

The New Legal Framework for Public Enterprises

Chief Assistant, PhD Zhivka Mateeva
University of Economics - Varna, Varna, Bulgaria
jivkamateeva@ue-varna.bg

Abstract

The fast changing socio-economic conditions worldwide, the public the need to build a functioning market economy in our country, the need to harmonize Bulgarian legislation with that of the European Union have necessitated the adoption of an entirely new legal framework for public enterprises. Emphasis in the development is placed on the current and complex legislative changes introduced by the Public Enterprises Act and the Regulations for its implementation, which are guarantee for the improvement of the corporate governance of public enterprises, of the results in their financial condition, limiting the fiscal risks, as well as increasing the publicity and accountability of their management. In the end, conclusions are made about the application of the new legislation governing public enterprises.

Keywords: public enterprises; state policy, agency for public enterprises and control

JEL Code: L32; K23 DOI: <https://doi.org/10.36997/IJUSV-ESS/2020.9.2.103>

Introduction

С приемането на Закона за публичните предприятия (ЗПП) през 2019 г. (Обн. ДВ. бр.79 от 8 Октомври 2019 г., изм. ДВ. бр.100 от 20 Декември 2019г.), за първи път се направи опит да се въведе ясна правна рамка, в която публичните предприятия ще осъществяват своята дейност. До този момент в българското законодателство, дейността на публичните предприятия се регулира от различни закони като Търговски закон, Закона за счетоводството, Закона за независимия финансов одит, Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и др., които ще продължат да се прилагат както досега (Мотиви към законопроект за Закон за публичните предприятия 902-01-27/05.06.2019). Но липсата на нормативно въведени стандарти за добро корпоративно управление на публичните предприятия, неефективния им контрол и управление, недостатъчните усилия за подобряване на конкуренцията, както и обществената необходимост за изграждане на функционираща пазарна икономика в страната ни, налага приемането на новата правна рамка в областта на публичните предприятия. От друга страна с приемането на ЗПП и Правилника за прилагането му (приет с ПМС № 85 от 30.04.2020 г, Обн. ДВ. бр.40 от 5 май 2020 г.) се хармонизира националното законодателство по управление на публичните предприятия в съответствие със стандартите на Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за корпоративното управление на публичните предприятия.

Доброто управление на публичните предприятия е държавна политика, при която правилата за корпоративно управление и оповестяване трябва да са еднакви за всички публични предприятия. Концепцията за корпоративно управление е средство за държавно регулиране, което е необходимо да се обективира в повелителни правни норми (Гуглева, 2004, с. 85). С новия закон се въвеждат нови стандарти за управление на публичните предприятия. Подобряването на управлението им е част от ангажиментите на България по пътя ѝ към валутния механизъм ЕРМ II¹ и Банковия съюз. С новата правна рамка се цели да се отстранят основните уязвими места в практиките на корпоративното управление и да се създаде една по-добра законодателна основа за координация и мониторинг на държавното участие в публичните предприятия.

¹ От 13 юли 2020 г. България става част от валутно-обменния механизъм ЕРМ II с курс 1.95583 лева за 1 евро.

Многобройни са въпросите, които заслужават внимание, във връзка с публичните предприятия, но в настоящото изложение ще бъдат разгледани само някои от характерните за новата правна рамка моменти.

1. Обхват на Закона за публичните предприятия

Новият ЗПП дефинира публичните предприятия като такива, които се създават и управляват в интерес на гражданите и обществото с цел постигане на максимална стойност за обществото чрез ефективно разпределение на ресурсите. Като причините за създаването им са 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.

В обхвата на понятието „публично предприятие“, съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗПП, се включват:

- търговските дружества с над 50 на сто държавно/общинско участие в капитала или в които държавата/общината по друг начин упражнява доминиращо влияние;

- държавните предприятия, създадени със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон;

- дъщерните дружества на търговските дружества и предприятията, посочени по-горе, ако чрез тях държавата/общината контролира повече от 50 на сто от дяловете/акциите с право на глас или по друг начин упражнява доминиращо влияние.

В края на 80-те и началото на 90-те години на ХХ век у нас бяха извършени радикални изменения в характера и структурата на стопанските субекти, чрез приемането на редица нормативни актове като Указ № 56 за стопанската дейност (Обн. ДВ. бр. 4 от 13 Януари 1989 г., отм. ДВ. бр.59 от 12 Юли 1996 г.), Търговски закон (Обн. ДВ, бр. 48 от 18 Юни 1991 г., изм. и доп. ДВ. бр. 64 от 18 Юли 2020 г.), Закон за образуване на еднолични търговски дружества с държавно имущество (Обн. ДВ. бр. 55 от 12 Юли 1991г., изм. ДВ. бр. 30 от 2 Април 1999 г.) и др. Този етап се характеризира с това, че държавата е основен икономически субект, т.е. тя, чрез различните свои органи и организации, извършва цялостната стопанска дейност (Попов, 2010, с.11). Така при приемането на търговския закон (ТЗ) в него беше включена глава девета, озаглавена „Търговец – публично предприятие“. С този термин се обозначаваха тези търговски субекти, преобразувани в търговски дружества, чийто капитал е собственост на публичноправен субект. Парадоксът в термина „публично предприятие“ се състоеше в това, че капиталът на тези дружества беше собственост винаги само на едно лице – държавата или общината (Божков, 2001, с. 5). Като държавата или общината участват в него не като обикновени субекти, а като носители на публична власт, като субекти на публичното право (Хорозов, 1999, с. 8). В основни линии през 1991 г. бе извършена децентрализацията на големите държавни обединения и комбинати, също така се разкрупниха и други държавни и общински фирми с повече от едно предприятие, които дотогава не са били самостоятелни юридически лица. В резултат се получи рязко увеличаване на броя на самостоятелните държавни предприятия и разнообразяване на организационните им форми (Димитров, 2007, с. 417). Съгласно новият ЗПП, настоящият децентрализиран модел на упражняване на правата на държавата в България се запазва. Децентрализираният модел е най - разпространената форма за организиране на институционалните отношения с държавните предприятия, който предимно е използван в страните от Източна Европа, преди прехода им към пазарна икономика (Клуб „Икономика 2000“, 2019, с. 5). При този модел държавните предприятия са разпределени и за тях отговарят съответните секторни министерства. До този момент 17 министерства упражняват надзор върху портфейл от 221 публични предприятия (OECD, 2019, с. 4).

Публичният сектор, представляван предимно от публични предприятия е важен, тъй като осигурява връзката между частния и обществения интерес (Maican, 2013, р.90), като

техния статут не е еднакъв или идентичен в целия Европейски съюз (Stefani, 1968, Spiliotopoulos, 1966, Muhlenkamp, 2015). Съгласно националното ни законодателство има два вида публично предприятие, в зависимост от правната им форма на търговски дружества или не.

ТЗ определя дружеството с държавно или общинско участие като публично предприятие. Според чл. 61 ТЗ държавното или общинско предприятие може да бъде еднолично дружество с ограничена отговорност или еднолично акционерно дружество. Тук законодателят изрично определя правноорганизационната форма на предприятието в смисъл правен субект – юридическо лице. От текста на чл. 61 ТЗ може да се направи изводът, че държавното или общинско предприятие е винаги търговско дружество на капитала (Хорозов, 1999, с. 5).

Освен този вид публични предприятия чл. 62, ал. 3 ТЗ предвижда съществуването и на такива, които нямат правната форма на търговски дружества. Те се образуват със закон. Така през 2020 г. със Закона за държавните резерви и военновременните запаси (ДВ, бр. 65 от 2020 г.) в глава втора „а“ от него се образува новото държавно предприятие „Държавна петролна компания“. Преценката от необходимостта за създаване на държавно предприятие може да се направи единствено на законодателно равнище, тъй като държавни предприятия могат да се образуват само на основание особен (специален) закон за всяко едно от тях (Стефанов, 2015, с. 117). По отношение на държавните предприятия се прилагат действащите за тях особени закони, които уреждат тяхното финансиране, управление, преобразуване и прекратяване, както и общият ЗПП. Правото на Европейския съюз и вътрешното законодателство не определят държавните предприятия да бъдат създавани и да функционират в някаква унифицирана правноорганизационна форма. Необвързването на публичните предприятия с предварително определена организационна форма е важно условие за да се запази тяхната автономия и гъвкавост (Голева, 2007, с. 115). Правноорганизационната форма се определя в съответния специален закон за всяко едно държавно предприятие. Съгласно чл. 11а, ал. 2 Закона за държавните резерви и военновременните запаси, държавното предприятие „Държавна петролна компания“ е юридическо лице със седалище в София. Предприятието не е търговско дружество и не формира и не разпределя печалба. За в бъдеще ЗПП предвижда повече да не могат да се създават държавни предприятия, ако се предполага те да извършват предимно стопанска дейност, която би могла да се осъществява от частен оператор с цел печалба.

Извън обхвата на новата правна рамка е Българската банка за развитие, съгласно чл. 2, ал. 2 от ЗПП. Тя е с особен статут на насърчителна банка, чиято дейност е насочена към подкрепата на малките и средни предприятия. Законодателят я изключва от приложното поле на закона, тъй като тя притежава определена специфика в сравнение с останалите публични предприятия.

2. Държавна политика по отношение на публичните предприятия

Характерна особеност на новата регулаторна рамка е уреждането на начина за определяне и публично оповестяване на държавната политика в областта на публичните предприятия. Държавната политика е важен инструмент за изясняване ролята на държавата по отношение на публичните предприятия, както и за определяне на ясни цели за резултатите на сектора на публичните предприятия като цяло. Тя е средство което позволява на държавата да стимулира определени цели в конкретни области за въздействие, като за постигането им използва правни, икономически и административни методи (Николов, 2016, с. 8).

Съгласно чл. 1, ал. 2 от ЗПП, държавната политика по отношение на публичните предприятия се определя и осъществява от Министерския съвет (МС). Ролята на МС в тази насока се изразява в одобряване на политиката за участието на държавата в публичните

предприятия, съгласно чл. 10, ал. 1 от ЗПП, както и нейната актуализация, въз основа на предложенията на Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК); създаване на нови търговски дружества с държавно участие; одобрява общата дивидентна политика. Също така МС упражнява правата на държавата в публичните предприятия, съгласно чл. 13 от ЗПП. Като ръководен държавен орган, МС може да делегира тези права на министрите съобразно отрасловата им компетентност и/или на АППК. Понеже съществуват опасения относно недостатъчно разделяне на функцията на упражняване на правата на държавата в предприятията и регулаторната ѝ функция, то в тази връзка е предвидена възможността за в бъдеще МС да делегира правомощията си по упражняване правата на държавата в капитала на публичните предприятия на АППК за определен портфейл от публични предприятия. Тенденцията е разширяване на портфейла на агенцията, който да обхване всички публични предприятия. На практика разделянето на правата на участие и регулаторните функции по последователен начин ще спомогне за недопускането на вземането на политически мотивирани решения от ресорните министерства, за сметка на стопанските резултати на публичните предприятия (OECD,2019).

АППК разработва Политиката за участието на държавата в публичните предприятия в сътрудничество с органите, упражняващи правата на държавата в публичните предприятия и другите държавни организации, участващи в нейното осъществяване. Първата политиката за участието на държавата в публичните предприятия се приема в срок до 31 декември 2020 г., съгласно параграф 4 от преходните и заключителни разпоредби на Правилника за прилагане на ЗПП.

Политиката за участието на държавата в публичните предприятия е рамков документ, с който се цели да се определят общите цели и приоритети на държавата, които тя си поставя като собственик в публичните предприятия. Задължителното му съдържание е посочено в разпоредбата на чл. 5, ал. 2 от Правилника за приложението на ЗПП. Съгласно нея, с политиката се определят:

- обосновката на собствеността на държавата в публичните предприятия;
- целите, които държавата си поставя като собственик в публичните предприятия;
- ролята на държавата в ръководенето на публичните предприятия;
- показателите за изпълнението на политиката;
- ролята и отговорностите на министрите, упражняващи правата на държавата в предприятията, и другите държавни организации, участващи в осъществяване на политиката.

С цел изграждане доверие в обществото към държавността се публикува обосновката на причините на държавата да притежава участие в публичните предприятия. Поради това в обосновката се включват:

- информацията за публичните предприятия, в които държавата участва. Информацията се представя аналитично и съдържа данни за броя на публичните предприятия, общата стойност на собствения им капитал, разпределение по икономически дейности, дял в брутния вътрешен продукт;
- съображенията, поради които държавата участва в публичните предприятия;
- информация за очакваното развитие на публичните предприятия, включително по отношение на тяхната приватизация, реструктуриране или прекратяване, както и за създаването на нови публични предприятия.

Политиката за участието на държавата в публичните предприятия се актуализира периодично, поне веднъж на всеки четири години. Също така актуализация се извършва и при наличие на 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, съгласно чл. 3 от

Правилника за прилагане на ЗПП. АППК провежда обществени консултации при разработването и актуализирането на политиката.

Политиката за участието на държавата в публичните предприятия се публикува на интернет страниците на МС и на АППК, съгласно чл. 10, ал. 4 от ЗПП. Това е свързано с отчетността, тъй като държавната собственост често се характеризира със сложни или противоречиви цели (ОЕСД, 2010).

3. Нов координационен орган за управлението на публичните предприятия

С новият ЗПП се създава централно звено за координиране на управлението на публичните предприятия в лицето на АППК, която е правоприменик на досегашната Агенция за приватизация и следприватизационен контрол (АПСК). До приемането на закона, АПСК осъществяваше правомощия и функции по Закона за приватизация и следприватизационен контрол (ЗПСК) и Закона за концесиите (ЗК). Структурата и дейността ѝ бяха уредени в Устройствения правилник на АПСК, който се отмени с влизането в сила на ЗПП. В тази връзка през април 2020 г. бе приет нов устройствен правилник на АППК (в сила от 21.04.2020 г., Обн. ДВ. бр.37 от 21 Април 2020г.), който регламентира структурата и дейността на новата агенция с оглед възложените ѝ функции по ЗПП, ЗПСК и ЗК. Агенцията е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София. Тя може да се разглежда в две отделни качества – като държавен орган и като субект на гражданското право (Стоянов, 1996, с. 67).

АППК е специализиран орган, който представлява част от системата на изпълнителната власт. Тя осъществява управление на специфични сфери от държавната дейност. В тази връзка АППК е със специална компетентност, която:

- осъществява координацията на държавната политика по отношение на публичните предприятия, наблюдава и докладва на МС за нейното изпълнение;
- организира процеса на приватизация в случаите, предвидени в ЗПСК и за осъществяване на следприватизационен контрол по договори за приватизация, сключени от оправомощени държавни органи;
- осъществява независим външен контрол по ЗК върху определени концесионни договори, както и извършва извънредни проверки на определени концесионни договори, при възлагане от Координационния съвет по концесиите.

Като ново централно звено за координация на държавната политика по отношение на публичните предприятия, агенцията има следните основни функции:

- разработване на Политиката за участието на държавата в публичните предприятия;
- мониторинг на изпълнението на Политиката за участието на държавата в публичните предприятия и нейната актуализация;
- подпомагане на органите, упражняващи правата на държавата, при определяне на общите стратегически цели на предприятията и ключовите показатели за изпълнение на финансови и нефинансови цели в бизнес програмите на предприятията;
- мониторинг на дейността на публичните предприятия и изготвянето на годишен обобщен доклад за предходната година за резултатите от дейността на държавните публични предприятия;
- публикуване на актуална информация и отчети за дейността на публичните предприятия, включително финансова и нефинансова информация за предприятията;
- мониторинг на конкурсните процедури за избор и назначаване на членове на органи за управление и контрол;

- извършване на оценка на изпълнението на одобрените от органа, упражняващ правата на държавата в публичните предприятия, бизнес програми на публичните предприятия и изготвяне на предложения за подобряване на тяхното управление;
- изготвяне на оценка и анализ на одобрените от органа, упражняващ правата на държавата в публичните предприятия, бизнес програми на публичните предприятия и на тяхното изпълнение, както и препоръки по отношение на рисковете и ефектите върху публичните финанси, включително за потенциалните ефекти и рискове върху показателите за консолидирания дълг и дефицит/излишък на сектор "Държавно управление";
- осъществяване на сътрудничество с други държавни администрации, представителни неправителствени и международни институции по въпроси, свързани с ръководенето на публичните предприятия;
- упражняване на правата на държавата в публичните предприятия, при делегиране от МС;
- оказване на методическо съдействие на общините по отношение на ръководенето на общинските публични предприятия;
- даване на указания по прилагането на ЗПП, както и осъществяване и на други функции, възложени с нормативни актове.

АППК е администрация, пряко подчинена на МС. Тя има двустепенна форма на управление – надзорен и изпълнителен съвет. Новата нормативна рамка създава редица гаранции за публичност и прозрачност на действията на агенцията. Законодателят е предвидил надзорният съвет да се избира пряко от Народното събрание, а изпълнителният съвет да се назначава и освобождава от МС. Само в изрично и изчерпателно изброените хипотези (чл. 12, ал. 2 и чл. 21, ал. 2 от Устройствен правилник на АППК) е възможно правомощията на членовете на надзорния и изпълнителния съвет да бъдат прекратени. Независимостта на агенцията не е абсолютна. Предвидено е изпълнителният директор на агенцията да се отчита пред МС и да работи под надзора на министър-председателя или на определен от него заместник министър-председател. Трябва да се подчертае, че съществена гаранция за независимост на агенцията е бюджетната автономия. Съгласно чл. 2, ал. 1 от Устройствения правилник на АППК, изпълнителният директор на агенцията е второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Министерството на икономиката. Това несъмнено води до опасения в автономността на агенцията. В тази насока са и съображенията на ОИРС, че в съответствие с добрите практики би било бюджетът на агенцията да се одобрява от Народното събрание, с цел да се избегнат конфликти на интереси, тъй като министерството на икономиката има преки права на участие в няколко публични предприятия, върху които агенцията ще упражнява надзор (OECD, 2019, с. 3).

За да осигури ефективното и законосъобразно упражняване на правомощията на агенцията, ЗПП въвежда изисквания, на които да отговарят членовете на изпълнителния съвет. Съгласно чл. 11, ал. 3 ЗПП, за членове на изпълнителния съвет на АППК се назначават лица с висше образование - магистър, с минимум 10 години професионален опит в областта на финансите, държавното управление и/или реалния сектор на икономиката, от които най-малко три години на ръководна длъжност. Не се предвиждат подобни изисквания за членовете на надзорния съвет, тъй като те не се включват в общата численост на агенцията, съгласно чл. 12, ал. 3 от Устройствения правилник на АППК.

В своята дейност АППК се подпомага от администрация, чиито състав, структура, права и задължения се определят с Устройствения правилник на АППК. Агенцията е сравнително голяма държавна структура - общата численост на персонала ѝ е 65 щатни бройки, а бюджетът ѝ за 2020 г. е в размер на 3 661 400 лв². Според характера на дейността

² <https://www.appk.government.bg/bg/23>

си администрацията се подразделя на обща и специализирана. Общата администрация е организирана в дирекция „Административна“ и има за предназначение да осигурява технически дейността на агенцията, на нейната администрация и дейности по административното обслужване. Специализираната администрация е организирана в четири дирекции – „Публични предприятия“, „Правна“, „Финансова“ и „Контрол“, които подпомагат и осигуряват осъществяването на правомощията на агенцията. Основните функции, произтичащи от ЗПП са възложени на дирекция „Публични предприятия“.

Освен това в преходните и заключителните разпоредби на ЗПП се предвижда АППК да изготви анализ на създадените със специални закони държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон за изясняване характера на тяхната дейност – предимно търговска или предимно публични функции и политики. Анализът трябва да се представи на МС в срок до 12 месеца от влизането в сила на закона. Въз основа на изготвения анализ МС в срок до три години приема програма за преобразуване на държавните предприятия в еднолични търговски дружества или в административни структури.

Conclusion

В заключение може да се обобщи, че с приемането на новия ЗПП в нашата страна се въвеждат нови стандарти за добро корпоративно управление на публичните предприятия, целящи да се избегне неефективния контрол, както и лошото им функциониране. Същевременно с това се хармонизира националното законодателство по управление на публичните предприятия в съответствие със стандартите на Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за корпоративното управление на публичните предприятия.

References

1. Bozhkov, M. (2001) Ponyatiето za publichno druzhestvo v balgarskoto pravo. *Pazar i pravo*. (7). pp. 5-11
2. Dimitrov, M. (2007) Prestrukturirane na predpriyatiyata v Bulgariya na natsionalno i regionalno ravnishte. *Studii za uskoreno razvitie na balgarskata ikonomika*. Sofiya: Goreks Pres. pp. 413-428
3. Goleva, P. (2007) Targovsko pravo. Sofiya: Feneya
4. Gugleva, R. (2004) Kontseptsiyata za korporativno upravlenie v baglarskoto pravo. *Targovsko pravo*.(4). pp. 79-99
5. Horozov, G. (1999) Targovets-publichno predpriyatie. *Pazar i pravo*. (5). pp. 5-9
6. Klub “Ikonomika 2000“. (2019) Chuzhdestranen opit v oblastta na korporativnoto upravlenie na darzhavnite predpriyatija. *Za effektivno, prozrachno i otgovorno korporativno upravlenie na darzhavnite predpriyatija*. Proekt BG05SFOP001-2.009-0021 [Online] Available from: <http://club2000.org/> [Accessed 01/08/2020]
7. Maican, Ovidiu – Horia (2013) *Juridical Tribune*, Vol. 3, Issue (1), pp. 90-100
8. Muhlenkamp, Holger. (2015) From state to market revisited: a reassessment of the empirical evidence on the efficiency of public (and privately-owned) enterprises. *Annals of Public and Cooperative Economics*. pp. 535-557
9. Nikolov, G. (2016) Darzhavni politiki i strategii za regionalno razvitie. Sofiya: UNSS
10. OECD. (2019) Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Bulgaria: Conclusions and recommendations [Online] Available from: <http://www.oecd.org/> [Accessed 01/09/2020]
11. OECD. (2010) Accountability and transparency: A guide for state ownership. Paris: OECD Publishing. [Online] Available from: <https://www.oecd.org/> [Accessed 01/10/2020]
12. Popov, T. (2010) Veshnopravni posleditsi pri sazdavane na targovski druzhestva na bazata na darzhavni i obshtinski firmi. *Targovsko pravo*. (3). pp.11-29

13. Spiliotopoulos, E. (1966) The nature of the public undertaking. *Annals of Public and Cooperative Economics*. Vol. 37, Issue (3), pp. 273.26p.
14. Stefani, G. (1968) CIRIEC International committee for the study of the financing of public undertakings in European countries. *Annals of Public and Cooperative Economics*. Vol. 39, Issue (3), pp. 353.54p.
15. Stefanov, G. (2015) Ednolichni targovski druzhestva. Sofiya: IK "Trud i pravo"
16. Stoyanov, G. (1996) Praven rezhim na privatizatsiyata v Bulgariya. Sofiya: Sibi
17. Motivi kam zakonoproekt za Zakon za publichnite predpriyatiya 902-01-27/05.06.2019 [Online] Available from: <https://www.mi.government.bg/bg/news/proekt-na-zakon-za-publichnite-predpriyatiya-3726.html> [Accessed 01/09/2020]
18. Targovski zakon (Obn. DV, br. 48 ot 18 Yuni 1991 g., izm. i dop. DV. br. 64 ot 18 Yuli 2020 g.)
19. Zakon za publichnite predpriyatiya (Obn. DV. br.79 ot 8 Oktomvri 2019 g., izm. DV. br.100 ot 20 Dekemvri 2019g.)
20. Agentsiya za publichnite predpriyatiya i control. [Online] Available from: <https://www.appk.government.bg/> [Accessed 20/10/2020]