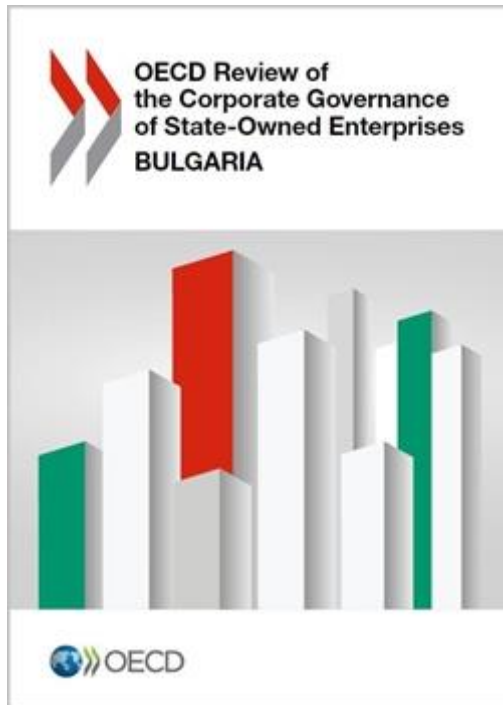


## Преглед от ОИСР на корпоративното управление на държавните предприятия в България



В извършения от ОИСР преглед на България се описва и оценява рамката за корпоративно управление на българския сектор на държавните предприятия спрямо Насоките на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия („Насоките за държавните предприятия“). Той бе изготвен по искане на Република България с цел тя да бъде призната за държава, прилагаща Насоките за държавните предприятия.

В по-общ план, реформата на държавните предприятия в България е мотивирана от амбицията на страната да се присъедини към европейския валутен механизъм ERM-II и Банковия съюз. В тази връзка България се ангажира да изпълни редица ангажименти в съответните области на политики, в т.ч. да подобри управлението на държавните предприятия, като преразгледа и приведе

националното законодателство в съответствие с Насоките за държавните предприятия. Проектът се подпомага финансово от ГД „Служба за подкрепа на структурните реформи“ на Европейския съюз

Паралелно с изготвянето на настоящия преглед, ОИСР също активно подкрепи усилията на България за законодателна и институционална реформа, като предостави административна и техническа помощ при разработването на новия Закон за публичните предприятия, който беше приет на 26 септември 2019 г. и беше обнародван в Държавен вестник, бр.79 от 8 октомври 2019 година. С новия закон се цели отстраняване на основните уязвими места в практиките на упражняване на държавното участие в контекста на прегледа на държавните предприятия и се създава законодателна основа за по-добра координация и мониторинг на държавното участие; за по-независими, квалифицирани и прозрачно определяни съвети на директорите; подобро разкриване на информацията /оповестяване както на ниво отделни предприятия, така и на ниво държава; и по-равнопоставени условия на конкуренция с частните дружества чрез предвиденото постепенно преобразуване на правноорганизационната форма „държавни предприятия“ за държавните предприятия, които реализират търговска дейност.

Имайки предвид, че България е изпълнила по подходящ начин приоритетните препоръки към страната, през декември 2019 г. Съветът на ОИСР официално прие искането на България тя да бъде призната за държава, прилагаща Насоките за държавните предприятия. Като следваща стъпка българските власти се приканват да обърнат внимание на следните заключения и препоръки, с оглед на укрепването на последните законодателни постижения.

Заключенията и препоръките от прегледа са възпроизведени на следващите страници.

## ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

(Част III от извършения от ОИСП преглед на България)

С приемането на Закона за публичните предприятия на 26 септември 2019 г. българските власти предприеха важна стъпка към привеждането на практиките на упражняване на правата на държавата в публичните предприятия в съответствие със стандартите на Насоките за държавните предприятия. През последното десетилетие България вече предприе някои стъпки за подобряване управлението на държавните предприятия, както и на практиките на упражняване на държавното участие. Тези стъпки включват по-специално: изготвянето на няколко документа за цялостната политика на управление, в които се очертават съответните отговорности на държавните органи и съветите на директорите по отношение на държавните предприятия, и се установяват някои, макар и доста ограничени, стандарти за корпоративно управление на държавните предприятия; подобренията в мониторинга на държавните предприятия чрез изисквания за представяне на редовни доклади до Министерството на финансите; и широкото използване на бизнес програми, с което се въвежда по-голяма яснота, поне в рамките на държавната администрация, по отношение на финансовите резултати и операциите на държавните предприятия.

Въпреки че новото законодателство няма да отстрани всички уязвими места на държавното участие и корпоративното управление, които засягат българските публични предприятия, може да се очаква, че то ще създаде солидна законодателна основа за прилагане на най-неотложните политики и институционални приоритети на България, посочени в настоящия преглед. Резултатите от него обаче ще зависят до голяма степен от ефективното и практическото прилагане на закона. Ето защо, като приоритет в краткосрочен план, всички български публични органи, свързани с управление на държавното участие, (включително общинските съвети, когато е приложимо) следва да гарантират прилагането на Закона за публичните предприятия, като разработят правилника за прилагане на закона, в координация с Агенцията за публичните предприятия и контрол, в нормативно установените срокове. Във връзка с това, ОИСП насърчава българските власти да продължат да работят с Работната група и нейния секретариат, за да се гарантира привеждането на управлението на държавното участие в съответствие с Насоките за държавните предприятия.

### Приоритети в краткосрочен план

По-специално усилия следва да се съсредоточат върху:

- *Предоставяне на необходимите правомощия на Агенцията за публичните предприятия и контрол.* Българските власти следва да осигурят реални правомощия на новото координиращо звено да действа като автономен и независим орган, като гарантират, че (1) неговото изпълнително ръководство се избира след добре структурирана конкурсна процедура за номиниране на членовете и че (2) то разполага с необходимите ресурси (по отношение на финансиране, персонал и институционални правомощия), за да изпълнява ефективно функциите си за разработване на политики (в координация с други държавни органи), мониторинг на изпълнението и публично докладване. Въпреки че българските власти са посочили, че агенцията разполага с достатъчно ресурси, за да поеме и изпълнява ефективно своите функции, съществуват

опасения, че агенцията може да не е автономна, предвид на тона, че ще функционира като „второстепенен разпоредител с бюджет“ и нейното финансиране ще се отпуска като част от бюджета на Министерството на икономиката. Най-добрите практики биха изисквали бюджетът на звеното да се одобрява пряко от парламента, за да се избегнат конфликти на интереси, особено като се има предвид, че министерството има преки права на участие в няколко публични предприятия, върху които агенцията ще упражнява надзор. Освен това, съществуват съмнения дали наличният персонал на (почти нефункционираща) агенция за приватизация ще осигури на новата агенция достатъчно квалифицирани специалисти, позволявайки ѝ ефективно да изпълнява функциите си.

- *Разработване на политика за участието на държавата в публичните предприятия и годишни обобщени доклади.* Осигуряването на достатъчно ресурси и правомощия на координиращото звено ще бъде първа стъпка към гарантиране на успешното предоставяне на важни документи, посочени в Закона за публичните предприятия, като например политиката за участието на държавата в публичните предприятия и обобщените доклади, като и двете ще действат като важни инструменти за изясняване на ролята на държавата по отношение на публичните предприятия и за определяне на ясни цели за резултатите на сектора на публичните предприятия като цяло. Това от своя страна следва да подпомогне пълноценен режим на мониторинг и оценка на резултатите на публичните предприятия и в крайна сметка да доведе до подобряване на техните резултати.
- *Оповестяване и прозрачност.* Предстоящият правилник за прилагане следва да гарантира своевременно предоставяне на цялата съществена финансова и нефинансова информация на предприятията към ресорните министерства, Министерството на финансите и новото координиращо звено. Подаването на информацията следва да се извършва съгласно нормативно установените срокове. Правилникът за прилагане също така би могъл да предвижда санкции в случай на неспазване на изискванията.
- *Създаване на подходящи правила и процедури за конкурсния подбор и назначаването на органите на управление в публичните предприятия.* Българските власти (включително общините) следва да гарантират, че номинирането, подбора и назначаването на органите на управление в публичните предприятия стриктно следват процедурата, установена в предстоящия правилник за прилагане на закона. Във всички случаи правилникът за прилагане следва да предвижда открита и прозрачна процедура, която да позволява основан на заслуги процес на номиниране и подбор на органите на управление на публичните предприятия. Координиращото звено следва да има подходящи правомощия да упражнява мониторинг върху процеса, както е предвидено в Закона за публичните предприятия.

#### Препоръки в дългосрочен план

Както е посочено по-горе, новият Закон за публичните предприятия представлява само един елемент, макар и важен, на правната и регулаторната среда за българските публични предприятия. Въпреки че

той предвижда подходящи и осъществими мерки за настоящата правна и институционална рамка на България, занапред могат да се предвидят няколко допълнителни промени в практиките на упражняване на правата на държавата в публичните предприятия и корпоративното управление, в т.ч.:

- *Укрепване на държавното участие.* Съгласно новата правна рамка, България ще запази настоящия децентрализиран модел на упражняване на правата на държавата, според който 17 министерства упражняват надзор върху портфейл от 221 публични предприятия. Въпреки че създаването на звено за координация на държавното участие следва да внесе известна яснота относно упражняването на правата на държавата в публичните предприятия от страна на държавната администрация, по-специално чрез нейните важни функции по мониторинг и координация на политиките, на новия субект ще бъдат предоставени само ограничени права върху публичните предприятия (при делегиране от страна на Министерския съвет). Макар и усилията за оказване на подкрепа от страна на Комисията за защита на конкуренцията и очевидните предимства на независимите секторни регулатори в много ключови сектори (напр. енергетика, водоснабдяване и комуникации) да могат да смекчат опасенията във връзка с недостатъчното разделяне на функцията на упражняване на правата на държавата в предприятията и регулаторната ѝ функция, които обикновено са свързани с такива режими на децентрализирано участие, продължава да съществува риск ресорните министерства да вземат политически мотивирани решения, за сметка на стопанските резултати на публичните предприятия. С цел по-нататъшно привеждане на българските практики в съответствие с Насоките за държавните предприятия, българските власти следва да разгледат възможността за централизиране на държавното участие в рамките на координиращото звено в бъдеще. На практика, на координиращото звено могат да бъдат предоставени преки права на участие за определен портфейл от публични предприятия, с опция за бъдещо разширяване на портфейла, така че той да включва всички публични предприятия. Това следва да допринесе за упражняването на правата на държавата в публичните предприятия на всички нива на управление, както и за разделянето на правата на участие и регулаторните функции по последователен начин.
- *Засилване на изискванията за оповестяване.* Въпреки че в новия закон се призовава финансовите отчети на всички публични предприятия да подлежат на независим одит, счетоводните стандарти все още се различават на ниво отделни публични предприятия, в зависимост от техния вид (големи, средни, малки) и/или други характеристики. С цел допълнително засилване на изискванията за отчетност и оповестяване, ОИСП би препоръчала поне всички публични предприятия, категоризирани като големи, да водят счетоводство в съответствие с МСФО и да спазват същите стандарти за оповестяване като дружествата, регистрирани на борсата.
- *Укрепване на съветите на директорите.* Въпреки че съветите на директорите на публичните предприятия по принцип следва да са

по-добре структурирани (от гледна точка на размера, независимостта и отговорностите) да изпълняват основната си роля за определяне на стратегията и за корпоративен контрол по новата правна и институционална рамка, ОИСР би препоръчала (1) евентуално да се премахне сегашното ограничение за максималния брой на независимите членове на съветите на директорите на публичните предприятия (който е определен на една втора) с цел хармонизиране с изискванията, приложими в частния сектор, и гарантиране, че съветите на директорите на публичните предприятия могат да упражняват функциите си независимо, при липса на политическа намеса и в интерес на предприятието и неговите акционери; и (2) да се подобрят правилата и процедурите за определяне и назначаване на главния изпълнителен директор. В съответствие с най-добрите практики на ОИСР, съветите на директорите следва да имат правомощията да назначават и отстраняват главния изпълнителен директор (или поне с тях да бъдат провеждани консултации в случаите на изцяло публични предприятия). При всички случаи, правилата и процедурите следва да бъдат прозрачни и да следват линията на отчетност между главния изпълнителен директор, съвета и органа, упражняващ правата на държавата.

- *Поддържане на равнопоставени условия на конкуренция с частните дружества.* Въпреки че в новия закон са залегнали някои важни основни принципи, свързани с конкурентното позициониране на публичните предприятия на пазара (по-специално чрез изрична забрана на нелоялната конкуренция и злоупотребите с монополно положение), няколко елемента все още биха могли да нарушат равнопоставените условия на конкуренция между публичните предприятия и (действителните или потенциалните) конкуренти от частния сектор, включително, наред с другото: използването на холдингови структури за улесняване на вътрешногруповото финансиране между дъщерните дружества, както и приложимостта на правилата за обществените поръчки за публичните предприятия като възложители, наред с други аспекти. Следва да бъдат въведени подходящи мерки за отстраняване на тези опасения и допълнително привеждане на българските практики на упражняване на държавното участие в съответствие с Насоките за държавните предприятия.

