

## LEGAL REGULATION OF PUBLIC ENTERPRISES IN BULGARIA - GENERAL CHARACTERISTICS

**Assistant professor Anastas Georgiev, PhD**

Department of Civil Law, Law Faculty,

“Angel Kanchev” University of Ruse

Phone: +35982888746

E-mail: ageorgiev@uni-ruse.bg

**Abstract:** *The reform of state-owned enterprises is motivated by Bulgaria's ambition to join the European Monetary Mechanism ERM-II and the Banking Union. To achieve these goals, Bulgaria is committed to fulfilling a number of commitments in the relevant policy areas, incl. improve the governance of state-owned enterprises by reviewing and aligning national legislation with the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, edition 2015. With the adoption of the new Law on Public Enterprises of 2019, an important step is being taken towards bringing the practices of exercising the rights of the state in public enterprises in line with the standards of the OECD Guidelines. Bulgaria is officially recognized by the OECD as a country implementing the OECD Guidelines, as it implements the priority recommendations in an appropriate manner.*

**Keywords:** *Reform of state-owned enterprises, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, edition 2015, Law on Public Enterprises of 2019.*

### ВЪВЕДЕНИЕ

С приемането на Закона за публичните предприятия (ЗППр)<sup>222</sup> през 2019 г. и Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия (ППЗППр)<sup>223</sup> през 2020 г. се прави важна стъпка към привеждането на практиките на упражняване на правата на държавата в публичните предприятия в съответствие със стандартите на Насоките за корпоративното управление на държавните предприятия на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие<sup>224</sup> (Насоките на ОИСР)<sup>225</sup>. България официално е призната<sup>226</sup> от ОИСР за държава, прилагаща Насоките на ОИСР, тъй като изпълнява по подходящ начин приоритетните препоръки.

### ИЗЛОЖЕНИЕ

1. Закон за публичните предприятия- обща характеристика

ЗППр съдържаща 31 разпоредби и е структуриран в седем глави; допълнителни разпоредби и преходни и заключителни разпоредби. Глава първа от ЗППр е озаглавена „Общи

<sup>222</sup> Обн., ДВ, бр.79 от 08.10.2019 г., изм., ДВ, бр.100 от 20.12.2019 г., в сила от 01.01.2020 г., изм. и доп., ДВ, бр.85 от 02.10.2020 г., в сила от 02.10.2020 г., изм., обн., ДВ, бр.96 от 10.11.2020 г., в сила от 10.11.2020 г.

<sup>223</sup> Обн., ДВ., бр.40 от 05.05.2020 г.

<sup>224</sup> Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), известна повече с наименованието си на английски език: Organisation for Economic Cooperation and Development и абревиатурата (OECD) е авторитетна международна икономическа организация, обединяваща развитите държави, приемащи принципите на представителната демокрация и пазарната икономика. Основна цел е стимулирането на икономическия прогрес и световната търговия, чрез сравняване на политическия опит, търсене на отговори на чести проблеми, идентифициране на добрите практики и координиране на вътрешно държавните и международните политики на неговите членове.

<sup>225</sup> Насоки на ОИСР, изд.: 2015 г., оригинално заглавие на английски език: „OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015“

Интернет източник:

<http://www.oecd.org/publications/449ee0d5-bg.htm>

[www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)

<sup>226</sup> ОИСР, м. декември 2019 г.

Интернет източник:

[www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)

положения“ и се състои от 4 разпоредби. Глава втора от ЗППр е озаглавена „Принципи на упражняване на държавната собственост върху публични предприятия“ и се състои от 6 разпоредби. Глава трета „Координиране на участието на държавата в публичните предприятия“ включва 2 разпоредби. Глава четвърта от ЗППр е озаглавена „Правомощия на държавата в публичните предприятия“. В нея се включват 7 разпоредби. Пет текста са включени в Глава пета „Изисквания към органите за управление и контрол“. Глава шеста „Счетоводство и одит“ и глава седма „Публично оповестяване“ съдържат 3, съответно 4 разпоредби. Органите на местното самоуправление и общинските публични предприятия прилагат съответно разпоредбите на глави: втора, пета, шеста и седма от ЗППр.

В глава първа от ЗППр „Общи положения“ се посочва обхвата на закона (обществените отношения, които той регулира) и понятието „публично предприятие“- ТД с над 50 на сто държавно/общинско участие в капитала или в които държавата/общината по друг начин упражнява доминиращо влияние; дъщерните дружества на ТД и предприятията, ако чрез тях държавата/общината контролира повече от 50 на сто от дяловете/акциите с право на глас или по друг начин упражнява контрол; както и държавните предприятия, създадени със специални закони на основание чл.62, ал.3 от ТЗ (чл.2, ал.1 от ЗППр).

В глава втора от ЗППр „Принципи на упражняване на държавната собственост върху публични предприятия“ се регламентират разработването на държавната политика в областта на публичните предприятия и механизмът за определяне на конкретни цели (финансови и нефинансови). Политиката съдържа обосновка на причините държавата да притежава участие в публичните предприятия и целите, които си поставя това участие, ролята на държавата в ръководството на публичните предприятия, изпълнението на политиката, както и ролята и отговорностите на министрите, упражняващи правата на държавата и другите държавни организации, участващи в изпълнението (чл.10, ал.1 от ЗППр). Публичните предприятия са ЮЛ, които се създават и управляват в интерес на гражданите и обществото с цел постигане на максимална стойност за обществото чрез ефективно разпределение на ресурсите, когато е необходимо да се елиминират съществуващи пазарни дефекти; да се предоставят стоки или услуги от стратегическо значение или такива, свързани с националната сигурност или развитие или да се управлява стратегическо за държавата имущество (чл.5 от ЗППр).

Политиката следва да разработва ясни финансови и нефинансови цели за всички публични предприятия, като в зависимост от тяхната конкретна специфика обвързва целите с конкретни показатели за тяхното изпълнение. Финансови показатели например могат да бъдат такива, свързани със структурата на капитала като коефициенти на ликвидност, задлъжнялост и др.; такива свързани с доходността като възвращаемост на капитала, ефективност, рентабилност и др., както и дивидентна политика, чрез която да се гарантира адекватна структура на капитала за по-дълъг период. Нефинансовите показатели могат да бъдат степен на използване на капацитета, индекс на удовлетвореност на клиентите, надеждност, добавена стойност, околна среда и климат (емисии на CO<sub>2</sub>, ниво на аварии), човешки права, бизнес етика, вкл. антикорупционни цели и т.н.- в зависимост от характера на дейността на публичните предприятия. Изискванията към конкретното съдържание на държавната политика са регламентирани в ППЗППр<sup>227</sup>.

В глава трета от ЗППр „Координиране на участието на държавата в публичните предприятия“ се регламентира създаването на ново координационно звено - Агенцията за публични предприятия и контрол (АППК), което да подпомага развитието на стандартите за управление и оповестяване, прилагани от публичните предприятия и да осъществява мониторинг върху тяхното спазване. Тя ще осъществява функциите на централно звено за координиране на управлението на публичните предприятия. АППК осъществява дейността си в тясно сътрудничество с министерствата и публичните предприятия в процесите по изготвяне на стратегии за развитие, бизнес програми, залагане на финансови и нефинансови индикатори

<sup>227</sup> Вж. по-подробно: „Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието на проект на закон за публичните предприятия“. Интернет източник: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4354>

за изпълнение, процедури за номиниране на членове на органи за управление, оценка на работата на предприятията, изготвяне на обобщени доклади и оповестяване на информацията за публичните предприятия.

В разпоредбите, включени в глава четвърта „Правомощия на държавата в публичните предприятия“ и глава пета „Изисквания към органите за управление и контрол“ от ЗППр, се отразява волята на законодателя за създаване на професионални и независими органи на управление на публичните предприятия с ясни правомощия, на основата на прозрачна, справедлива процедура за номиниране на кандидати, основана на качествата им. Подборът, номинирането и назначаването на членове на органи за управление и контрол в едноличните публични предприятия и определянето на кандидатите за заемането на тези длъжности в публичните предприятия, в които държавата е съдружник/акционер, са уредени в ППЗППр.

В глава шеста „Счетоводство и одит“ и глава седма „Публично оповестяване“ от ЗППр, се предвижда, че публичните предприятия осъществяват своята дейност в съответствие със ЗСч. Публичните предприятия съставят финансовите си отчети на базата на Националните счетоводни стандарти (НСС) или на Международните счетоводни стандарти (МСС) в съответствие с изискванията на ЗСч. Годишните и консолидираните отчети на публичните предприятия подлежат на задължителен независим финансов одит от регистрирани одитори в съответствие със ЗСч и ЗНФО. Вътрешният одит на публичните предприятия се организира в съответствие със ЗВОПС (чл.25- чл.27 от ЗППр). Разпоредбите на чл.29- чл.31 от ЗППр предвиждат разработване на годишни обобщени аналитични доклади за дейността на публичните предприятия, които да включват не само информация за финансовото и оперативното състояние на предприятията в края на отчетния период, но и оценка за степента на съответствие на дейността им с правилата за управление и оповестяване. Оценката на изпълнението на финансовите и нефинансовите цели включва информация по отделно за всяко от големите публични предприятия, например приходи, възвръщаемост, плащания от/към бюджета, публични цели, служители, пазарен дял, удовлетвореност от услугата, околна среда, както и обобщена такава за държавния портфейл. За целите на анализа може да се извършва бенчмаркинг с предприятия от частния сектор<sup>228</sup>.

В § 2 от Преходни и заключителни разпоредби (ПЗР) на ЗППр се предвижда АППК да изготви анализ на създадените със специални закони на основание чл.62, ал.3 от ТЗ държавни предприятия за изясняване на характера на осъществяваната от тях дейност - предимно търговска или предимно публични функции и политики. Предвижда се тяхното преобразуване в ТД, ако изпълняват предимно търговска дейност или в административни структури, когато реализират преобладаващо публични политики или властови правомощия.

Според § 3, ал.4 от ПЗР на ЗППр в 16-месечен срок от влизането в сила на закона съставите на органите за управление и контрол на публичните предприятия се привеждат в съответствие с изискванията му. Първоначално този срок е определен на една година, но с измененията и допълненията на ЗППр<sup>229</sup> се въвежда изключение от това изискване за публичните предприятия - лечебните заведения по Закона за лечебните заведения<sup>230</sup> (ЗЛЗ), за които срокът се удължава на 16-месеца. С последващо изменение на ЗППр<sup>231</sup> срокът за всички публични предприятия се променя от една година на 16 месеца. Мотивите за удължаването се свързват с невъзможността публичните предприятия да изпълнят своевременно предвидените законови процедури, поради ангажирането на органите, упражняващи правата на държавата в тези ЮЛ (а в много случаи - и на самите предприятия), с усилията на институциите за борба с пандемията от коронавирус и отраженията ѝ върху българската здравна система, социална система, образование и икономика. Измененията и допълненията на ЗППр целят да се създадат условия, които да позволят, макар със закъснение, публичните предприятия да въведат

<sup>228</sup> Вж. по-подробно: „Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието на проект на закон за публичните предприятия“.

Интернет източник: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4354>

<sup>229</sup> Обн., ДВ, бр.85 от 02.10.2020г., в сила от 02.10.2020г.

<sup>230</sup> Обн., ДВ, бр.62 от 09.07.1999г.

<sup>231</sup> Обн., ДВ, бр.96 от 10.11.2020г., в сила от 10.11.2020г.

стандартите на управление, развити в ЗППр, без да създават правна несигурност за своите акционери, за лицата, с които влизат в договорни отношения, както и за всички трети лица<sup>232</sup>.

2. Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия- обща характеристика

С член единствен от ПМС № 85 от 30.04.2020 г., на основание § 3, ал.2 от ЗППр е приет ППЗППр. Той съдържа 71 разпоредби и е структуриран в осем глави: глава първа „Общи разпоредби“, глава втора „Държавна политика“, която включва два раздела: раздел първи „Разработване на политика за участието на държавата в публичните предприятия“ и раздел втори „Съдържание на политиката за участието на държавата в публичните предприятия“; глава трета „Координиране на участието на държавата в публичните предприятия“; глава четвърта „Правомощия на държавата в публичните предприятия- търговски дружества“, която включва три раздела: раздел първи „Образуване, преобразуване и прекратяване“, раздел втори „компетентност на органите на публичните предприятия- търговски дружества“ и раздел трети „Особени правила при сключване на някои видове договори“; глава пета „Изисквания към органите на управление и контрол на публични предприятия и номиниране на кандидати“, която се състои от пет раздела: раздел първи „Основни критерии за подбор на членове на органите за управление и контрол“, раздел втори „Комисия за номиниране“; раздел трети „Процедура за номиниране“; раздел четвърти „Възлагане на управлението и контрола на публични предприятия“ и раздел пети „Определяне възнаграждението на членовете на изпълнителните и контролните органи в публични предприятия“; глава шеста „Средносрочни цели и планирани резултати на публичните предприятия“; глава седма „Публично оповестяване“; глава осма „Общински публични предприятия“; допълнителна разпоредба; преходни и заключителни разпоредби и приложения. С § 1, т.1 от Заключителните разпоредби на ПМС № 85 от 30.04.2020 г. е отменен Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала от 2003 г.<sup>233</sup> (ПРУПДТДДУК).

С ППЗППр се урежда: съдържанието на политиката за участието на държавата в публичните предприятия и редът за нейното разработване, приемане и актуализиране; дейността на АППК като координиращо звено и нейните взаимоотношения с други органи; редът за упражняване правата на държавата в публичните предприятия; особени правила за сключването на някои видове договори от тези предприятия и др. Правилникът детайлно регламентира: основните критерии за подбор, условията и реда за провеждане на конкурсната процедура за номиниране на членове на органите за управление и контрол; възлагането на управлението и контрола в публичните предприятия и редът за определяне на възнагражденията на членовете на органите за управление и контрол; планирането на дейността на публичните предприятия и отчитането на изпълнението; публичното оповестяване на финансова и нефинансова информация; принципите на упражняване правата на общините в общинските публични предприятия. ППЗППр предвижда, че първата политика за участието на държавата в публичните предприятия се приема в срок до 31.12.2020 г., а първите бизнес програми се изготвят и приемат до края на 2021 г., като тригодишните се отнасят за периода 2021- 2023 г., а петгодишните- за периода 2021- 2025 г. (срв.: § 4 и § 11 от ППЗППр).

<sup>232</sup> Вж. по-подробно: мотиви на Законопроекта за изменение и допълнение на ЗППр, сигнатура: 054-01-94, дата на постъпване: 09/10/2020, вносител: група народни представители.

Интернет източник:<https://www.parliament.bg/bills/44/054-01-94.pdf>

<sup>233</sup> Приет с ПМС № 112 от 03.06.2003 г., Обн. ДВ. бр.51 от 3 Юни 2003г., изм. ДВ. бр.59 от 1 Юли 2003г., изм. ДВ. бр.79 от 4 Октомври 2005г., изм. ДВ. бр.54 от 4 Юли 2006г., изм. ДВ. бр.15 от 16 Февруари 2007г., изм. ДВ. бр.103 от 2 Декември 2008г., изм. ДВ. бр.39 от 26 Май 2009г., изм. ДВ. бр.93 от 24 Ноември 2009г., изм. ДВ. бр.22 от 19 Март 2010г., изм. ДВ. бр.29 от 16 Април 2010г., изм. ДВ. бр.72 от 14 Септември 2010г., изм. ДВ. бр.68 от 2 Септември 2011г., доп. ДВ. бр.49 от 4 Юни 2013г., изм. ДВ. бр.40 от 2 Юни 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.70 от 11 Септември 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.64 от 8 Август 2017г., изм. ДВ. бр.70 от 24 Август 2018г., доп. ДВ. бр.77 от 1 Октомври 2019г., отм. ДВ. бр.40 от 5 Май 2020г.

## ИЗВОДИ

ЗППр урежда: начина за определяне и публично оповестяване на осъществяваната от МС държавна политика в областта на публичните предприятия, въвеждането на стандарти за добро корпоративно управление<sup>234</sup> на публичните предприятия, както и задълженията за оповестяване и прозрачност на дейността на публичните предприятия и органите им за управление (чл.1, ал.1 от ЗППр). Нормативните актове от общото и специалното законодателство продължават да регулират различни сфери от дейността на публичните предприятия. Такива са: Търговския закон<sup>235</sup> (ТЗ), Закона за счетоводството<sup>236</sup> (ЗСч), Закона за независимия финансов одит<sup>237</sup> (ЗНФО), Закона за публично предлагане на ценни книжа<sup>238</sup> (ЗППЦК), Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор<sup>239</sup> (ЗФУКПС) и др<sup>240</sup>.

ППЗППр урежда: съдържанието на политиката за участието на държавата в публичните предприятия и редът за нейното разработване, приемане и актуализиране; дейността на АППК като координиращо звено по отношение на публичните предприятия и нейните взаимоотношения с органите, упражняващи правата на държавата с публичните предприятия; редът за упражняване правата на държавата в публичните предприятия; особени правила за сключването на някои видове договори от публичните предприятия; основните критерии за подбор, условията и редът за провеждане на конкурсната процедура за номиниране на членове на органите за управление и контрол; възлагането на управлението и контрола в публичните предприятия и редът за определяне на възнагражденията на членовете на органите за управление и контрол; планирането на дейността на публичните предприятия и отчитането на изпълнението; публичното оповестяване на финансова и нефинансова информация за предприятията; принципите на упражняване правата на общините в общинските публични предприятия (чл.1, ал.1 от ППЗППр).

## REFERENCES

Nasoki za korporativno upravlenie na dŭrzhavnite predpriyatiya, izdanie 2015 g (**Оригинално заглавие:** *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, edition 2015*).

Motivi na Ministerskiya sŭvet kŭm projekt na Zakon za publichните predpriyatiya (**Оригинално заглавие:** *Мотиви на Министерския съвет към проект на Закон за публичните предприятия*).

Doklad za tsyalostna predvaritelna otsenka na vŭzdeĭstviето na projekt na Zakon za publichните predpriyatiya (**Оригинално заглавие:** *Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието на проект на закон за публичните предприятия*).

Zakon za publichните predpriyatiya, Obn., DV. br.79 ot 08.10.2019 g., izm. DV. br.100 ot 20.12.2019 g. (**Оригинално заглавие:** *Закон за публичните предприятия, Обн., ДВ. бр.79 от 08.10.2019 г., изм. ДВ. бр.100 от 20.12.2019 г.*)

Pravilnik za prilagane na Zakona za publichните predpriyatiya, priet s PMS № 85 ot 30.04.2020 g., Obn., DV., br.40 ot 05.05.2020 g., v sila ot 05.05.2020 g. (**Оригинално заглавие:** *Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия, приет с ПМС № 85 от 30.04.2020 г., Обн., ДВ., бр.40 от 05.05.2020 г., в сила от 05.05.2020 г.*)

Internet sources: [www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)

<https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157027>

<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4354>

<sup>234</sup> Според § 1, т.10 от Допълнителната разпоредба (ДР) на ЗППр, „стандарти за добро корпоративно управление“ са стандартите, включени в Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за корпоративно управление на публичните предприятия.

<sup>235</sup> Обн., ДВ, бр.48 от 18.06.1991г., изм. и доп., ..., ДВ, бр.64 от 18.07.2020г.

<sup>236</sup> Обн., ДВ., бр.98 от 16.11.2001г.

<sup>237</sup> Обн., ДВ., бр.95 от 29.11.2016г.

<sup>238</sup> Обн., ДВ., бр.114 от 30.12.1999 г.

<sup>239</sup> Обн., ДВ., бр.21 от 10.03.2006г.

<sup>240</sup> В т.см. вж: Мотиви на МС към проект на ЗППр.

Интернет източник:

<https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157027>