

Проект!

**ДО
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ДОКЛАД

от

ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ - министър на финансите

ОТНОСНО: проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

На основание чл. 31, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация предлагам на Вашето внимание проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия.

На 26 септември 2019 г. Народното събрание прие Закон за публичните предприятия (обн., ДВ, бр.79 от 08.10.2019 г.), с което стартира реформата в областта на управлението на публичните предприятия. Целта на закона е създаването на хармонизирана правна рамка, в която публичните предприятия осъществяват своята дейност и при която правилата за корпоративно управление и оповестяване са еднакви за всички. Със Закона за публичните предприятия се урежда начинът за определяне и публично огласяване на държавната политика в областта на публичните предприятия, въвеждането на стандарти за доброто им корпоративно управление, както и задълженията за оповестяване и прозрачност на дейността на органите на управление на публичните предприятия.

Законопроектът бе разработен съвместно с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) в рамките на проект „Модернизиране на рамката за управление на държавните предприятия в съответствие с добрите международни практики“ по Програмата за подкрепа на структурни реформи на Европейския съюз, като целта бе въвеждане в националното законодателство на Насоките на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия. Разработването и приемането на Закона за публичните предприятия адресира както поетите ангажименти във връзка с намеренията на Република България за присъединяване към Валутния механизъм II (ERM II) и към Банковия съюз, така и намеренията на страната ни за присъединяване към ОИСР.

В тази връзка следва да се отбележи, че отчитайки постигнатия от страната ни значителен напредък през последната година в областта на корпоративното управление на държавните предприятия, вкл. приетия законопроект, Работната група по държавно участие и приватизационни практики към ОИСР одобри присъединяването на България към Насоките на ОИСР. Официално това стана с писмо от 6 декември 2019 г. на генералния секретар на ОИСР Анхел Гурия до министъра на финансите за това, че от този момент страната ни става прилагача Насоките държава.

Същевременно спецификата на обществените отношения, предмет на Закона за публичните предприятия, налага регулирането им както със закон, така и с нормативен акт по прилагането му, за да се постигне пълноценна правна уредба. Такава позиция бе изразена и от Работната група по държавно участие и приватизационни практики към ОИСР, наблюдаваща процеса по създаване и прилагане на новата нормативна уредба в областта на корпоративното управление на публичните предприятия.

В § 3 от преходните и заключителни разпоредби на закона е предвидено в 6-месечен срок от влизането му в сила Министерският съвет да приеме правилник за неговото прилагане и да приведе в съответствие със закона подзаконовите нормативни актове.

В изпълнение на законовата делегация беше разработен проект на Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия, отново със съдействието на ОИСР, който представям на Вашето внимание. Организацията ще продължава да оказва подкрепа в процеса на реформиране на сектора на публичните предприятия, като с последващ проект ще окаже пряко съдействие и за подобряване на административния капацитет на Агенцията за публичните предприятия и контрол.

Основните цели, които си поставя Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия, са да детайлизира уредбата на обществените отношения, предмет на Закона за публичните предприятия в тяхната цялост, да приведе подзаконовата нормативна уредба в съответствие със закона и да събере в един нормативен акт цялата подзаконова уредба в областта на публичните предприятия.

Към настоящия момент обществените отношения в областта на публичните предприятия са уредени с Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала (ПРУПДТДДУК), приет на основание § 13, ал. 3 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол, както и с Постановление № 114 на Министерския съвет от 2010 година. Обхватът на обществените отношения, уредени с ПРУПДТДДУК, фактически попада извън предмета на Закона за приватизация и следприватизационен контрол, с който е дадена законовата делегация за приемането му – слабост, която ще бъде отстранена с приемането на Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия, който ще замести ПРУПДТДДУК.

Правилникът за прилагане на Закона за публичните предприятия ще създаде условия за прилагането на закона в неговата цялост чрез въвеждането на подробни правила по отношение на следното:

1. Регламентиран е редът за разработването, приемането и актуализацията на Политиката за участието на държавата в публичните предприятия. Политиката се разработва от Агенцията за публичните предприятия и контрол в сътрудничество с органите, упражняващи правата на държавата в публичните предприятия, и се одобрява от Министерския съвет. Агенцията за публичните предприятия и контрол предлага на Министерския съвет актуализация на политиката периодично, поне веднъж на всеки четири години, както и когато установи, че са налице изменения в икономическата среда

или други обстоятелства, налагащи промяна в подхода на държавата като собственик в публичните предприятия. Актуализацията се изготвя въз основа на извършените годишни прегледи на действащата политика или по предложение на съответния отраслов министър.

Детайлизирано е съдържанието на политиката, предвидена в чл. 10 от закона, като са включени разпоредби, регламентиращи подробно изискванията към съдържанието на политиката, а именно обосновката 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.

2. Регламентирана е дейността на Агенцията за публичните предприятия и контрол като координиращо звено по отношение на държавните публични предприятия и нейните взаимоотношения с органите, упражняващи правата на държавата, и самите публични предприятия.

Предвижда се Агенцията за публичните предприятия и контрол да поддържа електронно-информационна система за държавните публични предприятия с данни, подробно регламентирани в чл. 21 от правилника. Публичните предприятия изпращат в агенцията изготвените тримесечни и годишни финансови отчети, анализи и доклади за дейността си, както и одитираните годишни финансови отчети (индивидуални и консолидирани), заедно с одобрените от общото събрание на съдружниците/акционерите бизнес програми и отчети за степента на изпълнение на показателите, заложи в бизнес програмите. Агенцията осигурява публичен достъп до данните по ал. 1, т. 1-10 на своята интернет страница.

Ежегодно Агенцията за публичните предприятия и контрол оценява изпълнението на одобрените бизнес програми на публичните предприятия, категоризирани като „големи“, с оглед постигането на финансовите и нефинансови цели. Оценката на изпълнението на одобрените бизнес програми на определен брой публични предприятия, категоризирани като „микро“, „малки“ и „средни“, се извършва ежегодно съгласно План за извършването на оценки на изпълнението на одобрените бизнес програми, одобрен с решение на Министерския съвет.

Агенцията за публичните предприятия и контрол изготвя годишен обобщен аналитичен доклад за резултатите от дейността на публичните предприятия, чието съдържание и ред за изготвяне и приемане са регламентирани в чл. 22.

3. С оглед на обстоятелството, че с Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия ще бъде отменен ПРУПДТДДУК, една част от неговите разпоредби са инкорпорирани в новия правилник, като са направени промени, съобразени с изискванията на закона, както следва:

В предложения Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия е възприет подходът да не се възпроизвеждат разпоредбите на Търговския закон, отнасящи се до компетентността на Общото събрание на съдружниците/акционерите, респ. на едноличния собственик на капитала, а са включени само специфичните за държавните публични предприятия разпоредби.

По отношение на акционерните дружества с едностепенна форма на управление е внесена яснота в разграничаване на въпросите от компетентност на общото събрание (едноличния собственик на капитала) и тези от компетентност на Съвета на директорите. При обсъждането на проекта на правилник с ОИСР, вкл. при четвъртата мисия на организацията в София, проведена в периода 16-17 януари 2020 г., беше направено

предложение да бъде либерализиран режимът за вземане на решения, като се ограничи кръгът на въпроси, по които общото събрание (респ. едноличният собственик на капитала) взема решения или дава разрешения (по аналогия с Търговския закон), а на мениджмънта се даде по-голяма свобода, съответно отговорност, при вземането на решения. Мисията на ОИСР изрази виждането, че липсата на такава автономност на съвета на директорите би се отразила негативно върху подбора на членове на органите за управление и контрол, тъй като би отблъснала кандидатите с високи професионални качества и умения. По изложените съображения в чл. 26, ал. 2 от правилника са въведени прагове, под които съветът на директорите на публичното предприятие може да взема самостоятелно решения – без одобрение от общото събрание/едноличния собственик на капитала.

Запазени са особените правила за сключването на някои видове договори, които следва да бъдат спазвани от държавните публични предприятия, с оглед на обстоятелството, че те са юридически лица, създадени с публични средства.

Предвижда се конкурсната процедура за избор на изпълнител за предоставяне на финансови услуги от кредитни институции, регламентирана в ПРУПДТДДУК, да отпадне. Публичните предприятия обаче ще продължат да спазват правилата за концентрация, регламентиращи подробно в чл. 28 от правилника.

4. Разработени са основните критерии за подбор на членовете на органите за управление и контрол и правилата за определяне на подходящите показатели за тяхното изпълнение. Включени са правила, регламентиращи състава на комисията за номиниране на кандидати, и са определени изискванията към нейните членове. Регламентирани са отделните етапи на конкурсната процедура и са изяснени задълженията на органите, упражняващи правата на държавата и на комисията за номиниране.

Предвидено е конкурсната процедура за избор на членове на органи за управление и контрол на публичните предприятия, които не са категоризирани като „големи“, да се извършва по реда на раздел III на глава пета или по ред, определен от органа, упражняващ правата на държавата. Органът, упражняващ правата на държавата, следва да определи ред за избор на представителите на държавата в органите за управление и контрол. Конкурсната процедура за избор на членове на управителни съвети в акционерните дружества с двустепенна структура се извършва от надзорния съвет на съответното публично предприятие по ред, определен от него.

5. Запазен е подходът за определяне на възнагражденията на членовете на органите за управление и контрол в държавните публични предприятия – чрез бална оценка, образувана въз основа на резултатите за отчетното тримесечие по показателите и критериите от таблица – приложение № 2 към правилника, и определена стойност на една бална единица. Предложени са и някои промени, като осъвременяване на някои от показателите в приложение № 2, както и са променени границите на възнагражденията.

6. Регламентиран е редът за определяне на средносрочните цели и планираните резултати от дейността на публичните предприятия и оценката за резултатите от тяхната дейност. Въведени са изисквания към процеса на разработване, приемане и отчитане на бизнес програмите на публичните предприятия.

7. Изяснен е обхватът на задължението за публично оповестяване на финансова и нефинансова информация от публичните предприятия в съответствие с чл. 28 от закона. Регламентирани са по-високите изисквания към публичните предприятия, категоризирани като „големи“, по отношение на оповестяването.

8. Разпоредбите, отнасящи се до общинските публични предприятия, са обособени в самостоятелна глава с оглед на спазването на принципите на местно самоуправление.

Приемането на Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия е част от предприетата нормативна реформа в областта на публичните предприятия, в съответствие и с препоръките на ОИСР.

Като краен резултат прилагането на Закона за публичните предприятия и на правилника за неговото прилагане се очаква да доведе до унифициране и модернизиране на правната уредба в тази област, подобряване на корпоративното управление на публичните предприятия, подобряване на финансовото им състояние и ограничаване на фискалните рискове, увеличаване на публичността и отчетността на тяхното управление.

Приемането на Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия спомага и за изпълнението на Програмата за управление на Правителството на Република България за периода 2017-2021 г., по-конкретно – заложените цели във връзка с усилията на българските власти за присъединяване към еврозоната.

Предложеният проект на Постановление не предвижда хармонизация на актове на правото на Европейския съюз, поради което не се налага изготвянето на справка за съответствие с европейското право.

Проектът на Постановление на Министерския съвет няма да доведе до въздействие върху държавния бюджет, поради което се прилага финансова обосновка по приложение № 2.2 към чл. 35, ал. 1, т. 4, б. „б“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. За изпълнението на проекта на акт не са необходими допълнителни разходи/трансфери/други плащания по бюджета на Министерство на финансите/държавния бюджет.

Проектът на Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия е публикуван на Портала за обществени консултации и на интернет страницата на Министерство на финансите и е съгласуван по реда на чл. 32-34 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Постъпилите бележки и предложения са отразени в справки, приложени към настоящия доклад.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,

С оглед изложеното и на основание чл. 8, ал. 1 и 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация предлагам да бъде приет приложения проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия.

ПРИЛОЖЕНИЯ:

1. Проект на Постановление на Министерския съвет;
2. Проект на Правилник за прилагане на Закон за публичните предприятия;
3. Финансова обосновка;
4. Справка за отразените становища, получени по реда на чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове;
5. Справка за отразените становища по чл. 32 от УПМСНА;
6. Съгласувателни писма;
7. Съобщение за средствата за масово осведомяване;

8. Допълнена частична предварителна оценка на въздействието;
9. Становище от дирекция "Модернизация на администрацията" относно съгласуването на частичната предварителна оценка на въздействието на проекта на правилник.

ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ
МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

Съставил:19.02.2020 г. /Д. Влахова, държ. експерт, Д „ДПРС”/
Съгласували:.....___.02.2020 г. /Г. Желев – нач.отдел, Д „ДПРС”/
.....___.02.2020 г. /В. Данева – директор, Д „ДПРС”/
.....___.02.2020 г. /М. Петрова – зам.- министър/