

ДОКЛАД
ЗА
ЦЯЛОСТНА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА
ВЪЗДЕЙСТВИЕТО
НА

ПРОЕКТ НА НАРЕДБА ЗА РЕДА ЗА УЧРЕДЯВАНЕ
И УПРАЖНЯВАНЕ ПРАВАТА НА ОБЩИНАТА В
ПУБЛИЧНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И ТЪРГОВСКИ
ДРУЖЕСТВА С ОБЩИНСКО УЧАСТИЕ В
КАПИТАЛА

СЪДЪРЖАНИЕ

Встъпление

- I. ИЗПОЛЗВАНА МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА ЦЯЛОСТНА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО
- II. ЦЯЛОСТНА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО
 - 1. Описание на проблемите и въпросите, които се уреждат с проекта на нормативен акт
 - 2. Заинтересовани страни
 - 3. Цели, които се поставят при регулирането на обществените отношения с проекта на нормативен акт
 - 4. Възможни варианти за постигане на заложените цели, както и описание на варианта „Без действие“
 - 5. Значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия, водещи до ползи на заинтересованите страни
 - 6. Промяна на административната тежест по отношение на заинтересованите страни за всеки от вариантите
 - 7. Описание на негативните (финансови) и положителните (ползите) въздействия за всяка от заинтересованите страни за всеки от вариантите
 - 8. Сравнение на вариантите
 - 9. Проведени консултации
 - 10. Препоръчителен вариант и обосновка към него въз основа на сравнението на вариантите
 - 11. Препоръчителен срок за извършване на последваща оценка на въздействието

Встъпление

Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г. предвижда в Приоритет 3.1 ефективно управление на търговските дружества с държавно участие в капитала и осъществяване на периодичен контрол върху дейността на дружествата. На 22.08.2018 г. Министерският съвет 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 сътрудническо и развитие (ОИСР) за корпоративно 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 структурните реформи на Европейския съюз (ЕС). Изпълнител по този проект е ОИСР.

В периода от месец август 2018 г. до месец юни 2019 г., със съдействието на редица държавни институции и две общини (София и Бургас) е събрана и предоставена на ОИСР голям обем информация, съгласно предоставените от ОИСР въпросници, с оглед извършването на преглед и идентифициране на сектора на публичните предприятия, както и отговорните институции, и действащата правна рамка. Успоредно с извършването на огледа ОИСР се ангажира да подкрепи усилията на България за провеждане на правна реформа, като предложи потенциални възможности за законодателни промени в сферата на държавното участие в търговските дружества и други форми на стопанска дейност.

~~Изготвената оценка на въздействието е цялостна предварителна на основание чл. 20, ал. 4 от Закона за нормативните актове, тъй като се отнася до нов нормативен акт.~~

I. ИЗПОЛЗВАНА МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА ЦЯЛОСТНА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Настоящата предварителна оценка на въздействието представлява механизъм за изследване на ефектите от предприемането на нормативен намеса в областта на реда, по който общината упражнява правата си в

публичните предприятия и търговските дружества с общинско участие в капитала.

Оценката на въздействието има за цел да изследва влиянието на проекта:

- Върху средата – институционалната и бизнес среда;
- Върху интересите на българските граждани и върху юридически лица и икономическите субекти, които могат да се засегнат от подобна нормативен намеса.

Настоящата оценка на въздействието е фокусирана върху търсенето на отговори на следните въпроси:

- Какви са основните проблеми и съответстващите на тях цели за преодоляване на идентифицираните проблеми?
- Каква е подходящата степен на нормативна намеса?
- Какъв е оптималният нормативен подход за регулиране на обществените отношения?
- Какви са основните варианти на действие за постигане на тези цели?
- Какви са вероятните икономически въздействия на всеки от вариантите?

Особеният предмет на регулиране с проекта на Наредба за реда за учредяване и упражняване правата на общината в публичните предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала, обуславя следната специфика на настоящата оценка:

- Разглеждат се не преки, а косвени въздействия върху заинтересованите страни;
- Въздействията за концентрирани в икономическата област и конкретно в областта на управление на публичните предприятия с общинско участие в капитала в интерес на гражданите и обществото по начин, осигуряващ постигане на максимална стойност за обществото чрез ефективно разпределение на ресурсите, което е основна цел на предложения проект;
- Характерът на нормативната намеса не е свързан със самостоятелни социални и екологични аспекти.

Във връзка с горното, използваният метод за провеждане на оценка на въздействието е сравнителен анализ на възможните варианти на действие. Класическите методи за извършване на цялостна предварителна оценка на въздействие, изброени в чл. 28, ал. 1 от Наредбата за обхвата и методологията

за извършване на оценка на въздействието, са неприложими поради изброените причини.

II. ЦЯЛОСТНА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Раздел 1

Описание на проблемите и въпросите, които се уреждат с проекта на нормативен акт

Понастоящем правната уредба на търговците – публични предприятия, е разпръсната в различни нормативни актове. Общи правила относно тези дружества се съдържат в чл. 61 и чл. 62 от Търговския закон (ТЗ). По смисъла на чл. 61 и чл. 62, ал. 2 ТЗ търговец – публично предприятие, е както еднолично търговско дружество с едноличен собственик на капитала – държавата или община, така и държавни предприятия, които не са търговски дружества и са уредени със специален закон. Отделни правни норми относно държавните публични предприятия се съдържат в Закона за приватизацията и следприватизационен контрол (ЗПСПК), Закона за държавната собственост (ЗДС) и други нормативни актове. На основание § 13, ал. 3 от преходните и заключителни разпоредби на ЗПСПК Министерският съвет е издал Правилник за реда за упражняване на правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала (ПРУПДТДУК), който подробно урежда както образуването, така и преобразуването на еднолични търговски дружества с държавно участие. В него са регламентирани органите за управление на едноличните търговски дружества, чийто едноличен собственик на капитала е държавата, и отношенията между членовете на органите за управление и едноличните търговски дружества. Създадени са регистри на държавните предприятия. Общите правила на ТЗ се прилагат субсидиарно. Правният режим на едноличните дружества с общинско участие в капитала е оскъден и разпръснат в различни нормативни актове – Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), ЗПСПК, Закона за общинската собственост (ЗОбС). Всяка община има право да урежда сама режима на едноличните дружества с общинско участие в капитала с наредба – чл. 51а, ал. 2 ЗОбС. Столичният общински съвет е приел Наредба за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване правата на собственост на общината в търговските дружества (приета с Решение № 789 по Протокол 91 от 26.10.2006 г. на Столичния общински съвет, изм. и доп.).

От правилата на чл. 61 и чл. 62, ал. 2 ТЗ, съответно на чл. 51а-54а ЗОБС, може да е направил изводът, че търговците – публични предприятия, са юридически лица (защото само правни субекти могат да бъдат търговци, а публичните предприятия не могат да бъдат физически лица), които притежават търговско качество. Те се учредяват от държавата, респ. общината на основата на държавно, съответно общинско имущество, като държавата или общината участва пряко или непряко в управлението им. Публичният им характер се предпоставя от особеностите на едноличния собственик на капитала – правен субект, който изразява публичен, обществен интерес. Тези особености са причина държавата и общините да не могат да придобият търговско качество. Търговците – публични предприятия, са два вида – еднолични търговски дружества с едноличен собственик на капитала държавата или общината, и некорпоративни юридически лица, учредени от държавата или общината.

От изготвения от мисията на ОИСР преглед се констатира няколко основни проблема по отношение на търговците – публични предприятия с държавно, респ. общинско участие по националното ни законодателство – основен принцип в насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия, респ. общинските такива, е изискването държавата, респ. общината, да упражнява собствеността в публичните предприятия в интерес на широката общественост. Според действащата Наредба за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване на правата на собственост на общината в търговските дружества (НРУТДУПСОТД), търговските дружества с общинско участие в капитала се създават само по приета от Столичния общински съвет програма, която се оповестява публично. Тази програма следва да съдържа анализ и обосновка на инвестиционните намерения на Столична община, налагащи създаването на търговски дружества с общинско участие в капитала (чл. 4, ал. 1 и 2 НРУТДУПСОТД). Недостигът на тази програма е, че липсват целите, които Столична община си поставя, участвайки чрез търговци – публични предприятия в стопанския оборот; ролята и отговорностите на всички общински органи, които упражняват правата на Столична община или пък правомощия, относими към предмета на дейност на търговците – публични предприятия; информация за очакваното развитие на подобни търговски дружества – както и по отношение на тяхното реструктуриране, респ. прекратяване, така и за създаването на нови подобни юридически лица. Сред констатациите на ОИСР е и тази, че органите за управление и контрол на отделните публични предприятия с държавно, респ. общинско участие в капитала не са достатъчно добре

структурирани за изпълнение на основните си роли, което се дължи на ограниченията в техния размер, както и липсата на структуриран и прозрачен процес на номиниране на кандидатите, основаващ се на техните професионални и лични качества. Посочва се още и че не съществуват критерии за подбор или ясно определени такива за заемане на длъжността. Няма изискване за независими членове в органите за управление.

С приемането на Закона за публичните предприятия (ЗПП) беше уеднаквен режимът на публичните предприятия. Приемането на ЗПП е обусловено преди всичко от редица юридически, икономически и социални обстоятелства. Сред тях могат да бъдат изтъкнати липсата на ясен начин за публично определяне и публично оповестяване на държавната, респ. общинската политика в областта на публичните предприятия с държавно, респ. общинско участие в капитала, необходимостта от въвеждане на стандарти за добро корпоративно управление, както и нуждата от задължение за оповестяване и прозрачност на действията на органите за управление и контрол на публичните предприятия с държавно, респ. общинско участие в капитала. В същото време общите закони, които регулират различните сфери от дейността на публичните предприятия, запазват своето действие като Търговския закон (ТЗ), Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за счетоводството (ЗСч), Закона за независимия финансов одит, Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Закона за общинската собственост и др. Законодателят е предал голямо значение на органите на местното самоуправление при уреждане на новите положения, които ЗПП въвежда на общинско ниво. Тъкмо това голямо значение, което законодателят отдава на общинските съвети, е сред основните причини, налагащи не изменението на действащата, а приемането на изцяло нова наредба, която да бъде в унисон с новата законодателна концепция. В предложения проект се въвеждат концептуални понятия като „публично предприятие“, като съдържанието на същото не се ограничава единствено до търговски дружества с над 50 на сто държавно, респ. общинско участие в капитала, а също и дъщерните им търговски дружества, или такива, в които държавата, респ. общината упражнява по друг начин доминиращо влияние. Тези понятия са възприети в предложения проект, като се дава достатъчно обща дефиниция на понятието търговец – публично предприятие с общинско участие в капитала, а именно юридическо лице, притежаващо търговско качество, което се учредява общината на основата на общинско имущество, като общината участва пряко или непряко в управлението им.

Раздел 2

Заинтересовани страни

Предвид рамковия характер на представения нормативен акт, заинтересовани страни са:

Пряко:

- Столичният общински съвет като орган на местното самоуправление, приемащ решения за създаване, преобразуване и прекратяване на търговски дружества с общинско участие, както и избиращ представителите на общината в техните органи.

Косвено:

- Търговските дружества с над 50 на сто общинско участие в капитала, дъщерните им дружества, които контролират или притежават определен брой от акциите, респ. дяловете;
- Икономическите субекти, включително чуждестранни инвеститори, които действат в пазарна среда и правят избори за действие/бездействие в условията на познание за действащите правила и политики и на очаквания за стабилност, съответно неустойчивост на тези политики;
- Населението на Столична община.

Раздел 3

Цели, които се поставят при регулирането на обществените отношения с проекта на нормативен акт

СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ

- Управление на публичните предприятия в интерес на гражданите и обществото по начин, осигуряващ постигане на максимална стойност за обществото чрез ефективно разпределение на ресурсите;

- Повишена икономическа ефективност и производителност благодарение на по-професионалното упражняване правата на собственост на общината в публичните предприятия;
- По-високи стандарти за почтеност, включително подпомагане на борбата с корупцията, произтичащи от по-добрата прозрачност в публичния сектор;
- Повишена привлекателност и видимост на страната за чуждестранните инвеститори;
- Повишаване на доверието в страната в рамките на международната общност поради прилагането на общоприетите добри практики.

ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ:

Оперативните цели обхващат привеждането на местната нормативна уредба със следните принципи, заложи в Закона за публичните предприятия:

- Еднакво третиране на съдружниците, респ. акционерите;
- Прозрачност и отчетност;
- Самостоятелност на публичните предприятия в оперативното управление;
- Достъп на публичните предприятия по дългово и капиталово финансиране на икономическата им дейност при пазарни условия;
- Избор на членовете в органите за управление и контрол след провеждане на публично оповестен конкурс.

Раздел 4

Възможни варианти за постигане на заложените цели:

Вариант 0 – Без действие: Състои се в запазване на съществуващата нормативна основа – Наредба за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване на правата на собственост на общината в търговските дружества на Столичния общински съвет, приета с Решение № 789 по Протокол № 91 от 26.10.2006 г. на Столичния общински съвет, като се разчита само на доброволното възприемане на добрите практики, заложи в Закона за публичните предприятия и в Правилника за неговото прилагане, приет с Постановление № 85 на Министерския съвет № 85 от 30.04.2020 г.

Вариант 1 – промяна на съществуващата нормативна уредба – наредби др. за допълване на констатираните непълноти в нормативната уредба на

публичните предприятия с общинско участие в капитала. Този вариант включва:

- Изменение и допълнение на Наредбата за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване на правата на собственост на общината в търговските дружества на Столичния общински съвет.

Вариант 2 – нормативна намеса от страна на Столичния общински съвет чрез създаване на нова хармонизирана наредба за реда за учредяване и упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала, която да транспонира специфичните отношения на реда, по който общината може да участва в търговски дружества, въведени с новия Закон за публичните предприятия и подзаконовата нормативна уредба по неговото прилагане, като в същото време се запазят положенията, които не подлежат на промяна и се прецизират някои текстове.

Наредбата ще съдържа следните основни положения:

- Изясняване на понятието „публично предприятие“ – търговските дружества с над 50 на сто общинско участие в капитала, или в които общината по друг начин упражнява доминиращо влияние, дъщерните дружества на търговските дружества и предприятията, ако чрез тях общината контролира повече от 50% от дяловете, респ. акциите с право на глас или по друг начин упражнява доминиращо влияние.
- Разработване на общинска политика в областта на търговците – публични предприятия с общинско участие в капитала за определяне на конкретни цели (финансови и нефинансови); Политиката следва да съдържа обосновка на причините общината да притежава участие в публичните предприятия и целите, които си поставя с това участие; ролята на общината в ръководството на публичните предприятия; изпълнението на Политиката. Общинската политика следва да съдържа ясни финансови и нефинансови цели за всички публични предприятия с общинско участие в капитала, като в зависимост от тяхната конкретна специфика обвързва целите с конкретни показатели за тяхното изпълнение.
- Разработване на годишни обобщени доклади за дейността на публичните предприятия с общинско участие в капитала, които да включват не само информация за финансовото и оперативно състояние на предприятията в края на отчетния период, но и оценка за степента на съответствие на дейността им с правилата за управление и оповестяване.

- Създаване на професионални и независими органи на управление на публичните предприятия с ясни правомощия, на основата на прозрачна, справедлива процедура по номиниране на кандидати, основана на качествата им.
- С Наредбата за реда за учредяване и упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала не се предвижда въвеждане на административни наказания.
- Предложеният проект на наредба се отнася само за малки, средни и големи предприятия с мажоритарно общинско участие в капитала. Той няма да засегне съществено малки и средни предприятия с миноритарно общинско участие в капитала, защото повишените изисквания за допустима правна форма, както и за спазване на стандартите за оповестяване се отнасят само за предприятията от категорията на „големи“ по смисъла на Закона за счетоводството.

Раздел 5

Количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални и/или екологични въздействия, водещи до разходи за заинтересованите страни, за всеки вариант:

Никой от описаните варианти не би следвало да води до разходи за посочените категории заинтересовани страни, в т.ч. и общинския бюджет, с изключение на допълнителните разходи за възнаграждения по договорите за управление на новоизбраните членове на управителните органи на тези търговски дружества, за които законът изисква увеличение в техния брой от 3 на 5 членове. И в хипотезата на Вариант 2 няма да бъде създавана нова административна структура, за чието функциониране да бъдат предвидени разходи, нито се предвиждат други дейности или мерки, които изискват изразходването на допълнителни средства от общинския бюджет.

Раздел 6

Количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия, водещи до ползи за заинтересованите страни, за всеки от вариантите:

Предвид спецификата на регулираните обществени отношения, никой от описаните варианти не би следвало да води до измерени ползи за посочените категории заинтересовани страни.

Раздел 7

Промяна на административната тежест по отношение на заинтересованите страни за всеки от вариантите:

Никой от описаните варианти не би следвало да води до промяна на административната тежест за заинтересованите страни.

Раздел 8

Описание на негативните (разходите) и положителните (ползите) въздействия за всяка от заинтересованите страни, за всеки от вариантите

При вариант 0 – Без действие:

По отношение на заинтересованите страни не се очакват ползи, доколкото вариантът не създава предпоставки за преодоляване на описаните проблеми.

При вариант 1 – промени в съществуващата нормативна уредба:

- За заинтересованите страни – гражданите на Столична община и икономически субекти – този вариант предполага само ползи, ако в резултат на действията на институциите се постига преодоляване на посочените проблеми.
- За органите на местно самоуправление и търговските дружества:
 - *Негативни въздействия* – излизане извън рамките на регулираните с Търговски закон обществени отношения, тъй като допълненията ще регламентират действия на общината и на нейните органи, което не е цел на Търговски закон;
 - *Положителни въздействия* – недопускане на нова нормативна уредба, създаваща нови правила в публичния сектор.

При вариант 2 – приемане на предложени проект на наредба

- За гражданите на Столична община:
 - Вариантът не е свързан с негативни въздействия и разходи, извън горепосочените за възнагражденията за управление на увеличени списъчен

състав на членовете на управителните органи на тези търговски дружества, за които такова увеличение се налага от 3 на 5 членове;

- Положителните въздействия се състоят в гарантирана прозрачност и яснота на дългосрочните цели на общинското управление; подобрена отчетност поради наличието на индикатори, отчети и оценки; подобрени условия за упражняване на управленската отговорност въз основа на ясни правила и индикатори.
- За икономическите субекти:
 - Вариантът не е свързан с негативни въздействия и разходи;
 - Положителните въздействия се състоят в гарантирана прозрачност и яснота на дългосрочните цели на общинското управление; по-устойчива икономическа среда и гарантиране на свободната конкуренция;
- За органите на местно самоуправление и търговските дружества с общинско участие в капитала:
 - *Негативни въздействия* (разходи): засилване на изискванията към органите, упражняващи правата на общината в публичните предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала за изготвяне на политики, оценки, отчети и др.;
 - *Положителните въздействия* се състоят в по-устойчива и предсказуема среда, водеща до по-малко „завои“ в политиките; подобрени условия за упражняване на управленска отговорност въз основа на ясни правила индикатори.

Раздел 9

Сравнение на вариантите

Изложеното в раздели 5-8 позволява изборът на препоръчителен вариант да се ограничи до варианти 1 и 2. Сравнението между ползите и недостатъците на вариант 1 категорично го определят като неустойчив и рисков за постигане на заложените в нормативната реформа цели. За сметка на това, недостатъците на вариант 2 – са пренебрежими в сравнение с несъмнените ползи, свързани с качествено нови структуриран подход към правенето на политики в сферата на общинското участие в публичните предприятия.

Раздел 10

Обобщение на резултатите от проведените консултации по Раздел V, включително на основните въпроси, приетите предложения и обосновка за неприетите становища и предложения на заинтересованите страни

Предвид характера на нормативния акт – наредба в сферата на реда на местното самоуправление, обществените консултации започват от момента на публикуването му за обществено обсъждане за период от 30 дни. Това ще позволи инициирането на широка обществена дискусия относно необходимостта от подобна наредба, която ще обхване експертните и политическите нива и ще се пренесе на равнище Столичен общински съвет.

Раздел 11

Препоръчителен вариант и обосновка към него въз основа на сравнението на вариантите

Въз основа на изложените в раздели 8 и 9 аргументи, препоръчителният вариант е Вариант 2 – нормативна намеса чрез приемане на Наредба за реда за учредяване и упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала.

Приемането на нова наредба ще позволи на публичните предприятия да осъществяват своята дейност при единна, напълно хармонизирана правна рамка, при която правилата за корпоративно управление и оповестяване ще бъдат еднакви за всички предприятия с общинско участие в капитала. Новата наредба ще отстрани съществуващите ограничения или двусмислия на действащата нормативна уредба на местно ниво по отношение на различните категории публични предприятия (еднолични търговски дружества, в които общината не е едноличен собственик на капитала, дъщерни дружества на търговски дружества с общинско участие в капитала и т.н.). В същото време, общите закони, които регулират различни сфери от дейността на публичните предприятия като Търговския Закон, Закона за счетоводството, Закона за независимия финансов одит, Закона за приватизацията и следприватизационен контрол, Закона за общинската собственост, Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Закона за местното самоуправление и местната администрация и др. ще продължат да се прилагат както и досега. Вариантът не предвижда създаването на нова административна структура.

Раздел 12

Препоръчителен срок за извършване на последваща оценка на въздействието

Подходящият срок за извършване на последваща оценка на въздействието е в рамките на 5 години след влизане в сила на закона. Това е обусловено от характера на регулираните обществени отношения, които имат дългосрочен характер.

ВНОСИТЕЛИ:

1. Георги Георгиев

2. Николай Стойнеф

3. Ботьо Ботев

4. Карлос Контрера

5. Стефан Марков

6. Диана Тонова

7. Иван Таков

Приложение № 2

към чл. 22, ал. 1 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието

Резюме на цялостната предварителна оценка на въздействието	
Наименование на акта: Наредба за реда за учредяване и упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала	Период на извършване на оценката: 30 дни
Водеща институция: СОС <i>Посочете институцията, отговорна за извършването на оценката</i>	От какво ниво възниква необходимостта от предприемане на действието? национално национално, европейско, международно
Други организации, участвали в извършването на оценката: Столична община <i>Посочете организациите, които са участвали и/или са съдействали за извършването на оценката</i>	Информация за контакт: Иво Димитров ir.dimitrov@sofia.bg 02 9377 599
1. РЕЗЮМЕ И ВАРИАНТИ НА ДЕЙСТВИЕ	

Какъв е проблемът, който трябва да се реши? Защо е необходимо действие от страна на правителството/държавата?

Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г. предвижда в Приоритет 3.1 ефективно управление на търговските дружества с държавно участие в капитала и осъществяване на периодичен контрол върху дейността на дружествата. На 22.08.2018 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 корпоративно 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 структурните реформи на Европейския съюз (ЕС). Изпълнител по този проект е ОИСР.

От изготвения от мисията на ОИСР преглед се констатира няколко основни проблема по отношение на търговците – публични предприятия с държавно, респ. общинско участие:

1. Основен принцип в насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия, респ. общинските такива, е изискването държавата, респ. общината, да упражнява собствеността в публичните предприятия в интерес на широката общественост. Според действащата Наредба за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване правата на собственост на общината в търговските дружества (НРУТДУПСОТД), търговските дружества с общинско участие в капитала се създават само по приета от Столичния общински съвет програма, която се оповестява публично. Тази програма следва да съдържа анализ и обосновка на инвестиционните намерения на Столична община, налагащи създаването на търговски дружества с общинско участие в капитала (чл. 4, ал. 1 и 2 НРУТДУПСОТД). Недостигът на тази програма е, че липсват целите, които Столична община си поставя, участвайки чрез търговци – публични предприятия в стопанския оборот; ролята на Столична община в ръководство на тези търговски дружества; ролята и отговорностите на всички общински органи, които

упражняват правата на Столична община или пък правомощия, относими към предмета на дейност на търговците – публични предприятия; информация за очакваното развитие на подобни търговски дружества – както по отношение на тяхното реструктуриране, респ. прекратяване, така и за създаването на нови подобни юридически лица.

2. Органите за управление и контрол на отделните публични предприятия с държавно, респ. общинско участие не са достатъчно добре структурирани за изпълнение на основните си роли, което се дължи на ограничения в техния размер, както и липсата на структуриран и прозрачен процес на номиниране на кандидатите, основаващ се на техните професионални и лични качества.

3. Няма изискване за независими членове в органите за управление.

Опишете проблема или въпросите, които обосновават действие от страна на държавата.

Какви са целите на предлаганото решение?

СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ

- Управление на публичните предприятия в интерес на гражданите и обществото по начин, осигуряващ постигане на максимална стойност за обществото чрез ефективно разпределение на ресурсите;
- Повишена икономическа ефективност и производителност благодарение на по-професионалното упражняване правата на собственост на общината в публичните предприятия;
- По-високи стандарти за почтеност, включително подпомагане на борбата с корупцията, произтичащи от по-добрата прозрачност в публичния сектор;
- Повишена привлекателност и видимост на страната за чуждестранните инвеститори;
- Повишаване на доверието в страната в рамките на международната общност поради прилагането на общоприетите добри практики.

ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ:

Оперативните цели обхващат привеждането на местната нормативна уредба със следните принципи, заложи в Закона за публичните предприятия:

- Еднакво третиране на съдружниците, респ. акционерите;
- Прозрачност и отчетност;
- Самостоятелност на публичните предприятия в оперативното управление;
- Достъп на публичните предприятия по дългово и капиталово финансиране на икономическата им дейност при пазарни условия;
- Избор на членовете в органите за управление и контрол след провеждане на публично оповестен конкурс.

Посочете какво цели да постигне новото предложение или предлаганата нова уредба. Какъв ефект би имала тя и спрямо кого?

Какви варианти за решаване на проблема са били изследвани, включително алтернативи на въвеждането на нова правна уредба?

1. Вариант 0 – Без действие: Вариант 0 – Без действие: Състои се в запазване на съществуващата нормативна основа – Наредба за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване на правата на собственост на общината в търговските дружества на Столичния общински съвет, приета с Решение № 789 по Протокол № 91 от 26.10.2006 г. на Столичния общински съвет, като се разчита само на доброволното възприемане на добрите практики, заложи в Закона за публичните предприятия и в Правилника за неговото прилагане, приет с Постановление на Министерския съвет № 85 от 30.04.2020 г.

2. Вариант 1 – промяна на съществуващата нормативна уредба – наредби др. за допълване на констатираните непълноти в нормативната уредба на публичните предприятия с общинско участие в капитала. Този вариант включва:

Изменение и допълнение на Наредбата за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване на правата на собственост на общината в търговските дружества на Столичния общински съвет.

3. Вариант 2 - нормативна намеса от страна на Столичния общински съвет чрез създаване на нова хармонизирана наредба за реда за учредяване и

упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала, която да транспонира специфичните отношения на реда, по който общината може да участва в търговски дружества, въведени с новия Закон за публичните предприятия и подзаконовата нормативна уредба по неговото прилагане, като в същото време се запазят положенията, които не подлежат на промяна и се прецизират някои текстове.

Наредбата ще съдържа следните основни положения:

Изясняване на понятието „публично предприятие“ – търговските дружества с над 50 на сто общинско участие в капитала, или в които общината по друг начин упражнява доминиращо влияние; дъщерните дружества на търговските дружества и предприятия, ако чрез тях общината контролира повече от 50% от дяловете, респ. акциите с право на глас или по друг начин упражнява контрол.

Разработване на общинска политика в областта на търговците – публични предприятия с общинско участие в капитала за определяне на конкретни цели (финансови и нефинансови); Политиката следва да съдържа обосновка на причините общината да притежава участие в публичните предприятия и целите, които си поставя с това участие; ролята на общината в ръководството на публичните предприятия; изпълнението на политиката. Общинската политика следва да съдържа ясни финансови и нефинансови цели за всички публични предприятия с общинско участие в капитала, като в зависимост от тяхната конкретна специфика обвързва целите с конкретни показатели за тяхното изпълнение.

Разработване на годишни обобщени аналитични доклади за дейността на публичните предприятия с общинско участие в капитала, които да включват не само информация за финансовото и оперативно състояние на предприятията в края на отчетния период, но и оценка за степента на съответствие на дейността им с правилата за управление и оповестяване.

Създаване на професионални и независими органи на управление на публичните предприятия с ясни правомощия, на основата на прозрачна, справедлива процедура по номиниране на кандидати, основана на качествата им.

С Наредбата за реда за учредяване и упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала не се предвижда въвеждане на административни наказания.

Предложеният проект на наредба се отнася само за малки и средни предприятия с мажоритарно общинско участие в капитала. Той няма да засегне съществено малки и средни предприятия с миноритарно общинско участие в капитала, защото повишените изисквания за допустима правна форма, както и за спазване на стандартите за оповестяване се отнасят само за предприятията от категорията на „големи“ по смисъла на Закона за счетоводството.

Препоръчваме вариант № 2, тъй като с него се постигат описаните по-горе цели и желани ефекти

Описание на негативните (разходите) и положителните (ползите) въздействия за всяка от заинтересованите страни, за всеки от вариантите:

При Вариант 0 – Без действие:

По отношение на заинтересованите страни не се очакват ползи, доколкото вариантът не създава предпоставки за преодоляване на описаните проблеми.

Икономически негативни въздействия: Възможно негативно въздействие върху общинския бюджет с оглед липсата на оптимизация на административния капацитет на отделните публични предприятия с общинско участие в капитала.

При вариант 1 – промени в съществуващата нормативна уредба:

За заинтересованите страни – български граждани и икономическите субекти – този вариант предполага ползи, само ако в резултат на действията на институциите се постигне преодоляване на посочените проблеми.

За общинските органи и публичните предприятия - излизане извън рамките на регулираните с Търговски закон обществени отношения, тъй като допълненията ще регламентират действия на общината и на нейните органи, което не е цел на Търговски закон;

Положителни въздействия – недопускане на нова нормативна уредба, създаваща нови правила в публичния сектор.

При вариант 2 – приемане на предложения проект на наредба

За българските граждани:

Вариантът не е свързан с *негативни въздействия и разходи*;

Положителните въздействия се състоят в гарантирана прозрачност и яснота на дългосрочните цели на общинското управление; подобрена отчетност поради наличие на индикатори, отчети оценки; подобрени условия за упражняване на управленската отговорност въз основа на ясни правила и индикатори.

За икономическите субекти:

Вариантът не е свързан с *негативни въздействия и разходи*;

Положителните въздействия се състоят в гарантирана прозрачност и яснота на дългосрочните цели на общинското управление; по-устойчива икономическа реда и гарантиране на свободната конкуренция;

За органите на местно самоуправление и публичните предприятия:

Негативни въздействия (разходи): засилване на изискванията към органите на местно самоуправление, упражняващи правата на общината в публични предприятия с общинско участие в капитала за изготвянето на политики, оценки, отчети и т.н.;

Положителните въздействия се състоят в по-устойчива и предсказуема среда, водеща до по-малко „завои“ в политиките; подобрени условия за упражняване на управленска отговорност въз основа на ясни правила и индикатори.

Посочете изследваните варианти, включително алтернативи на предприемането на нормативна промяна. Опишете накратко потенциалните рискове, свързани с вариантите, каква е вероятността те да настъпят и техния ефект, ако настъпят. Обосновете препоръчания вариант на действие. Повече информация добавете в резюмето на препоръчания вариант с данни.

2. РЕЗЮМЕ НА ПРЕПОРЪЧАНИЯ ВАРИАНТ С ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДАННИ

Вариант на действие	Общи годишни разходи	Общи годишни ползи
	X..... <i>Опишете качествено и количествено всички значителни разходи и ползи на годишна база. Използвайте приблизителни цифри и диапазони, когато е по-приложимо. Обърнете особено внимание на икономическите и социалните разходи и на разходите за околната среда. Задължително включете паричен израз на разходите и ползите (в лева).</i>	
Вариант 0	Не е свързан с допълнителни разходи за общинския бюджет	
Вариант 1	Не е свързан с допълнителни разходи за общинския бюджет	
Вариант 2	Не е свързан с допълнителни разходи за общинския бюджет	
...		
Описание	и	обхват на основните разходи
.....		
<i>Опишете накратко най-важните парични и непарични изрази на разходите. Опишете разходите за всички основни групи.</i>		

Предложението надхвърля ли минималните изисквания на Европейския съюз?	Не
Има ли промяна в административната тежест? Създават ли се нови регулаторни режими и регистри? Засягат ли се съществуващи регулаторни режими и регистри?	Моля посочете: Не
Описание и обхват на основните ползи: въвеждане на нови, унифицирани стандартни за управление на публичните предприятия с общинско участие в капитала и съответствие със Закона за публичните предприятия и подзаконовата нормативна уредба по неговото прилагане, както и с Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие на корпоративното управление на публичните предприятия. <i>Опишете накратко най-важните парични и непарични изрази на ползите. Опишете ползите за всички основни групи.</i>	
Ключови рискове: няма <i>Има ли рискове от реализиране на предложението? Може ли да бъде изразен количествено, колко и какви юридически и физически лица ще бъдат засегнати и как?</i>	

3. ПРОВЕДЕНИ КОНСУЛТАЦИИ

Консултации

Проектът на Наредба за реда за учредяване и упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала е публикуван на Портала за обществени консултации на Столична община.

Посочете основните заинтересовани страни извън държавната администрация, с които са проведени консултации. Направете кратък анализ на броя и характера на отговорите, получени от консултацията.

4. ПРИВЕЖДАНЕ В ДЕЙСТВИЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ

От коя дата предложението ще започне да действа?

Съгласно Закона за нормативните актове

Коя институция/организация ще отговаря за осъществяване на предложението и за контрола?

Столичният общински съвет

Опишете отговорната институция за осъществяването на предложението. Предложението предвижда ли разходи за дадена институция или организация?

Подпис на директора на дирекцията, отговорна за изработването на проекта на нормативния акт:

Станислава Стоянова

ssoyanova@sofia.bg

ntd@sofia.bg

Дата: 18.08.2020 г.