



България:

Интегрирана рамкова
оценка на държавните
предприятия (iSOEF)



© 2021 Международна банка за възстановяване и развитие/Световна банка

Адрес: 1818 H Street NW , Washington, D.C. 20433

Интернет страница: www.worldbank.org

Всички права запазени

Отпечатано и изготвено във Вашингтон, окръг Колумбия

Първо издание: [март 2022 г.]

Настоящото издание е плод на работата на служителите на Международната банка за възстановяване и развитие/Световна банка. Констатациите, тълкуванията и заключенията, изразени в този документ, принадлежат изцяло на автора (авторите) и не следва по никакъв начин да бъдат приписвани на Световната банка, на свързаните с нея организации или на членове на Съвета на изпълнителните директори или държавите, които те представляват.

Макар да е положила всички усилия използваната информация да бъде проверена, Световната банка не може да гарантира точността на включените в настоящата публикация данни и не поема отговорност за каквито и да било последствия от тяхното използване.

Материалите, залегнали в настоящата публикация, са защитени с авторски права. Копирането и/или възпроизвеждането на цялата работа или на части от нея без необходимото разрешение може да бъде в нарушение на приложимото законодателство. Международната банка за възстановяване и развитие/Световната банка следва политика за насърчаване на разпространението на своите разработки и като цяло предоставя своевременно разрешение за възпроизвеждане на части от тях.

БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящата оценка стъпва върху изследвания и анализи, проведени в рамките на аналитичната работа на Световната банка във връзка с актуализацията на доклада *България: Систематичен преглед на страната*, публикуван през декември 2021 г., както и с разработването на *Икономически меморандум за България*, който предстои да бъде финализиран през юни 2022 година. Екипът на Групата на Световната банка бе ръководен от Десислава Николова, старши икономист, а съставът му включваше Наталия Мануилова, старши специалист по финансов мениджмънт, Педро Аризти, старши специалист по въпросите на публичния сектор, както и консултантите Сорана Бачиу, Анна Билус, Даниела Бобева, Спартак Керемидчиев и Константин Константинов. Консолидацията и финализирането на доклада са дело на Федерико Гуала, старши консултант. Надзорът върху изпълнението на тази задача бе осъществен от Ясмин Шакери, ръководител на Глобална практика „Макроикономика, търговия и инвестиции“ и Аденике Ойейола, ръководител на направление „Стандарти, принципи и системи за управление“ на Глобална практика „Управление“ в Световната банка.

Полезни за екипа по оценката бяха напътствията и контролът върху качеството, предоставени от Чигдем Аслан (водещ специалист по дългове) и Со Янг Мин (специалист по управление) от екипа по управление на държавни предприятия на Глобална практика „Справедлив растеж, финанси и институции“ в Световната банка. Екипът би искал да благодари на рецензентите Йосип Фонда (старши икономист за страната) и Аня Водопянов (специалист по въпросите на публичния сектор) за техния принос и съвети. Екипът е благодарен за ценните напътствия и подкрепата, оказана от Фабрицио Дзарконе, постоянен представител на Световната банка за България, Чешката република и Словакия. Екипът изказва своята признателност на служителите на българската Агенция за публичните предприятия и контрол за тяхното сътрудничество и помощ при изготвянето на настоящата оценка, както и на Министерството на финансите и на Министерството на икономиката и индустрията за оказаното съдействие при финализирането на доклада. Благодарни сме и на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Международния валутен фонд (МВФ) за значимата им аналитична работа по въпросите на участието на държавата в собствеността и управлението на държавни предприятия.

*Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия*¹ и *Инструментариумът на Световната банка за корпоративно управление на държавните предприятия*² са основните източници, използвани във всички раздели на доклада. Наред с това са посочени и други източници на изследвания и насоки за настоящата работа, а където е уместно някои от тези източници са цитирани в бележките под линия.

¹ Насоки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за корпоративно управление на държавните предприятия, 2015 г., вж. на: <https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>.

² Световна банка, Корпоративно управление на държавни предприятия: Инструментариум, Вашингтон, окръг Колумбия, 2014 г., вж. на Интернет страница: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20390>.

Съдържание

Резюме	1
Фискални разходи и рискове в сектора на държавните предприятия.....	2
Механизми за корпоративно управление и отчетност.....	3
Възможни варианти за реформа	6
1. Увод.....	8
1.1 Наличност на данни	8
1.2 Методология.....	8
1.3 Структура на доклада.....	9
2. Обща картина в сектора на държавните предприятия.....	10
2.1 Предистория и актуално развитие в сектора на държавните предприятия.....	10
2.2 Портфейлът от държавни предприятия	12
2.3 Ефективност в сектора на държавните предприятия.....	15
Финансова ефективност	15
Оперативна ефективност.....	20
Ефективност на предоставянето на услуги	21
3. Модул 2 на iSOEF: Оценка на фискалните разходи и рискове в сектора на ДП	24
3.1 Фискални разходи в сектора на държавните предприятия	24
3.2 Фискални рискове, произтичащи от държавните предприятия	27
4. Модул 4 на iSOEF: Корпоративно управление и механизми за отчетност.....	31
4.1. Правна и регулаторна рамка.....	31
4.2. Упражняване на правата на държавна собственост и надзор.....	35
4.3. Мониторинг на ефективността на държавните предприятия.....	37
4.4. Съвети на директорите и управителни съвети.....	37
4.5. Прозрачност и публично оповестяване	39
4.6. Обществени поръчки и държавни предприятия.....	41
5. Варианти за реформа.....	44
5.1 Основни варианти за реформа в сектора на държавните предприятия.....	44
5.2 Други варианти за реформа	45
Приложение 1: Добри практики за оценка и управление на ефективността на ДП.....	53
Приложение 2: Добри практики в изготвянето на обобщени доклади за ДП.....	54
Приложение 3: Изисквания за оповестяване и докладване съгласно ППЗПП	55

Фигури

Фигура 1: Интегрирана рамка за държавни предприятия (iSOEF).....	9
Фигура 2: Разпределение на БДС, генерирана от ДП по сектори, 2019 г.....	14

Таблицы

Таблица 1: Общ размер на активите на държавните предприятия по сектори (млн. лв.).....	13
Таблица 2: Акционерен капитал на държавните предприятия във финансовия сектор (хил. лв.)....	14
Таблица 3: Десетте най-печеливши държавни предприятия (2016-2020 г., хил. лв.).....	15
Таблица 4: Десетте държавни предприятия с най-големи загуби (2016-2020 г., хил. лв.).....	16
Таблица 5: Основни финансови показатели на държавните предприятия, 2016-2019 г.....	17
Таблица 6: Избрани финансови показатели на ДП по сектори, 2017-2019 г.	18
Таблица 7: Десетте ДП с най-висок размер на общите задължения (2016-2020 г., хил. лв.).....	19
Таблица 8: Коефициент на рентабилност на 10-те най-големи държавни предприятия.....	20
Таблица 9: Пряка и непряка фискална подкрепа за държавни предприятия (млн. лв.).....	25
Таблица 10: Постъпления в държавния бюджет от държавни предприятия (млн. лв.).....	27
Таблица 11: Рамка за определяне на фискални рискове, свързани с държавните предприятия.....	28
Таблица 12: Основни законодателни актове, приложими към ДП в България.....	32
Таблица 13: Варианти на реформа.....	47

Карета

Карета 1: Финансови резултати на държавните предприятия на фона на кризата с COVID-19.....	19
Карета 2: Функции на Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК).....	36
Карета 3: Режим на обществени поръчки, прилагани от държавните предприятия.....	42

СЪКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМИ

АДФИ	Агенция за държавна финансова инспекция
АОП	Агенция за обществени поръчки
АППК	Агенция за публичните предприятия и контрол
БВП	Брутен вътрешен продукт
БДС	Брутна добавена стойност
ГИД	Главен изпълнителен директор
ДП	Държавно предприятие
ЕС	Европейски съюз
ЗПП	Закон за публичните предприятия
КПИ	Ключови показатели за изпълнение (ефективност)
Лев/лв.	Националната парична единица на България
МВФ	Международен валутен фонд
МСФО	Международни стандарти за финансова отчетност
МФ	Министерство на финансите
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
СПРБ	Сметна палата на Република България
ЦИЮИЕ	Централна, Източна и Югоизточна Европа
CO₂	Въглероден диоксид
iSOEF	Интегрирана рамка за държавни предприятия
SCD	Систематичен преглед за страната

Резюме

- i. **Като използва разработената от Световната банка нова методология *Интегрирана рамка за държавни предприятия (iSOEF)* настоящият доклад прави оценка на сектора на държавните предприятия (ДП) в България в опит да подпомогне усилията за идентифициране на пътища за укрепване на неговото корпоративно управление и ефективност.** Докладът е плод на един от първите опити за изчерпателно прилагане на новия интегриран рамков подход на Световната банка в Източна Европа. В първата си част докладът очертава общата картина в сектора на държавните предприятия в България, след което прави оценка на два негови ключови аспекта: фискалното въздействие на държавните предприятия и механизмите за тяхното корпоративно управление и отчетност. Стъпвайки върху експертния опит на Световната банка, този многопластов анализ разглежда взаимовръзките между предизвикателствата и възможностите, пред които са изправени българските държавни предприятия, за да предложи накрая всеобхватни и смислово последователни препоръки, имащи за цел укрепване на управлението и ефективността. Сред основния кръг ползватели на интегрираната рамкова оценка по метода iSOEF е Правителството на Република България, в частност Министерството на финансите, Министерството на икономиката и индустрията и Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК), както и други заинтересовани страни.
- ii. **В рамките на прехода към пазарна икономика през последните няколко десетилетия в България бе проведена широкообхватна приватизация, но въпреки това централното правителство запазва портфейл от 311 държавни предприятия, сред които някои от най-големите по активи и приходи дружества в страната с доминираща роля в стратегически сектори като енергетика и транспорт.** Към 2019 г. общият размер на активите на държавните предприятия достигна 37,4 процента от брутният вътрешен продукт (БВП) на страната. Три от най-големите държавни предприятия – Български енергиен холдинг, Национална електрическа компания и Национална компания „Железопътна инфраструктура“ – съставляват повече от една трета (35,2 процента) от тези активи. През същата година 133 961 души или 4,1 процента от общия брой на заетите в страната са регистрирани като служители на държавни предприятия, а приносът на държавните предприятия към брутната добавена стойност (БДС) на страната възлиза на 6 процента.
- iii. **През 2019 г. правителството стартира амбициозна програма за реформи в сектора на държавните предприятия, а през 2020 г., в разгара на кризата с COVID-19, насърчи разширяването на държавното участие на определени пазари.** Програмата за реформи в сектора на държавните предприятия включваше приемането на нов Закон за публичните предприятия (ЗПП) (2019 г.), който да приведе практиките на държавните предприятия в по-тясно съответствие с международните стандарти. Реформата се основава на препоръките, получени от Европейската комисия, МВФ и ОИСР. Пандемията от COVID-19 породила през 2020 г. необходимостта от предоставяне на мащабна капиталова подкрепа от 700 млн. лв. на държавната Българска банка за развитие в подкрепа на малкия бизнес и домакинствата. През същата година правителството разшири сектора на държавните предприятия, учредявайки нови дружества на някои пазари като петролния, водоснабдяване и канализация и здравеопазване. Общият размер на държавната капиталова подкрепа за всички горепосочени инициативи достигна 2,016 млрд. лв. (1,7 процента от БВП за 2020 г.) и беше покрит от бюджета на централното правителство.

Фискални разходи и рискове в сектора на държавните предприятия

- iv. **Нетните потоци между държавния бюджет и държавните предприятия през периода 2017-2019 г. бяха относително стабилни и в приемливи пропорции, като бюджетните трансфери към държавни предприятия надхвърлиха постъпленията от държавни предприятия в бюджета средно с 1,32 процента от БВП.** Като цяло бюджетните приходи под формата на данъци и дивиденди бяха значително надхвърлени от преките държавни трансфери към държавни предприятия. Пряката фискална подкрепа за държавните предприятия през този период варираше между 0,73 и 1,13 процента от БВП, докато непряката подкрепа беше в по-малък размер и се колебаеше между 0,58 и 0,63 процента от БВП. Субсидиите през същия период останаха стабилни, възлизайки средно на 0,43 процента от БВП. По-голямата част бяха разпределени на три държавни предприятия от транспортния и комуникационния сектори с оглед на тяхното компенсирание за задълженията им към публичния сектор. Капиталовите трансфери към държавни предприятия възлизаха средно на 26 процента от целия обем пряко финансиране от държавния бюджет през същия период. Наблюдаваше се ограничено освобождаване от плащане на данъци и дивиденди, макар че отсрочените данъци надхвърлиха общия размер на субсидиите.
- v. **През 2020 г. преките трансфери от държавния бюджет към държавни предприятия отбелязаха съществено нарастване, докато приходите от държавни предприятия в държавния бюджет значително намаляха.** Тези промени бяха свързани основно с мерките, въведени за справяне с икономическите последици от кризата, свързана с COVID-19. Докато субсидиите и капиталовите трансфери останаха почти непроменени спрямо нивата през 2019 г., инвестициите в собствен капитал отбелязаха нарастване в размер на 1,8 процента от БВП. Пряката фискална подкрепа достигна рекордните 2,54 процента от БВП през 2020 г. (3,048 млрд. лева). В същото време, поради по-слабите финансови резултати на държавните предприятия през 2020 г., приходите от данъци и дивиденди намаляха с 56 на сто спрямо 2019 г., възлизайки само на 88 млн. лева.
- vi. **Фискалните рискове бяха сравнително ниски до неотдавна, но нарастващият дълг на някои от най-големите държавни предприятия, както и условните задължения, свързани с нарасналите капиталови инвестиции, необходими за поддържане или подобряване качеството на обществените услуги в някои сектори, изискват повишено внимание.** Високото ниво на дълг на някои държавни предприятия в енергетиката, железопътния транспорт, водния сектор и здравеопазването крие рискове за тяхната финансова жизнеспособност, които могат да окажат натиск върху държавния бюджет за предоставяне на допълнителни субсидии, капиталови трансфери или други форми на държавна подкрепа. Освен това изпълнението на обществени услуги в някои сектори не отговаря на повишеното търсене на по-високо качество. Ограниченото фискално пространство, в съчетание с невъзможността за голяма част от населението да си позволи обществени услуги на пазарни цени, представлява дългосрочен фискален риск.
- vii. **Друг потенциален източник на фискални рискове, свързани с ефективността на държавните предприятия, са задълженията по Европейската зелена сделка и по-конкретно реструктурирането на енергийния сектор, необходимо за постигане на целите за намаляване на нетните емисии съгласно пакет „Подготвени за цел 55“, в условията на променливост на цените на енергията.** Очаква се българската икономика да бъде една от най-засегнатите от декарбонизацията и зеления преход в Европейския съюз (ЕС). Обхватът и времевият хоризонт на свързаната фискална тежест са все още неясни, тъй като тя силно зависи от политическата амбиция за насърчаване на реструктурирането. Най-уязвим е енергийният сектор, където се очаква отлаганите през последното десетилетие структурни и зелени реформи

да доведат до необходимост от значителен публичен ресурс. Макар че повишаването на цената на енергията (по-специално на електроенергията, но също така и на газа) се очаква да постави някои от губещите държавни предприятия в енергийния сектор в по-добри финансови позиции, този ефект ще преобладава само в краткосрочен план, тъй като много от компаниите ще бъдат подложени на реструктуриране или скоро ще се наложи да бъдат закрити поради високите им нива на емисии от въглероден диоксид (CO₂). Освен това подобно нарастване на цените значително ще увеличи финансовите рискове, свързани с други държавни предприятия от ключови сектори, по-специално транспорта и промишлеността.

Механизми за корпоративно управление и отчетност

- viii. **България предприе съществена реформа в рамката за корпоративно управление на държавните предприятия с приемането на Закона за публичните предприятия (ЗПП) през 2019 г. и на подзаконовите нормативни актове към него през 2020 година.** Реформата беше иницирана като част от плана за действие на правителството в подготовка за преминаване към Валутния механизъм II, известен още като „чакалнята“ преди присъединяването към еврозоната³. ЗПП установи солидна законодателна рамка, съобразена с насоките на ОИРС. Основните разпоредби на закона уреждат създаването на звено за координация на държавната политика по отношение на публичните предприятия, разработването на политика за участието на държавата в публични предприятия, разработването на система за обобщена отчетност за преодоляване на пропуските в отчитане на изпълнението на държавните предприятия, както и на прозрачен процес за номиниране на членове на органите на управление на държавните предприятия. Приетият през май 2020 г. Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия (ППЗПП) предоставя подробни указания относно: (а) съдържанието на политиката за участие на държавата в публични предприятия и реда за нейното разработване, приемане и актуализиране; (б) дейността на АППК като звено с координираща роля по отношение на държавните предприятия; (в) рамката на конкурсната процедура за подбор на членове на съвети на директорите и управителни съвети; и (г) обхвата на публичното оповестяване на финансова и нефинансова информация от държавните предприятия.
- ix. **В България участието на държавата в публичните предприятия винаги се е отличавало с децентрализация, но след приемането през 2019 г. на Закона за публичните предприятия се забелязва напредък по посока към налагане на консултативен модел.** Правата на държавата в публичните предприятия се упражняват от Министерския съвет и ресорните министерства съобразно отрасловите им отговорности. С приетия през 2019 г. Закон за публичните предприятия на Агенцията за публични предприятия и контрол (АППК) се възлагат функциите на координиращо звено по отношение на участието на държавата в публични предприятия, както следва: (а) разработване и наблюдение на изпълнението на политиката за участие на държавата в публични предприятия; (б) подпомагане на органите, упражняващи правата на държавата, при определяне на общите стратегически цели на държавните предприятия, както и на свързаните с тях ключови финансови и нефинансови показатели за изпълнение; (в) мониторинг на дейността на държавните предприятия; и (г) изготвяне на обобщен годишен доклад за дейността на държавните предприятия.
- x. **От 2019 г. насам България следва консултативен модел, при който АППК осъществява централизиран надзор и координация на отчетността на държавните предприятия, докато основните политически функции и вземането на решения остават в ръцете на ресорните**

³ Вж. на Интернет страница: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/introducing-euro/adoption-fixed-euro-conversion-rate/erm-ii-eus-exchange-rate-mechanism_en.

министерства. Тази промяна отразява по-широки тенденции в развитието на моделите на държавно участие в публични предприятия сред държавите-членки на ОИСР, които предполагат, че по-централизираният или централно-координираният модел на собственост при държавните предприятия носи ползи чрез прилагането на координиран надзор и съгласуван подход към участието на държавата.

- xi. **Отчасти поради предизвиканата от COVID-19 криза и отчасти поради възникналата политическа нестабилност през 2021 г., разпоредбите на Закона за публичните предприятия се прилагат по-бавно от очакваното.** По-конкретно, към настоящия момент АППК все още се отличава с недостиг на персонал и ограничен капацитет за осъществяване на възложените ѝ от закона функции. Агенцията не разполага с необходимите ресурси както по отношение на персонала, така и по отношение на финансирането, за да изпълнява всичките си задачи. От общо предвидените 65 работни позиции, заети в момента са само 40. Освен това Агенцията следва да засили ролята си на координиращо звено като предостави насоки за корпоративно управление на ресорните министерства, от които се очаква да продължат да играят основна роля в управлението на държавните предприятия.
- xii. **Законът за публичните предприятия и приетата подзаконова уредба предвиждат стабилна система за мониторинг на ефективността на държавните предприятия, но процедурите, необходими за това подобна система да заработи, отнемат време и усилия за координация, каквито тепърва предстои да бъдат предприети.** От АППК се очаква да извършва сравнителен анализ на действителното изпълнение спрямо набор от предварително определени цели чрез проследяване на рентабилността, ефективността и нивото на риск за целия портфейл от държавни предприятия. Трябва обаче да се отбележи, че практиките за контрол и наблюдение на изпълнението на държавните предприятия са крайно разнородни. На практика показателите за изпълнение, възприети от отделните ресорни министерства, се различават значително и често биват пренебрегвани в полза на количествени цели като общ производствен обем или оборот на предприятието.
- xiii. **Правилникът за прилагане на ЗПП въвежда конкурсна процедура за подбор и определяне на членовете на органите на управление на ДП, която вече беше приложена за 37 големи държавни предприятия.** Процедурата се прилага по отношение на публични предприятия с изцяло държавна или мажоритарна държавна собственост и следва да се провежда въз основа на предварително определени критерии за професионалните и лични качества на кандидатите. АППК отговаря за назначаването на комисия за номиниране, състояща се от деветима членове, от които трима членове, определени от органа, упражняващ правата на държавата, трима служители на АППК и трима независими експерти.
- xiv. **Като цяло ЗПП създава рамка, която позволява на управителните органи на държавните предприятия да бъдат независими и професионални.** На първо място законът предвижда конкурсната процедура за номиниране на членове на бордовете да стане задължителна норма за всички държавни предприятия. Основополагащите елементи в този смисъл включват насоки за отговорността на държавните предприятия по отношение на номинирането и установяването на състава на управителните органи. Законът задължава членовете на органите на управление на държавни предприятия да действат добросъвестно и в най-добрия интерес на дружеството и неговите акционери, възлагайки на представителите на държавата същите правомощия както и на останалите членове на управителни органи. Законът постановява и някои изисквания за независимост, най-вече като забранява за членове на бордовете на държавни предприятия да бъдат избирани политици.

- xv. **Както е предвидено от разпоредбите на ЗПП, първият обобщен годишен доклад за държавните предприятия бе публикуван от АППК през 2020 година.** Въвеждането на обобщено отчитане на дейността на държавните предприятия представлява значителна крачка напред към подобряване отчетността на държавата в качеството ѝ на акционер, а разпоредбите на ЗПП са в съответствие с най-добрите международни практики в тази област. Първият обобщен доклад на АППК (2020 г.) съдържа раздел относно предвиденото прилагане на изискванията на ЗПП и ролята на Агенцията в този процес. Докладът представя по-общо целия портфейл от държавни предприятия, съставен от 311 дружества, като се фокусира върху дейността на 46 големи държавни предприятия. Въпреки че представлява много важна стъпка напред в публичното отчитане на ДП, обобщеният доклад може да бъде значително подобрен в бъдеще чрез включване на повече подробности за дейността на всички държавни предприятия, както и за изпълнението на политиката за държавно участие, която тепърва предстои да бъде разработена и одобрена.
- xvi. **Само част от държавните предприятия изготвят своите финансови отчети в съответствие с Международните стандарти за финансово отчитане (МСФО).** Съобщава се, че общо 113 от всички 311 държавни предприятия, чиито права на собственост се упражняват от централното правителство, изготвят своите финансови отчети според МСФО, в съответствие с разпоредбите на Закона за счетоводството (2015 г.) и Директива 2013/34 на ЕС.
- xvii. **Държавните предприятия подлежат на ежегоден външен независим одит в съответствие с приложимите европейски и национални закони и разпоредби.** Както в Закона за счетоводството, така и в Закона за публичните предприятия е посочено, че външният одитор трябва да бъде назначен от общото събрание (по препоръка на одитния комитет за дружествата с такъв орган). Законът за независимия финансов одит урежда условията за извършване на външен одит. Изискванията за външни одитори са идентични с тези за частните дружества, включително по отношение на задължителната ротация, независимост и номиниране.
- xviii. **Държавните предприятия са обект на външен контрол от Сметната палата на Република България (СПРБ).** Сметната палата, върховната одитна институция в България, е независима от изпълнителната власт и се отчита пред Народното събрание за законосъобразното и ефективно изпълнение на държавните бюджети. В сектора на държавните предприятия обект на одитната ѝ дейност са публични предприятия, които са изцяло държавна собственост, дружества, в които държавното участие надхвърля 50 процента от собствения им капитал, както и юридически лица, чиито дългове са гарантирани от държавата или са обезпечени с държавни активи. Одитните доклади на СПРБ са публично достъпни и обикновено съдържат препоръки към одитираните (включително държавни предприятия), както и краен срок за предприемане на корективни действия.
- xix. **В България приетият през 2016 г. Закон за обществените поръчки (ЗОП) предвижда недискриминация при възлагането на обществени поръчки в съответствие с правилата на ЕС и установява редица процедурни изисквания за гарантиране на лоялна конкуренция между потенциалните изпълнители, включително държавни предприятия.** Законът транспонира директивите на ЕС относно обществените поръчки като цяло и в частност в секторите водоснабдяване и канализация, енергетика, транспорт и пощенски услуги, в които държавните предприятия са преобладаващи. Държавни предприятия са считани за обществени възложители само ако са регистрирани като такива по реда на специален закон или ако разчитат на държавно финансиране за повече от 50 процента от своите приходи. Държавни предприятия, участващи като кандидати в процедури по възлагане на обществени поръчки, не се ползват от каквито и да било изрично посочени изключения от законово установените правила.

- xx. **Новата и усъвършенствана уеб-базирана платформа за електронно възлагане на обществени поръчки, която стартира през 2019 г., продължи да разширява функционалностите си през 2020 година.** От 1 ноември 2019 г. бяха въведени задължително електронно подаване на документи и електронно фактуриране, а от 1 юли 2020 г. в сила влязоха разпоредбите за електронно оценяване на офертни предложения, сключване на договори, поръчване, фактуриране и плащане. През 2020 г. системата за електронни обществени поръчки беше допълнително надградена с четири нови модула: профил на купувача, динамична система за покупки, квалификационна система и електронна квалификация, като нейното надграждане продължи и през 2021 година.

Възможни варианти за реформа

- xxi. **Като отчита ангажимента на правителството за реформи в сектора на държавните предприятия, настоящият доклад за интегрираната рамкова оценка по метода iSOEF отправя препоръки за подобряване на управлението и ефективността на държавните предприятия при едновременно ограничаване на фискалните разходи и рискове в сектора.** Реформите в сектора на държавните предприятия са многоизмерни и изискват цялостен и интегриран подход. Именно като такъв, iSOEF поставя акцент върху четири основни взаимосвързани варианта за реформа. Други подходящи и допълващи ги варианти за реформа са разгледани и представени в Глава 5. Предложените варианти за реформа са плод на внимателно отчитане на последните законодателни промени и аналитичната работа върху българските държавни предприятия, провеждана от други институции на международната общност и по-специално от ОИСР.
- **Ускорено прилагане на Закона за публичните предприятия чрез приоритетно разработване на политика за участие на държавата в ДП и формулиране на задължения за държавните предприятия за извършване на обществена услуга.** Като се има предвид запазващото се силно присъствие на държавните предприятия в икономиката на България и тяхното въздействие върху бюджета (което нарасна значително през 2020 г.) както по отношение на текущите субсидии, така и на капиталовите инжекции и трансфери, е важно в изпълнение на изискванията на ЗПП правителството да разработи и доведе до вниманието на заинтересованите страни политика за участието на държавата в публични предприятия, която да дефинира икономическата обосновка на държавното участие в собствеността въз основа на изрично посочени критерии. Тези приоритетни действия биха положили основите за други важни мерки като: разпределяне на субсидиите в съответствие с тези цели; включване на големи държавни предприятия с ограничена отговорност в акционерни дружества; конкурсен подбор на членовете на управителните органи на държавни предприятия; привличане на професионални и независими директори в бордовете; разработване и въвеждане на система за мониторинг и оценка на дейността на държавните предприятия.
 - **Преглед и анализ на портфейла от държавни предприятия.** Необходимо е да се извърши допълнителна работа за по-нататъшен анализ на съществуващия портфейл от държавни предприятия. Тя следва да се основава на критериите, определящи политиката за държавно участие в собствеността (които предстоят да бъдат разработени), така че да бъдат идентифицирани онези държавни предприятия, при които липсва ясна обосновка за продължаване на държавното участие, както и онези, които не се справят с основните си дейности. Този анализ следва да обхване и списъка на забранените за приватизация дружества, приложен към Закона за приватизация и следприватизационен контрол, който в момента включва 174 дружества. Някои държавни предприятия могат да бъдат предложени за консолидация, оптимизация, закриване, приватизация или други форми на

участие на частния сектор като публично-частни партньорства или концесии. Властите биха могли да помислят за листване на миноритарни дялове от държавни предприятия на Българската фондова борса, което би донесло осезаеми ползи за държавните предприятия чрез създаване на корпоративна култура, укрепване на практиките на корпоративно управление и повишаване на тяхната прозрачност, като същевременно даде тласък на местния фондов пазар.

- **Укрепване капацитета на Агенцията за публичните предприятия и контрол в качеството ѝ на координиращ орган.** С оглед засилване на надзора върху държавните предприятия и осигуряване на ясно разделение между упражняването на правата на държавна собственост и регулаторните функции, правителството следва да помисли за прехвърляне на надзорната функция от ресорните министерства към АППК. За да е в състояние да изпълнява предвидената в ЗПП амбициозна роля на координиращо звено по отношение на участието на държавата в публичните предприятия, АППК трябва да укрепи своя капацитет и да придобие необходимите икономически, финансови и управленски ресурси за ефективно изпълнение на възложените ѝ правомощия. Придобиването на съответния експертен опит и инструменти, необходими за осъществяване на ефективен мониторинг върху изпълнението на държавните предприятия, ще изисква техническа помощ, обучение и обмен на най-добри международни практики.
- **По-нататъшно систематизиране на връзката на държавните предприятия с бюджета, което да позволи точно изчисление и компенсирание на техните квазифискални дейности.** Държавните предприятия не могат да постигнат финансова устойчивост, освен ако не бъдат надлежно компенсирани чрез директни трансфери от бюджета за действително извършените разходи за задължения за извършване на обществени услуги, които изпълняват на по-ниски цени от пазарните. Финансовите взаимоотношения между правителството и държавните предприятия трябва да бъдат напълно прозрачни, така че размерът на тези трансакции да може да бъде правилно изчислен, регистриран и оповестен. В случаите, когато е налице обоснована държавна политика за субсидиране на стоки и услуги, предоставяни от държавни предприятия, например по отношение на някои държавни предприятия в секторите на транспорта и комуникациите, това трябва да бъде изрично посочено в бюджета, като разходите на тези държавни предприятия за предоставяне на подобни услуги бъдат изцяло възстановени чрез субсидията.

1. Увод

1. Като използва новата *Интегрирана рамка за държавни предприятия (iSOEF)*, разработена от група специалисти на Глобална практика „Справедлив растеж, финанси и институции“ на Световната банка, настоящият доклад прави всеобхватна оценка на държавните предприятия в България и текущите тенденции за реформи в сектора. Докладът е плод на един от първите опити за изчерпателно прилагане на новия интегриран iSOEF подход на Световната банка в региона на Европа и Централна Азия. След като очертава общата картина в сектора на държавните предприятия в България, докладът разглежда подробно два негови ключови аспекта: фискалните въздействия и механизмите за корпоративно управление и отчетност. Стъпвайки върху експертния опит на Световната банка, този многопластов анализ разглежда взаимовръзките между предизвикателствата и възможностите, пред които са изправени българските държавни предприятия, за да предложи всеобхватни и смислово последователни препоръки за укрепване на тяхното управление и ефективност.

2. Основната цел на настоящата интегрирана рамкова оценка е да информира Правителството на България, Световната банка и други заинтересовани страни относно икономическото и фискално въздействие на портфейла от държавни предприятия и да идентифицира начини за укрепване на тяхната ефективност и корпоративно управление. Сред основния кръг ползватели на доклада за интегрираната iSOEF оценка е Правителството на Република България, по-специално Министерството на финансите, Министерството на икономиката и индустрията и Агенцията за публичните предприятия и контрол, както и други заинтересовани страни като Министерство на енергетиката, Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Министерство на здравеопазването, Министерство на регионалното развитие и благоустройството и други министерства, които упражняват правата на държавата като собственик в държавни предприятия.

1.1 Наличност на данни

3. За целите на настоящата оценка беше използван достатъчно изчерпателен набор от данни, базиран на индивидуалните годишни финансови отчети на държавните предприятия. За основния период на анализа (2016-2019 г.) беше налична пълна финансова информация за държавните предприятия, предоставена от Националния статистически институт и извлечена от анализа на финансовите отчети на държавните предприятия, публикуван на Единния портал за заявяване на електронни административни услуги (ЕПЗЕУ) на Агенцията по вписванията на Република България.⁴ За 2020 г. бяха получени само частични и предварителни данни, тъй като срокът за подаване на финансовите отчети бе отложен поради пандемията от COVID-19. В частност липсваха данни за непряката фискална подкрепа за 2020 година. Заслужава още да се отбележи, че използваните данни за фискална подкрепа не включват компенсациите, получени през 2020 г. по програми, насочени към запазване на заетостта по време на кризата, предизвикана от COVID-19.⁵

1.2 Методология

4. Докладът следва модулната структура на подхода iSOEF и съответните насоки към него.⁶ Модулната структура на iSOEF позволява гъвкаво използване на различни модули в зависимост от

⁴ Вж. на: <https://portal.registryagency.bg>.

⁵ Държавните предприятия се възползваха от схемата за компенсации 60/40, достъпна за всички компании. Три държавни предприятия са сред най-големите получатели на финансова подкрепа, което им помогна да запазят числеността на персонала си и да предотвратят масови съкращения.

⁶ Световна банка, Интегрирана рамка за държавни предприятия (iSOEF), Вашингтон, окръг Колумбия, юни 2019 г.

тяхната уместност, съществуващите анализи и налични ресурси. Настоящата оценка по метода iSOEF анализира държавни предприятия, при които правата на собственост се упражняват на национално ниво, без да обхваща общински или други държавни предприятия на поднационално равнище.

5. При интегрираната оценка на държавните предприятия в България Световната банка избра да постави акцент върху макрофискалните въздействия, корпоративното управление и механизмите за отчетност. Оценката очертава общата картина в сектора на държавните предприятия, при които правата на собственост се упражняват на национално ниво и предоставя анализ, базиран на два iSOEF модула, обхващащи ключови аспекти от сектора на държавните предприятия: Модул 2 на iSOEF относно фискалното въздействие, който предлага оценка на основните фискални разходи и рискове, произтичащи от сектора на държавните предприятия в България и Модул 4 на iSOEF относно корпоративното управление и механизмите за отчетност.

Фигура 1. Интегрирана рамка за държавни предприятия (iSOEF)



1.3 Структура на доклада

6. Докладът е структуриран около следните 5 глави:

- Увод (настоящата глава).
- Обща картина в сектора на държавните предприятия в България (Глава 2).
- Модул 2 на iSOEF: Оценка на фискалните разходи и рискове в сектора на държавните предприятия (Глава 3).
- Модул 4 на iSOEF: Корпоративно управление и механизми за отчетност (Глава 4).
- Варианти за реформа (Глава 5).

2. Обща картина в сектора на държавните предприятия

2.1 Предистория и актуално развитие в сектора на държавните предприятия

7. Дългата и неравномерна трансформация на държавните предприятия в България започва през 1990 г., след началото на прехода към пазарна икономика. Предприети са мерки за децентрализация с цел разрушаване на съществуващите големи държавни монополни обединения. Няколко държавни предприятия се превръщат в самостоятелни бизнес единици, които след приемането на Търговския закон през 1991 г. започват да се регистрират като търговски дружества. Въпреки това, към края на 1996 г. секторът на държавните предприятия все още включва около 10,000 държавни предприятия и продължава да е изправен пред значителни предизвикателства.

8. Силен приватизационен процес се разгръща след приключилата през 1997 г. дълбока финансова криза. До края на 2004 г. са приватизирани близо 90 процента от всички подлежащи на приватизация активи. Българският модел, който съчетава масова и касова приватизация, е приложен към повече от 5 000 дружества. Трябва да се отбележи обаче, че фондовата борса не е използвана често като подходящ посредник за укрепване на прозрачността и доброто управление по време на масовата приватизация на държавни предприятия.

9. През последните шестнадесет години процесът на приватизация е почти напълно замрял. Основните причини за това са липсата на привлекателни за приватизация държавни предприятия и наличието на дълъг списък от държавни предприятия, „забранени за приватизация“ от правителството, включен като неразделна част от Закона за приватизация и следприватизационен контрол. Към настоящия момент посоченият списък съдържа 174 държавни предприятия, като близо половината от тях са ВиК дружества (27) или болници/лечебни заведения (69). В резултат на това през посочения период са извършени само няколко частични приватизации, а недвижимите имоти на някои държавни предприятия са продадени на частния сектор. Въпреки забавянето в темпото на приватизационния процес, по-нататъшната трансформация на държавни предприятия в търговски дружества продължава. Така например, от 2007 г. насам всички държавни болнични заведения са преобразувани в търговски дружества.

10. След присъединяването на страната към Европейския съюз (ЕС) през 2007 г. правителството предприема стъпки за подобряване на корпоративното управление и ефективността на останалите държавни предприятия, но е постигнат ограничен напредък. Като част от тези усилия към Министерството на финансите е създадено специално звено за наблюдение и контрол върху финансовото състояние на държавните предприятия, което има за цел да наблюдава 114-те най-големи държавни дружества. От тези държавни предприятия се изисква да представят тримесечни и годишни финансови отчети на Министерството на финансите, което от своя страна отговаря за тяхното публикуване на официалния си уебсайт. Постигнатият напредък е ограничен. Според базата данни на ОИСР през 2013 г. България е получила най-ниска оценка по показател „Управление на държавни предприятия“, което сочи висока степен на изолация на държавните предприятия от пазара, слабости във финансовата дисциплина и политическа намеса в управлението им.

11. През 2019 г. правителството постави началото на амбициозна програма за реформи, включваща приемане и на Закон за публичните предприятия, с която да приведе практиките на държавните предприятия в по-тясно съответствие с международните стандарти. Реформата се основава на препоръките, получени от Европейската комисия, МВФ и ОИСР. Законът за публичните предприятия (ЗПП) беше приет през 2019 г., с техническа помощ от ОИСР, поставяйки основите на съвременните механизми за участие на държавата в собствеността и управление на държавните

предприятия. Със ЗПП на Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК) бяха възложени функциите на централен координиращ орган, отговорен за надзора върху държавните предприятия и бяха създадени предпоставки за избор на ефективни и автономни органи за управление на държавните предприятия.

12. През 2020 г. правителството следваше политика на насърчаване на по-голямото държавно участие в някои сектори. Пандемията от COVID-19 наложи приемането на фискални мерки в подкрепа на бизнеса и държавната Българска банка за развитие бе използвана от правителството като един от основните инструменти за предоставяне на ликвидна подкрепа на местния бизнес и физически лица с посредничеството на търговски банки. За целта през 2020 г. капиталът на Българската банка за развитие бе увеличен със 700 млн. лева. Наред с това правителството инвестира допълнителни средства в сектор водоснабдяване и канализация, учредявайки Български ВиК Холдинг. Общият размер на държавната капиталова подкрепа за гореспоменатите инициативи и някои други дялови инвестиции на правителството достигна 2,016 млрд. лв. (1,7 процента от БВП за 2020 г.) и бе изцяло покрит от държавния бюджет. Полученото в резултат на това увеличение на публичните разходи, включително разходите за дялови инвестиции, доведе до теглене на допълнителни заеми и нарастване на публичния дълг през 2020 година.

13. На фона на значителни предизвикателства и неблагоприятни външни фактори, свързани с пандемията от COVID-19, темпът на реформи в корпоративното управление на държавните предприятия се оказа по-бавен от очакваното. Основните разпоредби на Закона за публичните предприятия се прилагат бавно, отчасти поради пандемията и отчасти поради ограничения капацитет на АППК. Ключовите неразрешени въпроси могат да бъдат обобщени по следния начин: (а) липса на политика за участие на държавата в публичните предприятия (нейното разработване се изисква от разпоредбата на Чл. 10 от ЗПП);⁷ (б) отсъствие на ясно дефинирани задължения на държавните предприятия за извършване на обществени услуги, което би позволило реалистична оценка на техните разходи; (в) липса на анализ на мисията на установените със специален закон държавни предприятия, който да даде обосновка за тяхното функциониране като държавна собственост; (г) не във всички държавни предприятия подборът на нови членове на органите за управление се извършва в съответствие с разпоредбите на новия закон; и (д) все още не са въведени единни образци за отчетност на държавните предприятия. През 2021 г. служебното правителство повдигна редица въпроси както за отчетността на държавните предприятия, включително по отношение на договорните им отношения с други компании, така и за прозрачността на тяхното управление. Започнати са процедури за подбор на нови изпълнителни директори на някои държавни предприятия, както и на независими членове на управителните органи. Очаква се тези

⁷ Съгласно информация, предоставена от МФ в хода на консултациите по настоящия доклад, Агенцията за публични предприятия и контрол (АППК) е изискала от всички ресорни министерства информация във връзка с изготвянето на проект на Политика за участието на държавата в публичните предприятия; такъв проект на политика е изготвен и съгласуван с ОИСР в рамките на съвместно изпълнявания *Проект за подкрепа от страна на ОИСР в областта на управлението на държавните предприятия с цел подпомагане на държавната реформа в сектора на държавните предприятия в България*, и предстои да бъде подложен на съответната процедура с оглед одобряването му от Министерски съвет. Освен това, с Решение на Министерски съвет от 18 март 2021 г. е започнало изготвянето на анализи на създадените със специални закони държавни предприятия, които имат за цел да изяснят характера на тяхната дейност. Съгласно това решение министрите, упражняващи правомощията на държавата в държавните предприятия, следва да изготвят функционален анализ на всяко от държавните предприятия от техния ресор и да внесат предложения за преобразуване на съответните предприятия. През лятото на 2021 г. МФ е инициирало поредица от срещи с представители на министерствата, в чийто ресор има държавни предприятия, с оглед ускоряване на процеса по изготвяне на въпросните анализи. Въз основа на така изготвените функционални анализи са предприети действия за преобразуване на част от държавните предприятия, а по отношение на други са взети предвид мотивите, изложени от техните ресорни министри, за запазване на правно-организационната им форма.

промени да доведат до по-добра отчетност на ръководствата на държавните предприятия и до по-нататъшна професионализация на техните управителни органи.

2.2 Портфейлът от държавни предприятия

14. Секторът на държавните предприятия продължава да играе значителна роля в българската икономика. През 2019 г. централното правителство е упражнявало права на собственост върху 311 държавни предприятия, като за сравнение през 2016 г. техният брой е бил 350. Общият размер на активите на държавните предприятия през 2019 г. е възлизал на 37,4 процента от БВП, а капиталът им е достигнал 22,5 млрд. лева. В държавните предприятия са били заети 133 961 души, което представлява 4,1 процента от общата заетост, а приносът на ДП към общата брутна добавена стойност (БДС) на страната за 2019 г. е бил 6,0 процента,⁸ което представлява леко увеличение спрямо регистрирания през 2016 г. принос от 5,4 процента.

15. Спрямо останалите държави от региона на Централна, Източна и Югоизточна Европа икономическият отпечатък на държавните предприятия в България се нарежда около средните стойности.⁹ Що се отнася до дела на държавните предприятия в общата заетост, едно изследване на ОИСР (2017 г.),¹⁰ цитирано от МВФ (2019 г.), установява, че средната стойност за Централна, Източна и Югоизточна Европа (ЦИЮИЕ) възлиза приблизително на 3,5 процента от общата заетост, което поставя България малко над средното за региона. Въз основа на оценката на МВФ за 900 държавни предприятия в България (2016 г.), броят им възлиза на близо 127 ДП на един милион души, което поставя страната по-близо до долния край на класацията, като най-ниски стойности в региона показват Латвия и Литва с по-малко от 50 ДП на един милион население. Приносът на държавните предприятия към общата добавена стойност на България отново е близо до средната стойност за региона с малко под 10 процента (2016 г.) и сходен с тези на Словения, Румъния, Латвия, Литва и Унгария, където делът на държавните предприятия варира между 5 и 10 процента от добавената стойност на икономиката. И накрая, сравнението по отношение на размера на активите на държавните предприятия показва, че България се нарежда в долната половина на разпределението в региона на ЦИЮИЕ с активи на ДП под 40 процента от БВП, което означава 6-то най-ниско място от общо 16 икономики, за които има налични данни. Трябва да се отбележи посочената от МВФ (2019 г.) тенденция, че в региона на ЦИЮИЕ държавните предприятия днес имат по-нисък дял в икономическата дейност, отколкото преди десет години и по-малък дял в заетостта, отколкото в средата на първото десетилетие на 21-ви век. България не прави изключение от тези тенденции.

16. Подобно на повечето страни от региона и в България портфейлът от държавни предприятия обхваща различни икономически сектори, но е силно концентриран в сектори с естествени монополи като енергетика и транспорт. Към края на 2019 г. на енергийния сектор се падат 54,1 процента от общите активи на държавните предприятия, следван от транспортния сектор с 21 процента. През същата година делът на сектори като здравеопазване, водоснабдяване и канализация и производство със специално (военно) предназначение е възлизал на по-малко от 3 процента (вж. Таблица 1). През периода 2016-2019 г. активите на категорията *други сектори* са отбелязали постепенно нарастване.

17. Портфейлът от държавни предприятия включва няколко от най-големите дружества в страната. Към края на 2019 г. общите активи на трите най-големи държавни предприятия – Български енергиен холдинг, Национална електрическа компания и Национална компания

⁸ Както бе посочено, през 2020 г. държавният сектор отбеляза допълнително разширяване поради направените от централното правителство капиталови инвестиции в някои държавни предприятия.

⁹ МВФ, Преоценка на ролята на държавните предприятия в Централна, Източна и Югоизточна Европа, 2019 г., #11/19.

¹⁰ ОИСР, Размер и секторно разпределение на държавните предприятия, 2017 г., Париж: Издателство на ОИСР.

„Железопътна инфраструктура“ – са съставлявали 35.2 процента от общите активи на държавните предприятия в страната. През 2020 г. четири български държавни предприятия, всички работещи в енергийния сектор, бяха включени в класацията КОФАС ЦИЕ ТОП 500 на 500-те най-големи по оборот компании от Централна и Източна Европа: Българският енергиен холдинг е на 35-а позиция, а Националната електрическа компания, Атомната електроцентрала „Козлодуй“ и Булгаргаз (компания за внос и транспорт на газ) са сред най-големите 400 компании.¹¹ Четири държавни предприятия бяха класирани от Българската търговско-промишлена палата (БТПП) сред първите 100 български компании по размер на нетните им приходи през 2019 г.: Булгаргаз, АЕЦ Козлодуй, Мини Марица Изток (въгледобивна компания) и Булгартрансгаз.¹²

Таблица 1: Общ размер на активите на държавните предприятия по сектори (млн. лв.)

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	% от общите активи (2019 г.)
Енергетика	23 223,44	23 369,25	23 123,56	24 353,13	54,1
Транспорт	7 942,77	7 988,96	9 264,09	9 470,63	21,0
Здравеопазване	1 145,14	1 144,59	1 203,51	1 219,72	2,7
Производство със специално предназначение	842,71	599,20	586,72	637,86	1,4
Водоснабдяване и канализация	470,20	462,44	472,79	484,36	1,1
Други	4 855,60	6 403,34	7 944,07	8 832,46	19,6
ОБЩО	38 479,86	39 967,78	42 594,73	44 998,16	100,0

Източник: Финансови отчети на ДП (<https://portal.registryagency.bg>).

18. Делът на държавните предприятия в брутната добавена стойност (БДС) на страната варира между различните сектори. Най-голям принос към БДС през 2019 г. имат държавните предприятия от енергийния сектор (23.5 процента от общия дял на държавните предприятия в БДС); транспорта (21.9 процента); сектор финанси и застраховане (15.9 процента); и здравеопазване (13.1 процента).

¹¹ Вж. на Интернет страница: http://img.go.coface.com/Web/COFACE/%7B459d4721-e8f8-4649-9077-e3ad41e18ebe%7D_Coface_CEE_Top_500_Ranking_2020_FINAL.pdf.

¹² <https://www.bcci.bg/top-100-bg.html>.

Фигура 1: Разпределение на генерираната от държавни предприятия брутна добавена стойност (БДС) (по сектори, 2019 г.)



Източник: Национален статистически институт

19. През 2019 г. държавата е упражнявала пълно право на собственост върху шестнадесет предприятия от финансовия сектор. През периода 2017-2019 г. техният капитал е останал относително стабилен, достигайки през 2019 г. размер от 785,9 млн. лв., по-голямата част от които са капитал на Българската банка за развитие (вж. Таблица 2). Държавните финансови компании предоставят широк спектър от финансови услуги, включително директно кредитиране, мостово финансиране, гаранции, търговско финансиране и др. През 2019 г. задълженията на държавните финансови предприятия са възлизали на 2,01 процента от БВП.

Таблица 2: Акционерен капитал на държавните предприятия във финансовия сектор (хил. лв.)

Наименование	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Българска банка за развитие*	601 774	601 774	601 774	1 301 774
Фонд за органите на местното самоуправление	90 000	90 000	90 000	90 000
Фонд за устойчиво градско развитие	5 000	5 000	5 000	5 000
Национален гаранционен фонд	80 000	80 000	80 000	80 000
Фонд мениджър на финансови инструменти	1 224	1 442	1 436	1 297
Микрофинансираща институция JOBS	7 643	7 643	7 643	7 643

Източник: Финансови отчети на ДП (<https://portal.registryagency.bg>).

Бележа: *През 2021 г. Българската банка за развитие става изцяло държавна собственост.

20. През 2020 г. българското правителство значително увеличи инвестициите си във финансовия сектор. Държавата предостави сериозна капиталова подкрепа в размер на 1,84 млрд. лева (1.5 процента от БВП) на две държавни предприятия от финансовия сектор. По-конкретно, държавата увеличи капитала на държавната Българска банка за развитие, инжектирайки 700 млн. лева като една от мерките за подкрепа на бизнеса и домакинствата във връзка с COVID-19. Допълнителни 140 млн. лв. дялова подкрепа от държавния бюджет бяха предоставени на Българската банка за развитие за придобиване на 18,35 процента от акциите на Първа инвестиционна банка. Тази стъпка бе предприета след проведените от Европейската централна банка преглед на качеството на активите и стрес тестове на някои български банки преди присъединяването на страната към Валутния механизъм II, който идентифицира Първа инвестиционна банка като една от двете местни банки с капиталов недостиг и препоръча увеличаване на капитала, извършено с помощта на посочената по-горе транзакция чрез Българската банка за развитие.

2.3 Ефективност в сектора на държавните предприятия

21. Този раздел прави анализ на финансовата и оперативната ефективност, както и на ефективността на предоставянето на услуги в сектора на държавните предприятия в България. Анализът на финансовото изпълнение се основава на данни, предоставени от Националния статистически институт и годишните финансови отчети на всички държавни предприятия за периода 2016-2019 г., допълнени в някои случаи от предварителни данни за 2020 г. от годишните финансови отчети на държавните предприятия.

Финансова ефективност

22. Нетните печалби на държавните предприятия са силно концентрирани в няколко големи компании. Общата нетна печалба на печелившите държавни предприятия достигна своя връх от 947.5 млн. лв. през 2019 година. Първите десет предприятия, подредени по размер на печалбите, са генерирали общо 86 процента от този резултат (вж. Таблица 3). Съществено увеличение се наблюдава при АЕЦ „Козлодуй“, която през последните години увеличи печалбите си над 100 пъти в резултат на либерализацията на енергийния пазар. Въпреки включването на някои губещи предприятия, общите печалби на енергийния сектор през периода 2016-2019 г. успяха да компенсират загубите, натрупани в други сектори, като този на транспорта, който през посочените години отбеляза трайни загуби.

23. Няколко са причините за колебанията в печалбите на най-печелившите държавни предприятия през последните години. Държавните предприятия в енергийния сектор отбелязаха ръст на печалбите в резултат на по-високите пазарни цени на електроенергията за бизнеса в сравнение с регулираните цени на електроенергията за домакинствата. При държавните предприятия в отбранителната индустрия (ВМЗ и Кинтекс) колебанията в печалбите се влияят от външното търсене.

Таблица 3: Десетте най-печеливши държавни предприятия* (2016-2020 г., хил. лв.)

Наименование на ДП	Сектор	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Български енергиен холдинг	Енергетика	124 603	105 430	364 165	584 225	157 201
АЕЦ „Козлодуй“	Енергетика	2 677	118 346	163 546	324 892	276 273
Булгартрансгаз	Енергетика	66 342	61 416	47 138	104 654	72 478
Българска банка за развитие	Финанси	42 920	20 680	39 567	40 168	N/A

Булгаргаз	Енергетика	36 683	9 466	-31 978	34 429	39 657
Електроенергиен системен оператор	Енергетика	73 676	28 491	32 238	24 045	50 736
Държавно предприятие „Ръководство на въздушното движение“	Транспорт	18 636	27 745	30 884	18 252	2 552
София Тех Парк	Услуги	-2 150	-6 269	-3 345	13 838	-31
Летище „София“	Транспорт	-13 828	11 407	12 635	12 889	-1 662
Кинтекс	Отбрана	79 803	16 485	21 624	12 273	20 611

Източник: Финансови отчети на ДП (<https://portal.registryagency.bg>). Данните за 2020 г. са предварителни.

*По размер на нетната печалба за 2019 година.

24. През периода 2016-2019 г. губещите държавни предприятия бяха концентрирани главно в енергийния и транспортния сектори. Макар и да са различни, основните причини за загубите на държавните предприятия обикновено са свързани със секторни регулации, подценяване на задълженията за обществени услуги (когато такива задължения са възложени на държавни предприятия), както и липса на установена от ръководствата на компаниите обвързаност между резултати и възнаграждения на ръководния състав. В такива случаи чисто административният подход към управлението не предлага стимули на ръководствата на държавните предприятия за подобряване на финансовите резултати (по-подробен анализ на пропуските в управлението е представен в Глава 4). Компанията с най-големи загуби през 2019 г. (както и през предходните години) е ТЕЦ „Марица Изток-2“, поради силното въздействие на скъпите емисии на CO2 върху отчета за приходите и разходите, следвана от хронично губещата Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (вж. Таблица 4), чиито дългогодишни структурни проблеми възпрепятстват превръщането ѝ в печалившо дружество. Тези проблеми включват незавършено реструктуриране, недостатъчни текущи субсидии и капиталови трансфери от държавния бюджет, задължения за обществени услуги, които налагат ниски тарифи за достъп до железопътната инфраструктура спрямо разходите на компанията, нерешени проблеми с корпоративното управление и други. Пандемията от COVID-19 допринесе за допълнително задълбочаване на посочените структурни проблеми и засегна в значителна степен повечето от десетте държавни предприятия с най-големи загуби, тъй като те работят в сектори, които са силно засегнати от ограниченията във връзка с COVID-19, като железопътния транспорт (вж. Каре 1).

Таблица 4: Десетте държавни предприятия с най-големи загуби* (2016-2020 г., хил. лв.)

Наименование на ДП	Сектор	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
ТЕЦ „Марица Изток-2“	Енергетика	-98 525	-163 520	-331 894	-169 421	-330 187
Национална компания „Железопътна инфраструктура“	Транспорт	-28 285	-50 686	-51 707	-23 001	-75 229
Холдинг „Български държавни железници“	Транспорт	-31 349	-16 574	-9 376	-16 817	-12 880
Проектна компания „Нефтопровод Бургас-Александрополис БГ“	Енергетика	-71	-69	-124	-16 200	л.д.
Национален дворец на културата - Конгресен център София	Услуги	-8 613	-11 556	-12 357	-11 050	-9 238

Държавно предприятие „Строителство и възстановяване - ГУСВ“	Строителство	3 743	3 846	2 481	-8 967	-11 019
БДЖ „Товарни превози“	Транспорт	-433	-6 203	-277	-7 604	л.д.
Спорт Тото (Български спортен тотализатор)	Други (Лотарийни игри)	-7 794	-10 678	-10 210	-7 139	-7 561
ДП „Пристанищна инфраструктура“	Транспорт	-9 006	4 448	-12 744	-6 656	-11 281
Университетска многопрофилна болница „Александровска“	Здравеопазване	-4 921	-6 562	-6 386	-6 097	-2 537

Източник: Финансови отчети на ДП (<https://portal.registryagency.bg>). Данните за 2020 г. са предварителни.

*По размер на нетните загуби за 2019 година.

25. През периода 2016-2019 г. динамиката на повечето ключови финансови показатели на държавните предприятия е до голяма степен положителна. Към 2019 г. държавните предприятия подобриха представянето си в сравнение с 2016 г. по ключови финансови показатели като възвръщаемост на собствения капитал, възвръщаемост на активите, възвръщаемост на продажбите, нетен доход на служител и коефициенти на задлъжнялост (ливъридж). Освен това държавните предприятия подобриха представянето си по отношение на общата ликвидност и производителността на труда (вж. Таблица 5). Във всички основни сектори коефициентите на ликвидност се запазиха на здравословни нива, надхвърлящи 100 процента. Въпреки отбелязаното между 2016 г. и 2019 г. цялостно подобрение, през същия период държавните предприятия показаха влошаване на коефициента на оборот на активите. Това означава, че положителните промени по ключови финансови показатели могат да се обяснят по-скоро с външни, околното с вътрешни фактори, а именно общата възходяща тенденция в икономиката след световната финансова криза и преди избухването на пандемията.

26. Въпреки че ключовите финансови показатели на държавните предприятия показаха подобрение през анализирания период, техните индивидуални нива варираха значително между отделните сектори. Така например, през целия период на анализ възвръщаемостта на активите остава под 3 процента за целия портфейл, като същевременно се наблюдава диференциране между секторите и отделните държавни предприятия (вж. Таблицы 5 и 6). В Таблица 6 са показани средните стойности на показателите за рентабилност на държавните предприятия, работещи в основни икономически сектори. Държавните предприятия от енергийния сектор показват най-голямо подобрение на рентабилността поради либерализацията на пазара, докато държавните предприятия в транспорта остават губещи през целия анализиран период. Държавните предприятия от водния сектор работеха на печалба до 2019 г., когато няколко от най-големите ВиК компании в цялата страна отчетоха значителни загуби. Тези резултати могат да бъдат свързани с тенденцията правителството да поддържа регулираните цени на обществените услуги под нивото на пазарните, което отслабва финансовото състояние на държавните предприятия.

Таблица 5: Основни финансови показатели на държавните предприятия, 2016-2019 г.

Финансов показател	Мерна единица	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Възвръщаемост на капитала	процент	1,43	2,62	2,47	5,66
Възвръщаемост на активите	процент	0,79	1,41	1,32	2,96
Възвръщаемост на продажбите	процент	2,74	4,64	4,50	11,05

Коефициент на задлъжнялост	процент	35,94	47,62	54,54	52,19
Оборот на активите	коефициент	0,29	0,30	0,29	0,27
Обща ликвидност	процент	198,5	232,6	241,8	204,1
Производителност на труда*	хил. лв.	76,84	84,54	85,12	83,32
Нетен доход на служител**	хил. лв.	2,11	3,92	3,83	9,21

Източник: Национален статистически институт и изчисления на Световната банка.

*Производителността на труда се измерва като оборотът се раздели на средния брой служители.

** Нетният доход на служител се измерва като нетният доход се раздели на средния брой служители.

Таблица 6: Избрани финансови показатели на държавните предприятия по сектори, 2017-2019 г.

Финансов показател	Мерна единица	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Възвръщаемост на капитала (ДП в енергийния сектор)	процент	1,25	1,26	6,71
Възвръщаемост на капитала (ДП в транспортния сектор)	процент	-1,02	-0,71	-0,89
Възвръщаемост на капитала (ДП във водния сектор)	процент	11,81	11,31	-2,98
Възвръщаемост на активите (ДП в енергийния сектор)	процент	0,75	0,73	3,73
Възвръщаемост на активите (ДП в транспортния сектор)	процент	-0,41	-0,26	-0,32
Възвръщаемост на активите (ДП във водния сектор)	процент	2,30	2,34	-0,63
Коефициент на задлъжнялост (ДП в енергийния сектор)	процент	68,13	73,57	82,96
Коефициент на задлъжнялост (ДП в транспортния сектор)	процент	129,41	51,00	55,22
Коефициент на задлъжнялост (ДП във водния сектор)	процент	394,42	370,03	357,85
Обща ликвидност (ДП в енергийния сектор)	процент	124,01	145,26	136,90
Обща ликвидност (ДП в транспортния сектор)	процент	82,76	153,62	130,94
Обща ликвидност (ДП във водния сектор)	процент	143,57	124,50	118,37

Източник: Национален статистически институт и изчисления на Световната банка.

27. Влошаването на финансовите резултати на някои от най-големите държавни предприятия доведе до значително натрупване на дълг. Макар че отбелязват лек спад от 13,07 процента от БВП през 2016 г. на 10,53 процента през 2019 г., общите задължения на държавните предприятия остават значителни по обем – 12 611 млн. лева. Съотношението между задълженията на държавните предприятия и собствения им капитал през 2019 г. е 54 процента на база портфейл, като някои държавни предприятия са увеличили значително задълженията си през 2020 г. (вж. Таблица 7 и Каре 1). Първите десет нефинансови държавни предприятия, класирани по размер на общите им задължения, формират 68,9 процента от общите задължения на държавните предприятия в страната. Най-голям е натрупаният дълг в сектора на енергетиката, следван от транспортния сектор.

Таблица 7: Десетте държавни предприятия с най-висок размер на общите задължения (2016-2020 г., в хил. лв.)*

Наименование на ДП	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Задлъжня- лост
Национална електрическа компания	4 012 547	4 067 357	4 058 805	4 026 588	4 050 725	327%
Булгартрансгаз	170 480	231 728	323 426	732 443	2 571 641	15%
Автомагистрали	4 726	11 815	34 505	481 286	1 469 226	529%
ТЕЦ „Марица-Изток 2“	855 987	1 023 084	1 288 982	1 569 354	1 324 129	1 474%
АЕЦ „Козлодуй“	733 619	676 004	650 170	705 821	714 899	26%
Електроенергиен системен оператор	457 011	463 967	543 232	583 714	672 340	23%
Съоръжения	2 437	3 555	115 272	466 106	537 041	Отриц. собствен капитал
Български пощи	176 095	221 243	265 687	316 122	190 992	724%
Вазовски машиностроителни заводи	152 693	92 213	171 156	164 640	170 170	54%
Летище „София“	194 579	95 046	143 909	192 889	166 201	572%

Източник: Финансови отчети на ДП (<https://portal.registryagency.bg>). Данните за 2020 г. са предварителни.

* По размер на задълженията за 2020 г., включващи всички заеми и плащания по търговски сметки.

Каре 1: Финансови резултати на държавните предприятия на фона на кризата с COVID-19*

- Кризата с COVID-19 оказва силно въздействие върху нетните печалби на държавните предприятия. По предварителни данни общата нетна печалба на държавните предприятия на портфейлна база е спаднала до 204,4 милиона лева през 2020 г., което представлява намаление от 79 процента спрямо 2019 година. Въздействието на кризата варира между различните сектори и предприятия. Така например, Летище „София“, Държавно предприятие „Ръководство на въздушното движение“ и София Тех Парк са силно засегнати от свързаните с COVID-19 ограничения.
- Повечето от десетте най-губещи държавни предприятия работят в сектори, които бяха силно засегнати от свързаните с COVID-19 ограничения, като енергетика и транспорт. ТЕЦ „Марица изток-2“ е дружеството с най-големи загуби за 2020 г. (както и в предходните години), които достигнаха рекордните 330,2 милиона лева. Слабото търсене на електроенергия през 2020 г., цените на емисиите на CO₂ заедно с ниската конкурентоспособност доведоха до свиване на дейността на компанията до една четвърт от пълния ѝ капацитет и допринесоха за нейния силно отрицателен резултат. Национална компания „Железопътна инфраструктура“ увеличи загубите си от 23 млн. лв. (2019 г.) на 75,2 млн. лв. (2020 г.), докато ДП „Пристанищна инфраструктура“ удвои загубите си за 2020 г. спрямо 2019 г., достигайки 11,2 милиона лева.
- През 2020 г. дългът на сектора на държавните предприятия нарасна като най-голям ръст бележат задълженията на Булгартрансгаз, Автомагистрали, Национална компания „Железопътна инфраструктура“ и ДП „Пристанищна инфраструктура“. Това е свързано с по-ниското търсене по време на наложения в отговор на пандемията от COVID-19 локдаун.

Източник: Финансови отчети на ДП (<https://portal.registryagency.bg>).

* Въз основа на предварителни данни за 2020 година.

Оперативна ефективност

28. Коефициентът на рентабилност показва силна поляризация сред най-големите държавни предприятия. По този показател най-големите държавни предприятия могат да бъдат разделени на две големи групи. Първата група включва шест държавни предприятия с коефициент на рентабилност под 1. Тези държавни предприятия са генерирали повече оперативни приходи, отколкото разходи и са били рентабилни на оперативно ниво. С изключение на Електроенергийния системен оператор, останалите държавни предприятия от първата група са имали оперативни разходи, вариращи между 35 и 68 процента от техните приходи. Втората група се състои от четири държавни предприятия с коефициент на рентабилност над 1. Тези държавни предприятия са генерирали повече разходи, отколкото приходи и са губещи на оперативно ниво. В най-тежко положение сред тях е Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (вж. Таблица 8).

Таблица 8: Коефициент на рентабилност (съотношение между разходи и приходи от дейността) на 10-те най-големи държавни предприятия*

Държавно предприятие	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Български енергиен холдинг (БЕХ)	0,55	0,46	0,43
Национална електрическа компания (НЕК)	1,11	1,42	1,80
Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ)	3,62	4,84	4,74
АЕЦ „Козлодуй“	0,67	0,63	0,57
Булгартрансгаз	0,55	0,41	0,68
Българска банка за развитие (ББР)	0,35	0,51	0,57
Електроенергиен системен оператор	0,90	0,93	0,78
ТЕЦ „Марица Изток-2“	1,14	1,42	1,14
Холдинг „Български държавни железници“	1,79	1,77	1,31
ДП „Пристанищна инфраструктура“	0,42	0,45	0,44

Източник: Финансови отчети на ДП (<https://portal.registryagency.bg>), и изчисления на екипа на Световна банка.

Бележка: *По общ размер на активите.

29. В наскоро проведен от МВФ анализ за ролята на държавните предприятия в страните от Централна Европа¹³ се посочва, че средно държавните предприятия показват по-ниска рентабилност на служител в сравнение с предприятията от частния сектор. Средно държавните предприятия генерират по-малко приходи на служител от съпоставими компании в частния сектор, измерено като процент от държавните предприятия, които са били над медианата за частните фирми през всички години и във всички сектори. Както показва анализът на МВФ, този дял е под 50 процента във всички страни с изключение на Естония, като само около 30 процента от държавните предприятия в България са по-печеливши от техните частни аналози. За сравнение, в повечето страни от извадката този дял е под 40 процента, а при някои от тях почти всички държавни предприятия се представят по-зле от медианата за сравними компании от частния сектор (например Украйна, където само 10 процента са над медианата за частния сектор и Полша, която е с по-малко от 20 процента).

30. Държавните предприятия показват и значително по-високи разходи на служител, както сочи същото проучване на МВФ. Делът на разходите за заплати от общите оперативни приходи е значително по-висок в държавните предприятия, отколкото в частните фирми. По този показател България се представя особено слабо, нареждайки се едва на 3-то място от дъното на класацията в

¹³ МВФ, Преоценка на ролята на държавните предприятия в Централна, Източна и Югоизточна Европа (2019 г.).

региона (от общо 13 включени в извадката държави), като близо 90 процента от държавните предприятия са над медианата за частния сектор. В резултат на това държавните предприятия са значително по-малко печеливши от техните аналози в частния сектор, като средната възвръщаемост на собствения капитал за сектора на държавните предприятия в България е крайно ниска, под 25 процента от стойността на медианата за аналозите им от частния сектор. Анализът посочва неправилното разпределение на ресурсите и особено на работната сила като основен фактор на производство, допринасящ за лошото представяне на държавните предприятия, като констатира, че колкото по-голям е секторът на държавните предприятия в дадена страна, толкова неправилното разпределение е по-голямо.

Ефективност на предоставянето на услуги

31. Властите не провеждат проучвания за качеството на услугите, предоставяни от държавни предприятия. Макар някои инцидентни проучвания да са извършвани от представители на академичните среди и неправителствени организации, в повечето случаи те оценяват качеството на услугите за целия сектор, а не конкретно на услугите, предоставяни от държавни предприятия. Изложеният по-долу сравнителен анализ на предоставянето на услуги се основава на представянето на България в сектори със значително присъствие на държавни предприятия по показатели за предоставяне на услуги, измерени от реномирани международни организации. Много от констатациите по-долу са извлечени от актуализирания Систематичен преглед на страната (SCD) за 2021 г., където те са изложени по-подробно.

32. Енергийният сектор на България е най-големият сегмент в портфейла от държавни предприятия на страната, осигуряващ на гражданите универсален достъп до електроенергия. Шест от десетте най-големи държавни предприятия в България работят в енергийния сектор, като общите им активи достигат 22,5 млрд. лева (2019 г.).¹⁴ Осигурен е универсален достъп до електроенергия в цялата страна, което поставя България на 55-то място от общо 149 държави по качество на снабдяването с електроенергия.¹⁵ В момента България осъществява последните етапи от процеса на либерализация на енергийния пазар, като наскоро бяха приети изменения в Закона за енергетиката и се планира до края на 2025 г. напълно да отпаднат регулираните цени на електроенергията. Тарифите за електроенергия са по същество съобразени със средната стойност за ОИСР – 12,2 щ.д./kWh в България при средно 12,4 щ.д./kWh за ОИСР (2019 г.). През 2021 г. домакинствата все още разполагат с достъп до регулираните цени на електроенергия, докато през октомври 2020 г. небитовите потребители бяха изцяло прехвърлени към свободния пазар на дребно.

33. Въпреки постигнатите напоследък подобрения и предприетите реформи в енергийния сектор, енергийната бедност остава висока, генерирайки фискални разходи и условия задължения от неплатени просрочени задължения. България продължава да отчита едно от най-високите нива на енергийна бедност в ЕС, като постоянно се нарежда над средното равнище за ЕС-27. През 2018 г. половината от домакинствата с медианен доход под 60 процента от средния за страната не са били в състояние да поддържат подходящо отопление¹⁶ в дома си, а 47 процента са имали просрочени задължения по сметките си за комунални услуги.¹⁷ През периода 2018-2019 г.

¹⁴ Шестте най-големи държавни предприятия в енергийния сектор са Българският енергиен холдинг, Булгартрансгаз, АЕЦ „Козлодуй“, Електроенергийният системен оператор, ТЕЦ „Марица Изток-2“ и Националната електрическа компания.

¹⁵ Световен икономически форум: Доклад за глобалната конкурентоспособност (2019 г.), вж. на Интернет страница: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

¹⁶ Европейска комисия (2020 г.): Цени и разходи за енергия в Европа, вж. на Интернет страница: https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/swd2020_9511_en_autre_document_travail_service_part3_v1.pdf.

¹⁷ Световна банка. България: Систематичен преглед на страната, актуализирана версия. Вашингтон, ОК, 2021 г.

разходите на домакинствата само за електроенергия възлизат на близо 13 процента,¹⁸ което е много над средното от 8,3 процента за ЕС. Основните фактори, допринасящи за енергийната бедност в България, са ниските доходи и енергийната неефективност на жилищния фонд. Понастоящем чрез системата за социално подпомагане се прилагат няколко мерки за защита на домакинствата с ниски доходи от високите енергийни разходи, но покритието остава недостатъчно. Мерките за социално подпомагане ще продължат да се финансират от бюджета на държавата и е възможно да нараснат като обхват и размер при постепенното премахване на регулираните цени за домакинствата през 2025 г., което може да доведе до по-големи фискални разходи в бъдеще. Освен това просрочените задължения на домакинствата за комунални услуги също представляват риск за бюджета, тъй като продължават да се трупат в счетоводните баланси на държавните енергийни предприятия.

34. Вторият по големина сегмент от държавни предприятия в България е в транспортния сектор, обхващащ пътища, железопътни линии и пристанища, които са предпоставка за по-добра свързаност и логистика и за намаляване на регионалните различия. Инфраструктурните държавни предприятия са сред най-големите компании в България. Четири от тях имат активи от над 1 милиард лева: Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (4,3 млрд. лв., 2019 г.), Холдинг „Български държавни железници“ (1,4 млрд. лв., 2019 г.), ДП Пристанищна инфраструктура (1,2 млрд. лв., 2019 г.) и БДЖ „Пътнически превози“ (1 млрд. лв., 2019 г.). Въпреки че през последните две десетилетия бяха осъществени значителни инвестиции в инфраструктурни услуги с подкрепа от фондовете на ЕС, остава необходимостта от допълнителни инвестиции за подобряване качеството на пътищата, рехабилитация на железопътната мрежа и надграждане на подвижния състав и платформите за интермодално претоварване, което да даде възможност за по-добра интеграция в пътната и логистичната инфраструктура. Неоптималното качество на свързаните с логистиката услуги пречи за постигане на по-добра свързаност, като България има какво още да подобри в своята логистична инфраструктура - през 2018 г. качеството на търговската и транспортната инфраструктура получи оценка 2,76 от 5, което е под средното от 3,46 за ЕС.¹⁹ По-добрата интеграция на пътните и железопътните мрежи с интермодални платформи за трансбордиране може да подобри логистиката, свързаността и допълнително да насърчи търговията.²⁰

35. Намаляването на високия въглероден отпечатък на България и преминаването към устойчиво производство на енергия представлява голямо предизвикателство както за енергетиката, така и за транспортните услуги. България се нарежда на 36-то място по въглероден интензитет в света²¹ и вероятно ще се бори да изпълни ангажимента си да допринесе за осъществяване на амбициите на ЕС-27 до 2030 г. емисиите от парникови газове да бъдат намалени с 55 процента спрямо нивата от 1990 година. При енергийните услуги е налице необходимост от подобряване на енергийната ефективност и насърчаване на възобновяемата енергия. В транспортния сектор декарбонизацията на транспорта (включваща както преминаване от пътни към железопътни услуги, така и насърчаване на цялостното екологизиране на транспорта) е една от належащите нужди за осъществяването на преход към по-устойчив модел на развитие и предоставяне на по-добри и по-екологосъобразни услуги.²²

¹⁸ Европейска комисия (2020 г.): Статистика на Европейския съюз за доходите и условията на живот, вж. на:

https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/swd2020_9511_en_autre_document_travail_service_part3_v1.pdf.

¹⁹ Индекс на Световната банка за ефективност на логистиката, вж. на: <https://data.worldbank.org/indicator/LP.LPI.INFR.XQ>.

²⁰ Световна банка. България: Систематичен преглед на страната, актуализирана версия. Вашингтон, ОК, 2021 г.

²¹ Измерено като емисии от CO₂ на единица от БВП. Индикатори за световно развитие (с изключение на микроостровните държави). С микроостровите, България е на 42-то място по интензитет на емисиите от CO₂.

²² Световна банка. България: Систематичен преглед на страната, актуализирана версия. Вашингтон, ОК, 2021 г.

36. Качеството на водните услуги е неоптимално и достъпът до водоснабдяване остава неравномерен в рамките на страната. Една от стратегическите цели на правителството е да гарантира качествени водоснабдителни и канализационни услуги, като същевременно осигури приемлива цена на обществените услуги, предоставяни на потребителите. Достъпът до водоснабдяване остава неравномерен между регионите на страната, като само 64 процента от домакинствата имат достъп до безопасна и чиста питейна вода.²³ Във водния сектор непрекъснато се получават голям брой жалби на граждани, като 2019-та е годината с най-висока концентрация на жалби от граждани, постъпили в Комисията за енергийно и водно регулиране, 18 процента от които са били за нарушено водоснабдяване, а 1-2 процента са съдържали допълнителни оплаквания, свързани с проблеми като високо или ниско налягане в тръбопроводите или лошо качество на питейната вода.²⁴

37. За да се справи с проблема с лошите водоснабдителни и канализационни услуги, правителството създаде ново държавно предприятие. През януари 2020 г. държавата инвестира 1 млрд. лв. в новосъздадения „Български ВИК Холдинг“. Целта на компанията е дългосрочно осигуряване на устойчив модел за финансиране на ВиК сектора. Българският ВИК Холдинг е принципал на всички фирми с държавно участие във ВиК сектора. Макар че все още е твърде рано за видими резултати, мандатът, дейностите и резултатите от изпълнението на това държавно предприятие трябва да бъдат стриктно наблюдавани от правителството, за да се реализират очакваните икономически ползи и да се подобри качеството и покритието с обществени ВиК услуги.

²³ Световна банка. България: Систематичен преглед на страната, актуализирана версия. Вашингтон, ОК, 2021 г.

²⁴ Комисия за енергийно и водно регулиране (2020 г.).

3. Модул 2 на iSOEF: Оценка на фискалните разходи и рискове в сектора на държавните предприятия

38. Запазването на паричния съвет през последните двадесет и пет години създаде фискална дисциплина и постави основите на разумна фискална политика, включително по време и след световната финансова криза и кризата, предизвикана от COVID-19. Въпреки нарастването на публичния дълг до 24,7 процента от БВП през 2020 г. при 20,0 процента година по-рано (Евростат), нивото му остава ниско по стандартите на ЕС. През 2020 г. общият държавен дефицит достигна 4,0 процента от БВП. Значителните капиталови инвестиции от страна на правителството в държавни предприятия през същата година допринесоха за увеличаване на фискалния дефицит. Амбицията на България да се присъедини към еврозоната от 1 януари 2024 г. допълнително ограничава фискалното пространство, тъй като изисква дефицитът на консолидирания държавен бюджет да се поддържа под 3 процента от БВП.

3.1 Фискални разходи в сектора на държавните предприятия

39. Този раздел разглежда фискалните разходи, свързани с държавните предприятия (в нетно изражение) чрез количествено определяне на трансферите между държавата (бюджета на централното правителство) и държавните предприятия. Въпреки благоприятната икономическа среда през четирите години, предхождащи пандемията от COVID-19, централното правителство продължи да подкрепя държавните предприятия под различна форма. Директната подкрепа от държавата включва субсидии, капиталови трансфери²⁵ и капиталови инвестиции както за финансови, така и за нефинансови държавни предприятия. Субсидиите за текущи дейности (включително тези за специфични обществени политики) и капиталовите трансфери се одобряват ежегодно със закона за държавния бюджет и обикновено се отпускат в съответствие с приложимите разпоредби на секторните закони. По решение на правителството в хода на фискалната година може да бъде отпусната допълнителна (непредвидена в бюджета) пряка подкрепа за държавни предприятия. Обществените политики и задълженията за предоставяне на обществени услуги могат да включват осигуряване на универсален достъп до обществена услуга, като тази, предоставяна от „Български пощи“ и „БДЖ-Пътнически превози“ или изпълнение на специфични задължения, възложени от държавата със специален закон, като например задължението на оръжейния производител „Терем“ да поддържа определено количество боеприпаси и оръжия. Подкрепа за държавните предприятия може да бъде предоставена и под формата на капиталови инвестиции, както се случи през 2020 г. (ще бъде разгледано по-подробно нататък).

40. Непряката държавна подкрепа включва отсрочени данъци и освобождаване от плащане на дивиденди. Точният размер на дивидента като дял от печалбата на ДП се одобрява всяка година от Министерския съвет (МС) и обикновено се определя в размер на 50 процента от печалбата за предходната година. Размерът може да е различен за някои компании, докато други могат да бъдат освободени от плащане на дивидент. Така например, през 2021 г. беше отменено плащането на дивидент за държавните болници и регионалните ВиК дружества – за първите поради пандемичната криза, а за вторите във връзка с изпълнявана инвестиционна програма. Миналата година МС определи държавната Българска банка за развитие да изплати дивидент в размер на 80 процента от печалбата си за 2019 година. Отсрочените данъци, от друга страна, представляват времеви разлики между текущата балансова стойност и данъчната основа на активите и пасивите, и пренесените данъчни загуби и кредити. Те не предполагат преференции или освобождаване от данъци, тъй като в България държавните предприятия са търговски субекти и имат същите данъчни

²⁵ Капиталовите трансфери се отнасят до придобиване и основен ремонт на дълготрайни активи.

задължения както и частните фирми. Еднакво важно за измерване на фискалните разходи в сектора на държавните предприятия е отчитането както на пряката, така и на непряката държавна подкрепа, макар че в България надеждни данни за непряка подкрепа е много трудно да се получат. Посочените по-долу данни се базират на отчетите за изпълнението на държавния бюджет и финансовите отчети на държавните предприятия.

41. Нетните потоци между бюджета на централното правителство и държавните предприятия се запазиха относително стабилни и в приемливи пропорции през периода 2017-2019 г., като бюджетните трансфери към държавни предприятия надхвърлиха постъпленията от държавни предприятия в бюджета с 1,32 процента от БВП (средно за периода). Като цяло бюджетните приходи под формата на данъци и дивиденди бяха значително надхвърлени от преките държавни трансфери към държавни предприятия. През 2019 г. общите приходи в бюджета от държавни предприятия са били в размер на 200,5 млн. лв., докато пряката фискална подкрепа за ДП е достигнала 882,4 млн. лева. През посочения период пряката фискална подкрепа за държавни предприятия варира между 0,73 и 1,13 процента от БВП, докато непряката подкрепа е по-малка, между 0,58 и 0,63 процента от БВП. Субсидиите са останали относително стабилни през този период, на нива средно от 0,44 процента от БВП. По-голяма част от тях са били разпределени на три държавни предприятия от сектора на транспорта и съобщенията – „БДЖ Пътнически превози“, Национална компания „Железопътна инфраструктура“ и „Български пощи“, с цел да бъдат компенсирани за поетите от тях задължения за предоставяне на обществени услуги, т. е. за предоставяните услуги на цени под пазарните. Капиталовите трансфери към държавни предприятия съставляват средно 26 процента от целия обем пряко финансиране от държавния бюджет през същия период. Наблюдава се ограничено освобождаване от плащане на данъци и дивиденди, като в същото време отсрочените данъци надхвърлят общия размер на субсидиите.

42. През 2020 г. преките трансфери от държавния бюджет²⁶ към държавни предприятия отбелязаха съществено нарастване, достигайки 3,0 млрд. лв., докато приходите в държавния бюджет от държавни предприятия намаляха значително до 88 млн. лева. Тези промени бяха свързани основно с мерките, въведени за справяне с икономическите последици от кризата с COVID-19. Докато субсидиите и капиталовите трансфери се запазиха почти непроменени спрямо нивата от 2019 г., капиталовите инвестиции нараснаха с 1,8 процента от БВП. През 2020 г. пряката фискална подкрепа достигна рекордните 2,54 процента от БВП. В същото време, поради по-слабите финансови резултати на държавните предприятия през 2020 г., приходите от дивиденди намаляха с 21,5 процента спрямо 2019 година.

Таблица 9: Пряка и непряка фискална подкрепа за държавните предприятия (млн. лв.)

	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Пряка подкрепа				
Субсидии*	464,3	465,5	509,2	662,5
Капиталови инвестиции*	293,1	571,2	1,3	2,016,1
Капиталови трансфери/нефинансов сектор*	165,3	206,0	371,9	369,0
Общо	922,7	1242,7	882,4	3047,6
Общо (% от БВП)	0,90	1,13	0,73	2,54
Непряка подкрепа				
Отсрочени данъци**	626,1	631,9	665,0	л,д,

²⁶ За 2020 г. липсват данни за предоставената непряка подкрепа.

Освобождаване от дивидент**	17,4	32,0	33,9	л.д.
Общо	643,5	663,9	698,0	л.д.
Общо (% от БВП)	0,63	0,60	0,58	л.д.
Общо пряка и непряка подкрепа за ДП (% от БВП)	1,52	1,73	1,31	л.д.

Източник: * Министерство на финансите, Отчети за изпълнението на държавния бюджет.

** Данните са от годишните финансови отчети на държавните предприятия. За 2020 г. данните са предварителни.

43. Амбициозните капиталови инвестиции на държавни предприятия, финансирани от бюджета на централното правителство през 2020 г., са без прецедент в най-новата фискална история на страната. Общата изразходвана сума достигна 2,016.1 млн. лв. (1,68 процента от БВП).²⁷ Тези капиталови инвестиции обхващат няколко сектора и в повечето случаи са реализирани под формата на увеличение на капитала на съществуващи държавни предприятия. Държавните болници са получили 96,4 млн. лв., главно поради високата им задлъжнялост. Други 840 млн. лв. са предоставени за капитализиране на Българската банка за развитие както за нейната програма за антикризисна ликвидна подкрепа на гражданите и бизнеса, така и за придобиване на дял в Първа инвестиционна банка. Правителството увеличи с 22,3 млн. лв. капитала на БУЛБИО - НЦЗПБ за финансиране на инвестиционни проекти, свързани с производството на ваксини и биологични продукти. И най-важното, правителството инвестира 1 млрд. лв. в създаването на Български ВиК Холдинг. Няколко по-малки увеличения на капитала също влизат в общата сума от 2,016.1 млн. лева.

44. Капиталовите трансфери, друга форма на пряка фискална подкрепа, също нараснаха двойно през последните няколко години. Основни бенефициенти на капиталови трансфери бяха предимно държавни предприятия, получаващи традиционно субсидии за поетите от тях задължения за предоставяне на обществена услуга от името на правителството и по-специално Холдинг „Български държавни железници“, Национална компания „Железопътна инфраструктура“ и ДП „Пристанищна инфраструктура“.

45. Непряката фискална подкрепа за държавни предприятия през 2019 г. достигна 0,58 процента от БВП. Основната част от тази подкрепа включваше отсрочени данъци, които през периода 2016-2019 г. останаха относително стабилни по размер. Освобождаването от данъци и дивиденди обаче беше ограничено. Съгласно разпоредбите на Закона за корпоративното данъчно облагане от плащане на корпоративен данък са освободени следните държавни предприятия: колективни инвестиционни схеми, национални инвестиционни фондове и инвестиционни дружества със специална цел. Болниците и ВиК дружествата, както и „Държавна консолидационна компания“ и „Национална компания индустриални зони“ са освободени от плащане на дивиденди към хазната. Общият размер на освободените за плащане от държавни предприятия дивиденди през 2019 г. е незначителен (33,9 млн. лева).

46. Приходите в бюджета на правителството от платени данъци и дивиденди от държавни предприятия през периода 2016-2019 г. бяха незначителни, възлизащи средно на 0,2 процента от БВП. Въпреки отбелязания през този период средногодишен икономически ръст от 3,1 процента, финансовите резултати на държавните предприятия останаха слаби, а приносят им към държавния бюджет – незначителен, като платените от ДП данъци и дивиденди достигнаха връх от 296,5 млн. лв. през 2018 г. (вж. Таблица 10). Ниските приходи от акцизи се запазиха почти непроменени през

²⁷ За повече информация, вж. Годишния доклад за изпълнението на бюджета за 2020 г., стр. 175, на: https://www.minfin.bg/upload/48709/doklad_otchet_budget_2020.pdf

целия анализиран период.²⁸ През 2017 и 2018 г. изплатените от държавни предприятия дивиденди надвишават постъпленията от платени данъци, докато през 2016 и 2019 г. съотношението е обратно.

Таблица 10: Приходи в държавния бюджет от държавни предприятия (млн. лв.)

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Данък върху печалбата**	76,4	59,8	89,6	115,4	20,6
Дивиденди*	38,6	93,6	105,6	84,1	66,0
Акцизи**	1,2	1,2	1,3	1,0	1,0
Общо	116,2	154,6	296,5	200,5	87,6
Общо (% от БВП)	0,12	0,15	0,27	0,17	0,07

Източник: * Данните са от докладите за изпълнението на държавния бюджет.

** Данни от годишните финансови отчети на държавните предприятия. За 2020 г. данните са предварителни.

47. Кризата през 2020 г. оказва ясно изразено въздействие върху постъпленията от държавни предприятия в бюджета на правителството. Плащанията към държавния бюджет под формата на данък върху нетната печалба са намаляли от 115,4 млн. лв. през 2019 г. на 20,6 млн. лв. през 2020 година. Основните фактори за това са два - слабото финансово представяне на някои държавни предприятия вследствие на кризата и понесените от Българската банка за развитие загуби.

3.2 Фискални рискове, произтичащи от държавните предприятия

48. Фискалните рискове са фактори, които могат да доведат до отклонение на фискалните резултати от очакванията или прогнозите. Фискалните рискове, произтичащи от държавните предприятия, могат да бъдат структурирани в следните широки категории:

- *Изрични задължения* са тези, за които държавата е поела договорни ангажименти. Те могат да бъдат допълнително разделени на:
 - (а) преки (напр. субсидии); и
 - (б) условни, които зависят от настъпването на дадено събитие, напр. неизпълнение от страна на държавно предприятие на задължение по гарантиран от държавата заем.
- *Скрити задължения* са тези, по отношение на които правителството има морално или политическо задължение да реагира, дори при липса на договорен ангажимент, така че да отговори на обществените очаквания. Скритите задължения могат също да бъдат разделени на:
 - (а) преки (напр. правителството поема разходите за социалноосигурителните плащания за персонала на ДП); и
 - (б) условни (напр. при несъстоятелност, разходи свързани с продажбата/приватизацията на държавно предприятие и други).

49. До 2019 г. фискалните рискове, произтичащи от държавните предприятия, бяха сравнително ниски. През 2020 г. обаче се материализираха някои преки и условни рискове, което доведе до повишена фискална тежест и постави държавните предприятия в изключително неустойчива среда. Материализираните се рискове произтичаха от свързаните с пандемията мерки

²⁸ В бюджета постъпват малки по размер концесионни такси от ДП, които разработват природни ресурси, например в миннодобивния сектор.

и натрупаните от държавните предприятия загуби. От началото на кризата с COVID-19 държавните предприятия бяха принудени да работят в крайно несигурна в краткосрочен и средносрочен план среда, което засили съществуващите фискални рискове и породиха нови. Нарастващите цени на електроенергията, петрола, металите и други стоки оказват влияние върху конкурентоспособността на държавните предприятия и техните финансови резултати и създават натиск за по-голяма фискална подкрепа.

Таблица 11: Рамка за определяне на свързани с държавните предприятия фискални рискове

ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ДЪРЖАВАТА	ПРЕКИ	УСЛОВНИ
<p>Изрични задължения (пряка държавна отговорност по силата на закон или договор)</p>	<p>Субсидии</p> <p>Капиталови трансфери</p>	<p>Държавни гаранции за дълговете на държавни предприятия в случай на неизпълнение на дълговите задължения.</p> <p>Неплатен нетен дълг на държавни предприятия към правителството (непокрит от гаранции).</p> <p>Законови задължения за подкрепа на Българската банка за развитие в случай на капиталов недостиг.</p> <p>Задължения по Европейския зелен пакт.</p> <p>Възможно реструктуриране на държавни холдинги.</p>
<p>Скрити задължения (морално задължение да се отговори на обществените очаквания или политически натиск)</p>	<p>Нараснали заеми на държавни предприятия за финансиране на капиталови инвестиции, необходими за поддържане на достъпа до обществени услуги и тяхното качество, и посрещане на нарастващото търсене, както и за изпълнение на изискванията на ЕС.</p> <p>Увеличени инвестиции в държавни предприятия с бюджетни средства за финансиране на продължаващи инвестиции в големи инфраструктурни проекти.</p>	<p>Неочаквано нарастване на задълженията на държавни предприятия, свързано с негативни шокове като пандемията от COVID-19.</p> <p>Финансова подкрепа за държавни предприятия в отговор на нестабилността на цените на енергията.</p> <p>Задължения, произтичащи от реструктуриране на държавни предприятия съгласно поетите задължения по Европейския зелен пакт.</p>

50. До неотдава фискалните рискове за бюджета бяха сравнително ниски, но растящият дълг на някои от най-големите държавни предприятия изисква предпазливо отношение. През 2019 г. нетният фискален баланс между фискалните разходи за държавни предприятия и приходите от платени от ДП данъци и дивиденди беше 1,33 процента от БВП. Същевременно обаче високото ниво на дълг на някои държавни предприятия в енергийния и транспортния сектори очевидно поражда риск за тяхната финансова жизнеспособност, което може да окаже натиск върху държавния бюджет

за предоставяне на допълнителни субсидии, капиталови трансфери или други форми на държавна подкрепа. 2020 година отбеляза видимо увеличение в размера на пасивите и дълга на някои от компаниите с най-голям коефициент на задължнялост (вж. Таблица 7) като Булгартрансгаз (чиито задължения нараснаха 15 пъти в периода 2016-2020 г., достигайки 2,6 млрд. лв. или 2,1 процента от БВП), Автомагистрала (чиито задължения нараснаха 311 пъти до 1,5 млрд. лв. или 1,2 процента от БВП) и ТЕЦ Марица-изток 2 (с увеличение от 1,5 пъти до 1,3 млрд. лв. или 1,1 процента от БВП).

51. Скрытите фискални задължения, свързани с увеличените капиталови инвестиции, необходими за поддържане или подобряване на качеството на обществените услуги, също предполагат предпазлив подход. Ограниченото фискално пространство в съчетание с факта, че голяма част от населението не може да си позволи да плаща за обществени услуги по пазарни цени, представлява дългосрочен фискален риск. Поддържането на относително ниски цени на основните обществени услуги е все по-малко възможно за държавните предприятия и увеличава както явната, така и скритата тежест върху държавния бюджет. В този контекст повишаването на цените на обществените услуги до ниво на възстановяване на разходите може да повиши риска от неплащане или просрочване на задължения и да доведе до допълнително влошаване на финансовото състояние на някои държавни предприятия.

52. Държавно гарантираният дълг на държавните предприятия представлява относително нисък фискален риск. Гарантираният от държавата дълг на държавните предприятия²⁹ е намалал от 155,4 млн. лв. (0,15 процента от БВП) през 2017 г. на 71,0 млн. лв. (0,06 процента от БВП) през 2020 година.

53. Големи фискални задължения се очаква да възникнат от реструктурирането на икономиката в съответствие с поетите задължения по Европейския зелен пакт, които засягат много от държавните предприятия. Очаква се българската икономика да бъде една от най-засегнатите от процесите на декарбонизация и зелен преход. Обхватът и времевият хоризонт на свързаната с тях фискална тежест са все още неясни, тъй като ще зависят силно от политическата амбиция за насърчаване на реструктурирането. Най-уязвим е енергийният сектор, където се очаква отлаганите през последното десетилетие структурни и зелени реформи да изискват значителен публичен ресурс.

54. Реструктурирането на енергийния сектор и задължението за постигане на целите за декарбонизация, залегнали в пакета „Подготвени за цел 55“ на ЕК, ще изискват финансова подкрепа за държавните предприятия. Текущото и предстоящо повишаване на цените на енергията (по-специално на електроенергията, но също и на газа) се очаква да поставят някои от губещите държавни предприятия от енергийния сектор в по-добра финансова позиция, но този ефект ще преобладава само в краткосрочен план, тъй като тези компании ще бъдат подложени на реструктуриране или скоро ще се наложи да бъдат закрити поради високите им нива на емисии от въглероден диоксид (CO₂). Освен това подобно нарастване на цените значително ще увеличи финансовите рискове, свързани с други държавни предприятия от ключови сектори, по-специално транспорта и промишлеността.

55. Финансирането на големи инфраструктурни проекти в публичния сектор като изграждането на нови ядрени мощности (ако бъдат реализирани), автомагистрала „Хемус“, системи за пренос и съхранение на газ и други може да създаде значителни фискални рискове. Това е валидно и за публично-частните партньорства (включително концесиите за инфраструктура), които също могат да доведат до фискални ангажименти и скрити задължения. Само изграждането на АЕЦ „Белене“, ако се осъществи като проект, се очаква да струва над 10 милиарда евро,

²⁹ Цитираните данни обхващат сумата от гаранциите по кредитни задължения на публични предприятия, издадени от целия сектор „Държавно управление“.

разпределени за 10 години строителство. Финализирането на няколко недовършени магистрала също изисква значително финансиране и следователно може да бъде свързано с допълнителни фискални рискове.

56. Някои скрити рискове могат да възникнат, ако правителството продължи с разширяването на сектора на държавните предприятия. Като се има предвид наблюдаваното през 2020 г. разрастване на сектора на държавните предприятия, може да се очаква възникване на допълнителни фискални рискове в случай на устойчива политика за създаване на нови държавни предприятия и увеличаване на държавното участие в икономиката.

4. Модул 4 на iSOEF: Корпоративно управление и механизми за отчетност

57. Доброто корпоративно управление е основата за финансово стабилни държавни предприятия. Както бе споменато по-горе, слабото финансово представяне на някои от най-големите държавни предприятия в България се дължи на дълбоки структурни ограничения, които наред с останалото включват и липса на отчетност на държавните предприятия относно ефективността на тяхната дейност, както и слабости в корпоративното управление. В сравнение с компаниите от частния сектор, държавните предприятия са изправени пред различни предизвикателства в управлението, които пряко влияят на тяхното представяне. Тези предизвикателства включват наличие на голям брой принципали, противоречиви цели и задачи, прекомерна защита от конкуренция, неоправдана политическа намеса и ниски нива на прозрачност и отчетност. Предвид тези предизвикателства и стратегическата роля на държавните предприятия в предоставянето на ключова инфраструктура и обществени услуги, от жизненоважно значение е да се гарантира, че държавните предприятия следват добрите практики за корпоративно управление.

58. Следвайки методологията iSOEF, тази глава прави оценка на шест аспекта на корпоративното управление при българските държавни предприятия. Както е посочено в Обзорния преглед на iSOEF,³⁰ тези шест аспекта на корпоративното управление на държавни предприятия са: (а) правна и регулаторна рамка; (б) държавна собственост и надзор; (в) наблюдение на изпълнението; (г) съвети на директорите; (д) прозрачност и оповестяване; и (е) обществени поръчки.

4.1. Правна и регулаторна рамка

59. В България учредяването и функционирането на държавните предприятия са регламентирани от смесена правна уредба, включваща актове на търговското и публичното законодателство. Разпоредбите на Търговския закон (1991 г.) са приложими както за различни категории държавни предприятия, така и за фирми от частния сектор. От 2019 г. за държавните предприятия се прилагат и разпоредбите на Закона за публичните предприятия и съответните подзаконовни нормативни актове. Освен това държавата следва да спазва правилата на ЕС за държавните помощи, така че да не позволи държавните предприятия да извличат неоправдани ползи и предимства пред частните им конкуренти, което би имало негативно въздействие върху състоянието на конкуренцията.

60. Съгласно Търговския закон държавните предприятия трябва да бъдат регистрирани като:

- еднолични дружества с ограничена отговорност,
- еднолични акционерни дружества, или
- държавни предприятия, създадени по реда на специални закони.

61. България постигна значителен напредък в корпоратизирането на своите държавни предприятия. Към 2020 г. по-голяма част (55 процента) от българските държавни предприятия са акционерни дружества, 37 процента са дружества с ограничена отговорност, а останалите 8 процента имат правен статут на държавно предприятие, създадено по реда на специален закон. Предприятията от последната група не могат да обявяват фалит. Макар Търговският закон да ограничава дефиницията на държавни предприятия до предприятия, които са изцяло държавна

³⁰ Световна банка, Интегрирана рамка за държавни предприятия (iSOEF), Вашингтон, окръг Колумбия, юни 2019 г.

собственост, други разпоредби разглеждат всяко дружество, в което държавата е мажоритарен акционер, като държавно предприятие, в съответствие с определението на ОИСР.³¹

62. От 2018 г. насам България предприе значителна реформа на рамката за корпоративно управление на държавните предприятия, като през 2019 г. бе приет Закон за публичните предприятия. Реформата беше иницирана като част от плана за действие на правителството при подготовката му за кандидатстване за прием във Валутния механизъм II. За тази цел през август 2018 г. стартира проект за техническа помощ с Европейската комисия и ОИСР. Законът за публичните предприятия (ЗПП) установява солидна законодателна рамка, съобразена с насоките на ОИСР. Основните разпоредби в закона уреждат създаването на звено за координиране на участието на държавата в публичните предприятия, изготвяне на държавна политика по отношение на публичните предприятия, разработване на обобщено докладване за преодоляване на пропуските в отчитане на резултатите на държавните предприятия и прозрачна процедура за номиниране на членове на органите на управление на държавните предприятия.

63. В подкрепа на прилагането на Закона за публичните предприятия през 2020 г. беше прието подзаконово законодателство. Правилникът за прилагане на Закона за публичните предприятия (ППЗПП) предоставя подробни указания относно: (а) съдържанието на политиката за участие на държавата в публични предприятия и реда за нейното разработване, приемане и актуализиране; (б) дейността на АППК като координиращо звено на държавната политика по отношение на публичните предприятия; (в) рамката на конкурсната процедура за подбор на членове на съвети на директорите и ръководните органи; (г) назначаване на съвети на директорите и изпълнителното ръководство и установяване на реда за определяне на техните възнаграждения; (д) установяване на средносрочни цели и задачи за държавните предприятия; (е) определяне на обхвата на публичното оповестяване на финансова и нефинансова информация от държавни предприятия в съответствие с Чл. 28 от ЗПП.

Таблица 12: Основни законодателни актове, приложими към държавните предприятия в България

Търговски закон (1991 г.)	<p>Съгласно разпоредбите на Търговския закон държавните предприятия следва да се регистрират като:</p> <ul style="list-style-type: none"> • еднолични дружества с ограничена отговорност, • еднолични акционерни дружества, или • държавни предприятия по реда на отделен закон. <p>За държавните предприятия, които работят като еднолични дружества, Търговският закон предвижда, че отговорностите, които обикновено се възлагат на общото събрание на акционерите, могат да бъдат поети директно от едноличния собственик (в случаите на държавно предприятие – от ресорния министър). На практика това позволява на ресорните министри да вземат важни корпоративни решения без точни изисквания за водене на документация, каквито са постановени спрямо общото събрание на акционерите за дружества с повече от един акционер.</p>
Закон за	Този закон урежда придобиването, управлението и разпореждането с

³¹ Трябва обаче да се отбележи, че Търговският закон не съдържа разпоредби, които изрично да забраняват включването на други акционери в капитала на държавно акционерно дружество или дружество с ограничена отговорност след тяхното създаване. Освен това, на практика българската държава притежава мажоритарни дялове в няколко търговски предприятия, които по стандартите на ОИСР трябва да се считат за държавни предприятия.

<p>държавната собственост (1996 г.)</p>	<p>държавна собственост, включително недвижимо имущество. Съгласно разпоредбите на закона държавната собственост може да бъде публична или частна. По-специално, публичната държавна собственост се определя като:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обекти и имоти, които Конституцията определя като изключителна държавна собственост; обекти, имоти и движимо имущество, определени със закон или с акт на Министерския съвет за публична държавна собственост; • Имоти, предоставени на ведомства за изпълнение на техните задължения; • Имоти от национално значение, предназначени да обслужват обществени потребности от национално значение чрез общо ползване, определени от Министерския съвет; • Урегулирани поземлени имоти, отредени за гранични контролно-пропускателни пунктове, и сградите, построени върху тях.
<p>Закон за счетоводството (2015 г.)</p>	<p>Този закон регламентира счетоводните стандарти и практики на предприятията, съдържанието на финансовите отчети и докладите за дейността, задълженията за независим финансов одит и отговорностите на ръководителите на предприятието.</p> <p>От 1 януари 2017 г. всички юридически лица, извършващи дейности от обществен интерес, са длъжни да прилагат МСФО, одобрени от ЕС. Предприятията от обществен интерес (ПОИ), независимо от техния размер, се определят като: (а) емитенти на ценни книжа на регулиран пазар в държава-членка на ЕС; (б) кредитни институции; (в) застрахователни компании; (г) пенсионни дружества и управлявани от тях фондове; (д) държавни и национални железници; и (е) компании, предоставящи водоснабдителни и канализационни услуги като основна дейност.</p> <p>На задължителен независим финансов одит подлежат: (а) малки предприятия, които надвишават поне два от следните показатели: балансова стойност на активите - 2 млн. лв.; нетни приходи - 4 млн. лв.; и средна численост на персонала – 50 души; (б) средни и големи предприятия и ПОИ; (в) средни и големи групи и групи, включващи ПОИ; (г) акционерни дружества и командитни дружества с акции, с изключение на случаите, когато дружествата не са извършвали никаква дейност през годината; и (д) консолидирани финансови отчети и финансовите отчети на предприятията, включени в консолидацията.</p>
<p>Закон за независимия финансов одит (2016 г.)</p>	<p>Законът за независимия финансов одит (ЗНФО) определя общите правила на комуникация между независимите финансови одитори и одитираното предприятие.</p>
<p>Закон за публичните предприятия (2019 г.)</p>	<p>Със Закона за публичните предприятия се установява солидна законодателна рамка в изпълнение на управленските приоритети и приоритетите на политиката на България в тази област. Той доближава националното законодателство до най-добрите международни практики чрез въвеждането на субектност на собствеността заедно с разработването на политика за участие на държавата в публичните предприятия. Този закон подобрява</p>

	<p>българската законодателна рамка за държавните предприятия чрез:</p> <ul style="list-style-type: none"> • създаване на звено за координация на политиката на държавата по отношение на държавните предприятия с оглед на смекчаване на недостатъците на съществуващата децентрализация; • разработване на политика за участие на държавата в публичните предприятия и механизъм за определяне на целите на държавните предприятия; • въвеждане на обобщено докладване за преодоляване на пропуските в отчитане на изпълнението на държавните предприятия, корпоративното управление и практиките за публично оповестяване; • въвеждане на хармонизиран процес за номиниране на членове на бордовете на държавни предприятия, изискващ минимален дял от независими директори; и • корпоратизиране на търговскоориентираните държавни предприятия, създадени по реда на специални закони, с оглед изравняне на условията на конкуренция с частните компании. <p>Законът създава условия за равнопоставеност с частните компании чрез постепенно превръщане на големите държавни компании в акционерни дружества. Освен това той установява няколко принципа, които да осигурят равнопоставени условия между частния сектор и държавните предприятия, като забрана на нелоялна конкуренция и злоупотреба с монопол.</p> <p>Законът също така налага изискване за определяне на финансови и нефинансови цели за държавните предприятия.</p>
<p>Постановление на Министерския съвет за наблюдение на финансовото състояние на държавните предприятия (юни 2010 г.)</p>	<p>Обнародваното през юни 2010 г. постановление на МС установява изисквания по отношение на съдържанието и сроковете на редовното отчитане на държавните предприятия пред ресорните министерства, на ресорните министерства пред Министерството на финансите и на Министерството на финансите пред широката общественост. Повечето разпоредби относно отчитането изглежда изцяло отразяват изискванията, установени по отношение на предприятията (вкл. и някои държавни предприятия) от Закона за счетоводството, въпреки че Законът за счетоводството поставя акцент върху стандартите за корпоративно отчитане, докато Постановлението се фокусира повече върху сроковете за докладване на тази информация на съответните публични органи.</p>
<p>Закон за обществените поръчки (април 2016 г.)</p>	<p>Законът за обществените поръчки (ЗОП) предвижда недискриминация при възлагането на обществени поръчки в съответствие с правилата на ЕС и установява няколко процедурни изисквания за осигуряване на лоялна конкуренция между потенциалните изпълнители. Българските власти съобщават, че като участници в процедури по възлагане на обществени поръчки държавните предприятия са като цяло обект на същите изисквания, които законът поставя към частните оператори, макар и с някои изключения в съответствие с правилата на ЕС. ЗОП е еднакво приложим за държавните предприятия на централно и общинско ниво.</p>

Източник: Съставено от екип на Световната банка.

4.2. Упражняване на правата на държавна собственост и надзор

64. В България участието на държавата в публичните предприятия по традиция винаги е било децентрализирано, при което функциите на управление и контрол се осъществяват от съответните ресорни министерства според техните секторни отговорности. Упражняването на правата на държавата върху собствеността на публичните предприятия е възложено на Министерския съвет и ресорните министерства. На практика участие в управлението и работата на отделните предприятия имат само ресорните министерства, без координация между различните институции, отговорни за участието на държавата в публичните предприятия.

65. От 2019 г. насам България прилага консултативен модел, при който Агенцията за публичните предприятия и контрол осъществява централизиран надзор и координация на отчетността на държавните предприятия, докато основните функции, свързани с политиката и вземането на решения, остават в ръцете на ресорните министерства. Тази промяна отразява съществуващите по-широки тенденции сред държавите-членки на ОИСР в развитието на моделите на държавно участие в публичните предприятия, които предполагат, че по-централизираният модел на собственост на държавните предприятия носи ползи чрез прилагане на координиран надзор и съгласуван подход към участието на държавата.

66. По-голямата част от капитала на държавните предприятия е съсредоточена в ресора на министерствата на енергетиката, транспорта и икономиката и индустрията. През 2019 г. 57 процента от държавния капитал е бил концентриран в енергийния сектор, 20 процента - в транспортния сектор, 11 процента - в икономиката, а останалите 12 процента от собствения капитал на държавните предприятия са били в ресора на други министерства. В качеството си на принципали министерствата не се придържат към повечето от насоките на ОИСР, главно поради липса на институционален капацитет и достатъчно системи за корпоративно управление.

67. В изпълнение на препоръките на ОИСР, с приемането на Закона за публичните предприятия на АППК са възложени функциите на звено за координация на държавната политика по отношение на публичните предприятия. Съгласно разпоредбите на закона АППК е правоприменик на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол и се отчита пред Министерския съвет. АППК има следните основни функции: (а) разработване и мониторинг на изпълнението на политиката за участие на държавата в публичните предприятия; (б) подпомагане на отрасловите министерства в упражняване правата на държавата при формулирането на общите стратегически цели на държавните предприятия и на свързаните с тях ключови финансови и нефинансови показатели за изпълнение; (в) наблюдение на дейността на държавните предприятия; и (г) изготвяне на обобщен годишен доклад за предходната година. При тази нова организационна структура се очаква Министерският съвет и ресорните министри да продължат да упражняват правата на държавата, с възможност да делегират тези функции на АППК.

68. АППК все още не функционира както е предвидено и се отличава с недостиг на персонал и ограничен като цяло капацитет за изпълнение на възложените ѝ от закона задачи. Агенцията не разполага с необходимите ресурси както по отношение на персонала, така и по отношение на финансирането, за да изпълнява всички свои задачи. От общо предвидените 65 позиции, заети в момента са само 40. Агенцията следва също така да засили ролята си на координиращо звено, предоставяйки насоки за корпоративно управление на ресорните министерства, които все още играят основна роля в управлението на държавните предприятия.

69. До приемането на новата регулаторна рамка за държавните предприятия Министерството на финансите (МФ) е органът, осъществяващ контрол върху тяхната финансова дейност. Понастоящем целта му е да поддържа прозрачна фискална, парична и бюджетна политика, която да отговаря на правителствената стратегия за пълноправно членство в ЕС.

Министерството на финансите осъществява мониторинг върху участието на държавата в предприятия с изцяло държавна или мажоритарна държавна собственост в съответствие с изискванията на законодателството на ЕС за държавните помощи. До създаването на АППК на Министерство на финансите бе възложено да събира и публикува на своя уебсайт тримесечните финансови отчети на държавните предприятия и годишните одитни доклади на някои от тях. МФ отговаряше и за изготвянето на годишен анализ за финансовото състояние на държавните предприятия с над 50 процента държавна собственост (и контролираните от тях дружества). Този анализ, по информация на МФ, е разглеждан на заседания на Министерския съвет и е предоставян на заинтересовани финансови и международни институции, но не е оповестяван публично поради липса на законови основания за това. В ресора на Министерството на финансите попадат и три държавни предприятия с мажоритарна държавна собственост: Българска фондова борса, Фонд мениджър на финансови инструменти в България (ФМФИБ)³² и Българска независима енергийна борса (IBEX).

Каре 2: Функции на Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК)

Съгласно разпоредбата на Чл. 12 от Закона за публичните предприятия (ЗПП), Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК) осъществява функциите по Чл. 11, ал. 1 като:

1. разработва политиката за участието на държавата в публичните предприятия;
2. извършва мониторинг на изпълнението на политиката за участието на държавата в публичните предприятия и изготвя актуализация на политиката;
3. подпомага 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;
4. извършва мониторинг на дейността на публичните предприятия и изготвя обобщен доклад за предходната година във формат и обхват, определени в закона;
5. осъществява сътрудничество с други държавни администрации, неправителствени и международни институции по въпроси, свързани с ръководенето на публичните предприятия;
6. публикува актуална информация и отчети за дейността на публичните предприятия, включително финансова и нефинансова информация за предприятията;
7. извършва мониторинг на конкурсните процедури за избор и назначаване на членове на органи за управление и контрол;
8. извършва оценка на изпълнението на одобрените бизнес програми на публичните предприятия и прави предложения за подобряване на тяхното управление;
9. при делегиране от Министерския съвет упражнява правата на държавата в публични предприятия;
10. при поискване оказва съдействие на общините по отношение на ръководенето на общинските публични предприятия;
11. изготвя оценка и анализ на одобрените 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";
12. дава указания по прилагането на закона.

Източник: Закон за публичните предприятия (2020 г.).

³² С решение на Министерски съвет от 30 декември 2021 г. ФМФИБ е прехвърлен в ресора на новосъздаденото Министерство на иновациите и растежа.

4.3. Мониторинг на ефективността на държавните предприятия

70. Практиките за контрол и наблюдение на изпълнението на държавните предприятия са изключително разнородни и се различават значително между отделните ресорни министерства. Повечето държавни предприятия докладват на съответните ресорни министерства за изпълнението на одобрените *бизнес програми*, съдържащи специфични показатели за изпълнение като рентабилност, производителност, обем на продажбите, намаляване на печалбите или загубите, нови пазари, използване на съоръженията, инвестиции и пр. Бизнес програмите обикновено се изготвят от ръководството на предприятието за срок от 3 до 5 години и се одобряват от съответния ресорен министър. Тъй като възнагражденията на членовете на изпълнителното ръководство на ДП зависят от постигнатите резултати, бизнес програмите и свързаните с тях ключови показатели за изпълнение (КПИ) имат за цел именно повишаване на ефективността. Трябва обаче да се отбележи, че показателите за ефективност се различават значително между отделните министерства и често се игнорират в полза на поставените количествени цели.³³

71. Законът за публичните предприятия и приетата подзаконова уредба поставят основата за изграждане на солидни системи за мониторинг на ефективността. Понастоящем държавните предприятия имат задължение за въвеждане на специални системи за отчетност, чрез които да се осъществява мониторинг и оценка на тяхното изпълнение, като разпоредбите на ЗПП предвиждат разработването на специфични за всяко предприятие финансови и нефинансови цели, включително задължения за предоставяне на обществена услуга. Наскоро въведените реформи в корпоративното управление на предприятията предвиждат държавата, в качеството си на акционер, да определя общите стратегически цели на предприятието на годишното общо събрание на акционерите. Въз основа на политиката за участие на държавата в ДП тези стратегически цели следва да се измерват чрез конкретни ключови показатели за изпълнение, залегнали в приетите бизнес програми. АППК извършва оценка на изпълнението на одобрените бизнес програми на държавните предприятия, сравнявайки действителните резултати от дейността с поставените цели, като проследява показателите за рентабилност, ефективност и ниво на рисковете. От АППК се очаква да наблюдава представянето не само на големите, но и на няколко микро, малки и средни предприятия.

4.4. Съвети на директорите и управителни съвети

72. В зависимост от техния правен статут, държавните предприятия в България имат различна структура на органите за управление. Създадените по реда на отделен закон държавни предприятия имат управителен съвет и главен изпълнителен директор (ГИД). Дружествата с ограничена отговорност не избират съвети (бордове) - техни ръководни органи са общото събрание на акционерите и управляващият директор, който се отчита директно на съответното ресорно министерство. Акционерните дружества имат едностепенна или двустепенна система на управление. Съветите на напълно корпоратизирани държавни предприятия са съставени от 3-ма до 5-ма членове, като Министерски съвет може да одобри и по-разширен състав. На практика обаче мнозинството от съветите на държавните предприятия са доста малки по състав,³⁴ което в някои случаи може да е пречка за ефективното изпълнение на техните функции.

73. Съгласно действащата регулаторна рамка³⁵ съветите на държавните предприятия отговарят за цялостното управление на дружествата, макар че на практика техните правомощия

³³ МВФ, България: Доклад относно някои проблеми, Вашингтон, окръг Колумбия, ноември 2016 г.

³⁴ Съветите на ДП обикновено включват до трима членове, представляващи ресорното министерство (което упражнява правата на собственост) и изпълнителното ръководство на дружеството. От страна на министерството обикновено това са висши държавни служители или в някои случаи заместник-министри, както и независими директори.

³⁵ Търговския закон, фирмените правилници и договорите за управление.

са ограничени. В действителност, бордовете на държавните предприятия рядко биват упълномощавани да назначават и/или освобождават главния изпълнителен директор, което ги затруднява да упражняват в пълна степен функцията за мониторинг на ефективността и да поемат отговорност за представянето на държавните предприятия. На практика изпълнителното ръководство на държавните предприятия се назначава от ресорния министър, като неговите функции се дефинират в договори за управление, сключвани между всеки отделен член на изпълнителното ръководство и ресорния министър в качеството му на представляващ дружеството, което има потенциал да влияе на самостоятелността на вземане на решения от държавните предприятия.

74. До 2019 г. правилата и процедурите за номиниране и назначаване на членове на органите за управление на държавните предприятия са като цяло нерегламентирани и без предварително установени професионални критерии. До 2019 г. процесът на номиниране на членове на съветите на държавните предприятия не е изрично регламентиран и по този начин оставен на преценката на ресорните министерства. При дружествата с едностепенна система на управление членовете на съвета се избират от общото събрание на акционерите (при предприятия, в които държавата е едноличен собственик, изборът се прави от ресорния министър). При двустепенните системи на управление правителството назначава надзорен съвет, който определя състава на управителния съвет. Липсата на прозрачна конкурсна процедура за номиниране на членове на съветите на държавните предприятия, наред с ограниченото присъствие на независими членове в техния състав, значително ограничава способността на органите за управление на ДП за обективна и независима преценка, без политическа намеса.

75. Правилникът за прилагане на ЗПП, в съответствие с разпоредбите на закона, въвежда конкурсна процедура за подбор и определяне на членове на органите за управление на държавните предприятия. Процедурата се прилага за публични предприятия, в които държавата е едноличен или мажоритарен собственик и следва да се провежда въз основа на предварително определени критерии за професионалните и лични качества на кандидатите. Правилникът предвижда специфични процедури за подбор на представители на правителството и независими членове на съветите на държавните предприятия. В него също така е предвидена конкурсна процедура за избор на членове на управителните съвети на акционерните дружества с двустепенна структура, която да се провежда от надзорните съвети.

76. През 2020 г. стартира конкурсна процедура за подбор и номиниране на членове на органите за управление на ДП, която приключи за 37 от 46-те големи държавни предприятия. Процедура за подбор, която беше публично обявена на Интернет страниците на съответните министерства, включваше следните три етапа:³⁶ 1) представяне на стандартен набор от документи, необходими за оценка на допустимостта на кандидатите за членове на съвети; 2) представяне на писмо за намерения, описващо управленския им подход спрямо съответното дружество; и 3) провеждане на интервюта с кандидатите. АППК е органът, отговарящ за назначаването на комисия за номиниране, състояща се от деветима членове, от които трима членове, определени от органа, упражняващ правата на държавата, трима служители на АППК и трима независими експерти.

77. Като цяло ЗПП създава рамка, която позволява на органите за управление на държавните предприятия да бъдат независими и професионални. На първо място законът предвижда конкурсната процедура за номиниране на членове на бордовете да стане задължителна норма за всички държавни предприятия. Законът задължава членовете на органите на управление на държавните предприятия да действат добросъвестно и в най-добрия интерес на дружеството и неговите акционери, като определя за представителите на държавата същите права и задължения,

³⁶ Както е предвидено в Правилника за прилагане на ЗПП.

както за останалите членове на управителни органи. Законът постановява и някои изисквания за независимост, най-вече като забранява за членове на бордовете на държавни предприятия да бъдат избирани политици.

78. ЗПП въвежда изискването независимите членове да са „най-малко една трета, но не повече от половината“ от състава на органите на управление на държавните предприятия. Законът определя ясни критерии за независимост, включително от акционера и от дружеството и неговото изпълнително ръководство. Съветите на големите държавни предприятия трябва да имат независим член за председател. По-рано държавните предприятия не са имали задължение да включват независими членове в състава на съветите, с изключение на дружествата, листвани на фондовата борса. По тази причина повечето съвети на държавните предприятия не са имали независими членове; ето защо не може да се счита, че са работили независимо от акционерите и изпълнителните ръководства на дружествата. Повечето комисиони са били съставени от представители на съответното ресорно министерство и висшето ръководство на предприятието.

79. Възнаграждението на директорите е ограничено от законодателството, което го обвързва с размера на средната работна заплата в страната. Тази разпоредба е проблематична и не благоприятства създаването на стимули, така че към органите на управление на държавните предприятия да се присъединяват високо квалифицирани и професионални кандидати, които да поведат стратегия за управление на промяната, необходима за превръщане дейността на държавните предприятия в печеливша, за постигане на стабилно финансово състояние и по-добро предоставяне на услуги за гражданите.

4.5. Прозрачност и публично оповестяване

80. Законът за публичните предприятия предвижда публикуването на обобщен годишен доклад за държавните предприятия от АППК. Въвеждането на обобщено отчитане е значителна крачка напред към подобряване отчетността на държавата в качеството ѝ на акционер, като разпоредбите на закона са в съответствие с най-добрите международни практики в тази област. Обобщеният доклад за държавните предприятия следва да съдържа информация за изпълнението на държавата политиката по отношение на публичните предприятия и да прави преглед на резултатите на всички държавни предприятия, представени по икономически сектори и други категории (напр. свързани с техния размер). Докладът се внася от АППК в Министерски съвет на 31 октомври всяка година и следва да бъде представен за одобрение от Народното събрание в едномесечен срок от приемането му от Министерски съвет, след което да бъде публикуван на официалния уебсайт на Агенцията (вж. Приложение 3).

81. През 2020 г. АППК публикува първия обобщен годишен доклад за държавните предприятия, базиран на данни за 2019 година.³⁷ Докладът съдържа раздел, посветен на предвиденото прилагане на изискванията на ЗПП и ролята на Агенцията в този процес. Той представя в най-общи линии целия портфейл от държавни предприятия, съставен от 311 дружества, като се фокусира върху дейността на 46 големи държавни предприятия. Въпреки че е стъпка напред в публичното отчитане на държавните предприятия, докладът може да бъде значително подобрен в бъдеще чрез по-детайлно представяне на резултатите от дейността на всички държавни предприятия, както и на изпълнението на държавната политика по отношение на публичните предприятия, която тепърва предстои да бъде разработена и одобрена.

82. Само част от държавните предприятия изготвят своите финансови отчети в съответствие с Международните стандарти за финансово отчитане (МСФО). Съгласно Закона за счетоводството, считано от 1 януари 2017 г. всички предприятия, извършващи дейност от обществен интерес, са

³⁷ Обобщеният годишен доклад за 2019 г. е достъпен на Интернет страница: <https://appk.government.bg/bg/55>.

дължни да прилагат одобрените от ЕС международни стандарти за финансова отчетност. Предприятия от обществен интерес, независимо от техния размер, са (а) емитенти на ценни книжа на регулиран пазар в държава-членка на ЕС; (б) кредитни институции; (в) застрахователни компании; (г) пенсионни дружества и управлявани от тях фондове; (д) държавни и национални железници; и (е) компании, предоставящи водоснабдителни и канализационни услуги като основна дейност. Съобщава се, че общо 113 от всички 311 държавни предприятия, чиито права на собственост се упражняват от централното правителство, изготвят своите финансови отчети съгласно счетоводните стандарти на МСФО.

83. Наред с това от всички предприятия се изисква да изготвят годишен отчет за управлението и нефинансова декларация, описваща политиките им по екологични и социални въпроси, човешки ресурси, права на човека и борба с корупцията. Тази практика се прилага от някои от най-големите държавни предприятия, като „Български енергиен холдинг“ например, които изготвят и оповестяват подобни нефинансови отчети като част от годишния си пакет отчетни документи.

84. Друго изискване, въведено наскоро със ЗПП, е всички държавни предприятия, независимо от техния размер, да бъдат одитирани от независим *регистриран одитор*, съгласно определението в Закона за счетоводството и Закона за независимия финансов одит, в строго съответствие с международните одиторски стандарти. Следователно, установената от Закона за счетоводството разпоредба има по-широк обхват, който изисква дори малките и средни държавни предприятия да бъдат обект на такъв одит. Преди влизането в сила на ЗПП много държавни предприятия имат неопределен статут по отношение на това дали се изисква, частично или изцяло, на общинско или национално ниво, да бъдат одитирани. Регистрираните одитори следва да предоставят становище относно точността на мениджърския доклад по отношение на финансовите отчети за одитирания период, както и за съответствието на доклада и декларацията за корпоративно управление с изискванията на закона. Освен това одиторите следва да проверят дали нефинансовата декларация и отчетът за държавните плащания отговарят на условията, посочени в Закона за счетоводството.

85. Външният одитор трябва да бъде назначен от общото събрание (по препоръка на одитния комитет за дружествата с подобен комитет).³⁸ Законът за независимия финансов одит урежда условията за извършване на външен одит. Изискванията към външните одитори са същите както при частните дружества, включително по отношение на ротация, независимост и номиниране. Независимият одитор трябва да бъде физическо лице или одиторска компания с регистрация в Института на дипломираните експерт-счетоводители в България и трябва да потвърди в Договора за независим финансов одит, че са спазени изискванията на Закона за независимия финансов одит и Етичния кодекс.

86. Същевременно държавните предприятия подлежат на външен контрол и от страна на СПРБ. Сметната палата, върховната одитна институция в България, е независима от изпълнителната власт и докладва пред Народното събрание за законосъобразното и ефикасно изпълнение на държавния бюджет въз основа на Закона за Сметната палата и международно приетите стандарти. СПРБ може да предостави оценки за икономическата ефикасност и социалната ефективност на държавните предприятия. Предмет на одиторската ѝ дейност са публични предприятия, които са изцяло държавна собственост, дружества, в които държавното участие надвишава 50 процента от собствения капитал и юридически лица, чиито дългове са държавно гарантирани или обезпечени с държавни активи. Одитните доклади на СПРБ са публично достъпни и обикновено съдържат препоръки към одитираните субекти (включително държавни предприятия), както и краен срок за

³⁸ В миналото одитните комитети са били независими външни надзорни органи, отчитащи се пред министерството, което упражнява правата на собственост, а не специални комисии, назначавани от съвета на директорите.

предприемане на корективни действия. Ако такива мерки не бъдат предприети, Сметната палата може да докладва за това на Народното събрание, Министерския съвет или съответното ресорно министерство.

87. Повечето държавни предприятия подлежат на вътрешно одитиране, осъществявано от специални звена за вътрешен одит. От много държавни предприятия се изисква създаване на звена за вътрешен одит, но тези звена обикновено се отчитат пред министерството-акционер, а не пред назначен от съвета на директорите одитен комитет, какъвто в повечето случаи не съществува. Държавните предприятия подлежат и на проверки, извършвани от инспекторатите към всяко министерство. Създадени съгласно разпоредбите на Закона за администрацията, инспекторатите са пряко подчинени на съответния ресорния министър по отношение на осъществявания от тях административен контрол. Основната роля на инспекторатите е да предотвратяват административни нередности и да гарантират спазването на антикорупционните процедури.

4.6. Обществени поръчки и държавни предприятия

88. Обществените поръчки, съществен елемент от институционалната рамка на държавните предприятия, са от първостепенно значение за тяхната финансова отчетност и прозрачност. Държавните предприятия често са обект на по-различно третиране що се отнася до обществените поръчки. В някои страни държавните предприятия, в които държавата е едноличен или мажоритарен собственик, са обхванати от същите правила за обществени поръчки както и останалите държавни субекти (напр. централното правителство или органите на местно самоуправление). В други страни правилата за обществени поръчки, приложими за държавните предприятия, се определят като отделна категория и следователно са предмет на специално законодателство. Българският Закон за обществените поръчки (2016 г.) предвижда недискриминация при възлагането на обществени поръчки в съответствие с правилата на ЕС и установява редица процедурни изисквания за гарантиране на лоялна конкуренция между потенциалните изпълнители. Законът транспонира директивите на ЕС относно обществените поръчки като цяло и в частност във водния сектор, енергетиката, транспорта и пощенските услуги.

89. Агенцията по обществени поръчки (АОП), орган към Министерството на финансите, отговаря за изпълнението на стратегията за обществени поръчки. АОП е създадена необходимите правни, процедурни и технически структури за прилагане на законодателството в тази област и вече се радва на признание от страна на възложителите като основен източник на препоръки и насоки що се отнася до обществените поръчки. АОП осъществява както предварителен, така и текущ контрол върху процедурите за възлагане на обществени поръчки и поддържа електронната система за обществени поръчки.

90. Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ), чрез нейните централни и териториални служби, осъществяват *ex-post* (последващ) контрол върху законосъобразността на възлагане и изпълнение на обществените поръчки. Контролът, осъществяван от Сметната палата, е регламентиран от Закона за Сметната палата, а мандатът на АДФИ е определен от Закона за държавната финансова инспекция, който е в сила от датата на влизане в сила на Договора за присъединяване на България към ЕС. Сметната палата извършва одит само на държавни бюджетни институции, докато АДФИ има право да одитира също така частни субекти и физически лица. За подобряване на съгласуваността между дейностите по предварителен и последващ контрол върху договорите за обществени поръчки е създаден механизъм за сътрудничество между АОП, АДФИ и СПРБ в рамките на експертен съвет за сътрудничество.

91. Държавните предприятия не са изрично считани за публични възложители по смисъла на определението в закона. Въпреки това, АОП може да определи, че дадено държавно предприятие следва да бъде предмет на процедурите за обществени поръчки, приложими за органите на

държавно управление. Изрично считани за публични възложители са само държавни предприятия, регистрирани по реда на специален закон, или такива, които разчитат на държавно финансиране за повече от 50 процента от своите приходи.

92. Освен категорията публични възложители ЗОП установява и категорията секторни възложители, която е предмет на специфични процедури за възлагане на обществени поръчки. Категорията 'секторни възложители' включва държавни предприятия, създадени по силата на специален закон, както и държавни монополи (независимо от правната форма) в следните сектори: природен газ и отопление, електроенергия, ВиК, транспортни услуги, пощенски услуги, както и концесионери на летища и пристанища и наети по договор за добив на нефт, газ и въглища. Някои секторни възложители могат да бъдат освободени от приложимите процедури за възлагане на обществени поръчки, ако дейността им е предмет на конкуренция и липсват пазарни ограничения. Държавните предприятия, участващи като кандидати в процедури за възлагане на обществени поръчки, не се ползват от каквито и да било изрично посочени изключения от законово установените правила. Въпреки това, възложени на държавни предприятия обществени поръчки могат да бъдат считани за вътрешни (*in-house*), ако държавното предприятие е под контрола на публичния възложител (напр. ресорното министерство).

93. Законодателството в областта на обществените поръчки в България задължава публично обявяване в Регистъра на обществените поръчки на всички процедури за възлагане на обществени поръчки за доставки и услуги с прогнозни разходи над 70 000 лв. и на всички процедури за обществени поръчки за строителни дейности на стойност над 270 000 лева. Измененията в Закона за обществените поръчки (приети през октомври 2018 г., в сила от ноември 2019 г.) поставят и изискване за публикуване в Регистъра на обществените поръчки на обявленията за събиране на офертни предложения (за обществени поръчки с прогнозна стойност над 30 000 лв.

Каре 3: Режи ми на обществени поръчки, прилагани от държавните предприятия

В България държавните предприятия прилагат четири режима на обществени поръчки и съответните прагове за възложители:

- 1) Над праговете за публикуване в Официален вестник на Европейския съюз. Спазват се правилата на ЕС и процедурите, предвидени в директивите на ЕС.
- 2) Над националните прагове, но под праговете за публикуване в Официален вестник на Европейския съюз. В законодателството са предвидени две национални процедури с възможност за съкращаване на сроковете за подаване на оферти - публично състезание (Чл. чл. 178-181 от ЗОП) и пряко договаряне (Чл. 182 от същия закон).
- 3) Над праговете за пряко договаряне, но под националните прагове за двете национални процедури. Законът определя минимални изисквания и позволява значителна гъвкавост – възложителите могат да избират между събиране на оферти с обява (Чл. 187 от ЗОП) или с директна покана (Чл. 191). Последните две не са строго определени от законодателството като процедури за възлагане на обществени поръчки.
- 4) Пряко договаряне. В случаите, когато оценката на разходите не оправдава разходите за провеждане на процедура и изготвяне на оферти, законът е гъвкав. За строителни дейности се изисква единствено подписване на договор в размер под 50 000 лв., а разходите за доставки и услуги с разчет под 30 000 лв. и разходите за предоставяне на социални и други специфични услуги (Приложение 2 от ЗОП) с разчет под 70 000 лв. се оправдават само с първични платежни документи.

за доставки и услуги и над 50 000 лв. за строителни работи). Законът предвижда и задължително публикуване на решението за откриване на процедура (официален документ) още при стартирането на процедура за възлагане на обществена поръчка. По този начин всички състезателни процедури се обявяват с публикуване на два документа (обявление и решение), докато процедури като договаряне без предварително обявление се обявяват със задължително публикуване на решението за откриване на процедура по ЗОП.

94. Нивото на прозрачност е сравнително високо, като изискванията на Закона за обществените поръчки са по-големи от тези в директивите на ЕС. Има изискване възложителите да публикуват цялата документация в своите профили на купувача и да предоставят неограничен, пълен и безплатен достъп до нея. Въпреки това, както компании, така и индивидуални респонденти в проведените анкетни проучвания посочват като основен източник на загриженост възприеманата липса на прозрачност при възлагането на обществени поръчки.³⁹

95. Новата и усъвършенствана платформа за електронно възлагане на обществени поръчки влезе в действие през 2019 г. и оттогава насам непрекъснато се надгражда. От 1 ноември 2019 г. бяха въведени задължително електронно подаване на документи и електронно фактуриране, а от 1 юли 2020 г. в сила влязоха разпоредбите за електронно оценяване на офертните предложения, сключване на договори, поръчване, фактуриране и плащане. Според годишния доклад на АОП за 2020 г., четири нови модула на електронната платформа успешно са стартирали през 2020 г. – профил на купувача, динамична система за покупки, квалификационна система и електронна квалификация. Надграждането на платформата продължи и през 2021 година.

³⁹ Световна банка: Оценка на системата за обществени поръчки в Република България. Вашингтон, ОК, 2019 г.

5. Варианти за реформа

96. Като отчита ангажимента на правителството за реформи в сектора на държавните предприятия, настоящият доклад за интегрираната рамкова оценка по метода iSOEF отправя препоръки за по-нататъшно подобряване на управлението и ефективността на държавните предприятия при едновременно ограничаване на фискалните разходи и рисковете в сектора. Реформите в сектора на държавните предприятия са многоизмерни и изискват цялостен и интегриран подход. Именно като такъв, подходът iSOEF поставя акцент върху четири основни взаимосвързани варианта за реформа. В допълнение към тях в настоящата глава са разгледани и други подходящи варианти за реформа. Изборът на предложените варианти за реформа е плод на внимателно отчитане на последните законодателни промени и аналитичната работа по темата за българските държавни предприятия, провеждана от други институции на международната общност и по-специално от ОИСР. Тези четири критично важни области са обобщени по-долу и са представени по приоритети в Таблица 13.

97. В българското законодателство бяха приети редица изменения, които включват важни аспекти на доброто корпоративно управление на държавните предприятия, но тяхното прилагане е бавно. Законът за публичните предприятия обхваща ключови области като публично оповестяване и прозрачност, гарантиране на конкурсен подход към подбора и назначаването на органи за управление, в чийто състав да влизат членове с необходимия експертен опит и умения за управление на ефективността, с опит в институционалния надзор и фокус върху интересите на заинтересованите страни. Изпълнението на новите разпоредби обаче е бавно, главно поради възникналата неотдавна политическа нестабилност и отсъствие на редовно правителство, продължаващата пандемия от COVID-19 и ограничените ресурси и капацитет на АППК. Ето защо по-голямата част от препоръките, свързани с корпоративното управление на държавните предприятия, са насочени към постигане на по-последователно и устойчиво прилагане на наскоро приетите законови разпоредби и механизми.

5.1 Основни варианти за реформа в сектора на държавните предприятия

- **Ускорено прилагане на Закона за публичните предприятия чрез приоритетно разработване на политика за участие на държавата в ДП и формулиране на задължения за държавните предприятия за предоставяне на обществена услуга.** Като се има предвид запазващото се силно присъствие на държавните предприятия в икономиката на България и тяхното въздействие върху бюджета (което нарасна значително през 2020 г.) както по отношение на текущите субсидии, така и по отношение на капиталовите инжекции и трансфери, е особено важно правителството, в изпълнение на изискванията на ЗПП, да разработи и доведе до вниманието на заинтересованите страни политика за участие на държавата в публичните предприятия, която да дефинира икономическата обосновка на държавното участие в тяхната собственост въз основа на изрично посочени критерии. Тези приоритетни действия от своя страна биха положили основата за други важни мерки като: разпределяне на субсидиите в съответствие с тези цели и правилата за държавна помощ; преобразуването на големи държавни предприятия с ограничена отговорност в акционерни дружества; конкурсен подбор на членовете на управителните органи на държавните предприятия; привличане на професионални и независими директори в бордовете; разработване и въвеждане на система за наблюдение и оценка на дейността на държавните предприятия.
- **Допълнителен анализ на портфейла от държавни предприятия.** Необходимо е да се извърши допълнителна работа за по-нататъшен анализ на съществуващия портфейл от държавни предприятия. Това би следвало да стане въз основа на критериите, определящи

политиката за държавно участие в собствеността (все още предстои да бъдат разработени), така че да бъдат идентифицирани онези държавни предприятия, при които липсва ясна обосновка за продължаване на държавното участие, както и онези, които не се справят с основните си дейности. Този анализ следва да обхване всички юридически лица, включително и тези от списъка на забранените за приватизация дружества, приложен към Закона за приватизация и следприватизационен контрол, който в момента включва 174 компании. В резултат на този преглед някои държавни предприятия могат да бъдат предложени за консолидация, оптимизация, закриване, приватизация или публично-частни партньорства (напр. концесии).

- **Укрепване на капацитета на Агенцията за публичните предприятия и контрол в качеството ѝ на централен координиращ орган.** С оглед засилване на надзора върху държавните предприятия и осигуряване на ясно разделение между упражняването на правата на държавна собственост и регулаторните функции, правителството трябва да помисли за прехвърляне на надзорната функция от ресорните министерства към АППК. За да е в състояние да изпълнява предвидената в ЗПП амбициозна роля на координиращо звено по отношение на участието на държавата в публичните предприятия, наскоро създадената АППК трябва да укрепя своя капацитет и да придобие необходимите икономически, финансови и управленски ресурси и опит за ефективно изпълнение на възложените ѝ правомощия. Придобиването на съответния експертен опит и инструменти, необходими за осъществяване на ефективен мониторинг върху изпълнението на държавните предприятия, ще изисква техническа помощ, обучение и обмен на най-добри международни практики.
- **Систематизиране на връзката на държавните предприятия с бюджета, което да позволи точни изчисления за компенсирание на техните квазифискални дейности.** Държавните предприятия не могат да постигнат финансова устойчивост, освен ако не бъдат надлежно компенсирани чрез директни трансфери от бюджета за действително извършените разходи за социални обществени задължения, които изпълняват на по-ниски цени от пазарните. Финансовите взаимоотношения между правителството и държавните предприятия трябва да бъдат напълно прозрачни, така че размерът на тези трансакции да може да бъде правилно изчислен, регистриран и оповестен. В случаите, когато обществената политика за субсидиране на стоки и услуги, предоставяни от държавни предприятия, е логически обоснована, например по отношение на някои държавни предприятия в секторите на транспорта и комуникациите, това трябва да бъде изрично посочено в бюджета, като разходите на тези държавни предприятия за предоставяне на подобни услуги бъдат изцяло възстановени чрез субсидията.

5.2 Други варианти за реформа

- **Укрепване на прозрачността на държавните предприятия чрез осигуряване на законово съответствие и подобряване на текущото отчитане и оповестяване, както и изпълнение на изискванията за външен одит.** През 2020 г. АППК публикува първия обобщен годишен доклад за държавните предприятия, базиран на данни от 2019 г. за извадка от 46 държавни предприятия. Тази важна инициатива следва да бъде разширена чрез включване на данни за дейността на всички държавни предприятия, както и на преглед на изпълнението на политиката за държавно участие в публичните предприятия, след като последната бъде одобрена (вж. Приложение 2). Като минимум всички големи държавни предприятия трябва да изготвят своите финансови отчети в съответствие с МСФО и да изпълняват същите стандарти за публично оповестяване както регистрираните на фондовата борса компании. И накрая, следва да се въведе редовен независим одит на годишните финансови отчети на

държавните предприятия в съответствие с разпоредбите на новия Закон за публичните предприятия.

- **По-нататъшна професионализация на съветите на директорите на държавните предприятия.** Конкурсните процедури за подбор и номиниране на членове на органите за управление на ДП, чието прилагане започна през 2020 г. и вече приключи за 37 големи държавни предприятия, трябва да бъдат разширени до целия портфейл от държавни предприятия. Следва да се спазват изискванията за независимост и професионализъм, посочени в новия Закон за публичните предприятия и най-вече забраната политици да бъдат назначавани за членове на съвети на директорите. Трябва да се помисли за привличане на независими директори от други държави, които евентуално да подсилят компетентностите на органите за управление на държавните предприятия и да намалят степента на неправомерно политическо влияние върху тях. Обявленията за конкурсни места в бордовете на държавни предприятия могат да бъдат публикувани извън страната, а процесът на подбор да се извършва на английски език.
- **Въвеждане и прилагане на система за мониторинг и оценка на резултатите на държавните предприятия.** Да се насърчи подписването на многогодишни договори за изпълнение между отделните държавни предприятия, АППК и съответните ресорни министерства, структурирани около подходящи и измерими КПИ и свързаните с тях цели. Резултатите следва да се имат предвид при вземане на решения за предоставяне на допълнителни стимули за ръководствата на ДП или, в случай на незадоволителни резултати, за налагане на корективни действия. В първата (пилотна) фаза акцент следва да се постави върху десетте най-големи държавни предприятия, като периодично се провежда последващо проследяване на изпълнението и прилагане на механизми за стимулиране. Наред с въвеждането на многогодишни договори за изпълнение, стимули, обвързани с резултатите от дейността, трябва да бъдат въведени и за изпълнителното ръководство на държавните предприятия. Тези стимули трябва да обвързват КПИ (както финансови, така и нефинансови) и свързаните с тях конкретни цели със стратегията и общите цели на държавното предприятие и да предлагат на неговото ръководство адекватни компенсационни пакети, например акции, котиран на фондовата борса (вж. Приложение 1).
- **Установяване на политика за възнагражденията на членовете на съветите на директорите и изпълнителното ръководство на държавните предприятия, която да е в интерес на дългосрочните и средносрочните цели на предприятието и да привлича и мотивира квалифицирани специалисти.** За да се привлекат квалифицирани кандидати за обявените места в органите за управление на държавните предприятия, действащите разпоредби относно възнагражденията трябва да бъдат преразгледани въз основа на анализ на практиките за възнагражденията в държавните предприятия в Европа, който да бъде извършен от независим експерт.
- **Изграждане на капацитет при ключови участници в процеса на управление на държавните предприятия.** Това ще бъде от ключово значение за успеха на реформата и подобряване на практическото прилагане на принципите на корпоративно управление в държавните предприятия. Необходими са повече усилия за обучение и консултиране на лицата, натоварени с управлението на държавни предприятия, включително, но не само: субекти, упражняващи собствеността на държавата в публични предприятия, съвети на директорите на държавни предприятия и техните комитети, както и изпълнителното ръководство на държавните предприятия. Необходимо е да се провеждат програми за обучение, партньорски обмен, курсове за въвеждане и професионална ориентация, както и текущи обучения за потенциални и действащи членове на бордовете на държавни

предприятия, ключов персонал на експертно ниво в държавни предприятия и служители в звената за държавни предприятия на ресорните министерства.

- **Подобряване на системите за отчитане, позволяващи на АППК редовно да наблюдава, одитира и оценява представянето на държавните предприятия, както и да упражнява мониторинг и контрол върху съблюдаването от тяхна страна на Закона за публичните предприятия.** Изготвяният ежегодно от АППК обобщен доклад за дейността на държавните предприятия може да бъде допълнително подобрен чрез предоставяне на по-подробна информация за държавните предприятия, позволяваща сравнителен преглед на тяхното представяне в по-силно визуализирана форма (напр. чрез информационно табло). Това табло би могло да представя класирането на държавните предприятия по показатели за изпълнение и да анализира аспекти, свързани със спазването на правилата за корпоративно управление, финансовите резултати и качеството на предоставяните услуги. Наред с това АППК следва да изготвя оценка на изпълнението на политиката за участие на държавата в публични предприятия от субектите, упражняващи правата на държавна собственост и от държавните предприятия, и да публикува ежегодно резултатите от оценката.
- **Да се помисли за листване на миноритарни дялове от държавни предприятия на Българската фондова борса.** Тази стъпка би била от полза както за дейността на фондовия пазар, така и за самите държавни предприятия, тъй като би могла да донесе осезаеми ползи чрез изграждане на корпоративна култура, укрепване на практиките на корпоративно управление и повишаване на тяхната прозрачност. Освен това, чрез котиране на миноритарни дялове на държавни предприятия местният пазар може да получи допълнителен тласък и по този начин да привлече повече инвеститори.

Таблица 13: Варианти за реформа

Област на реформа	Препоръки	Приоритетност
ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ		
Корпоративно управление на държавните предприятия: собственост и надзорна функция	<ul style="list-style-type: none"> • Разработване на политика за участие на държавата в собствеността и формулиране на задължения за държавните предприятия за предоставяне на обществена услуга; ускорено прилагане на Закона за публичните предприятия <ul style="list-style-type: none"> - Да се идентифицират основните стратегически сектори в икономиката, в които да се запази участието на държавата в собствеността; да се вземе предвид продължаващото сериозно присъствие на държавните предприятия в икономиката и тяхното въздействие върху бюджета. - Да се идентифицират големи държавни предприятия, които реализират важни цели на публичната политика или адресират пазарни провали/несъвършества на пазарните отношения. - Да се обоснове участието на държавата в собствеността на публични предприятия въз основа на изрично определени критерии. 	Краткосрочен приоритет

	<ul style="list-style-type: none"> - Да се конкретизират ролите на държавата, ресорните министерства, АППК, съветите на директорите и изпълнителното ръководство на държавните предприятия и независимите регулатори с цел да се избегне припокриването на функции и отговорности. - Да се доведе до вниманието на изпълнителите разработената политика за участие на държавата в собствеността, съгласно изискванията на Закона за публичните предприятия. 	
<p>Обща картина в сектора на държавните предприятия</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Извършване на допълнителен анализ на портфейла от държавни предприятия. Необходимо е да се извърши по-нататъшен анализ на съществуващия портфейл от държавни предприятия. <ul style="list-style-type: none"> - Въз основа на критериите, определящи политиката за участие на държавата в собствеността (вж. по-горе, предстои да бъдат разработени), да се очертае карта на държавните предприятия съгласно ясно формулирана обосновка: - При наличие на стратегическа обосновка – запазване на собствеността от държавата; - При липса на стратегическа обосновка и по отношение на държавни предприятия, които не изпълняват основните си дейности – да се помисли за консолидация, оптимизация, закриване, приватизация или други форми на частно участие (публично-частни партньорства, концесии); - Включване на всички субекти, включително тези, които в момента са забранени за приватизация съгласно списъка, приложен към Закона за приватизация и следприватизационен контрол. 	<p>Краткосрочен приоритет</p>
<p>Корпоративно управление на държавните предприятия: собственост и надзорна функция</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Повишаване на капацитета на АППК като централен координиращ орган. <ul style="list-style-type: none"> - Да се укрепи капацитетът на АППК чрез назначаване и обучение на подходящ персонал и осигуряване на съответните икономически, финансови и управленски ресурси и експертен опит за ефективно изпълнение на задачите. Да се разработят подходящи политики и инструменти и да се изгради група от експерти, които да подпомагат АППК за упражняване на ефективен мониторинг върху държавните предприятия. 	<p>Краткосрочен до средносрочен приоритет</p>
<p>Фискално въздействие на държавните предприятия</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Систематизиране на връзката на държавните предприятия с бюджета с оглед на правилно изчисляване и компенсиране на квазифискалните им дейности. 	<p>Краткосрочен приоритет</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Да се изготви обосновка за публичната политика и ясен механизъм за субсидиране на стоки и услуги, предоставяни от държавни предприятия, така че на държавните предприятия да бъдат възстановявани разходите за предоставяне на такива услуги чрез базирани на правилни изчисления, адекватни и справедливи субсидии. - Да се направят изчисления на разходите за изпълнение на съответните цели на публичната политика за всяко идентифицирано държавно предприятие и категория обществена услуга. - Държавните предприятия, изпълняващи цели на публичната политика, да бъдат надлежно компенсирани чрез преки бюджетни трансфери за действителните им разходи за социални обществени задължения, изпълнявани на по-ниска цена. - Да се повиши прозрачността на финансовите взаимоотношения между правителството и държавните предприятия с оглед на правилно изчисляване, регистриране и оповестяване на подобни транзакции. 	
ДРУГИ ВАЖНИ ВАРИАНТИ НА РЕФОРМА		
<p>Корпоративно управление на държавните предприятия: прозрачност и оповестяване</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Укрепване на прозрачността на държавните предприятия чрез осигуряване на законово съответствие, засилване на текущото отчитане и оповестяване, както и изпълнение на изискванията за външен одит. - Да се засили контролът върху прилагането на изискванията на закона за всички големи държавни предприятия, които следва да изготвят своите финансови отчети в съответствие с МСФО и да изпълняват същите стандарти за оповестяване както регистрираните на фондовата борса компании. - Да се въведе изискване и да се провежда редовен независим одит на годишните финансови отчети на държавните предприятия в съответствие с новия Закон за публичните предприятия. 	<p>Краткосрочен до средносрочен приоритет</p>
<p>Корпоративно управление на държавните предприятия: собственост и надзорна функция</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Засилване на ролята на АППК в осъществяването на наблюдение, надзор и публично оповестяване на изпълнението на портфейла от държавни предприятия. - Да се помисли за прехвърляне на функцията за надзор върху държавните предприятия от ресорните министерства към АППК с оглед засилване на надзора и осигуряване на ясно разделение между 	<p>Краткосрочен до средносрочен приоритет</p>

	<p>упражняването на правата на собственост и регулаторните функции.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да се засили и продължи практиката на АППК за изготвяне и публикуване на обобщен годишен доклад за държавните предприятия, който да включва анализ на изпълнението на целия портфейл от държавни предприятия. - Да се извършва оценка на изпълнението на политиката за участие на държавата в собствеността на държавните предприятия, след като такава политика бъде одобрена, като резултатите от оценката се публикуват ежегодно. - Да се въведе изготвянето на подробен обзор на индивидуалните анализи на най-големите държавни предприятия, позволяващ извършването на сравнителен преглед на тяхното представяне. - Да се обмисли прилагането на подхода за визуализиране чрез изготвяне на информационно табло, което да представя класирането на държавните предприятия по ефективност, качество на предоставянето на услуги, резултати от одита, прилагане на принципите на корпоративно управление и други показатели. 	
<p>Корпоративно управление на държавните предприятия: съвети на директорите - практики и процедури</p>	<ul style="list-style-type: none"> • По-нататъшна професионализация на съветите на директорите на държавните предприятия. - Да продължи провеждането на конкурсни процедури за подбор и номиниране на членове на бордовете на държавни предприятия извън вече приключилите в 37 големи държавни предприятия, като по този начин евентуално бъде обхванат целият портфейл от държавни предприятия. - Да се повишат изискванията за независимост и професионализъм в съответствие със Закона за публичните предприятия с цел постепенно намаляване и отпадане на назначенията на политици в съветите на директорите на държавни предприятия. - Да се помисли за привличане на независими директори от други държави, с което да се подсилят компетентностите на органите на управление на държавните предприятия и да се намали степента на неправомерно политическо влияние върху тях. За тази цел обявленията и процедурите за подбор могат да се извършват както на местно, така и на международно ниво. - Да се провеждат подходящи програми за обучение, партньорски обмен и други форми за обучение на 	<p>Средносрочен приоритет</p>

	потенциални кандидати и действащи членове на бордовете на държавни предприятия.	
Корпоративно управление на държавните предприятия: мониторинг на изпълнението	<ul style="list-style-type: none"> • Установяване на политика за възнагражденията на членовете на съветите на директорите и изпълнителното ръководство на държавни предприятия с оглед привличане на компетентни кадри и мотивиране на квалифицирани специалисти. <ul style="list-style-type: none"> - Да се извърши преглед на текущите политики за възнагражденията, които да бъдат подложени на сравнителен анализ със сходни практики по отношение на възнагражденията в избрани страни от ЕС (с помощта на независими експерти). - Възнагражденията на членовете на бордове на държавни предприятия да бъдат приведени в съответствие с тези в други държави от ЕС, въз основа на фиксирана сума и в съответствие с дългосрочните и средносрочните интереси на държавните предприятия. - Стимулите и възнагражденията на органите на управление да се обвържат с представянето и КПИ на държавните предприятия, като бъдат определени допълнителни стимули за изпълнение на КПИ или наложени корективни действия в случай на незадоволителни резултати. 	Средносрочен приоритет
Корпоративно управление на държавните предприятия: мониторинг на изпълнението	<ul style="list-style-type: none"> • Въвеждане и прилагане на система за мониторинг и оценка на изпълнението на държавните предприятия. <ul style="list-style-type: none"> - Да се насърчи подписването на многогодишни договори за изпълнение между отделните държавни предприятия, АППК и съответните ресорни министерства, структурирани около адекватни и измерими КПИ и свързаните с тях цели.⁴⁰ - Да се обвържат КПИ (както финансови, така и нефинансови) и свързаните с тях конкретни цели със стратегията и общите цели на ДП, с което да се улесни измерването и оценката на резултатите. - Да се определят приоритетно десет водещи държавни предприятия за включване в пилотната фаза и да се провежда периодичен преглед на механизмите за стимулиране. 	Средносрочен приоритет

⁴⁰ До момента са сключени договори за аутсорсинг на съответните дейности и услуги между правителството, от една страна, и Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (за срок от пет години), „БДЖ Пътнически превози“ (петнадесет години) и местни оператори на автомобилен транспорт (където контрагент са местните власти), от друга. Тези договори определят показатели и задължения, които трябва да се изпълняват от държавните предприятия и предвиждат санкции, които да бъдат наложени в случай на неизпълнение. Задълженията за извършване на универсалната пощенска услуга и услугата от общ икономически интерес за разпространение на периодични издания са възложени на „Български пощи“ ЕАД със Закона за пощенските услуги и ПМС № 113/2020 г.

<p>Корпоративно управление на държавните предприятия: собственост и надзорна функция</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Изграждане на капацитет на ключови участници в процеса на управление на държавните предприятия. <ul style="list-style-type: none"> - Да се разработи и внедри програма за изграждане на капацитет по управление на държавни предприятия за обучение и консултиране на лицата, натоварени с управлението на държавни предприятия, включително, но не само: субекти на държавната собственост и надзора на държавни предприятия (АППК, ресорни министерства, МФ), бордове на държавни предприятия и техните комитети, членове на изпълнителното ръководство на държавни предприятия. - Да се имат предвид всички нива на управление и експертна дейност (потенциални и действащи членове на бордовете и изпълнителното ръководство на ДП, ключов персонал на експертно ниво в държавни предприятия, персонал в звената за ДП на ресорните министерства и пр.) за включване в редовни програми за обучение, партньорски обмен, официални програми за въвеждане в работата и професионално ориентиране и текущи възможности за обучение. 	<p>Средносрочен приоритет</p>
<p>Развитие на частния сектор на пазари, доминирани от държавни предприятия</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Евентуално листване на миноритарни дялове от държавни предприятия на Българската фондова борса. <ul style="list-style-type: none"> - Да се разработи стратегия за избрани държавни предприятия с висок потенциал за листване на миноритарните им дялове на местния фондов пазар, като бъде изготвен подробен план за действие за укрепване на практиките им на корпоративно управление, подобряване на финансовите им резултати и повишаване на нивото им на прозрачност. - Да се помисли за възможността да се потърси съдействие от международни финансови организации и инвестиционни консултанти, които да помогнат за индивидуалната подготвеност на избраните държавни предприятия и за избора на правилни инструменти. 	<p>Средносрочен до дългосрочен приоритет</p>

Приложение 1: Добри практики за оценка и управление на ефективността на държавните предприятия

При държавните предприятия ефективното управление на дейността следва да възприема елементи от най-добри практики както в публичния, така и в частния сектор. ОИСР, чрез своите насоки за корпоративно управление, предоставя обширни предложения относно наблюдението и управлението на ефективността. Техен основен принцип е, че държавата трябва да действа като информиран и активен собственик, като по този начин гарантира, че управлението на държавните предприятия е прозрачно и отговорно, с висока степен на професионализъм и ефективност. От този принцип произтичат допълнителни отговорности на държавата, като:

1. определяне на широки мандати и цели за държавните предприятия и наблюдение на тяхното изпълнение;
2. създаване на системи за наблюдение, които позволяват на субекта на собственост да извършва одит и оценка на представянето на ДП;
3. установяване на политика за възнагражденията на членовете на управителните съвети, която ще отстоява дългосрочните и средносрочните интереси на предприятието, като същевременно привлича квалифицирани специалисти.

Първите две са от основно значение за управлението на ефективността като дисциплина, тъй като се отнасят до определянето и наблюдението на оперативни цели. Последното се отнася до начина, по който субекта на собственост трябва да стимулира съветите на директорите като изисква изпълнение на критериите за ефективност.

Най-добрите практики за оценка на изпълнението и управление на държавните предприятия включват:

- **Формализиране на системите за оценка чрез договори и показатели за изпълнение.** Договорите за изпълнение (или техни еквиваленти като споразумения или меморандуми) очертават годишните цели за изпълнение и трябва да се сключват между съвета на директорите и изпълнителното ръководство. Въпреки това, в редица държави (ОИСР, 2016 г.) договори за изпълнение се сключват между субекта на собственост и изпълнителното ръководство, което представлява отклонение от Насока II.Б. на ОИСР, която гласи, че държавата трябва да „позволи пълна оперативна автономия на държавните предприятия за постигане на определените им цели и да се въздържа от намеса в управлението на държавни предприятия“. Показателите за изпълнение следва да бъдат ясно дефинирани и да обхващат както финансовите, така и нефинансовите резултати, като например изпълнението на задълженията за изпълнение на обществена услуга.
- **Одит и отчитане на изпълнението.** Редовното отчитане на представянето на държавните предприятия както на ниво дружество, така и на ниво сектор чрез обобщени доклади е от решаващо значение за укрепване отчетността на държавата като собственик и води до подобряване на изпълнението. Добра практика за гарантиране качеството на докладване и точността на информацията, включена във финансовите отчети и годишния доклад, е въвеждането на функция за вътрешен одит и назначаването на външен одитор, който да докладва директно на Съвета на директорите.
- **Обвързване на оценката за изпълнение със стимули за изпълнителното ръководство.** В съответствие с насоките на ОИСР, съветите на директорите на държавните предприятия следва да отговарят за надзора и стимулирането на изпълнителното ръководство. Изготвянето на ясни и публични скали на заплащане, обвързани с представянето, позволяват повишаване както на прозрачността, така и на капацитета на държавните предприятия за привличане и задържане на подходящ мениджърски състав.

Приложение 2: Добри практики в изготвянето на обобщени доклади за държавните предприятия

Няколко страни в Европа са разработили системи за задълбочено и надеждно докладване за техните портфейли от държавни предприятия. Литва, Норвегия и Швеция са често цитирани като примери за най-добри глобални практики по отношение на мониторинга и публичното оповестяване на държавни предприятия. Тези страни предоставят изчерпателна информация за своите портфейли като цяло, както и моментни снимки на отделни държавни предприятия. Те оповестяват списък на всички държавни предприятия и размера на субсидиите/бюджетните кредити, които са им били предоставени през отчетната година. Те също така отчитат разходите, свързани с целите на публичната политика, които държавните предприятия осъществяват и съразмерното обезщетение, осигурено от държавния бюджет. Холандия предоставя интерактивен онлайн доклад както за целия си портфейл, така и за отделни държавни предприятия, което позволява на потребителите да анализират сектора от различен ъгъл.

Литва

Периодични доклади: <https://governance.lt/vkc-ataskaitos/#vvi-veiklos-ataskaitos>



Холандия

Годишни доклади: <https://www.regjeringen.no/en/topics/business-and-industry/state-ownership/id1336/>

Приложение 3: Изисквания за оповестяване и докладване съгласно Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия (ППЗПП)

Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК) поддържа електронно-информационна система за публичните предприятия със следните данни:

1. единен идентификационен код (ЕИК);
2. наименование, правна форма на предприятието, седалище и адрес на управление;
3. предмет на дейност на предприятието и четирицифрен код на основна икономическа дейност по КИД-2008;
4. капитал, разпределение на капитала, размер на участието в капитала;
5. имената на членовете на управителните и контролните органи и на лицата, представляващи предприятието;
6. дали предприятието е „голямо“ по смисъла на Закона за счетоводството;
7. счетоводните стандарти, които предприятието прилага;
8. органът, упражняващ правата на държавата в предприятието;
9. тримесечните и годишните финансови отчети, анализи и доклади за дейността на публичните предприятия, както и друга информация съгласно чл. 61;
10. обобщена информация по предприятия за прилагането на правилата и наличието на концентрация по чл. 28, ал. 5;
11. одобрените бизнес програми на публичните предприятия, както и отчети за степента на изпълнение на показателите, заложиени в бизнес програмите.

Публичните предприятия са длъжни да предоставят информация за актуализиране на данните по ал. 1 в срок до 5 работни дни след настъпване на промяната. АППК осигурява публичен достъп до данните по ал. 1, т. т. 1-10 на своята Интернет страница.

АППК изготвя обобщен годишен аналитичен доклад за публичните предприятия, включващ информация (най-малко) за:

1. държавния портфейл в публичните предприятия (обща стойност и структура);
2. изпълнението на политиката за участие на държавата в публичните предприятия през отчетния период;
3. финансовото и оперативното състояние на предприятията в края на отчетния период;
4. представянето на публичните предприятия и изпълнението на заложените стратегическите цели и планирани резултати;
5. оценка на степента на съответствие на дейността на публичните предприятия с приложимите стандарти за корпоративно управление и оповестяване;
6. състава на органите на управление и контрол, техните възнаграждения и извършените промени в тях.



WORLD BANK GROUP