция на МС при формиране на политиката и целите за управление на публичните предприятия в РБ. В случая не е отчетен основополагащият принцип на разделение на властите в РБ и контролиращата роля на законодателната власт. В предложението изпълнителната власт отговаря за методите и изпълнението на нейни програми, без предварителна санкция и стратегия, приети с мнозинство от НС на РБ. Макроикономически рамки и стратегии в дългосрочен план следва да са широка политическа подкрепа. Опитът показва, че липсата на визия по основни икономически показатели пряко влияе и спъва икономическото развитие и притока на инвестиции в България. Затова предлагаме в този член да се предвиди и контролираща роля на Народното събрание, което със своите надзорни и контролиращи функции, въз основа на широка политическа подкрепа може най-добре да дефинира бъдещите политики по развитие на страната.

Също така, терминът „политика“, употребен в контекста на документ, имащ характера на подзаконов нормативен акт, за който се предполага, че следва да

бъде устойчив във времето, е некоректен. Политиката като такава, по дефиниция, представлява по-скоро управленски подход и действия, които се изразяват чрез приемане на съответните стратегически, нормативни и други актове. Политиката се променя в зависимост от визията на съответните управляващи и вероятно в тази връзка е предвидена неговата актуализация на всеки четири години. Случват се обаче и по-чести избори за НС, поради което срокът от 4 години не е логичен.

Автор: Биляна Ковачева (06.06.2019 16:24)

чл.7

„Чл. 7. (1) На публичните предприятия могат да бъдат възлагани задължения за извършване на обществена услуга или изпълнение на цели на публичната политика от органите, упражняващи правата на държавата/общината, в рамките на техните компетенции или по ред, определен със закон.

(2) Задълженията по ал. 1 се конкретизират чрез посочване на задължения субект, съдържанието на задължението, срока и условията, при които то следва да бъде изпълнено, както и други условия, ако има такива. Информацията се публикува от органа, упражняващ правата на държавата/общината и от Агенцията за публичните предприятия и инвестициите, на интернет страниците им.

(3) Разходите на публичните предприятия, в изпълнение на задължения по ал. 1, се финансират от държавния/общинския бюджет или по ред, определен със закон, и се оповестяват в годишния финансов отчет.“

В законопроекта липсва дефиниция както на „обществена услуга“, така и на „цели на публичната политика“ и в този смисъл е абсолютно неясно какво влиза в обхвата на цитирания текст и какви са услугите, които могат да бъдат възлагани на публичните предприятия. Освен това, и към настоящия момент съществуват механизми за възлагане на публичните предприятия на дейности, свързани с обслужване на значими обществени интереси, по специален ред за възлагане на услуги от общ икономически интерес, съгласно европейските изисквания.

Автор: Биляна Ковачева (06.06.2019 16:22)

чл.5

„Чл. 5. Публичните предприятия са юридически лица, които се създават и управляват в интерес на гражданите и обществото с цел постигане на максимална стойност за обществото чрез ефективно разпределение на ресурсите, когато е необходимо:

1. да се елиминират съществуващи пазарни дефекти;

2. да се предоставят стоки или услуги от стратегическо значение или такива, свързани с националната сигурност или развитие;

3. да се управлява стратегическо за държавата имущество.”

В чл. 5 нормите са бланкетни и пожелателни без да е нормативно установен и дефинирани термините „стоки и услуги от стратегическо значение“ и „стратегическо за държавата имущество“. През последните години държавата се оттегли от монополно и господстващо положение в редица сфери на икономиката и предприятията с държавно участие в капитала са частна собственост и същите не подлежат на контрол от настоящия проектозакон.

Формулировките в целия законопроект създават впечатление, че се предвижда публичните предприятия на практика да престанат да функционират като търговци по смисъла на ТЗ, въпреки че такава изрична разпоредба няма. Към настоящия момент всяко едно търговско дружество с държавно участие в капитала работи в пазарни условия и неговите цели са насочени към формиране на печалба и успешно развитие на икономически дейности. Член 5 от законопроекта обаче поставя акцента върху обслужването основно на интересите на гражданите и обществото, което не кореспондира с логиката на ТЗ.

Автор: Биляна Ковачева (06.06.2019 16:21)

Добра идея, лошо изпълнение.

Считам, че законопроектът се нуждае от преосмисляне и по-широк дебат със заинтересованите страни, преди неговото приемане, тъй като създава сериозни неясноти във връзка със статута на публичните предприятия и влиза в сериозно противоречие с множество действащи закони и подзаконови нормативни актове.

Сериозен проблем е и въвеждането на неограничени правомощия на новосъздадената Агенцията за публичните предприятия. На новата Агенция се дава възможността да упражнява правата на държавата в публичните предприятия, като същевременно тя е и органът, който извършва мониторинг за изпълнението на предложените от нея политики.

Политиката и усилията на държавата следва да са насочени към подобряване функционирането на публичните предприятия и създаване на добри икономически предпоставки за развитието им в пазарни условия чрез осигуряване на оперативна самостоятелност в определените граници при спазване на публичния интерес. Това обаче категорично не е съобразено при изготвянето на текстовете на настоящия законопроект.

История

Начало на обществената консултация - 08.05.2019

Приключване на консултацията - 06.06.2019

Справка за получените предложения

Справка или съобщение.

Окончателен акт на Министерския съвет
