



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД

И.П.И
Институт за пазарна икономика



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Новите правни положения, свързани с възникването, управлението, контрола и отчитането на общинските дружества и общинските предприятия

/преглед на правната рамка/

Институт за пазарна икономика

София, януари 2023 г.

Материалът е изготвен по проект на ИПИ "Общинските дружества в действие – инвентаризация, анализ и препоръки за по-добро управление" (№ BG05SFOP001-2.025-0040), финансиран по Приоритетна ос № 2 „Ефективно и професионално управление в партньорство с гражданското общество и бизнеса“ по процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор „Повишаване на гражданското участие в процесите на изпълнение и мониторинг на политики и законодателство“ на Оперативна програма „Добро управление“ .

Съдържание

Използвани съкращения	2
1. Въведение	3
2. Кои нормативни актове се прилагат спрямо общинските дружества и предприятия?	4
3. Формите за осъществяване на стопанска дейност и предоставяне на неадминистративни услуги от общините	4
4. Кой взима решение за създаване на ОД/ОП? Критерии за създаване на общински предприятия?	7
5. Кой упражнява правата на общината в общинските ТД и ОП?	7
6. Периодична отчетност и контрол.....	9
Заключение	9

Използвани съкращения

ЗМСМА – Закон за местното самоуправление и местната администрация

ЗОБС – Закон за общинската собственост

ЗПП – Закон за публичните предприятия

ТЗ – Търговски закон

ЗТРРЮЛНЦ – Закон за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел

ППЗПП - Правилник за прилагане на закона за публичните предприятия

ЗПСК - Закон за приватизация и следприватизационен контрол

ПОДОБС – Правилник за организацията и дейността на общинския съвет

ОД – общински дружество

ОП – общински предприятие

ТД – търговско дружество

ОбС – Общински съвет

1. Въведение

Съгласно чл. 17, ал. 1, т. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) българските общини упражняват самостоятелно правото си на собственост, включително и като израз на това свое право могат да осъществяват стопанска дейност (вж. чл. 51, ал. 1 и ал.2 от ЗОБС). На местните власти се доверява и функцията да предоставят широк спектър от обществени услуги. Това често те осъществяват чрез общински търговски дружества и/или общински предприятия (ТД/ОП).

Законът за общинската собственост (ЗОБС) третира вещите и недвижимите имоти на общините като изрично повелява, че не са общинска собственост имотите и вещите на търговските дружества и юридическите лица с нестопанска цел, дори ако общината е била единствен собственик на прехвърленото в тях имущество, чл. 2, ал.2 от ЗОБС. Така възниква необходимост да бъдат уредени начините за стопанисване на общинското имущество на българските общини в търговските дружества с общинско участие/с над 50 на сто общинско участие или когато са с едноличен собственик българска община/. Но освен чрез самостоятелни юридически лица, търговски дружества, общините извършват дейност и чрез общински предприятия, които на практика са изнесени дирекции от общинската администрация, без да са самостоятелни юридически лица. С цел подобряване управлението на тези процеси бе детайлно реформиран правният режим в България, като през 2019 г. бе приет Законът за публичните предприятия.

С оглед предоставените им възможности множество общини, и със сигурност големите (население над 100, 000 души) и средните общини (население между 30,000 и 100,000 души), предоставят местни публични услуги чрез търговски дружества и общински предприятия. Например община Варна има 8 общински предприятия и е едноличен собственик на капитала на 24 еднолични търговски дружества¹, община Велико Търново има 7 общински предприятия и е едноличен собственик на 9 еднолични търговски дружества². Те изпълняват различни цели - управление на общинско имущество, за задоволяване потребности на населението, осигуряване изпълнението на общински дейности и свързаните с това доставки на стоки и извършване на услуги. Най-разпространените са пътнически транспорт, ритуални услуги, спортни дейности, чистота, озеленяване, инвестиционни дейности, социални услуги и др.

Съгласно Закона за публичните предприятия от 2019 г. насам общинските политики по отношение на публичните предприятия се определят и осъществяват от общинските съвети (чл. 1, ал. 3 от ЗПП). ЗПП цели да подобри управлението, контрола, отчетността и прозрачността на публичните предприятия. Въпреки недостатъчно ефективните инструменти, предвидени в закона, той предоставя повече възможности за мониторинг и включване на гражданското общество в наблюдението на работата на общинската администрация в тази област. Поради редицата нововъведения изпълнението на тези функции е често пъти непознато и затруднява законосъобразното му провеждане, общинските съветници и администрацията изпитват колебания как да реорганизират дейността на общинските търговски дружества и общински предприятия. Най-същественото е да се провери дали сравнително новата правната регулация благоприятства намаляването на рисковете за пилеене на публичен ресурс от общините, тоест съществуват ли рискове за общинските бюджети, а оттам и за държавния бюджет.

¹ Виж достъп до регистрите тук: <https://www.varna.bg/bg/6>

² Виж достъп до регистрите тук: <https://www.veliko-tarnovo.bg/bg/obshinska-sobstvenost/>

2. Кои нормативни актове се прилагат спрямо общинските дружества и предприятия?

Основните нормативни актове, които се прилагат в управлението на общинските дружества и предприятия са:

- ЗМСМА
- ЗОБС
- ЗТРРЮЛНЦ
- ТЗ
- ЗПП – прилага се ограничено, само разпоредбите на отделни глави: втора – уреждаща принципите на упражняване на държавната собственост върху публични предприятия, глава пета относно изискванията към органите за управление и контрол, шеста глава за въпросите на счетоводството и извършвания одит, седма глава, касаеща публичното оповестяване на дейността на ОД/ОП.
- Правилник за прилагане на закона за публичните предприятия, приет с ПМС №85 от 30.04.2020 г. – само глава осма, отнасяща се до общинските публични предприятия.
- Закон за приватизация и следприватизационен контрол, изм., бр. 54 на ДВ от 16.06.2020 г.
- Правилник за дейността на съответния общински съвет
- Наредби за упражняване на правата в общинските ТД и дружествата с общинско участие

3. Формите за осъществяване на стопанска дейност и предоставяне на неадминистративни услуги от общините

Съществуват няколко противоречия на нормативно ниво, които следва да бъдат изяснени. Законът за общинската собственост (ЗОБС) в чл. 51 урежда накратко възможността общината да осъществява стопанска дейност, да създава общински предприятия и да участва в съвместни форми на стопанска дейност. Специалният ред за това е указан именно в ЗПП.

В чл. 51, ал. 2 от ЗОБС са изброени неизчерпателно видовете дружества за изпълнение на тази дейност: търговски дружества с общинско участие в капитала или чрез граждански дружества по Закона за задълженията и договорите, както и самостоятелно чрез общински предприятия, създадени по реда на ЗОБС, а дейността отново е квалифицирана като стопанска.

Тези условия са поставени на няколко ограничения.

Първият вид са с оглед превенцията от понасянето на финансови загуби:

- стопанската дейност да се извършва само със свободни парични средства, с изключение на целевите субсидии от държавния бюджет, както и с имоти и вещи или вещни права – чл. 51, ал. 3 от ЗОБС;
- общината да участва само в такива форми на стопанска дейност, в които отговорността ѝ не надвишава размера на дяловото ѝ участие. Общината не може да участва в търговски дружества като неограничено отговорен съдружник – чл. 51, ал. 4 от ЗОБС. Това на практика автоматично изключва участието ѝ в и без това непопулярните вече събирателно дружество и командитно дружество.

Силно противоречиво и неясно е проведен на законово ниво вторият вид ограничения, целящи първо отово да предотвратят финансирането с публичен ресурс на неуспешни икономически начинания и . второ, манипулиране на конкурентната среда, налагайки лошо стопанисвани държавни и общински предприятия като нелоялни конкуренти на свободния пазар, ползващи практически неограничено и безвъзмездно финансов ресурс (вж. чл. 12, ал. 1 от ЗОБС):

- § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП въвежда забрана да се създават държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, ако се предвижда те да извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба. Ако се четат и тълкуват внимателно заглавието на ЗПП, целите и предметния му обхват, би следвало този текст да се тълкува разширително като забрана не само за създаване на държавни предприятия, но и на по-широката категория – публични предприятия изобщо, тъй като в тях попадат и общинските такива съгласно чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗПП. Следователно, можем да приемем, че това е пропуск при разписването и приемането на нормативния акт, но ако дадена община държи да спазва тези принципи и да не оставя съмнение за злоупотреби, то следва да се счита длъжна да прилага правилата на § 2 от ПЗР на ЗПП в цялост. *Второто възможно тълкуване* е да допуснем, че ЗПП целево пропуска общините като задължени да извършват оценката по § 2 от ПЗР на ЗПП . Още повече, че чл. 54, ал. 3 от ЗОБС овластява общинските съвети по своя преценка да **подпомагат с финансови средства общинските предприятия и търговските дружества** с общинско участие, чиято дейност е свързана със задоволяване потребностите на населението.
- Чл. 7, ал. 1 от ЗПП позволява на публичните предприятия да бъдат възлагани задължения за извършване на обществена услуга или за изпълнение на цели на публичната политика при спазване на правилата за публично оповестяване на ЗПП като за категория „големи“. Практическият смисъл от това разрешение се вижда, ако в съответната община няма предприемач или инвеститор, който с цел печалба да започне и да извършва тези услуги, то на общината следва да бъде позволено по презумпция да ги изпълнява. С оглед на това в тази си част ЗПП е повече от неясен и следва да бъде изменен, така че да обхване и този вид отношения.

От дотук изложеното следва, че общината може да бъде учредител/съдружник на:

- ТД по ТЗ: ЕООД/ООД, ЕАД/АД;
- гражданско дружество по ЗЗД само чрез изброените ТД, в които общината е едноличен собственик или съдружник;
- да учредява общински предприятия като административни единици на общинската администрация за дейностите, които осъществяват предимно публични функции и политики, а не предимно търговска дейност. Предпоставянето тези начинания да не успяват да издържат образуването допуска те да бъдат финансирани от общинския бюджет. ЗОБС дава допълнителна дефиниция: общинското предприятие е специализирано звено на общината за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет (чл. 52, ал. 1).

В продължение на компетенциите на ОбС (общинския съвет), общината и търговските дружества с повече от 50 на сто общинско участие в капитала може да учредяват или да участват в търговски дружества, чийто капитал не е изцяло тяхна собственост, след решение на ОбС. Участието може да е с парична или с непарична вноска (чл. 51а от ЗОБС). Условиата и редът за упражняване на правата на собственост на общината в ТД с общинско участие в капитала и за участието на общината в граждански дружества и за сключване на договори за съвместна дейност се определят с наредба на общинския съвет. Минималното съдържание на такава наредба е

предписано в чл. 51а, ал. 4, т. 1-3 от ЗОБС. Пример за приета и прилагана такава наредба е тези на Столична община³. Лоши примери са Наредбата на Общински съвет – Бургас, която повече от две години след приемането на ЗПП не е отразила и изпълнила действащите задължения по ЗПП⁴, както и тази на община Пловдив⁵.

Важно е да се отбележи, че **апорт на общинска собственост може да бъде извършван** при условие, че това е частна общинска собственост и само с решение на ОбС, взето с мнозинство от две трети от общия брой на общинските съветници съгласно чл. 51б от ЗОБС. С оглед редица лоши практики по управление на собствеността в такъв тип дружества, от 2018 г. насам чрез изменението на чл. 51, ал. 2 от ЗОБС, ДВ, бр. 96 от 2017 г., когато в търговското дружество, в капитала на което се внася непаричната вноска, има и частно участие, **общината има блокираща квота** при вземането на ключовите решения относно изменение на устава или на дружествения договор, увеличаване и намаляване на капитала както и при преобразуване и прекратяване на дружеството или разпореждане с апортираното имущество.

В правомощията на ОбС **е да създава, преобразува и закрива общинските предприятия**, част от административната структура на общината. За целта ОбС приема нарочен правилник за всяка подобна административна структура, а статусът му се определя като второстепенен разпоредител с бюджет съгласно Закона за публичните финанси (вж. чл. 52 и сл. от ЗОБС). Неправилно някои общини регистрират като общински предприятия юридически лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) по реда на ЗЮЛНЦ, практика, която е забранена от закона и следва да доведе до прекратяването им.

Всяка община има задължение **да поддържа публични регистри за търговските дружества с общинско участие в капитала, за общинските предприятия, за юридическите лица с нестопанска цел и за гражданските дружества, в които участва**. Въпреки изменението на ЗПП и опита да бъде въведен единен ред за управление и контрол на този тип дейност, образците на този тип регистри се уреждат с наредба на МРРБ в изпълнение на чл. 54, ал. 2 от ЗОБС (вж. Наредба № 8 от 17 декември 2009 г. за утвърждаване на образците на актовете за общинска собственост, обн. в ДВ. бр.1 от 5 Януари 2010г., попр. ДВ. бр.17 от 2 Март 2010г.).

Не са публични предприятия ТД, в които общината е с под 50 на сто държавно/общинско участие в капитала и съответно не упражнява доминиращо влияние. Под „доминиращо влияние“ се разбират случаите, в които общината пряко или непряко притежава повече от 50 на сто от записания капитал на предприятието, контролира мнозинството от гласовете, свързани с акциите/дяловете, емитирани от предприятието, или може да назначи повече от половината от членовете на управителния или надзорния орган на предприятието, вж. пар. 2 от ДР на ЗПП.

³ Виж [НАРЕДБА за реда за учредяване](#) и упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала, приета с Р на СтОбС № 489 по Протокол № 22 от 22.10.2020 г.

⁴ Виж [Наредба за условията и реда](#) за упражняване правата на собственост в търговски дружества, участието в граждански дружества и сключването на договори за съвместна дейност от община Бургас, посл. изм. с РОБС по Протокол №13/28.06.2016 г.

⁵ Виж [Наредба за създаване, управление](#) и контрол върху дейността на общинските предприятия на община Пловдив по гл.VI от закона за общинската собственост. Комичното в случая е дори това, че е сбъркана съответната глава от ЗОБС.

4. Кой взема решение за създаване на ОД/ОП? Критерии за създаване на общински предприятия?

Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 9 от ЗМСМА ОбС приема решения за създаване, преобразуване и прекратяване на търговски дружества с общинско имущество и избира представителите на общината в техните органи. Това решение се взема по реда и при императивните изисквания на чл. 27, ал. 4 от ЗМСМА – с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците.

Критериите са два, както вече по-горе отбелязахме:

- ОП – тогава, когато възникналата необходимост за задоволяване потребностите на населението изисква това и при остойностяването на услугите се стигне до извод, че това образувание не би могло да се самоиздържа самостоятелно (условие на закона, което търпи остра критика с оглед риска определена част от населението да бъде лишена от услуги. Не би следвало да се забрани на общините да бъдат участници в икономическия живот, стига да правят това при равни конкурентни условия.),
- ОД – икономически цели, включително и възможността общината да реализира приходи. В това отношение настоящата редакция на ЗПП оставя убеждението, че общините са привилегирани спрямо държавата като частно-правен субект, тъй като пар. 2 от ПЗР на закона забранява на държавата тази дейност и налага задължение за оценка, съответно за преобразуване на този тип дружества. ЗПП като специален закон не дава яснота дали принципът, заложен в чл. 54, ал. 3 от ЗОбС, следва да бъде застъпен или строго стопанският принцип при ограниченията на пар. 2 от ПЗР на ЗПП. Уместно е да бъде предпочетен принципът за обезпечаване нуждите на населението, съответно общината да реализира икономическа дейност, за да покрие местните потребности.

Българските общини **могат да се сдружават** и за постигане на стопански цели, както и за реализиране на инфраструктурни обекти. Решението отново е на ОбС, конкретната форма и условията се оформят в договор му съответните общини (вж. чл. 61 от ЗМСМА).

При необходимост при затруднения при прилагането на законодателството и при ръководенето на общинските публични предприятия кметът и ОбС **могат да се обърнат за съдействие** към Агенцията за публичните предприятия и контрол (чл. 12, т. 10 от ЗПП).

5. Кой упражнява правата на общината в общинските ТД и ОП?

В ТД с едноличен собственик общината или в тези с общинско участие правата на собственост на общините в общинските публични предприятия **се упражняват от съответния ОбС** при спазване на принципите на местното самоуправление и ЗПП – чл. 65 от ППЗПП. ОбС е задължен още да извършва тази дейност на базата на приета и публично достъпна политика за участието на общината в общинските публични предприятия съгласно чл. 66 от ППЗПП⁶.

Представителите на общината в управителните органи на ТД се излъчват от ОбС (чл. 21, ал. 1, т. 9 от ЗМСМА във връзка с чл. 69 от ППЗПП). Това правомощие ОбС следва да упражнява **при зачитане разпоредбите на ТЗ за съответния вид търговско дружество** и при условията на

⁶ Някои общини са пристъпили към приемането на такъв тип документи, пример виж тук: <https://varna.obshtini.bg/doc/4740977>

вътрешния организационен акт – учредителен акт/дружествен договор или устав. Отношенията между избраните представители и дружеството се уреждат с договор за управление и контрол, чието сключване и прекратяване бива по реда на чл. 24 от ЗПП във връзка с чл. 70 от ППЗПП.

В ОП управителят се назначава и освобождава от кмета на общината с оглед на това, че те са звена на издръжка от общинския бюджет. В тази хипотеза управителят на ОП носи и дисциплинарна отговорност, съответно може да бъде освободен от длъжност при дисциплинарно нарушение (чл. 44, ал. 1, т. 3 от ЗМСМА).

Следва да бъдат отчетени някои ограничения, които чл. 34, ал. 5 от ЗМСМА поставя пред общинските съветници, като те не могат да бъдат:

- член на управителен, надзорен или контролен съвет, съвет на директорите, контролор, управител, прокурис, търговски пълномощник, синдик или ликвидатор на търговски дружества с общинско участие или директор на общинско предприятие;
- общинският съветник може да участва като представител на държавата в органите на управление или контрол на търговските дружества с държавно участие в капитала или на юридическите лица, създадени със закон, за което не получава възнаграждение.

По отношение органите на управление на общинските ТД, ОП:

Следва де се прилагат изискванията на глава втора от ЗПП. Съществено изискване на ЗПП е всички членове на органите за управление и контрол да се избират и назначават **след провеждане на конкурс** – чл. 21, ал. 1 от ЗПП. Условиата и редът за провеждане на конкурса се уреждат в самостоятелен акт на съответната община – чл. 68 от ППЗПП във връзка с чл. 67 от този правилник при условията на глава пета от ЗПП. По изключение, ограничено до 6 месеца, ОбС може да излъчи свой представител без провеждането на конкурс. Целта на този текст е да се обезпечи временното управление/представителство до назначение, формирано въз основа на конкурсната процедура.

От практическа гледна точка обаче приложението именно чл. 21, ал. 1 от ЗПП **се явява по-скоро пожелателно**. Основният въпрос е може ли упражняващият правата на едноличния собственик на капитала да освободи предсрочно член на управителния орган, без да е обявена конкурсна процедура за избор по установения законов ред, позовавайки се все пак на основанията в чл. 24 от ЗПП . С оглед на това, че ЗПП се явява специален по отношение на ТЗ, би следвало да се прилага особеният ред, предвиден в него, а именно водещо да е конкурсното начало. Това приложение на закона **е отречено от съдебната практика и практически обезсмисля замисъла**, вложен в ЗПП.

В случай на възникнал спор между освободеното лице и упражняващия правата на общината в съответното дружество следва да се има предвид следното:

- постановената съдебна практика по тази разпоредба не допуска лице, което се явява трето за дружеството по договора за възлагане управлението, да атакува решение на ОС на дружеството по реда на чл. 74 от ТЗ (виж ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 234 ОТ 06.06.2022 Г. ПО Ч. Т. Д. № 944/2022 Г., Т. К., I Т. О. НА ВКС; ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 797 ОТ 14.12.2021 Г. ПО В. Ч. Т. Д. № 874/2021 Г. НА АПЕЛАТИВЕН СЪД – СОФИЯ; РАЗПОРЕЖДАНЕ № 1278 ОТ 08.09.2021 Г. ПО Т. Д. № 1495/2021 Г. НА СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД; РАЗПОРЕЖДАНЕ № 1319 ОТ 04.03.2022 Г. ПО Т. Д. № 194/2022 Г. НА СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД; ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 1999 ОТ 26.08.2021 Г. ПО ГР. Д. № 9821/2021 Г. НА СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД; РАЗПОРЕЖДАНЕ № 1660 ОТ 22.03.2022 Г. ПО Т. Д. № 1125/2021 Г. НА СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД);

- практиката на съдилищата приема за недопустим иск по реда на чл. 29, ал. 1 от ЗТРРЮЛНЦ (когато по исков ред се претендира установяване на нищожност или недопустимост на вече извършено вписване), тъй като член на управителен орган на акционерно дружество не е легитимиран да предяви иски за защита срещу заличаването му от търговския регистър като последица от решение на общото събрание или едноличния собственик на капитала на дружество, още по-малко иски за защита срещу вписването на новоизбрани членове на управителния орган (виж ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 50428 ОТ 17.10.2022 Г. ПО Ч. Т. Д. № 1627/2022 Г., Т. К., I Т. О. НА ВКС; ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 797 ОТ 14.12.2021 Г. ПО В. Ч. Т. Д. № 874/2021 Г. НА АПЕЛАТИВЕН СЪД – СОФИЯ; РАЗПОРЕЖДАНЕ № 1278 ОТ 08.09.2021 Г. ПО Т. Д. № 1495/2021 Г. НА СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД; РАЗПОРЕЖДАНЕ № 17 ОТ 04.01.2022 Г. ПО Т. Д. № 2859/2021 Г. НА СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД; РАЗПОРЕЖДАНЕ № 1795 ОТ 11.10.2021 Г. ПО Т. Д. № 1044/2021 Г. НА СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД; РАЗПОРЕЖДАНЕ № 1319 ОТ 04.03.2022 Г. ПО Т. Д. № 194/2022 Г. НА СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД; ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 1999 ОТ 26.08.2021 Г. ПО ГР. Д. № 9821/2021 Г. НА СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД; ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 4468 ОТ 17.05.2022 Г. ПО ГР. Д. № 3399/2022 Г. НА СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД;).

6. Периодична отчетност и контрол

Извършва се съгласно глава шеста от ЗПП както и при съответното приложение на закона за счетоводството.

Всяка община самостоятелно **изготвя годишен обобщен доклад за резултатите от дейността** на общинските публични предприятия и го публикува на своята интернет страница в срок до 31 октомври на следващата година съгласно чл. 66, ал. 2 от ППЗПП. Прегледът на електронните страници на общините обаче показва, че тази разпоредба на ППЗПП почти никъде не е спазена, особено що се отнася до малките общини с малко на брой общински търговски дружества.

Минимално определеното съдържание на доклада е определено в чл. 22 от ППЗПП.

Общинските публични предприятия оповестяват информацията по глава седма на ППЗПП интернет страницата на съответната община в посочените формат, съдържание и срокове при съответното приложение на чл. 64 от ППЗПП.

Заклучение

Приетите през 2019, съответно през 2020 г., ЗПП и ППЗПП въвеждат редица нови задължения пред българските общини с цел по-прозрачното управление на общинските дружества и предприятия. Множество от разпоредбите обаче не са скрепени с ефективен правен механизъм, който да задължи общините да прилагат последователно текстовете. Особено видно проличава това при избора/освобождаването на лица от управителните органи на дружествата, изготвянето на обобщени анализи на дейността им и дори в поддържането на регистри за наличието на общински предприятия и търговски дружества. Така на практика по-голямата част от нормите остават с препоръчителен/пожелателен характер.