

# И.П.И

Институт за пазарна икономика

## Първите две години от приемането на закона за публичните предприятия в България

(кратък преглед)

д-р Петя Георгиева

ноември 2021 г.

*Материалът е изготвен с подкрепата на Фондация за свободата Фридрих Науман.*

## Съдържание

Обобщение и препоръки.....	3
Обобщение .....	3
Препоръки.....	4
Роля на държавните предприятия в икономиката .....	5
Демография на държавните предприятия в България .....	5
Ефективност на държавните предприятия.....	7
Рискове пред държавния бюджет.....	8
Промени в законодателството, уреждащо статута на държавните предприятия и тяхното управление .....	9
Напредък по отношение на политиката за участие на държавата в публичните предприятия, съгласно чл. 10 на ЗПП.....	13
Структуриране на Агенцията за публичните предприятия и контрол.....	14
Конкурси за управители на държавни предприятия (управителни съвети) .....	15
Публична финансова и нефинансова информация съгласно чл. 21, 28 и 29 на ЗПП .....	17
Източници на информация .....	22

**Целта** на настоящия материал е да проследи до каква степен са изпълнени изискванията на законодателството за управление на публичните предприятия до момента – две години след приемане на закона за публичните предприятия (ЗПП).

Периодът от две години (а и поради забавянето във времето на наличната информация) е относително кратък, за да се оценят сериозни икономически последици от промените в законодателството, поради което ще се концентрираме най-вече върху регулаторната среда и промените в нея и дали тя се е отразила пряко върху средата, в която функционират държавните предприятия в България.

## Обобщение и препоръки

### Обобщение

- В България има над 350 публични предприятия, контролирани от централното правителство и над 580, контролирани от местните власти. Те доминират в сектори „Здравеопазване“, „Вик“ и „Добивна промишленост“. Заетостта в държавните предприятия е над 6% от заетостта в страната.
- Участието на държавата във финансирането на публичните предприятия под формата на субсидии за текуща дейност и капиталови трансфери нараства ежегодно - от общо 2,5 млрд. лв. през 2014 г. до 5,8 млрд. лв. през 2020 г.
- Държавните предприятия са не просто дружества на пряко финансиране от бюджета. Най-големите от тях създават и значителни рискове пред държавния бюджет. Условните задължения на големите държавни предприятия извън сектор „Държавно управление“ достигат 10,5% от БВП през 2019 г.
- Някои от дълговете на държавните предприятия са защитени и с държавни гаранции - държавните гаранции за публични предприятия за 2019 г. са на стойност 37 млн. лв.
- През септември 2019 г. е приет Закон за публичните предприятия, изготвен в сътрудничество с ОИСР, който страда от сериозни недостатъци:
  - i. не обхваща целия процес по създаване, управление, контрол, оздравяване, сливане и придобиване, приватизация и обявяване в несъстоятелност на предприятията, чиито собственик са държавата и общините;
  - ii. уредбата на създаването на държавните предприятия не е съвсем ясно разписана;
  - iii. не е изяснена ролята и отговорността на прекия собственик на предприятието; функциите по контрол върху държавните предприятия, предоставени на новосъздаваната Агенция за публичните предприятия и контрол (АППК), се изчерпват със събиране на информация от предприятията и подготовка на обобщен доклад за тяхната дейност;
  - iv. не са определени общите принципи на финансовото участие на държавата във финансирането на публичните предприятия; законът не дава информация какви

действия следват след анализа на финансовото и нефинансовото състояние на предприятията.

- Новият закон изключва специално Българската банка за развитие.
- Политиката за участие на държавата в публичните предприятия в България все още не е изготвена и публикувана.
- Към септември 2021 г. АППК е провела конкурсни процедури за подбор и номиниране на кандидати за членове на органите на управление и контрол на 39 публични предприятия.
- Анализ на АППК на 16 държавни предприятия за 2019 г. показва:
  - i. Част от предприятията извършват стопанска дейност, която не е съвместима с изискванията на ЗПП.
  - ii. Предоставянето на публични услуги от тяхна страна не се извършва на база на нарочен договор за възлагане на публични услуги.
  - iii. 161 търговски предприятия отчитат положителен финансов резултат за 2019 г. в общ размер на 1,3 млрд. лв., в т.ч. 584 млн. лв. печалба, отчетена от БЕХ ЕАД.
  - iv. 97 предприятия генерират загуба през 2019 г. в общ размер на 334 млн. лв., в т.ч. "ТЕЦ МАРИЦА ИЗТОК 2" ЕАД (-202 млн. лв.).
  - v. Консолидираните приходи от продажби към края на 2019 г. се стабилизират на ниво от малко над 13 млрд. лв. годишно.
  - vi. Има ръст на нетната печалба на публичните предприятия през 2019 г.

## Препоръки

1. Държавните предприятия, които извършват пазарна дейност в конкурентна среда, следва да се **закрият** или **приватизират**, а с онези, които предоставят обществена услуга, следва да се сключи специален договор за извършване на публична услуга. Трябва ясно да се разграничат видовете публични предприятия, когато се анализират техните резултати и да се взема решение за бъдещето им на база на сериозна икономическа или социална обосновка.
2. Агенцията следва да извърши анализ и на останалите публични предприятия от гледна точка на техния статут; дейностите, които извършват, и услугите, които предоставят (качество на публичната услуга, ефективност и ефикасност). На негова основа трябва да се предприемат **мерки за оттегляне на държавата** от специфични нетипични за публичния сектор дейности.
3. **Регулярно** трябва да се публикува изчерпателен актуален списък с публичните предприятия и техния статут от АППК.
4. **Обобщени анализи** за финансовото състояние на всички публични предприятия следва да се извършват поне веднъж в годината. Препоръчително е да се публикуват и отделни аналитични материали по особени въпроси, свързани с групи предприятия, специфични проблеми, промени в статута, анализ на холдинговите дружества и отделно на дъщерните им предприятия и т.н.
5. Все още не всички предприятия са организирали конкурси за избор на управителни съвети съобразно изискванията на ЗПП, което не търпи отлагане.

## Роля на държавните предприятия в икономиката

Публичните предприятия заемат **важно място в структурата на икономиката на България**, като в определени сектори са доминиращи (здравеопазване, енергетика, железопътен транспорт). Тяхното влияние не се изчерпва само със структуроопределящ потенциал, но и с висока заетост, значителен размер на държавно финансиране под формата на субсидии и капиталови трансфери, както и относително ниска ефективност на работа.

**По оценки на национални и международни организации** държавните предприятия по света създават между 5 и 15% от общата добавена стойност и заетостта, като в някои страни от Централна и Източна Европа този дял може да достигне 30%<sup>1</sup>. Обикновено тези предприятия са концентрирани в нефинансовия сектор и там, където се формират естествени монополи. Основната причина за слабите резултати на държавните предприятия се крие в неефективната употреба на ресурсите им, особено що се отнася до труда - те използват твърде много труд за това, което произвеждат. Слабото корпоративно управление е в основата на този проблем – или по отношение на политиката за упражняване на държавната собственост, или по отношение на надзора от страна на държавата върху показателите на предприятията. Много често неефективността на държавната собственост се оправдава с неикономически цели – но дори и в тези случаи съществуването на държавни предприятия рядко се оказва достатъчно резултатно. Проучването на МВФ<sup>2</sup> показва, че по-големият дял държавна собственост не е начинът за постигане на по-бърз растеж и конвергенция, всъщност е точно обратното. Подобряването на управлението е задължително, но недостатъчно условие за подобряването на резултатите от работата на предприятията – то обикновено изисква вземане на трудни решения, например освобождаване на персонал и ограничаване на нетипичните за държавата дейности.

Някои от анализите показват, че много често съществуването на държавните предприятия се мотивира с политически цели. Те обикновено стават „гнездо“ на синдикални организации и се често ограничават навлизането на конкуренти на пазарите, на които оперират, тъй като изискват специална защита от страна на държавата. Това е понякога води до спиране на реформи в ключови сектори поради силна съпротива.

**Икономически анализи** на държавните предприятия в България са по-скоро изключение. След приемането на Постановление на МС № 114 от 2010 година за наблюдение и контрол върху финансовото състояние на държавни предприятия и търговски дружества с над 50 на сто държавно участие в капитала и на дружествата, които те контролират, министерството на финансите започва да събира тримесечните и годишните финансови отчети на всички държавни предприятия в България. За съжаление обобщени отчети на всички предприятия не са представени и анализ върху тяхната дейност и влияние върху икономиката (освен спорадични такива<sup>3</sup>) не са правени.

## Демография на държавните предприятия в България

**По данни на националната статистика** в България (таблица 1) има над 350 публични предприятия, контролирани от централното правителство и над 580, контролирани от местните власти. Общият брой предприятия, които НСИ определя като публични, се различава от броя, докладван от

---

<sup>1</sup> МВФ (2019), „Reassessing the role of state-owned enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe“, наличен тук: [Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe \(imf.org\)](https://www.imf.org/publications/ft/eng/2019/01/01/reassessing-the-role-of-state-owned-enterprises-in-central-eastern-and-southeastern-europe)

<sup>2</sup> Пак там.

<sup>3</sup> ИПИ (2016), „Финансово състояние на държавните предприятия в България. Анализ на финансовото състояние на публичните предприятия за периода 2013 – 2015 г.“, наличен тук: [SE\\_2016.pdf \(ime.bg\)](https://www.ipe.bg/SE_2016.pdf)

Агенцията за публични предприятия и контрол. Разликите се дължат на статистическата дефиниция за държавно предприятие, която включва и квази-корпорациите, както и предприятия в ликвидация или несъстоятелност.

**Таблица 1. Демография на държавните предприятия през 2016 г.**

Сектор	Брой предприятия	Брой заети	Стойност на предприятието (хил. лв.)
<b>Първичен сектор (селско стопанство, дървообработваща промишленост, рибарство, минна индустрия)</b>	33	17 897	1 857 253
Преработваща промишленост	16	6 133	249 126
Финансови и застрахователни дейности	14	269	3 983 724
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	6	641	141 066
Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива	12	12 513	7 881 838
Транспорт, складиране и пощи	18	38 413	5 168 766
Доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване	32	15 742	75 738
Хуманно здравеопазване и социална работа	117	37 840	540 133
Други дейности	102	8 206	1 317 787
Общо	350	144 373*	21 215 431

Забележка: \* В общия брой са включени и заетите в 2 държавни предприятия от сектора на сигурността.

Източник: ОИСР, по данни на НСИ

Секторното разпределение на публичните предприятия показва, че държавните предприятия като брой **доминират в сектори „Здравеопазване“, „Вик“ и „Добивна промишленост“**. Лечебните заведения са около 1/3 от всички държавни предприятия.

**Големите работодатели** (с най-много заети) са в транспортния сектор, здравеопазването и добивната промишленост. Заетостта в държавните предприятия е около 6,6% от заетостта в страната. От гледна точка на добавената стойност и произведена продукция мнозинството от предприятията оперират в енергетиката и транспорта. Най-големите държавни предприятия – работодатели през 2020 г. са Българският енергиен холдинг (БЕХ) и дъщерните му дружества - 20 386 души персонал, ДП „Национална компания Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ) – 10 921 души персонал и Холдинг „Български Държавни Железници“ (БДЖ) - 8 333 души.

Общата стойност на **активите** на държавните предприятия в България е малко над 21 млрд. лева. Приходите на държавните предприятия за 2015 и 2016 г. съставляват около 13%<sup>4 5</sup> от БВП.

Значително е **влиянieto** на държавните предприятия върху публичния сектор (графика 1). Участието на държавата във финансирането на публичните предприятия под формата на субсидии за текуща дейност и капиталови трансфери нараства ежегодно, което показва силната зависимост на част от публичните предприятия от държавата. Предприятия като БДЖ и НКЖИ са едни от основните получатели на субсидии и капиталови трансфери всяка година.

**Графика 1. Субсидии и капиталови трансфери за нефинансови предприятия, млн. лв.**



Източник: Отчет на консолидираната фискална програма, Министерство на финансите

### Ефективност на държавните предприятия

Значителен брой икономически изследвания показват, че в почти всички страни по света предприятията – държавна собственост имат по-слаби икономически показатели и по-ниска ефективност на работа от тези в частния сектор. Изследване на МВФ<sup>6</sup> на над 700 държавни и общински предприятия в България показва, че резултатите им са по-слаби в сравнение с тези на съседни държави, както и в сравнение с частните фирми, а печалбите – ниски. Фирмената рентабилност (измерена чрез индикатора възвращаемост на собствения капитал/ROE) и ефективността на работа (измерена чрез индикатора възвращаемост на капитала/ROCE) са значително по-ниски в почти всички сектори. В резултат на това държавните предприятия в страната

<sup>4</sup> Пак там.

<sup>5</sup> OECD (2019), OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises BULGARIA

<sup>6</sup> IMF (2016), Bulgaria: selected issues

са силно задължени и работят на загуба. Особено типична е ниската ефективност на компаниите в железопътния транспорт. **Ниската рентабилност в комбинация с ниската производителност на труда и качество на услугите влияят негативно и на общата производителност на българската икономика.**

Подобни резултати показва и изследването на ИПИ<sup>7</sup> за финансовото състояние на държавните предприятия в България през 2015 г. Броят губещи предприятия нараства, а общият финансов резултат (печалбата) намалява. Медианната възвращаемост на активите е много ниска и е в размер под 1%. Нивото на задлъжнялост на предприятия в ключови сектори се увеличава. По-големите предприятия имат по-лоши от средните финансови резултати.

Слабото корпоративно управление е само една от причините за ниската рентабилност на държавните фирми. Друга причина се крие в същността на тяхната дейност – част от публичните предприятия са формирани не с цел да бъдат печеливши, а за да изпълняват определена държавна политика и да предоставят обществени услуги. Ако тези услуги не са остойностени адекватно, предприятието е обречено на загуба.

### Рискове пред държавния бюджет

Държавните предприятия са не просто получатели на субсидии и капиталови трансфери. Най-големите от тях създават и значителни рискове пред държавния бюджет.

От статистическа гледна точка част от държавните предприятия (обикновено тези, които имат затруднения да се издържат със собствени приходи и тези, които предоставят основно публични услуги) са включени в сектор „Държавно управление“. Това означава, че техните финансови показатели – за приходи, разходи, печалба/загуба, както и показателите им за задлъжнялост, се отразяват пряко в сметките на правителството. Останалите, обаче, които не са включени в сектор „Държавно управление“ (и това се отнася най-вече за по-големите компании), също могат да представляват значителен риск за публичните финанси поради т.нар. условни задължения, в случай че се наложи държавата да ги изплаща. Този показател измерва общия размер на пасивите на онези държавни предприятия, които не са включени в сектор „Държавно управление“, но имат общ размер на задълженията над 0,1% от БВП.

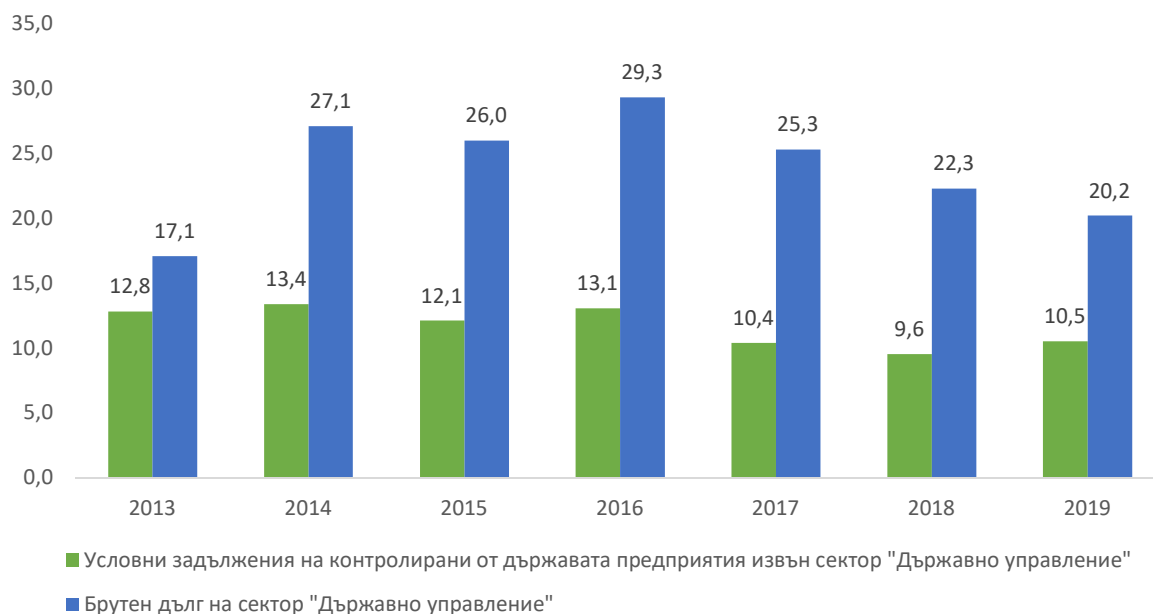
На графика 2 се вижда, че условните задължения на големите държавни предприятия извън сектор „Държавно управление“ достигат 10,5% от БВП, като за сравнение размерът им е наполовина от общия брутен дълг на сектора за годината.

---

<sup>7</sup> ИПИ (2016), „Финансово състояние на държавните предприятия в България. Анализ на финансовото състояние на публичните предприятия за периода 2013 – 2015 г.“, наличен тук: [SE\\_2016.pdf \(ime.bg\)](#)



**Графика 2. Условни задължения на големите държавни предприятия, дял от БВП**



Източник: Евростат

Понякога дълговете на държавните предприятия са защитени и с държавни гаранции, като по данни на МФ<sup>8</sup> в България държавните гаранции за публични предприятия за 2019 г. са на стойност 37 млн. лв.

Също така поради факта, че някои публични предприятия са защитени от фалит със закон<sup>9</sup>, а именно – предприятията, упражняващи държавен монопол и тези, създадени със специален закон, държавата е задължена да покрива неразплатените им задължения. Това също може да създаде определени рискове пред публичните финанси.

## Промени в законодателството, уреждащо статута на държавните предприятия и тяхното управление

На 22 август 2018 г. правителството одобрява **План за действие**<sup>10</sup>, включващ мерки в отговор на намеренията на Република България за присъединяване към Валутния механизъм II (ERM II) и към Банковия съюз, включително подобряване на управлението на държавните предприятия чрез преразглеждане и привеждане на националното законодателство в съответствие с Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за корпоративното управление на държавните предприятия. На практика присъединяването на България към Валутния механизъм II и Банковия съюз е пряко обвързано с предприемане на мерки, свързани с подобряване на управлението на публичните предприятия. Този до известна степен „външен“ натиск (доколкото

<sup>8</sup> Виж тук: <https://www.minfin.bg/bg/926>

<sup>9</sup> Чл. 612, ал. 1 от Търговския закон

<sup>10</sup> Виж тук: <https://www.minfin.bg/bg/1291>

той не е пряко свързан с необходимостта от подобряване управлението и резултатите от дейността на държавните предприятия) има за основен резултат изработването и приемането в края на 2019 г. на Закон за публичните предприятия, чрез който се променя нормативната среда за функциониране и надзор над дейността на държавните предприятия в България.

На 26 септември 2019 г. е приет **Закон за публичните предприятия** (обн., ДВ, бр.79 от 08.10.2019 г.). Целта на закона е създаването на хармонизирана правна рамка, в която публичните предприятия да осъществяват своята дейност и при която правилата за корпоративно управление и оповестяване да са еднакви за всички. Със закона за публичните предприятия се уреждат 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.

Законът е разработен **със съдействието на 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 е привеждане на националното законодателство в съответствие със стандартите на Насоките на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия.

Проектът, в рамките на който е разработен законът, се ръководи основно от експерти на ОИСР със съдействието на няколко местни експерти (юристи и икономисти), както и на експерти от държавната администрация (служители на министерството на икономиката и министерството на финансите). Предложеният проект на закон за съжаление страда от някои **недостатъци**, голяма част от които не намират решение при приемането му от НС:

- Законът за публичните предприятия следва да обхваща целия процес по създаването, управлението, контрола, оздравяването, сливането и придобиването, приватизацията и обявяването в несъстоятелност на предприятията, чиито собственик са държавата и общините. Част от тези въпроси изобщо не са засегнати от закона, а някои не са описани пълно и в детайли. Не са ограничени ясно възможните действия на собственика (държавата) и рамките, в които той може да взема решение;
- Намесата на държавата в икономиката следва да е минимална. При вземане на решение за запазване на едно държавно предприятие водещо трябва да е какви са резултатите от дейността му. Наличието на широк спектър от публични предприятия в момента показва, че държавата пряко се намесва на много пазари, без това да е икономически или социално обосновано.
- По отношение на текстовете, свързани с управление на предприятията, не е изяснена ролята и отговорността на прекия собственик на предприятието (министъра – принципал). Собственикът на публичното предприятие следва да има водеща роля в създаването на благоприятни условия за неговото добро управление и да може да изгради необходимата организация за постигане на резултати. Ако са налице тези условия, може да бъде установена и пряка връзка между слабите резултати от дейността на предприятието и отговорността, която следва да носи съответния министър (включително политическа);
- Функциите по контрол върху държавните предприятия, предоставени на новосъздаваната Агенция за публичните предприятия и контрол, се изчерпват със събиране на информация от предприятията (каквато и в момента се събира от Министерството на финансите) и подготовка на обобщен доклад за тяхната дейност. Не е ясно какво ще се случи, ако

докладът излезе с негативни заключения за едно или повече предприятия. Какви са функциите на новата агенция по повод тяхното оздравяване, приватизация или закриване не е особено ясно, включително при какви условия тя следва да вземе решение за съдбата на предприятието и по какъв начин ще действа (ще търси подходящ инвеститор, ще предложи план за оздравяване и с какво финансиране, ще предложи предприятието за приватизация или за закриване и др.);

- Важен въпрос, който е пропуснат, е определяне в закона на общите принципи на финансовото участие на държавата във финансирането на публичните предприятия, както по отношение на текущите им разходи (чрез субсидии), така и по отношение на извършването на капиталови трансфери и участието в увеличение на капитала на дружествата. Тези правила следва да са ясни и да се извършват на база на математически и финансови оценки. Когато държавното предприятие предоставя обществени услуги, техните цени също следва да се определят прозрачно и да се включват в договорите за предоставяне на тези услуги;
- Законът не дава информация какви действия следват след анализа на финансовото и нефинансовото състояние на предприятията. Прави впечатление липсата на уредба на възможностите за оздравяване и особено – на обявяване в несъстоятелност на държавните предприятия, особено що се отнася до задължителните действия на държавата в случай на слаби резултати. Съдбата на предприятията и техните служители зависи от множество фактори и обстоятелства, които законът би трябвало да очертае, за да има предвидимост тяхното управление и яснота относно развитието им.

Законът дефинира публичните предприятия (чл. 2) като:

1. търговски дружества с над 50 на сто държавно/общинско участие в капитала или в които държавата/общината по друг начин упражнява доминиращо влияние;
2. дъщерните дружества на търговските дружества по т. 1 и предприятия по т. 3, 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;
3. държавните предприятия, създадени със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон.

В ЗПП (чл. 2, ал. 2) е поставено **изключение за Българската банка за развитие**. Текстът за изключване на банката от обхвата на закона е внесен между двете четения на законопроекта в Народното събрание от група народни представители от ПП „Атака“ с мотиви<sup>11</sup>, че кредитните институции и техните дъщерни дружества вече подлежат на регулация и контрол от страна на БНБ, КФН и други институции и попадането им в обхвата на закона ще доведе до дисбаланси и наличие на двойна и тройна отчетност, което ще затрудни работата им. Предвидените общи правила могат да влязат в дисбаланс с действащите специфични правила за дружествата от финансовия сектор. В допълнение правилата за отчетност на кредитните дружества са вече синхронизирани с добрите практики на ЕС.

---

<sup>11</sup> Всички становища по законопроекта са налични тук: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157027>

Изключването на банката от обхвата на закона е обект на сериозни критики, както от страна на министерството на финансите, така и от страна на ОИСР<sup>12</sup>. Според финансовото министерство изваждането на ББР от обхвата на закона ще доведе до селективен подход и ще създаде прецедент за бъдещо изключване и на други публични предприятия. Насоките на ОИСР са приложими за всички публични предприятия без изключения, свързани с тяхната дейност. ЗПП не изземва функции на други контролиращи институции. Позицията на ОИСР е, че щом едно предприятие е с над 50% държавна собственост, то следва да попада под обхвата на закона, независимо от вида дейност.

Независимо от множеството критики, депутатите от управляващото мнозинство (ГЕРБ, „Обединени патриоти“ и ДПС) приемат поправката, против гласуват само депутатите от БСП.

Законът **дефинира** принципите за упражняване на държавната собственост върху публичните предприятия, правомощията на държавата, изискванията към органите за управление и контрол и задълженията на предприятията да оповестяват публично своята дейност, като публикуват периодично финансова и нефинансова информация. Законът определя Агенцията за публични предприятия и контрол (АППК) като главен координиращ орган на държавната политика по отношение на публичните предприятия.

С Постановление № 85 от 30 април 2020 г. на Министерския съвет е приет **Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия** (обн., ДВ, бр. 40 от 05.05.2020 г.), който създава условия за прилагането на закона в неговата цялост чрез разработването на подробни правила по отношение на:

- Съдържанието на политиката за участието на държавата в публичните предприятия, предвидена в чл. 10 от закона, реда за нейното разработване, приемане и актуализация;
- 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;
- Особени 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;
- Условието и редът за провеждане на конкурсните процедури за подбор на членовете на органите за управление и контрол, съгласно чл. 21 от закона;
- Възлагането на управлението и контрола на публичните предприятия и редът за определяне на възнагражденията на членовете на органите за управление и контрол;
- Определянето на средносрочните цели и планираните резултати от дейността на публичните предприятия;
- Обхвата на задължението за публично оповестяване на финансова и нефинансова информация от публичните предприятия в съответствие с чл. 28 от закона.

Като се прегледа наличната информация на електронната страница на АППК и на страниците на ресорните министерства, които упражняват правата на държавата в предприятията, е много трудно да се установи точният брой на публичните предприятия. В отчета на АППК за 2020 г.<sup>13</sup> се съобщава,

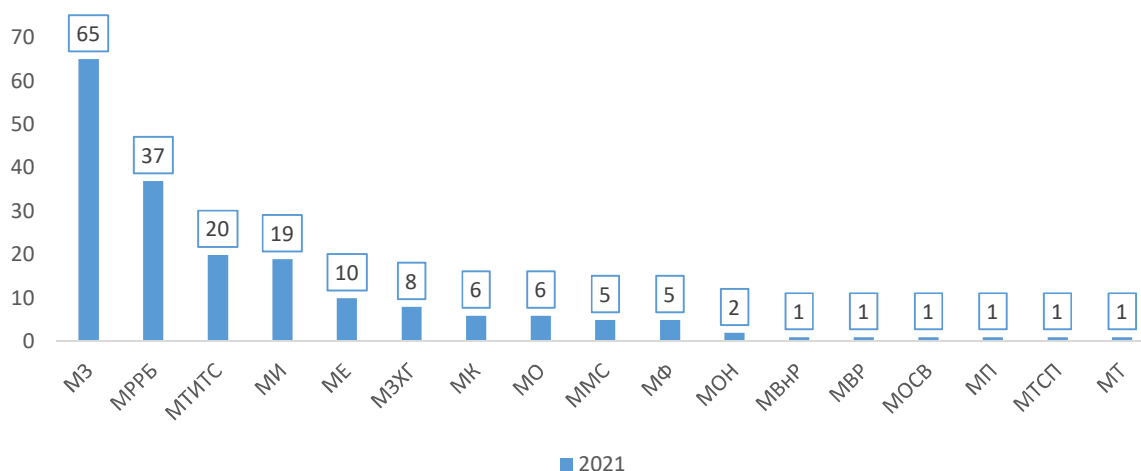
---

<sup>12</sup> Пак там.

<sup>13</sup> Наличен тук: <https://appk.government.bg/bg/69>

че **портфейлът на държавата** в публичните предприятия към края на 2020 г. обхваща участието ѝ в 263 публични предприятия (ако отчитаме контролиращото предприятие и дъщерните му дружества като отделни предприятия) от различни сектори на икономиката на страната. Според компетентността на министрите, държавните публични предприятия попадат в 17 ресора. Към септември 2021 г. на страницата на агенцията има линкове към докладите и отчетите на 189 предприятия (графика 3).

**Графика 3. Разпределение на публичните предприятия по данни на АПК към септември, 2021 г. по ресори.**



Източник: АПК

В портфейла на държавата, 47 публични предприятия са категоризирани като „големи“, съгласно критериите в глава втора, раздел I и раздел II от Закона за счетоводство (ЗС)<sup>14</sup>.

## Напредък по отношение на политиката за участие на държавата в публичните предприятия, съгласно чл. 10 на ЗПП

Политиката на държавата за надзор над публичните предприятия (ownership policy) представлява баланс между активното участие на държавата в управлението и делегирането на права на предприятието да се самоуправлява в определени рамки. Излишната намеса, включително политически мотивирана, може да доведе до лоша отчетност и ниски финансови и оперативни резултати. Политическата намеса може да доведе и до размиване на границите на отговорността и

<sup>14</sup> Според чл. 19, ал. 5 на ЗС големи предприятия са предприятия, които към 31 декември на текущия отчетен период надвишават най-малко два от следните показателя:

1. балансова стойност на активите - 38 000 000 лв.;
2. нетни приходи от продажби - 76 000 000 лв.;
3. средна численост на персонала за отчетния период - 250 души.

отчетността на управленския персонал. От друга страна, пасивната политика на държавата (липса на ангажимент и участие в събранията на акционерите, ад хок решения за дивидентната политика, неадекватно разпространение на информация и слаб финансов контрол) могат да отслабят стимулите за управлението на предприятията да максимизира резултатите.

Политиката на държавата за участие в публичните предприятия е централен въпрос на закона за публичните предприятия. Тя е от голямо значение, тъй като следва да постави **основите на взаимоотношенията** на държавата като собственик с управителните органи на предприятията. Правилата за прилагане на ЗПП осигуряват строга рамка за **съдържанието на политиката**. Тя трябва да съдържа (чл. 10, ал. 1 от ЗПП):

- обосновка на причините, поради които държавата трябва да участва в публични предприятия;
- целите, които държавата си поставя като собственик в публичните предприятия;
- ролята на държавата в управлението на публичните предприятия;
- ролята и отговорностите на министрите, упражняващи правата на държавата в предприятия и други държавни организации, участващи в изпълнението.

Изготвянето на политиката следва да се базира на преглед и анализ на предприятията в портфейла на държавата и да съдържа индикатори за оценка на приложението на политиката.

**Политиката за участие на държавата в публичните предприятия в България все още не е изготвена и публикувана.** Според отчета на АППК за 2020 г. тя е в процес на изготвяне. Политиката следва да бъде разработена от АППК в сътрудничество с органите, упражняващи правата на държавата в публичните предприятия и други държавни организации, участващи в нейното изпълнение. АППК е извършила подготвителни действия, като е изисквала от министрите информация за публичните предприятия от техния ресор в съответствие с глава I, раздел II от ППЗПП.

В хода на разработване на политиката АППК е извършила **анализ на създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон държавни предприятия**, включително актуализация на пълния списък на държавните предприятия по министерства и по категории. Този преглед съдържа препоръки за подход към всяко предприятие относно неговото бъдеще – дали да запази своя статут и дейност или да бъде преобразувано (вж. част VI). Както вече беше отбелязано, изчерпателният списък с предприятията не е публично достъпен.

## Структуриране на Агенцията за публичните предприятия и контрол

Със ЗПП е **създадено Координационно звено** в лицето на Агенцията за публичните предприятия и контрол. АППК е наследник и правопреемник на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол.

С Постановление № 68 от 13 април 2020 г. на Министерския съвет е приет Устройствен правилник на АППК (обн., ДВ, бр. 37 от 21.04.2020 г.), чрез който са разпределени функциите и е организирано изпълнението им.

АППК събира информация от ресорните министри по чл. 21 и чл. 61 от ППЗПП за публичните предприятия, включително за държавните предприятия, създадени със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон.

На интернет страницата на АППК са публикувани:

- обяви/решения на публични предприятия във връзка с чл. 29, ал. 2 и ал. 3 от ППЗПП, относно продажба на активи, сключване на договори за наем на дълготрайни материални активи и др.;
- отчетна информация по чл. 61 от ППЗПП, в т.ч. тримесечни и годишни финансови отчети, анализи и доклади по чл. 29 от ЗПП за дейността на предприятията в съответствие със Закона за счетоводство и приложимите счетоводни стандарти;
- публични покани по чл. 43 от ППЗПП за набиране на независими кандидати за участие в органите за управление и контрол в публичните предприятия, категоризирани като „големи“.

Извършен е също така **отчет за изпълнение на плана за работа** на агенция за публичните предприятия и контрол през 2020 г.<sup>15</sup> Агенцията подготвя и предоставя 29 броя указания по прилагането на ЗПП и ППЗПП. Според отчета на дейността на АППК са проведени срещи с представители на МФ и МИ за обсъждане на проблемите с прилагането на нормите на Правилника.

Агенцията е изготвила и е публикувала **Годишен обобщен доклад** за държавните публични предприятия за 2019 г.<sup>16</sup> Докладът представя обзор върху държавния портфейл без общинските предприятия - извършен е преглед на представянето на държавните публични предприятия, като за сравнение са използвани група финансови показатели с хоризонт на сравнение от 4 години – от 2016 до 2019 година. Повече информация за съдържанието на доклада може да се намери в част V на настоящия материал.

## Конкурси за управители на държавни предприятия (управителни съвети)

Съгласно § 3 на ПЗР на ЗПП, т. 4 в 16-месечен срок от влизането в сила на закона<sup>17</sup> съставите на органите за управление и контрол на публичните предприятия се привеждат в съответствие с изискванията му. Тази разпоредба на закона към момента се изпълнява за по-голямата част от големите държавни предприятия.

Със Заповед № 186/09.10.2020 г. на Изпълнителния директор на АППК е **назначена Комисия за номиниране на кандидати** за членове на органите на управление и контрол на публичните предприятия, категоризирани като „големи“ съгласно критериите, описани в глава втора, раздел I и раздел II от Закона за счетоводство. На комисията е възложено да организира и проведе конкурсни процедури за подбор на кандидати за членове на органите на управление и контрол в публичните предприятия съгласно Раздел III, Глава пета „Процедури за номиниране“ от ППЗПП.

На основание чл. 41, ал. 1 от ППЗПП и с протоколно решение № 6234/09.10.2020 г. Изпълнителният съвет на АППК е приел Вътрешни правила за работа на Комисия за номиниране и за провеждане на конкурсни процедури. Тези правила уреждат функциите и организацията на дейността на

<sup>15</sup> Наличен тук: <https://appk.government.bg/bg/69>

<sup>16</sup> Наличен тук: <https://appk.government.bg/bg/55>

<sup>17</sup> Този срок изтича на 10 март 2022 г.

Комисията за номиниране по чл. 38 от ППЗПП, както и реда за провеждането на конкурсните процедури по ППЗПП.

Съставът на Комисията е от постоянни и сменяеми членове, като сменяемите членове се определят в зависимост от отрасловата компетентност на органа, упражняващ правата на държавата, при всеки отделен случай.

Към септември 2021 г. Комисията за номиниране е провела конкурсни процедури за подбор и номиниране на кандидати за членове на органите на управление и контрол на **39** публични предприятия (таблица 2).

**Таблица 2. Списък на предприятията, провели конкурс за номиниране на членове на УС съгласно изискванията на ЗПП**

Холдинг "БДЖ"*
НКЖИ
Пристанище Варна
ДП "Пристанищна инфраструктура"
ДП "Ръководство на въздушното движение"
Летище София
Транспортно строителство и възстановяване
Български пощи
Кинтекс
Терем - холдинг ЕАД
ДП "РАО"
БЕХ
УМБАЛ "Александровска"*
УМБАЛ "Др. Георги Странски"
СБР - Национален комплекс
УМБАЛСМ "Пирогов"
УМБАЛ "Св. Екатерина"
УМБАЛ "Св. Иван Рилски"
УМБАЛ "Св. Георги"
УСБАЛО
Югозападно държавно предприятие
Югоизточно държавно предприятие
Южноцентрално държавно предприятие
Североизточно държавно предприятие
Северноцентрално държавно предприятие
Напоителни системи
ДП "Български спортен тотализатор"
АЕЦ Козлодуй
Булгаргаз
Булгартрансгаз



Електроенергиен системен оператор
Мини Марица-Изток
НЕК
ТЕЦ Марица Изток 2
ДКК
ВМЗ
УМБАЛ "Св. Марина"
Автомагистрали
Национална спортна база

Забележка: \* Тези предприятия имат проведени по две процедури.

Комисията е изготвила и изпратила предложения с класираните независими кандидати до компетентните органи по назначаването им. На различен етап от провеждането се намират още **7** конкурсни процедури – за тях има публикувани актуални покани за номиниране на членове на управителните съвети.

С разпоредбите на ЗПП се прави опит да бъдат въведени по-добри законови гаранции за начина, по който да бъдат избирани и освобождавани управителните и надзорни органи на държавните предприятия. За краткото приложение на закона ставаме свидетели на **концептуалното неразбиране** на едни такива гаранции от упражняващите властта, а именно – стремеж да бъдат взимани бързи еднолични решения за промяна на управлението. Особено изразително това проличава при действията на служебния министър на икономиката Кирил Петков. Мотивите всяка промяна да бъде извършвана по строга процедура целят да защитят обществения интерес именно от това да бъдат назначавани нови управленски кадри без да бъде държана сметка за финансовите резултати на компаниите. Поради това чл. 21 от ЗПП изисква новоназначенията да бъдат извършвани чрез конкурс. Чл. 24 от ЗПП поставя условията, въз основа на които могат да бъдат освободени предсрочно лица от управлението и контрола на публичните компании. Практическото проявление на тези правни изисквания предполагат процедурна изрядност в две действия – установяване по надлежния ред на лошо изпълнение на задълженията, след което обявяване на нова конкурсна процедура и едва след това правен акт, с който да бъдат освободени ръководни и контролиращи кадри от съответните позиции.

## Публична финансова и нефинансова информация съгласно чл. 21, 28 и 29 на ЗПП

По отношение на публичността на работа на агенцията АППК има подписан Рамков договор № 19/21.08.2020 г. с „Информационно обслужване“ АД<sup>18</sup>, гр. София с предмет - изпълнение на дейности по системна интеграция, попадащи в обхвата на чл. 7с от ЗЕУ, включващи предоставянето на услуги по изграждане, поддържане, развитие и наблюдение на работоспособността на информационните и комуникационните системи, използвани от АППК, както и дейности, които осигуряват изпълнението на тези услуги.

<sup>18</sup> Вж. Годишен обобщен доклад за държавните публични предприятия за 2019 г.

Както вече беше споменато, на електронната страница на АППК липсва изчерпателен списък с всички публични предприятия и техните дъщерни дружества<sup>19</sup>. Това затруднява външния анализ и оценка. На сайта на АППК има публичен регистър на държавните предприятия: <https://reports.appk.government.bg/>. На сайта на агенцията може да се направи преглед на отделното предприятие, на ресора, към който принадлежи и да се разгледат тримесечните и годишните му финансови отчети след 2010 г.

Изготвен е **анализ на създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон държавни предприятия** за изясняване на характера на осъществяваната от тях дейност – предимно търговска или предимно публични функции и политики. Анализът е изготвен на основание § 2, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за публичните предприятия и в изпълнение на Решение № 483 от 16 юли 2020 г. на Министерския съвет (МС).

**Обект на анализа** са общо 16 държавни предприятия, създадени и уредени с 11 специални закона, в ресорите на 8 министерства: ДП „Български спортен тотализатор“; ДП „Фонд затворно дело“; ДП „Българо-германски център за професионално обучение“; ДП „Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда“; ДП „Радиоактивни отпадъци“; ДП „Управление и стопанисване на язовири“; ДП „Пристанищна инфраструктура“; Национална компания „Железопътна инфраструктура“; ДП „Ръководство на въздушното движение“; „Югозападно държавно предприятие“ – гр. Благоевград; „Южно централно държавно предприятие“ – гр. Сливен; „Югоизточно държавно предприятие“ – гр. Смолян; „Северозападно държавно предприятие“ – гр. Враца; „Северно централно държавно предприятие“ – гр. Габрово; „Североизточно държавно предприятие“ – гр. Шумен; ДП „Кабиюк“.

Всяко едно предприятие е оценено поотделно от гледна точка на:

- адекватна ли е правната форма или се налага промяна,
- изследване на характера на дейността – дали е стопанска или има характер на публична услуга,
- извършва ли предприятието търговска дейност,
- има ли конкуренти на пазара,
- как се финансира предприятието,
- как се управлява и отговаря ли управлението на насоките на ОИСР, предложения за подход спрямо предприятието.

Анализът е представен и приет на заседание на Министерския съвет през март 2021 година.<sup>20</sup>

**Обобщените резултати** от анализа на предприятията могат да се видят в таблица 3 по-долу.

---

<sup>19</sup> На сайта на АППК има регистър с всички предприятия, но не и актуален списък с точния им брой и статут към определен момент. До 2018 година подробен списък се публикува на сайта на МФ за изпълнение на изискванията на ПМС 114, което е отменено с приемането на ЗПП.

<sup>20</sup> ПМС №231 от 18.03.2021 г.

**Таблица 3. Резултати от анализа на 16 държавни предприятия**

Име на ДП	Дейност	Финансиране	Управлението отговаря ли на изискванията на ОИСР?	Да запази ли статута си?
ДП „Български спортен тотализатор“	Стопанска дейност	Собствени приходи	Не	Не - приватизация
Държавен фонд „Затворно дело“	Смесен характер, преобладава стопанската дейност	Собствени приходи	Да	Не – преобразуване в ЕАД
ДП „Българско – германски център за професионално обучение“	Публични услуги	Публично финансиране	Не	Не – договор за възлагане извършването на публични услуги
ПУДООС	Публични услуги	Публично финансиране	Не	Да, може да е ЮЛ на бюджетна издръжка
ДП „Радиоактивни отпадъци“	Публични услуги	Публично финансиране	Да	Да
Държавно предприятие „Управление и стопанисване на язовирите“ <sup>21</sup>	Смесен характер, преобладават публични услуги	Публично финансиране	Не	Не – договор за възлагане извършването на публични услуги
ДП „Пристанищна инфраструктура“	Публични услуги	Публично финансиране	Да	Да, може да е държавна администрация или да остане ПП
ДП „Национална компания Железопътна инфраструктура“	Публични услуги	Публично финансиране	Да	Да, може да е държавна администрация или да остане ПП
ДП „Ръководство на	Публични услуги	Публично финансиране	Да	Да, може да е държавна

<sup>21</sup> Предприятието е ново, все още е трудно да се анализира стопанската му дейност, тъй като финансирането от държавата на този етап е основно за структуриране. Към настоящия момент предприятието е част от КФП.

<b>въздушното движение“</b>				администрация или да остане ПП
<b>6-те държавни предприятия по закона за горите</b>	Стопанска дейност	Собствени приходи	Да	Не – преобразуване в ЕАД или холдинг с 6 дъщерни дружества
<b>ДП „Кабюк“</b>	Смесен характер, преобладава стопанската дейност	Собствени приходи и публично финансиране	Да	Не – преобразуване в еднолично ТД с договор за възлагане извършването на публични услуги

Източник: Анализ на създадените със специални закони на основание чл. 63, ал. 2 от ТЗ държавни предприятия за изясняване на характера на осъществяваната от тях дейност, март, 2021 г.

Ето и някои **изводи**, които могат да се направят на база на извършения анализ. Част от анализиранията предприятия извършват стопанска дейност, която не е съвместима с изискванията на ЗПП. Предоставянето на публични услуги от тяхна страна не се извършва на база на нарочен договор за възлагане на публични услуги. Те се финансират до голям степен чрез държавния бюджет (често под формата на такси или субсидии) и в отделни случаи не спазват изискванията на ОИСР за добро корпоративно управление. Управителните органи на част от публичните предприятия не са приведени в съответствие с изискванията на ЗПП. За някои от предприятията не е ясно защо са към съответния принципал, например ДП „Управление и стопанисване на язовирите“ и ДП „Радиоактивни отпадъци“ са към министерството на икономиката, а не към министерството на околната среда и водите, както би се предполагало от основната им дейност.

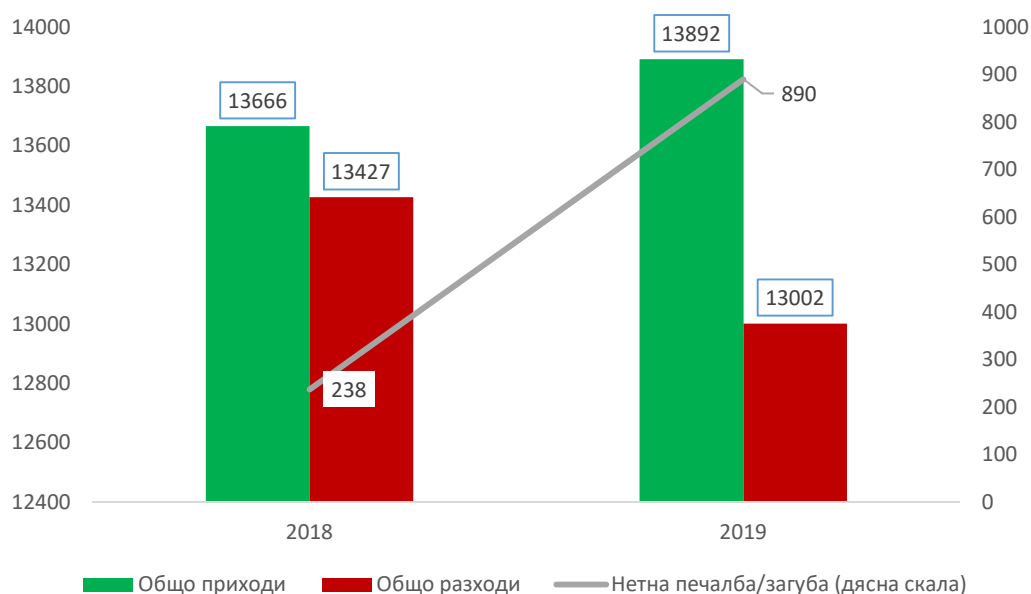
Обобщен **финансов** анализ е направен в годишния обобщен доклад за държавните публични предприятия за 2019 г. Той се базира на данните от годишните финансови отчети на големите 46 държавни предприятия за периода 2015 – 2019 г. За тях се проследяват и някои показатели, като рентабилност на приходите, ефективност на разходите, ликвидност, възвращаемост на собствения капитал и др., в сравнение с предходната финансова година.

Резултатите от анализа сочат, че:

- Съгласно представените данни към 31.12.2019 г. по индивидуалните годишни финансови отчети на предприятията, включително и тези на дъщерните дружества:
  - 161 търговски предприятия отчитат положителен финансов резултат за 2019 г. в общ размер на 1 283 млн. лв., в т.ч. 584 млн. лв. печалба, реализирана от БЕХ ЕАД.
  - 97 предприятия генерират загуба през периода, в общ размер на 334 млн. лв., в т.ч. "ТЕЦ МАРИЦА ИЗТОК 2" ЕАД (-202 млн. лв.).
- Консолидираните приходи от продажби се стабилизират на ниво малко над 13 млрд. лв. годишно.

- Агенцията отчита повишаване на ефективността на разходите и оттам – ръст на нетната печалба на предприятията през 2019 г. **Не може да се счита, че този ефект има връзка с приемането на ЗПП, тъй като законът влиза в сила в края на годината.**
- Дивидентната политика от страна на държавата се определя от Министерския съвет и за 2019 г. размерът на дивидента е 50% от печалбата на предприятията. Част от предприятията (лечебните заведения, ВиК дружествата и др.) са освободени от задължение за изплащане на дивидент.

**Графика 4. Приходи, разходи и финансов резултат на големите публични предприятия за 2018 – 2019 г., млн. лв.**



Източник: Годишен обобщен доклад за държавните публични предприятия, 2019 г., АППК

Подобен обобщен финансов анализ за 2020 г. все още не е наличен.

Също така липсват публично достъпни оценки за потенциалните ефекти и рискове върху показателите за консолидирания дълг и дефицит/излишък на сектор "Държавно управление" съгласно чл. 12, т.11 на ЗПП.

Годишните самооценки за дейност и ефективност по чл. 21, т. 5 от ЗПП също не са налични на сайта на агенцията, като за тях няма задължително изискване да са публични, но не става ясно дали са извършени.

## Източници на информация

Закон за публичните предприятия, обн. в ДВ бр. 79 от 08.10.2019 г.

Правилник за прилагане на закона за публичните предприятия, приет с ПМС №85 от 30.04.2020 г.

Закон за приватизация и следприватизационен контрол, изм., бр. 54 на ДВ от 16.06.2020 г.

Анализ на създадените със специални закони на основание чл. 63, ал. 2 от ТЗ държавни предприятия за изясняване на характера на осъществяваната от тях дейност, ноември 2020 г., приет с ПМС №231 от 18.03.2021 г.

Годишен обобщен доклад за държавните публични предприятия, 2019 г., сайт на АППК: <https://appk.government.bg/bg/55>

Отчет за изпълнение на плана за работа на Агенцията за публичните предприятия и контрол през 2020 г., сайт на АППК: <https://appk.government.bg/bg/69>

План за работа на Агенцията за публични предприятия и контрол за 2021 г., сайт на АППК: <https://appk.government.bg/bg/68>

Kandilarov, E., „Bulgaria economy briefing: The Status-Quo of the State-Owned Enterprises in Bulgaria in the Second Decade of Xxi Century “, China – CEE Institute, vol. 37, № 2, February, 2021

Richmond, Ch. et al, “Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe”, Departmental Paper No.19/11, June 18, 2019, IMF

OECD (2019), OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises BULGARIA

Вулджев, Г., „Финансово състояние на държавните предприятия в България. Анализ на финансовото състояние на публичните предприятия за периода 2013 – 2015 г.“, Институт за пазарна икономика, 2016