



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ПЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

КОМИСИЯ ПО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

ДОКЛАД
за първо гласуване

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх.№	153 - 10 - 3
Дата	05 / 05 2021 г.

Относно: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за лечебните заведения, № 154-01-43, внесен от Мая Божидарова Манолова-Найденова и група народни представители на 21 април 2021 г.

На свое заседание, проведено на 28 април 2021 г., Комисията по здравеопазването разгледа и обсъди законопроект за изменение и допълнение на Закона за лечебните заведения, № 154-01-43, внесен от Мая Божидарова Манолова-Найденова и група народни представители на 21 април 2021 г.

На заседанието присъстваха министърът на здравеопазването, проф. д-р Костадин Ангелов, заместник-министрите на здравеопазването г-жа Жени Начева и д-р Бойко Пенков, управителят на Националната здравноосигурителна каса, проф. д-р Петко Салчев, представители на съсловните организации в сферата на здравеопазването, пациентските организации и на синдикатите.

Законопроектът и мотивите към него бяха представени от г-жа Мая Манолова, която информира народните представители, че настоящата законодателна инициатива цели изключването на държавните и общинските лечебни заведения от приложното поле на Закона за публичните предприятия. По този начин ще се прекрати настоящата практика за назначаване на членове на управителните органи на тези лечебни заведения без конкурс.

Предлага се държавните и общинските лечебни заведения да върнат своя статут, какъвто е бил до края на миналата година, преди влизането в сила на промените в Закона за публичните предприятия, като определянето на управителите и на контролните органи да се осъществява изцяло в условията на конкурс и този конкурс да се провежда от министъра на здравеопазването.

Според г-жа Манолова липсата на съдебен контрол върху актове по определяне на управители и контролори на публични предприятия, в конкретния случай на лечебни заведения, осуетява правото на защита, включително на работещите в тези лечебни заведения, а и на българските пациенти. В тази връзка се предлага актът за определяне на членовете на органите за управление и контрол да подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Госпожа Манолова допълни, че разглежданите нормативни промени са първа стъпка към премахването на търговския статут на държавните и общинските лечебни заведения, чиято дейност в бъдеще, след като бъде приет този законопроект, ще се регулира изцяло и единствено от Закона за лечебните заведения, а не от Закона за публичните предприятия.

Становището на Министерството на здравеопазването беше представено от проф. д-р Костадин Ангелов, който обърна внимание, че въвеждането на нови стандарти за

14²⁵
М

управление на публичните предприятия е една от приоритетните задачи през последните години, част от които е приемането на Закона за публичните предприятия. При разработването на закона са предоставени аргументи, че въведените нови изисквания към публичните предприятия, включително държавните и общински лечебни заведения, се базират на най-доброто от международния опит и добри практики в тази област и са в съответствие с Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за корпоративното управление на публичните предприятия. Като цел е дефинирана необходимостта да се гарантира, че държавните предприятия функционират ефективно, прозрачно и по отчетен начин. С оглед на това, за изключването на лечебните заведения от тази регулация, е важно становището на Министерството на финансите като компетентен орган и бъдещата политика в областта на управлението на публичните предприятия. За Министерството на здравеопазването е приоритет държавните и общински лечебни заведения да предоставят качествено медицинско обслужване в полза на пациентите като работят по прозрачен начин и при пълна и ясна отчетност на всички техни действия.

Със законопроекта се предлага да отпадне изискването управителите, съответно изпълнителните директори на лечебни заведения, да притежават квалификация по здравен мениджмънт. Отпадането на това изискване е нецелесъобразно и ще доведе до понижаване на критериите за избор на ръководители на лечебните заведения, тъй като обучението в областта на здравния мениджмънт формира компетентност за спецификата в управлението на лечебните заведения - управление на финансите, човешките ресурси, лекарствената политика, като целта е осигуряване на добро управление на лечебните заведения и гарантиране на качествена лечебно-диагностична дейност. В същата разпоредба думата „стоматология“ следва да се замени с „дентална медицина“, каквото е нормативно установеното наименование на специалността.

Във връзка с предложената разпоредба на чл. 64, ал. 1, т. 3 от законопроекта договорите с членовете на управителните и контролните органи да се прекратяват при фактическа невъзможност на лицето да изпълнява задълженията си за повече от 30 дни, проф. Ангелов обърна внимание, че при някои заболявания периодът на възстановяване е по-дълъг от 30 дни, и освобождаването на управителя, съответно изпълнителния директор по тази причина би било непропорционална мярка.

Професор Ангелов посочи, че Министерството на здравеопазването подкрепя напълно конкурсното начало при определянето на органите на управление и контрол на лечебните заведения. Избирането и назначаването на всички членове на органите на управление и контрол след провеждане на конкурс, както е и към настоящия момент съгласно Закона за публичните предприятия, гарантира в най-пълна степен прозрачност, осигуряване на подходящ състав на органа на управление в съответствие със спецификата на осъществяваните дейности и като резултат - по-добро управление на лечебните заведения.

В тази връзка прави впечатление, че със законопроекта се предвижда провеждане на конкурс за избор на органи на управление само на държавните и общински лечебни заведения за болнична помощ и диагностично-консултативни центрове - еднолични търговски дружества. Не са посочени мотиви по отношение на изключване от конкурсното начало при избор на органи на управление на останалите държавни и общински лечебни заведения - търговски дружества, включително дружествата със смесено държавно и общинско участие в капитала. Този подход е в противоречие с принципа на равнопоставеност на лечебните заведения, независимо от тяхната собственост, заложен в чл. 4, ал. 2 от Закона за лечебните заведения, и не би могъл да бъде подкрепен.

Професор Ангелов посочи, че поддържа сега действащото законово правило. по силата на което всички органи на управление на държавните и общински лечебни заведения, включително на тези със смесено държавно и общинско участие в капитала, се определят с конкурс. Предлагането на нова уредба, без ясна позиция за ползите и предимствата на предложението е необосновано и нецелесъобразно.

Предлага се също така крайният акт на принципала за определяне на управители, съответно изпълнителни директори на лечебни заведения да подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс. В тази връзка беше обърнато внимание, че постоянната и непротиворечива съдебна практика е, че издаваните при упражняване правата на държавата като акционер в търговски дружества актове нямат административен характер, поради което не подлежат на предложената форма на съдебен контрол, а именно по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Беше подчертано, че конкурсното начало в избора на органите на управление и контрол съгласно действащата нормативна уредба е основано на ясни правила и принципи, които са регламентирани в Закона за публичните предприятия, Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия и утвърдените от министъра на здравеопазването правила за провеждане на конкурсите.

В заключение, проф. Ангелов уточни, че във връзка с § 3 от преходните и заключителните разпоредби на законопроекта и с оглед на предвиденото издаване на наредба за провеждане на конкурси за избор на органи за управление на лечебните заведения, следва да се има предвид, че посоченият в този параграф двумесечен срок не е съобразен с изискванията на Закона за нормативните актове и предвидения в чл. 26, ал. 4 от този закон едномесечен срок за обществено обсъждане на проектите на нормативни актове. Едва след издаването на наредбата могат да бъдат стартирани конкурси като е необходимо да се даде достатъчно време на кандидатите да се подготвят за участие в тях. Използваното в тази разпоредба понятие „лечебни заведения с изцяло или с преобладаваща държавна собственост“ следва да се приведе в съответствие с легалното определение за държавно или общинско лечебно заведение по смисъла на § 1, т. 2 от допълнителните разпоредби на Закона за лечебните заведения. Той подчерта, че и досега управителите и изпълнителните директори на едноличните държавни и общински лечебни заведения са определяни с конкурс. Конкурси за всички членове на органите на управление са проведени и за преобладаващата част от лечебните заведения с държавно участие в капитала при спазване на изискванията на действащото законодателство.

В писменото становище на Министерството на финансите се посочва, че Законът за публичните предприятия е изготвен във връзка с поетия от българските власти ангажимент за присъединяване на България към ERM II и Банковия съюз, а именно „Подобряване управлението на държавните предприятия чрез преглед и привеждане на българското законодателство в съответствие с Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия“. В този смисъл, законът е разработен в синхрон с най-добрите международни практики в областта на корпоративното управление. Всяко изменение на закона в посока отклонение от Насоките на ОИСР би се тълкувало като фрагментиране на регулацията по секторни политики и до голяма степен противоречи на законовите изисквания, а също така не е в интерес на правната сигурност и очакваната от законодателя предвидимост.

Обръща се внимание, че лечебните заведения функционират като търговски дружества с приемането на Закона за лечебните заведения и отмяната на Закона за народното здраве от месец юли 1999 г. Като цел на тази промяна, в мотивите към законопроекта, се изтъква възможността за излизане от рамките на бюджетното

финансиране и децентрализиране на управлението и финансирането на лечебните заведения, както и постигането на пълна равнопоставеност на публичните и частните здравни заведения.

Към настоящия момент, предвид разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от Закона за лечебните заведения, без тези по чл. 5, ал. 1 от същия закон, лечебните заведения се създават по Търговския закон или по Закона за кооперациите, както и като дружества по законодателството на държава - членка на Европейския съюз, или на държава, страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, при спазване изискванията на Закона за лечебните заведения, като тяхната правно - организационна форма са търговски дружества. Според министъра на финансите инициативата за реформа в сектор „Здравеопазване“, респективно премахването на търговския статут на държавните и общинските лечебни заведения, е предмет на политика в тази област, като министърът на здравеопазването е компетентният орган, чието становище следва да е водещо по това предложение. Еwentуална реформа следва да бъде извършена на базата на анализ и разработена стратегия, посочваща обективно предимствата и недостатъците за обществото във всички аспекти на подобна реформа и реструктуриране. Последващо преобразуване от търговски дружества в друг вид юридически лица, следва да бъде анализирано и от гледна точка въздействието върху държавния бюджет, в т.ч. дълг и дефицит.

Обръща се внимание, че на основание Закона за публичните предприятия и досега целият състав на съветите на директорите, а не само изпълнителният директор, съответно управителят и контролорът на лечебните заведения - публични предприятия, се избират и назначават след провеждане на конкурс.

В становището се съдържат и конкретни предложения с цел прецизиране на текстовете на предлаганите разпоредби, които следва да бъдат взети предвид при второ гласуване на законопроекта.

В писменото становище на Министерството на икономиката се посочва, че целта на приемането на Закона за публичните предприятия е повишаване на ефективността при дейността на публичните предприятия, подобряване на финансовите им резултати и оздравяване на публичния сектор, въвеждането на модерен стандарт за корпоративно управление и възстановяване на общественото доверие. Този закон отразява по подходящ начин в българското законодателство редица основни препоръки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие относно предприятията в публичния сектор. Препоръките за добро корпоративно управление на ОИСР са адекватно приспособени в Закона за публичните предприятия към специфичната проблематика и предизвикателствата пред публичните предприятия в България. С въвеждането на тези съвременни инструменти и модели се създават предпоставки за постигане на устойчива и предсказуема дългосрочна рамка, осигуряваща по-ефективно управление и разпределение на обществените ресурси.

В обхвата на понятието „публично предприятие“, съгласно Закона за публичните предприятия, са включени търговските дружества с над 50 на сто държавно или общинско участие в капитала, държавните предприятия, създадени със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, и дъщерните дружества на търговските дружества и предприятията.

С § 4 от преходните и заключителните разпоредби на предложениния законопроект за изменение и допълнение на Закона за лечебните заведения се предвижда изключване от обхвата на Закона за публичните предприятия приблизително на 64 публични предприятия - лечебни заведения - търговски дружества с над 50% държавно или общинско участие.

С приемането на горепосоченото предложение, по отношение на тях ще отпадне не само прилагането на условията и редът за провеждане на конкурс за избор на членове на органи за управление и контрол, предвидени в закона и правилника за неговото прилагане, но те ще престанат да бъдат адресати и на други норми, като например разпоредбите свързани с извършването на разпоредителни сделки с имущество, спазване правилата за концентрация на паричните средства, представянето на тримесечни и годишни финансови отчети, анализи и доклади за дейността, изготвянето на бизнес програми, публичното оповестяване на информация от публичните предприятия и други.

Това ще доведе не само до правен вакуум, но и до нарушаване на основни принципи, заложили и в насоките на ОИСР, като еднакво третиране на всички съдружници и акционери, упражняването на правата на държавата в публичните предприятия да се извършва по прозрачен и отчетен начин, държавата да действа като информиран и активен собственик, държавата да позволява на публичните предприятия да разполагат с оперативна самостоятелност за постигане на определените цели и да се въздържа от намеса в оперативното управление на предприятията и други.

С предложените с § 1 от законопроекта промени се цели създаването на специални изисквания към изпълнителните директори, управителите и контролорите в лечебните заведения, което и сега действащата норма на чл. 33 от Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия допуска.

В заключение се посочва, че в предлаганите нормативни промени се забелязват редица несъответствия в предложените редакции на нормите на Закона за лечебните заведения, както от правно-техническо естество, така и по отношение на употребата на различни понятия - например в § 1, в чл. 63, ал. 3 са посочени „държавни и общински лечебни заведения за болнична помощ и диагностично-консултативни центрове - еднолични търговски дружества“. Следва да се отбележи, че това не са всички лечебни заведения, създадени по Търговския закон, съгласно чл. 3 от Закона за лечебните заведения, тъй като има и акционерни дружествата със смесено държавно и общинско участие в капитала. В § 3 по отношение на новосъздадения § 16 използваното понятие е „за лечебни заведения с изцяло преобладаваща държавна собственост“, като формулирано по този начин не става ясен обхватът на адресатите на посоченото изменение - едноличните търговски дружества или други лечебни заведения или всички лечебни заведения - търговски дружества.

Представителите на Българския лекарски съюз, Българския зъболекарски съюз и на Българската асоциация на зъботехниците не подкрепят предлагания законопроект, тъй като промените са съществени и изискват задълбочен анализ и обществена дискусия, като следва да бъдат взети предвид становищата на всички заинтересовани страни.

В писменото становище на Националното сдружение на общините в Република България се изразява принципна подкрепа за предлаганите нормативни промени, тъй като практиката по прилагането на Закона за публичните предприятия спрямо общинските лечебни заведения показва редица несъвършенства в правната уредба, особено по отношение на задължителното срочно провеждане на конкурси за назначаване/избор на техните органи на управление и контрол, при това в условията на пандемична криза и свързаният с това натиск върху здравната система. Предлага се, при второ гласуване на законопроекта, да бъде преосмислена промяната в срока по чл. 63, ал. 2 от законопроекта, като същият да бъде удължен на 4 години.

Конфедерацията на независимите синдикати в България подкрепя усилията за премахване на търговския статут на държавните и общинските лечебни заведения. Същевременно, изключването на държавните и общинските лечебни заведения от Закона за

публичните предприятия е единственият положителен ефект от предлаганите изменения и допълнения на Закона за лечебните заведения, тъй като търговският статут на лечебните заведения остава съгласно действащото законодателство.

В писменото становище на Българската болнична асоциация се посочва, че мотивите към разглеждания законопроект са недостатъчни и не са свързани с предлаганите текстове на разпоредбите. Засягат се много важни въпроси, свързани с правния статут на лечебните заведения, без да са налице обосновка за цялостната визия на вносителите. Според асоциацията всички реформи в сферата на здравеопазването следва да бъдат подложени на широко обществено обсъждане, включително и с болничните сдружения, които разполагат с цялата информация за проблемите, които трябва да бъдат решени в сектора.

В писменото становище на Националното сдружение на областните многопрофилни болници за активно лечение се предлагат конкретни изменения и допълнения на текстовете на предлаганите разпоредби с цел тяхното прецизиране.

В хода на дискусиата, членовете на Комисията по здравеопазването обсъдиха разглежданите изменения и допълнения и отправиха конкретни въпроси във връзка с промяната на статута на лечебните заведения, начинът по който ще се провеждат конкурсите за избор на органи на управление и контрол на лечебните заведения и с предвиденото обжалване на акта за определяне на органите на управление и контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Част от народните представители посочиха, че подобни съществени промени в системата на здравеопазването следва да бъдат внимателно обмислени и подложени на широко обществено обсъждане с всички заинтересовани страни, за да бъдат намерени най-правилните решения за реформа на този изключително важен сектор.

Въз основа на проведеното обсъждане и извършеното гласуване при следните резултати „За” - 9, „Против” - 0, „Въздържал се” - 8, Комисията по здравеопазването предлага на Народното събрание да приеме на първо гласуване законопроект за изменение и допълнение на Закона за лечебните заведения, № 154-01-43, внесен от Мая Божидарова Манолова-Найденова и група народни представители на 21 април 2021 г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯ ПО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО:**

Д-Р АЛЕКСАНДЪР СИМИДЧИЕВ