

Приложение № 1

към чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието

Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието* (Приложете към формуляра допълнителна информация/документи)	
Институция: Министерство на финансите	Нормативен акт: проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия
За включване в оперативната програма на Министерския съвет за периода: 01.01.2020 г. – 30.06.2020 г.	Дата: 23.01.2020 г.
Контакт за въпроси: Галин Желев, началник отдел, дирекция „Държавни помощи и реален сектор“	Телефон: 02 9859 2534

1. Дефиниране на проблема:

1.1. Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които обосновават нормативната промяна.

На 22 август 2018 г. Правителството прие План за действие, включващ мерки във връзка с намеренията на Република България за присъединяване към Валутния механизъм II (ERM II) и към Банковия съюз и поетите ангажименти от българските власти, включително за подобряване управлението на държавните предприятия чрез преглед и привеждане на българското 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 структурни реформи на Европейския съюз. Изпълнител по проекта е ОИСР.

В изготвения от ОИСР Преглед на държавните предприятия в България бе направена оценка на правната рамка за корпоративно управление на българските държавни предприятия, в сравнение с Насоките на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия, а констатациите от прегледа послужиха за база, въз основа на която бяха определени приоритетните области за законодателна реформа. Прегледът завърши с Меморандум за предложената структура и съдържание на нов закон за публичните предприятия и упражняването на правата на държавна собственост в тях в България.

С подкрепата на ОИСР бе разработен и одобрен от МС (с Решение № 320/2019 г.) проект на Закон за публичните предприятия. Законопроектът бе внесен за разглеждане в Народното събрание през м.юни 2019 г., като по съответния процедурен ред през м.септември бе приет на второ четене от Народното събрание и обнародван в Държавен вестник на 08.10.2019 година. В § 3, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на закона е предвидено в 6-месечен срок от влизането на закона в сила, Министерският съвет да приеме правилник за неговото прилагане, а съгласно §3, ал. 3 Министерският съвет следва да приведе в съответствие със закона подзаконовите нормативни актове.

Законът за публичните предприятия бе представен през м.октомври 2019 г. на

заседание на Работната група по държавно участие и приватизационни практики към ОИСР, на което заседание бе одобрено и присъединяването на България към спазването на Насоките на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия (а официално - с решение на Съвета на ОИСР през м.декември 2019 г.).

Същевременно, спецификата на обществените отношения, предмет на Закона за публичните предприятия налага регулирането им както със закон, така и с подзаконов акт към него. **Поради това правната уредба не може да произведе пълноценното си действие, докато не бъде приет и този подзаконов акт.** Такава позиция бе изразена и от Работната група по държавно участие и приватизационни практики към ОИСР, наблюдаваща процеса по създаване и прилагане на новата нормативна уредба в областта на корпоративното управление на публичните предприятия – „*Резултатът (от новото законодателство) ще зависи до голяма степен от ефективното и практическо прилагане на закона, което трябва да бъде уредено в рамките на предстоящия правилник за прилагане*“. В тази връзка, съвместната работа с ОИСР продължава и в момента за целите на разработване на проекта на правилник.

Към настоящия момент обществените отношения в областта на публичните предприятия са уредени с Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала, приет с Постановление № 112 на Министерския съвет от 2003 г. (обн., ДВ, бр. 51 от 2003 г.; изм. и доп., бр. 59 от 2003 г.; Решение № 8260 на Върховния административен съд от 2005 г. – бр. 79 от 2005 г.; изм. и доп., бр. 54 от 2006 г., бр. 15 от 2007 г., бр. 103 от 2008 г., бр. 39 и 93 от 2009 г., бр. 22, 29 и 72 от 2010 г., бр. 68 от 2011 г., бр. 49 от 2013 г., бр. 40 и 70 от 2015 г. и бр. 64 от 2017 г., бр. 70 от 2018 г., бр. 77 от 2019 г.) (ПРУПДТДДУК), приет на основание § 13, ал. 3 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол, както и с Постановление № 114 на Министерския съвет от 2010г. за наблюдение и контрол върху финансовото състояние на държавни предприятия и търговски дружества с над 50 на сто държавно участие в капитала и на дружествата, които те контролират (Обн., ДВ, бр. 46 от 2010 г., изм., бр. 49 от 2013 г.). Обхватът на обществените отношения, уредени с ПРУПДТДДУК, обаче фактически попада извън предмета на Закона за приватизация и следприватизационен контрол, с който е дадена законовата делегация за приемането му – слабост, която ще бъде отстранена с приемането на Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия, подзаконов нормативен акт, който ще замести ПРУПДТДДУК.

1.2. Опишете какви са проблемите в прилагането на съществуващото законодателство или възникналите обстоятелства, които налагат приемането на ново законодателство. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).

Изготвянето на нормативен акт на Министерския съвет за приемане на Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия е в изпълнение на предвидената в Закона за публичните предприятия законова делегация. Правилникът за прилагане на Закона за публичните предприятия е подзаконов нормативен акт, който ще създаде условия за прилагането на закона в неговата цялост чрез разработването на подробни правила по отношение на следното:

1. Съдържанието на политиката за участието на държавата в публичните предприятия, предвидена в чл. 10 от закона, реда за нейното разработване, приемане и актуализация;
2. Дейността на Агенцията за публичните предприятия и контрол като координиращо звено по отношение на държавните публични предприятия и

нейните взаимоотношения с органите, упражняващи правата на държавата и самите публични предприятия;

3. Разпределянето на функционалната компетентност между органите на държавните публични предприятия, като определя реда за упражняване правата на държавата в съответствие с чл. 19 от закона;
4. Особени правила за сключването на някои видове договори, които следва да бъдат спазвани от държавните публични предприятия, с оглед на обстоятелството, че те са юридически лица, създадени с публични средства;
5. Условиата и редът за провеждане на конкурсната процедура за подбор на членовете на органите за управление и контрол, съгласно чл. 21 от закона;
6. Възлагането на управлението и контрола на публичните предприятия и редът за определяне на вознагражденията на членовете на органите за управление и контрол;
7. Определянето на средносрочните цели и планираните резултати от дейността на публичните предприятия;
8. Обхвата на задължението за публично оповестяване на финансова и нефинансова информация от публичните предприятия в съответствие с чл. 28 от закона.

Не е възможно проблемът да се реши чрез ненормативна намеса.

1.3. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт, или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

Не са извършени последващи оценки на нормативната уредба в областта на публичните предприятия.

2. Цели:

Посочете целите, които си поставя нормативната промяна, по конкретен и измерим начин и график, ако е приложимо, за тяхното постигане. Съответстват ли целите на действащата стратегическа рамка?

Предложеният Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия има за цел:

1. да детайлизира уредбата на обществените отношения, предмет на Закона за публичните предприятия в тяхната цялост;
2. да приведе подзаконовата нормативна уредба в съответствие със Закона за публичните предприятия и да събере в един нормативен акт цялата подзаконова уредба в областта на публичните предприятия;

3. Идентифициране на заинтересованите страни:

Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.).

Преки заинтересовани страни:

– всички министри, които упражняват правата на държавата в държавните предприятия по чл.62, ал.3 от Търговския закон, съобразно отрасловата им компетентност – 17 бр.;

– Агенцията за публичните предприятия и контрол;

- Държавните публични предприятия – към момента общо 218 бр.;
- Общинските публични предприятия, доколкото разпоредбите на правилника се отнасят до тях.

Косвени заинтересовани страни:
Не са идентифицирани

4. Варианти на действие:

Идентифицирайте основните регулаторни и нерегулаторни възможни варианти на действие от страна на държавата, включително варианта „Без действие“.

Вариант за действие 0 „Без действие“

При този вариант ще бъде затруднено прилагането на Закона за публичните предприятия по следните причини:

Законът за публичните предприятия има за цел да създаде хармонизирана правна рамка, в която публичните предприятия ще осъществяват своята дейност. С него се урежда начина за определяне и публично огласяване на държавната политика в областта на публичните предприятия, въвеждането на стандарти за доброто им корпоративно управление, както и задълженията за оповестяване и прозрачност на дейността на органите на управление на публичните предприятия. Въведените със закона стандарти за управление на публичните предприятия включват следните основни елементи:

1. Въвежда се изискване за разработване на държавна политика в областта на публичните предприятия и механизъм за определяне на конкретни цели (финансови и нефинансови), която се приема от Министерския съвет. 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 политиката следва да се разработят ясни финансови и нефинансови цели за всички публични предприятия, като в зависимост от тяхната конкретна специфика да се обвържат целите с конкретни показатели за тяхното изпълнение.

Законът дава само рамката, но не включва подробна регламентация на съдържанието на Политиката за участието на държавата в публичните предприятия.

2. Създава се централно звено за координиране на управлението на публичните предприятия в лицето на Агенция за публичните предприятия и контрол със следните основни функции:

- разработване на политиката за участието на държавата в публичните предприятия;
- мониторинг на изпълнението на политиката за участието на държавата в публичните предприятия и нейната актуализация;
- подпомагане на отрасловите министри при определяне на общите стратегически цели на предприятията и ключовите показатели за изпълнение на финансови и нефинансови цели в бизнес програмите на предприятията;
- мониторинг на дейността на публичните предприятия и изготвянето на обобщен доклад за предходната година, във формат и обхват, определен в закона;
- публикуване на актуална информация и отчети за дейността на публичните предприятия, вкл. финансова и нефинансова информация за предприятията;

Formatted: Not Highlight

- извършване на мониторинг на процедурите на подбор, номиниране и назначаване на членове на органи за управление и контрол.
- извършване на оценка на изпълнението на одобрените бизнес програми на публичните предприятия и изготвяне на предложения за подобряване на тяхното управление.

Законът определя правомощията на Агенцията за публичните предприятия и контрол по отношение на публичните предприятия, но не регламентира подробно нейните взаимоотношения с публичните предприятия, в т.ч. кой орган, в какви срокове и какво следва да извършва.

3. Въведено е изискването Агенция за публичните предприятия и контрол да разработва годишни обобщени аналитични доклади за дейността на публичните предприятия, включващи отчитане на финансовото представяне на предприятията, но и изпълнението на заложените пред тях конкретни цели според предварително зададени индикатори и съответствието на дейността им със възприетите стандарти за управление и оповестяване. Това ще позволи засилването и хармонизирането на стандартите за оповестяване на финансова и нефинансова информация в целия сектор на публичните предприятия и ще се подобри качеството и надеждността на корпоративната отчетност. Освен това, по този начин се гарантира съпоставимостта на извършваното оценяване на изпълнението на публичните предприятия, независимо от това, кой орган, упражнява правата на държавата в капитала им.

В закона не е регламентирано в детайли определянето на средносрочните цели и планираните резултати от дейността на публичните предприятия и начина, по който ще бъде оценяван резултата от тяхната дейност. Законът не прецизира обхвата на задължението за публично оповестяване на финансова и нефинансова информация от публичните предприятия в съответствие с чл. 28 от закона.

4. Предвидено е създаване на професионални и независими органи на управление на публичните предприятия с ясни правомощия, на основата на прозрачна, справедлива процедура за номиниране на кандидати, основана на качествата им. Подборът, номинирането и назначаването на членове на органи за управление и контрол в едноличните публични предприятия и определянето на кандидатите за заемането на тези длъжности в публичните предприятия, в които държавата е съдружник/акционер, следва да бъдат уредени в правилника за прилагане на закона.

Вариант за действие 1 „Приемане на Правилника“

Този вариант ще доведе до:

Прецизиране на нормативната уредба по отношение на:

- съдържанието на политиката за участието на държавата в публичните предприятия, предвидена в чл. 10 от закона, реда за нейното разработване, приемане и актуализация;
- дейността на Агенцията за публичните предприятия и контрол като координиращо звено по отношение на държавните публични предприятия и нейните взаимоотношения с органите, упражняващи правата на държавата и самите публични предприятия;
- разпределянето на функционалната компетентност между органите на държавните публични предприятия, като определя реда за упражняване правата на държавата в съответствие с чл. 19 от закона;
- особени правила за сключването на някои видове договори, които следва да бъдат спазвани от държавните публични предприятия, с оглед на обстоятелството, че те са юридически лица, създадени с публични средства;
- условията и редът за провеждане на конкурсната процедура за подбор на членовете на органите за управление и контрол, съгласно чл. 21 от закона;
- възлагането на управлението и контрола на публичните предприятия и редът за

определяне на възнагражденията на членовете на органите за управление и контрол;

- определянето на средносрочните цели и планираните резултати от дейността на публичните предприятия и оценката за резултатите от тяхната дейност;
- обхвата на задължението за публично оповестяване на финансова и нефинансова информация от публичните предприятия в съответствие с чл. 28 от закона.

С приемането на правилника ще се отменят Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала и Постановление № 114 на Министерския съвет от 2010 г., като не се предвиждат ефекти върху заинтересованите страни, доколкото разпоредбите на двата акта ще бъдат възпроизведени (при съотносимост) в правилника за прилагане на закона.

Приемането на правилника за прилагане на закона е част от предприетата законодателна реформа в областта на публичните предприятия, в съответствие и с препоръките на ОИСР.

В заключение на гореизложеното препоръчаният вариант е Вариант 1 „Приемане на Постановлението“. За реализиране на препоръчания вариант не са необходими допълнителни средства. Заинтересованите лица имат готовност за изпълнение и прилагане на правилника.

5. Негативни въздействия:

Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други негативни въздействия за всеки един от вариантите, в т.ч. разходи (негативни въздействия) за идентифицираните заинтересовани страни в резултат на предприемане на действията. Пояснете кои разходи (негативни въздействия) се очаква да бъдат второстепенни и кои да са значителни.

Вариант за действие 0 „Без действие“

Икономически негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Социални негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Екологични негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Други:

Прилагането на Закона за публичните предприятия би било затруднено поради следните причини:

1. Законът не включва подробна регламентация на съдържанието на Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, документ, който Министерският съвет е длъжен да приеме, съгласно чл. 10, ал. 1 от закона.
2. Законът определя правомощията на Агенцията за публичните предприятия и контрол по отношение на публичните предприятия, но не регламентира подробно нейните взаимоотношения с публичните предприятия, в т.ч. кой орган, в какви срокове и какво следва да извършва.
3. В закона не е регламентирано в детайли определянето на средносрочните цели и планираните резултати от дейността на публичните предприятия и начина, по който ще бъде оценяван резултата от тяхната дейност;
4. Законът въвежда конкурсното начало за избора на членовете на органите за управление и контрол, но подробното регламентиране на критериите за подбор

и процедурите за провеждане на конкурси е предвидено да бъдат регламентирани в правилника за прилагане на закона.

5. Законът не прецизира обхвата на задължението за публично оповестяване на финансова и нефинансова информация от публичните предприятия в съответствие с чл. 28 от закона.

Вариант за действие 1 „Приемане на Постановлението“

Икономически негативни въздействия:

Не са идентифицирани

Социални негативни въздействия:

Приемането на Постановлението няма да доведе до социални негативни въздействия.

Екологични негативни въздействия:

Не са идентифицирани.

Други:

Приемането на Постановлението няма да има негативно въздействие върху заинтересованите страни – министри, упражняващи правата на държавата в публичните предприятия и самите публични предприятия тъй като не въвежда допълнителни отговорности и не променя и досега предоставените им права и вменени задължения.

Въздействието му върху Агенцията за публичните предприятия и контрол, представляващо разширяването на правомощията на агенцията чрез допълнително възложените ѝ от Закона за публичните предприятия функции, няма да бъде негативно, а ще допринесе за подобряване на нейния капацитет и ще улесни нейното функциониране като координиращо звено на действията и политиките, осъществявани от различните отраслови министри.

6. Положителни въздействия:

Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други ползи за идентифицираните заинтересовани страни за всеки един от вариантите в резултат на предприемане на действията. Посочете как очакваните ползи кореспондират с формулираните цели.

Вариант за действие 0 „Без действие“

При този вариант не са идентифицирани положителни въздействия.

Вариант за действие 1 „Приемане на Правилника“

Икономически положителни въздействия:

Не са идентифицирани.

Социални положителни въздействия:

Не са идентифицирани.

Екологични положителни въздействия:

Проектът няма отношение към екологията.

Други:

Правилникът за прилагане на Закона за публичните предприятия ще създаде условия за прилагането на закона в неговата цялост чрез разработването на подробни правила по отношение на следното:

1. Съдържанието на политиката за участието на държавата в публичните предприятия, предвидена в чл. 10 от закона, реда за нейното разработване, приемане и актуализация;
2. Дейността на Агенцията за публичните предприятия и контрол като координиращо звено по отношение на държавните публични предприятия и нейните взаимоотношения с органите, упражняващи правата на държавата и

самите публични предприятия;

3. Разпределянето на функционалната компетентност между органите на държавните публични предприятия, като определя реда за упражняване правата на държавата в съответствие с чл. 19 от закона;
4. Особени правила за сключването на някои видове договори, които следва да бъдат спазвани от държавните публични предприятия, с оглед на обстоятелството, че те са юридически лица, създадени с публични средства;
5. Условието и редът за провеждане на конкурсната процедура за подбор на членовете на органите за управление и контрол, съгласно чл. 21 от закона;
6. Възлагането на управлението и контрола на публичните предприятия и редът за определяне на възнагражденията на членовете на органите за управление и контрол;
7. Определянето на средносрочните цели и планираните резултати от дейността на публичните предприятия и оценката за резултатите от тяхната дейност;
8. Обхвата на задължението за публично оповестяване на финансова и нефинансова информация от публичните предприятия в съответствие с чл. 28 от закона.

Приемането на Постановлението ще има положително въздействие върху заинтересованите страни – министри, упражняващи правата на държавата в публичните предприятия и самите публични предприятия тъй като ще структурира системата от отговорности между тях за гарантиране на ефективни решения и добро корпоративно управление и ще създаде условия за оперативна автономност на държавните предприятия за постигане на определените им цели.

Въздействието му върху Агенцията за публичните предприятия и контрол ще е положително, тъй като ще укрепи нейните компетенции, а чрез регламентирането на нейните взаимоотношения с органите, упражняващи правата на държавата и самите публични предприятия ще ѝ позволи ефективно да изпълнява своите задължения.

7. Потенциални рискове:

Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове.

Не са идентифицирани възможни рискове от приемането на Правилника, включително възникване на съдебни спорове.

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

Ще се повиши

Ще се намали

Няма ефект

Проектът на акт не се отразява върху административната тежест за физическите и юридически лица поради обстоятелството, че не съдържа административно правни разпоредби. Въпреки че негови адресати са и министрите, упражняващи правата на държавата в публичните предприятия съобразно отрасловата им компетентност, проектът на акт не регламентира тяхната дейност като органи на държавна власт, а регламентира дейността им в качеството им на органи на управление на публичните предприятия – търговски дружества и държавни предприятия, създадени на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, т.е. неговите разпоредби попадат в областта на търговското право. Чрез проекта на акт се постига целта да се разграничат ясно функциите на държавата като собственик на дялове/акции в публичните предприятия от тези на създател на политики и регулаторни режими.

8.2. Създават ли се нови регулаторни режими? Засягат ли се съществуващи

режими и услуги?

Не се създават нови регулаторни режими и не се засягат съществуващи режими и услуги.

9. Създават ли се нови регистри?

С проекта на Правилник не се предвижда създаване на нови регистри.

10. Как въздейства актът върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)?

Актът засяга пряко МСП

Актът не засяга МСП

Проектът на акт не засяга частните предприятия, а само тези с над 50 на сто държавно или общинско участие, т.е. тези които Законът за публичните предприятия определя като „публични предприятия“. Завишени изисквания се въвеждат само за публичните предприятия, категоризирани като „големи“.

По смисъла на чл.4, ал.9 от Закона за малките и средните предприятия, публичните предприятия не попадат в категорията малки и средни предприятия.

Няма ефект

11. Проектът на нормативен акт изисква ли цялостна оценка на въздействието?

Да

Не

12. Обществени консултации:

Обобщете най-важните въпроси за консултации в случай на извършване на цялостна оценка на въздействието или за обществените консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове. Посочете индикативен график за тяхното провеждане и видовете консултациялни процедури.

Проектът на Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия ще бъде публикуван за обществено обсъждане на Интернет страницата на Министерство на финансите, както и на Портала за обществени консултации, съгласно чл. 26 от Закона за нормативните актове и в определения от него срок.

13. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?

Да

Не

14. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за изработването на нормативния акт:

Име и длъжност: Весела Данева, директор на дирекция „Държавни помощи и реален сектор“

Дата:

Подпис: