

ПРАВНИ АСПЕКТИ НА СТРУКТУРНАТА РЕФОРМА И РЕОРГАНИЗАЦИЯТА НА ВИК ОТРАСЪЛА В БЪЛГАРИЯ

Владимир Стратиев

В края на месец юни 2009 г., в бр. 47 на Държавен вестник бе обнародван дългоочаквания Закон за изменение и допълнение на Закона за водите, който трябваше да даде необходимата законова основа за цялостна реорганизация и структурна реформа на ВиК отрасъла. Този закон бе изготвен в началото на март 2009 в извънредно кратки срокове, след като повече от година МОСВ и МРРБ не можаха да постигнат съгласие по внесения в Министерски съвет проект на Закон за водоснабдяването и канализацията. Този законопроект бе разработван повече от 4 години и имаше за цел да даде пълна и комплексна правна уредба на дейностите по предоставяне на ВиК услуги, включително проблемите на собствеността и управлението на системите. Съгласно Закона за нормативните актове в него бе предвидено изцяло инкорпорирането и на действащия Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги със съответното подобряване на текстовете по материята на регулирането, така че цялата материя по ВиК въпросите да бъде обхваната в един специализиран законов акт.

СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ НА ВИК ОТРАСЪЛА

Основните проблеми, които следваше да се разрешат с приемането на Закона за ВиК могат да се обединят в няколко групи – проблеми на собствеността, икономика и ефективност на ВиК услугите, управленско-организационни и проблеми на отговорността за инвестиционната политика за поддръжката и развитието на ВиК системите и съоръженията. Най-важните от тях са следните:

- Необходимост от специализирана комплексна законова рамка за дейността на отрасъла ВиК;
- Изясняване на правния режим на ВиК инфраструктурата – собственост и форми на управление;
- Необходимост от сериозни инвестиции и за развитието на ВиК системите, свързано с изпълнение на изискванията на директивите на ЕС по използването и пречистването на питейните и отпадъчните води – предприсъединителни ангажименти на РБългария – Глава 22;

- Създаване на правна рамка за управлението и експлоатацията на системите и реорганизация на статута на ВиК операторите;
- Осигуряване на инвестиции за ВиК системите чрез регулиране на цените и качеството на ВиК услугите;
- Необходимост от правно гарантирани условия и ясни правила за публично-частните партньорства във ВиК отрасъла.

Тези натрупани и нерешавани с години проблеми на ВиК отрасъла се оказаха също и в центъра на сериозните затруднения на българското правителство да провежда ефективна политика в сферата на пречистване на отпадъчните и питейните води като най-важен ангажимент по присъединяването ни към Европейския съюз. Основен инвестиционен и управленски инструмент на правителството в тази област е Оперативната програма „Околна среда“, чрез която отрасъла може да бъде финансово подкрепен от европейските фондове, където като единствен бенефициент бяха определени общините. Основните активи обаче се намират в капитала на ВиК дружествата, където единствен или мажоритарен собственик е държавата. Разпределението на правомощията за провеждане на държавната политика във водния сектор между МОСВ и отрасловите министерства, вкл. и МРРБ, не спомогна за преодоляване на противоречията във вижданията за развитието на ВиК отрасъла. Действащите до момента текстове на чл. 13 и чл. 19 от закона за водите като че ли насочват тенденцията за развитие в посока на общинската собственост, което би могло да доведе теоретично до наличието на 264 ВиК оператори. Съществуващите структури на ВиК операторите - 29 бр. регионални държавни или държавно-общински и около 22 бр. само с общинско значение - в основната си част обаче са изграждани традиционно на областен принцип. Принципите на финансиране на ВиК системите, заложи в ОПОС, не кореспондират с правните постановки за собствеността и статуквото на експлоатационните дружества. Спирането от страна на ЕС на одобряването и подписването на договори за проекти по ОПОС поради малък мащаб и ниска ефективност на предложените от общините проекти наложи българското правителство и българския законодател да търсят спешно компромисно решение.



ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ВОДИТЕ -'2009 – СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ

В края на м.март 2009 г. ръководствата на МОСВ и МРРБ с покрепата на вицепремиера, отговорен за еврорфондовете, оформиха общо виждане за развитието на ВиК отрасъла, изразено в т.нар. „Национална позиция за развитие на ВиК сектора“. В тази позиция проекта за самостоятелен Закон за водоснабдяването и канализацията не намери място и подкрепа. На основата на Националната позиция бе разработен и внесен в Народното събрание пореден Законопроект за изменение и допълнение на Закона за водите. В законопроекта са използвани голяма част от предложенията на проекта на Закона за ВиК, но не всичките и не в същата методологична цялост и комплексна подредба. Чисто процедурно в парламента този проект бе обединен с приетите на първо гласуване три групи законопроекта за изменение и допълнение на Закона за водите, които са насочени към други проблеми на водния сектор, най-вече концесионирането на минералните води.

Между първо и второ гласуване на законопроекта от народните представители бяха направени редица допълнителни предложения с цел подобряване на закона. Основната част от тях бяха подготвени и защитени от УС на Българската Асоциация по водите, като бяха внесени официално от народния представител доц. Борислав Великов, също и член на УС на БАВ.

В края на м.май 2009 законопроекта бе приет на второ гласуване в окончателния му вид.

Структурата на законопроекта, в частта му за новите разпоредби относно дейността на ВиК отрасъла са групирани по следния начин.

1. Държавна политика

- § 3 създава нов чл. 10а за правомощията на МС по отношение на политиката във ВиК отрасъла;
- § 4 създава чл. 10б с доста подробна уредба на правомощията на министъра на регионалното развитие и благоустройството като отговорен орган за провеждането на държавната политика в отрасъла «ВиК»;
- § 5, който създава нов чл. 10в за правомощията на общинските съвети и кметовете на общини за провеждането на политиката във ВиК отрасъла на равнище местни органи за самоуправление;
- § 6 създава нов чл. 10г, посветен на правата на министрите на околната среда и водите и на регионалното развитие и благоустройството на безплатен достъп до информационните системи и регистрите, свързани с управлението на водите и регулирането на ВиК услугите.

2. Права на собственост върху ВиК системи и съоръжения – в тази група са разпоредбите на §§ 7 – 11, които предвиждат основно изменение на текстовете на чл. 13 на ЗВ за държавната публична собственост

и съответно чл. 19 на същия закон относно обектите на общинската публична собственост.

3. Управление на ВиК системи и предоставяне на ВиК услуги - това са най-голямата група нови текстове за ВиК отрасъла, които се въвеждат от § 26 на ЗИД на ЗВ. С § 26 се създава изцяло нова Глава Единадесета «а» съответно с чл.чл. 198а-198х, т.е, 22 нови члена, като главата е разпределена в пет раздела, както следва:

Раздел I «Управление на водоснабдителни и канализационни системи»;

Раздел II «Планиране на развитието на водоснабдителни и канализационни системи»;

Раздел III «Изграждане на водоснабдителни и канализационни системи»;

Раздел IV «Предоставяне на ВиК услуги. Стопанисване, поддържане и експлоатация на ВиК системи» и

Раздел V «Единна информационна система за Ви услуги. Регистър на асоциации по ВиК и на ВиК оператори»

4. Легални дефиниции – с § 27 на закона се въвеждат допълнителни нови 8 легални дефиниции, като 6 от тях са посветени на термини със значение за ВиК отрасъла.

5. Преходни и заключителни разпоредби - §§ 29 – 39 също са посветени на правната уредба на въпроси, свързани със случаите и проблемите на завареното от новия закон положение в сферата на ВиК отрасъла.

6. Изменения в други закони

- § 40 предвижда съответно изменение на Закона за концесиите във връзка с правомощията на бъдещите Асоциации по ВиК;
- § 42 въвежда промяна в Закона за регионалното развитие с оглед съгласуването на генералните планове за развитие на ВиК системите;
- § 43 предвижда промяна на текстовете от Част 2^в на Търговския закон като определя по-различен ред за търговската несъстоятелност на ВиК операторите;
- § 44 изменя и допълва някои конкретни текстове на Закона за регулирането на ВиК услугите.

7. Влизане в сила на измененията в Закона за водите – характерна особеност на този закон е, че той предвижда основните текстове, отнасящи се до правната уредба на ВиК отрасъла да влязат в сила три месеца след обнародването. Това са §§ 26, 29, 30, 32 – 36 и 40. Това не засяга текстовете, уреждащи правомощията

цията на държавните и общинските органи, разпоредбите относно собствеността, § 37 за приемането на първите регионални генерални планове и §§ 42-44 за промяна на посочените по-горе други закони.

Основните елементи на новата правна уредба, освен текстовете за публичната собственост на ВиК системите, са въвеждането на института на «обособената територия», «Асоциацията по ВиК»; новия статут на ВиК операторите и въвеждането на «генерални планове» и «дългосрочни инвестиционни програми» като задължителни рамки при проектирането и изграждането на ВиК системи и съоръжения за цялата територия на страната.

ДЪРЖАВНА ПОЛИТИКА ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ВИК ОТРАСЪЛА

Новите положения в Закона за водите се отразяват и съответно на функциите на министъра на регионалното развитие и благоустройството. Инструментите на държавната политика вменени като правомощия на министъра са тези по развитие на нормативната уредба, националната стратегия и програми за развитие на ВиК системи, упражняване на правата на участие на държавата в асоциациите по ВиК и в търговските дружества – ВиК оператори, оперативни правомощия осъществяване на държавната политика и функциите по координация и контрол на дейностите във ВиК отрасъла. В текста на новия чл. 10б от ЗВ са включени правомощия и отговорности на министъра относно:

- Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията;
- Разработването на проекти за нормативни актове и издаването на подзаконовни нормативни актове, свързани с дейността на ВиК отрасъла;
- Изпълнението на функциите на принципал в търговските дружества с държавно участие – ВиК оператори;
- Сключване на договорите за възлагане на управлението на търговските дружества – ВиК оператори;
- Поддържането на Единна информационна система и регистър на Асоциациите по ВиК и ВиК операторите;
- Одобряването на краткосрочни и средносрочни програми за проектиране и изграждане на ВиК системи – публична държавна собственост;
- Координиране на промените в границите на обособените територии;
- Издаване на методически указания по регионалните генерални планове и инвестиционните програми към тях;

- Координиране на дейността на Асоциациите по ВиК;
- Предлагащото и одобряването на програми за реструктурирането на търговските дружества с държавно участие – ВиК оператори.

В същата насока и при съобразяване на мястото и функциите на органите за местно самоуправление в чл. 10в от ЗВ подобно развитие и допълнение получават и функциите на общинските съвети и кметове на общини по отношение на разработването на общинските програми за развитие на ВиК системите, договорите за възлагане на управлението на общинските ВиК оператори, участието в съответните асоциации по ВиК и съответните права на контрол.

ПРАВЕН РЕЖИМ НА СОБСТВЕНОСТТА НА ВИК СИСТЕМИТЕ И СЪОРЪЖЕНИЯТА

С промените в чл. 13 и 19 на Закона за водите режима на основните ВиК системи и съоръжения придобива много по-ясни параметри. Основното значение на новите текстове е, че се въвежда категорично принципа на публичната собственост /държавна и общинска/ върху всички водоснабдителни и канализационни, освен находящите се в имотите на физическите и юридическите лица. Това дава нов определен статут на ВиК инфраструктурата със съответните последици, произтичащи от правилата и режима на публичната собственост. Новите разпоредби на чл. 13 и 19 въвеждат нова ясна граница между двете групи обекти на публичната собственост – държавната и общинската. Принципът е основан на нахождението и предназначението на съответната ВиК система или съоръжение. Когато системата или съоръжението се намира на територията на повече от една община или обслужва отребителите от повече една община то този обект е в режима на държавната публична собственост. В останалите случаи системите и съоръженията попадат в групата на обектите публична общинска собственост на съответната община на чиято територия се намират. Въвеждането на тези принципи на публичната собственост върху ВиК системите и съоръженията този път имат съществено по-голямо значение, въпреки че са познати в досегашната редакция на Закона за водите. Новото значение идва от конкретните разпоредби в края на закона, в частта „Преходни и заключителни разпоредби“, където се предвижда всички активи, отговарящи на дефинициите за обектите – публична държавна или публична общинска собственост, да бъдат извадени от капитала на търговските дружества – ВиК оператори – държавни, държавно-общински и изцяло общински. В момента тези активи са частна корпоративна собственост на търговските дружества – ВиК оператори, което не се влияе от факта, че държавата и общините са собственици на капитала на тези дружества.

С прилагането на посочените разпоредби ще се осъществи най-важната част от структурната реформа във ВиК отрасъла – промяната на собствеността на



основните активи на ВиК инфраструктурата. Това води съответно и до определяне на нов ред за възлагане на управлението и експлоатацията на тези активи на досегашните ВиК оператори, в чието имущество те са били до момента, но вече като обекти на публичната собственост.

Поради нерешаването на въпроса със собствеността на активите до момента и поради естествено монополния им характер всички търговски дружества - ВиК оператори бяха в забранителните списъци за приватизация.

В разпределението на обектите на публичната собственост между държавата и общините има и едно съществено изключение, свързано с изпълнението на ОПОС и по-лесното усвояване на еврофондовете. Това изключение се намира в новата ал.2 на чл.13 от ЗВ и тя изключва режима а публичната държавна собственост, когато ВиК системи, попадащи в обхвата на държавната собственост се финансират чрез фондовете на ЕС и средствата са представени на съответните общини. В тези случаи възниква режим на публична съсобственост между общините. Това е свързано с изискванията на ЕС съответния бенефициент на европейски средства да може да запази контрола върху построените обекти за срок от минимум пет години. Законът не казва какво би следвало да се случи с правата на собственост върху подобни публични активи след изтичане на тези пет години – дали по основните дефиниции тези обекти не следва да придобият основния си статут на публична държавна собственост.

В законът чрез §§ 10 и 11 се въвеждат и някои необходими уточнения и квалификации в текстовете относно частната собственост върху елементи от ВиК системите.

ПЛАНИРАНЕ НА РАЗВИТИЕТО НА ВиК СИСТЕМИТЕ. ГЕНЕРАЛНИ ПЛАНОВЕ И ДЪЛГОСРОЧНИ ИНВЕСТИЦИОННИ ПРОГРАМИ.

Едни от най-амбициозните текстове на новия закон са в Раздел ²² от новата Глава Единадесета „а“, които са посветени на планирането.

Чл.чл. 198и-198м от Закона за водите въвеждат статута и режима на регионалните генерални планове, генералните планове на агломерациите с над 10 хиляди екв.жители и дългосрочните инвестиционни програми към тях.

Новите текстове предвиждат тази планове и програмите към тях да се изготвят за срок от 25 години и да бъдат задължителни за всички, включително и за ВиК операторите и общините в рамките на съответната обособена територия. Предмет на плановете и програмите са извършването на комплексен анализ на състоянието и нуждите на ВиК системите и съоръженията от съответната територия, поставянето на цели и приоритети в развитието на в развитието на ВиК системите и разработването на краткосрочни и дългосрочни инвестиционни програми към тях. Едно от основните изисквания към изготвянето на проектите за плановете е те да способстват за постигане изпълнението на изискванията на европейските дирек-

тиви в областта на изпълзването и пречистването на водите, както и да се гарантира ефективността на инвестициите в публичната ВиК инфраструктура.

Новите законови предложения съдържат изрични разпоредби за подчиненост на плановете на агломерациите и съответно общинските планове за развитие към регионалните генерални планове, като принципа е един план за една територия.

Чл. 198й от ЗВ възлага отговорността за изготвянето на плановете на асоциациите по ВиК или съответно на общинския съвет, като плановете се преразглеждат и актуализират на периоди не по-дълги от пет години.

Законът предвижда преди приемането им тези планове да бъдат съответно съгласувани с плановете за управление на речните басейни, със органите на МОСВ и с областните съвети за развитие.

Одобрените планове стават основа за разработването на следващите бизнес-планове на ВиК операторите преди тяхното одобряване от страна на ДКЕВР. Когато бизнес-плановете на ВиК операторите не съответстват на параметрите на генералния план и инвестиционната програма към него, то тези планове се връщат за съответна преработка до постигане на нужното съответствие.

Горното означава, че за всяка обособена територия предварително ще бъдат определени необходимите и възможните инвестиции за всяка област, община и населено място при съобразяване на всички фактори, включително и ефективността и поносимостта на всяка предложена инвестиция в развитието на съответната ВиК система.

(Продължение в следващия брой)

Автор:



Владимир Стратиев
член на УС на БАВ