# Насоки на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия

ИЗДАНИЕ 2015

OECD

# Насоки на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия

ИЗДАНИЕ
2015

OECD
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

OECD (2019), *Насоки на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия: Издание 2015*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/449ee0d5-bg*.

ISBN 978-92-64-84310-3 (print)
ISBN 978-92-64-49233-2 (pdf)

Оригинален титъл OECD *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*

Cover: © ann triling/Thinkstock.com

Corrigenda to OECD publications may be found on line at: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OECD 2019

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgement of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to *rights@oecd.org*. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at *info@copyright.com* or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at *contact@cfcopies.com*.

# ВЪВЕДЕНИЕ

*Насоките на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия* (Насоките) са препоръки към правителствата за това как да се гарантира, че държавните предприятия функционират ефективно, прозрачно и по отчетен начин. Това е международно приетият стандарт, според който правителствата упражняват функцията за държавна собственост, така че да избегнат капаните както на пасивното отношение към собствеността, така и на прекомерната държавна намеса. Насоките бяха разработени първоначално през 2005 г. като допълнение към *Принципите на ОИСР за корпоративно управление** (Принципите). Те бяха актуализирани през 2015 г., за да отразят десетгодишния опит от тяхното прилагане и да разгледат нови проблеми, възникнали по отношение на държавните предприятия в национален и международен контекст.

При изпълнението на своите отговорности по отношение на собствеността, правителствата могат също да имат полза от следните препоръки, приложими към частния сектор, а именно *Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление.* Насоките имат за цел да допълват Принципите, с които те са напълно съвместими. Други подходящи инструменти на ОИСР включват *Насоките на ОИСР за мултинационалните предприятия*. Можете да намерите допълнително ръководство и в други източници, като например *Политическата рамка на ОИСР за инвестициите* и *Инструментариума на ОИСР за оценка на конкуренцията*. Насоките предоставят съвети как правителствата могат да гарантират, че държавните предприятия се отчитат пред обществото поне в степента, в която регистрирано на борсата дружество – пред своите акционери.

Актуализираните насоки бяха приети и декласифицирани от Съвета на ОИСР, ръководния орган на организацията, през юли 2015 г., заедно с препоръка на Съвета за насърчаване на използването им от международната общност.

*Тези Принципи бяха преименувани на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление след тяхното преразглеждане през 2015 г. и одобрението им на срещата на министрите на финансите и управителите на централните банки на Г-20 на 4-5 септември 2015 г.

# БЛАГОДАРНОСТИ

Насоките бяха преразгледани от страните от ОИСР в сътрудничество с много голям кръг партньори и заинтересовани страни. Колумбия, Латвия и Руската федерация взеха участие в прегледа на Насоките като асоциирани страни (на равни начала с държавите от ОИСР) и имат принос към резултата от прегледа. Групата на Световната банка участва като наблюдател в Работната група за държавната собственост и приватизационните практики. Аржентина, Бразилия, Китай, Коста Рика, Казахстан, Литва, Перу, Филипините, Южна Африка и Украйна участваха пряко в обсъжданията на работната група по преразглеждането. По време на преразглеждането на Насоките бяха организирани обширни консултации извън редовните заседания на работната група. Бяха получени коментари от властите в следните държави: Кабо Верде, Еквадор, Египет, Индия, Индонезия, Ирак, Лаоската народнодемократична република, Малайзия, Мавритания, Мароко, Мианмар, Парагвай, Суринам, Тайланд, Уругвай и Виетнам.

Процесът на преразглеждане допълнително разчита на приноса на институционалните консултантски партньори на ОИСР, Консултативния комитет за бизнеса и индустрията (BIAC) и Консултативния комитет на профсъюзите (TUAC), както и Аржентинския институт за управление на организациите (IAGO), Азиатската банка за развитие, Балтийския институт за корпоративно управление, Бразилската асоциация на инвеститорите на капиталови пазари, Бразилския институт за корпоративни директори, Guberna, Междуамериканската банка за развитие, Международната мрежа за корпоративно управление, Латиноамериканската банка за развитие, Малайзийската академия на директорите, Института за развитие на ресурсите в Мианмар - Център за икономическо и социално развитие, Института на дипломираните експерт-счетоводители в Мианмар, Пакистанския институт за корпоративно управление, Филипинския институт на дипломираните експерт-счетоводители, Филипинския институт на корпоративните директори, Сингапурския институт на директорите, Съюза на Мианмарската федерация на търговско-промишлените палати и Икономическата комисия за Африка на ООН.

# *Съдържание*

Предговор ..... 9

Препоръка на Съвета за Насоки относно корпоративното управление на държавните предприятия ..... 11

Относно Насоките ..... 13

Приложимост и определения ..... 17

I: Обосновка за държавната собственост ..... 21

II: Ролята на държавата като собственик ..... 22

III: Държавни предприятия на пазара ..... 24

IV: Равно третиране на акционерите и другите инвеститори ..... 26

V: Отношения със заинтересованите страни и отговорен бизнес ..... 27

VI: Оповестяване и прозрачност ..... 28

VII: Отговорности на съветите на държавните предприятия ..... 30

Анотации към глава I: Обосновка за държавната собственост ..... 32

Анотации към глава II: Ролята на държавата като собственик ..... 37

Анотации към глава III: Държавни предприятия на пазара ..... 49

Анотации към глава IV: Равно третиране на акционерите и другите инвеститори ..... N56

Анотации към глава V: Отношения със заинтересованите страни и отговорен бизнес ..... 61

Анотации към глава VI: Оповестяване и прозрачност ..... 66

Анотации към глава VII: отговорности на съветите на държавните предприятия ..... 74

# *Предговор*

Доброто управление на държавните предприятия е от съществено значение за ефективните и отворени пазари както на национално, така и на международно равнище. В много страни държавните предприятия са основните доставчици на ключови обществени услуги, включително обществени комунални услуги. Това означава, че техните операции оказват влияние върху ежедневието на гражданите и върху конкурентоспособността на останалата част от икономиката. Държавните предприятия стават все по-значими участници на международните пазари. Гаранцията, че те функционират в стабилна конкурентна и регулаторна среда, е от решаващо значение за поддържането на отворена търговска и инвестиционна среда, която е предпоставка за икономически растеж.

Насоките на ОИСР относно корпоративното управление на държавните предприятия (*Насоките*) са препоръки към правителствата за това как да гарантират, че държавните предприятия работят ефективно, прозрачно и по отчетен начин. Това е международно приетият стандарт, според който правителствата упражняват функцията за държавна собственост, така че да избегнат капаните както на пасивното отношение към собствеността, така и на прекомерната държавна намеса. *Насоките* бяха първоначално разработени през 2005 г. като допълнение към *Принципите на ОИСР за корпоративно управление.* Те бяха актуализирани през 2015 г., за да отразят десетгодишния опит от тяхното прилагане и да разгледат нови въпроси, свързани с държавните предприятия в национален и международен контекст.

*Насоките* са претърпели значителни промени и тяхното значение за политиката се е увеличило съществено. Актуализираният и усъвършенстван инструмент предоставя по-голяма яснота относно това как политиците трябва да включат публичните институции и да гарантират прилагането на договорените добри практики. Бяха разработени препоръки относно обосновката за държавната собственост на предприятията, които ще помогнат да се вземе решение дали – и при спазване на кои изисквания за отчетност – правителствата могат да искат да се намесят в корпоративния сектор. Препоръките за поддържане на равни условия между държавните и частните предприятия предоставят насоки за държавните предприятия, които са активни на вътрешния и международния пазар.

Публикуването на тези ревизирани *Насоки* се случва в критичен момент. Тъй като много страни регистрират по-нисък икономически растеж, а фискалното им пространство се свива, правителствата се изправят пред все по-големи предизвикателства, за да осигурят добре функциониращи сектори на държавните предприятия и настоящият документ им предоставя подходящо ръководство. Много икономики разполагат с голям сектор на държавните предприятия, а опитът показва, че държавният сектор може или да насърчава, или да възпрепятства икономическото и социалното развитие, в зависимост от това дали действа в съответствие с общоприетите добри практики. В същото време редица страни обръщат все по-голямо внимание на чуждестранните държавни предприятия, които работят в техните юрисдикции – включително в контекста на търговските и инвестиционните споразумения – с цел да се измери тяхната търговска ориентация и вероятно въздействие върху конкурентната среда.

Убеден съм, че ще нараства значението на *Насоките* като ресурс за правителствата. Те предоставят мощен инструмент за по-справедливи и по-конкурентни пазари, създаване на стойност, растеж и развитие, както и за подобряване на предоставянето на основни услуги на всички членове на обществото. Следователно приканвам правителствата както в ОИСР, така и в страните партньори да използват активно *Насоките*.

*Анхел Гурия*
*Генерален секретар на ОИСР*

# ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА ЗА НАСОКИ ОТНОСНО КОРПОРАТИВНОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

8 юли 2015 г.

**СЪВЕТЪТ,**

Като взе предвид член 5, буква б) от Конвенцията за Организацията за икономическо сътрудничество и развитие от 14 декември 1960 г.;

Като взе предвид Препоръката на Съвета за Принципите за корпоративното управление, за които в настоящата Препоръка се определят допълнителни насоки за държавните предприятия;

Като взе предвид Препоръката на Съвета относно Насоките за корпоративното управление на държавните предприятия (наричани по-нататък „Насоките“), която настоящата Препоръка заменя;

Като взе предвид Насоките за мултинационалните предприятия, които представляват неразделна част от Декларацията за международните инвестиции и мултинационалните предприятия [C(76)99/FINAL]; Конвенцията за борба с подкупите на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки; Препоръката на Съвета относно принципите за участие на частния сектор в инфраструктурата; Препоръката на Съвета относно принципите за публично управление на публично-частните партньорства]; и Препоръката на Съвета относно равенството между половете в образованието, заетостта и предприемачеството;

С оглед на обсъждането на преразглеждането на Насоките след години на нарастващо внимание от страна на правителствата, които предприемат реформи в своите сектори с държавна собственост;

Признавайки важната роля, която държавните предприятия играят в много икономики, и тяхното нарастващо участие на международните пазари и

големите ползи, произтичащи от доброто корпоративно управление в държавните предприятия;

Признавайки, че държавните предприятия са изправени пред някои очевидни предизвикателства за управлението, произтичащи от факта, че тяхната собственост се упражнява от държавни служители от името на широката общественост;

**По предложение на Комитета по корпоративно управление:**

**I.** Препоръчва членовете и нечленуващите държави, които прилагат настоящата препоръка (наричани по-долу „Прилагащи държави“), да вземат надлежно предвид Насоките, които са изложени в допълнението към настоящата Препоръка и представляват неразделна част от нея в качеството си на общоприети добри практики при организирането на техните сектори на държавните предприятия;

**II.** Препоръчва Прилагащите държави активно да насърчават прилагането на Насоките при установяване на техните практики на упражняване на собственост и определяне на рамка за корпоративно управление на държавните предприятия;

**III.** Приканва генералния секретар да разпространи настоящата Препоръка;

**IV.** Приканва Прилагащите държави да разпространят настоящата Препоръка;

**V.** Приканва субектите, които не са Прилагащи държави, да вземат надлежно предвид настоящата Препоръка и, при необходимост, да я прилагат, като тя подлежи на преразглеждане от Работната група за държавната собственост и приватизационните практики;

**VI.** Възлага на Комитета за корпоративно управление, чрез Работната група за държавната собственост и приватизационните практики, да проследява прилагането на настоящата Препоръка и да докладва пред Съвета не по-късно от пет години след нейното приемане и, ако е уместно, след това.

# Относно Насоките

Повечето индустриализирани икономики се характеризират с отворени и конкурентни пазари, здраво стъпили на принципите на правовата държава, като частните предприятия са преобладаващите икономически субекти. В някои други страни обаче, включително в много бързоразвиващи се икономики, държавните предприятия представляват немалка част от БВП, заетостта и пазарната капитализация. Дори в държави, в които държавните предприятия играят незначителна роля в икономиката, те често са преобладаващи в сферата на комуналните услуги и инфраструктурата, като енергетиката, транспорта, телекомуникациите, а в някои случаи и въглеводородната промишленост и финансите, чието функциониране е от голямо значение за широки сегменти на населението и други части на бизнес сектора. Следователно доброто управление на държавните предприятия е от решаващо значение за осигуряване на техния положителен принос за икономическата ефективност и конкурентоспособността. Опитът показва, че обусловеното от пазара развитие е най-ефективният модел за ефикасно разпределение на ресурсите. Редица страни са в процес на реформиране на организацията и управлението на своите държавни предприятия и в много случаи приемат най-добрите международни практики като настоящите Насоки за отправна точка или дори за критерии за сравнение. Насоките имат за цел да: i) направят държавата професионален собственик; ii) осигурят функционирането на държавните предприятия с ефективност, прозрачност и отчетност, подобни на тези на частните предприятия с добра практика; и iii) гарантират, че конкуренцията между държавните предприятия и частните предприятия, когато тя е налице, се провежда при равни условия. Насоките засягат въпроса дали някои дейности в най-добрия случай трябва да са публична или частна собственост. Ако обаче дадено правителство реши да продаде държавни предприятия, тогава доброто корпоративно управление е важна предпоставка за икономически ефективна приватизация, подобряване на оценката на държавните предприятия и по този начин засилване на фискалните приходи от приватизационния процес.

Обосновката за държавната собственост на предприятията варира в различните страни и отрасли. Обикновено може да се каже, че включва смесица от социални, икономически и стратегически интереси. Примерите включват индустриална политика, регионално развитие, предлагане на обществени блага, както и наличието на така наречените „естествени“ монополи, при които конкуренцията не се счита за осъществима. През последните няколко десетилетия

обаче глобализацията на пазарите, технологичните промени и дерегулацията на досега монополизираните пазари в много страни доведоха до преустройство и преструктуриране на сектора с държавна собственост. Освен това се увеличи значително участието на държавните предприятия в международната търговия и инвестициите. Макар че в миналото държавните предприятия бяха основно ангажирани с предоставяне на основна инфраструктура или други обществени услуги в рамките на своите вътрешни пазари, държавните предприятия стават все по-важни участници извън своите територии. В съчетание с тази тенденция е разпространението на държавни инвестиционни инструменти, което усложнява отношенията между правителствата и предприятията, които те притежават. Тези тенденции се разглеждат в редица доклади на ОИСР, които са използвани при изготвянето на настоящите Насоки[1].

Държавните предприятия са изправени пред някои отчетливи предизвикателства за управлението им. От една страна, държавните предприятия могат да страдат от неправомерни практически и политически мотивирани намеси в собствеността, което води до неясни линии на отговорност, липса на отчетност и загуби на ефективност в корпоративните операции. От друга страна, липсата на какъвто и да е надзор поради напълно пасивното или дистанцирано отношение към собствеността на държавата може да отслаби стимулите на държавните предприятия и техния персонал да функционират в най-добрия интерес на предприятието и широката общественост, която е крайният акционер, и повишава вероятността от самоцелно поведение от страна на корпоративните служители. Ръководството на държавните предприятия може също да бъде предпазено от два дисциплиниращи фактора, считани за съществени при контрола над ръководството в корпорациите в частния сектор, т.е. възможността за поглъщане и възможността от фалит. На държавно равнище прилагането на търговските закони и наредби срещу държавните предприятия може да създаде уникални предизвикателства поради вътрешноправителствени търкания, произтичащи от регулаторите, които въвеждат действия за принудително изпълнение спрямо субекти, контролирани от правителството. Допълнителни въпроси, свързани с управлението, възникват, когато държавните предприятия имат двойната цел да осъществяват икономическа дейност и играят роля в обществената политика.

На по-фундаментално ниво трудностите в корпоративното управление произтичат от факта, че отчетността за функционирането на държавните

[1] „Отчетност и прозрачност: ръководство за държавна собственост“, ОИСР, 2011 г.; „Конкурентна неутралност: запазване на равнопоставеност между публичния и частния бизнес“, ОИСР, 2012 г.; „Съвети на директорите на държавните предприятия“, ОИСР, 2013 г.; „Финансиране на държавните предприятия: преглед на националните практики“, ОИСР, 2014 г.; и „Управление на държавните предприятия: преглед на обосновката на държавната собственост“, ОИСР, 2015 г.

предприятия включва сложна верига от агенти (ръководство, съвети, принципали на собствеността, министерства, правителство и законодателна власт), без ясно и лесно разпознаваеми или с дистанцирани субекти; страните имат присъщи конфликти на интереси, които биха могли да мотивират решения, основани на критерии, различни от най-добрите интереси на предприятието и широката общественост, която представлява неговите акционери. Предизвикателство е да се структурира тази сложна мрежа от отговорности, за да се гарантират ефективни решения и добро корпоративно управление и това изисква задълбочено внимание към същите три принципа, които са от първостепенно значение за привлекателна инвестиционна среда; прозрачност, оценка и съгласуваност на политиките.

Първоначално *Насоките за корпоративното управление на държавните предприятия* бяха разработени през 2005 г., за да се справят с тези предизвикателства. През 2014 г. Комитетът за корпоративно управление на ОИСР поиска от Работната група за държавната собственост и приватизационните практики да направи преглед и актуализация на този инструмент с оглед на почти десетгодишния опит от неговото прилагане. Преди това в доклад беше направен преглед на промените в споразуменията за корпоративно управление и държавна собственост в страните от ОИСР от 2005 г. и беше изведено заключението, че с малки изключения националните усилия за реформи са в съответствие с Насоките[2]. Въз основа на това Работната група заключи, че Насоките следва да продължат да амбицират правителствата и да служат като ориентир за реформи в сектора на държавните предприятия.

При изпълнението на своите отговорности по отношение на собствеността, правителствата могат да се възползват и от следните препоръки, приложими за частния сектор, а именно *Принципите на ОИСР за корпоративно управление* (*Принципите*)[3]. Насоките имат за цел да допълват Принципите, с които те са напълно съвместими. Други подходящи правни инструменти на *ОИСР* включват *Декларацията* на *ОИСР относно международните инвестиции и мултинационалните предприятия*, неразделна част от която са *Насоките за мултинационалните предприятия*. Можете да намерите допълнително ръководство и в други източници, като например *Политическата рамка на ОИСР за инвестициите* и *Инструментариума на ОИСР за оценка на конкуренцията*. Насоките предоставят съвети как правителствата могат да гарантират, че

[2] „Корпоративно управление на държавните предприятия: промяна и реформа в страните от ОИСР от 2005 г. насам“, ОИСР, 2010 г.

[3] Тези Принципи бяха преименувани на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление след тяхното преразглеждане през 2015 г. и одобрението им на срещата на министрите на финансите и управителите на централните банки на Г-20 на 4-5 септември 2015 г.

държавните предприятия се отчитат пред обществото поне в степента, в която регистрирано на борсата дружество – пред своите акционери.

Останалата част от документа е разделена на две основни части. Насоките, представени в първата част, обхващат следните области: I) Обосновка на държавната собственост; II) Ролята на държавата като собственик; III) Държавните предприятия на пазара; IV) Равно третиране на акционерите и другите инвеститори; V) Отношенията със заинтересованите страни и отговорен бизнес; VI) Оповестяване и прозрачност; и VII) Отговорности на съветите на държавните предприятия. Всеки от разделите е посветен на отделна насока, която се появява в удебелен курсив и е последвана от редица подкрепящи под-насоки. Във втората част Насоките са допълнени с анотации, които съдържат коментари към Насоките и имат за цел да помогнат на читателите да разберат тяхната обосновка. Анотациите могат също да съдържат описания на основни тенденции и да предлагат набор от методи за прилагане и примери, които могат да бъдат полезни при въвеждането на Насоките в действие.

# ПРИЛОЖИМОСТ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Насоките са адресирани към представителите на държавата, които отговарят за собствеността на предприятията и също така предоставят полезни насоки за съветите и ръководството на държавните предприятия. Те предоставят препоръки относно управлението на отделни държавни предприятия, както и относно практиките на упражняване на държавна собственост и регулаторната и правна среда, в която функционират държавните предприятия. Насоките са общоприложими за държавните предприятия, независимо дали те работят на национално или международно ниво.

Трябва да се признае, че не съществуват универсални решения, а различните правни и административни традиции могат да са предпоставка за различни договорености. Следователно Насоките са ориентирани към резултати, което означава, че ролята на правителствата е да решат как да постигнат резултатите, които се препоръчват. Този раздел разглежда някои от въпросите и проблемите, които собствениците на предприятията трябва да разгледат, за да вземат решение относно приложимостта на Насоките.

***Определение за държавно предприятие.*** В различните държави има различен обхват на институциите, които са считани за държавни предприятия. За целите на Насоките, всяко юридическо лице, признато от националното право за предприятие и в което държавата упражнява собственост, следва да се счита за държавно предприятие. Това включва акционерни дружества, дружества с ограничена отговорност и командитни дружества. Освен това създадени със закон корпорации с тяхната юридическа правосубектност, установени чрез специфично законодателство, следва да се разглеждат като държавни предприятия, ако тяхното предназначение и дейности или части от тяхната дейност са предимно икономически.

***Собственост и контрол.*** Насоките се отнасят за държавните предприятия, които са под контрола на държавата, или от държавата като краен действителен собственик на по-голямата част от акциите с право на глас, или ако по друг начин упражнява еквивалентна степен на контрол. Примери за еквивалентна степен на контрол включват например случаи, в които правни разпоредби или дружествен учредителен договор осигуряват непрекъснат държавен контрол върху предприятие или неговия съвет на директорите, в което държавата държи миноритарен дял. Някои гранични казуси трябва да бъдат разгледани според случая. Например, дали „златната акция“ означава контрол зависи от степента на

правомощията, които тя предоставя на държавата. Също така, може да се счита, че собствеността върху миноритарен дял от страна на държавата попада в обхвата на Насоките, ако корпоративните или акционерни структури предоставят ефективно влияние на държавата (например чрез акционерни споразумения). В противен случай, влиянието на държавата върху корпоративните решения, упражнявано чрез добросъвестно регулиране, обичайно не се счита за контрол. Субекти, в които правителството държи дялове от по-малко от десет процента, които не осигуряват контрол и не предполагат непременно дългосрочен интерес в целевото дружество, държани косвено чрез независими мениджъри на активи, като пенсионни фондове, също няма да се считат за държавни предприятия. За целите на настоящите Насоки субектите, които са собственост или се контролират от правителство за ограничен период от време, в резултат от несъстоятелност, ликвидация, специален надзор или назначаване на синдик, обикновено не се считат за държавни предприятия. Различните начини за упражняване на държавен контрол също ще доведат до различни въпроси за управлението. В Насоките понятието „собственост“ означава контрол.

***Икономически дейности***. За целите на настоящите Насоки икономическа дейност е тази, която включва предлагане на стоки или услуги на даден пазар и която може поне по същество да се извършва от частен оператор, за да се реализират печалби. Пазарната структура (например независимо дали се характеризира с конкуренция, олигопол или монопол) не е решаваща, за да се определи дали дадена дейност е икономическа. Задължителните потребителски такси, налагани от правителството, обикновено не следва да се разглеждат като продажба на стоки и услуги на пазара. Икономическите дейности се осъществяват най-вече на пазари, където вече се осъществява конкуренция с други предприятия или където може да възникне конкуренция при съществуващите закони и разпоредби.

***Цели на обществената политика***. За целите на настоящия документ целите на обществената политика са тези, които облагодетелстват широката общественост в рамките на собствената компетентност на държавните предприятия. Те се изпълняват като специфични изисквания за ефективност, наложени на държавни предприятия и/или частни предприятия, различни от постигането на максимални печалби и стойност за акционерите. Те могат да включват предоставянето на обществени услуги, като пощенски услуги, както и други специални задължения, поети в обществен интерес. В много случаи целите на обществената политика биха могли да бъдат постигнати чрез правителствени агенции, но са били възложени на предприятие с цел ефективност или по други причини. Временните намеси на правителствата в действията на държавните предприятия обикновено не следва да се разглеждат като част от целите на обществената политика на предприятието. Целите на обществената политика могат да бъдат преследвани самостоятелно или в комбинация с икономически дейности.

***Управителни органи на държавните предприятия.*** Някои държавни предприятия имат двустепенни съвети, които разделят функциите по надзор и управление в различни органи. Други имат само едностепенни съвети, които могат евентуално да включват изпълнителни (управляващи) директори. В контекста на настоящия документ „съвет“ се отнася до корпоративния орган, натоварен с функциите по управление на предприятието и наблюдение на ръководството. Много правителства включват „независими“ членове в съветите на държавните предприятия, но обхватът и дефиницията за независимост варират значително в зависимост от националния правен контекст и кодексите за корпоративно управление. Главен изпълнителен директор е най-висшият изпълнителен мениджър на предприятието, отговорен за управлението на неговата дейност и прилагането на корпоративната стратегия. Главният изпълнителен директор се отчита пред съвета.

***Регистрирани на борсата държавни предприятия.*** Някои части от Насоките са специално ориентирани към „регистрираните на борсата държавни предприятия“. За целите на настоящия документ „регистрирани на борсата държавни предприятия“ се отнася до държавни предприятия, чиито акции се търгуват публично. В някои юрисдикции държавните предприятия, които са издали привилегировани акции, борсово търгувани дългови ценни книжа и/или подобни финансови инструменти, също могат да се считат за регистрирани на борсата.

***Принципал на собствеността.*** Принципалът на собствеността е частта от държавата, отговорна за функцията на собственост, или упражняването на правата на собственост върху държавните предприятия. Под „принципал на собствеността“ може да се разбира единна агенция за държавна собственост, координираща агенция или министерство от правителството, отговорно за упражняването на държавната собственост. В Насоките и анотациите терминът „принципал на собствеността“ се използва, без да се засяга избраният модел на упражняване на собствеността. Не всички държави, прилагащи Насоките, непременно са определили правителствена институция, която да играе водеща роля по отношение на собствеността и това не трябва да се отразява на изпълнението на останалата част от препоръките.

***Приложимост.*** Насоките са приложими за всички държавни предприятия, които упражняват икономическа дейност, изключително или заедно с изпълнението на цели на обществената политика, или упражняването на държавна власт или правителствена функция. Дали други правителствени субекти трябва да спазват Насоките зависи отчасти от степента, в която те извършват икономически дейности. Насоките по принцип не са предназначени да се прилагат за субекти или дейности, чиято основна цел е да изпълняват функция на обществената политика, дори ако съответните субекти имат правна форма на предприятие. Като ръководен принцип субектите, които отговарят за функциите на собственост на държавните предприятия, държани на поднационално равнище, трябва да се стремят да прилагат колкото се може повече препоръки от Насоките, ако е приложимо.

# I: ОБОСНОВКА ЗА ДЪРЖАВНАТА СОБСТВЕНОСТ

***Държавата упражнява правото на собственост върху държавните предприятия в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед.***

**А.** Крайната цел на държавната собственост на предприятията трябва да бъде максимална стойност за обществото чрез ефективно разпределение на ресурсите.

**Б.** Правителството трябва да разработи политика на упражняване на правото на собственост. Политиката трябва, наред с другото, да дефинира общите основания за държавната собственост, ролята на държавата в управлението на държавните предприятия, как държавата ще изпълнява политиката си на собственост, както и съответните роли и отговорности на държавните институции, участващи в нейното изпълнение.

**В.** Политиката на упражняване на правото на собственост следва да бъде предмет на целесъобразни процедури за политическа отчетност и да бъде оповестена пред широката общественост. Правителството трябва редовно да прави преглед на политиката си на упражняване на правото на собственост.

**Г.** Държавата трябва да обоснове собствеността върху отделни държавни предприятия и да извършва периодичен преглед за това. Всякакви цели на обществената политика, които се изискват от отделните държавни предприятия или групи от държавни предприятия, трябва да бъдат ясно определени от съответните органи и да бъдат оповестени.

# II: РОЛЯТА НА ДЪРЖАВАТА КАТО СОБСТВЕНИК

***Държавата трябва да действа като информиран и активен собственик, като гарантира, че управлението на държавните предприятия се извършва по прозрачен и отчетен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност.***

**А.** Правителствата следва да опростят и стандартизират правните форми, при които работят държавните предприятия. Техните оперативни практики трябва да следват общоприетите корпоративни норми.

**Б.** Правителството следва да позволи на държавните предприятия да разполагат с пълна оперативна автономност за постигане на определените цели и да се въздържа от намеса в управлението на държавните предприятия. Правителството като акционер трябва да избягва предефиниране на целите на държавните предприятия по непрозрачен начин.

**В.** Държавата трябва да позволи на съветите на държавните предприятия да изпълняват своите отговорности и трябва да зачита тяхната независимост.

**Г.** Упражняването на правата на собственост трябва да бъде ясно идентифицирано в държавната администрация. Упражняването на правата на собственост следва да бъде централизирано в един принципал на собствеността или, ако това не е възможно, да се извършва от координиращ орган. Този „принципал на собствеността“ следва да има капацитета и компетенциите да изпълнява ефективно своите задължения.

**Д.** Принципалът на собствеността следва да се отчита пред съответните представителни органи и да има ясно определени отношения със съответните публични органи, включително висшите държавни одитни институции.

**Е.** Държавата трябва да действа като информиран и активен собственик и да упражнява правата си на собственост според правната структура на всяко предприятие. Нейните основни отговорности включват:

1. Да бъде представлявана на общите събрания на акционерите и ефективно да упражнява правото на глас;

2. Да създаде добре структурирани, основани на заслуги и прозрачни процедури за назначаване на съвета в държавните предприятия, в които има пълна или мажоритарна собственост, като активно участва в назначаването на всички съвети на държавните предприятия и допринася за многообразието на съвета;

3. Да определя и наблюдава изпълнението на широките мандати и цели за държавните предприятия, включително финансови цели, цели за капиталовата структура и нива на толериране на риска;

4. Да създаде системи за отчитане, които позволяват на принципала на собствеността редовно да наблюдава, одитира и оценява резултатите на държавните предприятия, както и да наблюдава и контролира тяхното съответствие с приложимите стандарти за корпоративно управление;

5. Да разработи политика за оповестяване на информация за държавните предприятия, която идентифицира каква информация трябва да бъде публично оповестена, подходящите канали за оповестяване и механизми за гарантиране на качеството на информацията;

6. Когато е уместно и разрешено от правната система и нивото на собственост на държавата, да поддържа непрекъснат диалог с външни одитори и специфични органи за държавен контрол;

7. Да създаде ясна политика за възнагражденията на съветите на държавните предприятия, която е благоприятна за дългосрочния и средносрочния интерес на предприятието и може да привлече и мотивира квалифицирани професионалисти.

# III: ДЪРЖАВНИ ПРЕДПРИЯТИЯ НА ПАЗАРА

***В съответствие с обосновката за държавната собственост, правната и регулаторна рамка за държавните предприятия трябва да осигури равни условия и лоялна конкуренция на пазара, когато държавните предприятия извършват икономически дейности.***

**А.** Трябва да има ясно разграничение между държавната функция на собственост и други държавни функции, които могат да повлияят на условията за държавните предприятия, особено по отношение на регулирането на пазара.

**Б.** Заинтересованите страни и другите заинтересовани субекти, включително кредитори и конкуренти, следва да имат достъп до ефективна защита чрез непредубедени правни или арбитражни процеси, когато считат, че техните права са били нарушени.

**В.** Когато държавните предприятия съчетават икономически дейности и цели на обществената политика, трябва да се поддържат високи стандарти на прозрачност и оповестяване на техните структури на разходи и приходи, като се дава възможност за разбивка по основните области на дейност.

**Г.** Разходите, свързани с целите на обществената политика, следва да се финансират от държавата и да се оповестяват.

**Д.** Като ръководен принцип държавните предприятия, извършващи икономическа дейност, не следва да бъдат освободени от прилагането на общи закони, данъчни кодекси и подзаконови актове. Законите и подзаконовите актове не трябва да дискриминират неправомерно между държавните предприятия и техните пазарни конкуренти. Правната форма на държавните предприятия трябва да позволява на кредиторите да предявяват претенциите си и да инициират процедури по несъстоятелност.

**Е.** Икономическите дейности на държавните предприятия трябва да се извършват при пазарни условия по отношение на достъпа до дългово и капиталово финансиране. По-специално:

1. Отношенията на държавните предприятия с всички финансови институции, както и с нефинансовите държавни предприятия, следва да се основават на чисто търговски принципи.

2. Икономическите дейности на държавните предприятия не следва да се ползват от непряка финансова подкрепа, която предоставя предимство спрямо частните конкуренти, като например преференциално финансиране, данъчни просрочия или преференциални търговски кредити от други държавни предприятия. Икономическите дейности на държавните предприятия не трябва да ползват ресурси (като енергия, вода или земя) на цени или при условия, които са по-благоприятни от тези за частните конкуренти.

3. От икономическите дейности на държавните предприятия следва да се изисква да генерират норми на възвръщаемост, които, като се вземат предвид техните експлоатационни условия, съответстват на тези, получени от конкурентни частни предприятия.

**Ж.** Когато държавните предприятия участват в обществени поръчки, независимо дали са участници в търга или възложители, съответните процедури следва да бъдат конкурентни, недискриминационни и да бъдат защитени с подходящи стандарти за прозрачност.

# IV: РАВНО ТРЕТИРАНЕ НА АКЦИОНЕРИТЕ И ДРУГИТЕ ИНВЕСТИТОРИ

***Когато държавните предприятия са регистрирани на борсата или по друг начин имат недържавни инвеститори сред своите собственици, държавата и предприятията трябва да зачитат правата на всички акционери и да осигурят равнопоставено третиране на акционерите и равен достъп до корпоративна информация.***

**А.** Държавата трябва да се стреми към пълно прилагане на *Принципите на ОИСР за корпоративното управление,* когато тя не е едноличен собственик на държавни предприятия, както и на всички приложими раздели, когато е едноличен собственик на държавни предприятия. Що се отнася до защитата на акционерите, това включва:

1. Държавата и държавните предприятия трябва да гарантират, че всички акционери се ползват с равно третиране.

2. Държавните предприятия трябва да спазват висока степен на прозрачност, включително като общо правило, равно и едновременно оповестяване на информация към всички акционери.

3. Държавните предприятия трябва да развиват активна политика на комуникация и консултации с всички акционери.

4. Участието на миноритарните акционери в събранията на акционерите трябва да бъде улеснено, така че те да могат да вземат участие в основни корпоративни решения като избиране на съвет.

5. Сделките между държавата и държавните предприятия, както и между самите държавни предприятия, следва да се осъществяват в съответствие с пазарните условия.

**Б.** Националните кодекси за корпоративно управление трябва да бъдат спазвани от всички регистрирани на борсата и, когато е възможно, от нетъргуваните на борсата държавни предприятия.

**В.** Когато от държавните предприятия се изисква да изпълняват цели на обществената политика, адекватна информация за тях трябва да бъде на разположение по всяко време на акционерите, различни от държавата.

**Г.** Когато държавните предприятия участват в проекти за сътрудничество, като съвместни предприятия и публично-частни партньорства, договарящата страна трябва да гарантира, че се спазват договорните права и че споровете се разглеждат своевременно и обективно.

# V: ОТНОШЕНИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОТГОВОРЕН БИЗНЕС

***Политиката за държавна собственост трябва изцяло да признае отговорностите на държавните предприятия към заинтересованите страни и да изиска от държавните предприятия да докладват за отношенията си със заинтересованите страни. Трябва да бъдат изяснени всички очаквания на държавата по отношение на отговорното бизнес поведение на държавните предприятия.***

**А.** Правителствата, принципалите на държавната собственост и самите държавни предприятия трябва да признават и зачитат правата на заинтересованите страни, установени със закон или чрез взаимни споразумения.

**Б.** Регистрираните на борсата или големите държавни предприятия трябва да докладват за отношенията си със заинтересованите страни, включително, когато е уместно и осъществимо по отношение на труда, кредиторите и засегнатите общности.

**В.** Съветите на държавните предприятия трябва да разработват, прилагат, наблюдават и съобщават програми или мерки за вътрешен контрол, етика и съответствие, включително такива, които допринасят за предотвратяване на измами и корупция. Те следва да се основават на национални норми, в съответствие с международните ангажименти и да се прилагат за държавното предприятие и неговите дъщерни дружества.

**Г.** Държавните предприятия трябва да спазват високи стандарти на отговорно бизнес поведение. Очакванията, установени от правителството в това отношение, трябва да бъдат публично оповестени и да бъдат ясно установени механизми за тяхното прилагане.

**Д.** Държавните предприятия не следва да се използват като средство за финансиране на политически дейности. Самите държавни предприятия не трябва да организират политически кампании.

# VI: ОПОВЕСТЯВАНЕ И ПРОЗРАЧНОСТ

***Държавните предприятия трябва да спазват високи стандарти на прозрачност и да бъдат обект на същите стандарти за високо качество в областта на счетоводство, оповестяване, съобразност и одит, като регистрираните на борсата дружества.***

**A.** Държавните предприятия трябва да докладват съществена финансова и нефинансова информация за предприятието в съответствие с международно признатите стандарти за високо качество на корпоративно оповестяване на информация и да включват области от значителен интерес за държавата като собственик и за широката общественост. Това включва по-специално дейностите на държавните предприятия, които се извършват в обществен интерес. При надлежно отчитане на капацитета и размера на предприятията, примери за такава информация включват:

1. Ясно декларираме пред обществеността на целите на предприятията и тяхното изпълнение (за държавни предприятия със 100% държавна собственост това би включвало всеки мандат, определен от принципала на държавната собственост);

2. Финансови и оперативни резултати на предприятията, включително, когато е уместно, разходите и договореностите за финансиране, свързани с целите на обществената политика;

3. Структурата на управление, собственост и упражняването на правото на глас в предприятието, включително съдържанието на всеки кодекс или политика за корпоративно управление или процесите по изпълнението им;

4. Възнагражденията на членовете на съвета и ключовите ръководители;

5. Квалификации на членовете на съвета, процес на подбор, включително политики за многообразие на съвета, постове в други съвети на дружества и дали те се считат за независими от съвета на държавното предприятие;

6. Всички съществени предвидими рискови фактори и мерки, предприети за управление на такива рискове;

7. Всяка финансова помощ, включително гаранции, получени от държавата, и ангажименти, поети от името на държавното предприятие, включително договорни задължения и плащания, произтичащи от публично-частни партньорства;

8. Всякакви съществени сделки с държавата и други свързани лица;

9. Всички важни въпроси, свързани със служителите и другите заинтересовани страни.

**Б.** Годишните финансови отчети на държавните предприятия подлежат на независим външен одит въз основа стандарти за високо качество. Специфичните процедури за държавен контрол не заместват независимия външен одит.

**В.** Принципалът на собствеността трябва да разработи система за последователно отчитане на държавните предприятия и да публикува годишен обобщен доклад за държавните предприятия. Добрата практика изисква използването на уеб-базирана комуникация за улесняване на достъпа на широката общественост.

# VII: ОТГОВОРНОСТИ НА СЪВЕТИТЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

***Съветите на държавните предприятия трябва да имат необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълняват функциите си на стратегическо насочване и мониторинг на ръководството. Те трябва да действат почтено и да носят отговорност за своите действия.***

**А.** На съветите на държавните предприятия трябва да бъде даден ясен мандат и пълна отговорност за функционирането на предприятието. Ролята на съветите на държавните предприятия трябва да бъде ясно дефинирана в законодателството, за предпочитане в съответствие с дружественото право. Съветът следва да се отчита изцяло пред собствениците, да действа в най-добрия интерес на предприятието и да третира на равна основа всички акционери.

**Б.** Съветите на държавните предприятия трябва ефективно да изпълняват функциите си за определяне на стратегията и надзор на ръководството въз основа на широки мандати и цели, заложени от правителството. Те трябва да имат правомощия да назначават и отстраняват главния изпълнителен директор. Трябва да определят нивата на възнаграждение на ръководителите, които са в дългосрочен интерес на предприятието.

**В.** Съставът на съвета на държавно предприятие трябва да позволява извършването на обективни и независими преценки. Всички членове на съвета, включително всички представители на държавата, следва да бъдат номинирани на базата на квалификации и да имат равностойни правни задължения.

**Г.** Независимите членове на съвета, когато е приложимо, не трябва да бъдат обвързани с каквито и да е материални интереси или взаимоотношения с предприятието, неговото ръководство, други основни акционери и принципала на собствеността, което би могло да застраши упражняването на обективна преценка.

**Д.** Трябва да се прилагат механизми, за да се избегнат конфликти на интереси, които да възпрепятстват членовете на съвета да изпълняват обективно своите задължения и да ограничават политическата намеса в процесите на съвета.

**Е.** Председателят трябва да поеме отговорността за ефективността на съвета и, когато е необходимо, в координация с другите членове на съвета, да действа като връзка за комуникация с принципала на собствеността. Добрата практика изисква председателят да бъде различен от главния изпълнителен директор.

**Ж.** Ако има упълномощен представител на служителите в съвета, следва да се разработят механизми, които да гарантират, че това представителство се упражнява ефективно и допринася за повишаване на уменията, информацията и независимостта на съвета.

**З.** Съветите на държавните предприятия следва да обмислят създаването на специализирани комитети, съставени от независими и квалифицирани членове, които да подкрепят съвета при изпълнението на неговите функции, особено по отношение на одита, управлението на риска и възнаграждението. Създаването на специализирани комитети следва да подобри ефективността на съвета и да не снема отговорността на пълния състав на съвета.

**И.** Съветите на държавните предприятия следва, под надзора на председателя, да провеждат годишна, добре структурирана оценка, за да оценят своята резултатност и ефективност.

**Й.** Държавните предприятия трябва да разработят ефективни процедури за вътрешен одит и да създадат функция за вътрешен одит, която се наблюдава от и се отчита директно пред съвета и пред одитния комитет или съответния корпоративен орган.

# АНОТАЦИИ КЪМ ГЛАВА I: ОБОСНОВКА ЗА ДЪРЖАВНАТА СОБСТВЕНОСТ

***Държавата упражнява правото на собственост върху държавните предприятия в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед.***

Членовете на обществеността, чието правителство упражнява правата на собственост, са крайните собственици на държавните предприятия. Това означава, че лицата, които упражняват права на собственост върху държавни предприятия, имат задължения към обществеността, които са сходни с доверителните задължения на съвета към акционерите, и трябва да действат като пазители на обществения интерес. Необходими са високи стандарти на прозрачност и отчетност, които да уверят обществото, че държавата упражнява своите правомощия в съответствие с най-добрия интерес на обществото.

В страните от ОИСР обосновката за създаване или поддържане на държавна собственост върху предприятия обикновено включва едно или повече от следните съображения: (1) предоставяне на обществени стоки или услуги, когато държавната собственост се счита за по-ефикасна или по-надеждна от възлагането на договори на частни оператори; (2) функционирането на естествените монополи, когато пазарното регулиране се счита за невъзможно или неефективно; и (3) подкрепа за по-широки икономически и стратегически цели в национален интерес, като например поддържането на определени сектори под национална собственост или укрепване на фалиращи компании от системно значение[4].

## A. Крайната цел на държавната собственост на предприятията трябва да бъде максимална стойност за обществото чрез ефективно разпределение на ресурсите.

[4] „Управление на държавните предприятия: преглед на обосновката на държавната собственост“, ОИСР, 2015 г.

Ролите, които се възлагат на държавните предприятия, както и обосновките, на които се основава собствеността на държавните предприятия, се различават коренно в различните юрисдикции. Съгласно добрите практики обаче правителствата трябва да обмислят и формулират как дадено предприятие ще осигури добавена стойност за членовете на обществото, които са негови крайни собственици, чрез ефективно разпределение на ресурсите. За да се вземе решение за създаване или поддържане на предприятие с държавна собственост, правителствата трябва да обмислят дали по-ефективно разпределение на ресурсите в полза на обществото може да бъде постигнато чрез алтернативна структура на собственост или данъчно облагане.

Когато се очаква държавните предприятия да предоставят обществени услуги, се налагат редица съображения за ефективност. Най-добре за обществеността е, ако услугите се предоставят по ефективен и прозрачен начин и когато друго алтернативно използване на същите фискални ресурси не може да доведе до по-добри услуги. Такива съображения следва да са водещи, когато лицата, определящи политиката, изберат да разчитат на държавните предприятия като средства за изпълнение на целите на обществената политика. Когато държавните предприятия участват в конкурентни икономически дейности, те служат най-добре на обществеността, като увеличават максимално дългосрочната стойност и генерират адекватен поток от приходи за националната хазна.

**Б. Правителството трябва да разработи политика на упражняване на правото на собственост. Политиката трябва, наред с другото, да дефинира общите основания за държавната собственост, ролята на държавата в управлението на държавните предприятия, как държавата ще изпълнява политиката си на собственост, както и съответните роли и отговорности на държавните институции, участващи в нейното изпълнение.**

Множеството и противоречиви обосновки на държавната собственост могат да доведат или до много пасивно поведение по отношение на собствеността, или обратно, до прекомерна намеса на държавата по въпроси или решения, които трябва да бъдат оставени на предприятието и неговите органи на управление. За да може държавата ясно да се позиционира като собственик, тя трябва да изясни и да подреди по приоритет своите съображения за държавна собственост, като разработи ясна и изрична политика за собствеността. Това ще осигури на държавните предприятия, на пазара и на широката общественост предсказуемост и ясно разбиране на общите цели на държавата като собственик.

В идеалния случай политиката на упражняване на собствеността трябва да бъде под формата на кратък политически документ на високо равнище,

който очертава общите основания за собствеността на държавните предприятия. За добра практика може да се счита включването в целите на политиката за упражняване на собствеността, например на създаване на стойност, предоставяне на обществени услуги или стратегически цели, като поддържането на определени индустрии с национална собственост. Ролята на държавата е да вземе решение за обосновката за държавната собственост, но каквато и да е тя, трябва изрично да бъде посочена на обществеността и на всички структури на правителството, които упражняват права на собственост или са включени по друг начин в изпълнението на държавната политика за собствеността.

В допълнение политиката за собствеността трябва да включва по-подробна информация за това как се упражняват правата на собственост в държавната администрация, включително мандата и основните функции на собствеността, както и ролята и отговорностите на всички държавни органи, които упражняват държавната собственост. Трябва също така да посочва и синтезира основните елементи на всички политики, закони и наредби, приложими за държавните предприятия, както и всякакви допълнителни насоки, които инструктират за упражняването на правата на собственост от държавата. Когато е уместно, държавата трябва да включва и информация за своята политика и планове по отношение на приватизацията на държавни предприятия. Високото ниво на прозрачност е важно, за да се предотврати преференциалното третиране и следователно да се увеличат максимално приходите.

**B. Политиката на упражняване на правото на собственост следва да бъде предмет на целесъобразни процедури за политическа отчетност и да бъде оповестена пред широката общественост. Правителството трябва редовно да прави преглед на политиката си на упражняване на правото на собственост.**

При разработването и актуализирането на държавната политика за собствеността, правителствата трябва да използват съобразно публичните консултации. Механизмите и обхватът на публичните консултации се различават в различните страни, но трябва да включват уведомяване и събиране на становища от широката общественост или нейни представители. Те следва също така да включват широки консултации с представители на частния сектор, включително инвеститори и доставчици на пазарни услуги, както и с представители на синдикатите. Ефективното и ранно използване на публичните консултации може да бъде средство за улесняване на приемането на политиката за собствеността от участниците на пазара и основните заинтересовани страни. При разработването на политиката за собствеността може да се включват и консултации с всички заинтересовани правителствени органи, например съответните законодателни или парламентарни комисии, държавната одитна институция, както и съответните министерства и регулаторни органи.

Политиката за собствеността трябва да бъде достъпна за широката общественост и широко разпространена сред ресорните министерства, агенции, съвети, управителни органи на държавни предприятия и законодателната власт. За засилване на политическия ангажимент може допълнително да се разчита на подходящи механизми за отчетност, като например редовна отчетност пред законодателния орган.

Държавата трябва да се стреми да бъде последователна в своята политика за собствеността и да избягва прекалено чести промени на общите основания за държавна собственост. Въпреки това логиката и целите могат да се променят с течение на времето, като в този случай политиката за собствеността трябва да бъде надлежно актуализирана. В зависимост от националния контекст най-добрият начин за това може да включва прегледи на собствеността върху държавните предприятия като част от държавните бюджетни процеси, средносрочните фискални планове или в съответствие с изборния цикъл.

**Г. Държавата трябва да обоснове собствеността върху отделни държавни предприятия и да извършва периодичен преглед за това. Всякакви цели на обществената политика, които се изискват от отделните държавни предприятия или групи от държавни предприятия, трябва да бъдат ясно определени от съответните органи и да бъдат оповестени.**

Може да има вариации в обосновката за притежаване на отделни предприятия – или според случая, класове държавните предприятия. Например, понякога определени групи предприятия са държавна собственост, защото изпълняват важни функции на обществената политика, докато други групи с преобладаващо икономическа дейност остават държавна собственост по стратегически причини или защото оперират в сектори с характеристики на естествен монопол. Естествените монополи са сектори, в които е най-ефективно само една компания да е ангажирана в производството. В такива случаи държавата може да счете за по-рентабилно да притежава тези предприятия директно, а не да регулира монополите, които са частна собственост. За да се изяснят съответните политически обосновки, които са предпоставка за задържането им като държавна собственост, понякога може да е полезно тези държавни предприятия да се класифицират в отделни категории и да се определят съответните им обосновки. Всички елементи на веригата от агенти, участващи в управлението на държавните предприятия, следва да бъдат информирани за ангажимента на правителството към настоящите Насоки.

От държавните предприятия понякога се очаква да изпълняват специални отговорности и задължения за целите на социалната и обществената политика. В някои страни това включва регулиране на цените, на които държавните предприятия трябва да продават своите продукти и услуги. Тези специални отговорности и задължения трябва да бъдат ясно определени и мотивирани от закони и подзаконови актове. Те могат също да бъдат включени в дружествените

устройствени документи. Пазарът и широката общественост следва да бъдат ясно информирани за естеството и обхвата на тези задължения, както и за цялостното им въздействие върху ресурсите и икономическите резултати на държавните предприятия.

В различните държави има различия по отношение на органите, които имат мандат да възлагат специфични задължения на държавните предприятия. В някои случаи това правомощие има само правителството. В други законодателят може да установи такива задължения чрез законодателния процес. В последния случай е важно да се установят подходящи механизми за консултации между законодателната власт и държавните органи, отговорни за собствеността на държавните предприятия, за да се осигури адекватна координация и да се избегне подкопаване на автономността на принципала на собствеността.

# АНОТАЦИИ КЪМ ГЛАВА II: РОЛЯТА НА ДЪРЖАВАТА КАТО СОБСТВЕНИК

***Държавата трябва да действа като информиран и активен собственик, като гарантира, че управлението на държавните предприятия се извършва по прозрачен и отчетен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност.***

За да изпълнява функциите си по отношение на собствеността, правителството трябва да спазва стандартите за управление в частния и публичния сектор, особено *Принципите на ОИСР за корпоративно управление*, приложими и за държавните предприятия. В допълнение, съществуват специфични аспекти на управлението на държавните предприятия, които или заслужават специално внимание, или трябва да бъдат документирани по-подробно, за да насочват членовете на съвета, ръководството и принципала на собствеността на държавните предприятия за ефективно изпълнение на съответните им роли.

**A. Правителствата следва да опростят и стандартизират правните форми, при които работят държавните предприятия. Техните оперативни практики трябва да следват общоприетите корпоративни норми.**

Държавните предприятия могат да имат различни правни форми в сравнение с другите компании. Това може да отразява специфични цели или социални съображения, както и специална защита, предоставена на определени заинтересовани страни. Това се отнася особено за служителите, чието възнаграждение може да бъде определено от регулаторни актове/органи и които се ползват от специфични пенсионни права и защита срещу съкращения, еквивалентни на тези, предоставени на държавните служители. В редица случаи държавните предприятия също са до голяма степен защитени от процедури по несъстоятелност или фалит поради своя специфичен правен статут.

Когато това се случи, редица други елементи от Насоките често не се прилагат правилно. Например, държавните предприятия могат да се различават от частните дружества с ограничена отговорност с оглед на: i) съответните власт и правомощия на съвета, ръководството и министерствата; ii) състава и структурата на тези съвети; iii) степента, до която те предоставят консултации или права за вземане на решения на някои заинтересовани страни, по-специално на служителите; iv) изисквания за оповестяване; и v) степента, до която те са подложени на процедури по несъстоятелност и фалит. Правната форма на държавните предприятия също често включва строго дефиниране на дейността на съответните държавни предприятия, което им пречи да диверсифицират или разширят дейността си в нови сектори и/или в чужбина. Тези ограничения имат за цел да предотвратят злоупотреба с публични средства, да спрат прекалено амбициозните стратегии за растеж или да попречат на държавните предприятия да изнасят чувствителни технологии. Трябва да се гарантира, че тези правни ограничения не пречат на необходимата автономност на съвета при изпълнение на неговите задължения.

При стандартизиране на правната форма на държавните предприятия, правителствата трябва да прилагат във възможно най-голяма степен корпоративното право, което е еднакво приложимо към частни дружества, и да избягват създаването на специфична правна форма или да предоставят на държавните предприятия привилегирован статут или специална защита, когато това не е абсолютно необходимо за постигане на целите на обществената политика, наложени на предприятието. Стандартизирането на правната форма на държавните предприятия повишава прозрачността и улеснява надзора чрез сравнителен анализ. Стандартизирането следва да е насочено по-специално към държавните предприятия, ангажирани с икономически дейности. Следва да се съсредоточи върху предоставянето на средства и инструменти, с които се ползват частните собственици, на разположение и на държавата като собственик. Стандартизирането трябва следователно да засяга преди всичко ролята и правомощията на управителните органи на предприятието, както и задълженията за прозрачност и оповестяване.

**Б. Правителството следва да позволи на държавните предприятия да разполагат с пълна оперативна автономност за постигане на определените цели и да се въздържа от намеса в управлението на държавните предприятия. Правителството като акционер трябва да избягва предефиниране на целите на държавните предприятия по непрозрачен начин.**

Основните средства за активно и информирано упражняване на правата на собственост от страна на държавата са ясна и последователна политика за собственост, разработване на широки мандати и цели за държавните предприятия, структуриран процес на назначаване на съвета и ефективно упражняване на установените права на собственост. Широките мандати и цели на държавата за държавните предприятия трябва да бъдат преразглеждани само в случаите, когато е настъпила фундаментална промяна на мисията. Въпреки че понякога може да е необходимо целите на държавното предприятие да бъдат преразгледани и впоследствие променени, държавата трябва да се въздържа да ги променя твърде често и да гарантира, че съответните процедури са прозрачни.

Това не означава, че правителството не трябва да действа като активен собственик. Това означава, че правомощието на принципала на собствеността да дава насоки на държавното предприятие или неговия съвет трябва да бъде ограничено до стратегически въпроси и цели на обществената политика. Държавата не трябва да бъде включена в оперативно вземане на решения, като например насочване на решенията на държавните предприятия за назначения. Държавата трябва публично да оповестява и уточнява в кои области и за кои видове решения принципалът на собствеността е компетентен да дава инструкции.

**В. Държавата трябва да позволи на съветите на държавните предприятия да изпълняват своите отговорности и трябва да зачита тяхната независимост.**

При назначаването и избирането на членовете на съвета принципалът на собствеността трябва да се съсредоточи върху необходимостта съветите на държавните предприятия да упражняват своите отговорности по професионален и независим начин. При изпълнението на своите задължения е важно отделните членове на съвета да не действат като представители на различни субекти, които са ги избрали. Независимостта изисква всички членове на съвета да изпълняват задълженията си равнопоставено по отношение на всички акционери.

Когато държавата е контролиращ собственик, тя е в уникална позиция да номинира и избира съвета без съгласието на други акционери. Това законно право е съчетано с висока степен на отговорност за идентифициране, номиниране и избор на членовете на съвета. В този процес и за да се сведат до минимум възможните конфликти на интереси, принципалът на собствеността трябва да избягва избирането на прекомерен брой членове на съвета от държавната администрация. Това е особено важно за държавните предприятия, участващи в икономически дейности, където ограничаването на членството в съвета на представители на принципала на собствеността или на други държавни служители може да повиши професионализма, да помогне за предотвратяване на прекомерна държавна намеса в управлението на държавните предприятия и може да помогне за ограничаване на отговорността на държавата за решения, взети от съвета на държавното предприятие.

В съветите на държавни предприятия трябва да бъдат избирани служители на принципала на собствеността или професионалисти от други структури на администрацията, само ако отговарят на заложеното ниво на компетентност за всички членове на съвета и ако не действат като канал за политическо влияние, който се простира извън ролята на упражняване на собствеността. Те следва да имат същите задължения и отговорности като другите членове на съвета и да действат в интерес на държавното предприятие и всички негови акционери. Условията за дисквалификация и ситуациите на конфликт на интереси трябва да бъдат внимателно оценени и да бъдат предоставени насоки за справяне с тях и за разрешаването им. Въпросните професионалисти не следва да имат нито прекомерни присъщи, нито предполагаеми конфликти на интереси. По-специално това означава, че те не трябва нито да участват в регулаторни решения, отнасящи се до същото държавно предприятие, нито да имат някакви специфични задължения или ограничения, които биха им попречили да действат в интерес на предприятието. По-общо казано, всички потенциални конфликти на интереси по отношение на всеки член на съвета следва да бъдат докладвани пред съвета, който след това трябва да ги оповестява заедно с информация за начина, по който те се управляват.

Важно е да се изясни съответната лична и държавна отговорност, когато държавните служители участват в съвети на държавни предприятия. Засегнатите държавни служители може да трябва да оповестят всякаква лична собственост, която притежават в държавните предприятия, и да следват съответния регламент за вътрешна търговия. Насоките или етичните кодекси за членовете на принципала на собствеността и други държавни служители, които служат като членове на съвета на държавно предприятие, могат да бъдат разработени от принципала на собствеността. Такива насоки или етични кодекси трябва да посочват как трябва да се обработва

информацията, предавана на държавата от тези членове на съвета. Посоката по отношение на по-широките цели на политиката трябва да се определя чрез принципала на собствеността и да се формулира като цели на предприятието, а не да се налага директно чрез участие в съвета.

**Г. Упражняването на правата на собственост трябва да бъде ясно идентифицирано в държавната администрация. Упражняването на правата на собственост следва да бъде централизирано в един принципал на собствеността или, ако това не е възможно, да се извършва от координиращ орган. Този „принципал на собствеността“ следва да има капацитета и компетенциите да изпълнява ефективно своите задължения.**

От решаващо значение е функцията на собствеността в държавната администрация да бъде ясно определена, независимо дали тя се упражнява в централно министерство като министерствата на финансите или икономиката, в отделна административна структура или в рамките на конкретно ресорно министерство.

За да се постигне ясна идентификация на функцията на собственост, тя може да бъде централизирана в един субект, който е независим или е под ръководството на даден министър. Този подход помага за изясняване на политиката за собствеността и нейната ориентация, а също така спомага за по-последователното ѝ прилагане. Централизацията на функцията на собствеността също така позволява да се укрепят и обединят съответните компетенции чрез организиране на „пулове“ от експерти по ключови въпроси, като например финансова отчетност или номиниране на съвета. По този начин централизацията може да бъде основен фактор в развитието на агрегираното отчитане на държавната собственост. И накрая, централизацията е също така ефективен начин за ясно разделяне на упражняването на функцията на собствеността от други потенциално конфликтни дейности, извършвани от държавата, по-специално регулиране на пазара и индустриална политика, както е посочено в Насока III.А по-долу.

Принципалът на собствеността трябва да притежава необходимия капацитет и компетенции за ефективно изпълнение на задълженията си и да бъде подкрепен от официални правила и процедури, съвместими с тези, приложими за дружествата, в които упражнява правото на собственост на държавата.

Ако функцията на собственост не е централизирана, минималното изискване е да се създаде силна координационна структура между различните участващи административни субекти. Това ще помогне да се гарантира, че всяко държавно предприятие има ясен мандат и получава съгласувано послание по отношение на стратегическите насоки или изискванията за докладване. Координиращата структура ще хармонизира и координира действията и политиките, осъществявани от различни принципали на собствеността в различни министерства, както и ще гарантира, че решенията по отношение на собствеността на предприятието се

вземат на базата на цялото правителство. Координиращата структура също трябва да носи отговорност за установяване на цялостна политика за собственост, разработване на конкретни насоки и обединяващи практики между различните министерства. Създаването на координираща структура може също така да улесни централизирането на някои ключови функции, за да се използва специфичен опит и да се осигури независимост от отделните секторни министерства. Например, може да е полезно координиращата структура да поеме функцията на номиниране на съвета.

**Д. Принципалът на собствеността следва да се отчита пред съответните представителни органи и да има ясно определени отношения със съответните публични органи, включително висшите държавни одитни институции.**

Трябва да бъдат ясно дефинирани отношенията на принципала на собствеността с други държавни органи. Редица държавни органи, министерства или администрации могат да играят различни роли спрямо едни и същи държавни предприятия. За да се повиши общественото доверие в начина, по който държавата управлява собствеността на държавните предприятия, е важно тези различни роли да бъдат ясно идентифицирани и обяснени на широката общественост. Например, принципалът на собствеността трябва да поддържа сътрудничество и непрекъснат диалог с върховните одитни институции на държавата, които отговарят за одита на държавните предприятия. Следва да подпомага работата на държавната одитна институция и да предприема подходящи мерки в отговор на констатациите от одита.

Принципалът на собствеността трябва да носи ясна отговорност за начина, по който упражнява правата на държавна собственост. Следва да се отчита пряко или непряко пред органи, представляващи интересите на широката общественост, като например законодателната власт. Неговата отчетност пред законодателната власт трябва да бъде ясно дефинирана, както и отчетността на самите държавни предприятия, като тя не трябва да се размива с оглед на взаимоотношенията на междинно отчитане.

Отчетността трябва да надхвърля гаранцията, че упражняването на собствеността не нарушава прерогативите на законодателя по отношение на бюджетната политика. Принципалът на собствеността трябва да се отчита за собствените си резултати при упражняване на държавната собственост и за постигането на целите на държавата в това отношение. Следва да предоставя количествена и надеждна информация на обществеността и нейните представители относно управлението на държавните предприятия в интерес на техните собственици. При изслушвания в парламента поверителността може да се гарантира чрез специфични процедури, като например поверителни или закрити заседания. Макар и общопризната като полезна процедура, формата, честотата и съдържанието на този диалог могат да се различават според конституционното право и различните законодателни традиции и роли.

Изискванията за отчетност не трябва да ограничават неоснователно автономността на принципала на собствеността при изпълнението на неговите отговорности. Например, случаите, при които принципалът на собствеността трябва да получи предварителното одобрение на законодателя, трябва да бъдат ограничени и да се отнасят до значителни промени в цялостната политика на собственост, значителни промени в размера на държавния сектор и значителни сделки (инвестиции или дезинвестиции). В по-общ план, принципалът на собствеността следва да се ползва от известна степен на гъвкавост по отношение на своето ресорно министерство, когато е приложимо, спрямо начина, по който се организират и вземат решения по отношение на процедурите и процесите. Принципалът на собствеността може също така да се ползва от известна степен на бюджетна автономност, която може да позволи гъвкавост при наемането, заплащането и задържането на необходимия експертен опит, например чрез срочни договори или дългосрочно командировани представители на частния сектор.

**Е. Държавата трябва да действа като информиран и активен собственик и да упражнява правата си на собственост според правната структура на всяко предприятие.**

За да се избегне ненужната политическа намеса или липсата на контрол поради пасивно отношение към държавната собственост, което води до отрицателни резултати, е важно принципалът на собствеността да се съсредоточи върху ефективното упражняване на правата на собственост. Държавата като собственик обикновено трябва да се държи като всеки основен акционер, когато е в състояние значително да повлияе на предприятието и да бъде информиран и активен акционер, когато държи миноритарен дял. Държавата трябва да упражнява правата си, за да защити собствеността си и да оптимизира стойността си.

Основните права на акционерите включват: i) участие и гласуване на събранията на акционерите; ii) своевременно и редовно получаване на подходяща и достатъчна информация за корпорацията; iii) избор и отстраняване на членове на съвета; iv) одобряване на извънредни сделки; и v) гласуване относно разпределението на дивидентите и прекратяването на предприятието. Принципалът на собствеността следва да упражнява тези права пълноправно и разумно, тъй като това би позволило необходимото влияние върху държавните предприятия, без да нарушава тяхното ежедневно управление. Ефективността и надеждността на управлението и надзора на държавните предприятия до голяма степен ще зависят от способността на принципала на собствеността да използва информирано своите права на акционер и ефективно да изпълнява функциите си по собствеността в държавните предприятия.

Принципалът на собствеността се нуждае от уникални компетенции и трябва да разполага с професионалисти с правни, финансови, икономически и управленски умения, които имат опит в изпълнението на доверителни

отговорности. Тези професионалисти трябва също така ясно да разбират своите роли и отговорности като държавни служители по отношение на държавните предприятия. Освен това принципалът на собствеността следва да включва компетенции, свързани със специфичните задължения, които някои държавни предприятия под техен надзор трябва да поемат по отношение на предоставянето на обществени услуги. Принципалът на собствеността също трябва да има възможността да прибягва до външни консултанти и да сключва договори за някои аспекти на функцията по собствеността, за да упражнява по-добре правата на собственост на държавата. Може, например, да използва специалисти за извършване на оценка, активно наблюдение или гласуване чрез пълномощно от негово име, когато това се счита за необходимо и целесъобразно. Използването на краткосрочни договори и дългосрочно командироване може да бъде полезно в това отношение.

**Нейните основни отговорности включват:**

**1. Да бъде представлявана на общите събрания на акционерите и ефективно да упражнява правото на глас;**

Държавата като собственик трябва да изпълни своето доверително задължение, като упражнява правото си на глас или поне да обясни, ако се въздържи да го направи. Държавата не трябва да се намира в положението да не реагира на предложенията, представени пред общите събрания на акционерите на държавните предприятия. Важно е да бъдат установени подходящи процедури за представителство на държавата на общите събрания на акционерите. Това се постига чрез ясно идентифициране на принципала на собствеността, който представлява акциите на държавата.

За да може държавата да изрази своето становище по въпросите, представени за одобрение на събранията на акционерите, освен това е необходимо принципалът на собствеността да се организира, за да може да представя информиран поглед върху тези въпроси и да го формулира пред съветите на държавните предприятия чрез общото събрание на акционерите.

**2. Да създаде добре структурирани, основани на заслуги и прозрачни процедури за назначаване на съвета в държавните предприятия, в които има пълна или мажоритарна собственост, като активно участва в назначаването на всички съвети на държавните предприятия и допринася за многообразието на съвета;**

Принципалът на собствеността трябва да гарантира, че държавните предприятия имат ефективни и добре функциониращи професионални съвети, с необходимия набор от компетенции за изпълнение на техните отговорности. Това ще включва установяване на структуриран процес на номиниране и активна роля в този процес. Това ще бъде улеснено, ако на принципала на собствеността е

възложена единствената отговорност по организиране на участието на държавата в процеса на номиниране.

Номинирането на съветите на държавните предприятия трябва да бъде прозрачно, ясно структурирано и основано на оценка на разнообразието от необходими умения, компетенции и опит. Изискванията за компетентност и опит следва да произтичат от оценката на действащия съвет и нуждите, свързани с дългосрочната стратегия на предприятието. Тези оценки следва също така да вземат предвид ролята, която играе представителството на служителите в съвета, когато това се изисква от закона или от взаимни споразумения. Съобразяването на номинациите с такива изрични изисквания за компетентност и оценки, вероятно ще доведе до по-професионални, отчетни и бизнес ориентирани съвети.

Съветите на държавните предприятия следва също така да могат да дават препоръки на принципала на собствеността относно одобрените профили на членовете на съвета, изискванията за умения и оценките на членовете на съвета. Създаването на комисии за номиниране може да е полезно, като помага за фокусирането на търсенето на добри кандидати и за по-нататъшното структуриране на процеса по номиниране. В някои страни също се счита за добра практика да се създаде специализирана комисия или „обществен съвет“, който да наблюдава номинациите за съветите на държавните предприятия. Въпреки че такива комисии или обществени съвети могат да имат само препоръчителни правомощия, те биха могли да окажат силно влияние на практика върху увеличаването на независимостта и професионализма на съветите на държавното предприятие. Предложените кандидатури следва да бъдат оповестени преди общото събрание на акционерите, с адекватна информация за професионалната подготовка и експертния опит на съответните кандидати.

Също така би било от полза за принципала на собствеността да поддържа база данни с квалифицирани кандидати, разработена чрез открит състезателен процес. Друго средство за подобряване на качеството на процеса на търсене е използването на агенции за професионално набиране на персонал или международни конкурси. Тези практики могат да помогнат за разширяване на групата от квалифицирани кандидати за съветите на държавните предприятия, особено по отношение на експертния опит в частния сектор и международния опит. Процесът може също така да благоприятства за по-голямото многообразие на съвета, включително и за баланса между половете.

Принципалът на собствеността следва да вземе предвид *Препоръката* на *ОИСР относно равенството между половете в образованието, заетостта и предприемачеството*. В нея се препоръчва на юрисдикциите да насърчават мерки като доброволни цели, изисквания за оповестяване и частни инициативи, които подобряват равенството между половете в управителните съвети и във висшето ръководство на котираните на борсата дружества, и да се вземат предвид разходите и ползите от други подходи като квотите в съветите. Когато държавните

предприятия предоставят обществени услуги, също са уместни и препоръките относно равенството между половете в публичния сектор. Според тях властите следва да предприемат мерки, включително въвеждане на механизми за подобряване на баланса между половете на ръководни позиции в публичния сектор, като например изисквания за оповестяване, определяне на цели или квоти за жени на висши ръководни постове.

**3. Да определя и наблюдава изпълнението на широките мандати и цели за държавните предприятия, включително финансови цели, цели за капиталовата структура и нива на толериране на риска;**

Държавата като активен собственик следва, както беше споменато по-горе, да определя и разяснява широки мандати и цели за предприятията, които са изцяло държавни. Когато държавата не е единственият собственик на дадено държавно предприятие, тя по принцип не е в състояние официално да „възложи мандат за“ изпълнението на специфични цели, а по-скоро съобщава своите очаквания чрез стандартните канали като значителен акционер.

Мандатите на държавните предприятия са кратки документи, които представят кратък преглед на дългосрочните цели на дадено държавно предприятие на високо ниво, в съответствие с установената обосновка за държавната собственост в предприятието. Обикновено мандатът определя преобладаващите дейности на държавното предприятие и дава някои указания относно основните му икономически цели и, когато е уместно, целите на обществената политика. Например, държавата може да определи мандата на своя държавен оператор на пощенски услуги, както следва: „Да управлява националното пощенско обслужване самостоятелно и да поддържа универсална услуга на достъпни цени, за да отговори на нуждите на населението на държавата“. Ясно дефинираните мандати помагат за осигуряване на подходящи нива на отчетност на ниво предприятие и могат да спомогнат за ограничаване на непредвидими промени в дейността на дадено предприятие, като например еднократни особени задължения, наложени от държавата, които могат да застрашат търговската жизнеспособност на държавно предприятие. Те също така осигуряват рамка, която да помогне на държавата да дефинира и впоследствие да наблюдава изпълнението на по-непосредствените цели и задачи на дадено държавно предприятие.

В допълнение към определянето на широките мандати на държавните предприятия, принципалът собствеността следва също така да обявява по-конкретни финансови, оперативни и нефинансови цели за резултатите на държавните предприятия и редовно да наблюдава тяхното изпълнение. Това ще спомогне за избягване на ситуацията, при която на държавните предприятия се предоставя прекомерна автономност при определянето на собствените им цели или при определяне на естеството и обхвата на задълженията им за обществена услуга. Целите могат да включват избягване на изкривяването на пазара и

постигане на рентабилност, изразени под формата на конкретни цели, като например цели за постигане на норма на възвръщаемост, политика за дивиденти и насоки за оценка на целесъобразността на капиталовата структура. Определянето на цели може да включва компромиси, например между акционерната стойност, дългосрочния инвестиционен капацитет, задълженията за обществена услуга и дори сигурността на работните места. Следователно държавата трябва да отиде по-далеч от определянето на основните си цели като собственик; тя следва също така да посочи своите приоритети и да изясни как управлява присъщите компромиси. По този начин държавата трябва да избягва намеса в оперативните въпроси и така да зачита независимостта на съвета.

**4. Да създаде системи за отчитане, които позволяват на принципала на собствеността редовно да наблюдава, одитира и оценява резултатите на държавните предприятия, както и да наблюдава и контролира тяхното съответствие с приложимите стандарти за корпоративно управление;**

За да може принципалът на собствеността да взема информирани решения по ключови корпоративни въпроси, то следва да гарантира, че получава своевременно необходимата и целесъобразна информация. Принципалът на собствеността следва също така да установи средства, които да позволяват непрекъснато наблюдение на дейността и резултатите на държавните предприятия. Принципалът на собствеността трябва да гарантира наличието на подходящи външни системи за отчитане за всички държавни предприятия. Системите за отчитане следва да предоставят на принципала на собствеността реална представа за резултатите или финансовото състояние на предприятието, което му позволява да реагира навреме и да бъде селективен в своята намеса.

Принципалът на собствеността трябва да разработи подходящи механизми и да избере подходящи методи за оценка, за да наблюдава работата на държавните предприятия въз основа на заложените им цели. В това отношение би могло да се подпомогне разработването на систематичен сравнителен анализ на резултатите на държавните предприятия спрямо частни или публични предприятия, както в страната, така и в чужбина. За държавните предприятия без предприятие-аналог, спрямо което да се направи сравнение на цялостните резултати, могат да се правят сравнения по отношение на някои елементи от техните операции и резултати. Този бенчмаркинг следва да обхваща производителността и ефективното използване на труда, активите и капитала. Този бенчмаркинг е особено важен за държавните предприятия, работещи в сектори, в които не са изправени пред конкуренция. Това позволява на държавните предприятия, принципала на собствеността и широката общественост да оценяват по-добре представянето на държавните предприятия и да отразяват тяхното развитие.

Ефективният мониторинг на резултатите на държавните предприятия може да бъде улеснен чрез наличието на адекватни счетоводни и одиторски компетенции в рамките на принципала на собствеността, за да се осигури подходяща

комуникация със съответните партньори, както с финансовите служби на държавните предприятия, така и с функцията за вътрешен одит и специфични държавни контрольори. Принципалът на собствеността също така трябва да изисква от съветите на държавните предприятия да установят адекватни мерки за вътрешен контрол, етика и съобразност с цел откриване и предотвратяване на нарушения на закона.

**5. Да разработи политика за оповестяване на информация за държавните предприятия, която идентифицира каква информация трябва да бъде публично оповестена, подходящите канали за оповестяване и механизми за гарантиране на качеството на информацията;**

За да се гарантира адекватна отчетност от страна на държавните предприятия пред акционерите, органите за отчитане и широката общественост, държавата като собственик следва да разработи и обяви последователна политика за прозрачност и оповестяване на предприятията, които притежава. Политиката за оповестяване следва да подчертава необходимостта държавните предприятия да докладват съществена информация. Разработването на политиката за оповестяване следва да се основава на обширен преглед на съществуващите правни и регулаторни изисквания, приложими към държавните предприятия, както и на идентифицирането на всякакви пропуски в изискванията и практиките в сравнение с добрите практики и националните изисквания за котиране на борсата. Въз основа на този процес на преглед, държавата може да обмисли редица мерки за подобряване на съществуващата рамка за прозрачност и оповестяване, като например предлагане на изменения в правната и регулаторна рамка или разработване на специфични насоки, принципи или кодекси за подобряване на практиките на ниво предприятие. Процесът трябва да включва структурирани консултации със съвета и ръководството на държавните предприятия, както и с регулаторите, представителите на законодателната власт и други заинтересовани страни.

Принципалът на собствеността следва да обявява на широка и ефективна основа рамката за прозрачност и оповестяване на държавните предприятия, както и да насърчава прилагането и да гарантира качеството на информацията на ниво предприятие. Примери за такива механизми включват: разработване на ръководства и обучителни семинари за държавни предприятия; специални инициативи като награди за резултатност, които отличават отделни държавни предприятия за висококачествени практики за оповестяване; и механизми за измерване, оценка и докладване на изпълнението на изискванията за оповестяване от страна на държавните предприятия.

**6. Когато е уместно и разрешено от правната система и нивото на собственост на държавата, да поддържа непрекъснат диалог с външни одитори и специфични органи за държавен контрол;**

Националното законодателство варира по отношение на комуникацията с външни одитори. В някои юрисдикции това е прерогатив на съвета на директорите. В други случаи, когато става дума за изцяло държавна собственост, се очаква структурата за собствеността като единствен представител на годишното общо събрание да комуникира с външните одитори. В този случай, за да изпълни тази функция, принципалът на собствеността ще има нужда от капацитет, включително подробни познания за финансовата отчетност. В зависимост от законодателството, принципалът на собствеността може да има право, чрез годишното събрание на акционерите, да номинира и дори да назначава външни одитори. Що се отнася до предприятията със 100% държавна собственост, принципалът на собствеността следва да поддържа непрекъснат диалог с външни одитори, както и със специфичните държавни контрольори, когато има такива. Този непрекъснат диалог може да бъде под формата на редовен обмен на информация, срещи или дискусии, когато възникнат конкретни проблеми. Външните одитори ще предоставят на принципала на собствеността външен, независим и квалифициран поглед върху представянето и финансовото състояние на държавните предприятия. Въпреки това непрекъснатият диалог на принципала на собствеността с външни одитори и държавни контрольори не трябва да бъде за сметка на отговорността на съвета.

Когато държавните предприятия се търгуват публично или са частично притежавани, принципалът на собствеността трябва да зачита правата и справедливото отношение към миноритарните акционери. Диалогът с външните одитори не трябва да осигурява на принципала на собствеността каквато и да е привилегирована информация и следва да е съобразен с разпоредбите относно привилегированата и поверителна информация.

**7. Да създаде ясна политика за възнагражденията на съветите на държавните предприятия, която е благоприятна за дългосрочния и средносрочния интерес на предприятието и може да привлече и мотивира квалифицирани професионалисти.**

Налице е силен аргумент за съгласуване на възнагражденията на членовете на съветите на държавните предприятия с практиките на частния сектор. За държавните предприятия с преобладаващо икономически цели, функциониращи в конкурентна среда, нивата на възнагражденията на съвета следва да отразяват пазарните условия, доколкото това е необходимо за привличане и задържане на висококвалифицирани членове на съвета. Трябва обаче да се внимава и ефективно да се управлява всяка потенциална реакция срещу държавните предприятия и принципала на собствеността поради негативното обществено възприятие, предизвикано от прекомерните нива на възнаграждение на съвета. Това може да представлява предизвикателство за привличането на водещи таланти в съветите на държавните предприятия, въпреки че понякога се вземат предвид и други фактори като ползи за репутацията, престиж и създаване на контакти, които представляват немаловажни аспекти на възнаграждението на съвета.

# АНОТАЦИИ КЪМ ГЛАВА III: ДЪРЖАВНИ ПРЕДПРИЯТИЯ НА ПАЗАРА

***В съответствие с обосновката за държавната собственост, правната и регулаторна рамка за държавните предприятия трябва да осигури равни условия и лоялна конкуренция на пазара, когато държавните предприятия извършват икономически дейности.***

Когато държавните предприятия участват в икономически дейности, е общоприето, че тези дейности трябва да се извършват без никакви неправомерни предимства или неизгодно положение по отношение на други държавни или частни предприятия. Налице е по-слаб консенсус за това как на практика трябва да се постигне равнопоставеност – особено когато държавните предприятия съчетават своите икономически дейности с важни цели на обществената политика. В допълнение към специфичните предизвикателства, като например гарантиране на еднакво финансово, регулаторно и данъчно третиране, се появяват някои по-важни въпроси, включително определяне на разходите за дейностите за обществени услуги и, при възможност, разделяне на икономическите дейности и целите на обществената политика. Публикацията на ОИСР (2012 г.) *Конкурентна неутралност: Поддържане на равнопоставеност между публичния и частния бизнес*, която представя най-добри практики от страните членки на ОИСР, трябва да служи като вдъхновение за регулаторите и създателите на политики.

**А. Трябва да има ясно разграничение между държавната функция на собственост и други държавни функции, които могат да повлияят на условията за държавните предприятия, особено по отношение на регулирането на пазара.**

Когато държавата играе двойна роля на пазарен регулатор и собственик на държавни предприятия с икономически операции (като наскоро дерегулирани и често частично приватизирани мрежови индустрии), държавата става същевременно основен участник на пазара и арбитър. Това може да създаде конфликт на интереси, който не е в полза на предприятието, държавата или обществеността. Пълното административно и правно разделяне на отговорностите за собствеността и регулирането на пазара е основна предпоставка за създаване на равни условия за държавните предприятия и частните дружества и за избягване на изкривяване на конкуренцията. Подобно разделение се препоръчва и от *Принципите на ОИСР за регулаторна реформа*.

Друг важен случай е използването на държавните предприятия като средства за изпълнение на конкретни цели на обществената политика, като например прилагането на индустриалната политика. В такива случаи липсата на разделение между функциите по собствеността и формулирането на политики е проблематично по редица причини, посочени в Насоките, и лесно може да доведе до обърквене на цели и конфликт на интереси между клоновете на държавното управление. Разделянето на индустриалната политика и собствеността не трябва да пречи на необходимата координация между съответните органи и ще подобри идентифицирането на държавата като собственик и ще благоприятства прозрачността при определянето на целите и мониторинга на резултатите.

За да се предотвратят конфликти на интереси, е необходимо също така да се разграничи ясно функцията на собственост от всички субекти в държавната администрация, които могат да бъдат клиенти или основни доставчици на държавните предприятия. Трябва да бъдат премахнати юридическите и неюридически пречки пред справедливото възлагане на обществени поръчки. При осъществяването на ефективно разделение между различните роли на държавата по отношение на държавните предприятия трябва да се вземат предвид както предполагаемите, така и действителните конфликти на интереси.

**Б. Заинтересованите страни и другите заинтересовани субекти, включително кредитори и конкуренти, следва да имат достъп до ефективна защита чрез непредубедени правни или арбитражни процеси, когато считат, че техните права са били нарушени.**

Държавните предприятия, както и държавата като акционер, не трябва да бъдат защитени от искове в съдилищата, в случай че са обвинени в нарушаване на закона или неспазване на договорни задължения. Заинтересованите страни трябва да могат да завеждат искове срещу държавните предприятия и държавата като собственик в съдилища и/или трибунали и да бъдат третирани справедливо и равноправно в такива дела от съдебната система. Те трябва да са в състояние да го направят, без да се страхуват от неблагоприятна реакция от страна на държавните власти, които упражняват правата на собственост върху държавното предприятие, което е предмет на спора.

**В. Когато държавните предприятия съчетават икономически дейности и цели на обществената политика, трябва да се поддържат високи стандарти на прозрачност и оповестяване на техните разходи и приходи, като се дава възможност за приписване към основните области на дейността.**

Когато държавните предприятия съчетават икономически дейности и цели на обществената политика, структурното разделяне на тези дейности, когато е възможно и ефективно, може да улесни процеса на определяне, остойностяване и финансиране на целите на обществената политика. Структурното разделяне предполага разделяне на предишно интегрирано предприятие в икономически

дейности и части, които имат за задача да изпълняват целите на обществената политика. Съществуват различни степени на разделяне, вариращи от счетоводно, функционално или корпоративно разделяне. Трябва обаче да се признае, че в зависимост от производствените фактори на отделните държавни предприятия, включително технологията, капиталовото оборудване и човешкия капитал, разделянето не винаги е осъществимо и, когато е възможно, понякога не е икономически ефективно.

Икономическите дейности на субекти, които остават интегрирани с други части на правителствения сектор, обикновено споделят разходи и/или активи и пасиви. Осигуряването на равни условия в този случай изисква, първо, висока степен на прозрачност и оповестяване по отношение на структурата на разходите. Тази точка е още по-важна, когато целите на обществената политика на дадено държавно предприятие са предмет на държавни субсидии или друго преференциално третиране. Второ, следва да се предприеме разделяне на разходите и активите между отчетите, съответстващи на икономическите дейности и целите на обществената политика. Подобни усилия бяха обект на международното нормотворчество. Разделянето на икономическите дейности и целите на обществената политика също така помага да се избегне кръстосано субсидиране, нарушаващо пазара, между двата вида дейности.

**Г. Разходите, свързани с целите на обществената политика, следва да се финансират от държавата и да се оповестяват.**

За да се запазят равнопоставените условия с частните конкуренти, държавните предприятия трябва да бъдат адекватно компенсирани за изпълнението на целите на обществената политика, като се вземат мерки за избягване както на прекомерни, така и на прекалено ниски компенсации. От една страна, ако държавните предприятия са компенсирани за своите дейности, свързани с обществената политика, това може да доведе до ефективна субсидия за техните конкурентни дейности, като по този начин се наруши равнопоставеността с частните конкуренти. От друга страна, при компенсация за общественополитически дейности може да се застраши жизнеспособността на предприятието.

Ето защо е важно всички разходи, свързани с изпълнението на целите на обществената политика, да бъдат ясно идентифицирани, разкрити и адекватно компенсирани от държавата въз основа на специфични законови разпоредби и/или чрез договорни механизми, като договори за управление или услуги. Също така следва да бъдат оповестени свързаните схеми за финансиране. Компенсацията следва да бъде структурирана по начин, с който се избягва изкривяването на пазара. Това е особено валидно, ако засегнатите държавните предприятия преследват цели на обществената политика в допълнение към икономическите дейности. В случаите, когато държавните предприятия са печеливши, компенсацията може да бъде под формата на пропуснати приходи от дивиденти за

държавата, които имат равностоен ефект на субсидия, но независимо от формите, компенсацията трябва да бъде идентифицирана и осчетоводена. Важно е компенсацията, предоставена на държавните предприятия, да бъде калибрирана спрямо действителните разходи за изпълнение на добре дефинирани цели на обществената политика и да не се използва за компенсиране на финансовата или оперативната неефективност. Финансирането и изпълнението на целите на обществената политика следва също да бъдат наблюдавани и оценявани чрез цялостната система за мониторинг на резултатите.

**Д. Като ръководен принцип държавните предприятия, извършващи икономическа дейност, не следва да бъдат освободени от прилагането на общи закони, данъчни кодекси и регламенти. Законите и подзаконовите актове не трябва да дискриминират неправомерно между държавните предприятия и техните пазарни конкуренти. Правната форма на държавните предприятия трябва да позволява на кредиторите да предявяват претенциите си и да инициират процедури по несъстоятелност.**

Въпреки че в някои страни държавните предприятия са освободени от определени закони и подзаконови актове (напр. закони за данъчното облагане, конкуренцията и несъстоятелността, както и наредби за зониране и строителни норми), такива изключения следва да се избягват; когато те съществуват, те трябва да бъдат ограничени и прозрачни, а държавните предприятия, доколкото е възможно, да се придържат към политиките, на които се основават тези закони и подзаконови актове. Всички изключения от прилагането на общи закони или наредби, които водят до благоприятно третиране на държавните предприятия или засягат обществената безопасност, трябва да бъдат оповестени или от принципала на собствеността, или от отделни държавни предприятия.

Държавните предприятия и техните частни конкуренти следва по принцип да бъдат третирани еднакво, включително по отношение на националното третиране и правилата за достъп до пазара. Това включва прилагането на *Декларацията на ОИСР относно международните инвестиции и мултинационалните предприятия* и *Кодексите на ОИСР за либерализация,* където е приложимо.

**Е. Икономическите дейности на държавните предприятия трябва да се извършват при пазарни условия по отношение на достъпа до дългово и капиталово финансиране.**

Независимо дали финансирането за икономическите дейности на държавно предприятие идва от държавния бюджет или от свободния пазар, следва да се предприемат мерки за гаранция, че условията за финансиране с дълг и собствен капитал са пазарни.

**По-специално:**

**1. Отношенията на държавните предприятия с всички финансови институции, както и с нефинансовите държавни предприятия, следва да се основават на чисто търговски принципи.**

Понякога кредиторите изглежда приемат, че има имплицитна държавна гаранция за дълговете на държавните предприятия. Тази ситуация в много случаи води до изкуствено ниски разходи за финансиране, които нарушават конкурентната среда. Освен това в страните, в които държавните финансови институции са сред основните кредитори на държавните предприятия, участващи в икономически дейности, има голяма вероятност от конфликт на интереси. Разчитането на държавни финансови институции може да предпази държавните предприятия от важен източник на пазарен мониторинг и натиск, като по този начин изкривява тяхната структура на стимули и води до прекомерна задлъжнялост, пропилени ресурси и пазарни изкривявания.

Необходимо е ясно разграничение между отговорностите на държавата и държавните предприятия по отношение на кредиторите. Трябва да се разработят механизми за управление на конфликтите на интереси и да се гарантира, че държавните предприятия развиват отношения с държавни банки, други финансови институции, както и с други държавни предприятия, основани на чисто търговски основания. Държавните банки следва да предоставят кредити на държавните предприятия при същите условия, както за частните дружества. Тези механизми могат да включват и ограничения и строг контрол на членовете на съветите на

държавните предприятия, които са в управителните съвети на държавни банки.

Когато държавата предоставя гаранции на държавните предприятия, за да компенсира неспособността си да им предостави собствен капитал, могат да възникнат допълнителни проблеми. Като общоприложим принцип държавата не трябва да дава автоматична гаранция по отношение на задълженията на държавните предприятия. Следва да се разработят справедливи практики по отношение на оповестяването и възстановяването на държавните гаранции, а държавните предприятия да бъдат насърчавани да търсят финансиране от капиталовите пазари. Що се отнася до търговските кредитори, държавата трябва да изясни на всички участници на пазара своята липса на подкрепа за понесените от държавните предприятия задължения. Тя следва също така да разгледа механизмите за налагане на компенсаторни плащания към националната хазна от държавните предприятия, които се ползват от по-ниски разходи за финансиране, отколкото частните дружества при подобни обстоятелства.

**2. Икономическите дейности на държавните предприятия не следва да се ползват от непряка финансова подкрепа, която предоставя предимство спрямо частните конкуренти, като например преференциално финансиране,**

**данъчни просрочия или преференциални търговски кредити от други държавни предприятия. Икономическите дейности на държавните предприятия не трябва да използват ресурси (като енергия, вода или земя) на цени или при условия, които са по-благоприятни от тези за частните конкуренти.**

За да се запазят равнопоставените условия, държавните предприятия трябва да бъдат обект на еднакво или еквивалентно данъчно третиране като частните конкуренти при сходни обстоятелства. В допълнение към повдигнатите по-горе въпроси, не трябва да има и очаквания, че държавните предприятия могат да се възползват от близостта си до държавните власти, за да се ползват с данъчни просрочия или да бъдат обект на снизходително прилагане на данъчните правила.

Държавните предприятия също така като цяло не трябва да се възползват от „извънпазарни“ споразумения от други държавни предприятия, като например за търговски кредити. Освен ако не са напълно съвместими с обичайните корпоративни практики, такива договорености представляват преференциално кредитиране. Държавата трябва да предприеме мерки, за да гарантира, че сделките между държавни предприятия се извършват с чисто търговски характер.

**3. От икономическите дейности на държавните предприятия следва да се изисква да регистрират норми на възвръщаемост, които, като се вземат предвид техните оперативни условия, съответстват на тези, получени от конкурентни частни предприятия.**

От икономическите дейности на държавните предприятия следва да се очаква да регистрират норма на възвръщаемост, сравнима в дългосрочен план с тези на конкурентните компании. Нормите на възвръщаемост (RoR) трябва да се разглеждат в продължение на дълъг период от време, като се има предвид, че дори сред частните дружества, работещи в силно конкурентна среда, нормите на възвръщаемост могат да се различават значително в краткосрочен и средносрочен план. Нещо повече, финансирането с дялово участие, осигурено от държавния бюджет, трябва да бъде обвързано с изискването за минимална очаквана норма на възвръщаемост, която е в съответствие с дружествата от частния сектор при подобни обстоятелства. Редица правителства позволяват по-ниска норма на възвръщаемост да компенсират аномалиите в баланса, като например временни нужди за високи капиталови разходи. Това не е необичайно в други части на корпоративния сектор и, ако бъде внимателно калибрирано, не означава отклонение от практиките, които са в съответствие с поддържането на равни условия. Обратно, някои правителства също са склонни да намаляват изискванията за норма на възвръщаемост, за да компенсират държавните предприятия за такива цели на обществената политика, с които са натоварени. Това не е добра практика, тъй като този вид цел, както се обсъжда на други места в Насоките, следва да се ползва с отделна компенсация и да бъде по-тясно свързана с действителните разходи за целите на обществената политика.

**Ж. Когато държавните предприятия участват в обществени поръчки, независимо дали са участници в търга или възложители, съответните процедури следва да бъдат конкурентни, недискриминационни и да бъдат защитени с подходящи стандарти за прозрачност.**

Участието на държавните предприятия в процесите за възлагане на обществени поръчки е повод за загриженост за правителствата, ангажирани да осигурят равнопоставеност. Не е сложно да се планират режими на търгове, които по същество не благоприятстват никоя категория участници в търга, и наистина това се предвижда в законодателството на все по-голям брой юрисдикции. Изпълнението на практика обаче може да се окаже сложно. В отделните страни има различния относно дали тези правила са ограничени до обществените поръчки на сектор държавно управление или се разпростират до обществените поръчки на държавните предприятия. Когато държавните предприятия участват в обществените поръчки, независимо дали са участник в търга или възложител, съответните процедури следва да бъдат прозрачни, конкурентни, недискриминационни и защитени с подходящи стандарти за прозрачност. Като цяло, дейностите на държавните предприятия могат да бъдат разделени на две части: дейности, които са за търговска продажба или препродажба; и дейности за изпълнение на правителствени цели. В случаите, когато дадено държавно предприятие изпълнява правителствена цел, или доколкото дадена дейност позволява на дадено предприятие да изпълнява такава цел, държавното предприятие трябва да приеме насоки за държавни поръчки, които гарантират равнопоставени условия за всички конкуренти – държавни или други. Държавните монополи следва да прилагат същите правила за обществени поръчки, приложими към сектора на държавното управление.

# АНОТАЦИИ КЪМ ГЛАВА IV: РАВНО ТРЕТИРАНЕ НА АКЦИОНЕРИТЕ И ДРУГИТЕ ИНВЕСТИТОРИ

***Когато държавните предприятия са регистрирани на борсата или по друг начин имат недържавни инвеститори сред своите собственици, държавата и предприятията трябва да зачитат правата на всички акционери и да осигурят равнопоставено третиране на акционерите и равен достъп до корпоративна информация.***

В интерес на държавата е да гарантира, че във всички предприятия, в които има дял, всички акционери се ползват с равно третиране. Репутацията на държавата в това отношение ще повлияе върху способността на държавните предприятия да привличат външно финансиране и върху оценката на предприятието. Ето защо трябва да се гарантира, че другите акционери не възприемат държавата като непрозрачен, непредвидим и несправедлив собственик. Напротив, държавата трябва да се утвърди като пример и да следва най-добрите практики по отношение на третирането на акционерите.

**А. Държавата трябва да се стреми към пълно прилагане на *Принципите на ОИСР за корпоративното управление,* когато тя не е едноличен собственик на държавни предприятия, както и на всички приложими раздели, когато е едноличен собственик на държавни предприятия. Що се отнася до защитата на акционерите, това включва:**

**1. Държавата и държавните предприятия трябва да гарантират, че всички акционери се ползват с равно третиране.**

Когато част от капитала на държавните предприятия се държи от частни акционери, било то институционални или индивидуални, държавата трябва да зачита техните права. Акционерите, различни от държавата, следва по-специално да бъдат защитени срещу злоупотреба от страна на държавата като собственик и следва да имат ефективни средства за обезщетение. Търговията с вътрешна информация и злоупотребата с вътрешни сделки трябва да бъдат забранени. Правата на преимуществено закупуване и квалифицираните мнозинства за някои решения на акционерите също могат да бъдат полезен *ex-ante* начин за осигуряване на защита на миноритарните акционери. Следва да се обърне

специално внимание на защитата на акционерите в случаите на частична приватизация на държавни предприятия.

Като основен акционер държавата в много случаи е в състояние да взема решения на общите събрания на акционерите без съгласието на други акционери. Обикновено тя може да вземе решение относно състава на съвета на директорите. Макар тази власт за вземане на решения да е законно право, което произтича от собствеността, е важно държавата да не злоупотребява с ролята си на основен акционер, например като преследва цели, които не са в интерес на предприятието и следователно са във вреда на други акционери. Злоупотребата може да възникне чрез неподходящи сделки със свързани лица, пристрастни бизнес решения или промени в капиталовата структура, благоприятстващи контролиращите акционери.

Принципалът на собствеността следва да разработи насоки относно равното третиране на акционерите, различни от държавата. Той трябва да гарантира, че отделните държавни предприятия, и по-специално техните съвети, са напълно наясно с важността на отношенията с акционерите и активно ги подобряват. Когато държавата е в състояние да упражнява определена степен на контрол, която надхвърля нейното дялово участие, тогава има потенциал за злоупотреба. Използването на златни акции следва да бъде ограничено до случаите, в които те са строго необходими за защита на някои основни обществени интереси като тези, свързани със защитата на обществената сигурност и са пропорционални на преследването на тези цели. Освен това правителствата трябва да оповестят наличието на акционерни споразумения и капиталови структури, които позволяват на акционер да упражнява контрол върху корпорацията, непропорционален на собствеността на акционера в предприятието.

**2. Държавните предприятия трябва да спазват висока степен на прозрачност, включително като общо правило, равно и едновременно оповестяване на информация към всички акционери.**

Решаващо условие за защита на акционерите е осигуряването на висока степен на прозрачност. Като общо правило съществената информация следва да се докладва на всички акционери едновременно, за да се гарантира равното им третиране. Освен това трябва да бъдат оповестени всички акционерни споразумения, включително споразумения за информация, които обхващат членовете на съвета.

Миноритарните и други акционери следва да имат достъп до цялата необходима информация, за да могат да вземат информирани инвестиционни решения. Междувременно значимите акционери, включително принципалът на собствеността, не трябва да злоупотребяват с информацията, която могат да получат като акционери или членове на съвета. При държавните предприятия, които не са регистрирани на борсата, другите акционери обикновено са добре известни и често имат привилегирован достъп до информация, например чрез

представители в съвета. Въпреки това независимо от качеството и пълнотата на правната и регулаторна рамка относно оповестяването на информация, принципалът на собствеността следва да гарантира, че всички предприятия, в които държавата има акции, прилагат механизми и процедури, за да гарантират лесен и равен достъп до информация на всички акционери. С особено внимание трябва да се гарантира, че когато държавните предприятия са частично приватизирани, държавата като акционер не трябва да има по-голямо участие във вземането на корпоративни решения или достъп до информация, отколкото пропорционалното за нейното дялово участие.

**3. Държавните предприятия трябва да развиват активна политика на комуникация и консултации с всички акционери.**

Държавните предприятия, включително всяко предприятие, в което държавата е миноритарен акционер, следва да идентифицира своите акционери и да ги информира своевременно и систематично за съществени събития и предстоящи събрания на акционерите. Следва също така да им предоставя достатъчна предварителна информация по въпроси, които ще бъдат предмет на вземане на решение. Отговорност на съвета на държавно предприятие е да гарантира, че предприятието изпълнява задълженията си по отношение на предназначената за акционерите информация. При това, държавните предприятия трябва не само да прилагат съществуващата правна и регулаторна рамка, но и да бъдат насърчавани да я преизпълняват, когато е уместно, за да изградят доверие и надеждност, като се избягват твърде тежки изисквания. Когато е възможно, активната консултация с миноритарните акционери ще помогне за подобряване на процеса на вземане на решения и за приемането на ключови решения.

**4. Участието на миноритарните акционери в събранията на акционерите трябва да бъде улеснено, така че те да могат да вземат участие в основни корпоративни решения като избор на съвет.**

Миноритарните акционери могат да бъдат загрижени относно актуални решения, които се вземат извън събранията на акционерите или заседанията на съвета на държавните предприятия. Това е легитимна загриженост за котираните на борсата дружества със значителен или контролиращ акционер, но може да бъде и проблем в дружества, в които държавата е основен акционер. Може да е уместно държавата като собственик да увери миноритарните акционери, че техните интереси са взети под внимание. В ситуации, в които може да има конфликт между интересите на държавата и тези на миноритарните акционери, като сделките със свързани лица, следва да се обмисли участието на миноритарните акционери в процеса на одобрение на такива сделки.

Правото на участие в общи събрания на акционерите е основно право на акционер. За да насърчат миноритарните акционери да участват активно в общите събрания на акционерите на държавните предприятия и да улеснят упражняването

на техните права, държавните предприятия могат да приемат специфични механизми. Те биха могли да включват квалифицирани мнозинства за някои решения на акционерите и, когато се счете за полезно спрямо обстоятелствата, възможността да се използват специални избирателни правила, като например кумулативно гласуване. Допълнителните мерки следва да включват улесняване на неприсъственото гласуване или разработване на електронни средства като начин за намаляване на разходите за участие. Освен това участието на притежаващите акции служители в общите събрания на акционерите би могло да се улесни, например чрез събиране на гласовете на пълномощници от страна на служителите-акционери.

Важно е всеки специален механизъм за защита на миноритарните акционери да бъде внимателно балансиран. Трябва да облагодетелства всички миноритарни акционери и в никакъв случай да не противоречи на концепцията за равно третиране. Не трябва нито да възпрепятства държавата като мажоритарен акционер да упражнява своето законно влияние върху решенията, нито трябва да позволява на миноритарните акционери неоснователно да възпрепятстват процеса на вземане на решения.

**5. Сделките между държавата и държавните предприятия, както и между самите държавни предприятия, следва да се осъществяват в съответствие с пазарните условия.**

За да се гарантира равно третиране на всички акционери, сделките между държавата и държавните предприятия трябва да се осъществяват при същите условия като тези между всички други участници на пазара. Това е концептуално свързано с въпроса за сделките със свързани лица, включващи злоупотреби, но се различава дотолкова, доколкото „свързаните лица“ са по-слабо дефинирани при държавната собственост. На правителството се препоръчва да гарантира пазарната последователност на всички сделки на държавните предприятия с държавата и контролираните от държавата субекти и, ако е уместно, да ги тества за достоверност. Въпросът е допълнително свързан със задълженията на съвета, които се разглеждат другаде в настоящите Насоки, тъй като защитата на всички акционери е ясно изразен дълг на лоялност от страна на членовете на съвета към предприятието и неговите акционери.

**Б. Националните кодекси за корпоративно управление трябва да бъдат спазвани от всички регистрирани на борсата и, когато е възможно, от нетъргуваните на борсата държавни предприятия.**

Повечето страни имат кодекси за корпоративно управление за предприятията, регистрирани на борсата. Механизмите за тяхното прилагане обаче се различават значително, като някои от тях са само консултативни, други се прилагат (от фондовите пазари или регулаторите на ценни книжа) на принципа за „спазване или обяснение“, а трети са задължителни. Основна предпоставка в Насоките е, че

държавните предприятия трябва да бъдат подчинени на стандартите за управление с най-добри практики на регистрираните на борсата държавни предприятия. Това означава, че както търгуваните, така и нетъргуваните на борсата държавни предприятия трябва винаги да се съобразяват с националния кодекс за корпоративно управление, независимо от това колко „задължителен“ е той.

**В. Когато от държавните предприятия се изисква да изпълняват цели на обществената политика, адекватна информация за тях трябва да бъде на разположение по всяко време на акционерите, различни от държавата.**

1. Като част от ангажимента си да осигури висока степен на прозрачност спрямо всички акционери, държавата трябва да гарантира, че пред акционерите, различни от държавата, се оповестява съществена информация за всякакви цели на обществената политика, която се очаква да изпълни. Съответната информация следва да бъде оповестена на всички акционери към момента на инвестицията и да бъде предоставяна непрекъснато през целия период на инвестицията.

**Г. Когато държавните предприятия участват в проекти за сътрудничество, като съвместни предприятия и публично-частни партньорства, договарящата страна трябва да гарантира, че се спазват договорните права и че споровете се разглеждат своевременно и обективно.**

Когато държавните предприятия участват в проекти за сътрудничество с частни партньори, трябва да се внимава за спазването на договорните права на всички страни и да се гарантира ефективна защита и/или механизми за разрешаване на спорове. Другите приложими препоръки на ОИСР следва да се спазват, по-специално *Принципите на ОИСР за публичното управление на публично-частните партньорства,* както и в съответните сектори – *Принципите на ОИСР за участие на частния сектор в инфраструктурата.* Една от основните препоръки от тези инструменти е, че трябва да се отдели специално внимание за мониторинг и управление на всякакви косвени или изрични фискални рискове за правителството, произтичащи от публично-частни партньорства или други договорености, в които участват държавните предприятия.

Освен това официалните споразумения между държавните и частните партньори, или между държавните предприятия и частните партньори, следва ясно да определят съответните отговорности на партньорите по проекта в случай на непредвидени събития, като в същото време трябва да има достатъчна гъвкавост за предоговаряне на договорите в случай на нужда. Механизмите за разрешаване на спорове трябва да гарантират, че всички спорове, възникнали по време на проекта, се разглеждат по справедлив и своевременен начин, без да се засягат други средства за правна защита.

# АНОТАЦИИ КЪМ ГЛАВА V: ОТНОШЕНИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОТГОВОРЕН БИЗНЕС

***Политиката за държавна собственост трябва изцяло да признае отговорностите на държавните предприятия към заинтересованите страни и да изиска от държавните предприятия да докладват за отношенията си със заинтересованите страни. Трябва да бъдат изяснени всички очаквания на държавата по отношение на отговорното бизнес поведение на държавните предприятия.***

В някои страни от ОИСР правният статут, регламентите или взаимните споразумения/договори предоставят на заинтересованите страни определени права в държавните предприятия. Някои държавни предприятия могат дори да се характеризират с различни управленски структури по отношение на правата, предоставени на заинтересованите страни, главно представителство на ниво съвет на работниците или други права за консултации/вземане на решения на представителите на работниците и организациите на потребителите, например чрез консултативни съвети.

Държавните предприятия трябва да признаят значението на отношенията със заинтересованите страни за изграждане на устойчиви и финансово стабилни предприятия. Отношенията със заинтересованите страни са особено важни за държавните предприятия, тъй като те могат да бъдат от решаващо значение за изпълнението на задълженията за обществени услуги, когато такива са налице и като държавни предприятия в някои инфраструктурни сектори могат да имат жизненоважно въздействие върху потенциала за макроикономическо развитие и върху общностите, в които те са активни. Освен това някои инвеститори все повече разглеждат въпросите, свързани със заинтересованите страни, в своите инвестиционни решения и оценяват потенциалните рискове от съдебни спорове, свързани с проблемите на заинтересованите страни. Ето защо е важно принципалът на собствеността и държавните предприятия да признаят въздействието, което може да има активната политика, свързана със заинтересованите страни, върху дългосрочните стратегически цели и репутацията на предприятието. Следователно държавните предприятия трябва, след консултации с принципала на собствеността, да разработят и адекватно да оповестят ясни политики с оглед заинтересованите страни.

Въпреки това правителството не трябва да използва държавните предприятия за допълнителни цели, които се различават от тези, които се прилагат за частния

сектор, освен ако не се компенсира в някаква форма. Всички конкретни права, предоставени на заинтересованите страни или влияещи върху процеса на вземане на решения, следва да бъдат изрични. Независимо от правата, предоставени на заинтересованите страни от закона или специални задължения, които трябва да бъдат изпълнени от държавното предприятие, органите на дружеството, главно общото събрание на акционерите и управителния съвет, следва да запазят своите правомощия за вземане на решения.

**А. Правителствата, принципалите на държавната собственост и самите държавни предприятия трябва да признават и зачитат правата на заинтересованите страни, установени със закон или чрез взаимни споразумения.**

Като основен акционер държавата може да контролира вземането на корпоративни решения и да е в състояние да взема решения в ущърб на заинтересованите страни. Ето защо е важно да се установят механизми и процедури за защита на правата на заинтересованите страни. Принципалът на собствеността трябва да има ясна политика в това отношение. Държавните предприятия трябва да зачитат напълно правата на заинтересованите страни, установени със закон, подзаконови актове и взаимни споразумения. Те трябва да действат по същия начин, както търгуваните на борсата компании от частния сектор.

За да насърчат активното и ползотворно сътрудничество със заинтересованите страни, държавните предприятия трябва да гарантират, че заинтересованите страни имат своевременен и редовен достъп до подходяща, достатъчна и надеждна информация, за да могат да упражняват правата си. Заинтересованите страни следва да имат достъп до ефективно обезщетение в случай на нарушаване на техните права. Служителите трябва също така да могат свободно да съобщават на управителния съвет своите добросъвестни опасения за незаконни или неетични практики, като техните права не трябва да бъдат застрашени от това. Държавните предприятия трябва да установят ясни политики и процеси в това отношение, например политики за подаване на сигнали за нарушения. При липса на своевременни коригиращи действия или при наличието на разумен риск от негативно действие по отношение на жалба във връзка с нарушение на закона, служителите се насърчават да съобщават *добросъвестно* за опасенията си на компетентните органи. Много страни също така предвиждат възможността случаи на нарушения на *Насоките на ОИСР за мултинационалните предприятия* да се препращат към национално звено за контакт.

Следва да се насърчава развитието на механизмите за участие на работниците и служителите, когато те се считат за уместни по отношение на значението на отношенията със заинтересованите страни за някои държавни предприятия. Въпреки това, когато се взема решение за уместността и желаното развитие на

такива механизми, държавата трябва внимателно да обмисли присъщите трудности при преобразуването на наследствените права в ефективни механизми за повишаване на ефективността. Примери за механизми за участие на служителите включват представители на служителите в управителните съвети и управленските процеси като синдикално представителство и работнически съвети, които разглеждат гледните точки на служителите при някои ключови решения. Международните конвенции и норми също признават правото на служителите на информация, консултации и преговори.

**Б. Регистрираните на борсата или големите държавни предприятия трябва да докладват за отношенията със заинтересованите страни, включително, когато е уместно и осъществимо по отношение на труда, кредиторите и засегнатите общности.**

Добрите практики изискват котираните на борсата компании да докладват по въпросите на заинтересованите страни. По този начин държавните предприятия ще демонстрират готовността си да работят по-прозрачно и своя ангажимент да си сътрудничат със заинтересованите страни. Това от своя страна ще засили доверието и ще подобри тяхната репутация. Вследствие на това държавните предприятия, регистрирани на борсата, или големите държавни предприятия, следва да комуникират с инвеститорите, заинтересованите страни и широката общественост своите политики, свързани със заинтересованите страни, и да предоставят информация за тяхното ефективно прилагане. Това следва да се отнася и за всяко държавно предприятие, изпълняващо важни цели на обществената политика или задължения за общи услуги, с дължимото внимание на техните разходи с оглед на размера. Докладите за отношенията със заинтересованите страни следва да се позовават на най-добрите практики и да следват съществуващите насоки за оповестяване на социална и екологична отговорност. Препоръчително е също така да има независим контрол върху докладите за заинтересованите страни на държавните предприятия, за да се засили доверието в тях.

**В. Съветите на държавните предприятия трябва да разработват, прилагат, наблюдават и съобщават програми или мерки за вътрешен контрол, етика и съответствие, включително такива, които допринасят за предотвратяване на измами и корупция. Те следва да се основават на национални норми, в съответствие с международните ангажименти и да се прилагат за държавното предприятие и неговите дъщерни дружества.**

Съветите на държавните предприятия, както и съветите на частните дружества, трябва да прилагат високи етични стандарти. Това е в дългосрочен интерес на всяко предприятие като средство за повишаване на доверието и надеждността на ежедневните дейности и по отношение на по-дългосрочните ангажименти. Държавните предприятия могат да бъдат обект на особен натиск предвид взаимодействието на бизнес съображения с политическите и

обществените политики. Освен това тъй като държавните предприятия могат да играят важна роля в определянето на бизнес тона на страната, важно е също така те да поддържат високи етични стандарти.

Държавните предприятия и техните служители трябва да се държат в съответствие с високи етични стандарти. Държавните предприятия трябва да разработят програми и мерки за вътрешен контрол, етика и съобразност, като се ангажират да спазват националните норми и в съответствие с по-широк кодекс на поведение. Това следва да включва ангажимент за спазване на *Конвенцията* на *ОИСР за борба с подкупите* и за изпълнение на препоръките от *Ръководството* на *ОИСР за добри практики за вътрешен контрол, етика и съответствие.*

За държавните предприятия като цяло и за техните дъщерни дружества следва да се прилагат етични кодекси. Те трябва да дават ясни и подробни указания за очакваното поведение на всички служители и да бъдат установени програми и мерки за съответствие. Счита се за добра практика тези кодекси да бъдат разработени съвместно, за да се включат всички служители и заинтересовани страни. Тези кодекси следва да се ползват от видима подкрепа и ангажираност на съветите и висшето ръководство. Спазването на етичните кодекси на държавните предприятия трябва да подлежи на периодично наблюдение от техните съвети.

Етичните кодекси следва да включват насоки относно процесите на възлагане на обществени поръчки, както и специфични механизми за защита и насърчаване на заинтересованите страни, и по-специално на служителите, да докладват за незаконно или неетично поведение на корпоративни служители. В тази връзка, принципалите на собствеността трябва да гарантират, че държавните предприятия под тяхна отговорност ефективно въвеждат защитени кутии за подаване на жалби от служители, лично или чрез техните представителни органи, или за други лица извън държавните предприятия. Съветите на държавните предприятия могат да предоставят на служителите или техните представители поверителен пряк достъп до независимо лице в съвета или до омбудсман в рамките на предприятието. Етичните кодекси трябва да включват и дисциплинарни мерки, ако се установи, че тези твърдения са неоснователни и са направени недобросъвестно, несериозно или с цел провокация.

**Г. Държавните предприятия трябва да спазват високи стандарти на отговорно бизнес поведение. Очакванията, установени от правителството в това отношение, трябва да бъдат публично оповестени и да бъдат ясно установени механизми за тяхното прилагане.**

Подобно на частните дружества, държавните предприятия имат търговски интерес да сведат до минимум репутационните рискове и да се възприемат като „добри корпоративни граждани“. Държавните предприятия трябва да спазват високи стандарти на отговорно бизнес поведение, включително по отношение на

околната среда, служителите, общественото здраве и безопасност и правата на човека. Техните действия трябва да се ръководят от съответните международни стандарти, включително: *Насоките* на *ОИСР за мултинационалните предприятия*, които са приети от всички страни членки на ОИСР и отразяват всички четири принципа, заложени в *Декларацията* на *МОТ относно основните принципи и права на работното място*; и *Ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека*. Принципалът на собствеността може да обяви своите очаквания в това отношение и да изисква от държавните предприятия да се отчитат за съответните резултати. Съветите и ръководствата на държавните предприятия трябва да гарантират, че те са интегрирани в корпоративното управление на държавните предприятия, подкрепени от стимули и подлежащи на подходящо отчитане и мониторинг на изпълнението.

От държавните предприятия не следва да се изисква да участват в благотворителни актове или да предоставят обществени услуги, които по-целесъобразно биха могли да се предоставят от съответните публични органи. Очакванията на държавата по отношение на отговорното бизнес поведение на държавните предприятия трябва да бъдат оповестени по ясен и прозрачен начин.

**Д. Държавните предприятия не следва да се използват като средство за финансиране на политически дейности. Самите държавни предприятия не трябва да организират политически кампании.**

Държавните предприятия не трябва при никакви обстоятелства да се използват като източници на капитал за финансиране на политически кампании или дейности. Когато държавните предприятия са използвани в миналото за финансиране на партии, това не е непременно под формата на преки плащания. В някои случаи има твърдения за използването на сделки между държавни предприятия и корпорации, контролирани от политически интереси, чрез които държавните предприятия са ефективно поставени на загуба.

Освен това, въпреки че в някои страни е обичайна практика частните дружества да имат принос за политическа кампания по търговски причини, държавните предприятия трябва да се въздържат от това. Крайният контрол, включително чрез регулиране, върху държавните предприятия е отговорност на политици, които принадлежат към политически партии, които се възползват от щедростта на корпоративни спонсори. По този начин рискът от конфликт на интереси, който вече е налице в частния сектор, се увеличава значително в случая с държавните предприятия.

# АНОТАЦИИ КЪМ ГЛАВА VI: ОПОВЕСТЯВАНЕ И ПРОЗРАЧНОСТ

***Държавните предприятия трябва да спазват високи стандарти на прозрачност и да бъдат обект на същите стандарти за високо качество в областта на счетоводство, оповестяване, съобразност и одит, като регистрираните на борсата дружества.***

Прозрачността по отношение на финансовите и нефинансовите резултати на държавните предприятия е от ключово значение за засилване на отчетността на съветите и ръководството на държавните предприятия и позволява на държавата да действа като информиран собственик. Когато се взема решение относно изискванията за отчитане и оповестяване на държавните предприятия, следва да се обърне внимание на размера на предприятията и търговската ориентация. Например, за държавни предприятия с малък размер, които не участват в дейности, свързани с обществената политика, изискванията за оповестяване не трябва да бъдат толкова високи, че да ги поставят в ефективно неблагоприятно положение спрямо конкуренцията. Обратно, когато държавните предприятия са големи или когато държавната собственост е мотивирана предимно от цели на обществената политика, съответните държавните предприятия следва да прилагат особено високи стандарти за прозрачност и оповестяване.

**А. Държавните предприятия трябва да докладват съществена финансова и нефинансова информация за предприятието в съответствие с международно признатите стандарти за високо качество на корпоративно оповестяване на информация и да включват области от значителен интерес за държавата като собственик и за широката общественост. Това включва по-специално дейностите на държавните предприятия, които се извършват в обществен интерес.**

Всички държавни предприятия трябва да оповестяват финансова и нефинансова информация, а големите и котираните на борсата трябва да го правят в съответствие с международно признатите стандарти за високо качество. Това означава, че членовете на съвета на държавно предприятие подписват финансовите отчети, а главните изпълнителни директори и финансовите директори удостоверяват, че тези отчети във всички съществени аспекти надлежно и справедливо представят операциите и финансовото състояние на държавното предприятие.

Доколкото е възможно, съответните органи следва да извършат анализ на разходите и ползите, за да определят кои държавни предприятия подлежат на

спазване на международно признатите стандарти за високо качество. В този анализ следва да се вземе предвид, че изискването за оповестяване е едновременно стимул и средство за съвета и ръководството да изпълняват професионално задълженията си.

Високото ниво на оповестяване е ценно и за държавните предприятия, които изпълняват важни цели на обществената политика. Това е особено важно, когато те имат значително въздействие върху държавния бюджет, върху рисковете, които поема държавата или когато те имат по-глобално обществено въздействие. В ЕС например дружествата, които имат право на държавни субсидии за извършване на услуги от общ икономически интерес, са длъжни да водят отделно счетоводство за тези дейности.

Държавните предприятия трябва да подлежат поне на същите изисквания за оповестяване, както и регистрираните на борсата дружества. Изискванията за оповестяване не следва да застрашават съществената корпоративна поверителност и не трябва да поставят държавните предприятия в неблагоприятно положение по отношение на частните конкуренти. Държавните предприятия трябва да отчитат своите финансови и оперативни резултати, нефинансова информация, политики за възнагражденията, сделки със свързани лица, управленски структури и управленски политики. Държавните предприятия трябва да оповестяват дали прилагат кодекс за корпоративно управление и ако е така, да цитират кой. При оповестяването на финансовите и нефинансовите резултати се счита за добра практика да се спазват международно приетите стандарти за отчитане.

Що се отнася до оповестяването на възнагражденията на членовете на съветите и на ключовите ръководители, за добра практика се счита това да се извършва на индивидуална основа. Информацията следва да включва разпоредби за освобождаване и пенсиониране, както и всякакви специфични премии или възнаграждения в натура, предоставени на членовете на съвета.

**С оглед на капацитета и размера на предприятието, примери за такава информация включват:**

**1. Ясно декларираме пред обществеността на целите на предприятията и тяхното изпълнение (за държавни предприятия със 100% държавна собственост това би включвало всеки мандат, определен от принципала на държавната собственост);**

Важно е всяко държавно предприятие да представя ясно общите си цели. Независимо от съществуващата система за наблюдение на резултатите, трябва да се определи ограничен набор от основни общи цели, заедно с информация за това как предприятието балансира компромисите между цели, които могат да бъдат противоречиви.

Когато държавата е мажоритарен акционер или ефективно контролира държавното предприятие, целите на предприятието трябва да бъдат ясни на всички останали инвеститори, на пазара и на широката общественост. Такива задължения за оповестяване ще насърчат ръководителите на държавното предприятие да изяснят целите за себе си и също така биха могли да увеличат ангажимента на ръководството за изпълнение на тези цели. Това ще осигури отправна точка за всички акционери, пазара и широката общественост за разглеждане на приетата стратегия и решенията, взети от ръководството.

Държавните предприятия трябва да докладват как са изпълнили своите цели, като оповестят ключови финансови и нефинансови показатели за резултати. Когато държавните предприятия се използват и за целите на обществената политика, то трябва също да докладват как се постигат тези цели.

**2. Финансови и оперативни резултати на предприятията, включително, когато е уместно, разходите и договореностите за финансиране, свързани с целите на обществената политика;**

Подобно на частните корпорации, държавните предприятия трябва да оповестяват информация за своите финансови, оперативни и нефинансови резултати. Освен това, когато се очаква държавните предприятия да изпълняват конкретни цели на обществената политика, трябва да се оповести информация за разходите за свързаните дейности и как те се финансират. В същото време трябва да се полагат грижи от страна на принципала на собствеността, за да се гарантира, че допълнителните задължения за отчитане, наложени на държавните предприятия, освен тези, наложени на частните предприятия, не създават ненужна тежест за техните стопански дейности.

**3. Структурата на управление, собственост и упражняването на правото на глас в предприятието, включително съдържанието на всеки кодекс или политика за корпоративно управление или процесите по изпълнението им;**

Важно е структурите на собственост и гласуване на държавните предприятия да са прозрачни, така че всички акционери да разбират ясно своя дял от паричния поток и правата на глас. Също така следва да бъде ясно кой запазва законната собственост на акциите на държавата и кой поема отговорността за упражняване на правата на собственост на държавата. Следва да бъдат оповестени всички специални права или споразумения, които се различават от общоприложимите правила за корпоративно управление и които могат да нарушат структурата на собственост или контрол на държавните предприятия, като златни акции и право на вето. Наличието на акционерни споразумения следва да бъде оповестено, макар част от тяхното съдържание може да бъде предмет на условия за поверителност.

**4. Възнагражденията на членовете на съвета и ключовите ръководители;**

Важно е държавните предприятия да гарантират високи нива на прозрачност по отношение на възнагражденията на членовете на съветите и ключовите изпълнителни директори. Неспособността да се предостави адекватна информация на обществеността може да доведе до негативни възприятия и риск от реакция срещу принципала на собствеността и отделни държавни предприятия. Информацията трябва да се отнася до действителните нива на възнаграждение и политиките, които ги определят.

**5. Квалификации на членовете на съвета, процес на подбор, включително политики за многообразие на съвета, постове в други съвети на дружества и дали те се считат за независими от съвета на държавното предприятие;**

Пълната прозрачност на квалификациите на членовете на съвета е особено важна за държавните предприятия. Номинирането на членовете на съвета на държавно предприятие често е пряка отговорност на правителството и затова съществува риск членовете на съвета да се възприемат като действащи от името на държавата или конкретни политически групи, а не в дългосрочен интерес на предприятието и неговите акционери. Изискването за високи нива на прозрачност на квалификациите на членовете на съвета и процесите на номиниране могат да играят роля за повишаване на професионализма на съветите на държавното предприятие. Също така позволява на инвеститорите да оценят квалификациите на членовете на съвета и да идентифицират потенциални конфликти на интереси.

**6. Всички съществени предвидими рискови фактори и мерки, предприети за управление на такива рискове;**

Сериозни трудности възникват, когато държавните предприятия предприемат амбициозни стратегии, без ясно да идентифицират, оценяват или надлежно да докладват за свързаните с това рискове. Оповестяването на съществени рискови фактори е особено важно, когато държавните предприятия оперират в нови де-регулирани и все по-интернационализирани индустрии, където са изправени пред редица нови рискове, като политически, операционни или валутни рискове. Без адекватно отчитане на съществени рискови фактори, държавните предприятия могат да представят невярно финансовото си състояние и цялостните си резултати. Това от своя страна може да доведе до неподходящи стратегически решения и неочаквани финансови загуби. Материалните рискови фактори следва да се докладват своевременно и с достатъчна честота.

Подходящото оповестяване от страна на държавните предприятия на естеството и степента на риска, възникващ в техните операции, изисква създаването на стабилни вътрешни системи за управление на риска, за да се идентифицират, управляват, контролират и отчитат рисковете. Държавните предприятия трябва да се отчитат в съответствие с нови и променящи се стандарти и да оповестяват всички задбалансови активи и пасиви. Когато е уместно, това отчитане може да обхваща стратегии за управление на риска, както и системи,

въведени за тяхното прилагане. Това следва да се прилага за финансовите и операционните рискове, но също така и когато е уместно и съществено за държавните предприятия, човешките права, трудовите, екологичните и данъчните рискове. Компаниите в добивната промишленост следва да оповестяват резервите си в съответствие с най-добрите практики в това отношение, тъй като това може да бъде ключов елемент от тяхната стойност и рисков профил.

**7. Всяка финансова помощ, включително гаранции, получени от държавата, и ангажименти, поети от името на държавното предприятие, включително договорни задължения и плащания, произтичащи от публично-частни партньорства;**

За да се представи справедлива и пълна картина на финансовото състояние на дадено държавно предприятие, е необходимо да бъдат надлежно оповестени взаимните задължения, финансовата помощ или механизмите за споделяне на риска между държавата и държавните предприятия. Оповестяването трябва да включва подробности за всяка държавна помощ или субсидия, получена от държавните предприятия, каквато и да е гаранция, предоставена от държавата на държавните предприятия за техните операции, както и всеки ангажимент, който държавата поема от името на държавните предприятия. Стандартите за оповестяване следва да бъдат в съответствие със съществуващите правни задължения, например тези, които уреждат държавните помощи. Оповестяването на гаранции може да се извършва от самите държавни предприятия или от държавата. За добра практика се счита законодателят да следи държавните гаранции, за да се спазват бюджетните процедури.

Публично-частните партньорства също следва да бъдат адекватно оповестени. Тези предприятия често се характеризират с прехвърляне на рискове, ресурси и възнаграждения между публични и частни партньори за предоставяне на обществени услуги или обществена инфраструктура и следователно могат да предизвикат нови и специфични съществени рискове.

**8. Всякакви съществени сделки с държавата и други свързани лица;**

Съществените сделки между държавните предприятия и свързаните с тях субекти, като например инвестиране на собствен капитал от едно държавно предприятие в друго, могат да бъдат източник на потенциална злоупотреба и следва да бъдат оповестени. Отчитането на сделки със свързани лица следва да предоставя цялата информация, необходима за оценка на справедливостта и целесъобразността на тези сделки. Също така се счита за добра практика, дори и при липса на съществени сделки, да се идентифицират ясно организационните и корпоративните връзки на държавните предприятия с други свързани лица.

**9. Всички важни въпроси, свързани със служителите и другите заинтересовани страни.**

Държавните предприятия трябва да предоставят информация за ключови въпроси, свързани със служителите и другите заинтересовани страни, които могат съществено да повлияят на финансовите и нефинансовите резултати на предприятието или да окажат значително въздействие върху заинтересованите страни. Оповестяването може да включва отношенията между ръководството и служителите, включително възнаграждение, обхват на колективното договаряне и механизми за представителство на служителите, както и отношения с други заинтересовани страни, като кредитори, доставчици и местни общности. Може също така да включва всякаква съществена информация за мерки в сферата на екологията, социалните въпроси, човешките права и борбата с корупцията.

В някои страни има изискване за широко оповестяване на информация за човешките ресурси. Съответните политики, като програми за развитие на човешките ресурси и обучение, равнища на задържане на служителите и планове за дялово участие на служителите, могат да представят важна информация за конкурентните предимства на компаниите на участниците на пазара и други заинтересовани страни.

**Б. Годишните финансови отчети на държавните предприятия подлежат на независим външен одит въз основа на стандарти за високо качество. Специфичните процедури за държавен контрол не заместват независимия външен одит.**

В интерес на широката общественост, държавните предприятия трябва да бъдат прозрачни като публично търгувани корпорации. Независимо от своя правен статут и дори ако не са регистрирани на борсата, всички държавни предприятия трябва да се отчитат съгласно счетоводните и одиторските стандарти за най-добри практики.

На практика не е задължително държавните предприятия да бъдат одитирани от външни независими одитори. Това често се дължи на специфични държавни системи за одит и контрол, които понякога се приемат за достатъчни, за да се гарантира качеството и изчерпателността на счетоводната информация. Тези финансови проверки обикновено се извършват от специализирани държавни или „върховни“ одиторски структури, които могат да инспектират както държавните предприятия, така и принципала на собствеността. В много случаи те също присъстват на заседанията на съвета и често се отчитат пряко пред законодателната власт относно работата на държавните предприятия. Тези специфични контроли обаче са предназначени да следят по-скоро използването на публични средства и бюджетни ресурси, отколкото операциите на държавните предприятия като цяло.

За да се засили доверието в предоставената информация, държавата трябва да изисква, в допълнение към специалните държавни одити, поне всички големи държавни предприятия да бъдат обект на външни одити, които се извършват в

съответствие с международно признати стандарти. Трябва да се разработят адекватни процедури за подбор на външни одитори и е изключително важно те да са независими от ръководството, както и от големите акционери, т.е. държавата в случая с държавните предприятия. Освен това външните одитори следва да подлежат на същите критерии за независимост, както при дружествата от частния сектор. Това изисква специално внимание от страна на одитния комитет или на съвета на директорите и като цяло включва ограничаване на предоставянето на услуги, различни от одита, за одитираното държавно предприятие, както и периодична ротация на одиторските партньори или провеждане на тръжна процедура за възлагане на поръчка за външен одит.

**В. Принципалът на собствеността трябва да разработи система за последователно отчитане на държавните предприятия и да публикува годишен обобщен доклад за държавните предприятия. Добрата практика изисква използването на уеб-базирана комуникация за улесняване на достъпа на широката общественост.**

Принципалът на собствеността трябва да разработи агрегирано отчитане, което обхваща всички държавни предприятия и да го направи ключов инструмент за оповестяване, насочен към широката общественост, законодателната власт и медиите. Това отчитане трябва да бъде разработено по начин, който позволява на всички читатели да получат ясна представа за цялостното представяне и развитието на държавните предприятия. В допълнение, агрегираното отчитане също е от значение за принципала на собствеността при задълбочаване на разбирането му за представянето на държавните предприятия и за изясняване на собствената си политика.

Агрегираното отчитане следва да води до изготвяне на годишен обобщен отчет от държавата. Този обобщен отчет следва да се фокусира предимно върху финансовите резултати и стойността на държавните предприятия, но следва също така да включва информация за изпълнението, свързана с ключови нефинансови показатели. Той трябва най-малкото да посочва общата стойност на портфейла на държавата. Трябва да включва и обща декларация за държавната политика за собственост и информация за това как държавата прилага тази политика. Също така следва да бъде предоставена информация за организацията на функцията по собствеността, както и преглед на развитието на държавните предприятия, обобщена финансова информация и отчитане на промените в управителните съвети на държавните предприятия. Обобщеният отчет следва да предоставя ключови финансови показатели, включително оборот, печалба, паричен поток от оперативни дейности, брутни инвестиции, доходност на собствения капитал, съотношение на собствения капитал/актив и дивиденти. Принципалът на собствеността трябва да засили оповестяването на информация относно взаимоотношенията със заинтересованите страни, като наложи ясна политика и разработи агрегирано оповестяване пред широката общественост.

Също така следва да се предостави информация за използваните методи за обобщаване на данните. Обобщеният доклад може да включва и индивидуално отчитане на най-значимите държавни предприятия. Важно е да се подчертае, че агрегираното докладване не трябва да дублира, а трябва да допълва съществуващите изисквания за докладване, например годишни отчети до законодателната власт. Някои принципали на собствеността биха могли да се опитат да публикуват само „частични“ обобщени доклади, т.е. обхващащи държавните предприятия, действащи в сравними сектори.

Принципалът на собствеността следва да обмисли разработването на уебсайт, който позволява на широката общественост лесен достъп до информация. Такива уебсайтове могат да предоставят информация както за организацията на функцията по собствеността, така и за общата политика за собствеността, както и информация за размера, развитието, резултатите и стойността на държавния сектор.

# АНОТАЦИИ КЪМ ГЛАВА VII: ОТГОВОРНОСТИ НА СЪВЕТИТЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

***Съветите на държавните предприятия трябва да имат необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълняват функциите си на стратегическо насочване и мониторинг на ръководството. Те трябва да действат почтено и да носят отговорност за своите действия.***

Овластяването и подобряването на качеството и ефективността на съветите на държавните предприятия е основна стъпка в осигуряването на висококачествено корпоративно управление на държавните предприятия. Важно е държавните предприятия да имат силни съвети, които могат да действат в интерес на предприятието и неговите собственици, ефективно да контролират ръководството и да предпазват ръководството от намеса в ежедневните операции. За тази цел е необходимо да се гарантира компетентността на съветите на държавните предприятия, да се повиши тяхната независимост и да се подобри начинът, по който те функционират. Също така е необходимо да им се даде изрична и пълна отговорност за изпълнението на техните функции и да се гарантира, че действат почтено.

**А. На съветите на държавните предприятия трябва да бъде даден ясен мандат и пълна отговорност за функционирането на предприятието. Ролята на съветите на държавните предприятия трябва да бъде ясно дефинирана в законодателството, за предпочитане в съответствие с дружественото право. Съветът следва да се отчита изцяло пред собствениците, да действа в най-добрия интерес на предприятието и да третира на равна основа всички акционери.**

Отговорностите на съветите на държавните предприятия трябва да бъдат формулирани в съответното законодателство, подзаконови нормативни актове, правителствената политика за собствеността и корпоративните харти. От съществено значение е и трябва да се подчертае, че всички членове на съвета имат законово задължение да действат в най-добрия интерес на предприятието и да третират равнопоставено всички акционери. Колективната и индивидуална отговорност на членовете на съвета трябва да бъде ясно посочена. Не трябва да има никаква разлика между отговорността на различните членове на съвета, независимо дали са номинирани от държавата

или от други акционери или заинтересовани страни. Необходимо е обучение, за да се информират членовете на съвета на държавните предприятия за техните отговорности и задължения.

За да се насърчи отговорността на съвета и за да могат съветите да функционират ефективно, съветите на директорите следва да прилагат най-добрите практики, разработени за частния сектор. Те трябва да бъдат ограничени по размер, като включват само броя на директорите, необходими за гарантиране на ефективното им функциониране. Опитът показва още, че по-малките съвети дават възможност за истинска стратегическа дискусия и са по-малко склонни да се превърнат в кухи структури. Докладът на директорите следва да бъде изготвен заедно с годишните отчети и представен на външните одитори. Докладът на директорите трябва да предоставя информация и коментари за организацията, финансовите резултати, съществените рискови фактори, значимите събития, отношенията със заинтересованите страни и ефектите от указанията от страна на принципала на собствеността.

**Б. Съветите на държавните предприятия трябва ефективно да изпълняват функциите си за определяне на стратегията и надзор на ръководството въз основа на широки мандати и цели, заложени от правителството. Те трябва да имат правомощия да назначават и отстраняват главния изпълнителен директор. Трябва да определят нива на възнаграждение на изпълнителните мениджъри, които са в дългосрочен интерес на предприятието.**

За да изпълняват ролята си, съветите на държавните предприятия трябва активно i) да формулират или одобряват, наблюдават и преразглеждат корпоративната стратегия в рамките на общите корпоративни цели; ii) да залагат подходящи показатели за изпълнение и да идентифицират основните рискове; iii) да разработват и наблюдават ефективните политики и процедури за управление на риска по отношение на финансовите и операционните рискове, но също така и по отношение на въпросите, свързани с правата на човека, труда, околната среда и данъците; iv) да наблюдават процесите на оповестяване и комуникация, като гарантират, че финансовите отчети представят справедливо дейностите на държавните предприятия и отразяват поетите рискове; v) да оценяват и наблюдават резултатите от управлението; и vi) да вземат решения за възнаграждението на главния изпълнителен директор и да разработват ефективни планове за наследяване на ключови изпълнителни мениджъри.

Една от ключовите функции на съветите на държавните предприятия трябва да бъде назначаването и освобождаването на главни изпълнителни директори. Без това правомощие съветите на държавните предприятия трудно могат да упражняват пълноценно своята функция за мониторинг и да поемат отговорност за работата на държавните предприятия. В някои случаи това може да се направи при съгласуване или консултация със принципала на собствеността.

Някои страни се отклоняват от тази добра практика и в случая с държавни предприятия с пълна държавна собственост позволяват на държавата директно да назначава главен изпълнителен директор. За да се гарантира запазването на интегритета на съвета, според добрите практики поне трябва да се проведат консултации със съвета. Независимо от процедурата, назначенията следва да се основават на професионални критерии и конкурентна процедура за подбор. Особено за големите държавни предприятия, ангажирани с икономически дейности, използването на независими експерти за управление на процедурата за подбор се счита за добра практика. Правилата и процедурите за номиниране и назначаване на главен изпълнителен директор следва да бъдат прозрачни и да зачитат реда на отчетност между главния изпълнителен директор, съвета и принципала на собствеността. Трябва да бъдат оповестени всички акционерни споразумения по отношение на номинирането на главния изпълнителен директор.

От задължението им за оценка и наблюдение на представянето на ръководството следва, че съветите на държавните предприятия трябва да вземат решение, при спазване на приложимите правила, установени от държавата, за компенсацията на главния изпълнителен директор. Те трябва да гарантират, че възнаграждението на главния изпълнителен директор е обвързано с резултатите и е надлежно оповестено. Компенсационните пакети за висши изпълнителни мениджъри трябва да бъдат конкурентоспособни, но трябва да се внимава да не се стимулира ръководството по начин, несъвместим с дългосрочния интерес на предприятието и неговите собственици. За добра практика се счита въвеждането на малус и разпоредби за санкциониране. Те предоставят на предприятието правото да задържи и възстанови обезщетение на ръководството в случаи на управленска измама и други обстоятелства, например когато предприятието е длъжно да преизчисли своите финансови отчети поради съществени несъответствия с изискванията за финансова отчетност. Редица правителства са въвели ограничения за възнагражденията на ръководителите на държавните предприятия, градирани според размера на предприятието и сектора на дейност.

**B. Съставът на съвета на държавните предприятия трябва да позволява извършването на обективни и независими преценки. Всички членове на съвета, включително всички представители на държавата, следва да бъдат номинирани на базата на квалификации и да имат равностойни правни задължения.**

Основна предпоставка за оправомощаването на съветите на държавните предприятия е структурирането им така, че да могат ефективно да упражняват обективни и независими преценки, да са в състояние да следят висшето ръководство и да вземат стратегически решения. Всички членове на съвета следва да бъдат номинирани чрез прозрачен процес и трябва да е ясно, че техен дълг е да действат в най-добрия интерес на предприятието като цяло. Те не трябва да действат като отделни представители на назначилите ги. Съветите на държавните предприятия също трябва да бъдат защитени от политическа

намеса, която може да им попречи да се съсредоточат върху постигането на договорените с правителството и приципала на собствеността цели. Всички представители на държавата, номинирани да работят в съветите на държавните предприятия, следва да имат равностойни законови задължения като другите членове на съвета. Например те не следва да се ползват от освобождаване *de jure* или *de facto* от индивидуална отговорност.

За добра практика се приема стремежът към многообразие в състава на съвета, включително по отношение на пол, възраст, географски произход, професионално и образователно ниво. Лицата, пряко свързани с изпълнителната власт - т.е. държавни глави, правителствени ръководители и министри – не трябва да участват в съветите, тъй като това би породило сериозни съмнения относно независимостта на тяхната преценка. За държавните предприятия, занимаващи се с икономически дейности, се препоръчва членовете на съвета да имат достатъчна търговска, финансова и секторна експертиза, за да изпълняват ефективно своите задължения. В това отношение може да бъде полезен опитът на частния сектор.

Трябва да се разработят механизми за оценка и поддържане на резултатите от работата и независимостта на съвета. Те включват например ограничения на възможния брой мандати, както и ресурси, които да позволят на съвета да има достъп до независима информация или експертни познания.

**Г. Независимите членове на съвета, когато е приложимо, не трябва да бъдат обвързани с каквито и да е материални интереси или взаимоотношения с предприятието, неговото ръководство, други основни акционери и принципала на собствеността, което би могло да застраши упражняването на обективна преценка.**

За да се повиши обективността на съветите на държавните предприятия трябва да има изискване за определен минимален брой независими членове на съвета. Някои държави изискват държавните предприятия да прилагат същите правила за независимите членове на съветите, които се прилагат за регистрираните на борсата дружества. Понятието „независимост“ се различава значително в различните страни. Независимите членове на съвета следва да бъдат свободни от всякакви материални интереси или отношения с предприятието, неговото ръководство или собственост, което би могло да застраши упражняването на обективна преценка. Също така за добра практика се счита изключването на лица въз основа на брачни, семейни или други лични взаимоотношения с изпълнителните мениджъри на предприятието или контролиращите акционери.

Независимите членове на съвета следва да имат съответната компетентност и опит, за да повишат ефективността на съветите на държавното предприятие. В държавните предприятия, ангажирани с икономически дейности, е

препоръчително те да бъдат набирани от частния сектор, което може да помогне на съветите да бъдат по-ориентирани към бизнеса. Техният опит може да включва и квалификации, свързани със специфичните задължения и целите на политиката на държавните предприятия.

**Д. Трябва да се прилагат механизми, за да се избегнат конфликти на интереси, които да възпрепятстват членовете на съвета да изпълняват обективно своите задължения и да ограничават политическата намеса в процесите на съвета.**

Тъй като всички членове на органите на държавните предприятия могат да станат обект на конфликт на интереси, следва да се прилагат и мерки за справяне с конфликтите на интереси, ако такива възникнат. Всички членове на съвета следва да оповестяват конфликти на интереси на съвета, които трябва да решат как да бъдат управлявани. Трябва да се предприемат конкретни мерки за предотвратяване на политическа намеса в съветите на държавните предприятия. В държавните предприятия, които изпълняват важни задължения за обществени услуги, може да се упражнява определен политически надзор. Обратно, в държавните предприятия, ангажирани с икономически дейности без целите на обществената политика, е добра практика да се избягва представителството в съвета от най-високите нива на политическа власт, включително от правителството и законодателната власт. Това не означава, че държавните служители и други длъжностни лица не могат да участват в съвета.

**Е. Председателят трябва да поеме отговорността за ефективността на съвета и, когато е необходимо, в координация с другите членове на съвета, да действа като връзка за комуникация с принципала на собствеността. Добрата практика изисква председателят да бъде различен от главния изпълнителен директор.**

Председателят има решаваща роля за насърчаване на ефективността и ефикасността на съвета. Задача на председателя е да изгради ефективен екип от различните индивидуалности. Това изисква специфични умения, включително лидерство, способност за мотивиране на екипите, способност за разбиране на различни гледни точки и подходи, способност за справяне с конфликти, както и лична ефективност и компетентност. Председателят на съвета следва да действа като основна точка за контакт между предприятието и принципала на собствеността. Председателят може също така да играе съществена роля в процедурите за назначаване на съвета, като подпомага принципала на собствеността при годишните самооценки на съвета за идентифициране на пропуските в уменията в състава на настоящия съвет.

Счита се за добра практика председателят да е различен от главния изпълнителен директор. Разделянето на двете роли помага да се осигури

подходящ баланс на силите, подобрява отчетността и засилва способността на съвета да взема обективни решения без неправомерно влияние от страна на ръководството. Адекватното и ясно определение на функциите на съвета и на неговия председател спомага за предотвратяване на ситуации, при които разделянето може да доведе до неефективно противопоставяне между двете служби на предприятието. По подобен начин се счита за добра практика, ако ръководителят на управителния съвет (когато е приложимо) не става председател на надзорния съвет при пенсиониране.

Разделянето на председателя от главния изпълнителен директор е особено важно в държавните предприятия, където обикновено се смята за необходимо да се даде възможност за независимост на съвета от ръководството. Председателят има ключова роля в насочването на съвета, като гарантира неговото ефективно управление и насърчава активното участие на отделните членове на съвета в стратегическото насочване на държавните предприятия. Когато председателят и главният изпълнителен директор са различни, председателят трябва също така да участва в съгласуването със звеното за собственост относно уменията и опита, които съветът следва да съдържа за ефективното му функциониране.

**Ж. Ако има упълномощен представител на служителите в съвета, следва да се разработят механизми, които да гарантират, че това представителство се упражнява ефективно и допринася за повишаване на уменията, информацията и независимостта на съвета.**

Целта на представителството на служителите в съветите на държавните предприятия е да се повиши отчетността към служителите като заинтересовани страни и да се улесни обменът на информация между служителите и съвета. Представителството на служителите може да спомогне за обогатяване на дискусиите на съвета и да улесни изпълнението на решенията на съвета в рамките на предприятието. Когато представителството на работниците и служителите в съветите на държавните предприятия е упълномощено от закона или колективните трудови договори, то трябва да се прилага така, че да допринася за независимостта, компетентността и информацията на съветите. Представителите на работниците и служителите трябва да имат същите задължения и отговорности като всички останали членове на съвета, да действат в най-добрия интерес на предприятието и да третират справедливо всички акционери. Представителството на служителите в съветите на държавните предприятия не трябва само по себе си да се разглежда като заплаха за независимостта на съвета.

Следва да се установят процедури за улесняване на достъпа до информация, обучение и експертен опит, както и независимостта на

служителите-членове на съвета спрямо главния изпълнителен директор и ръководството. Тези процедури следва също така да включват адекватни, прозрачни и демократични процедури за назначаване, права за редовно докладване на служителите – при условие че са спазени изискванията за поверителност на съвета – обучение и ясни процедури за управление на конфликти на интереси. Положителният принос към работата на съвета ще изисква и приемане и конструктивно сътрудничество от страна на други членове на съвета, както и от ръководството.

**3. Съветите на държавните предприятия следва да обмислят създаването на специализирани комитети, съставени от независими и квалифицирани членове, които да подкрепят съвета при изпълнението на неговите функции, особено по отношение на одита, управлението на риска и възнаграждението. Създаването на специализирани комитети следва да подобри ефективността на управителните съвети и да не снема отговорността на пълния състав на съвета.**

Създаването на комитети към съвета може да допринесе за повишаване на ефективността на съвета на държавните предприятия, засилване на неговата компетентност и укрепване на критичната отговорност. Те могат също така да бъдат ефективни при промяна на културата на съвета и засилване на неговата независимост и легитимност в области, в които има потенциал за конфликт на интереси, като например по отношение на обществените поръчки, сделките със свързани лица и въпросите за възнагражденията. Използването на специализирани комитети, особено в големите държавни предприятия, в съответствие с практиките в частния сектор, се счита за добра практика. Специалните комитети, които могат да осигурят добавена стойност за съветите, включват такива в областите: одит, възнаграждение, стратегия, етика, риск и обществени поръчки.

В отсъствието на специализирани комитети към съвета, принципалът на собствеността може да разработи насоки, за да определи в кои случаи съветите на държавните предприятия следва да обмислят създаването на специализирани комитети. Тези насоки се основават на комбинация от критерии, включително размера на предприятието и специфичните рискове, пред които е изправено, или компетенциите, които следва да бъдат подсилени в рамките на съветите на държавните предприятия. Големите държавни предприятия трябва да имат поне одитен комитет или еквивалентен орган с правомощия да се среща с всяко длъжностно лице на предприятието.

От съществено значение е специализираните комитети да се ръководят от неизпълнителен мениджър и да включват достатъчен брой независими членове. Делът на независимите членове, както и необходимият вид

независимост (например от ръководството или от основния собственик) ще зависят от вида на комитета, чувствителността на проблема спрямо конфликта на интереси и сектора на държавните предприятия. Одитният комитет например трябва да се състои само от независими и финансово грамотни членове на съвета. За да се гарантира ефективност, съставът на комитетите на съвета следва да включва квалифицирани и компетентни членове с подходящи технически експертни познания.

Наличието на специализирани комитети не трябва да е основание за освобождаване на съвета от колективна отговорност по всички въпроси. Специализираните комитети на съвета трябва да имат писмени задания, които определят техните задължения, правомощия и състав. Специализираните комитети на съвета следва да се отчитат пред пълния съвет, а протоколите от заседанията им да се разпространяват до всички членове на съвета.

**И. Съветите на държавните предприятия следва, под надзора на председателя, да провеждат годишна, добре структурирана оценка, за да оценят своята резултатност и ефективност.**

Процесът на системна оценка е необходим инструмент за повишаване на професионализма на съвета на държавните предприятия, тъй като подчертава отговорностите на съвета и задълженията на неговите членове. Това е също така инструмент за определяне на необходимите компетенции и профили на членовете на съвета. Също така е полезен стимул за отделните членове на съвета да отделят достатъчно време и усилия за изпълнение на задълженията си като членове на съвета. Оценката следва да се съсредоточи върху работата на съвета като субект. Тя може да включва и ефективността и приноса на отделните членове на съвета. Оценката на отделните членове на съвета обаче не трябва да пречи на желаната и необходима колегиалност на работата на съвета.

Оценката на съвета следва да се извършва под ръководството на председателя и в съответствие с променящите се най-добри практики. При необходимост следва да се изисква външна или независима експертиза. Оценката на съвета следва да допринесе за преглед на въпроси като размер, състав и възнаграждение на членовете на съвета. Оценките биха могли също така да допринесат за разработването на ефективни и подходящи програми за въвеждане и обучение за нови и действащи членове на съвета на държавно предприятие. При извършване на оценката съветите на държавните предприятия могат да се консултират с външни и независими експерти, както и с принципала на собствеността.

Резултатите от оценките на съвета могат също да послужат като полезен източник на информация за бъдещите процеси на номиниране на съвета. Необходимо е обаче да се постигне баланс: оценките на съвета могат да бъдат използвани, за да се уведоми принципала на собствеността за необходимостта от набиране на бъдещи членове на съвета с конкретни умения, които са необходими в даден съвет на държавно предприятие. Но те като цяло не трябва да се използват като инструмент за „дисквалифициране“ на отделни действащи директори, което би могло да ги обезсърчи да играят активна и може би критична роля в дискусиите на съвета.

**Й. Държавните предприятия трябва да разработят ефективни процедури за вътрешен одит и да създадат функция за вътрешен одит, която се наблюдава и се отчита директно пред съвета и одитния комитет или съответния корпоративен орган.**

Както при големите котирани дружества, е необходимо големите държавни предприятия да въведат система за вътрешен одит. Вътрешният одит осигурява независими и обективни оценки, за да помогне на държавните предприятия да подобрят ръководството, контрола и управлението на риска. Вътрешните одитори са важни, за да осигурят ефикасен и надежден процес на оповестяване и правилен вътрешен контрол в широк смисъл. Те следва да определят процедури за събиране, компилиране и представяне на достатъчно подробна информация. Също така трябва да гарантират, че са адекватно изпълнени процедурите на държавните предприятия.

За да се повиши тяхната независимост и правомощия, вътрешните одитори трябва да работят от името и директно да се отчитат пред съвета и неговия одитен комитет или одиторските съвети, когато такива съществуват. Вътрешните одитори трябва да имат неограничен достъп до председателя и членовете на целия съвет и до неговия одитен комитет. Докладването е важно за способността на съвета да оценява действителните операции и резултатите на компанията. Следва да бъдат насърчавани консултациите между външни и вътрешни одитори. И накрая, се препоръчва също като добра практика във финансовите отчети да бъде включен доклад за вътрешния контрол, с който се описва структурата на вътрешния контрол и процедурите за финансово отчитане. Съществените констатации от вътрешния одит следва да бъдат докладвани на съвета и, когато е приложимо, на неговия одитен комитет.

## ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

The OECD is a unique forum where governments work together to address the economic, social and environmental challenges of globalisation. The OECD is also at the forefront of efforts to understand and to help governments respond to new developments and concerns, such as corporate governance, the information economy and the challenges of an ageing population. The Organisation provides a setting where governments can compare policy experiences, seek answers to common problems, identify good practice and work to co-ordinate domestic and international policies.

The OECD member countries are: Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The European Union takes part in the work of the OECD.

OECD Publishing disseminates widely the results of the Organisation's statistics gathering and research on economic, social and environmental issues, as well as the conventions, guidelines and standards agreed by its members.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
ISBN 978-92-64-84310-3 – 2019

# Насоки на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия

## ИЗДАНИЕ 2015

Новите Насоки на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия осигуряват международно съгласуван показател за сравняване, който да помогне на правителствата при оценката и подобряването на начина, по който упражняват функциите си за собственост в държавните предприятия. Доброто корпоративно управление на държавните предприятия е ключов приоритет на реформата в много страни. Повишената ефективност и по-добрата прозрачност в държавния сектор ще доведат до значителни икономически ползи, особено в страни, в които държавната собственост е важна. Освен това създаването на равни условия за частните и държавните предприятия ще насърчи стабилен и конкурентен бизнес сектор. Насоките, приети през 2005 г., представят набор от добри практики относно правната и регулаторна рамка за държавните предприятия, професионализирането на функцията за държавната собственост и организацията на корпоративното управление на държавните предприятия. Настоящата нова версия на препоръката беше разработена с оглед на почти десетгодишния опит с нейното прилагане и редица тематични и сравнителни проучвания, разработени въз основа на по-ранната версия на Насоките, които показаха необходимостта и подкрепиха тяхното преразглеждане, включително в области като оповестяване и прозрачност, конкуренция между публичния и частния сектор, практики на съвета и финансиране и финансова обезпеченост на държавните предприятия.

Consult this publication on line at ***https://doi.org/10.1787/449ee0d5-bg.***

This work is published on the OECD iLibrary, which gathers all OECD books, periodicals and statistical databases.
Visit ***www.oecd-ilibrary.org,*** and do not hesitate to contact us for more information.

**ISBN 978-92-64-84310-3**

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing