Проект!

М О Т И В И

към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните предприятия

I. Причини, които налагат приемането на акта

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните предприятия (ЗИД на ЗПП) е разработен в изпълнение на ангажиментите на Република България, произтичащи от процеса на присъединяване към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Актът адресира пряко препоръките, отправени от Секретариата на ОИСР в рамките на техническия преглед по прилагането на правните инструменти в обхвата на Комитета по корпоративно управление.

Присъединяването към ОИСР е стратегически национален приоритет. Република България се намира в заключителния етап на техническата фаза от присъединителния процес, като корпоративното управление на държавните предприятия е сред основните технически критерии, по които Организацията оценява готовността на държавите кандидат-членове. Съответствието на националното законодателство с Насоките на ОИСР подлежи на оценка от компетентните комитети на Организацията и е сред условията за придобиване на пълноправно членство, поради което своевременното синхронизиране на законодателството обуславя пряко времевия хоризонт за финализиране на преговорите.

В резултат на проведените през периода 2023–2025 г. технически мисии бе констатирана необходимост от последващо детайлизиране и усъвършенстване на националната правна рамка. Целта е постигане на хармонизация с Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия и Насоките на ОИСР за борба с корупцията и почтеността в държавните предприятия. Настоящият законопроект е изготвен и в изпълнение на приетата от Министерския съвет национална позиция във връзка с техническия преглед на Република България, с която страната се ангажира да извърши целенасочени промени в Закона за публичните предприятия.

В хода на присъединителния процес Република България последователно изпълнява препоръките на ОИСР в областта на корпоративното управление, като значителна част от тях вече са отчетени като изпълнени или в напреднал етап на изпълнение. Въпреки постигнатия напредък, ОИСР идентифицира няколко ключови препоръки, чието изпълнение изисква приемането на законодателни изменения.

Извън измененията, продиктувани от ангажиментите към ОИСР, в проекта са включени предложения за прецизиране на действащата нормативна уредба. Тези промени имат систематичен характер и целят унифициране на терминологията, постигане на вътрешна съгласуваност между разпоредбите и уеднаквяване на правните понятия. Направени са и редакционни и технически корекции за отстраняване на констатирани в практиката неясноти. Тези промени не ревизират основната философия на закона, а целят единствено да повишат правната сигурност, предвидимостта и еднообразното правоприлагане.

Идентифицираните проблеми, които се адресират с предлаганите изменения, както произтичащите от препоръките на ОИСР, така и посочените по-горе празноти и несъответствия в действащата уредба са следните:

1. Липса на нормативно регламентирана възможност съветите (Съвет на директорите и Управителен съвет) в публичните предприятия, категоризирани като „големи“, да избират изпълнителния директор чрез отделна конкурсна процедура – различна и допълнителна спрямо

процедурата за избор на член на съответния орган на управление – както и липсата на нормативно уреден ред за неговото мотивирано предсрочно освобождаване.

При липса на нормативно основание съветите не разполагат с правомощие да въведат такава процедура по своя преценка. Това изисква създаване на нормативна уредба, която утвърждава автономността и професионализацията на органите за управление на публичните предприятия, категоризирани като „големи“, посредством предоставяне на правомощие за самостоятелен избор и за мотивирано предсрочно освобождаване на изпълнителния директор.

2. Липса на прецизно нормативно разграничаване на функциите и отговорностите на председателя на съвета и изпълнителния директор в публичните предприятия – действащата уредба допуска тези две по същество противоположни по характер функции да се съвместяват в едно и също лице, доколкото председателят на съвета може едновременно да изпълнява и функциите на изпълнителен директор.

Законът не разграничава контролно-организационните функции на председателя на съвета от оперативно-изпълнителните функции на изпълнителния директор и не изключва съвместяването им от едно лице. Това създава риск от концентрация на управленски и контролни функции и от конфликт на интереси, което противоречи на принципите на доброто корпоративно управление.

Разпределението на правомощията в органите за управление на търговските дружества следва да е предмет на императивна законова уредба, която определя задължителните рамки на компетентност между отделните членове в органите за управление.

3. Липса на регламентация в действащата правна уредба по отношение на препоръките на ОИСР относно финансовото отчитане на публичните предприятия, категоризирани като „големи“ – не е въведено изискване всички предприятия от тази категория да прилагат МСФО, въпреки че именно за тях международните стандарти за корпоративно управление предвиждат най-високи изисквания за прозрачност на отчетността**.** Задължени да прилагат МСФО (чл. 34, ал. 2 от Закона за счетоводството (ЗСч)) са предприятията от обществен интерес, а за останалите е дадено право на избор между МСФО и Националните счетоводни стандарти (чл. 34, ал. 1 и 3 от ЗСч). Съгласно чл. 34, ал. 6 от ЗСч не се допуска промяна на счетоводната база (приложимите счетоводни стандарти) повече от веднъж, което означава, че обратният преход към МСФО е невъзможен, освен ако не е предвиден по закон. Предлаганата промяна преобразува както действащата възможност за избор на счетоводна база, така и произтичащата от нея еднократна и необратима промяна – обстоятелство, установено като проблем при част от публичните предприятия, категоризирани като „големи“ – в нормативно задължение, което ще доведе до съответствие с препоръката на ОИСР.

4. **Липса на нормативно гарантиран конкурентен подбор на външните и независимите членове на одитните комитети** – в публичните предприятия, които са предприятия от обществен интерес, Законът за независимия финансов одит и изразяването на сигурност по устойчивостта не установява изискване за провеждане на конкурсна процедура при избора на тези членове, което не гарантира тяхната независимост и обективност при упражняване на надзорните функции.

5. Употребата на непоследователна правна терминология в Закона за публичните предприятия, което противоречи на принципите за яснота, точност и последователност на нормативните актове (чл. 9 от Закона за нормативните актове) и обуславя липсата на вътрешна съгласуваност между отделните разпоредби.

Липсата на терминологична последователност и вътрешна съгласуваност в закона – изразена в неоднозначната употреба на едни и същи правни понятия в отделните му разпоредби, възпрепятства яснотата, точността и предвидимостта при прилагане на правната рамка. По този начин, наред с отклоненията от препоръките на ОИСР, се наблюдава и дефицит на ниво национално законодателство. Несъгласуваността на понятията създава рискове от субективно или разпокъсано тълкуване на нормите и затруднява постигането на правна сигурност – ключов елемент както за съответствие с международните стандарти, така и за нормалното функциониране на правния ред в страната.

II. Цели, които се поставят с предлаганите промени

Основната стратегическа цел на законопроекта е **осигуряване на съответствие на националната правна уредба в областта на корпоративното управление на публичните предприятия с Насоките на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия – като елемент от ангажиментите на Република България в процеса на присъединяване към Организацията.**

Основната стратегическа цел на законопроекта е ускоряване и успешно финализиране на предприсъединителния процес на Република България към ОИСР чрез **осигуряване на съответствие на националната правна уредба в областта на корпоративното управление на публичните предприятия** с международните стандарти и добрите практики, заложени в инструментите на ОИСР.

За реализирането на тази стратегическа задача проектът е насочен към постигането на следните конкретни резултати:

1. **Създаване на нормативна уредба, която утвърждава автономността и професионализацията на органите за управление на публичните предприятия, категоризирани като „големи“**, посредством предоставяне на правомощие за самостоятелен избор и за мотивирано предсрочно освобождаване на изпълнителния директор.
2. **Осигуряване на ясно нормативно разграничаване на функциите на председателя на съвета и изпълнителния директор в публичните предприятия,** с цел предотвратяване на концентрацията на управленски и контролно-организационни функции в едно и също лице и укрепване на принципите на доброто корпоративно управление**.**
3. **Осигуряване на прозрачност, надеждност и съпоставимост на финансовата информация на публичните предприятия, категоризирани като „големи“,** чрез въвеждане на задължение за прилагане на Международните стандарти за финансово отчитане.
4. **Осигуряване на нормативни гаранции за конкурсния подбор на външните и независимите членове на одитните комитети в публичните предприятия –** предприятия от обществен интерес, с оглед укрепване на тяхната независимост, обективност и ефективност при осъществяването на надзорните функции.
5. **Гарантиране на терминологична последователност и вътрешна съгласуваност** на Закона за публичните предприятия чрез уеднаквяване на използваните правни понятия, така че идентичните по съдържание категории да се формулират и прилагат еднозначно във всички разпоредби, уреждащи еднородни обществени отношения.

III. Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба

Приемането и прилагането на предложения проект на ЗИД на ЗПП не изисква отпускане на допълнителни финансови средства от държавния бюджет. Предлаганите изменения не пораждат разходи, трансфери или други плащания, свързани с бюджетни средства, и могат да бъдат изпълнявани в рамките на съществуващите организационни структури и ресурси.

За категоризираните като „големи“ публични предприятия може да възникне необходимост от извършване на организационни и технически дейности, свързани с подготовката за преминаване към МСФО, включително адаптиране на счетоводните политики, актуализиране на информационните системи, обучение на персонала и използване на външна експертна помощ при необходимост. Тези разходи ще бъдат поети от съответните предприятия в рамките на техните бюджети и финансови планове и не предполагат допълнително бюджетно финансиране.

Не се предвижда създаване на нови административни структури, нито увеличаване на числеността на администрацията.

IV. Очаквани резултати от прилагането на новата уредба

В резултат от приемането и прилагането на законопроекта се очаква постигането на съществен положителен ефект в няколко основни направления:

1. **Ускоряване на присъединителния процес към ОИСР.** Постигане на положителна оценка от Секретариата на ОИСР и Комитета по корпоративно управление относно съответствието на националната правна рамка с Насоките на ОИСР. Тази оценка представлява ключова предпоставка за успешното финализиране на техническата фаза от присъединителния процес и за придобиване на пълноправно членство на Република България в Организацията. По този начин се създава и предпоставка за приключване на съответните преговорни глави в предвидимия времеви хоризонт.
2. **Укрепване на доброто корпоративно управление**. Утвърждаване на автономността и професионализацията на органите за управление на публичните предприятия, категоризирани като „големи“, посредством предоставяне на правомощия за самостоятелен избор и за мотивирано предсрочно освобождаване на изпълнителния директор, както и чрез ясно нормативно разграничаване на контролно-организационните функции на председателя на съвета от оперативно-изпълнителните функции на изпълнителния директор.
3. **Повишена прозрачност и съпоставимост на финансовата информация**. Осигуряване на надеждност, прозрачност и международна съпоставимост на финансовите отчети на публичните предприятия, категоризирани като „големи“, чрез задължителното прилагане на Международните стандарти за финансово отчитане. Очакваният ефект е засилен инвестиционен интерес и повишено доверие от страна на международните финансови институции, кредитори и потенциални партньори, както и по-добри условия за достъп до финансиране.
4. **Елиминиране на субективния фактор и ограничаване на риска от конфликт на интереси** при избора на изпълнителни директори и на външните и независими членове на одитните комитети, чрез въвеждане на ясно регламентирани, конкурентни и професионално обосновани процедури. Това укрепва независимостта, обективността и ефективността на надзорните и управленските функции.
5. **Повишена правна сигурност и еднообразно правоприлагане** благодарение на прецизираната терминология, уеднаквените правни понятия и повишената вътрешна съгласуваност на Закона за публичните предприятия.

V. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз

Проектът на ЗИД на ЗПП не въвежда изисквания на актове на Европейския съюз и не транспонира разпоредби от правото на Европейския съюз.

Предлаганите изменения са насочени към изпълнение на препоръки на ОИСР в областта на корпоративното управление на публичните предприятия и към усъвършенстване на националната правна уредба. Те не противоречат на действащото право на Европейския съюз и не създават необходимост от приемане на допълнителни мерки за осигуряване на съответствие с него.

Разпоредбите на проекта не предвиждат предоставяне на предимства или селективно финансиране под формата на държавна помощ, поради което няма риск от нарушение на чл. 107–108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Предлаганият законопроект съдържа нормативните мерки, необходими за изпълнение на оставащите ключови препоръки на ОИСР, идентифицирани по време на проведените технически мисии и последващите оценки. Приемането на закона ще създаде необходимите предпоставки за успешно приключване на техническия преглед на Република България от Комитета по корпоративно управление на ОИСР и Работната група за държавна собственост и приватизационни практики, което представлява важна стъпка към финализиране на присъединителния процес и към пълноправното членство на страната в Организацията.