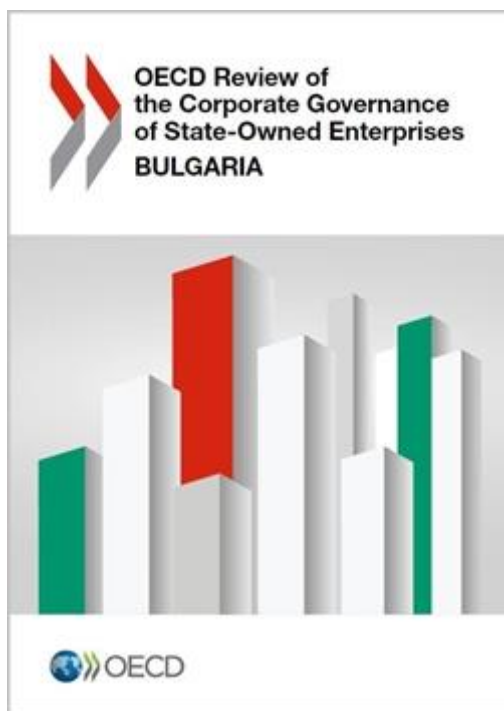


## Преглед на ОИСР на корпоративното управление на държавните предприятия в България



В Прегледа на ОИСР за България е описана и оценена рамката на корпоративното управление на сектора на българските държавни предприятия (ДП) спрямо Насоките на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия („Насоки за държавните предприятия“). Изготвен е по искане на Република България с цел признаването ѝ за държава, спазваща Насоките за държавните предприятия.

В по-общ план реформата на държавните предприятия в България е обусловена от амбицията на България да се присъедини към европейския механизъм на обменните курсове ERM-II и банковия съюз. В този контекст България се ангажира да изпълни редица ангажименти в съответните области на политиката, включително да подобри управлението на държавните предприятия чрез

преразглеждане и привеждане в съответствие на националното законодателство с Насоките за държавните предприятия. Проектът е подпомогнат финансово от ГД „Подкрепа на структурните реформи“ на Европейския съюз.

Успоредно с изготвянето на настоящия Преглед, ОИСР също активно подкрепи усилията на България за законодателна и институционална реформа, като предостави административна и техническа подкрепа при разработването на новия Закон за публичните предприятия, приет на 26 септември 2019 г. и обнародван с Указ № 79 на 8 октомври 2019 г. Новият закон е насочен към основните уязвимости в практиките на държавна собственост, идентифицирани в Прегледа на държавните предприятия, и установява законодателната основа за по-силна координация и мониторинг на собствеността; по-независими, квалифицирани и прозрачно номинирани съвети на директорите; подобро оповестяване както на ниво отделни предприятия, така и на ниво държава; и повече равнопоставеност с частните дружества чрез предвиденото постепенно премахване на отделната правна форма на „държавните предприятия“ за държавни предприятия, които извършват търговска дейност.

Предвид съображението, че България изпълни адекватно приоритетните препоръки, Съветът на ОИСР официално прие искането на България за спазване на Насоките за държавните предприятия през декември 2019 г. Като следваща стъпка на вниманието на българските власти са представени следните заключения и препоръки с цел укрепване на последните достижения в законодателството.

Заклученията и препоръките на Прегледа са изложени на следващите страници.

## ЗАКЛУЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

(Част III от Прегледа на ОИСП за България)

С приемането на Закона за публичните предприятия на 26 септември 2019 г. българските власти предприеха важна стъпка в посока на привеждане в съответствие на практиките на държавна собственост със стандартите, заложили в Насоките за държавните предприятия. През последното десетилетие България е предприела вече някои стъпки, за да изясни очакванията на държавата към държавните предприятия и да въведе практики за професионално управление на собствеността. Те включват по-специално: разработването на няколко документа на политиката, засягащи всички ресори на правителството, в които са очертани съответните отговорности на държавните органи и съвети спрямо държавните предприятия и установяването на някои – макар и доста ограничени – стандарти за корпоративното управление на държавните предприятия; подобрения в мониторинга на държавните предприятия чрез изисквания за редовно отчитане пред Министерството на финансите; и широкото използване на бизнес програми, въвеждащи 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 обхване всички уязвимости на собствеността и корпоративното управление, засягащи българските държавни предприятия, може да се очаква то да създаде солидна законодателна основа за прилагане на най-належащите свързани политики на България и институционални приоритети, както са посочени в настоящия Преглед. Резултатът от него обаче ще зависи до голяма степен от ефективното и практическо прилагане на закона. Следователно като краткосрочен приоритет всички компетентни български публични органи (включително, когато е приложимо, общинските съвети) следва да осигурят прилагането на Закона за публичните предприятия чрез разработване на необходимия правилник за прилагане на закона в координация с Агенцията за публичните предприятия и контрол, в сроковете, определени от закона. В тази връзка ОИСП насърчава българските власти да продължат да работят с Работната група и Секретариата, за да гарантират продължаващо привеждане в съответствие с Насоките за държавните предприятия.

### Краткосрочни приоритети

По-специално етапът на прилагане трябва да се съсредоточи върху:

- *Предоставяне на правомощия на Агенцията за публичните предприятия и контрол.* Българските власти следва да гарантират, че новото координационно звено разполага с ефективни правомощия да работи като автономен и независим орган, като се гарантира, че (1) неговото изпълнително ръководство подлежи на добре структурирана и конкурсна процедура за подбор и (2) разполага с необходимите ресурси (по отношение на финанси, персонал и институционални правомощия) за ефективно изпълнение на функциите си по разработване на политики (в координация с други правителствени органи), мониторинг на изпълнението и публично отчитане. Въпреки че българските власти посочиха, че Агенцията разполага с достатъчно ресурси, за да изпълнява ефективно функциите си, са налице опасения, че Агенцията

може да не разполага с автономност, тъй като ще функционира като „второстепенен разпоредител с бюджетни средства“, подлежащ на отпускане на финансиране в рамките на бюджета на Министерство на икономиката. Съгласно най-добрите практики бюджетът на звеното следва да бъде пряко одобрен от парламента, за да се избегне конфликт на интереси – особено като се има предвид, че Министерството има преки права на собственост върху няколко държавни предприятия, които ще бъдат под надзора на Агенцията. Освен това има съмнения дали наличният персонал на (почти нефункциониращата) приватизационна агенция ще осигури достатъчно квалифицирани специалисти на новата агенция, което да ѝ позволи да изпълнява функциите си ефективно.

- *Разработване на политиката на собственост и годишното обобщено докладване.* Гаранцията, че координационното звено разполага с достатъчно ресурси и правомощия, ще бъде първа стъпка към обезпечаването на успешното постигане на важни резултати, посочени в Закона за публичните предприятия, като политиката на собственост и обобщеното докладване, като и двете ще бъдат важен инструмент за изясняване на ролята(-ите) на държавата по отношение на държавните предприятия и за определяне на ясни цели за изпълнение на сектора на държавните предприятия като цяло. Това от своя страна би трябвало да подпомогне един смислен режим на мониторинг и оценка на изпълнението на държавните предприятия и в крайна сметка да доведе до подобрения в тяхната ефективност.
- *Оповестяване и прозрачност.* Бъдещият правилник за прилагане трябва да гарантира своевременно предоставяне на цялата съществена финансова и нефинансова информация на предприятията на ресорните министерства, Министерството на финансите и новото координационно звено. Предоставянето на информацията се извършва в сроковете, установени от закона. В правилника за прилагане също могат да бъдат предвидени санкции за случаите на неспазване.
- *Създаване на целесъобразни правила и процедура за конкурсен подбор и назначаване на директори в държавните предприятия.* Българските власти (включително общините) трябва да гарантират, че подборът и назначаването на директори в държавните предприятия стриктно следва процедурата, установена в бъдещия правилник за прилагане на закона. Във всички случаи правилникът за прилагане следва да предвижда открита и прозрачна процедура, която да позволява процес на подбор на директори на държавните предприятия, основан на заслугите. Координационното звено следва да разполага с целесъобразни правомощия да наблюдава процеса, както е предвидено в Закона за публичните предприятия.

### Дългосрочни препоръки

Както бе споменато, новият Закон за публичните предприятия представлява само един елемент – макар и важен – от правната и регулаторна среда за българските държавни предприятия. Въпреки че предвижда подходящи и осъществими мерки за настоящата правна и институционална рамка на България, могат да се предвидят няколко допълнителни промени в практиките на собственост и корпоративно управление, включително:

- *Засилване на функцията на държавна собственост.* В новата рамка България ще запази сегашния децентрализиран режим на собственост – при който 17 министерства контролират портфейл от 221 държавни предприятия. Макар създаването на координационно звено за

собствеността да трябва да внесе известна яснота в упражняването на правата на собственост от държавната администрация – по-специално чрез важните функции за мониторинг и координиране на политиката – на новия субект ще бъдат предоставени само ограничени права на собственост върху държавните предприятия (при делегиране от страна на Министерски съвет). Въпреки че усилията на Комисията за защита на конкуренцията и очевидната сила на независимите секторни регулатори в много ключови сектори (напр. енергетика, водоснабдяване и комуникации) могат да разсеят опасенията относно недостатъчното разделение на функцията на собственост и регулаторната функция, обикновено свързани с такъв децентрализиран режим на собственост, рискът ресорните министерства да вземат политически мотивирани решения в ущърб на търговските резултати на държавните предприятия все още остава налице. За по-нататъшно привеждане на българските практики в съответствие с Насоките за държавните предприятия, българските власти трябва да обмислят възможността за бъдещо централизиране на функцията на държавна собственост под шапката на координационното звено. На практика на координационното звено може да се предоставят права за собственост на определен портфейл от държавни предприятия, с перспектива за евентуалното разширяване на портфейла, така че да включва всички държавни предприятия. Това следва да допринесе за упражняването на правата на държавна собственост на база цялото правителство; както и разделяне на собствеността и регулаторните права по по-последователен начин.

- *Укрепване на изискванията за публично оповестяване.* Макар съгласно новия закон всички финансови отчети на държавните предприятия да подлежат на независим одит, счетоводните стандарти все още се различават на ниво отделни държавни предприятия, в зависимост от техния размер и/или други характеристики. За да се засилят допълнително изискванията за осчетоводяване и оповестяване, ОИСР препоръчва поне всички големи държавни предприятия да водят счетоводни отчети в съответствие с МСФО и да бъдат подчинени на същите стандарти за оповестяване като дружествата, регистрирани на борсата.
- *Укрепване на съветите на директорите.* Въпреки че съветите на държавните предприятия по принцип трябва да бъдат по-добре обезпечени (по отношение на числеността, независимостта и отговорностите), за да изпълняват своите основни роли за определяне на стратегията и корпоративния надзор в новата правна и институционална рамка, ОИСР препоръчва (1) в крайна сметка да се премахне настоящото ограничение за максималния брой независими членове в съветите на държавните предприятия (който е определен на половина), за да се приведе в съответствие с изискванията, приложими в частния сектор, и да се гарантира, че съветите на държавните предприятия могат да упражняват независима преценка, без политическа намеса и в интерес на предприятието и неговия акционер; и (2) да се подобрят правилата и процедурите за номиниране и назначаване на главен изпълнителен директор. В съответствие с най-добрите практики на ОИСР съветите на директорите трябва да имат правомощието да назначават и отстраняват изпълнителния директор (или поне да бъдат консултирани при изцяло държавните предприятия). Във всеки случай правилата и процедурите трябва да бъдат прозрачни и да спазват

линията на отчетност между изпълнителния директор, съвета на директорите и принципала на собствеността.

- *Поддържане на равнопоставени условия спрямо частните дружества.* Докато новият закон залага някои важни основни принципи, свързани с конкурентната позиция на държавните предприятия на пазара (по-специално чрез изрична забрана на нелоялната конкуренция и злоупотребите с монопол), няколко елемента все още биха могли да нарушат равнопоставеността между държавните предприятия и (действителните или потенциалните) частни конкуренти, включително наред с другото: използването на холдингови компании за улесняване на вътрешногруповото финансиране между дъщерните дружества и недостатъци в приложимостта на правилата за обществени поръчки за държавните предприятия като доставчици, наред с други аспекти. Следва да бъдат приложени подходящи мерки, за да бъдат разсеяни тези опасения и за по-нататъшно привеждане на българските практики на собственост в съответствие с Насоките за държавните предприятия.

*Настоящият проект е подкрепен финансово от Европейския съюз, ГД  
„Подкрепа на структурните реформи“*

