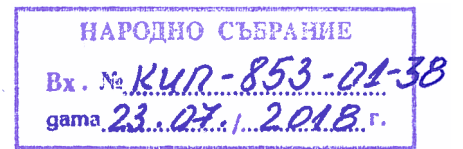




РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АДМИНИСТРАЦИЯ НА
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ



№.....01.01-69.....
.....20.07. 2018 г.

ДО
Г-Н ПЕТЪР КЪНЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ИКОНОМИЧЕСКА
ПОЛИТИКА И ТУРИЗЪМ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

На Ваш № кип-853 от 13.07.2018 г.

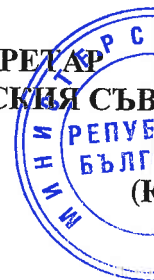
ОТНОСНО: Законопроект за допълнение на Закона за концесиите № 854-01-68, внесен от народния представител Корнелия Нинова и група народни представители на 11.07.2018 г.

Уважаеми г-н Кънев,

В отговор на горното Ваше писмо за представяне на становище по внесения от народни представители законопроект за допълнение на Закона за концесиите, приложено изпращам Ви становището на дирекция „Икономическа и социална политика“.

Приложение – съгласно текста.

ЗА ГЛАВЕН СЕКРЕТАР
НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВ



(Красимир Божанов)

Становище
от дирекция „Икономическа и социална политика“

Относно: Законопроект за допълнение на Закона за концесиите № 854-01-68, внесен от народния представител Корнелия Нинова и група народни представители на 11.07.2018 г.

Във връзка с искане от г-н Петър Кънев – председател на комисията по икономическа политика и туризъм на Народното събрание, дирекция „Икономическа и социална политика“ изразява следното становище по горния законопроект.

Със законопроекта се създава ал. 2 на чл. 24 от Закона за концесиите (ЗК), с която *„от прилагане на Закона за концесиите“* се изключват *„дейността, услугите и обектите на търговските дружества, включени в списъка по чл. 3, ал. 1 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол“* (ЗПСК), а с преходна разпоредба се запазва действието на сключените до момента концесионни договори за *„дейности, услуги или обекти“* по така създадената ал. 2 на чл. 24 от ЗК.

Видно от мотивите, вносителите правят аналогия с ограничителния режим за приватизация за определени търговски дружества с държавно участие в капитала, тъй като ставало въпрос за *„чувствителни дейности, услуги и обекти, за които Държавата следва да запази висока степен на контрол“*, а дългите срокове при концесиите създавали предпоставки за това *„целите, с които дадено дружество е изключено от общия ред за приватизация да бъдат компрометирани“*. Вносителите правят уговорката, че с подхода на експлицитно изключване се спестява субективната преценка, като същевременно не се засяга необходимостта и задължението от предварителен анализ и оценка от гледна точка на националната сигурност. Представена е и кратка предварителна оценка на въздействието на предлагания законопроект.

На първо място трябва да се посочи, че Законът за концесиите (ЗК) съдържа актуална уредба на двата основни вида концесии – за строителство и за услуги, която уредба е изцяло съобразена с изискванията на Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия (ОВ, L 94/1 от 28 март 2014 г.), включително в частта на изключенията от приложното му поле. Освен двата основни вида концесии, в изпълнение на чл. 18, ал. 5 от Конституцията на Република България, ЗК въведе и концесията за ползване на обекти, които са публична държавна собственост или публична общинска собственост. Действително, с чл. 24 от ЗК са определени области от най-висок обществен интерес и обект на конституционна защита, за които не трябва да се допуска опасност, включително с възлагането на концесии, като е предоставена възможност забрана за възлагане на концесии да се предвиди и в други, определени със закон, случаи. За всички тези области обаче преценката се извършва конкретно за всеки отделен случай, а не „имплицитно“, какъвто подход се предлага със законопроекта. Принципно разбиране за включване на изключения в тази потенциална допълнителна група е основанията да са действително съществени и съотносими с изброените в цитираната разпоредба области на повишена защита, а прилагането на изключенията също да е за конкретна концесия. В случая, от внесения законопроект и мотивите към него, не става ясно за коя обществена сфера или интерес, или срещу какъв

риск се въвежда предлаганата с допълнението „защита“, като се има предвид, че визираните търговски дружества имат предмет на дейност в много и съвсем различни отрасли и сектори на икономиката. Не е уточнено и по какъв начин тези толкова различни по дейност и характер дружества имат отношение към възлагането на концесия – най-общо може да се каже, че една част от тях нямат и не извършват „дейност, услуги и обекти“, имащи отношение към възлагането на концесии.

Съображенията, поради които определени търговски дружества с държавно участие в капитала са изключени от общия ред за приватизация по Закона за приватизация и следприватизационен контрол (ЗПСК) чрез включването им в списъка по чл. 3, ал. 1 от същия закон, не са предмет на анализ в мотивите на законопроекта, не ги обсъждаме и тук, тъй като е ясно, че касаят друг тип обществени отношения, при които основно става въпрос за промяна на собствеността на акции и дялове от тези дружества, а чрез това индиректно или с отделни сделки - и на активи тяхна дружествена собственост. Няма спор, че при концесията няма промяна на собствеността, нещо повече – налице е императивната забрана на чл. 16, ал. 4 от ЗК за разпореждане с целия или с част от обекта на концесията, включително с негова принадлежност или с концесионната територия, както и безусловната разпоредба на чл. 16, ал. 6, изречение второ от ЗК, съгласно която вещните права върху недвижими имоти, които се учредяват или възникват в полза на концесионера, са със срок до прекратяване на концесионния договор. Предвид изложеното, направените паралел и пряка връзка със ЗПСК са неубедителни.

Това още повече се подкрепя от факта, че включването на търговските дружества в списъка по чл. 3, ал. 1 от ЗПСК не означава забрана за приватизация, а само, че за тях не е открита приватизационна процедура директно по силата на закона и от органите по чл. 3, ал. 3, т. 2 и 3 от ЗПСК. Също така, със ЗПСК не е забранена и продажбата на имоти – собственост на тези дружества, а за това е необходимо предварителното решение на Министерския съвет или на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол по предложение на органа, упражняващ правата на собственост в капитала на търговските дружества, съгласно чл. 28, ал. 9 от ЗПСК. Поради това предлаганата обща забрана, без преценка за конкретен случай, за възлагане на концесии, се явява непропорционално рестриктивна спрямо водещия режим за промяна на собствеността в ЗПСК, приложим към посочените дружества.

Не само неубедителен, но и несъответстващ на същността на концесията, е доводът за запазване на „висока степен на контрол“. Обстоятелството, че държавата е собственик на всички или на мажоритарния пакет дялове и акции само по себе си не е гаранция, че тя упражнява качествен контрол върху управлението на съответни търговски дружества, а контролът върху конкретното изпълнение на дейността на тези дружества е изцяло опосреден. Нещо повече, същите търговски дружества възлагат обществени поръчки за строителство и услуги, които теоретично биха могли да се възлагат и чрез концесии, като процесът по възлагане, изпълнение и контрол на тези поръчки е изцяло извън правомощията на собственика на дяловете и акциите. Обратното, ако същите строителство и услуги биха били възложени чрез концесия, държавата – чрез съответния министър, а в определени от ЗК случаи – и чрез санкцията на Министерския съвет, упражнява непрекъснат контрол точно за изпълнението на строителството и услугите, а концесионерът, по силата на закона, носи изцяло оперативния риск.

Уредбата на ЗК относно подготовката и откриването на процедура за определяне на концесионер за държавна концесия съдържа условия и гаранции, които осигуряват в достатъчна степен сигурност, че с всяка конкретна концесия няма да се нарушат или поставят в риск обществени блага и интереси, а общественият интерес ще бъде защитен по най-добрият начин и дългосрочно, като:

- подготовката на процедурата, провеждането ѝ и сключването на договор за конкретна концесия е правомощие на концедента - държавният орган с компетентност в определената икономическа област, а решението за откриване предварително се одобрява от Министерския съвет – чл. 71, ал. 1 от ЗК;

- концесия се възлага след извършването на съществени подготвителни действия, при които се установяват както обстоятелствата, пречатващи нейното възлагане – когато има такива, така и законосъобразността и целесъобразността от конкретната концесия;

- конкретна държавна концесия се възлага само за концесии, включени в плана за действие за държавните концесии, който се приема от Министерския съвет в изпълнение на Националната стратегия за развитие на концесиите по чл. 37, т. 1 от ЗК;

- са предвидени законови основания за изменение или предсрочно прекратяване на концесионни договори и др.

Обстоятелството, че концесията е икономически инструмент, с който по принцип не се засягат, застрашават и увреждат обществени блага и интереси се потвърждава и от допуснатата, в съответствие с европейското законодателство, възможност концесията да включва, съдържа или изисква класифицирана информация, видно от чл. 12 от ЗК. Класифицирана информация съгласно Закона за защита на класифицираната информация е от категориите „държавна тайна“ (определена в чл. 25 от закона като информацията, определена в списъка по приложение № 1, нерегламентираният достъп до която би създал опасност за или би увредил интересите на Република България, свързани с националната сигурност, отбраната, външната политика или защитата на конституционно установения ред) и „служебна тайна (определена в чл. 26, ал. 1 от закона като информацията, създавана или съхранявана от държавните органи или органите на местното самоуправление, която не е държавна тайна, нерегламентираният достъп до която би се отразил неблагоприятно на интересите на държавата или би увредил друг правнозащитен интерес).

Предложението създава принципна неравнопоставеност между държавните и общински концесии, тъй като не е продължена аналогията със ЗПСК, който предвижда приемането от съответния общински съвет на списъка по чл. 3, ал. 2 от ЗПСК за общински търговски дружества.

В мотивите към законопроекта и предварителната оценка на въздействие не се съдържа анализ или аргументи за това какви негативни резултати от предоставените вече концесии „за дейности, услуги или обекти по § 1“, чието действие се предвижда да бъде запазено, са установени, за да се налага подобно законодателно решение, което би поставило в различен режим и начин на защита случаи от една област/отрасъл/сектор на икономиката.

По своята правна същност, с изключение на концесиите за ползване, концесиите за строителство и за услуги са аналогични на обществените поръчки за строителство и за услуги, като основната разлика е поемането на оперативния риск от концесионера, както и

възможността за по-дълги срокове на концесионните договори, но в законопроекта не се визират аналогични рискове при възлагане на обществени поръчки.

По същество на законопроекта: Формулировката на предлаганата с § 1 разпоредба „дейността, услугите и обектите на търговските дружества“ не кореспондира с понятията и легалните дефиниции в ЗК и прилагането на разпоредбата би създавала правна несигурност за нейното действително значение и приложно поле. Концесия за дейност категорично няма, а концесията за ползване на обект по чл. 9 от ЗК може да се възлага само за обекти, които са публична държавна собственост или публична общинска собственост, които очевидно не са и не може да бъдат собственост на търговски дружества.

Ако се приеме предложеният законопроект, на практика държавата ще се лиши от един от един от най-важните инструменти за дългосрочно развитие на инфраструктурата в стратегически сектори като транспорт, образование, здравеопазване, култура и т.н. Държавата ще се лиши и от възможността за привличане на частния капитал за изпълнение на строителство и услуги, тъй като концесията е най-ефективната форма за осигуряване на недостигащите средства за публични инвестиции за строителство и за услуги, което е доказано в рамките на ЕС, както и от възможността за използване на професионалния опит на икономическите оператори в областта на организацията и управлението на строителството и предоставянето на услуги и на тяхното финансово управление, включително за създаването и прилагането на иновативни решения, с оглед постигането на най-добро съотношение качество-цена на предоставяните на услуги и задоволяването на другите потребности на публичната власт и обществото. По този начин ще се окаже невъзможно да бъдат постигнати целите, определени с чл. 2, т. 1-3 от ЗК.

В заключение, считаме че Законът за концесиите съдържа необходимите правила, чрез които в достатъчна степен и при спазване на общовъзприетите за държавите членки на Европейския съюз принципи, условия и ред се осигурява защита на обществения интерес, включително в случаите, които изискват по-висока степен на защита и подобни промени към момента не са необходими, а начинът, по който са предложени, би довел до различни режими относно сходни случаи, както и за затруднения при тяхното тълкуване и прилагане.

**ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ
„ИКОНОМИЧЕСКА
И СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА“:**

(МАРИЕТА НЕМСКА)