



## **ОДИТЕН ДОКЛАД**

**№ 0600200120**

за извършен одит на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 304 от 23.08.2021 г. на Сметната палата (Протокол № 32)

## СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА .....	4
РЕЗЮМЕ .....	5
ВЪВЕДЕНИЕ .....	11
1. Основание и причини за извършване на одита .....	11
2. Обект на одита .....	11
ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД.....	14
1. Цели на одита .....	14
2. Обхват на одита .....	14
3. Одитни критерии .....	15
4. Одитна методология .....	15
4.1. Одитен подход.....	15
4.2. Методи за събиране и анализ на информацията .....	15
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ.....	16
I. Създадени условия за осъществяване на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала.....	16
1. Планиране на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала.....	16
1.1. Национални цели и приоритети на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала.....	16
1.2. Планиране на дейността на Министерството на икономиката.....	19
1.3. Мисия, визия и стратегически цели на Министерството на икономиката .....	22
1.4. Цели, относими към дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала към Министерството на икономиката .....	23
1.5. Финансиране на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала към Министерството на икономиката.....	29
1.6. Информация за изпълнение на целите, свързани с упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала към Министерството на икономиката.....	32
2. Администриране на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала от системата на МИ .....	34
2.1. Преструктуриране на държавното участие и контрол върху дейността на дъщерните дружества .....	36
2.2. Вътрешни правила във връзка с разрешения за разпоредителни сделки, кредити, учредяване на залог, ипотека и/или други обезпечения върху активи на ТД.....	41
2.3. Ред, условия и критерии за избор и назначаване на членове на органите за управление и контрол и ликвидатори на търговските дружества от системата на икономиката и дъщерните им дружества .....	43
2.4. Поддържане на регистър на ТД с държавно участие в капитала съгласно чл. 35 от ПРУПДТДДУК (отм.).....	45
2.5. Дейности по разпореждане с активи, финансови операции и определяне на органите за управление и контрол .....	46

3. Условия за осъществяване на процедурата по ликвидация на търговски дружества от системата на икономиката.....	52
3.1. Вътрешни правила, уреждащи процедурата по ликвидация на търговските дружества от системата на Министерството на икономиката .....	53
3.2. Анализ на ТД с държавно участие в капитала в процедура по ликвидация .....	56
3.3. Изследване на извадка от търговски дружества в процедура по ликвидация.....	57
II. Управление на държавното участие .....	60
1. Стратегическо и бизнес планиране, оценка и контрол върху резултатите на търговските дружества .....	60
1.1. Правна рамка и вътрешни правила.....	61
1.2. Планиране, оценка и контрол върху изпълнението на целите на търговските дружества	64
1.2.1. „Българска банка за развитие“ АД .....	64
1.2.2. „София Тех Парк“ АД.....	72
2. Контрол на възнагражденията в търговските дружества с държавно участие в капитала и в дружествата, които те контролират.....	76
2.1. Правила за определяне и контрол на възнагражденията на органите за управление и контрол в търговските дружества с държавно участие в капитала .....	76
2.2. Контрол върху формирането на възнагражденията на ръководните органи на дружествата от системата на икономиката .....	81
2.3. Наблюдение и контрол върху формирането на средствата за работни заплати в търговските дружества с държавно участие в капитала .....	86
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	88
ПРЕПОРЪКИ.....	90
ОПИС НА ПРИЛОЖЕНИЯТА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0600200519.....	95
Приложение № 1 .....	96
Приложение № 2 .....	101
Приложение № 3 .....	104
Приложение № 4 .....	106
ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТНИЯ ДОКЛАД.....	107

## СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

ББР	Българска банка за развитие
БНБ	Българска народна банка
ЕАД	Еднолично акционерно дружество
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСК	Едноличен собственик на капитала
ГФО	Годишен финансов отчет
ДМА	Дълготрайни материални активи
ДР	Допълнителни разпоредби
ЗББР	Закон за Българската банка за развитие
ЗМСП	Закон за малките и средните предприятия
ЗПСК	Закон за приватизация и следприватизационен контрол
ЗПУКИ	Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
ЗСП	Закон за Сметната палата
ЗСч	Закон за счетоводството
ЗТР	Закон за търговския регистър
ЗФУКПС	Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
МИ	Министерство на икономиката
МС	Министерски съвет
МСВОИ	Международни стандарти на Върховните одитни институции
МСП	Малки и средни предприятия
МУ	Методически указания
НАП	Национална агенция за приходите
НИРД	Научноизследователска и развойна дейност
НКИЗ	Национална компания Индустриални зони
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ПРУПДТДДУК	Правилник за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала
РМС	Решение на Министерския съвет
СД	Съвет на директорите
СУК	Система за управление и контрол
СФУК	Система за финансово управление и контрол
ТД	Търговски дружества
ТДДУК	Търговски дружества с държавно участие в капитала
ТЗ	Търговски закон
ТР	Търговски регистър
УП	Устройствен правилник
УС	Управителен съвет

## РЕЗЮМЕ

Докладът е съставен в резултат на извършен одит на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в търговските дружества (ТД) с държавно участие в капитала за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.

Обект на одита е дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала. Анализирани и оценени са адекватността на създадените условия (планиране на дейността; последователно прилагане на вътрешните правила и процедури, осигуряващи спазването на правната рамка и защита на обществения интерес; осъществяване на ликвидационната процедура в подходящи срокове и при оптимална полза за държавата), както и ефективното управление на държавното участие и контрол по изпълнение на целите на ТД (дефинирани адекватни цели, действия и мерки за тяхното постигане, и индикатори за измерване на изпълнението на целите в ТД с държавно участие в капитала и в дружествата, които те контролират; осъществяване на надеждна оценка и контрол за постигане на целите; коректното определяне на възнаграждения на органите за управление и контрол на ТД и осъществен мониторинг на средствата за работни заплати в ТД).<sup>1</sup>

В резултат от извършването на одита са формирани следните основни констатации и оценки:

1. Създадените условия по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала (определени цели и показатели, и приети вътрешни правила в тази връзка) не осигуряват в достатъчна степен ефективното планиране на дейността на МИ, преобразуване, разпореждане с активи, финансови операции и определяне на органите за управление и контрол, и осъществяване на процедури по ликвидация на ТД от системата на икономиката.

1.1. Планирането на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала не е достатъчно ефективно и не е ясно по какъв начин посочената дейност допринася за постигане на мисията и стратегическите цели на водената от МИ обществена политика, свързана с повишаване конкурентоспособността на икономиката, осигуряване на икономически растеж и ръст на износа, създаване и развитие на индустриална и иновационна инфраструктура, намаляване на административната тежест за бизнеса, подпомагане на малките и средни предприятия и други.

Основната причина, обуславяща установените слабости при планирането на дейността, произтича от липсата на официална, публично оповестена стратегия (цели и приоритети) на държавата, която да обосновава участието ѝ в стопанската дейност чрез публичните предприятия, ясно да очертае мисията, визията и конкретните цели на това участие (финансови и нефинансови) и да определи ролята и отговорностите на държавните органи, в т.ч. на министъра на икономиката, за тяхното изпълнение.

Другата причина е свързана с наличието на непълноти във вътрешните актове на МИ за планиране и отчитане на дейността. Въведеният вътрешен ред в МИ за планиране и отчитане на дейността, не съдържа изчерпателни изисквания и контролни процедури за формулиране на цели в съответствие с концепцията SMART<sup>2</sup> и за осъществяване на контрол по отношение синхронизиране на целите, заложили в програмния бюджет и документа „Цели на администрацията“, както и по отношение пълнотата, точността и надеждността на данните за изпълнение на целите. В резултат, определените показатели не позволяват коректно измерване на ефективността на изпълняваните функции по управление на ТД с държавно участие в капитала от системата на Министерството.

<sup>1</sup> Основният въпрос, специфичните въпроси и подвъпроси, които са изследвани при извършването на одита, са представени в Приложение № 1 към доклада.

<sup>2</sup> Specific (конкретна); Measurable (измерима); Attainable (достижима); Relevant (уместна, с практическо значение); Time-bound (определена във времето).

1.2. През одитирания период основният нормативен акт, уреждащ упражняването на правата на държавата върху дялове и акции на търговски дружества е ПРУПДТДДУК (отм.)<sup>3</sup>. В него са регламентирани правомощия на едноличния собственик на капитала в ТД с държавно участие във връзка с: разпоредителни сделки с дълготрайни активи, сключване на договори за кредити, учредяване на залог, ипотека и/или други обезпечения върху активи на търговските дружества; избор и назначаване на членове на органи за управление и контрол и ликвидатори, и други. Правилникът не регулира извършването на изброените действия и сделки при осъществяването им от ТД с държавно участие, които не са еднолични. Също така не е ясно и еднозначно определено доколко разпоредбите на ПРУПДТДДУК (отм.) са приложими спрямо дъщерни компании на ТД с държавно участие.

В нормативната уредба и във вътрешните правила на МИ не са регламентирани ред, условия и критерии, които да се прилагат при вземането на решение за промяна на субекта, който да упражнява правата на собственост в едно ТД – т.е. дали правата на собственост да се упражняват пряко от министъра или дружеството да стане дъщерно и тези права да се прехвърлят на съответното холдингово дружество чрез увеличаване на неговия капитал с непарична вноска. Към 31.12.2019 г. 56 на сто от стойността на дълготрайните материални активи<sup>4</sup> на консолидирано ниво на ТД от системата на икономиката, са собственост на дъщерни дружества и министърът на икономиката няма преки правомощия за вземане на решения във връзка с тяхното разпореждане, тъй като правата на собственост в тези дружества следва да се упражняват от ръководството на съответния холдинг.

С приетият през 2019 г. Закон за публичните предприятия (ЗПП)<sup>5</sup>, в сила от 01.01.2020 г., неяснотата по отношение на основната правна рамка, относима към дъщерните дружества е преодоляна. В чл. 2, ал. 1, т. 2 на ЗПП е посочено, че дъщерните дружества на търговските дружества с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала са публични предприятия, т.е. следва да прилагат изискванията на закона и правилника за неговото прилагане.

1.3. Дейностите по предоставяне на разрешения за разпоредителни сделки с дълготрайни активи, сключване на договори за кредити, учредяване на залог, ипотека и/или други обезпечения върху активи на ТД с държавно участие са регламентирани във вътрешните правила и процедури на МИ. Установени са следните пропуски: възможност за неосъществяване на контрол върху посочените сделки и финансови операции на ТД с държавно участие, в които държавата не е едноличен собственик на капитала, когато сделките и операциите не са включени в предварително обявения дневен ред за провеждане на Общо събрание на акционерите или съдружниците; липса на изискване за извършване на последваща оценка постигнати ли са целите, очакваните ефекти и ползи, посочени в обосновките за искане на разрешения за сделките/финансовите операции и изготвените становища към тях; липса на въведен вътрешен ред за осъществяване на контрол по отношение на сделките и операциите на дъщерните дружества от МИ или от холдинговите компании.

В рамките на одитирания период изборът на членове на органите за управление и контрол и на ликвидаторите на ТД с държавно участие и техните дъщерни дружества се осъществява без прозрачна конкурсна процедура, основана на професионалните умения, компетенции и опит на кандидатите, и без съобразяване с предмета на дейност на съответното дружество. Това се дължи основно на непълнота на действащите през периода ПРУПДТДДУК (отм.) и вътрешни актове, в които не е регламентиран процес за осигуряване на професионално ръководство на дружествата, която слабост е частично преодоляна по отношение на правната рамка с приемането на ЗПП.

<sup>3</sup> Правилник за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала (отм.), чл. 1.

<sup>4</sup> В т.ч. имоти, машини и съоръжения.

<sup>5</sup> Обн., ДВ, бр. 79 от 08.10.2019 г.

1.4. Във вътрешните правила на МИ не са предвидени изисквания по отношение на начина, критериите и условията, които следва да бъдат съобразени при определяне и продължаване на срока по чл. 266, ал. 2 от ТЗ за завършване на ликвидацията, включително регламентиращи документирането на мотиви за взетото решение. Липсват и конкретни изисквания за регулярно проследяване на работата на ликвидатора, с оглед осигуряване на обоснована продължителност и своевременно приключване на процедурите по ликвидация, и предприемане на адекватни коригиращи действия за предотвратяване на неоснователно забавяне на процедурите и разпиляване на имуществото на ТД в ликвидация от системата на икономиката.

Въвеждането на адекватни вътрешни процедури и контролни дейности, и утвърждаването на практики, за прехвърлянето на отделни обекти от ликвидационното имущество по реда на чл. 268, ал. 2 от ТЗ, за разпределяне на имуществото, останало след удовлетворяване на кредиторите между съдружниците, съответно между акционерите, и по упражняване на мониторинг и контрол от страна на МИ върху работата на ликвидаторите в тази връзка, имат потенциал за създаване на условия за реална защита на обществения интерес.

Посочените слабости на вътрешните правила създават условия за твърде дълго продължаване на процедурата по ликвидация на ТД и пораждаат риск за допълнителни разходи и пропуснати ползи за държавата. Средната продължителност на процедурите по ликвидация в системата на МИ е над 17 години.<sup>6</sup>

2. През одитирания период управлението на държавното участие и контролът по изпълнение на целите на търговските дружества не са достатъчно ефективни.

2.1. Бизнес планирането в едноличните ТД от системата на икономиката обхваща период от три години, като основен акцент при разработване на бизнес програмите е поставян върху планирането и постигането на определени финансови цели и показатели. Това разбира се е важно и необходимо условие за финансова стабилност на ТД и за тяхното устойчиво развитие и произтича най-вече от изискванията за съдържание на бизнес програмите, посочени в ПРУПДТДДУК (отм.) и вътрешните правила на министерството. Наред с това обаче, бизнес планирането не следва да се ограничава само до финансови параметри, тъй като голяма част от дружествата (било то самостоятелно или посредством контролирани от тях дъщерни дружества) имат функции по предоставяне на обществени услуги и/или участват в изпълнението на национални и/или секторни политики на държавата, стратегии и др., което предполага планиране и на редица нефинансови цели и показатели за тяхното изпълнение.

В обхвата на изискванията за бизнес планиране, регламентиращи в ПРУПДТДДУК (отм.) и във вътрешните правила на министерството не са включени дружествата, в които държавата (чрез министъра на икономиката) не е едноличен собственик на капитала, но в които държавното участие е мажоритарно (т.е. над 50 на сто), както и дъщерните дружества, които са собственост на холдингови дружества с 50 и над 50 на сто държавно участие. По този начин планирането в тези търговски дружества не е обект на анализ и контрол от страна на министъра.

2.2. През одитирания период не е осигурена и достатъчна публичност по отношение на целите на ТД от системата на икономиката и по напредъка и степента на тяхното изпълнение, което не предоставя възможност за осъществяване на ефективен обществен контрол върху дейността на дружествата.

Голяма част от непълнотите в правната рамка, действаща през одитирания период, са преодолени с приемането на ЗПП (в сила от 01.01.2020 г.) и правилника за неговото прилагане (в сила от 05.05.2020 г.), където на нормативно ниво е регламентирано, че търговските

---

<sup>6</sup> Например „Месокомбинат-Плевен“ АД (п.) е в процедура по ликвидация над 20 години, въпреки че още към 2007 г. имуществото на дружеството е осребрено и всички кредитори са удовлетворени. Загубени са над 1 (един) милион лева, което показва, че държавните интереси не са защитени в достатъчна степен.

дружества с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала, както и техните дъщерни дружества са публични предприятия, които имат задължение да изготвят бизнес програми, вкл. да включват в тях нефинансови цели и индикатори за измерване на изпълнението. С новоприетите нормативни актове са повишени и изискванията за публичност на дейността и изпълнението на целите на търговските дружества, с което е осигурена възможност за по-добра информираност на заинтересованите страни и за осъществяване на по-ефективен обществен контрол.

2.3. Формулираните констатации и оценки в резултат на изпълнените одитни процедури не позволяват достигане до обосновано заключение, че Българската банка за развитие (ББР) АД и дъщерните ѝ дружества са обект на ефективен контрол и че очакваните ползи за обществото от тяхната дейност са постигнати в достатъчна степен.

Законът за ББР, освен че дефинира цели и приоритети в дейността на банката като „инструмент“ на държавата при реализирането на определени политики, дава възможност и за чисто търговско кредитиране. Посоченото обстоятелство, особено предвид липсата на индикатори за измерване на изпълнението на стратегическите цели на Групата ББР, както и на ясен фокус върху приоритетни отрасли, производства и сектори на икономиката, към които да се насочват ресурсите на ББР АД и дъщерните ѝ дружества, поражда риск при осъществяване на дейността си, банката да се отклони от своята основна мисия (а именно да спомага за развитието на българската икономика, като насърчава износа и подпомага реализацията на икономическата политика на държавата по отношение на малките и средните предприятия) и да насочва значителни ресурси за кредитиране на големи предприятия.

През одитирания период от ББР АД и дъщерните на банката дружества са привлечени значителни ресурси и са реализирани редица мерки и програми за директно и индиректно финансиране и подпомагане на малкия и среден бизнес в различни сектори на икономиката. Кредитите, предоставени на малки и средни предприятия (МСП) предобладаващо са насочени към предприятия, занимаващи се с производство и разпределение на енергия.

Наред с това, категорията на големите предприятия също е обект на съществено кредитиране, като насочените към тях финансови ресурси представляват близо една втора от кредитния портфейл на банката. Анализът на стойността на кредитния ресурс, насочен към отделните категории предприятия (МСП и големи предприятия) дава индикации, че голяма част от акумулираните средства от депозити са използвани основно за кредитиране на големи предприятия. При тези кредити водещ под-отрасъл е производството на тютюневи изделия, с близо 50 процентен дял към 31.12.2018 г. и към 31.12.2019 г. от предоставените кредити. Сред другите дружества с кредитна експозиция, надхвърляща 10 на сто от общата стойност на отпуснатите кредити през периода могат да се посочат: предприятие за производство на кокс и рафинирани нефтопродукти; търговска верига за техника; и дружество, работещо в сферата на телекомуникациите и далекосъобщенията и др. От кредитите на големи предприятия, малко над една трета са кредитите, предоставени на едно предприятие, работещо в сектора на тютюневата промишленост.

Въпреки активната дейност на Групата ББР, липсата на индикатори за измерване на изпълнението на стратегическите цели на банката, както и на идентифицирани приоритетни проекти и/или сектори на икономиката, имащи потенциал за развитие и нуждаещи се от целенасочена подкрепа, не осигуряват условия за осъществяване на ефективен контрол и установяване на ясна взаимовръзка между цели и реализирани мерки и схеми за финансиране и подпомагане на бизнеса, и затрудняват извършването на обективна оценка дали и доколко ресурсите на банката са използвани ефективно, с оглед насърчаване на икономическия растеж и повишаване конкурентоспособността на бизнеса, и в частност на МСП.

2.4. Поради непълнота на действащите през одитирания период ПРУПДТДДУК (отм.) и вътрешни актове на МИ, осъщественият контрол от МИ по отношение на бизнес планирането



в „София Тех Парк“ АД не е достатъчно ефективен. В бизнес програмата на дружеството не са определени срокове и отговорни звена за постигане на предвидените мерки и индикатори за измерване на изпълнението на нефинансовите цели, вследствие на което последните не отговарят в достатъчна степен на концепцията SMART.

3. Контролът на възнагражденията в ТД с държавно участие в капитала от системата на икономиката и в дъщерните им дружества е необходимо да се подобри.

3.1. Нормативно определените критерии и показатели за определяне на възнагражденията на органите за управление и контрол, особено при дружества с висока стойност на активите и голяма численост на персонала, не осигуряват достатъчна мотивация (в материален аспект) на техните ръководства да се стремят към подобряване на резултатите от дейността на дружествата, които управляват.

Основна част от дружества от системата на икономиката имат предмет на дейност и функции, които не се осъществяват на пазарен принцип, а са специфични и свързани с предоставяне на обществени услуги и/или с определени аспекти на държавни и/или секторни политики и стратегии – например преодоляване на вредните последици от добивната промишленост и подобряване качеството на околната среда и водите<sup>7</sup>; подобряване на условията за инвестиции и привличане на инвеститори<sup>8</sup>; научноизследователска дейност и развитие на иновациите, и тяхното по-широко прилагане в бизнеса<sup>9</sup>; и др. В тези случаи обвързването на възнагражденията на органите за управление и контрол само с финансови и обемни показатели не е напълно подходящо, тъй като резултатите от дейността на такива дружества следва да се измерват най-вече с постигането на нефинансови цели и ползи (ефекти) за обществото.

3.2. През одитирания период осъществяваният контрол на възнагражденията на ръководните органи не е прилаган към ББР АД и дъщерните на банката дружества.

Възнагражденията на членовете на Управителния съвет на ББР АД са значително (около два пъти) по-високи от тези на Управителния съвет на Българската народна банка (БНБ). Допълнително членовете на Управителния съвет на ББР АД са участвали и в ръководните органи на дъщерните на банката дружества, като за заеманите позиции в някои от тях са получавали възнаграждение, съпоставимо (около 30 на сто) с възнагражденията им като членове на Управителния съвет на банката. Посочената практика не осигурява условия за осъществяване на ефективен контрол върху възнагражденията на ръководните органи в дъщерните на ББР АД дружества, тъй като в тези случаи едно лице може да участва, както при вземането на решение за собственото си назначаване в ръководството на дъщерното дружество, така и при определяне на възнаграждението, което да получава на съответния ръководен пост.

*През одитирания период непълната и нееднозначна (т.е. подлежаща на различни тълкувания) правна рамка, пропуските във вътрешните правила на Министерството и слабостите на плановете документи не създават условия, осигуряващи в достатъчна степен ефективното осъществяване на дейността по упражняване правата на държавата в ТД от системата на МИ. Необходими са допълнителни усилия, насочени към:*

- *определяне на стратегия за участието на държавата в капитала на публичните предприятия, на които министърът на икономиката е принципал;*
- *подобряване на процесите по планиране и мониторинг на изпълнението, с оглед определяне на цели на МИ, отговарящи на изискванията на концепцията SMART и осигуряване на пълнота, точност и надеждност на данните за изпълнението им;*

<sup>7</sup> „Еко Антрацит“ ЕАД и „Екоинженеринг – РМ“ ЕООД.

<sup>8</sup> „Национална компания индустриални зони“ ЕАД.

<sup>9</sup> „София Тех Парк“ АД.

- *утвърждаване и прилагане на вътрешни правила и критерии за реструктуриране на ТД от системата на икономиката;*
- *осъществяване на мониторинг и контрол в МИ на управлението на дъщерните дружества от холдинговите дружества;*
- *въвеждане на ред, условия и критерии за избор на членове на органи за управление и контрол и ликвидатори на ТД от системата на икономиката и дъщерните им дружества;*
- *въвеждане и прилагане на вътрешни правила за осигуряване на обоснована продължителност и своевременно приключване на процедурите по ликвидация;*
- *иницииране на промени в ЗББР, с които еднозначно и ясно да се определи дали и с каква цел ББР може да кредитира големи предприятия, да се осигури прозрачност, както и задължения за извършване на мониторинг от принципала по отношение изпълнението на целите и приоритетите на банката;*
- *допълване на вътрешните правила за стратегическо и бизнес планиране, оценка и контрол върху резултатите от дейността с обхващане на всички ТД с над 50 на сто държавно участие в капитала (а не само ЕТД) от системата на икономиката (вкл. ББР АД), и в техните дъщерни дружества;*
- *определяне на механизъм за периодичен (годишен) мониторинг на изпълнението на нефинансовите цели и показатели, и анализ и оценка на общественото полезна ефект от дейността на отделните ТД от системата на икономиката;*
- *иницииране на промени в нормативните изисквания за определяне на възнагражденията на членовете на изпълнителните и контролните органи на публичните предприятия, така че да отразяват в достатъчна степен спецификата в дейността на дружествата и усилията на техните ръководства към постигане на резултати и ползи за обществото и др.*

Отговорност за управленските решения по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор през одитирания период носи Емил Караниколов, министър на икономиката за одитирания период.

Отговорността на Сметната палата се свежда до изразяване на обосновано заключение за ефективността и ефикасността на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала.

Одитът е извършен в съответствие с Международно признатите одитни стандарти, издадени от Комитета за одитни стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ.

## ВЪВЕДЕНИЕ

### 1. Основание и причини за извършване на одита

Одитът е извършен на основание чл. 38, ал. 1, във връзка с чл. 5, ал. 1, т. 3, и чл. 6, ал. 3, т. 1 от Закона за Сметната палата и Заповед № ОД-06-02-001 от 27.04.2020 г., издадена от г-н Тошко Тодоров, заместник-председател на Сметната палата за възлагане на одит на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в търговските дружества (ТД) с държавно участие в капитала за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.

Одитът е планиран за изпълнение в Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2020 г., като е предвидено да бъде извършен в МИ.

Основните мотиви за включване в Годишната програма за одитна дейност на Сметната палата за 2020 г. на предложената тема за одит са базирани на високия обществен интерес към упражняването на правата на държавата в ТД с над 50 на сто държавно участие в капитала, обусловен от факта, че министърът на икономиката е едноличен собственик на капитала на дружества, притежаващи множество имоти държавна собственост. Извършването на този одит позволява идентифициране и оценяване на проблеми в осъществяваната от министъра на икономиката дейност, и даване на препоръки, които да предоставят възможности за подобрене, в това число по отношение на процесите по управление, осигуряване на условия за законосъобразно и целесъобразно изпълнение на дейностите, адекватно използване на ресурсите, както и повишаване качеството на предлаганите от дружествата услуги.

### 2. Обект на одита

2.1. Обект на одита е дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала.

Министърът на икономиката е централен едноличен орган на изпълнителната власт, който разработва, организира, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на икономиката, като ръководи и представлява МИ.<sup>10</sup>

Министерството на икономиката е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище в гр. София, ул. Славянска № 8.<sup>11</sup> С Устройствения правилник (УП) на МИ<sup>12</sup> се уреждат неговите функции, организация на работа и численост на персонала.<sup>13</sup>

През одитирания период основният нормативен акт, който урежда реда за упражняване правата на държавата върху дялове или акции на търговски дружества е Правилникът за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала<sup>14</sup> (ПРУПДТДДУК, отм.).<sup>15</sup>

Законът за публичните предприятия<sup>16</sup> и Правилникът за неговото прилагане<sup>17</sup>, които влизат в сила след одитирания период, отразяват редица основни препоръки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие относно доброто управление и ефективната дейност на публичните предприятия.<sup>18</sup>

<sup>10</sup> Чл. 3 от УП на МИ.

<sup>11</sup> Чл. 2, ал. 1 от УП на МИ.

<sup>12</sup> Приет с ПМС № 447 от 23.12.2014 г., обн., ДВ, бр. 108 от 30.12.2014 г., в сила от 01.01.2015 г., посл. изм., бр. 42 от 28.05.2019 г., в сила от 1.06.2019 г.

<sup>13</sup> Чл. 1 от УП на МИ.

<sup>14</sup> Приет с ПМС № 112 от 23.05.2003 г., обн., ДВ, бр. 51 от 03.06.2003 г., отм., бр. 40 от 05.05.2020 г., в сила от 05.05.2020 г.

<sup>15</sup> Чл. 1 от ПРУПДТДДУК (отм.).

<sup>16</sup> Обн., ДВ, бр. 79 от 08.10.2019 г., изм., бр. 100 от 20.12.2019 г., в сила от 01.01.2020 г.

<sup>17</sup> Приет с ПМС № 85 от 30.04.2020 г., обн., ДВ, бр. 40 от 05.05.2020 г., в сила от 05.05.2020 г.

<sup>18</sup> Работен документ РД-П-07 за проучване на правната рамка.

2.2. Министерският съвет упражнява правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала при условията, по реда и чрез органите посочени в ПРУПДТДДУК (отм.).<sup>19, 20</sup> Министерският съвет с разпореждания определя дружествата от системата на икономиката, по отношение на които министърът на икономиката упражнява правата на собственост на държавата върху акции и дялове от капитала.<sup>21</sup>

Министърът на икономиката: упражнява правата на собственост на държавата и възлага управлението на едноличните ТД с държавно имущество от системата на икономиката; осъществява правата на държавата като акционер или съдружник в търговските дружества от системата на икономиката; реструктурира държавното участие в капитала на търговските дружества от системата на икономиката.<sup>22</sup> При изпълнение на правомощията си министърът на икономиката се подпомага от заместник-министри.<sup>23</sup> Министърът делегира с писмена заповед правомощия на заместник-министрите и определя техните функции.<sup>24</sup>

Министерството на икономиката е организирано в дирекции, които подпомагат министъра на икономиката при осъществяване на правомощията му, осигуряват технически дейността му и извършват дейности по административното обслужване на юридическите лица и гражданите.<sup>25</sup> Водещата дирекция в МИ, на която са възложени функции по мониторинг и контрол на ТД от системата на икономиката е дирекция „Индустиални отношения и управление на държавното участие“ (ИОУДУ)<sup>26</sup>.

Функциите на дирекция ИОУДУ са регламентирани в чл. 27 от УП на МИ и във Вътрешните правила за организацията и дейността (ВПОД) на дирекцията<sup>27</sup>.

Дирекция ИОУДУ е с обща численост на персонала 25 щатни бройки, в т.ч. директор<sup>28</sup> и е структурирана в три отдела: отдел „Управление и реструктуриране на държавното участие“, отдел „Индустиални отношения“ и отдел „Реституция и приватизационен архив“, чиито функции и задължения са регламентирани във Функционалната характеристика на дирекцията и във ВПОД на дирекция ИОУДУ.<sup>29</sup>

Функции във връзка с изпълнение на дейностите по управление на държавното участие в ТД от системата на МИ са възложени и на: дирекция „Финанси и управление на собствеността“<sup>30</sup>, дирекция „Правна“<sup>31</sup>, дирекция „Връзки с обществеността и протокол“<sup>32</sup>,

<sup>19</sup> Чл. 2 от ПРУПДТДДУК (отм.).

<sup>20</sup> Разпоредбите на Раздел II от ПРУПДТДДУК регламентират дейността по образуване, преобразуване и прекратяване на търговски дружества с държавно участие в капитала и преобразуване и прекратяване на преобразувани в търговски дружества държавни предприятия.

<sup>21</sup> **Одитно доказателство № 3** (т. 1)

<sup>22</sup> Чл. 5, ал. 1, т. 30 от УП на МИ.

<sup>23</sup> Чл. 7 от УП на МИ.

<sup>24</sup> Чл. 4, ал. 2 от УП на МИ.

<sup>25</sup> Чл. 2, ал. 2 от УП на МИ

<sup>26</sup> Чл. 27 от УП на МИ.

<sup>27</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 3.3)

<sup>28</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 6)

<sup>29</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 3.3 и т. 5.1)

<sup>30</sup> Чл. 19 от УП на МИ: т. 1. прилага националната бюджетна политика и бюджетно законодателство; т. 2. осигурява финансово-счетоводните, бюджетните и стопанските дейности на администрацията; 3. участва в процеса на управление на бюджетните средства на Министерството в съответствие с принципите за законосъобразност, икономичност, ефективност, ефикасност и публичност; т. 6 съставя годишен финансов отчет на администрацията и сборен на Министерството; т. 7. изготвя ежемесечните и тримесечните отчети за касовото изпълнение на бюджета, на сметките за средствата от ЕС и на сметките за чужди средства, като осигурява своевременното им представяне пред съответните институции; т. 8. разработва проекта на годишен бюджет и средносрочната бюджетна прогноза за системата на Министерството съгласно нормативната уредба и указанията на Министерството на финансите и в програмен формат.

<sup>31</sup> Чл. 20, т. 11 от УП на МИ - дава становища по законосъобразността на пълномощните за участие на представителите на държавата в общите събрания на търговските дружества, в които министърът упражнява правата на държавата като съдружник или акционер, съобразно отрасловата си компетентност.

<sup>32</sup> Чл. 21, т. 9 от УП на МИ (изм. – ДВ, бр. 49 от 2018 г., в сила от 1.07.2018 г.) подготвя необходимите документи за задграничните командировки на изпълнителните директори на едноличните търговски дружества с държавно участие, в които правата на държавата като собственик на капитала се упражняват от министъра.

дирекция "Информационно и комуникационно осигуряване и управление при кризисни ситуации"<sup>33</sup> и дирекция „Вътрешен одит“<sup>34</sup>.

2.3. Мисията на МИ е да води ясна и прозрачна икономическа политика, която защитава държавния и обществен интерес, и е основана на европейските принципи. Стратегическа цел на МИ е изграждането на конкурентоспособна икономика, която ще осигури растеж и развитие на България, насърчаване и ускоряване на инвестициите и конкурентоспособността. Политиките на МИ са "Устойчиво икономическо развитие и конкурентоспособност" и "Ефективното външноикономическо сътрудничество". Важни аспекти на политиките на МИ са повишаване на конкурентоспособността на българската икономика, формиране на значим сектор на конкурентоспособни МСП, стимулиране на инвестиционната активност и ускорен ръст на износа, включително създаване на благоприятна бизнес среда и насърчаване на инвестициите в технологични и иновативни производства, развитие на публично - частното партньорство, стимулиране на конкуренцията при запазване на обществен интерес, изграждане на икономика на знанието.<sup>35, 36</sup>

Сред основните цели на Бюджетна програма – 2000.01.08 „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост” са: осигуряване на ефективно функциониране, управление и реструктуриране на ТД, в които министърът на икономиката упражнява правата на собственост в капитала с цел защитата на държавния интерес; и отстраняване на щетите, нанесени на околната среда от добива и преработката на природни ресурси.<sup>37</sup>

2.4. Действащите ТД, в които министърът упражнява правата на държавата, функционират и осъществяват дейности, свързани с експортно застраховане; придобиване, управление, оценка и продажба на участия в български и чуждестранни дружества, свързани с осигуряване на максимален дивидент за държавата от притежаваната от нея собственост; отдаване под наем на оборудване, търговски площи и съоръжения; изграждане, управление и развитие на научно-технологични паркове и друга проиновативна инфраструктура; дейности предвидени в чл. 2, ал. 1 и ал. 2 от Закона за кредитните институции и др.

По баланса на МИ към 31.12.2019 г. са заведени дялове, акции и съучастия в размер на 2 262 056 010 лв.<sup>38</sup> Дружества с държавно участие в капитала, в които МИ притежава дял са 97 бр. към 31.12.2019 г. От тях 54 са действащи ТД, 22 дружества са в процедура по ликвидация, а 21 дружества са в процедура по несъстоятелност. Увеличението, в сравнение с 2018 г. е в размер на 62 896 380 лв. Действащите ТД по баланса на МИ към 31.12.2019 г. са: 5 дружества със 100 на сто държавно участие в капитала на стойност към края на годината в размер на 1 369 239 347 лв.; 2 дружества с над 51 на сто държавно участие в капитала на стойност към края на годината в размер на 872 782 210 лв.; 5 асоциирани предприятия с над 20 на сто държавно участие в капитала на стойност към края на годината в размер на 18 443 575 лв.; 38 действащи дружества с под 20 на сто държавно участие в капитала на стойност към края на годината в размер на 166 074 лв.

<sup>33</sup> Чл. 24, т. 24 - поддържа регистри и база данни за юридически лица и еднолични търговци – потенциални производители/доставчици на основна гражданска продукция и услуги от национално и отраслово значение за военно време, и предлага създаването на военновременни запаси в търговските дружества от системата на икономиката; т. 17. подпомага дружествата от системата на икономиката при разработване и поддържане на аварийните им планове и/или на плановете за защита на пребиваващите.

<sup>34</sup> Чл. 15, ал. 2 от УП на МИ.

<sup>35</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 10.1 и т. 10.2)

<sup>36</sup> Основополагащ документ по отношение планирането на цялостната дейност на министерството е Програмния бюджет, в който с тригодишен хоризонт на планиране, се определят стратегическите и оперативни цели на министерството, програмите, които се изпълняват за постигането им и необходимия бюджет за изпълнението им. За всяка от програмите се дефинират целите, предоставяните продукти/услуги, целевите стойности на показателите за постигане на очакваните резултати, както и организационните структури и дирекциите, отговорни за изпълнението. **Одитно доказателство № 2** (т. 1)

<sup>37</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 10)

<sup>38</sup> **Одитно доказателство № 7** (т. 6)

Три ТД с над 50 на сто държавно участие в капитала, в които министърът на икономиката упражнява правата на държавата, контролират дъщерни дружества, както следва: „Национална компания индустриални зони” ЕАД; „Държавната консолидационна компания“ (ДКК) ЕАД; и ББР АД.

## **ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД**

### **1. Цели на одита**

Настоящият одит има за цел:

1.1. Да представи на обществеността, законодателната и изпълнителната власт, и другите целеви потребители независима и обективна оценка за ефективността на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала.

1.2. Да се подпомогнат законодателната и изпълнителната власт и ръководството на одитирания обект относно идентифициране на слабостите и да се дадат препоръки за подобряване на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала.

### **2. Обхват на одита**

2.1. Основният одитен въпрос е: Ефективна ли е дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала?

Специфичните въпроси са:

а) Създадени ли са подходящи условия за осъществяване на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала?

б) Осъществяват ли се ефективно управление на държавното участие и контрол по изпълнение на целите на търговските дружества<sup>39</sup>?

Формулираните подвъпроси към специфичните въпроси са представени в Приложение № 1 към одитния доклад.

2.2. В обхвата на одитната задача са включени съществените области, свързани с: планирането на дейността по упражняване правата на държавата в ТД от системата на икономиката, и изпълнение на целите на МИ; спазване на изискванията по отношение на преобразуването, разпореждането с активи, извършването на финансови операции и определяне на състава на органите за управление и контрол на ТД; процедурата по ликвидация на дружества от системата на икономиката; стратегическото и бизнес планиране на ТД от системата на икономиката, оценка и контрол на дейността на ТД с държавно участие в капитала и в дружествата, които те контролират; и осъществяването на контрол на възнаграденията в ТД с държавно участие в капитала и в дружествата, които те контролират.

Одитираният период е от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.

2.3. От обхвата на одита са изключени дейностите, свързани с ДКК ЕАД и дъщерните ѝ дружества (включително ТД в ликвидация) предвид възникналата, в хода на изпълнение на одита, обективна необходимост от съобразяване на размера на одитните извадки от действащи ТД и дружества в процедура по ликвидация с разполагаемите човешки и времеви ресурси на одита. В тази връзка и в резултат от годишното планиране на одитната дейност, в Програмата за одитната дейност на Сметната палата на Република България за 2021 г. е включен одит на „Държавна консолидационна компания” ЕАД за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2020 г.

---

<sup>39</sup> Дружества с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала, в които министърът на икономиката упражнява правата на държавата и дружества, които са собственост на дружествата с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала.

### **3. Одитни критерии**

Критериите, спрямо които се оцени изпълнението на одитираната дейност и индикаторите към тях по всеки от одитните въпроси са посочени в Приложение № 1.

### **4. Одитна методология**

#### **4.1. Одитен подход**

Въз основа на оценката на одитния риск при изпълнение на одитната задача са използвани системно-ориентираният подход и резултатно-ориентираният подход.

Посредством резултатно-ориентирания подход се проучва изпълнението на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала при съпоставяне на установеното фактическо състояние с определените критерии. При прилагането на подхода фокусът е върху: планирането на ясни, конкретни, измерими цели на МИ, обвързани с обществената политика, водена от министерството и напредъка по изпълнението им; последователно прилагане на вътрешните правила и процедури, осигуряващи спазването на правната рамка и защита на обществения интерес, включително по отношение на създадените условия за професионално управление на ТД от системата на икономиката и дъщерните им дружества; осъществяване на ликвидационната процедура в подходящи срокове и при оптимална полза за държавата; дефинирани адекватни цели<sup>40</sup>, действия и мерки за тяхното постигане, и индикатори за измерване на изпълнението на целите в ТД с държавно участие в капитала и в дружествата, които те контролират, както и осъществяване на надеждна оценка и контрол за постигане на целите; коректното определяне на възнаграждения на органите за управление и контрол на ТД и осъществен мониторинг на средствата за работни заплати в ТД<sup>41</sup>.

Използването на системно-ориентирания подход дава възможност за оценяване на ключовите условия (стратегическо и оперативно планиране в МИ, последователно прилагане на вътрешните правила и процедури, осигуряващи спазването на правната рамка и защита на обществения интерес) и основни процеси (по планиране и изпълнение на целите на МИ; по преобразуването, разпореждането с активи, финансови операции и определяне на органите за управление и контрол на дружествата; по ликвидация на дружества; по стратегическо и бизнес планиране на ТД, оценка и контрол върху резултатите от дейността на дружествата; и по осъществяването на контрол на възнагражденията в дружествата), които имат съществен ефект върху постигането на мисията и стратегическата цел на МИ, свързана с повишаване на конкурентоспособността на българската икономика, формиране на значим сектор на конкурентоспособни МСП, стимулиране на инвестиционната активност и ускорен ръст на износа, включително създаване на благоприятна бизнес среда и насърчаване на инвестициите в технологични и иновативни производства, изграждане на икономика на знанието и др. Това дава възможност за установяване на слабости и анализиране на причините за тях и формулиране на полезни препоръки за преодоляването им.

#### **4.2. Методи за събиране и анализ на информацията**

За постигане целите на одита са използвани следните методи за събиране и анализ на данни и информация, и за получаване на одитни доказателства:

а) за събиране на информация: проучване на нормативни и вътрешни актове, стратегически документи за държавни политики, планови документи на МИ и отчети за тяхното изпълнение, анализи, въпросници, запитвания и др. Формирани и изследвани са две

<sup>40</sup> Стратегически (дългосрочни) цели и оперативни (средносрочни и краткосрочни) финансови и нефинансови цели.

<sup>41</sup> Дружества с държавно участие в капитала и дружества, които те контролират.

нестатистически одитни извадки<sup>42</sup>: извадка на действащи ТД през одитирания период с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала, в които министърът на икономиката упражнява правата на собственост на държавата, включваща две дружества („Българска банка за развитие“ АД и „София Тех Парк“ АД);<sup>43</sup> и извадка на ТД с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала, в които министърът на икономиката упражнява правата на собственост на държавата и са в процедура по ликвидация към 31.12.2019 г., включваща две дружества („Месокомбинат Плевен“ АД /л./ и „Божур“ ЕООД /л./)<sup>44</sup>.

б) за анализ на информацията: анализ на нормативната уредба относно упражняване на правата на държавата в ТД; анализ на документи относно национални цели и приоритети; анализ на планови документи на МИ; систематизиране и сравнителен анализ на събраната информация; съпоставяне с приложими изисквания; анализи на съотношения и тенденции, и др.

## **КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ**

### **I. Създадени условия за осъществяване на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала**

#### **1. Планиране на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала**

Държавата следва да упражнява правото на собственост върху търговските дружества с държавно участие в капитала в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед. Крайната цел на държавната собственост в дружествата следва да бъде максимална стойност за обществото чрез ефективно разпределение на ресурсите. Необходими са високи стандарти на прозрачност и отчетност, които да уверят обществото, че държавата упражнява своите правомощия в съответствие с най-добрия интерес на обществото.<sup>45</sup>

Съгласно УП на МИ, министърът самостоятелно или съвместно с други органи на властта и/или обществени организации ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на икономиката, определя стратегическите цели и приоритети на икономическата политика в рамките на своите правомощия, организира и координира разработването на стратегии и програми за постигането им.<sup>46</sup>

#### **1.1. Национални цели и приоритети на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала**

**1.1.1.** Стратегическото планиране е цялостен процес на вземане на решение за осъществяване на визията и стратегическите цели, така че да се постигне най-ефективно използване на финансовите, материалните и човешките ресурси.<sup>47</sup>

<sup>42</sup> При избора на единици в извадките е приложен рисков подбор въз основа на критерии.

<sup>43</sup> Работен документ № РД-П-32 за определяне на одитна извадка на действащи търговски дружества. Най-висока оценка по критериите за включване в одитната извадка получава ДКК ЕАД, като посоченото дружество е изключено от обхвата на настоящия одит и е планирано за отделен одит в Програмата за одитната дейност на Сметната палата на Република България за 2021 г.

<sup>44</sup> Работен документ РД-П-33 за определяне на одитна извадка на търговски дружества в процедура по ликвидация. Най-висока оценка по критериите по подпопулация А „Търговски дружества в ликвидационна процедура, участието в които не е напълно обезценено“ получава „Тежко машиностроене“ АД /л./, с 92,19 на сто участие на стойност 1 936 787 лв. към 31.12.2019 г., което ТД е притежавано от ДКК ЕАД и съответно е изключено от обхвата на одита.

<sup>45</sup> Насоки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за корпоративното управление на държавните предприятия, 2015 г., стр. 18, стр. 21 и стр. 32. През 2018 г. България изрази желанието си да стане прилагаща държава и в изпълнение на тази цел Министерството на финансите, съвместно с Министерството на икономиката, стартира проект по Програмата на Европейския съюз за подкрепа на структурните реформи, в сътрудничество с ОИСР. В резултат беше разработен и приет от Народното събрание Закон за публичните предприятия (обн., ДВ, бр. 79 от 2019 г.). <https://www.minfin.bg/bg/news/10882>

<sup>46</sup> чл. 5, ал. 1, т. 1 и т. 2 от УП на МИ

<sup>47</sup> Методология за стратегическо планиране, м. април, 2010 г., стр. 30



В рамките на одитирания период са налице индикации,<sup>48</sup> че сред основните проблеми по отношение управлението на ТД с държавно участие в капитала е липсата на официална, публично оповестена стратегия (цели и приоритети) на държавата, която да изяснява причините, които обосновават участието на държавата в стопанската дейност чрез публичните предприятия, ясно да очертае конкретните цели на това участие (финансови и нефинансови) и да определи ролята и отговорностите на държавните органи, за тяхното изпълнение. Ето защо остават неизяснени мотивите за запазване на държавната собственост в дружествата и кои от тях са търговско ориентирани, като от последните следва да се очаква максимизиране на финансовите им резултати и отчисления от печалбата (дивиденди) за държавата.

Обосновка за държавната собственост в някои от дружествата с държавно участие може да се получи от специфични секторни политики или специални актове, въпреки че в повечето случаи не се прави позоваване на максимизиране на стойността или на ефективното разпределение на ресурсите.<sup>49</sup>

За подобряване на управлението на държавните предприятия чрез преразглеждане и привеждане на националното законодателство в съответствие с Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за корпоративното управление на държавните предприятия, са приети Закон за публичните предприятия<sup>50</sup> и Правилник за неговото прилагане.<sup>51, 52</sup>

Съгласно приетия нов Закон за публичните предприятия, Министерският съвет одобрява политика за участието на държавата в публичните предприятия, която съдържа обосновка на причините държавата да притежава участие в публичните предприятия и целите, които си поставя с това участие, ролята на държавата в ръководенето на публичните предприятия, изпълнението на политиката, както и ролята и отговорностите на министрите, упражняващи правата на държавата, и другите държавни организации, участващи в изпълнението.<sup>53</sup>

**1.1.2.** Въпреки че в рамките на одитирания период няма изрично утвърдена държавна стратегия (цели и приоритети) за дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала, в областта на икономиката са приети национални документи за стратегическо планиране, в които са включени цели, относими към дейността по управление на държавното участие.

Националните стратегически цели на държавната политика в областта на икономиката са определени в документи като „Национална програма за развитие: България 2020“, Национална програма за реформи на Република България, в изпълнение на стратегията „Европа 2020“, „Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017 г. – 2021 г.“ и други.

Формулираната в „Национална програма за развитие: България 2020“ цел 3 предвижда повишаване на конкурентоспособността на икономиката чрез осигуряване на благоприятна бизнес среда, насърчаване на инвестициите, прилагане на иновативни решения и повишаване на ресурсната ефективност. Към нея е дефиниран Приоритет 5 „Подкрепа на иновационните и инвестиционни дейности за повишаване на конкурентоспособността на икономиката“, с оглед

<sup>48</sup> Произтичащи от констатации на авторитетни международни институции (изготвен от ОИСР „Преглед на корпоративното управление на държавните предприятия в България“ <https://www.minfin.bg/bg/20>; доклади за България за 2018 г. и 2019 г. на Европейската комисия - <https://www.minfin.bg/bg/867> - Брюксел, 07.03.2018 г. SWD(2018) 201 final, стр. 33; Брюксел, 07.05.2019 г. SWD(2019) 1001 final/2, стр. 32); и на българското правителство (<https://www.minfin.bg/bg/1291>, мярка № 6 „Модернизирание на рамката за управление на държавните предприятия в съответствие с добрите международни практики“ от План за действие, който включва мерки в отговор на намеренията на България да се присъедини към Валутния механизъм (ERM II) и към Банковия съюз)

<sup>49</sup> Информацията е представена в Приложение № 2.

<sup>50</sup> обн., ДВ, бр. 79 от 08.10.2019 г.

<sup>51</sup> приет с ПМС № 85 от 30.04.2020 г., обн., ДВ, бр. 40 от 05.05.2020 г.

<sup>52</sup> **Одитно доказателство № 2** (т. 4)

<sup>53</sup> чл. 10, ал. 1 от Закона за публичните предприятия

преструктурирането ѝ в икономика на знанието, базирана на интелигентен и устойчив растеж. Дейностите са насочени към стимулиране на изследванията и иновациите, създаване и развитие на високотехнологични производствени мощности и изграждане на иновативна инфраструктура, включително технологични центрове, паркове, иновационни мрежи, индустриални зони и т.н. Малките и средните предприятия са основна целева група на политиките за конкурентоспособност и устойчиво развитие.<sup>54</sup>

Според „Националната програма за реформи“, с водеща роля по отношение повишаването на конкурентоспособността на българската икономика и преструктурирането ѝ в икономика, базирана на знанието и интелигентния растеж, са науката и иновациите. В рамките на това направление следва да се работи за повишаване нивото на научно-изследователските институции и модернизация на оборудването за извършване на научноизследователска и развойна дейност (НИРД), насърчаване на интелигентната специализация, подкрепа за иновации в предприятията с ясен принос към икономическия растеж, ориентирани към повишаване на ресурсната ефективност, адресиращи все още високата въглеродоинтензивност на икономиката.<sup>55</sup> За изпълнение на заложената национална цел за НИРД са предвидени мерки за създаване и развитие на иновационна инфраструктура, насърчаване на иновациите в предприятията, финансиране на научно-приложни изследвания, повишаване на капацитета на научните организации и трансфера на знания към икономиката и обществото и други.<sup>56</sup>

Министерският съвет (МС) формулира, разработва и осъществява държавната политика в съответствие със своите конституционни правомощия и със законите на Република България, в т.ч. приема програма за стратегическите цели и приоритети за срока на своето управление.<sup>57</sup> С Решение № 447 на МС от 09.08.2017 г. е приета „Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017 – 2021 г.“,<sup>58</sup> която е основният стратегически документ, въз основа на който работи министърът на икономиката по отношение на упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие.<sup>59</sup> Приоритет 50 на Програмата на правителството е насочен към осигуряване на подкрепа за развитието на икономически зони чрез финансиране на мерките за насърчаване на инвестициите с две цели: подобряване на инвестиционната среда<sup>60</sup> и развитие на икономически зони и привличане на инвестиции.<sup>61</sup>

**1.1.3.** За дружествата с държавно участие от системата на МИ не е приет стратегически документ (стратегия и/или политика), с който да се мотивира държавното участие в тях, да се определят мисията, визията и конкретните цели на това участие (финансови и нефинансови), да се определят ролята и отговорностите на държавните органи (в т.ч. на министърът на икономиката) за тяхното изпълнение. При извършеното проучване в стратегически документи на национално ниво и планови документи на МИ, са идентифицирани цели и приоритети на обществени политики, за чиято реализация някои дружества от системата на икономиката следва да имат ангажимент.<sup>62</sup> По отношение дейността на сравнително голям брой дружества

<sup>54</sup> <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=765> „Национална програма за развитие: България 2020“, стр. 5; стр. 8 – стр. 10; стр. 19 – стр. 20

<sup>55</sup> <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=762> „Национална програма за реформи“, актуализация 2019 г., стр. 35

<sup>56</sup> <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=762> „Национална програма за реформи“, актуализация 2018 г., стр. 48 – стр. 49; „Национална програма за реформи“, актуализация 2019 г., стр. 55 – стр. 57

<sup>57</sup> чл. 20, ал. 3 от Закона за администрацията

<sup>58</sup> <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240>

<sup>59</sup> **Одитно доказателство № 2** (т. 1)

<sup>60</sup> Цел 191: Подобряване на инвестиционната среда. Мярка 731: Актуализиране на Плана за действие с мерки за преодоляването на пречките пред инвестициите. Мярка 732: Подпомагане на бизнеса за възползване от възможностите, предоставяни от Плана за инвестиции за Европа.

<sup>61</sup> Цел 192: Развити икономически зони и привличане на инвестиции. Мярка 733: Разработване и приемане на Стратегия за развитието на икономически и индустриални зони в Република България, включваща реализация на програма за промоция на икономически и индустриални зони в чужбина. Мярка 734: Привличане на инвестиции чрез обединяване на усилията на БАИ, АПСК, търговските дружества с държавно участие в капитала и областни администрации за предоставяне на подходящи терени и имоти на инвеститорите.

<sup>62</sup> Виж **Приложение № 2** „Търговски дружества от системата на икономиката, чиято дейност е свързана с цели и приоритети в стратегически и планови документи за държавната политика“ към настоящия доклад.

с държавно участие, в които министърът на икономиката упражнява правата на държавата, не е установена връзка с цели и приоритети на обществени политики и не са посочени мотиви за запазване на държавната собственост в тях поради липсата на официална, публично оповестена стратегия (цели и приоритети) на държавата, която да обосновава участието ѝ в стопанската дейност чрез публичните предприятия, включително и за дружествата от системата на икономиката. Сред тях е и ДКК ЕАД. Към 31.12.2019 г. дяловото участие на държавата (чрез МИ) в компанията е на стойност 1 241 889 744 лв., представляваща 54,9 на сто от общия размер на дяловете и акциите, заведени по баланса на министерството.<sup>63</sup> По информация от МИ, компанията от холдингов тип е създадена вследствие на взето политическо решение, с оглед подобряване управлението на процесите в дружествата, включени в нейния капитал. Липсват критерии, по които е извършена преценката кое търговско дружество да продължи да оперира самостоятелно и кое да премине като дъщерно дружество към ДКК ЕАД. Чрез преминаването на дружествата под контрола на ДКК ЕАД, на холдинговата компания се възлага и отговорността за изпълнението на техните цели и задачи, включително максимизиране на финансовите резултати на дружествата, които са търговско ориентирани (например в областта на хранително-вкусовата промишленост<sup>64</sup> и военно-промишления комплекс<sup>65</sup>), а също и изпълнението на обществени цели и политики от дружества, които са натоварени с такива (например в областта на опазване на околната среда<sup>66</sup>). Според МИ включването на едно търговско дружество като дъщерно на ДКК ЕАД цели основно оптимизиране на усилията и консолидиране на ръководството, както и по-добър достъп до кредитиране.<sup>67</sup>

*През одитирания период са приети национални документи за стратегическо планиране, в които са включени цели, относими към дейността по управление на държавното участие в областта на икономиката, но няма официална, публично оповестена стратегия (цели и приоритети) на държавата, която да обосновава участието ѝ в стопанската дейност чрез публичните предприятия, ясно да очертае мисията, визията и конкретните цели на това участие (финансови и нефинансови цели), да определи ролята и отговорностите на държавните органи за тяхното изпълнение. Причина за липсата на документ, чрез който да се систематизира и представи на обществото държавната стратегия за публичните предприятия, в т.ч. и за дружествата към МИ, е отсъствието на нормативно основание за разработването му. В резултат, планирането на дейността по управление на държавното участие е затруднено, създава се риск от пропуски в работата на администрацията и за непостигане на очакваните резултати от водената от МИ политика.*

## **1.2. Планиране на дейността на Министерството на икономиката**

**1.2.1.** Министерството на икономиката, съобразно отрасловата му компетентност и в изпълнение на Програмата на правителството,<sup>68</sup> следва да разработва стратегии и планове (бюджетни програми), чрез които по най-ефективен начин да изпълнява приоритетите на Правителството.<sup>69</sup>

Стратегическият план за действие на институцията събира на едно място целите, дейностите и сроковете, произтичащи от отделните стратегии, програми и планове, към чиято реализация институцията има отношение. Чрез него, подлежащите на изпълнение дейности следва да се разпределят по административни звена в структурата на министерството да се

<sup>63</sup> Общият размер на заведените по баланса на Министерството на икономиката участия към 31.12.2019 г. е 2 262 056 009,55 лв. **Одитни доказателства № 7** (т. 6) и **№ 8** (т. 1)

<sup>64</sup> „Ел Би Булгарикум“ ЕАД

<sup>65</sup> „Вазовски машиностроителни заводи“ ЕАД, „Кинтекс“ ЕАД

<sup>66</sup> „Еко Антрацит“ ЕАД и „Екоинженеринг – РМ“ ЕООД

<sup>67</sup> **Одитно доказателство № 3** (т. 1)

<sup>68</sup> по чл. 20, ал. 3 от Закона за администрацията

<sup>69</sup> Методология за стратегическо планиране, м. април, 2010 г., стр. 6

обясни връзката между дейностите и компетентността на звената по УП на МИ, като в същото време бюджетната програма определя колко ще струва изпълнението на съответните дейности.<sup>70</sup>

Министърът на икономиката, като ръководител на организация от публичния сектор, отговаря за определянето на целите на организацията, която ръководи, разработването и прилагането на стратегически и годишни планове, планове за действие и индикатори за достигане на поставените цели.<sup>71</sup>

Основополагащи документи по отношение планирането на цялостната дейност на МИ са средносрочната бюджетна прогноза на министерството в програмен формат<sup>72</sup>, програмният бюджет<sup>73</sup> и целите на администрацията.<sup>74</sup>

С тригодишен хоризонт на планиране са дефинирани мисията, политиките и визията на министерството, неговите стратегически и оперативни цели, програмите, които се изпълняват за постигането им, както и необходимият бюджет за тяхното изпълнение. За всяка от програмите се определят целите, предоставяните продукти/услуги, целевите стойности на показателите за постигане на очакваните резултати, както и организационните структури (дирекциите), отговорни за изпълнението. Степента на изпълнение на поставените цели по отделните програми, както и на стратегическите и оперативни цели на министерството като цяло, се анализира и отчита ежегодно.<sup>75</sup>

Средносрочната бюджетна прогноза, програмният бюджет и отчет за неговото изпълнение на МИ се разработват и представят съгласно разпоредбите, определени с актове на МС и указанията на Министерство на финансите в тази връзка.<sup>76</sup>

На основание чл. 33а от Закона за администрацията и в изпълнение на стратегическите цели на национално ниво, органите на изпълнителната власт поставят ежегодни цели за дейността на съответната администрация и осъществяват контрол за тяхното изпълнение.

На базата на заложените в програмния бюджет на МИ цели, ежегодно, в срок до първи февруари, всяка дирекция разработва документ „Цели на дирекцията“, в който са определени годишни цели на структурното звено, целеви резултати и индикатори за изпълнение. В посочения по-горе срок, всяка дирекция подготвя отчет за степента на изпълнение на целите през предходната година. За министерството като цяло, изготвените предложения на отделните дирекции се обобщават, съответно в документ „Цели на администрацията“ и отчет за изпълнение на целите.<sup>77</sup>

В съответствие с регламентираните изисквания,<sup>78</sup> бюджетите и отчетите за изпълнението им в програмен формат,<sup>79</sup> целите на администрацията и отчетите за тяхното постигане<sup>80</sup> за 2018 г. и 2019 г. са публикувани на електронната страница на МИ.<sup>81</sup>

<sup>70</sup> Методология за стратегическо планиране, м. април, 2010 г., стр. 16

<sup>71</sup> чл. 7, ал. 1, т. 1 от ЗФУКПС

<sup>72</sup> [https://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/budget/2000\\_pril-3\\_2018-2020-i.pdf](https://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/budget/2000_pril-3_2018-2020-i.pdf)

<sup>73</sup> Съгласно §1, т. 30 от ДР към Закона за публичните финанси, „Програмен формат на бюджет“ е бюджетен документ, в който се представят средносрочните цели на бюджетната организация, за които е необходимо съответното финансиране, разходите по бюджетни програми, изпълнението на които ще доведе до постигане на целите, както и показатели за изпълнение с информация, необходима за измерване на постигнатите резултати и на изпълнението на бюджетните програми.

<sup>74</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 10.1 и т. 10.2) и № 2 (т. 1 и т. 2)

<sup>75</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 10.3, т. 10.4 и т. 12) и № 2 (т. 1 и т. 2)

<sup>76</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 1) и № 8

<sup>77</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 12) и № 2 (т. 1 и т. 2)

<sup>78</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 1) и № 8

<sup>79</sup> чл. 79, ал. 6, чл. 93 и чл. 133, ал. 4 от Закона за публичните финанси

<sup>80</sup> чл. 63 от Закона за администрацията

<sup>81</sup> <https://www.mi.government.bg/bg/themes/byudjet-na-ministerstvo-na-ikonomikata-za-2018-g-1781-467.html>

<https://www.mi.government.bg/bg/themes/byudjet-na-ministerstvo-na-ikonomikata-za-2019-g-1866-471.html>

<https://www.mi.government.bg/bg/pages/mission-6.html>

**1.2.2.** Вътрешен ред за планиране и отчитане на дейността в МИ е регламентиран с Вътрешни правила за организацията на бюджетния процес<sup>82</sup> и издадени заповеди. В тях са описани процесите, които се извършват, включително отговорни звена и служители, срокове, комуникация и координация между тях, периодичност на изпълнение, нива на контрол и други.<sup>83</sup>

Съгласно вътрешните актове за планиране и отчитане на дейността на МИ през одитирания период, е предвидено съставянето и отчитането на бюджета на Министерството в програмен формат по области на политики и бюджетни програми да се извършва от работна група от представители на структурните звена на ведомството, създадена със заповед на министъра. Директорите на дирекции в МИ организират изготвянето на бюджетната прогноза, съгласуват проектобюджета и отчета на програмата/програмите, които изпълняват ръководените от тях структурни звена. Отдел „Бюджет и финансиране“ обобщава получените от дирекциите материали по проектобюджета на програмите, изготвя разчети и анализи за необходимите средства за изпълнение на поставените в проектобюджета стратегически и оперативни цели, които съпоставя с утвърдените от Министерски съвет разходни тавани. Министърът на икономиката или упълномощено от него лице се произнася относно параметрите на окончателния вариант на средносрочната бюджетна прогноза и на проекта на бюджет на Министерството.<sup>84</sup>

Със заповед на министъра на икономиката е създадена постоянна работна група, на която е възложено ежегодно да разработва и представя бюджета и отчета на Министерството на икономиката в програмен формат, както и да съставя документа „Цели на администрацията“ и доклада за изпълнението на целите за предходната година въз основа на получените от дирекциите цели и доклади за изпълнението им.<sup>85</sup>

**1.2.3.** Въведенният вътрешен ред в МИ за планиране и отчитане на дейността, не съдържа изисквания и контролни процедури за формулиране на цели в съответствие с концепцията SMART<sup>86</sup> и за осъществяване на контрол по отношение синхронизиране на целите, заложен в програмния бюджет и документа „Цели на администрацията“, както и по отношение пълнотата, точността и надеждността на данните за изпълнение на целите.<sup>87</sup> Според МИ целта на вътрешните правила е да уредят организацията на бюджетния процес, а не да дават методически насоки, но въпреки това в чл. 16 от ВПОБП от 2019 г. изрично са посочени основните елементи, които следва да съдържа програмния бюджет, в т.ч. и за формулиране на целите. От МС и Народното събрание не е поставян въпросът, че целите не са достатъчно ясно дефинирани и конкретно обвързани с целите на водената от ведомството обществена политика и за чието изпълнение не се представя достатъчно пълна, точна и надеждна информация.<sup>88</sup> Важно е да се отбележи, че във ВПОБП от 2019 г. също не са предвидени контролни процедури, които да осигурят, че формулираните цели са конкретни, измерими, достижими, уместни, с практическо значение и определени във времето, с което не са създадени достатъчно адекватни условия за ефективно *планиране на дейността по упражняване правата на собственост на държавата, с оглед постигане на очакваните резултати от водената от МИ обществена политика.*

<sup>82</sup> утвърдени със Заповед № РД-16-191 от 16.03.2015 г. на министъра на икономиката. През 2019 г. със Заповед N: РД-16-1925/27.11.2019 г. са утвърдени Вътрешни правила за организацията на бюджетния процес, които доразвиват действащите преди това Вътрешни правила.

<sup>83</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 1) и № 8

<sup>84</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 1) и № 8

<sup>85</sup> Одитно доказателство № 2 (т. 1)

<sup>86</sup> Specific (конкретна); Measurable (измерима); Attainable (достижима); Relevant (уместна, с практическо значение); Time-bound (определена във времето).

<sup>87</sup> Одитни доказателства № 8 и № 2 (т. 1). През 2019 г. са утвърдени Вътрешни правила за организацията на бюджетния процес, които доразвиват действащите преди това Вътрешни правила.

<sup>88</sup> Одитно доказателство № 16

### 1.3. Мисия, визия и стратегически цели на Министерството на икономиката

Чрез мисията на една институция се определят нейните задачи и задължения, сферата на компетентност и насоките на дейност в зависимост от нуждите на обществото. Мисията следва да посочва предназначението и причините (потребностите) за създаване на институцията, както и различията от останалите институции на публичната администрация. Мисията на институцията представлява най-неподлежащото на промени задължение на институцията в сравнение с останалите ѝ задължения, свързани със стратегическите цели или дейности, като се изменя при необходимост, вследствие на политически, икономически и други промени в средата.<sup>89</sup>

Мисията на МИ е определена в Тригодишните бюджетни прогнози в програмен формат<sup>90</sup> и Годишните бюджети в програмен формат на министерството.<sup>91</sup>

Мисията на МИ е да води ясна и прозрачна икономическа политика, която защитава държавния и обществен интерес, и е основана на европейските принципи.

Според годишните бюджети в програмен формат<sup>92</sup>, стратегическата цел на МИ е изграждането на конкурентоспособна икономика, която ще осигури растеж и развитие на България, насърчаване и ускоряване на инвестициите и конкурентоспособността.

Политиките<sup>93</sup> на МИ са „Устойчиво икономическо развитие и конкурентоспособност“ и „Ефективно външноикономическо сътрудничество“. Важни аспекти на политиките са повишаване на конкурентоспособността на българската икономика, формиране на значим сектор на конкурентоспособни МСП, стимулиране на инвестиционната активност и ускорен ръст на износа, включително създаване на благоприятна бизнес среда и насърчаване на инвестициите в технологични и иновативни производства, развитие на публично - частното партньорство, стимулиране на конкуренцията при запазване на обществен интерес, изграждане на икономика на знанието.<sup>94</sup>

За отделните области на политики на институцията се определят визия и стратегически цели, които са съобразени с Програмата на правителството и други стратегически и планови документи на национално ниво.<sup>95</sup>

**1.3.1.** Стратегическата цел на политиката за устойчиво икономическо развитие е „Повишаване на потенциала за икономически растеж и подобряване на възможностите за участие в единния европейски пазар и пазарите на трети страни“.

Очакваните ползи/ефекти от изпълнението на политиката, могат да бъдат обобщени по няколко направления – подобрени бизнес среда, ефективно управление на предприятията и държавната собственост, оптимизиране на регулаторните режими и намаляване на административната и регулаторна тежест за бизнеса; създадени условия за насърчаване на инвестициите, иновациите, високите технологии и предприемачеството; защита на икономическите и правни интереси на потребителите. Така посочените ефекти са пряко обвързани със създаването на по-високи нива на добавена стойност, респективно растеж на БВП в условията на нарастваща конкуренция, успешно интегриране на бизнеса в Единния европейски пазар, увеличаване на заетостта.<sup>96</sup>

<sup>89</sup> Методология за стратегическо планиране, м. април, 2010 г., стр. 18

<sup>90</sup> <https://mi.government.bg/bg/themes/byudjetna-prognoza-i-zakon-za-byudjet-2017-g-1780-466.html>

<sup>91</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 10.1 и т. 10.2)

<sup>92</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 10.1 и т. 10.2)

<sup>93</sup> Съгласно §1, т. 23 от ДР към Закона за публичните финанси, „Област на политика“ е съвкупност от цели на органите на държавна власт за въздействие в определена област на социалното и икономическото развитие на обществото. Всяка област на политика обединява бюджетни програми, насочени към изпълнението на конкретна политика на правителството.

<sup>94</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 10.1 и т. 10.2)

<sup>95</sup> Визията е реалистична насока за бъдещото развитие и показва желаните промени, произтича от мисията на организацията и свързва определените цели на социално-икономическото развитие с целите на конкретната политика. (Методология за стратегическо планиране, м. април, 2010 г., стр. 11 и стр. 18)

<sup>96</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 10.1 и т. 10.2)

**1.3.2.** Стратегическата цел на политиката за ефективно външноикономическо сътрудничество е „Подобряване на експортния потенциал“, към която е формулирана оперативна цел „Утвърждаване на експорта като ключов фактор за икономически растеж“.

Очакваните ползи/ефекти от изпълнението на политиката включват активно търговско-икономическо сътрудничество за създаване на благоприятни условия за разширяване присъствието на български стоки, услуги и компании на чужди пазари; разширяване икономическото сътрудничество на институционално ниво и създаване на предпоставки за улесняване на бизнеса и разширяване на бизнес контактите; подобряване на условията за българския бизнес на чуждестранните пазари чрез създаване на адекватна договорно правна рамка, в т.ч. постигане на многостранни и двустранни договорености за икономическо, търговско и техническо сътрудничество, за взаимно насърчаване и защита на инвестициите; стимулиране външнотърговския капацитет и конкурентоспособността на българските фирми на външните пазари чрез повишаване квалификацията на МСП в областта на външната търговия.<sup>97</sup>

#### **1.4. Цели, относими към дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала към Министерството на икономиката**

Оперативните цели конкретизират с по-висока степен на яснота предоставяните от министерството продукти/услуги, изпълняваните проекти и групирането им в програми, като постигането на дадена оперативна цел допринася за реализирането на стратегическата цел, към която принадлежи. Оперативните цели следва да осигурят връзката между стратегическите цели и организационната структура на администрацията, отговорна за осъществяването им. При групиране на предоставяните продукти и услуги съобразно идентифицираните цели, се оформят програмите за финансиране на дейностите. Оперативните цели представят функционалните отговорности на звената, заложен в устройствените правилници съобразно дефинираната стратегическа цел.<sup>98</sup>

**1.4.1.** Относимите към упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала цели и дейности са включени в бюджетна програма „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“, която е част от политиката в област „Устойчиво икономическо развитие и конкурентоспособност“ и се изпълнява от дирекция ИОУДУ, част от специализираната администрация на Министерството на икономиката.

**1.4.2.** Стратегическите цели на дирекция ИОУДУ, свързани с упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала от системата на министерството, за двете години на одитирания период са систематизирани в документа „Цели на администрацията“.<sup>99</sup>

В Таблица № I.1.1. е представена информация за сравняване на функциите, стратегическите и годишни цели, относими към дейността по упражняване на правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала към МИ:

<sup>97</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 10.1 и т. 10.2)

<sup>98</sup> Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>, стр. 22 – стр. 23

<sup>99</sup> Одитно доказателство № 2 (т. 2)

Таблица № I.1.1

Стратегическа цел <sup>100</sup>	Стратегически документ	Функции на дирекция ИОУДУ <sup>101</sup>	Цели на дирекция ИОУДУ за 2018 г. и 2019 г.	Цели на бюджетната програма за 2018 г. и 2019 г. <sup>102</sup>
к. 1	к. 2	к. 3	к. 4	к. 5
Създаване на благоприятна среда за инвестиционна дейност	Програма на правителството (2017 – 2021 г.) (приоритет 50); Тригодишна бюджетна прогноза	т. 10 от чл. 27 от УП на МИ	Цел № 4 Създаване на благоприятна среда за инвестиционна дейност чрез изграждане на индустриални зони и технологични паркове	-
Ефективно управление на търговските дружества с държавно участие в капитала	Тригодишна бюджетна прогноза	т. 1 – т. 9, т.11 – т. 14, т. 16, т. 21, т. 24 и т. 25 от чл. 27 от УП на МИ	Цел № 1 Ефективно управление на търговските дружества с държавно участие в капитала от системата на министерството.  Цел № 2 Преструктуриране на търговските дружества от системата на министерството	Цел № 1 Осигуряване на ефективно функциониране, управление и реструктуриране на търговските дружества, в които министърът на икономиката упражнява правата на собственост в капитала с цел защитата на държавния интерес
		т. 22 и т. 23 от чл. 27 от УП на МИ	Цел № 3 Отстраняване и недопускане на щети на околната среда от добива и преработката на подземни богатства	Цел № 7 Отстраняване на щетите, нанесени на околната среда от добива и преработката на природни ресурси
		т. 19 и т. 20 от чл. 27 от УП на МИ	Цел № 5 Финализиране на процедури по реституция и обезщетяване	Цел № 3 Финализиране процедурите по реституция и обезщетяване
Премахване на административната тежест за бизнеса	Програма на правителството (2017 – 2021 г.) (приоритет 49)	-	Цел № 7 Улесняване на достъпа до информация, създадена във връзка с дейността на дирекция ИОУДУ	-

Съобразно приоритетите на Програмата на правителството (2017 г. – 2021 г.), сред годишните цели на дирекция ИОУДУ са дефинирани цели за създаване на благоприятна среда за инвестиционна дейност чрез изграждане на индустриални зони и технологични паркове, както и за улесняване на достъпа до информация, създадена във връзка с дейността на дирекцията. Посочените две цели на дирекция ИОУДУ не са сред целите на бюджетна програма 2000.01.08 „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“, <sup>103</sup> като във вътрешния ред за планиране на дейността на Министерството липсва

<sup>100</sup> Информацията за стратегическите цели и документи (к. 1 и к. 2), както и за целите на дирекция ИОУДУ (к. 4) е съгласно документите „Цели на администрацията“ за 2018 г. и 2019 г.

<sup>101</sup> съгласно чл. 27 от УП на МИ

<sup>102</sup> Информацията е за бюджетна програма 2000.01.08 „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“ от Програмните бюджети на МИ за 2018 г. и 2019 г.

<sup>103</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 10 и т. 12) и № 2 (т. 2)



изискване за осъществяване на контрол по отношение синхронизиране на целите, заложи в програмния бюджет и документа „Цели на администрацията“.<sup>104</sup>

В бюджетна програма 2000.01.08 „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“ не са включени цели на дирекция ИОУДУ, касаещи създаване на благоприятна среда за инвестиционна дейност чрез изграждане на индустриални зони и технологични паркове и намаляване на административната тежест за бизнеса чрез улесняване достъпа до информация, създадена във връзка с дейността на дирекцията. Това се дължи на липсата на регламентирано изискване за осъществяване на контрол по отношение синхронизиране на целите, посочени в програмния бюджет и документа „Цели на администрацията“ и създава риск относно осигуряването на необходимите ресурси за реализация на пропуснатите в бюджетната програма цели.

В тази връзка от МИ считат, че двата документа не са идентични и не следва да се припокриват изцяло, като в конкретния случай в бюджетен аспект разходите за изпълнение на посочените две цели от документа „Цели на администрацията“ са свързани само и единствено с част от разходите за възнаграждения на служителите от дирекция ИОУДУ, които изпълняват и други функции, съгласно УП, и не могат да бъдат обвързани с конкретни значими финансови параметри, за да се изведат, като самостоятелна цел на програмата в програмния бюджет, без това да означава, че те не се изпълняват от съответната дирекция и не допринасят за постигането на стратегическите цели и на двата документа. Допълнително от Министерството посочват, че целта на дирекция ИОУДУ, касаеща създаване на благоприятна среда за инвестиционна дейност чрез изграждане на индустриални зони и технологични паркове, се реализира чрез две търговски дружества - „Национална компания Индустриални зони“ ЕАД и „София Тех Парк“ АД, които оперират за свой риск и за своя сметка и поради тази причина не са предвидени средства в Бюджетна програма 2000.01.08, раздел „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“, което не създава риск за реализацията на целите на дирекцията.<sup>105</sup>

В тази връзка е важно да се отбележи, че основно изискване при целеполагането в публичния сектор е всички цели, които се съдържат в стратегически или друг планов документ на организацията да бъдат взети предвид при процеса на бюджетиране, за да бъдат обезпечени с ресурси. Организациите – разпоредители с бюджет, които прилагат програмен формат на бюджет, трябва да зложат всички цели като част от техните области на политики и бюджетни програми.<sup>106</sup> Ето защо, коректно сред целите на бюджетна програма 2000.01.08 е включена Цел 1 „Осигуряване на ефективно функциониране, управление и реструктуриране на търговските дружества, в които министърът на икономиката упражнява правата на собственост в капитала с цел защитата на държавния интерес“, която е синхронизирана с две относими цели от документа „Цели на администрацията“, въпреки че администрирани разходни параграфи по бюджета на МИ са зложени само във връзка с Цел № 7 „Отстраняване на щетите, нанесени на околната среда от добива и преработката на природни ресурси“ на бюджетната програма.

*Необходимо е да се предприемат действия за синхронизиране на целите в плановите документи, включително и с оглед адекватното им обезпечаване с ресурси (в т.ч. за възнаграждения на служителите).*

**1.4.3.** Формулираните цели, относими към дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие, следва да са конкретни, измерими,

<sup>104</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 1) и № 8

<sup>105</sup> Одитно доказателство № 16

<sup>106</sup> Виж Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол, утвърдени от министъра на финансите, 2020 г., Раздел III, стр. 15.

постижими, ориентирани към резултат и обвързани с времеви график,<sup>107</sup> т.е. да отговарят на концепцията SMART.<sup>108</sup> При извършения преглед на целите е установено:

а) Дефинираните цели са конкретни и специфични, когато са относими към областта на водената обществена политика, а дадената администрация следва да има основна роля за постигането им.<sup>109</sup>

Основната цел, свързана с дейността на МИ по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие, е „Осигуряване на ефективно функциониране, управление и реструктуриране на търговските дружества, в които министърът на икономиката упражнява правата на собственост в капитала, с цел защитата на държавния интерес“.<sup>110</sup> Ефективното управление е сред принципите за добро финансово управление, които са приложими за всички организации и дейности в публичния сектор,<sup>111</sup> като формулираната цел го преповтаря без конкретизиране на очакваните ползи и ефекти за обществото от водената политика.

*Дефинираната цел за ефективно функциониране, управление и реструктуриране на ТД, в които министърът на икономиката упражнява правата на собственост в капитала с цел защитата на държавния интерес, не представя достатъчно точно и ясно очаквания принос от управлението на държавното участие за изпълнението на мисията на МИ и стратегическите цели на водената от ведомството политика, в т.ч. по отношение на създаване на благоприятна среда за инвестиционна дейност, развитие на иновационна инфраструктура, изграждане на високотехнологични производства, осигуряване на публичност на дейността на търговските дружества с държавно участие към МИ, подобряване на достъпа до финансиране за малки и средни предприятия, мониторинг на приоритетни за страната проекти и публични инвестиции.*

В бюджетната програма за управление на държавното участие фигурира и цел за отстраняване на щетите, нанесени на околната среда от добива и преработката на природни ресурси. Основната причина за включването в системата на МИ на ТД, които изпълняват дейностите по отстраняване и недопускане на щети на околната среда от добива и преработката на подземни богатства, е свързана със собствеността и предназначението на обекти за рудодобив, уранодобив и въгледобив, които са били в рамките на компетенциите на предходни министерства, на които МИ е правопреемник.<sup>112</sup> Определената цел не е съобразена с мисията и утвърдените стратегически цели на МИ за изграждане на конкурентоспособна икономика. Според принципа за специфичност, посочените дейности по-скоро са относими към други области на обществената политика, например опазване на околната среда, в компетентността на други административни структури.

б) Определените цели са измерими, когато позволяват измерване на степента им на постигане, която дава представа за посоката на развитие. За да бъде възможно наблюдението върху изпълнението, е необходимо да се определят измерители - индикатори (показатели), чиито стойности следва да намаляват или нарастват.<sup>113, 114</sup>

<sup>107</sup> Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране, стр. 75, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

<sup>108</sup> Specific (конкретни и специфични); Measurable (измерими); Attainable (достижими); Relevant (уместни, с практическо значение); Time-bound (определени във времето).

<sup>109</sup> Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране, стр. 20 - стр. 23, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

<sup>110</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 10.1 и т. 10.2)

<sup>111</sup> чл. 3, ал. 1 във връзка с § 1, т. 3 от ДР на ЗФУКПС

<sup>112</sup> **Одитно доказателство № 3** (т. 3)

<sup>113</sup> Методология за стратегическо планиране, м. април, 2010 г., стр. 12

<sup>114</sup> Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране, стр. 22, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

За оценка на изпълнението на дейностите е необходимо да се формулират индикатори за измерване на ресурсите, както човешки, така и финансови, с които се осъществява определена дейност (напр. брой на хората, работещи по определен проект).

За да се оцени изпълнението на целите на бюджетната програма, се използват индикатори за изпълнение на целите. Тези индикатори следва да се базират на целите на бюджетната програма; да бъдат реалистични, ясно формулирани, да не са сложни и да позволяват да се правят сравнения; да подлежат на сравняване по отношение на времето. Те трябва да позволяват оценяване на разходите, работното натоварване, резултатите и ползата.<sup>115, 116</sup>

Определените цели във връзка с управлението на държавното участие в търговските дружества от системата на МИ са придружени с индикатори (показатели) за изпълнение, с определени изходни и целеви нива.<sup>117</sup>

Формулираните индикатори към целите на дирекция ИОУДУ и бюджетната програма<sup>118</sup> могат да се използват за проследяване на количественото изпълнение на дейности, но не и за измерване на степента на постигане на целите като ефекти, резултати и ползи за обществото от произведените и предоставени продукти и услуги в рамките на програмата и политиката.<sup>119, 120, 121</sup>

В документите на МИ (цели на администрацията и програмни бюджети), относими към упражняване на правата в търговските дружества, не са определени: показатели за измерване на ресурсите (човешки и финансови, като например повишаване на приходите от дейността на търговските дружества с държавно участие, удовлетвореност на служителите или текучество на персонала във водещата дирекция); финансови показатели (например по подобряване на доходността, ликвидността и други по отделни търговските дружества и за системата на икономиката като цяло); показатели, свързани с интересите на заинтересованите страни и ползи за обществото като цяло (като удовлетвореност; доверие; ограничаване на замърсяване в резултат на техническа ликвидация и рекултивация; размер, темп и дял на ново привлечени/увеличени инвестиции; показатели, измерващи промяната в конкурентоспособността на сектора на МСП, в резултат на дейността на търговските дружества от системата на министерството и т.н.); показатели за съответствие (намаляване броя нарушения и несъответствия); вътрешни показатели по процесите (време за изпълнение на контролна дейност на ниво дирекция, време за приключване на процедури по несъстоятелност, ликвидация и други).<sup>122</sup>

*Показателите, формулирани към целите на дирекция ИОУДУ и изпълняваната от дирекцията бюджетна програма,<sup>123</sup> отчитат количественото изпълнение на дейността на*

<sup>115</sup> Методология за стратегическо планиране, м. април, 2010 г., стр. 20

<sup>116</sup> Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол, 2020 г., стр. 57

<sup>117</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 10 и т. 12)

<sup>118</sup> Бюджетна програма – 2000.01.08 „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“

<sup>119</sup> В документа „Цели на администрацията“ са включени индикатори за изпълнение като: произнасяния на министъра по приемане на ГФО; изготвени тримесечни анализи и информация; издадени актове на министъра; ЕТД с прекратена процедура по ликвидация; ТД с приключили производства по несъстоятелност; изготвени документи; изготвени становища и дадени консултации по текущи проблеми, и т.н.

По Бюджетна програма – 2000.01.08 „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“ са включени показатели за изпълнение: Брой търговски дружества с подобрени финансови резултати; Брой дружества с оптимизирано управление и такива с осигурени по-добри възможности за привличане на инвеститори; Брой предприятия с приключило производство по ликвидация; Брой предприятия с приключили реституционни процедури; Брой предприятия с приключило производство по несъстоятелност; Брой публикувани обяви на синдиците за продажби на активи; Брой дружества формирали възнагражденията на органите на управление и контрол по реда на чл. 33 от ПРУПДТДДУК; Брой обекти с осигурено съответствие между извършени и планирани дейности по техническа ликвидация и рекултивация; Брой изготвени месечни и годишни доклади във връзка с изпълнението на ликвидационните и рекултивационни дейности; Брой приети обекти по проекти.

<sup>120</sup> Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>, стр. 38-40

<sup>121</sup> Методология за стратегическо планиране, м. април, 2010 г., стр. 18

<sup>122</sup> **Одитни доказателства № 1** (т. 10 и т. 12) и **№ 2** (т. 2)

<sup>123</sup> Бюджетна програма – 2000.01.08 „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“

администрацията, но не дават възможност за измерване степента на постигане на заложените цели. Определените показатели не позволяват коректно (включително за целите на одита<sup>124</sup>) измерване на ефективността на изпълняваните функции по управление на търговските дружества с държавно участие в капитала от системата на министерството. Липсват индикатори (показатели) за измерване на икономичността (разходи на необходимите ресурси), ефикасността (постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността) и ефективността (степенна на постигане на целите), поради което информацията от проследяваните показатели не може да служи за анализ с оглед предприемане на подходящи коригиращи действия в случай на неизпълнение на планираните цели.

в) Целите са достижими, когато са съобразени с текущата ситуация, отчитат тенденциите в развитието на средата, като по този начин способстват за планиране и организиране на дейностите. Отчетната информация за показателите за изпълнение е база за анализ на причините и факторите, които затрудняват постигането на планираните резултати. Това е особено важно, когато първоначално определените целеви стойности се окажат по-трудно постижими от очакваното и следва да се предприемат подходящи коригиращи действия като вземане на решение за внасяне на промени в целевата група, срока за изпълнение, залагане на други целеви стойности или спиране преследването на съответната оперативна цел.<sup>125</sup>

В посочените планови документи на МИ за одитирания период са представени външни фактори, които могат да окажат въздействие върху постигането на планираните цели, сред които: липса на съдействие и сътрудничество между институциите, заинтересованите лица и търговските дружества, участващи в процеса по техническа ликвидация и рекултивация; дълги срокове по решаване на съдебни спорове; трудности при набиране и/или актуализиране на правната или финансова информация за съответното дружество; изменение на нормативната рамка, водещо до промяна на приоритетите; форсмажорни обстоятелства, възпрепятстващи изпълнението и/или подготовката на проектите по техническа ликвидация и рекултивация; трудности при процедурите на ЕК и други донори по програмиране, одобрение на проектите, договориране, отпускане и разходване на средствата за техническа ликвидация и рекултивация.

*Формулираните индикатори към целите за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие от системата на икономиката не представят информация за степента на изпълнение на заложените цели, поради което наличните данни са недостатъчни за оценка на постижимостта на планираните резултати.*

г) Оперативните цели следва да декомпозират крайната полза/ефект в междинни ползи, които са до голяма степен резултат от предоставяните продукти/услуги в изпълнение целите на програмите.<sup>126</sup> Целите на бюджетните програми трябва да бъдат съобразени с областта на политиката и със съответните стратегически цели. Бюджетната програма следва да определя ползите/ефекти и показатели за изпълнението на целите и дейностите.<sup>127</sup>

Във връзка с дефинираната цел за ефективно функциониране, управление и реструктуриране на търговските дружества, в които министърът на икономиката упражнява правата на собственост в капитала, не са посочени какви ефекти и резултати за обществото се

<sup>124</sup> МСВОИ 3200/ 41 „Ако, от друга страна, одиторът използва критерии за изпълнение или стандарти, заложен от одитираната организация, е необходимо той/тя да бъде предпазлив(а). Постигането на съответствие с тези стандарти не означава непременно добро изпълнение и одиторът трябва да бъде наясно, че одитираната организация е възможно да залага неприемливо ниски стандарти, с което да си гарантира, тяхното изпълнение.“

<sup>125</sup> Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране, стр. 22 - стр. 24, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

<sup>126</sup> Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране, стр. 24, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

<sup>127</sup> Методология за стратегическо планиране, м. април, 2010 г., стр. 19

стреми да постигне провежданата от МИ политика. По този начин не е ясно по какъв начин осъществяването на планираните дейности по отношение управлението на ТД с държавно участие допринася за постигане на стратегическите усилия на МИ за изграждане на конкурентоспособна икономика, устойчив икономически растеж, ускорен ръст на износа, насърчаване на инвестициите, включително в технологични и иновативни производства, изграждане на икономика на знанието, засилване конкурентоспособността на МСП и други.

*Наличието на конкретен принос на определените в МИ цели за управление на държавното участие към осъществяването на стратегическите цели на водената от администрацията икономическа политика би обосновало държавната собственост в капитала на търговските дружества.*

д) Целите са определени във времето, когато е зададен срок, в рамките на който следва да бъдат постигнати.<sup>128</sup>

Изготвените в МИ тригодишни бюджетни прогнози в програмен формат са със средносрочен хоризонт, а документите за целите на администрацията и програмните бюджети обхващат едногодишен период на планиране на дейността,<sup>129</sup> поради което може да се счита, че целите са определени във времето.

*Целите на МИ, относими към упражняване правата на държавата в търговските дружества, не отговарят на концепцията SMART,<sup>130</sup> тъй като въведеният в МИ вътрешен ред за планиране и отчитане на дейността не съдържа изискване за формулиране на цели в съответствие с нея. В резултат, планирането на дейността не е достатъчно ефективно и се създават условия за неизпълнение на заложените цели.*

## **1.5. Финансиране на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала към Министерството на икономиката**

1.5.1. Бюджетните програми, които са обвързани със стратегическите цели и са в изпълнение на приоритетите на Правителството, водят до реализиране на определен ефект за обществото и до предоставянето на продукти и услуги в рамките на определен бюджет, в който са предвидени разходите, необходими за изпълнението на програмата.<sup>131</sup> По този начин бюджетната програма определя колко ще струва изпълнението на планираните дейности.<sup>132</sup>

Съгласно вътрешните актове за планиране и отчитане на дейността на Министерството на икономиката за 2018 г. и 2019 г., проектите на бюджет на програмите, изпълнявани от дирекциите в Министерството, се представят от директорите им в отдел „Бюджет и финансиране“,<sup>133</sup> който изготвя разчети и анализи за необходимите средства за изпълнение на поставените в проектобюджета цели, които съпоставя с утвърдените от Министерски съвет разходни тавани.<sup>134</sup> Министърът на икономиката или упълномощено от него лице се произнася относно параметрите на окончателния вариант на средносрочната бюджетна прогноза и на проекта на бюджет на Министерството.<sup>135</sup>

Дейностите по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала към Министерството на икономиката се осъществяват в рамките на

<sup>128</sup> Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране, стр. 22, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

<sup>129</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 10.1 и т. 10.2) и № 2 (т. 1 и т. 2). [https://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/budget/2000\\_pril-3\\_2018-2020-i.pdf](https://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/budget/2000_pril-3_2018-2020-i.pdf)

<sup>130</sup> Specific (конкретна); Measurable (измерима); Attainable (достижима); Relevant (уместна, с практическо значение); Time-bound (определена във времето).

<sup>131</sup> Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране, стр. 49, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

<sup>132</sup> Методология за стратегическо планиране, м. април, 2010 г., стр. 16

<sup>133</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 1) и № 8

<sup>134</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 1) и № 8

<sup>135</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 1) и № 8

бюджетна програма 2000.01.08 „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“.<sup>136</sup> Данни за приетия бюджет на програмата и неговото изпълнение са представени в следващата таблица № I.1.2:

Таблица № I.1.2

Разходи (в хил. лв.)	Отчет	Отчет	Бюджет съгласно ЗДБРБ и ПМС към ЗДБРБ	Уточнен план	Отчет	Изпълнение на предвиденото по бюджета съгласно ЗДБРБ и ПМС към ЗДБРБ	Бюджет съгласно ЗДБРБ и ПМС към ЗДБРБ	Уточнен план	Отчет	Изпълнение на предвиденото по бюджета съгласно ЗДБРБ и ПМС към ЗДБРБ
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2018 г.	2018 г.	2018 г.	2019 г.	2019 г.	2019 г.	2019 г.
1. Ведомствени разходи	3 859,80	3 420,30	3 898,20	3 405,72	3 108,17	79,73%	4 109,60	4 230,73	4 036,91	98,23%
2. Администрирани разходи	9 796,90	8 732,00	10 000,00	8 362,12	8 140,74	81,41%	10 000,00	5 785,00	5 729,18	57,29%
3. Общо разходи (1.+2.)	13 656,70	12 152,30	13 898,20	11 767,84	11 248,91	80,94%	14 109,60	10 015,73	9 766,09	69,22%

Ведомствените разходи агрегират разходите от икономическата класификация, необходими на министерството за производството/предоставянето на конкретен продукт/услуга, като обхващат разходи за персонал, издръжка и капиталови разходи.<sup>137</sup> Според отчетените данни, ведомствените разходи представляват около 28 на сто от разходваните средства по бюджетната програма за 2016 г., 2017 г. и 2018 г. През 2019 г. техният относителен дял нараства до 41 на сто от общо извършените разходи по програмата. Изпълнението на ведомствените разходи достига 80 на сто за 2018 г. и 98 на сто за 2019 г. спрямо предвиденото по бюджета на програмата съгласно ежегодните постановления на Министерския съвет за изпълнението на държавния бюджет на Република България.<sup>138</sup>

Администрираните разходи се управляват от ведомството и допринасят за постигането на конкретна полза/ефект.<sup>139</sup> По бюджетна програма 2000.01.08 „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“ се администрират средства за изпълнение на програми за техническа ликвидация и консервация на обекти от миннодобивния отрасъл и за саниране на околната среда чрез финансиране на проекти за отстраняване на щети, нанесени на околната среда от добив и преработка на природни ресурси.<sup>140</sup> За 2016 г., 2017 г. и 2018 г. администрираните разходи съставляват 72 на сто от разходваните средства по бюджетната програма, докато през 2019 г. относителният им дял се понижава до 59 на сто. Изпълнението на разходите за техническа ликвидация и консервация на обекти от миннодобивния отрасъл и за саниране на околната среда, заложен по бюджета на програмата с ежегодните постановления на Министерския съвет за изпълнението на държавния бюджет на Република България,<sup>141</sup> намалява от 81 на сто през 2018 г. до 57 на сто през 2019 г.

1.5.2. С ПМС № 332 от 2017 г. и ПМС № 344 от 2018 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г. и съответно за 2019 г., са планирани средства в размер на 10 000 хил. лв. (за всяка година) за изпълнението на програми за техническа

<sup>136</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 10) и № 2 (т. 1 и т. 2)

<sup>137</sup> Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране, стр. 50, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

<sup>138</sup> ПМС № 332 от 2017 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г. и ПМС № 344 от 2018 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2019 г.

<sup>139</sup> Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране, стр. 51, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

<sup>140</sup> Съгласно ПМС № 140 от 1992 г., ПМС № 74 от 1998 г. и ПМС № 195 от 2000 г.

<sup>141</sup> ПМС № 332 от 2017 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г. и ПМС № 344 от 2018 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2019 г.

ликвидация и консервация на обекти от миннодобивния отрасъл и за саниране на околната среда по бюджетна програма 2000.01.08 „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“. По информация от Министерството на икономиката, през двете години на одитирания период въз основа на текущ анализ на изпълнението на годишните програми за финансиране на посочените дейности са извършени промени в посока намаление на заделения за тях ресурс. Вследствие на гореизложеното и след извършените по бюджета промени, предвидените средства за техническа ликвидация и консервация на обекти от миннодобивния отрасъл и за саниране на околната среда (уточненият план) по бюджетната програма са 8 362 хил. лв. за 2018 г., от които съгласно отчета за изпълнението на бюджета на Министерството на икономиката са усвоени 8 141 хил. лв., а през 2019 г. заложените разходи за тази дейност намаляват до 5 785 хил. лв., като са извършени разходи в размер на 5 729 хил. лв.<sup>142</sup>

По информация от одитираната организация, част от предвидения годишен финансов ресурс не се усвоява поради забавяне изпълнението на обектите и проектите, чието финансиране е планирано по програмата за съответната година, вследствие обжалване на процедури за обществени поръчки за възлагане на дейностите по тях. Също така, голяма част от проектите са дългосрочни и не могат да се осъществят в рамките на едногодишен период. Не е предвидена нормативна разпоредба, според която неусвоени средства за тази дейност през текущата година да се прехвърлят към следващи периоди, вместо да се възстановяват към бюджета. Това може да се посочи като основна причина за извършване на промени по бюджета на министерството в тази връзка, и неусвоените средства да се насочват към други бюджетни програми. Поради ограничения финансов ресурс, в програмите се включват приоритетно обекти, за които са дадени предписания от контролни органи, както и проекти за обезпечаване на непрекъсваеми процеси (например денонощно работещи инсталации за пречистване на руднични води).<sup>143</sup>

Така по отношение постигането на ключовата цел на бюджетната програма и на дирекция ИОУДУ, свързана с отстраняване на щетите, нанесени на околната среда от добива и преработката на природни ресурси, възниква риск от недостиг на финансов ресурс за реализиране на проектите. По информация от одитираната организация, с оглед ограничаване въздействието на този риск, се провеждат обсъждания на приоритетните проекти в рамките на междуведомствените/консултативни съвети,<sup>144</sup> създадени за управление на дейностите по отстраняване и недопускане на щети на околната среда от добива и преработката на подземни богатства, и се осъществява засилена комуникация с Министерството на финансите в рамките на бюджетната процедура, с цел осигуряване на необходимите средства.<sup>145</sup>

*Неоползотворяването на предвидените по бюджетната програма средства за реализиране на проектите за отстраняване на щети, нанесени на околната среда от добив и преработка на природни ресурси, се дължи на неусвояването им в пълен размер в рамките на годината поради забавено изпълнение на проектите и липса на нормативна възможност за прехвърляне на средствата за посочените дейности към следващи периоди. Възниква риск от недостиг на финансов ресурс, което е предпоставка за непостигане на определената цел и на очакваните ползи и ефекти за обществото.*

---

<sup>142</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 10) и № 6

<sup>143</sup> Одитно доказателство № 3 (т. 3)

<sup>144</sup> участват представители от различни организации – Министерство на околната среда и водите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на икономиката, Министерство на земеделието, храните и горите, Министерство на здравеопазването, Министерство на енергетиката, Министерство на труда и социалната политика, Национален център по радиобиология и радиационна защита, Изпълнителна агенция по горите и Агенция за ядрено регулиране.

<sup>145</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 28) и № 3 (т. 3)

1.5.3. Разпоредби на актове на Министерски съвет, издавани ежегодно във връзка с изпълнението на държавния бюджет,<sup>146</sup> регламентират средствата по отчислената от търговските дружества с държавно участие печалба, съответно разпределените дивиденди за държавата, да постъпват по сметка за приходите на централния бюджет на Териториална дирекция „Големи данъкоплатци и осигурители“ на Националната агенция за приходите, а не по бюджета на МИ, което осъществява дейностите, свързани с управление на държавното участие в търговските дружества, в които министърът на икономиката упражнява правата на държавата. Средствата се отразяват в счетоводните регистри и финансовите отчети на МИ на начислена база.<sup>147</sup>

Нормативното регламентиране на правилата и изискванията за внасяне в полза на държавата на дивиденди и отчисления от печалбата създават условия за прилагане на единен подход във всички държавни дружества, включени в обхвата на разпорежданията на МС. Наред с това обаче, изискването за внасяне на съответните суми по сметка на централния бюджет, а не по бюджетите на съответните министерства, в чиято система са ТД, поражда риск от това органите, упражняващи правата на държавата да не са достатъчно заинтересовани от подобряване на финансовите резултати (печалбите) на дружествата, с които допълнителни средства да финансират изпълнението на възложените им публични функции и цели. Например по този начин могат да се осигурят част от необходимите допълнителни средства<sup>148</sup> за финансиране на дейностите по техническа ликвидация и консервация на обекти от миннодобивния отрасъл и за отстраняване на щети, нанесени на околната среда от добив и преработка на природни ресурси.

В рамките на одитирания период отчислените дивиденди в полза на държавата от дейността на ТД в системата на икономиката са, както следва: 215 хил. лв. през 2018 г. и 20 738 хил. лв. през 2019 г.<sup>149</sup> Значителното нарастване на отчисленията, реализирано през 2019 г. се дължи на внесен дивидент от ББР АД, чиято стойност формира близо 97 на сто от общата стойност на постъпленията.<sup>150</sup>

*Непостъпването на отчислената печалба от търговските дружества с държавно участие по бюджета на ведомството, който финансира осъществяваните дейности във връзка с управление на държавното участие в дружествата, се дължи на установена практика средствата да се насочват към централния бюджет с ежегодно приемани актове на Министерския съвет. Вследствие, се създават условия за недостатъчна ангажираност на администрацията по отношение максимизиране финансовите резултати на търговските дружества с държавно участие и възниква риск от неосигуряване на достатъчно средства за постигане на планираните по бюджетната програма цели.*

## **1.6. Информация за изпълнение на целите, свързани с упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала към Министерството на икономиката**

Органите на изпълнителната власт осъществяват контрол за изпълнението на поставените от тях годишни цели за дейността на съответната администрация.<sup>151</sup>

<sup>146</sup> чл. 59, ал. 1 от ПМС № 332 от 2017 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г. и чл. 55, ал. 1 от ПМС № 344 от 2018 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2019 г.; Разпореждане № 2 на МС от 09.03.2018 г.; Разпореждане № 1 на МС от 31.05.2019 г.

<sup>147</sup> **Одитно доказателство № 6**

<sup>148</sup> **Одитно доказателство № 16**

<sup>149</sup> Направените отчисления през 2018 г. и 2019 г. се отнасят съответно за финансовата 2017 г. и 2018 г. Предвид удължените срокове за изготвяне и представяне на годишните финансови отчети за 2019 г. (съгласно Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г.), от министерството на икономиката не е предоставена информация за постъпили през 2020 г. вноски по централния бюджет, отнасящи се за финансовата 2019 г.

<sup>150</sup> **Одитно доказателство № 2** (т. 9)

<sup>151</sup> Закон за администрацията, чл. 33а.



Ежегодно, в срок до първи февруари, всяка дирекция в Министерството на икономиката отчита изпълнението на целите за предходната година, като изготвя доклад, който се изпраща за обобщаване на председателя на постоянно действаща работна група, определена със заповед на министъра на икономиката. На основата на разработените от отделните структурни единици документи, за министерството като цяло, се изготвя годишен доклад за отчитане изпълнението на поставените за предходната година цели и приоритети от програмата на Министерския съвет.<sup>152</sup> Докладите съдържат данни за постигнатите резултати, индикатори за изпълнение и самооценка, както и структурните звена, отговорни за осъществяването на заложените цели. Информацията е включена още в годишните отчети за изпълнението на програмните бюджети на Министерството на икономиката.<sup>153</sup> Годишните доклади за изпълнението на поставените за предходната година цели и отчетите за изпълнението на програмните бюджети на Министерството на икономиката са публикувани на електронната страница на ведомството.<sup>154</sup>

При извършен преглед на информацията за изпълнение на годишните цели в програмните<sup>155</sup> и отчетните документи на МИ е установено следното:

а) През 2018 г. и 2019 г. от МИ е отчетено постигане на заложените цели по отношение на управлението на държавното участие в търговските дружества от системата на министерството.

б) Съгласно плановите документи на МИ за 2018 г. целевата стойност на показателя за ТД с прекратена процедура по ликвидация е два броя. Според отчета за изпълнение на целите за 2018 г. ликвидационната процедура е приключила за две дружества, а съгласно отчета за изпълнението на програмния бюджет на МИ за 2018 г. – за нито едно.

в) Съгласно плановите документи на МИ за 2019 г. целевата стойност на показателя за дружества с прекратена процедура по ликвидация е два броя. Според отчета за изпълнение на целите за 2019 г. ликвидационната процедура е приключила за едно дружество, а съгласно отчета за изпълнението на програмния бюджет на МИ за 2019 г. – за нито едно.

г) Съгласно Цели на администрацията за 2018 г., целевата стойност на показателя за ТД с приключило производство по несъстоятелност е четири броя, а според програмния бюджет за 2018 г. – целевата стойност е три дружества. Съгласно отчетите, производството по несъстоятелност е приключило само за едно дружество и постигнатият резултат е незадоволителен.

д) Съгласно отчета за изпълнението на програмния бюджет на МИ за 2019 г. производството по несъстоятелност е приключило за четири дружества, като това е и целевата стойност на показателя. Според отчета за изпълнение на целите на МИ за 2019 г. производството по несъстоятелност е приключило за пет дружества, а целевата стойност на показателя е три дружества.<sup>156</sup>

Основната причина за установените разминавания в стойностите на посочените по-горе показатели е въведеният в МИ вътрешен ред за планиране и отчитане на дейността, който не съдържа изискване за осъществяване на контрол по отношение пълнотата, точността и надеждността на данните за изпълнение на целите.<sup>157</sup>

*Установените разминавания в данните, представени в програмните и отчетните документи на МИ за одитирания период, не са съществени от гледна точка на влиянието,*

<sup>152</sup> чл. 63 от Закона за администрацията и чл. 5, ал. 1, т. 37 от УП на МИ

<sup>153</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 10.3, т. 10.4 и т. 12) и № 2 (т. 1 и т. 2)

<sup>154</sup> <https://www.mi.government.bg/bg/pages/mission-6.html>; <https://www.mi.government.bg/bg/themes/byudjet-na-ministerstvo-na-ikonikata-za-2018-g-1781-467.html>; <https://www.mi.government.bg/bg/themes/byudjet-na-ministerstvo-na-ikonikata-za-2019-g-1866-471.html>

<sup>155</sup> Цели на администрацията и програмни бюджети на МИ за 2018 г. и 2019 г.

<sup>156</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 10 и т. 12)

<sup>157</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 1) и № 8

което биха оказали върху решенията на заинтересованите лица,<sup>158</sup> но показват слабости в отчетната система и не кореспондират с изискванията за надеждност и всеобхватност на информацията.<sup>159</sup> Формулираните индикатори към целите на дирекция ИОУДУ и бюджетната програма<sup>160</sup> могат донякъде да се използват за проследяване на количественото изпълнение на дейности, но не и за измерване на степента на постигане на целите като ефекти, резултати и ползи за обществото от водената икономическа политика. Това пренява предприемането на подходящи коригиращи действия в случай на неизпълнение на заложените цели и обуславя недостатъчно ефективно планиране на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала към МИ.

## **2. Администриране<sup>161</sup> на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала от системата на МИ**

Министерският съвет или министрите, съобразно тяхната компетентност,<sup>162</sup> упражняват правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала при условията, по реда и чрез органите, посочени в ТЗ и ПРУПДТДДУК (отм.)<sup>163</sup>

Съгласно разпоредбите на ТЗ, Общото събрание на акционерите или съдружниците избира и назначава членове на органите за управление и контрол и ликвидатори на ТД,<sup>164</sup> и взема решения за сключване на някои видове сделки:

а) за дружествата с ограничена отговорност - придобиване и отчуждаване на недвижими имоти и вещни права върху тях;<sup>165</sup>

б) за акционерните дружества - прехвърляне или предоставяне ползването на цялото търговско предприятие; разпореждане с активи, чиято обща стойност през текущата година надхвърля половината от стойността на активите на дружеството съгласно последния заверен годишен финансов отчет; поемане на задължения или предоставяне на обезпечения към едно лице или към свързани лица, чийто размер през текущата година надхвърля половината от стойността на активите на дружеството съгласно последния заверен годишен финансов отчет.<sup>166</sup>

Едноличният собственик на капитала решава въпросите от компетентността на общото събрание в едноличните дружества.<sup>167</sup>

През одитирания период основният нормативен акт, уреждащ упражняването правата на държавата върху дялове и акции на ТД е ПРУПДТДДУК (отм.)<sup>168</sup>. В него са регламентирани правомощия на едноличния собственик на капитала в ТД с държавно участие във връзка с: разпоредителни сделки с дълготрайни активи, сключване на договори за кредити, учредяване

<sup>158</sup> МСВОИ 100 „Основни принципи на одита в публичния сектор“, т. 41 „Същественост“: Даден въпрос може да се приеме за съществен, ако съществува вероятност познанието за него да повлияе върху решенията на целевите потребители на информацията.

<sup>159</sup> регламентирани с чл. 5, ал. 2, т. 2 от ЗФУКПС

<sup>160</sup> Бюджетна програма – 2000.01.08 „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“

<sup>161</sup> по отношение на: преобразуване (вливане, сливане, разделяне, отделяне и отделяне на еднолично търговско дружество или промяна на правната форма); даване на разрешения за разпоредителни сделки с дълготрайни активи, сключване на договори за кредити и учредяване на залог, ипотека и/или други обезпечения върху активи; избор и назначаване на членове на органите за управление и контрол и ликвидатори на ТДДУК от системата на икономиката; водене на регистър на търговските дружества с държавно участие в капитала съгласно чл. 35 от ПРУПДТДДУК (отм.)

<sup>162</sup> Съгласно чл. 25, ал. 1 от Закона за администрацията и чл. 12, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, министрите са централни еднолични органи на изпълнителната власт със специална компетентност, които осъществяват държавната политика в ръководената от тях сфера на общественния живот в съответствие със законите и приетата от правителството програма за управление на страната.

<sup>163</sup> чл. 2 и чл. 8, ал. 1 от ПРУПДТДДУК, отм., бр. 40 от 05.05.2020 г., в сила от 05.05.2020 г.

<sup>164</sup> чл. 137, ал. 1, т. 5; чл. 141, ал. 7; чл. 156, ал. 2 от ТЗ; чл. 221, т. 4 и т. 9; чл. 242, ал. 2 и ал. 6; чл. 244, ал. 7 от ТЗ

<sup>165</sup> чл. 137, ал. 1, т. 7 от ТЗ

<sup>166</sup> чл. 236, ал. 2 от ТЗ, като според чл. 236, ал. 3 от ТЗ, уставът на дружеството може изрично да предвиди изброените сделки да се извършват по решение на съвета на директорите, съответно на управителния съвет, като в този случай е необходимо единодушно решение на съвета на директорите, съответно предварително разрешение на надзорния съвет

<sup>167</sup> чл. 147, ал. 2 и чл. 219, ал. 2 от ТЗ

<sup>168</sup> чл. 1 от ПРУПДТДДУК (отм.)

на залог, ипотека и/или други обезпечения върху активи на търговските дружества; избор и назначаване на членове на органи за управление и контрол и ликвидатори, и други<sup>169</sup>. ПРУПДТДДУК (отм.) не регулира извършването на изброените действия и сделки при осъществяването им от ТД с държавно участие, които не са еднолични. Също така не е ясно и еднозначно определено доколко разпоредбите на ПРУПДТДДУК (отм.) са приложими спрямо дъщерни компании на ТД с държавно участие.

Министърът на икономиката упражнява правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала, които са определени с разпореждания на Министерския съвет, т. е. това са ТД от системата на икономиката, по смисъла на УП на МИ, на които същият е принципал.<sup>170</sup>

Министерството на икономиката, ТД с над 50 на сто държавно участие в капитала и търговските дружества, чийто капитал е изцяло собственост на ТД с над 50 на сто държавно участие, са организации от публичния сектор и за тях са приложими разпоредбите на ЗФУКПС,<sup>171</sup> според които ръководителите на организациите от публичния сектор са отговорни за осъществяване на финансовото управление и контрол във всички ръководени от тях структури, програми, дейности и процеси при спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност.<sup>172</sup> От тази гледна точка, Насоките на ОИСР за корпоративното управление<sup>173</sup> са приложими стандарти и източник на добри практики за оценка на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала, тъй като представят препоръки за осигуряване на ефективно, прозрачно и отчетно функциониране на търговските дружества с държавно участие.<sup>174</sup>

При упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие министърът на икономиката се подпомага от администрацията на Министерството, като водещото структурно звено е дирекция ИОУДУ.<sup>175</sup> Функции във връзка с изпълнението на дейността са възложени още на дирекция „Правна“<sup>176</sup> и други звена<sup>177</sup> от администрацията на ведомството, правомощия са делегирани и на ресорен заместник-министър.<sup>178</sup>

С оглед подпомагане на министъра на икономиката при осъществяване правомощията му като принципал, дирекция ИОУДУ изпълнява процедури съгласно утвърдени „Вътрешни правила за организацията на дейността“ (ВПОД на дирекция ИОУДУ).<sup>179</sup> С тях са регламентирани дейностите и процесите, които се извършват, включително отговорни звена и/или служители, срокове за изпълнение и нива на контрол, при администриране на дейността по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала към МИ.

В утвърдените ВПОД на дирекция ИОУДУ<sup>180</sup> са регламентирани процедури във връзка с: разпоредителни сделки с дълготрайни активи,<sup>181</sup> сключване на договори за кредити, учредяване на залог, ипотека и/или други обезпечения върху активи на търговските

<sup>169</sup> чл. 11, чл. 12, чл. 30; раздел VI и раздел VIII от ПРУПДТДДУК (отм.)

<sup>170</sup> **Одитно доказателство № 3** (т. 1)

<sup>171</sup> чл. 2, ал. 1 и ал. 2, т. 1, т. 8 и т. 9 от ЗФУКПС

<sup>172</sup> чл. 3, ал. 1 от ЗФУКПС

<sup>173</sup> През 2018 г. България изрази желанието си да стане прилагаша държава и в изпълнение на тази цел Министерството на финансите, съвместно с МИ, стартира проект по Програмата на Европейския съюз за подкрепа на структурните реформи, в сътрудничество с ОИСР. В резултат беше разработен и приет Закон за публичните предприятия (обн., ДВ, бр. 79 от 2019 г.). <https://www.minfin.bg/bg/news/10882>

<sup>174</sup> Насоки на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия, 2015 г., стр. 3

<sup>175</sup> чл. 2, ал. 2, чл. 5, ал. 1, т. 30, чл. 11, чл. 25, т. 2 и чл. 27 от УП на МИ. **Одитно доказателство № 3** (т. 1)

<sup>176</sup> чл. 20, т. 11 от УП на МИ

<sup>177</sup> дирекция „Финанси и управление на собствеността“ (чл. 19, т. т. 1 – 3; 6 - 8 от УП на МИ); дирекция „Административно обслужване“ (чл. 23, т. 1, т. 5, т. 6 от УП на МИ); дирекция „Информационно и комуникационно осигуряване и управление при кризисни ситуации“ (чл. 24, т. 2 - т. 4 и т. 10 от УП на МИ); и др.

<sup>178</sup> чл. 4 и чл. 7 от УП на МИ. **Одитно доказателство № 5**

<sup>179</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 3.3 и т. 3.4)

<sup>180</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 3.3 и т. 3.4)

<sup>181</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 3.3 и т. 3.4.4)

дружества;<sup>182</sup> избор и назначаване на членове на органи за управление и контрол<sup>183</sup> и ликвидатори,<sup>184</sup> и други.

В резултат на извършения преглед на въведените в МИ вътрешни правила и процедури за администриране на дейността по управление на държавното участие, в контекста на приложимите принципи и изисквания на ЗФУКПС, са установени аспекти, при които възниква риск по отношение ефективната защита на публичните интереси. Те са свързани с осъществяване на контрол от принципала върху разпоредителни сделки с дълготрайни активи и сключване на договори за кредит/отпускане на търговски заем, учредяване на залог или ипотека и/или други обезпечения върху активи на търговски дружества с държавно участие и дъщерните им дружества, както и с избора на членове на органи за управление и контрол и ликвидатори на търговските дружества с държавно участие и дъщерните им дружества.

## **2.1. Преструктуриране на държавното участие и контрол върху дейността на дъщерните дружества**

Преструктурирането на държавното участие в капитала на ТД от системата на икономиката (чрез преобразувания, увеличаване/намаляване на капитала и др.) е в рамките на правомощията на министъра на икономиката. Процедурите по преструктуриране се осъществяват по реда на ТЗ и относимите изисквания на ПРУПДТДДУК (отм.), като свързаната с това документация се подготвя от дирекция ИОУДУ, която е основното структурно звено от администрацията на министерството, подпомагащо министъра при управлението на държавното участие.<sup>185</sup>

Преструктурирането на ТД от системата на икономиката чрез внасяне стойността на техните акции или дялове като непарична (апортна) вноска<sup>186</sup> в капитала на други ТД (холдингови дружества) се извършва с решение на министъра на икономиката. В резултат на това преструктурираното дружество придобива статут на дъщерно дружество и правата на собственост на държавата върху неговия капитал се прехвърлят на съответния холдинг, в капитала на който е направена апортната вноска.

Управленската отговорност на министъра на икономиката по ЗФУКПС, както и препоръките към правителствата, дадени в Насоките на ОИСП за корпоративно управление изискват управлението на държавното участие да се осъществява ефективно, прозрачно и в интерес на обществото. Министърът на икономиката, чрез упражняване правата на държавата в съответните холдингови дружества, следва да действа като информиран и активен собственик, вкл. като осъществява наблюдение и контрол върху дейността и управлението на дъщерните дружества, някои от които участват в изпълнението на важни за обществото функции и дейности, и национални и/или секторни политики и програми. Важно е да се уточни, че чрез извършването на мониторинг и контрол върху дъщерните дружества, министърът не следва да се намесва в тяхното оперативное управление, както и да изземва правомощия, които са от компетентността на съответния холдинг, в чийто капитал е дружеството. Фокусът по-скоро следва да е насочен към това дали дъщерните дружества допринасят за постигане целите на министерството и доколко тяхното управление е ефективно и в интерес на обществото. В този контекст, при извършване на одита са направени следните констатации и оценки:

**2.1.1.** През одитирания период, министърът на икономиката упражнява правата на собственост на държавата в следните действащи ТД с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала:

<sup>182</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.3 и т. 3.4.5)

<sup>183</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.3 и т. 3.4.18)

<sup>184</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.3, т. 3.4.9 и т. 3.4.10)

<sup>185</sup> чл. 27, т. 9 от УП на МИ. Одитно доказателство № 2 (т. 6)

<sup>186</sup> Чл. 193, ал. 1 от ТЗ; Чл. 11, т. 5 (за ЕООД) и чл. 12 т. 2 (за ЕАД) от ПРУПДТДДУК (отм.)

Таблица № I.2.1

№ по ред	Търговско дружество	Притежавана собственост
1	„Българска агенция за експортно застраховане“ ЕАД	100%
2	„Национална компания индустриални зони“ ЕАД	100%
3	„Държавна консолидационна компания“ ЕАД	100%
4	„Българска банка за развитие“ АД	99.99%
5	„София Тех Парк“ АД	89.19%
6	„Плод – Зеленчук“ ЕООД, гр. Габрово	100%
7	„Пазар за плодове, зеленчуци и цветя“ АД, гр. Сливен	94.36%
8	„Еко Антрацит“ ЕАД	100%
9	„Екоинженеринг – РМ“ ЕООД	100%
10	„Матхим“ ЕООД	100%

В рамките на одитирания период притежаваните от държавата акции и дялове в дружествата „Еко Антрацит“ ЕАД<sup>187</sup>, „Екоинженеринг – РМ“ ЕООД<sup>188</sup>, и „Матхим“ ЕООД<sup>189</sup> са внесени под формата на непарични вноски в капитала на ДКК ЕАД.<sup>190</sup>

**2.1.2.** В нормативната уредба и във вътрешните правила на МИ не са регламентирани ред, условия и критерии, които да се прилагат при вземането на решение за промяна на субекта, който да упражнява правата на собственост в едно ТД – т.е. дали правата на собственост да се упражняват пряко от министъра или дружеството да стане дъщерно и тези права да се прехвърлят на съответното холдингово дружество чрез увеличаване на неговия капитал с непарична вноска.<sup>191</sup> *Липсата на такива условия и критерии създава риск от прилагане на субективен и/или непоследователен подход при реструктуриране на ТД (т.е. при промяната на принципала, който да упражнява правата на собственост в тях), вкл. това да се извършва без ясни мотиви, обосноваващи съответните решения и действия.*

**Пример:** През одитирания период министърът на икономиката упражнява правата на собственост на държавата в „Плод – Зеленчук“ ЕООД, гр. Габрово – дружество, което към 31.12.2019 г. има собствен капитал на стойност 272 хил. лв., активи в общ размер на 285 хил. лв. и приходи от оперативна дейност от 146 хил. лв.<sup>192</sup>

Наред с това, търговски дружества, които към 31.12.2019 г. са със значителни (в пъти по-големи) обороти, управлявани активи и собствен капитал не са под прекия контрол на министъра, а са със статут на дъщерни дружества. Като такива могат да се посочат някои от дъщерните на ДКК ЕАД дружества, например: „Вазовски машиностроителни заводи“ ЕАД със собствен капитал от 290 059 хил. лв., управлявани активи за 473 647 хил. лв. и приходи от оперативна дейност 254 204 хил. лв.; „Кинтекс“ ЕАД със собствен капитал от 81 103 хил. лв., активи за 157 334 хил. лв. и приходи от оперативна дейност 119 800 хил. лв.; други дружества от отбранителната индустрия като „Нити“ ЕАД и „Авионамс“ АД; „Еко Антрацит“ ЕАД със собствен капитал от 114 122 хил. лв. и активи за 114 909 хил. лв.; „Монтажи“ ЕАД, които са с отрицателен собствен капитал (2 110 хил. лв.), активи за 464 070 хил. лв. (от които 439 511 хил. лв. вземания) и приходи от оперативна дейност 25 040 хил. лв.; и др.

Следва да се отбележи, че някои от дъщерните на ДКК ЕАД дружества, като „Еко Антрацит“ ЕАД и „Екоинженеринг – РМ“ ЕООД изпълняват и много важни за обществото

<sup>187</sup> Одитно доказателство № 1 (т.7.1.27)

<sup>188</sup> Одитно доказателство № 1 (т.7.1.89)

<sup>189</sup> Одитно доказателство № 1 (т.7.2.74)

<sup>190</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 7)

<sup>191</sup> Одитно доказателство № 3 (т. 1)

<sup>192</sup> <https://portal.registryagency.bg/CR/Reports/ActiveConditionTabResult?uic=817046693>

дейности, свързани с преодоляване на вредните последици от добива на природни ресурси (уранодобив, въгледобив и рудодобив) в България.

Друг важен ефект, който има финансово изражение за бюджета е този, че дъщерните дружества не правят отчисления от печалбата/не разпределят дивидент в полза на държавата<sup>193</sup> (т.е. в държавния бюджет), а отчисленията от тяхната печалба (в случай че има такива) се правят в полза на съответното холдингово дружество, чиято собственост са те.

**Пример:** През одитирания период ДКК ЕАД отчита приходи от участия от предприятия от група, както следва: 2018 г. – 86 852 хил. лв.; 2019 г. – 20 931 хил. лв.<sup>194</sup> За сравнение, полученият от държавата дивидент от търговски дружества от системата на икономиката през 2018 г. е 215 хил. лв., а през 2019 г. – 20 738 хил. лв., от които 20 104 хил. лв. или 97 на сто от сумата са дивидент, внесен от ББР АД.<sup>195</sup>

В допълнение следва да се отбележи, че през одитирания период ДКК ЕАД е изключена от обхвата на разпорежданията на Министерския съвет<sup>196</sup> за установяване и внасяне в полза на държавата на отчисления от печалбата от държавни предприятия и ТД с държавно участие в капитала, т.е. компанията е нямала задължение да внася дивидент в полза на държавата.

**2.1.3.** Променяйки статута на едно ТД на дъщерно (чрез внасяне стойността на неговите акции или дялове в капитала на друго дружество), министърът на икономиката прехвърля и своите правомощия като едноличен собственик на капитала към съответното холдингово дружество. В резултат на това държавата (в лицето на министъра) губи прекия си контрол върху реструктурираното дружество, т.е. правото пряко да упражнява правата на собственост в него по реда на ТЗ и ПРУПДТДДУК (отм.), което обстоятелство може да породи редица рискове по отношение ефективната защита на обществения интерес в тези дружества и изпълнението на целите, за които са създадени. Основните причини (фактори), които пораждат посочените рискове са, както външни – свързани с действащата през периода правна рамка (в частност на ПРУПДТДДУК, отм.), така и вътрешно организационни – отнасящи се до въведените в министерството процедури за наблюдение и контрол върху дъщерните дружества.

За определянето на посочените фактори като рискови, могат да се изведат следните аргументи:

**2.1.3.1.** В действащата през одитирания период правна рамка и в частност ПРУПДТДДУК (отм.) не е регламентирано ясно и еднозначно дали дъщерните дружества са ТД с държавно участие в капитала (т.е. дали разпоредбите на правилника са относими към тяхната дейност) и съответно какви са реда и условията за защита на държавния интерес при тяхното управление.

По информация на дирекция ИОУДУ дъщерните дружества не са с държавно участие в капитала, тъй като действията по упражняване правата на собственост в тях се осъществяват от съответното холдинговото дружество.<sup>197</sup> Цитираната теза намира подкрепа в нормативната уредба<sup>198</sup>, като аргументи за това могат да се изведат и от самия правилник, където прилагането

<sup>193</sup> Виж Разпореждания № 1 от 31.05.2019 г. и № 2 от 16.06.2020 г. на Министерския съвет.

<sup>194</sup> Годишен финансов отчет на ДКК ЕАД за 2019 г. (на индивидуално ниво) и приложения към отчета ([https://portal.registryagency.bg/CR/IncomingDocuments?incomingNumber=MTIxMDMxODYxJjIwMjAwOMwMTAzMDElJmCU0KrQoNCW0JDQktCd0JAgINCa0J7QndCh0J7Qm9CY0JTQkNCm0JjQntCd0J3QkCAg0JrQntCc0J\\_QkNCd0JjQrZQqzZYXFdiFcCh\\_sZyAPqmWKekahMIFDP-R4Pbkabf1](https://portal.registryagency.bg/CR/IncomingDocuments?incomingNumber=MTIxMDMxODYxJjIwMjAwOMwMTAzMDElJmCU0KrQoNCW0JDQktCd0JAgINCa0J7QndCh0J7Qm9CY0JTQkNCm0JjQntCd0J3QkCAg0JrQntCc0J_QkNCd0JjQrZQqzZYXFdiFcCh_sZyAPqmWKekahMIFDP-R4Pbkabf1)).

<sup>195</sup> Одитно доказателство № 2 (т. 9)

<sup>196</sup> Разпореждане № 1 от 31.05.2019 г. и Разпореждане № 2 от 16.06.2020 г.

<sup>197</sup> Одитно доказателство № 3 (т. 1)

<sup>198</sup> Виж Работен документ № РД-П-07 от 23.06.2020 г. (т. 2.4).

на определени разпоредби от страна на дъщерните дружества е изрично регламентирано<sup>199</sup> (т.е. прави се разграничение между търговски дружества с държавно участие в капитала и търговски дружества, чийто капитал е тяхна собственост).

По отношение на дъщерните дружества от системата на икономиката<sup>200</sup>, влиянието на посочения рисков фактор е ограничено в известна степен, като част от правомощията по чл. 11 и чл. 12 от ПРУПДТДДУК (отм.) на едноличния собственик на капитала на дружествата с държавно участие<sup>201</sup> са включени в уставите (учредителните актове) на дъщерните дружества като правомощия на техния едноличен собственик – съответното холдингово дружество.

**Пример:** Съгласно чл. 15, ал. 2, б. „л“ от устава на „Еко Антрацит“ ЕАД – дъщерно дружество 100% собственост на ДКК ЕАД, едноличният собственик на капитала на дружеството дава разрешение за: разпоредителни сделки с дълготрайни активи на дружеството; за наем на недвижими имоти с балансова стойност, която надхвърля 5 на сто от общата балансова стойност на дълготрайните активи към 31 декември на предходната година; за сключване на договори за кредит; за поемане на менителнични задължения; за учредяване на ипотека и залог на дълготрайни активи; за даване на обезпечения в полза на трети лица и др.<sup>202</sup>, т.е. посочените действия и сделки не могат да се извършват самостоятелно от съвета на директорите на „Еко Антрацит“ ЕАД, а само с разрешение на едноличния собственик на капитала – ДКК ЕАД.

Важно е да се отбележи, че с приетият през 2019 г. Закон за публичните предприятия<sup>203</sup>, в сила от 01.01.2020 г., неяснотата по отношение на основната правна рамка, относима към дъщерните дружества е преодоляна. В чл. 2, ал. 1, т. 2 на ЗПП е посочено, че дъщерните дружества на търговските дружества с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала са публични предприятия, т.е. следва да прилагат изискванията на закона и правилника за неговото прилагане.

**2.1.3.2.** В министерството на икономиката не са утвърдени достатъчни по обхват вътрешни процедури и/или правила за осъществяване на наблюдение върху дейността на дъщерните дружества, респективно върху контрола упражняван върху тях от холдинговите дружества.<sup>204</sup>

Обект на периодичен (на тримесечна база) мониторинг е изпълнението на определени нормативни задължения на дъщерните дружества, в т.ч. по отношение определянето на възнагражденията на органите за управление и контрол, финансовите отчети, които се представят в Министерството на финансите в изпълнение на ПМС № 114 от 10.06.2010 г. и спазването на правилата за предоставяне на финансови услуги от кредитни или финансови институции, както и формирането на средствата за работни заплати на персонала в дружествата.<sup>205</sup>

Наред с това обаче, редица други съществени решения и сделки, които министърът на икономиката<sup>206</sup> би одобрявал пряко<sup>207</sup>, в случай че дружеството не е дъщерно, не са включени

<sup>199</sup> Например: чл. 18а, ал. 3 на ПРУПДТДДУК (отм.); § 4а, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на правилника; § 2 от ПЗР към ПМС № 127 от 27.03.2013 г. за допълнение на ПРУПДТДДУК (отм.).

<sup>200</sup> Търговски дружества, контролирани от холдингови дружества с държавно участие в капитала, в които министърът на икономиката упражнява правата на държавата.

<sup>201</sup> Например тези по чл. 11, т. 15, т. 16 и т. 17 (за ЕООД) и чл. 12, т. 12 (за ЕАД) и др.

<sup>202</sup> <https://portal.registryagency.bg/CR/Reports/ActiveConditionTabResult?uic=122017149>.

<sup>203</sup> Обн., ДВ, бр. 79 от 08.10.2019 г.

<sup>204</sup> **Одитно доказателство № 3** (т. 1)

<sup>205</sup> **Одитни доказателства № 3** (т. 1) и **№ 2** (т. 16)

<sup>206</sup> В качеството му на упражняващ правата на държавата в съответното дружество.

<sup>207</sup> На основание чл. 11 и чл. 12 от ПРУПДТДДУК (отм.).

в обхвата на процедурите за наблюдение и контрол.<sup>208</sup> Това са решения и действия, свързани с: планирането, анализа и оценката на постигнатите резултати на дружествата; разпореждането с активи и учредяването на вещни права върху имоти; сключването на договори за наем на недвижими имоти и на договори за кредити; учредяването на ипотечи и залози на дълготрайни активи; сключването на извънсъдебни спогодби; и др.<sup>209</sup> Като основна причина за това от министерството посочват, че упражняването на такъв контрол върху дъщерните дружества би представлявало изземване и/или дублиране на функции на холдинговото дружество, на чието ръководство следва да се осигури независимост при упражняване на правомощията му.<sup>210</sup>

*Липсата на утвърдени механизми за наблюдение и контрол в посочените аспекти поражда рискове ръководствата на холдинговите дружества да вземат решения и да одобряват сделки, касаещи дейността и активите на техните дъщерни дружества, за които министърът на икономиката няма информация и които не кореспондират с обществен интерес и целите на министерството.*

**Пример:** Към 31.12.2019 г. общата стойност на дълготрайните материални активи (ДМА)<sup>211</sup> на консолидирано ниво на търговските дружества в системата на икономиката с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала (виж ред 1 – ред 7 от таблицата по-горе) е 296 656 хил. лв. Активите (ДМА) на индивидуално ниво на дружествата, върху чието управление министърът на икономиката може да упражнява пряк контрол (чрез упражняване правата на собственост на държавата в съответното дружество) са на обща стойност 129 587 хил. лв. или 44 на сто от общата стойност на всички ДМА. Останалата част от ДМА, в общ размер на 167 069 хил. лв. или 56 на сто от всички активи, са собственост на дъщерни дружества и министърът на икономиката няма преки правомощия за вземане на решения във връзка с тяхното разпореждане, тъй като правата на собственост в дъщерните дружества се упражняват от ръководството на съответния холдинг.

**2.1.4.** Друг важен въпрос, е свързан с това защо някои търговски дружества (било то контролирани от министъра или от холдингово дружество, т.е. дъщерни) са в системата на икономиката и по какъв начин тяхната дейност е свързана с целите на икономическата политика<sup>212</sup>, водена от министерството.

Като примери в това отношение могат да се посочат дъщерните на ДКК ЕАД дружества „Еко Антрацит“ ЕАД и „Екоинженеринг – РМ“ ЕООД, които изпълняват специфични функции по отстраняване на вредните последици от добива и преработката на природни ресурси. Дейността на тези дружества има по-скоро екологични аспекти и такива, отнасящи се до опазване на общественото здраве, а не е свързана с развитие на конкурентоспособността на икономиката, насърчаване на инвестициите, подпомагане на малките и средни предприятия, насърчаване на експорта и др., които са сред основните цели и приоритети на министерството на икономиката.

Една от целите на бюджетна програма 2000.01.08 „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“<sup>213</sup>, част от Програмните бюджети на МИ за 2018 г. и 2019 г. действително е свързана с дейността на двете дружества.<sup>214</sup> Това обаче по-скоро е следствие от обстоятелства и процеси, които са „наследени“ от минали периоди, тъй като двете

<sup>208</sup> Одитно доказателство № 3 (т. 1)

<sup>209</sup> Виж чл. 11 и чл. 12 от ПРУПДТДДУК (отм.).

<sup>210</sup> Одитно доказателство № 3 (т. 1)

<sup>211</sup> В т.ч. имоти, машини и съоръжения.

<sup>212</sup> Виж Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017 г. – 2021 г. и Програмни бюджети на Министерството на икономиката за 2018 г. и 2019 г.

<sup>213</sup> Цел № 7 „Отстраняване на щетите, нанесени на околната среда от добива и преработката на природни ресурси“.

<sup>214</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 10.1 и т. 10.2)



дружествата са в системата на икономиката от преди одитирания период и тяхната дейност е финансирана и продължава да се финансира чрез бюджета на министерството, а не поради това, че техните функции и предмет на дейност са свързани с изпълнение на икономическата политика на държавата.

*През одитирания период не са осигурени подходящи механизми за ефективно наблюдение и контрол от страна на държавата (в лицето на министъра на икономиката) върху дейността и управлението на дъщерните дружества, някои от които притежават значителни по размер активи и изпълняват важни за обществото дейности. Непълната и нееднозначна (т.е. позволяваща различни тълкувания) правна рамка (вкл. разпоредбите на ПРУПДТДДУК, отм.), действаща през периода, както и недостатъчните по обхват и съдържание вътрешни правила и процедури в министерството за наблюдение и контрол върху дейността на дъщерните дружества не осигуряват подходящи условия за ефективна защита на държавния интерес в тези дружества, като създават предпоставки ръководствата на холдинговите компании да вземат решения и да одобряват сделки, касаещи дейността и активите на техните дъщерни дружества, които не кореспондират с обществен интерес и целите на министерството.*

## **2.2. Вътрешни правила във връзка с разрешения за разпоредителни сделки, кредити, учредяване на залог, ипотека и/или други обезпечения върху активи на ТД**

**2.2.1.** Утвърдените с ВПОД на дирекция ИОУДУ, процедури, регламентиращи предоставянето на разрешение за извършване на разпоредителни сделки с дълготрайни активи,<sup>215</sup> и предоставянето на разрешение за сключване на договори за кредит/отпускане на търговски заем, за учредяване на залог или ипотека и/или други обезпечения върху активи,<sup>216</sup> са приложими по отношение на ЕТД и ТД с мажоритарно държавно участие, когато въпроси за предоставяне на подобни разрешения са включени в предварително обявения дневен ред на Общото събрание на акционерите или съдружниците.<sup>217</sup> Когато вземането на решения за изброените сделки и финансови операции не е включено в предварително обявения дневен ред за провеждане на Общото събрание на акционерите или съдружниците на ТД с държавно участие в капитала, които не са еднолични, искане за разрешение и информация за сделките и операциите може да не постъпи в Министерството на икономиката, тъй като не са въведени изрични изисквания за това в ПРУПДТДДУК (отм.) и вътрешните актове на ведомството.<sup>218</sup>

**2.2.2.** Процедурата, регламентираща предоставянето на разрешения за извършване на разпоредителни сделки с дълготрайни активи, е приложима за: разпоредителни сделки с дълготрайни активи по реда на ПРУПДТДДУК (отм.); продажба на жилища, ателиета, кабинети и гаражи на работници и служители в търговските дружества.<sup>219</sup>

Процедурата за предоставяне на разрешение за сключване на договори за кредит/отпускане на търговски заем, за учредяване на залог или ипотека и/или други обезпечения върху активи е приложима за: сключване на договори за получаване на кредит или за отпускане на търговски заем на друго юридическо лице, когато размерът на заема надвишава 50 на сто от свободния паричен ресурс на заемодателя; за учредяване на залог на машини, съоръжения и оборудване; за ипотека върху недвижимо имущество и/или други обезпечения.<sup>220</sup>

Съгласно двете процедури дружеството следва да представи в МИ набор от документи, в т. ч.: искане за разрешение и обосновка за необходимостта от сделката/финансовата

<sup>215</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.4)

<sup>216</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.5)

<sup>217</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.4 и т. 3.4.5)

<sup>218</sup> Одитно доказателство № 13 (т. 1)

<sup>219</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.4)

<sup>220</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.5)

операция; документи относно финансово-икономическото и правното си състояние, документи за взети решения от органите за управление за стартиране на съответната процедура.<sup>221</sup> Получените документи се разглеждат от експерти от отдел „Управление и реструктуриране на държавното участие“ (УПДУ) на дирекция ИОУДУ по отношение на окомплектованост и целесъобразност, а възлагането и контролът за изпълнението на дейността се извършват от началника на отдела, директора на дирекцията и ресорния заместник-министър. Експертите проверяват окомплектовката и съответствието на представените документи с изискванията на Вътрешните правила на дирекцията, които са предоставени на управителните органи на едноличните дружества и дружествата с мажоритарно държавно участие. При констатирани пропуски с писмо се изисква отстраняването им от вносителя. След това до министъра се изготвя доклад със становище относно икономическата целесъобразност и предложение дали да бъде удовлетворено искането на дружеството. Съставя се проект на протоколно решение на министъра на икономиката за едноличните ТД или проект на пълномощно, с което министърът упълномощава държавния представител за начина на гласуване по съответната точка/точки от дневния ред за провеждане на Общото събрание на акционерите или съдружниците за дружества, в които държавата не е едноличен собственик на капитала. Впоследствие, от дружествата се изисква да изпратят в Министерството документи за реализирането на сделката/финансовата операция. Внесените документи се анализират текущо от експерти от отдел УПДУ с оглед изпълнението на решението на министъра на икономиката или гласуваното решение от Общото събрание на акционерите/съдружниците. В случай на установени нарушения, се изготвя доклад до министъра, който може да съдържа предложения за действия или мерки, които може да се вземат от едноличния собственик или от страна на дружеството.<sup>222</sup>

Дали са постигнати целите, очакваните ефекти и ползи, посочени в обосновката към искането за разрешение за извършване на разпоредителната сделка с дълготрайни активи или финансовата операция и изготвеното от дирекция ИОУДУ становище, не се проследява и документира, тъй като не е въведено подобно изискване във вътрешните актове на министерството, относими към дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала.<sup>223</sup>

*През одитирания период не са създадени необходимите условия за осъществяване на ефективен контрол върху дейността, сделките и операциите на дружествата с държавно участие и на техните дъщерни дружества, предвид констатираните слабости в правната рамка и в частност на ПРУПДТДДУК (отм.), както и установените пропуски във вътрешните правила и процедури на министерството, в т.ч.: наличие на възможност за неосъществяване на контрол върху разпоредителните сделки с активи и финансови операции на търговски дружества с държавно участие, в които държавата не е едноличен собственик на капитала, когато сделките и операциите не са включени в предварително обявения дневен ред за провеждане на Общо събрание на акционерите или съдружниците; липса на изискване за извършване на последваща оценка постигнати ли са целите, очакваните ефекти и ползи, посочени в обосновките за искане на разрешения за сделките/финансовите операции и изготвените от дирекция ИОУДУ становища към тях; липса на въведен вътрешен ред за осъществяване на контрол по отношение на сделките и операциите на дъщерните дружества от МИ или от холдинговите компании.*

<sup>221</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.4 и т. 3.4.5)

<sup>222</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 3.4.4 и т. 3.4.5) и № 2 (т. 5, т. 10 и т. 13)

<sup>223</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.4 и т. 3.4.5) № 13 (т. 1)

*В резултат на това се затруднява определянето на приложимите изисквания към дейността, извършването на наблюдение и контрол за тяхното изпълнение, вкл. и за спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност.*

### **2.3. Ред, условия и критерии за избор и назначаване на членове на органите за управление и контрол и ликвидатори на търговските дружества от системата на икономиката и дъщерните им дружества**

Сред основните отговорности на държавата е да създаде добре структурирани, основани на заслуги и прозрачни процедури за назначаване на съвета<sup>224</sup> в държавните предприятия, в които има пълна или мажоритарна собственост, като активно участва в назначаването на всички съвети на държавните предприятия и допринася за многообразието на съвета. Принципалът на собствеността следва да гарантира, че публичните предприятия имат ефективни и добре функциониращи професионални съвети, с необходимия набор от компетенции за изпълнение на техните отговорности. Това следва да включва установяване на структуриран процес на номиниране и активна роля в този процес. Номинирането на съветите на публичните предприятия следва да бъде прозрачно, ясно структурирано и основано на оценка на разнообразието от необходими умения, компетенции и опит. Изискванията за компетентност и опит следва да произтичат от оценката на действащия съвет и нуждите, свързани с дългосрочната стратегия на предприятието.<sup>225</sup>

**2.3.1. Изборът и назначаването на управителни и контролни органи на ТД, е компетентност на Общото събрание на съдружниците или акционерите,<sup>226</sup> а при едноличните дружества – на едноличния собственик на капитала.<sup>227</sup>**

Изисквания по отношение на избора и назначаването на органите за управление и контрол на ТД са регламентирани в ТЗ.<sup>228</sup> Договорите за възлагане на управлението и контрола на ТД с лицата, избрани от Общото събрание, се сключват от оправомощено от Общото събрание лице.<sup>229</sup> При акционерните дружества с двустепенна система, членовете на управителния съвет се избират от надзорния съвет, като договорите за възлагане на управлението с тях се сключват от името на дружеството чрез председателя на надзорния съвет или чрез упълномощен от него член.<sup>230</sup>

Изборът и назначаването на управителните и контролни органи на едноличните търговски дружества с държавно участие в капитала са уредени в раздел VI и раздел VIII от действащия през одитирания период ПРУПДТДДУК (отм.). Предвидена е възможност управлението на тези дружества да бъде възлагано след провеждане на конкурс при условия и по ред, определени от органа, който упражнява правата на едноличния собственик на капитала.<sup>231</sup>

**2.3.2. В Министерството на икономиката дейностите, свързани с назначаване на управителни и контролни органи на търговските дружества с държавно участие, са регламентирани в процедура, която е приложение към ВПОД на дирекция ИОУДУ. Те се осъществяват от отдел „Индустиални отношения“ към дирекцията. Промените в органите за управление и контрол на едноличните търговски дружества от системата на министерството се**

<sup>224</sup> Насоки на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия, 2015 г., стр. 19, „Управителни органи на държавните предприятия. Някои държавни предприятия имат двустепенни съвети, които разделят функциите по надзор и управление в различни органи. Други имат само едностепенни съвети, които могат евентуално да включват изпълнителни (управляващи) директори. В контекста на Насоките, „съвет“ се отнася до корпоративния орган, натоварен с функциите по управление на предприятието и наблюдение на ръководството.“

<sup>225</sup> Насоки на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия, 2015 г., стр. 43 - стр. 44

<sup>226</sup> чл. 137, ал. 1, т. 5 и чл. 221, т. 4 от ТЗ

<sup>227</sup> чл. 147, ал. 2 и чл. 219, ал. 2 от ТЗ; чл. 11, т. 6 и чл. 12, т. 4 от ПРУПДТДДУК (отм.),

<sup>228</sup> чл. 141, ал. 7 и ал. 8; чл. 144; чл. 233 – чл. 234; чл. 235, ал. 2 и ал. 3; чл. 237, ал. 3 и ал. 4; чл. 241, ал. 2 – ал. 4 и ал. 6; чл. 242, ал. 2 и ал. 6; чл. 244, ал. 1, ал. 4 и ал. 7 от ТЗ

<sup>229</sup> чл. 221, т. 4, чл. 242, ал. 6 и чл. 244, ал. 7 от ТЗ

<sup>230</sup> чл. 241, ал. 2 и ал. 6 от ТЗ

<sup>231</sup> чл. 25 от ПРУПДТДДУК (отм.)

инициират от министъра или от заместник-министър. Преди да бъде избрано, лицето, номинирано за член на орган за управление и контрол на еднолично ТД, следва да декларира, че няма пречки за заемане на длъжността, като подписва необходимите документи (декларация, уведомление) в съответствие с изискванията на ТЗ, ПРУПДТДДУК (отм.) и други нормативни разпоредби, представя документи за образование, професионална квалификация и други.<sup>232</sup>

Управлението и контролът на ТД с държавно участие се възлагат с договори за управление и контрол, сключени между всеки член на управителния или надзорния орган на дружеството и министъра на икономиката, в качеството му на упражняващ правата на едноличния собственик на капитала или на лице оправомощено от Общото събрание на акционерите или съдружниците да сключи такъв договор за търговските дружества с преобладаващо държавно участие. Проектът на договор се подготвя заедно с проект на протоколно решение на едноличния собственик на капитала или пълномощно за начина на гласуване на държавния представител по съответната точка/точки от дневния ред за провеждане на Общото събрание на акционерите или съдружниците за дружества, в които държавата не е едноличен собственик на капитала. Изготвените документи се съгласуват от директора на дирекция ИОУДУ, директора на дирекция „Правна“ и ресорния заместник-министър. Съгласно утвърдената вътрешна процедура, дирекция ИОУДУ следва да осъществява контрол върху внесените гаранции за управление по чл. 240, ал. 1 от ТЗ от членовете на съвета на директорите и надзорния съвет.<sup>233</sup>

**2.3.3.** Номинирането и подборът на членове на органите за управление и контрол на дъщерните ТД, се извършва от управителните органи на холдинговите дружества. Министърът на икономиката не назначава ръководствата на дъщерните дружества.

Според одитираната организация, в изпълнение на разпоредбите на ТЗ и ПРУПРТДДУК (отм.), дейностите по упражняване правата на собственост в капитала на търговски дружества, контролирани от дружества с държавно участие, се изпълняват от холдинговите компании, в качеството им на собственици на капитала на дъщерните дружества, включително по отношение назначаването на органи за управление и контрол на дъщерните дружества, в които няма държавно участие.<sup>234, 235</sup>

**2.3.4.** При прекратяване на ТД, производството по ликвидация се извършва от ликвидатор/ликвидатори, които представляват дружеството и имат правата и задълженията на изпълнителния му орган.<sup>236</sup> Освен в случай на несъстоятелност, назначаването на ликвидатори, е компетентност на Общото събрание на съдружниците или акционерите,<sup>237</sup> а при едноличните дружества е в правомощията на едноличния собственик на капитала,<sup>238</sup> който решава въпросите от компетентността на общото събрание и сключва договор с тях.<sup>239</sup>

По информация на одитираната организация, ликвидатор може да бъде всяко дееспособно физическо лице, тъй като в ТЗ не са предвидени специални изисквания, на които ликвидаторът следва да отговаря, като не съществува и специален начин за номиниране и подбор на ликвидаторите. Единствено се следи дали лицата отговарят на изискванията, заложиени в чл. 30, ал. 2 и ал. 3 от ПРУПДТДДУК (отм.), когато се касае за назначаване на ликвидатори в едноличните търговски дружества с държавно участие в капитала.<sup>240</sup>

<sup>232</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 3.3 и т. 3.4.18) и № 2 (т. 12)

<sup>233</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 3.4.18) и № 2 (т. 14)

<sup>234</sup> Одитно доказателство № 9 (т. 9)

<sup>235</sup> Одитно доказателство № 3 (т. 1)

<sup>236</sup> чл. 269, ал. 1 от ТЗ

<sup>237</sup> чл. 156, ал. 2 и чл. 221, т. 9 от ТЗ

<sup>238</sup> чл. 147, ал. 2 и чл. 219, ал. 2 от ТЗ; чл. 11, т. 18 и чл. 12, т. 8 от ПРУПРТДДУК (отм.)

<sup>239</sup> чл. 30, ал. 1 и ал. 4 от ПРУПРТДДУК (отм.)

<sup>240</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 3.3, т. 3.4.9 и т. 3.4.10) и № 9 (т. 9)

**2.3.5.** С действащите през одитирания период вътрешни актове в МИ не са въведени ред, условия и критерии за избор на членове на органи за управление и контрол и ликвидатори на търговските дружества с държавно участие и дъщерните им дружества, основан на прозрачна конкурсна процедура на базата на изисквания за професионална квалификация и опит на кандидатите, кореспондиращи с ръководните позиции и предмета на дейност на съответното дружество, както и регламент за осъществяване на контрол от принципала при подбор и назначаване на членове на Управителния съвет от Надзорния съвет на дружества с двустепенна система на управление.<sup>241</sup> Основните причини за посочените обстоятелства са свързани с непълноти и слабости в действащия през одитирания период ПРУПДТДДУК (отм.), уреждащ дейността по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала.<sup>242</sup>

Следва да се отбележи, че в новия Закон за публичните предприятия са въведени изисквания към членовете на органите за управление и контрол, в т.ч. за квалификация и професионален опит, съответстващи на спецификата на осъществяваните от даденото публично предприятие дейности, като всички членове на управителни и контролни органи следва да се избират и назначават след провеждане на конкурс. Условията и редът за провеждане на конкурса са уредени в правилника за прилагане на закона.<sup>243</sup>

*В рамките на одитирания период изборът на членове на органите за управление и контрол и ликвидаторите на ТД с държавно участие и техните дъщерни дружества се осъществява без прозрачна конкурсна процедура, основана на професионалните умения, компетенции и опит на кандидатите и без съобразяване с предмета на дейност на съответното дружество. Това се дължи на непълнота на действащия през периода ПРУПДТДДУК (отм.) и вътрешните актове на ведомството, в които не е регламентиран процес за осигуряване на професионално ръководство на дружествата, с оглед тяхното ефективно управление и защитата на държавния интерес.*

#### **2.4. Поддържане на регистър на ТД с държавно участие в капитала съгласно чл. 35 от ПРУПДТДДУК (отм.)**

В министерствата съобразно отрасловата компетентност на съответния министър, следва да се водят регистри на ТД с държавно участие.<sup>244</sup>

Поддържаният в МИ регистър по чл. 35 от ПРУПДТДДУК (отм.) представлява база данни в електронен вариант, внедрена през 2002 г. Неговата цел е поддържане на широк набор от актуална информация, в т. ч. за юридическото и икономическо състояние на търговските дружества с държавно участие от системата на министерството.<sup>245</sup> Съдържанието на регистъра е конкретизирано в Част I от „Вътрешни правила за реда за отчитане на държавното участие в търговските дружества от дирекция „Корпоративно управление и реструктуриране“, както и точното и своевременно отразяване на тези данни в регистъра „Индустриални и стопански субекти“ и представяне на своевременно и адекватна информация на дирекция „Финансово-стопански дейности и управление на собствеността“, утвърдени със заповед на министъра.<sup>246</sup> Актуализацията на данните се извършва при възникване на промяна, като на тримесечие

<sup>241</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.3, т. 3.4.18, т. 3.4.9 и т. 3.4.10)

<sup>242</sup> Одитно доказателство № 13 (т. 1)

<sup>243</sup> глава V от Закона за публичните предприятия (обн., ДВ, бр. 79 от 08.10.2019 г.); Правилник за прилагане на Закона за публичните предприятия, обн., ДВ, бр. 40 от 05.05.2020 г.

<sup>244</sup> чл. 35 от ПРУПДТДДУК (отм.)

<sup>245</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 4 и т. 8)

<sup>246</sup> Заповед № РД-16-794 от 22.08.2007 г. Одитни доказателства № 2 (т. 7) и № 7 (т. 1)

оторизирани служители от дирекция ИОУДУ извършват проверки за актуалност на данните и ако е необходимо нанасят неотразените промени.<sup>247</sup>

При извършена проверка е установено, че в регистъра на МИ не фигурира информация, изискуема по чл. 35 от ПРУПДТДДУК (отм.)<sup>248</sup> Част от менютата на регистъра, посочени в чл. 2, ал. 1 от Вътрешните правила за реда за отчитане на държавното участие в ТД, не са активни, и попълнените в регистъра данни не са актуални, въпреки че следва да се актуализират периодически.<sup>249</sup> За изпълнение на възложените ѝ функции и задачи, дирекция ИОУДУ ползва други вътрешни регистри и информационни източници - най-често това са досиетата на ТД съхранявани в дирекцията.<sup>250</sup>

Поради отпадане на нормативното основание за водене на регистър на ТД с държавно участие след отмяната на ПРУПДТДДУК (отм.),<sup>251</sup> регистърът в МИ не се поддържа с пълна и актуална информация.<sup>252</sup>

*Неподдържането на пълна и актуална информация за ТД в регистър, поради отпадане на изричното нормативно основание за воденето му, не кореспондира с изискванията за надеждност и всеобхватност на информацията.*<sup>253</sup>

## **2.5. Дейности по разпореждане с активи, финансови операции и определяне на органите за управление и контрол**

С оглед изследване на въпроса за ефективността на дейностите в МИ по преобразуване, разпореждане с активи, финансови операции и определяне на органите за управление и контрол на ТД от системата на МИ, е извършена проверка за осъществяване на правомощията на принципала по отношение на „София Тех Парк“ АД<sup>254</sup>. В резултат на изпълнените одитни процедури са формулирани следните основни констатации и оценки:

### **2.5.1. Осъществяване на правомощията на принципала във връзка с разпоредителни сделки с дълготрайни активи на „София Тех Парк“ АД**

Според годишните финансови отчети на „София Тех Парк“ АД през 2018 г. не са извършвани сделки с активи, а през 2019 г. дружеството учредява безсрочно право на строеж за 21 688 хил. лв. в полза на ДКК ЕАД<sup>255</sup> върху два имота<sup>256</sup> с обща площ 24 811 кв. м. и изкупува обратно 4 000 000 бр. собствени акции, притежавани от ДКК ЕАД.<sup>257</sup> За сделките са взети решения на Общо събрание на акционерите на 21.06.2019 г. Решението за продажба на правото на строеж предлага цената да не бъде по-ниска от определената като средноаритметична стойност между три пазарни оценки, изготвени от трима независими оценители. За придобиването на собствени акции в хипотезата на обратно изкупуване на основание чл. 187а, ал. 1, т. 8, във връзка с чл. 187б от ТЗ и чл. 10 от Устава на „София Тех Парк“ АД,<sup>258</sup> Общото събрание на акционерите определя максимален брой на обратно

<sup>247</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 27 и т. 29) и № 4 (т. 4)

<sup>248</sup> номер на вписване в търговския регистър; срок на съществуване; ЕГН на членовете на органите на управление и на лицата, които представляват дружеството; преобразуване, сливане, вливане, разделяне и отделяне; прехвърляне на предприятия; прекратяване на дружествата

<sup>249</sup> Баланс; финансови показатели, годишен оборот, средносписъчен брой на персонала, данни от НСИ

<sup>250</sup> Одитно доказателство № 3 (т. 7)

<sup>251</sup> отм., бр. 40 от 05.05.2020 г., в сила от 05.05.2020 г.

<sup>252</sup> Одитно доказателство № 13 (т. 2)

<sup>253</sup> чл. 5, ал. 2, т. 2 от ЗФУКПС

<sup>254</sup> Виж т. 4.2. на част „Одитен обхват и подход“. ББР АД извършва посочените дейности, в качеството си на кредитна институция, която подлежи на надзор от БНБ. Следва да се отбележи също, че одобрението на разпоредителни сделки с активи и учредяването на залог, ипотека и/или други обезпечения върху активи не са включени в обхвата на правомощията на Общото събрание на акционерите на ББР АД (където участва държавата чрез министъра и икономиката), посочени в Устава на банката. Резултатите от извършените проверки и анализи наупражняваните правомощия на принципала по отношение управлението на ББР АД са представени в раздел II на част „Констатации и оценки“.

<sup>255</sup> т. 14 „Сделка с активи“ от Пояснителни бележки към ГФО на „София Тех Парк“ АД към 31.12.2018 г. и 31.12.2019 г.

<sup>256</sup> С идентификатори 68134.4081.9710 с площ 9 320 кв. м. и 68134.4081.9711 с площ 15 491 кв. м.

<sup>257</sup> т. 9 „Собствен капитал“ от Пояснителни бележки към ГФО на „София Тех Парк“ АД към 31.12.2019 г.

<sup>258</sup> [https://web.apis.bg/b.php?i=3105094&b=3&crypt=0&ot=202099976&search=202099976+or+eik\\_202099976%5E100&srch\\_stat\\_id=837038#](https://web.apis.bg/b.php?i=3105094&b=3&crypt=0&ot=202099976&search=202099976+or+eik_202099976%5E100&srch_stat_id=837038#)

изкупуваните акции до 6 476 147 бр. акции.<sup>259</sup> Съгласно решението на Общото събрание на акционерите, цената за обратно закупуване на акциите следва да бъде не по-ниска от номиналната им стойност и не по-висока от тяхната пазарна стойност, определена от независим оценител. Освен това Общото събрание на акционерите дава съгласие да бъде извършено прихващане до размера на по-малкото от насрещните вземания, възникнали между „София Тех Парк“ АД и ДКК ЕАД в изпълнение на решенията за посочените две сделки.<sup>260</sup>

Съгласно писмо с вх. № 26-Д-123 от 14.06.2019 г. от „София Тех Парк“ АД до министъра на икономиката, дружеството е уведомено от ДКК ЕАД<sup>261</sup> за проведено оперативно заседание на Министерски съвет, на което е прието направено от министъра на икономиката предложение ДКК ЕАД да предприеме действия за придобиване от „София Тех Парк“ АД на възмездно право на строеж за изграждане на нов правителствен комплекс.<sup>262</sup>

Решения за тези сделки са взети без да са предвидени в предварително обявения дневен ред в поканата за свикване на Общо събрание на акционерите на дружеството. Те са предложени от министъра на икономиката<sup>263</sup> на основание чл. 231 от ТЗ. По тази причина в досието на „София Тех Парк“ АД в МИ, съхранявано от дирекция ИОУДУ, не са налични документи, които ТД следва да представи преди вземане на решение за извършване на сделките като обосновки за необходимостта от тях, актуални оценки от независим оценител за справедливата пазарна стойност на активите, както и становища от експерт от дирекция ИОУДУ с мотивирани предложения за одобрение или отказ на сделките, включително очакваните от тях ефекти, ползи и тяхната връзка с целите на „София Тех Парк“ АД за развитие на иновациите. В досието на дружеството не се съдържат още документи за осъществяване на сделките в изпълнение на решенията на Общото събрание на акционерите, а последващи оценки дали са постигнати целите, очакваните ефекти и ползи от сделките не са извършвани, защото в действащия през одитирания период ПРУПДТДДУК (отм.) няма нормативно изискване за изготвяне на такива оценки.<sup>264</sup> Информация за осъществяването на сделките е представена в ГФО на „София Тех Парк“ АД за 2019 г.<sup>265</sup>

*Взети са решения за разпоредителни сделки с дълготрайни активи без осъществяване на контрол съгласно вътрешните правила на министерството, тъй като проектите на решения за сделките не са предварително обявени в дневния ред за провеждане на Общо събрание на акционерите. Не са изготвени последващи оценки за ефектите от извършените сделки. Установените слабости се дължат на непълнота в действащия през периода ПРУПДТДДУК (отм.) и вътрешните актове на МИ, касаещи упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие.*

## **2.5.2. Осъществяване на правомощията на принципала във връзка със сключване на договори за кредити и учредяване на залог, ипотека и/или други обезпечения върху активи на „София Тех Парк“ АД**

**2.5.2.1.** През одитирания период „София Тех Парк“ АД обслужва търговски заем от „Варна Запад Индуриална Зона“ ЕАД съгласно Договор за заем № Д-188-2016/22.12.2016 г. с размер на заемните средства 5 000 хил. лв. На 31.01.2018 г. и 14.09.2018 г. са проведени Общи събрания на акционерите на „София Тех Парк“ АД, на които са взети решения за одобрение удължаването на срока на заема, съответно до 30.06.2018 г. и до 31.12.2018 г. В досието на

<sup>259</sup> 10 на сто от общия брой на издадените от дружеството налични поименни акции с право на глас, формиращи записания капитал на дружеството. Съгласно чл. 7, ал. 1 и ал. 2 от Устава на „София Тех Парк“ АД, записаният капитал на дружеството е в размер на 64 761 417 лв., изцяло записан и внесен, разделен на 64 761 417 броя поименни акции с номинална стойност 1 лв.

<sup>260</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 2.1.7)

<sup>261</sup> с писмо с вх. № 474 от 10.05.2019 г.

<sup>262</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 2.1.7)

<sup>263</sup> от пълномощник на министъра на икономиката съгласно пълномощно с изх. № РД-18-3 от 20.06.2019 г.

<sup>264</sup> Одитно доказателство № 13 (т. 3.4)

<sup>265</sup> т. 9 „Собствен капитал“ и т. 14 „Сделки с активи“ от Пояснителни бележки към ГФО на „София Тех Парк“ АД към 31.12.2019 г.

„София Тех Парк“ АД, в дирекция ИОУДУ, са приложени положителни становища – за първото удължаване на срока мотивирано становище<sup>266</sup> от директора на дирекция ИОУДУ, а за второто – становище от експерт от дирекция ИОУДУ,<sup>267</sup> което не е мотивирано. Допълнителните споразумения<sup>268</sup> за удължаване на срока са сключени на 22.12.2017 г. и на 29.06.2018 г., т. е. преди получаването в МИ на 24.01.2018 г. и 23.08.2018 г. на поканите<sup>269</sup> за свикване на Общо събрание на акционерите, насрочено за 31.01.2018 г. и за 23.08.2018 г. Въз основа на становищата са съставени пълномощни на държавния представител за Общи събрания на акционерите, на които допълнителните споразумения за удължаване срока на заема са одобрени след сключването им. Последващото одобряване на допълнителните споразумения от Общото събрание на акционерите на „София Тех Парк“ АД е обусловено от действащите през одитирания период вътрешни актове на МИ, касаещи дейността по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие. Те регламентират предоставянето на разрешение за сключване на договори за кредит/отпускане на търговски заем, за учредяване на залог или ипотека и/или други обезпечения върху активи на едноличните ТД. За ТД с мажоритарно държавно участие, въведеният ред е приложим, когато въпроси за предоставяне на подобни разрешения са включени в дневния ред на Общото събрание на акционерите или съдружниците, т. е. налице е възможност за сключване на договори за кредити и обезпечения без взети решения за тези операции от Общото събрание на акционерите и от мажоритарния собственик на дружеството.<sup>270</sup>

На 13.06.2018 г. е проведено Общо събрание на акционерите, на което е взето решение за удължаване срока за погасяване на заема до 30.06.2019 г.<sup>271</sup> В досието на „София Тех Парк“ АД не се съдържа становище от експерт от дирекция ИОУДУ за мотивиране на положителния начин на гласуване в пълномощното на държавния представител.<sup>272</sup>

На 02.01.2019 г. е проведено Общо събрание на акционерите, на което е взето решение за удължаване срока на заема по Договор за заем № Д-188-2016/22.12.2016 г., сключен между „Варна Запад Индустриална Зона“ ЕАД (заемодател) и „София Тех Парк“ АД (заемател), до 31.12.2019 г.<sup>273</sup> В досието на „София Тех Парк“ АД не се съдържат становища от експерт от дирекция ИОУДУ за мотивиране на положителния начин на гласуване в пълномощното на държавния представител и документи за изпълнение на решението, взето от Общото събрание на акционерите на дружеството.<sup>274</sup>

**2.5.2.2.** На 02.04.2018 г. е проведено Общо събрание на акционерите, на което е дадено разрешение на „София Тех Парк“ АД да сключи договор за кредит с „Търговска банка Д“ АД (участникът, класиран на първо място в проведена от дружеството процедура за избор на кредитна институция) в размер на 5 000 хил. лв. за рефинансиране на търговски заем и оборотен кредит в размер на 5 000 хил. лв. за покриване на оперативни разходи на дружеството. Представителят на държавата гласува положително въз основа на издаденото му

<sup>266</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 2.1.1) Посочва се, че „София Тех Парк“ АД е усвоило изцяло сумата и е погасило дължимите лихви до 31.12.2017 г., но не е в състояние да погаси главницата по заема.

<sup>267</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 2.1.5) Мотиви са изложени в съдържащата се в досието на „София Тех Парк“ АД докладна записка от директора на дирекция „Правна“ на търговското дружество. Според нея с решение на Общо събрание на акционерите на „София Тех Парк“ АД от 13.06.2018 г. е взето решение за удължаване срока на заема до 30.06.2019 г., но в досието на дружеството липсва мотивирано становище от експерт от дирекция ИОУДУ за положителния начин на гласуване съгласно пълномощното на представителя на държавата и протокола за проведеното на 13.06.2018 г. Общо събрание на акционерите на „София Тех Парк“ АД. На 26.06.2018 г. Съветът на директорите на „Национална компания Индустрални зони“ ЕАД взема решение за удължаване срока на заема до 31.12.2018 г. Към края на юни 2018 г. „София Тех Парк“ АД няма възможност да погаси цялото задължение, поради което е сключено Допълнително споразумение № Д-188-2016-2 от 29.06.2018 г. за удължаване срока на заема до 31.12.2018 г.

<sup>268</sup> Допълнително споразумение № Д-188-2016-1 от 22.12.2017 г. и Допълнително споразумение № Д-188-2016-2 от 29.06.2018 г.

<sup>269</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 2.1.1 и т. 2.1.5)

<sup>270</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.5)

<sup>271</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 2.1.4)

<sup>272</sup> Одитно доказателство № 13 (т. 3.5)

<sup>273</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 2.1.6)

<sup>274</sup> Одитно доказателство № 13 (т. 3.5)



пълномощно на база становище от директора на дирекция ИОУДУ. Според мотивите в становището „София Тех Парк“ АД е широкомащабен проект, изпълняван в две фази в различни програмни периоди 2007-2013 г. и 2014-2020 г., като специфичният начин на финансиране (ползване на безвъзмездна финансова помощ от публични фондове) предполага нуждата на дружеството от допълнителен финансов ресурс. Посочва се още постигнато намаление на предложените от избрания участник разходи по кредита спрямо прогнозните при проведената процедура за избор на изпълнител на финансовата услуга.<sup>275</sup>

В досието на „София Тех Парк“ АД, съхранявано в дирекция ИОУДУ, не се съдържат документи, изискуеми съгласно утвърдената процедура<sup>276</sup> за предоставяне на разрешение за сключване на договори за кредит. Липсват бизнес разчет и погасителен план за периода на обслужване на кредита; справка по образец за основни финансови показатели за предходни отчетни периоди и прогнозни данни за същите за годините, през които се предвижда ползване на кредит; опис на активите обект на залог или ипотека; справка за ползваните кредити; справка за вземанията и задълженията на дружеството; документ, удостоверяващ, че дружеството не е в процедура по ликвидация, не е в открито производство по несъстоятелност или не е обявено в несъстоятелност, както и че срещу него не са предявени иски в тази връзка; проект на договор или съгласувателно писмо от кредитора с договорените условия. По информация от електронната страница<sup>277</sup> на дружеството, процедурата е прекратена, поради което не е сключен договор с избраната кредитна институция.<sup>278</sup>

**2.5.2.3.** На 21.06.2019 г. е проведено Общо събрание на акционерите, на което е взето решение „София Тех Парк“ АД да сключи договор за кредит с „Банка ДСК“ ЕАД (участникът, класиран на първо място в проведената от дружеството процедура за избор на кредитна институция) в размер на 5 100 хил. лв. за покриване на инвестиционни и оперативни разходи и издаване на банкови гаранции. Изготвено е положително становище от експерт от дирекция ИОУДУ. Според мотивите в становището „София Тех Парк“ АД е широкомащабен проект, изпълняван в две фази в различни програмни периоди 2007-2013 г. и 2014-2020 г., като специфичният начин на финансиране (ползване на безвъзмездна финансова помощ от публични фондове) предполага нуждата на дружеството от допълнителен финансов ресурс. Описани са източниците за погасяване на кредита и дейности, свързани с материалната инфраструктура на дружеството, за чието финансиране са необходими средствата. Посочва се още постигнато намаление на предложените от избрания участник разходи по кредита спрямо прогнозните при проведената процедура за избор на изпълнител на финансовата услуга.<sup>279</sup> Приложени са необходимите документи за финансово-икономическото и правното състояние на дружеството съгласно процедурата на дирекция ИОУДУ за предоставяне на разрешение за сключване на договори за кредити.<sup>280</sup> В досието на „София Тех Парк“ АД в дирекция ИОУДУ, не е приложен сключен договор с избраната кредитна институция, доказващ изпълнението на решението, взето от Общото събрание на акционерите.<sup>281</sup> Информация за сключения договор е представена в доклада за дейността и ГФО за 2019 г. на „София Тех Парк“ АД.<sup>282</sup>

**2.5.2.4.** Съгласно ГФО за 2019 г. на „София Тех Парк“ АД, дружеството има сключен договор за банков заем от 29.11.2017 г. с „Банка ДСК“ ЕАД за финансиране на фаза 2 на проект

<sup>275</sup> Максималната стойност на прогнозните разходи по кредита, които дружеството може да поеме, е изчислена на 773 хил. лв., а постигнатите при процедурата за избор на кредитна институция възлизат на 577 хил. лв.

<sup>276</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 3.3 и т. 3.4.5)

<sup>277</sup> <https://sofiatech.bg/finance-14022018/>

<sup>278</sup> **Одитно доказателство № 13** (т. 3.6)

<sup>279</sup> Максималната стойност на прогнозните разходи по кредита, които дружеството може да поеме, е изчислена на 362 хил. лв., а постигнатите при процедурата за избор на кредитна институция възлизат на 292 хил. лв.

<sup>280</sup> **Одитно доказателство № 12** (т. 2.1.7)

<sup>281</sup> **Одитно доказателство № 13** (т. 3.7)

<sup>282</sup> Според доклада за дейността на „София Тех Парк“ АД за 2019 г., дружеството сключва договор за банков заем с „Банка ДСК“ ЕАД за 5 100 хил. лв. на 02.08.2019 г., стр. 2 от доклада; т. 11 „Получени лихвоносни заеми от банки“ от Пояснителни бележки към ГФО на „София Тех Парк“ АД за 2019 г., стр. 21

„Научно-технологичен парк“, като на 08.07.2019 г. с анекс се променя размерът на главницата от 5 500 хил. лв. на 5 300 хил. лв.<sup>283</sup> Няма данни за вземане на решение от Общото събрание на акционерите на „София Тех Парк“ АД относно промяната на условията по кредита, тъй като тя не е включвана в дневния ред за провеждане на Общото събрание на дружеството. Причината е, че в действащия през одитирания период ПРУПДТДДУК (отм.) няма нормативно изискване за това, както и във вътрешните документи на министерството. Ето защо в досието на „София Тех Парк“ АД, не се съдържат документи за искане на разрешение преди извършване на промяната, становище от експерт от дирекция ИОУДУ, сключеният анекс и документи за изпълнение на договора за банков кредит.<sup>284</sup>

**2.5.2.5.** Последващи оценки дали са постигнати целите, очакваните ефекти и ползи, поради които е разрешено извършването на изброените по-горе финансови операции на „София Тех Парк“ АД, не са извършвани, тъй като в действащия през одитирания период ПРУПДТДДУК (отм.) няма нормативно основание за изготвяне на такива оценки.<sup>285</sup>

*При извършената проверка на досието на „София Тех Парк“ АД, са установени: липса на документи, изискуеми от търговското дружество за получаване на разрешение и за изпълнение на решения, взети от Общото събрание на акционерите, както и липса на становище или на мотиви в приложеното становище от дирекция ИОУДУ за аргументиране начина на гласуване на държавния представител във връзка със сключване на договори за кредити и даване на обезпечения от търговското дружество. В тези случаи не са изпълнени изискванията на утвърдените вътрешни актове на МИ, регламентиращи дейността по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие. Последващи оценки относно постигане целите, очакваните ефекти и ползи от финансовите операции не са извършвани, променени са условията по сключени договори за банков кредит без вземане на решение от Общото събрание на акционерите, а за търговски заем - без предварително взето решение от Общото събрание. Пропуските се дължат на непълнота в действащите през одитирания период ПРУПДТДДУК (отм.) и вътрешни актове на МИ. Осъществяваният контрол по отношение на договори за кредити, учредяване на залог, ипотека и/или други обезпечения върху активи на ТД е недостатъчно ефективен, за да осигури доброто финансово управление на дружеството.*

### **2.5.3. Осъществяване на правомощията на принципала във връзка с назначаване на органи за управление и контрол на „София Тех Парк“ АД**

**2.5.3.1.** Съгласно правната рамка изборът и назначаването на управителни и контролни органи на акционерните ТД е от компетентността на Общото събрание на акционерите.<sup>286</sup> През одитирания период дейностите в МИ, свързани с назначаване на управителни и контролни органи на търговските дружества с държавно участие, са уредени в процедура, която е приложение към ВПОД на дирекция ИОУДУ.<sup>287</sup> Според утвърдената процедура, лицата следва да представят документи за образование и квалификация, да декларират факти и обстоятелства, както и липса на пречки за избирането им за членове на съвет на акционерно дружество с оглед изискванията на ТЗ и Устава на дружеството.<sup>288, 289</sup>

Министърът на икономиката, в качеството му на лице, оправомощено от Общото събрание на акционерите на търговско дружество с преобладаващо държавно участие, сключва договори за възлагане на управлението и контрола с лицата, избрани от Общото събрание за

<sup>283</sup> Т. 11 „Получени лихвоносни заеми от банки“ от Пояснителни бележки към ГФО на „София Тех Парк“ АД към 31.12.2019 г., стр. 21

<sup>284</sup> Одитно доказателство № 13 (т. 3.9)

<sup>285</sup> Одитно доказателство № 13 (т. 3.10)

<sup>286</sup> чл. 221, т. 4, чл. 242, ал. 2 и ал. 6, чл. 244, ал. 7 от ТЗ

<sup>287</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.3 и т. 3.4.18)

<sup>288</sup> чл. 237, ал. 3 и ал. 4, чл. 234, ал. 2 и ал. 3 от ТЗ

<sup>289</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 3.4.18) и № 2 (т. 12)

членове на съвета на директорите или на надзорния съвет.<sup>290</sup> При акционерните дружества с двустепенна система, членовете на управителния съвет се избират от надзорния съвет, като договорите за възлагане на управлението с тях се сключват от името на дружеството чрез председателя на надзорния съвет или чрез упълномощен от него член.<sup>291</sup>

Съгласно утвърдената вътрешна процедура, дирекция ИОУДУ следва да осъществява контрол върху внесените гаранции за управление по чл. 240, ал. 1 от ТЗ от членовете на съвета на директорите и надзорния съвет.<sup>292</sup>

**2.5.3.2.** При извършена проверка на воденото в дирекция ИОУДУ досие на „София Тех Парк“ АД е установено:

а) Тримата членове на Надзорния съвет на „София Тех Парк“ АД са избрани от Общото събрание на 02.04.2018 г., като са определени мандат от три години и възнаграждението им, а министърът на икономиката е оправомощен да сключи договорите с тях. Договорите за възлагане на надзора с членовете на Надзорния съвет на „София Тех Парк“ АД са сключени съгласно решенията на Общото събрание на акционерите, изискванията на ТЗ<sup>293</sup> и Устава<sup>294</sup> на „София Тех Парк“ АД. Приложени са изискуемите декларации, уведомления, документ от банката за внесените парични гаранции, автобиографии и копия от дипломи за завършено висше образование на членовете на Надзорния съвет, според които те притежават професионална квалификация и опит,<sup>295</sup> кореспондиращи със заеманите ръководни позиции и дейността на търговското дружество.<sup>296</sup>

б) Приложени са договорите за възлагане на управлението с тримата членове на Управителния съвет на „София Тех Парк“ АД в изпълнение на разпоредбите на ТЗ<sup>297</sup> и Устава на „София Тех Парк“ АД,<sup>298</sup> както и документ от банката за внесените от тях парични гаранции.<sup>299</sup> Членовете на Управителния съвет са избрани и назначени от Надзорния съвет за една година от датата на вписването им в Търговския регистър (ТР) - 21.05.2018 г.<sup>300</sup> В досието не са приложени протоколите на Надзорния съвет за избор на членове на Управителния съвет<sup>301</sup> и за одобряване избора на изпълнителен директор,<sup>302</sup> както и декларациите по ТЗ,<sup>303</sup> които са вписани в ТР.<sup>304</sup> Не са представени документи за провеждане на конкурсна процедура за избор на членовете на Управителния съвет и документи за тяхната професионална квалификация и опит, кореспондиращи със заеманите ръководни позиции и дейността на търговското дружество.<sup>305</sup>

в) Според обявените в ТР актове на дружеството, през 2019 г. членовете на Управителния съвет са преизбрани от Надзорния съвет за една година и с тях следва да се сключат договори за възлагане на управлението.<sup>306</sup> В досието не са приложени протоколите на Надзорния съвет за преизбирането на Управителния съвет<sup>307</sup> и за одобряване избора на

<sup>290</sup> чл. 221, т. 4, чл. 242, ал. 6 и чл. 244, ал. 7 от ТЗ. **Одитни доказателства № 1** (т. 3.4.18) и **№ 2** (т. 14)

<sup>291</sup> чл. 241, ал. 2 и ал. 6 от ТЗ

<sup>292</sup> **Одитни доказателства № 1** (т. 3.4.18) и **№ 2** (т. 14)

<sup>293</sup> чл. 242, ал. 2 и ал. 6 от ТЗ

<sup>294</sup> чл. 19, т. 5 и чл. 31, ал. 2 и ал. 3 от Устава на „София Тех Парк“ АД

<sup>295</sup> Един от членовете на Надзорния съвет е инженер по транспортно строителство, има квалификация по социален мениджмънт и опит в управлението на активи; друг е инженер по радиоелектроника, с опит в цифровите технологии; третият е бакалавър по стопанско управление, магистър по бизнес администрация и организационно развитие и доктор по икономика.

<sup>296</sup> **Одитно доказателство № 12** (т. 2.1.3)

<sup>297</sup> чл. 241, ал. 2 и ал. 6 от ТЗ

<sup>298</sup> чл. 33, ал. 2 и ал. 3 от Устава на „София Тех Парк“ АД

<sup>299</sup> **Одитно доказателство № 12** (т. 2.2)

<sup>300</sup> <https://web.apis.bg/b.php?i=5171838&b=3>

<sup>301</sup> Протокол № 1 от заседание на Надзорния съвет на „София Тех Парк“ АД, проведено на 20.04.2018 г.

<sup>302</sup> Протокол № 2 от заседание на Надзорния съвет на „София Тех Парк“ АД, проведено на 20.04.2018 г., във връзка с Протокол № 1 от заседание на Управителния съвет на „София Тех Парк“ АД, проведено на 20.04.2018 г., за избор на изпълнителен директор на дружеството.

<sup>303</sup> чл. 234, ал. 2 и ал. 3; чл. 235, ал. 3; чл. 237, ал. 3 и ал. 4 от ТЗ

<sup>304</sup> <https://web.apis.bg/b.php?i=5171838&b=3#acts52953320>

<sup>305</sup> **Одитно доказателство № 13** (т. 3.11.1)

<sup>306</sup> <https://web.apis.bg/b.php?i=5171838&b=3#acts52953320>

<sup>307</sup> Протокол № 8 от заседание на Надзорния съвет на „София Тех Парк“ АД, проведено на 17.05.2019 г.

изпълнителен директор,<sup>308</sup> както и декларациите по ТЗ,<sup>309</sup> които са вписани в ТР.<sup>310</sup> Не са представени договорите за възлагане на управлението с членовете на Управителния съвет и документ от банката за внесените от тях парични гаранции.<sup>311</sup>

г) Не са представени документи за професионална квалификация и опит, избор и назначаване на Съвета на директорите на „София Тех Парк“ АД, който е освободен с решение по т. 5 от Протокол на Общото събрание на акционерите, проведено на 02.04.2018 г.<sup>312</sup> Според публикувания в ТР протокол на Общо събрание на акционерите на „София Тех Парк“ АД от 16.08.2017 г. за избор на членове на Съвета на директорите,<sup>313</sup> същите притежават професионална квалификация,<sup>314</sup> кореспондираща със заеманата ръководна позиция и дейността на търговското дружество.

**2.5.3.3.** В съхраняваното в дирекция ИОУДУ досие на „София Тех Парк“ АД за одитирания период не се съдържат документи, от които да става ясно по какъв начин (с конкурсна процедура, с препоръки или по друг начин) са избрани членовете на органите за управление и контрол на търговското дружество. Не са налични и документи за избора, професионалната квалификация и опит, преизбирането и преназначаването на членовете на Управителния съвет.<sup>315</sup> Основната причина за изброените непълноти е липсата на изисквания в действащите през одитирания период вътрешни актове на МИ. С последните не са въведени ред, условия и критерии за номиниране и подбор на членове на органите за управление и контрол на дружествата въз основа на професионалната им квалификация и опит, съобразно дейността на търговското дружество и ръководните позиции, както и регламент за осъществяване на контрол от принципала при подбор и назначаване на членове на Управителния съвет от Надзорния съвет на дружества с двустепенна система на управление.<sup>316</sup>

*Създадените условия през одитирания период в правната рамка и вътрешните правила на МИ за избор и назначаване на управителни и контролни органи на „София Тех Парк“ АД не са достатъчни за осигуряване на професионално ръководство на дружеството.*

### **3. Условия за осъществяване на процедурата по ликвидация на търговски дружества от системата на икономиката**

Ликвидацията на търговското дружество е доброволно производство за разпределение на имуществото му след неговото прекратяване. Целта на ликвидацията е да се събере и осребри цялото имущество на дружеството и след като се удовлетворят всички кредитори, остатъкът да бъде разпределен между съдружниците. Ликвидацията приключва, когато са уредени всички задължения и остатъкът от имуществото е разпределен. Тогава ликвидаторът иска заличаване на дружеството.<sup>317</sup>

Процедурата по ликвидация и съответните правомощия на министъра на икономиката, упражняващ правата на едноличен собственик на капитала през одитирания период са нормативно регламентирани в Глава седемнадесета „Ликвидация“ от ТЗ и в ПРУПДТДДУК (отм.).<sup>318</sup>

<sup>308</sup> Протокол № 9 от заседание на Надзорния съвет на „София Тех Парк“ АД, проведено на 20.05.2019 г., във връзка с Протокол № 31 от заседание на Управителния съвет на „София Тех Парк“ АД, проведено на 20.05.2019 г., за избор на изпълнителен директор на дружеството

<sup>309</sup> чл. 234, ал. 2 и ал. 3; чл. 235, ал. 3; чл. 237, ал. 3 и ал. 4 от ТЗ

<sup>310</sup> <https://web.apis.bg/b.php?i=5171838&b=3#acts52953320>

<sup>311</sup> **Одитно доказателство № 13** (т. 3.11.2)

<sup>312</sup> **Одитно доказателство № 13** (т. 3.12)

<sup>313</sup> <https://web.apis.bg/b.php?i=5171838&b=3#acts52953320>

<sup>314</sup> Единият от членовете на Съвета на директорите на „София Тех Парк“ АД е юрист, друг е инженер физик и доктор на техническите науки, а третият е икономист.

<sup>315</sup> **Одитно доказателство № 13** (т. 3.11.3)

<sup>316</sup> **Одитни доказателства № 1** (т. 3.3 и т. 3.4.18) и **№ 13** (т. 3.11.3)

<sup>317</sup> Гл. XVII на ТЗ – чл. 266-274

<sup>318</sup> **Одитно доказателство № 2** (т. 6)

Важно е да се отбележи, че наред с осигуряване спазването на посочената нормативна уредба, при прекратяване чрез ликвидация на дружества, в които министърът упражнява правата на собственост на държавата в капитала, е необходимо да се съобразяват и принципите и изискванията за добро управление и контрол (вкл. принципите за икономичност, ефективност и ефикасност) на организациите от публичния сектор, регламентирани със ЗФУКПС<sup>319</sup>. В посочения контекст, съществен аспект от дейностите по упражняването на правата на държавата в ТД в ликвидация е съвременно и икономично извършване на процедурите, в рамките на определени подходящи срокове, и реализиране на оптимални постъпления и ползи за държавата.

### **3.1. Вътрешни правила, уреждащи процедурата по ликвидация на търговските дружества от системата на Министерството на икономиката**

Съгласно чл. 27, т. 11 и т. 12 от УП на МИ на дирекция ИОУДУ са възложени функции: да организира и подготвя дейността по прекратяване чрез ликвидация на ТД, в които министърът упражнява правата на собственост на държавата в капитала, при вземането на решения за прекратяване на процедура по ликвидация и продължаване дейността на ТД или тяхното преобразуване; и да осъществява мониторинг на процедурите по ликвидация на ТД с над 50 на сто държавно участие, в които министърът упражнява правата на собственост на държавата в капитала, от прекратяването им до заличаването им от ТР.

Процедурата, която се изпълнява във връзка с ликвидацията на ТД от системата на икономиката е регламентирана във ВПОД на дирекция ИОУДУ и включва следните дейности: вземане на решение за прекратяване на ЕТД, с което се определя срок за приключване на ликвидацията, назначава ликвидатор(и) на ЕТД и определяне възнагражденията им; сключване на договори за възлагане на ликвидацията с назначените ликвидатори; възлагане на анализи на правното състояние и оценки на активите и пасивите; осребряване имуществото на ЕТД; приключване на ликвидационната процедура на ЕТД.

В ТД, в които държавата е акционер или съдружник, министърът на икономиката може да поиска свикване на Общо събрание на акционерите/съдружниците с включване в дневния ред на: вземане на решение за прекратяване чрез ликвидация на дружеството; избор на ликвидатор; определяне на възнаграждението му; определяне срок на ликвидация; упълномощаване на министъра да сключи договор за възлагане на ликвидацията с избрания от Общото събрание ликвидатор и освобождаване управителните органи на дружеството, както и други права. Посочената процедура за ЕТД следва да се взема под внимание и да се прилага при определяне начина на гласуване на държавния представител при провеждане на общите събрания на ТД, в които държавата е акционер или съдружник с над 50 на сто участие в капитала.<sup>320</sup>

В правилата на дирекция ИОУДУ са посочени дейностите, които се извършват на различните етапи на процеса, отговорните лица и/или звена за тяхното изпълнение, комуникационни връзки между тях, нива на контрол и др., с което са създадени условия за последователно и координирано осъществяване на ликвидационната процедура.<sup>321</sup> Наред с това, при извършения преглед и анализ на правилата са констатирани и някои слабости, в т.ч.:

**3.1.1.** Съгласно ВПОД на дирекция ИОУДУ, с решението за прекратяване чрез ликвидация, министърът определя срок за приключване на ликвидацията. На основание чл. 30 от ПРУПДТДДУК (отм.), министърът сключва договори за възлагане на ликвидацията с назначените ликвидатори, в които се определят правата и задълженията на страните, размерът на възнаграждението на ликвидаторите и начинът на плащането му, отговорността на страните

<sup>319</sup> Чл. 2, чл. 3 и чл. 5 от ЗФУКПС.

<sup>320</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.3. и т. 3.4.9)

<sup>321</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.3. и т. 3.4.10)

при неизпълнение на договора, срокът за приключване на работата и други условия.<sup>322</sup> Посочено е, че се изготвят протоколни решения за различни обстоятелства, подлежащи на вписване в ТР в т.ч. удължаване срока на ликвидация, в зависимост от конкретното протичане на процедурата по ликвидация. Наред с това е важно да се отбележи, че във вътрешните правила не са предвидени изисквания по отношение на начина, критериите и условията, които следва да бъдат съобразени при определяне и продължаване на срока по чл. 266, ал. 2 от ТЗ, в който трябва да завърши ликвидацията, включително регламентиращи документирането на мотиви за взетото решение.

Според МИ начинът, критериите и условията, които следва да бъдат съобразени при определяне и продължаване на срока са определени в ТЗ и не е необходимо тяхното инкорпориране във Вътрешните правила на дирекция ИОУДУ. От Министерството посочват следните аргументи в тази връзка: срокът за извършване на ликвидацията не е сред обстоятелствата, чието вписване има конститутивно действие и дори не е посочен изрично като обстоятелство, което подлежи на вписване в ТЗ<sup>323</sup>; срокът не е преклузивен и изтичането му не води до прекратяване на права или задължения на трети лица към дружеството, нито до пораждаване, нито до промяна на такива права, нито до прекратяване на производството по ликвидация; дори и след изтичане на срока на ликвидация правомощията на ликвидатора продължават, защото неговият мандат включва възлагане извършването на определен обем работа и тя приключва със заличаване на дружеството в ликвидация от ТР. По същество този срок представлява инструкция към ликвидатора за времевата рамка на организиране на действията по ликвидация на ТД и съгласно чл. 266, ал. 2, изр. последно при необходимост този срок може да се продължи. Такава необходимост възниква при условие, че не са налице предпоставките за приключване на ликвидацията, посочени в чл. 273 от ТЗ.<sup>324</sup>

Във връзка с посочените обяснения на МИ е важно да се отбележи, че слабостите във вътрешните правила не са свързани с противоречие с разпоредби на търговското законодателство, а с несъблюдуване на изискванията и принципите за добро управление и контрол. Съответствието на дейността със законодателството е необходимо, но не и достатъчно условие. В конкретната хипотеза е необходимо и въвеждане на вътрешни процедури, с които да се осигури икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите и опазване на активите и информацията (чл. 5, ал. 2 от ЗФУКПС) като се създадат условия за осигуряване на адекватна (разумна) продължителност на ликвидацията. *В противен случай се реализират рискове за твърде дълго продължаване на процедурата по ликвидация на ТД, което води до допълнителни разходи и пропуснати ползи за държавата.*<sup>325</sup>

Във вътрешните правила е регламентирано, че всеки служител от отдел УПДУ следва да осъществява контрол и да дава предложения за предприемане на мерки за отстраняване на констатирани нарушения при процедура по ликвидация на дружествата, по които е референт, въз основа на постъпили в отдела сигнали и служебен контрол от страна на отдела. Определено е, че при констатирани пропуски, забавяне или нарушения в действията на ликвидаторите се изготвя мотивирано становище с предложение за отстраняването им или за предприемане на други действия. В тази връзка е важно да се отбележи, че във вътрешните правила липсват изрични изисквания за установяване на причините и обстоятелствата в случай на неспазване на срока за приключване на ликвидацията и довели до продължаването му, с оглед на осигуряване на обоснована продължителност и своевременно приключване на процедурите по ликвидация и предприемане на адекватни коригиращи действия за предотвратяване на

<sup>322</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.9)

<sup>323</sup> Нормативният акт, съгласно който срокът за извършване на ликвидация, определен от търговските дружества, подлежи на вписване, е Наредба № 1 от 14.02.2007 г. за водене, съхраняване и достъп до търговския регистър, издадена от министъра на правосъдието, обн. ДВ, бр. 18 от 27.02.2007 г. (чл. 48).

<sup>324</sup> Одитно доказателство № 16

<sup>325</sup> Виж следващите т. 3.2. и т. 3.3. в настоящия доклад.

неоснователното забавяне на процедурите по ликвидация и разпиляване на имуществото на ТД в ликвидация от системата на икономиката.<sup>326</sup>

По информация от МИ проследяването на работата на ликвидатора, на имуществото на дружеството в ликвидация, на паричните му средства и др. се осъществява при произнасянето по годишния финансов отчет на дружеството, съгласно Процедура за приемане на финансови отчети на търговските дружества с държавно участие в капитала – Приложение № 1 от Вътрешните правила за организацията на дейността на дирекция ИОУДУ. От ликвидатора се изискват документи, които дават представа за имуществото на дружеството, задълженията и паричните му средства, и на основата на които се осъществява контролът на процедурата по ликвидация. От Министерството посочват, че в доклада за дейността си ликвидаторите описват освен извършената през отчетния период дейност, така също и възникналите проблеми, възпрепятстващи протичането на процедурата (съдебни дела, реституционни претенции, проблеми с осребряването на имуществото и др.).<sup>327</sup>

Във връзка с посочените обяснения на МИ е важно да се отбележи, че принципно мониторингът има два аспекта.<sup>328</sup> От една страна това са начините за осъществяване на самия мониторинг и за набиране на информация и в конкретния случай за регулярно проследяване на работата на ликвидатора. Същевременно не трябва да се подценява вторият аспект на мониторинга, насочен към предприемане на коригиращи действия, като процедурите за събиране на информация следва да бъдат допълнени с подходящи контролни процедури за предотвратяване неоснователното забавяне на ликвидацията и разпиляване на имуществото на ТД в ликвидация от системата на икономиката.

**3.1.2.** Съгласно вътрешните правила<sup>329</sup>, ликвидационната процедура приключва след продажбата на всички активи и удовлетворяване на кредиторите на едноличното търговско дружество, което изискване съответно е приложимо и при ликвидацията на ТД, в които държавата е акционер или съдружник с над 50 на сто участие в капитала<sup>330</sup>. Във вътрешните правила не са предвидени контролни процедури по отношение на прехвърлянето на отделни обекти от ликвидационното имущество по реда на чл. 268, ал. 2 от ТЗ<sup>331</sup> (включително след изготвянето на началния ликвидационен баланс при липса на кредитори), както и условията, начина и сроковете, по които имуществото, останало след удовлетворяване на кредиторите, да се разпредели между съдружниците, съответно между акционерите<sup>332</sup>. Не са определени и конкретни изисквания за упражняване на мониторинг и контрол от страна на МИ върху работата на ликвидаторите в тази връзка, с оглед на защита на обществения интерес.<sup>333</sup>

Според МИ в хипотезата на чл. 268, ал. 2 от ТЗ е възможно прехвърлянето на отделни обекти (в смисъл на недвижими имоти) от ликвидационното имущество на кредиторите, с оглед постигане на погасителен ефект по отношение на задълженията на дружеството в ликвидация<sup>334</sup> и по силата на тази норма не е възможно ликвидационно имущество да бъде прехвърлено на акционер/съдружник. От Министерството считат, че реализирането на посочената норма е специфично за всеки конкретен случай и се отнася до споразумение между съдружници/акционери и кредитори, което споразумение не би могло да бъде регулирано с

<sup>326</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.3., т. 3.4.9 и т. 3.4.10)

<sup>327</sup> Одитно доказателство № 16

<sup>328</sup> Виж Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол, утвърдени от министъра на финансите, 2020 г., Раздел IV, т. 5., стр. 46.

<sup>329</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.3. и т. 3.4.9)

<sup>330</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.9)

<sup>331</sup> Чл. 268, ал. 2 “Ликвидаторите могат по съгласие със съдружниците, съответно с акционерите и кредиторите, да им прехвърлят отделни обекти от ликвидационното имущество, ако с това не се увреждат правата на останалите съдружници и кредитори“.

<sup>332</sup> чл. 271 от ТЗ

<sup>333</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.9 и т. 3.4.10)

<sup>334</sup> Този правен механизъм е уреден в закона (чл. 65 от ЗЗД) и е познат като „даване вместо изпълнение“, т.е. това е споразумение между кредитор и длъжник (дружество в ликвидация), вместо изпълнение на паричен дълг длъжникът да прехвърли на кредитора правото на собственост върху определено имущество.

общ регламент във Вътрешните правила. Контролът може да бъде осъществен по линия на даването на съгласие от съдружника/акционера (министъра на икономиката, като принципал) за реализирането на сделка по реда на чл. 268, ал. 2 от ТЗ. На съдружниците, съответно акционерите, на основание чл. 271 от ТЗ, се разпределя имущество (недвижими имоти, движими вещи и най-често пари), което остава след удовлетворяване на кредиторите. Условието за прехвърляне на отделни обекти от ликвидационното имущество по реда на чл. 268, ал. 2 от ТЗ са две – съгласие и неувреждане на правата на другите акционери/съдружници и кредитори, и в този смисъл от МИ не считат за необходимо да се разписва отделен регламент във вътрешните правила. Условието (след удовлетворяване на кредиторите), начинът (съразмерно с дяловото участие в капитала) и сроковете (те се определят от съдружниците/акционерите), по които имуществото, останало след удовлетворяване на кредиторите, да се разпредели между съдружниците, съответно между акционерите, са конкретно разписани в закона и не е наложително тяхната регламентация във Вътрешните правила.<sup>335</sup>

Важно е да се отбележи, че становището на МИ не намира подкрепа в практиката по отношение на прилагане на чл. 268, ал. 2 на други организации от публичния сектор (например общини)<sup>336</sup>, която практика също дава аргументи принципалът да изисква от ликвидатора да предаде имуществото дори след изготвянето на началния ликвидационен баланс в случай на липса на кредитори, за да бъдат защитени обществените интереси.<sup>337</sup>

*Посочените непълноти на вътрешните правила създават условия за твърде дълго продължаване на процедурата по ликвидация на ТД и пораждаат риск за допълнителни разходи и пропуснати ползи, без да се осигурява оптимална полза за държавата.*

**3.1.3.** Във вътрешните правила<sup>338</sup> не са регламентирани условия и критерии за избор и назначаване, за извършването на промени и за определяне размера на възнагражденията на ликвидаторите, с оглед на създаване на условия за привличане на компетентни и мотивирани професионалисти, притежаващи продходящо образование и опит, и отговарящи на определени условия.<sup>339</sup>

### **3.2. Анализ на ТД с държавно участие в капитала в процедура по ликвидация**

Към 31.12.2019 г. МИ има дялово участие над 50 на сто в 9 търговски дружества, които са в процедура по ликвидация (Приложение № 3 към одитния доклад).

Установено е, че средната продължителност на процедурите по ликвидация в системата на МИ е над 17 години. Две от ТД<sup>340</sup> са в ликвидационна процедура в относително дълъг период от време, едното е от 20 години, а другото е повече от 20 години. Шест<sup>341</sup> от ТД са в период на ликвидация между 10 и 19 години. И едно<sup>342</sup> ТД е в процедура по ликвидация под 10 години.

*Съгласно вътрешните правила, ликвидационната процедура приключва след продажбата на всички активи и удовлетворяване на кредиторите на дружеството в ликвидация, без да са предвидени конкретни изисквания и правила за мониторинг и контрол*

<sup>335</sup> **Одитно доказателство № 16.**

<sup>336</sup> По чл. 2, ал. 2, т. 8 от ЗФУКПС

<sup>337</sup> Виж например:

[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ub66jzCAEHoJ:https://sredets.bg/upload/files/169\\_1.doc+&cd=4&hl=en&ct=clnk&gl=bg;](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ub66jzCAEHoJ:https://sredets.bg/upload/files/169_1.doc+&cd=4&hl=en&ct=clnk&gl=bg;)

[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ub66jzCAEHoJ:https://sredets.bg/upload/files/169\\_1.doc+&cd=4&hl=en&ct=clnk&gl=bg;](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ub66jzCAEHoJ:https://sredets.bg/upload/files/169_1.doc+&cd=4&hl=en&ct=clnk&gl=bg;)

[https://www.lyaskovets.bg/mc\\_resolutions/20200323\\_0070.php](https://www.lyaskovets.bg/mc_resolutions/20200323_0070.php)

<https://council.sofia.bg/documents/20182/139680/R758-72-2014.pdf/d8bae541-c655-46ed-82d9-a3bff21aa181>

<sup>338</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 3.4.9)

<sup>339</sup> Сравни например с чл. 133 от Наредба № 1 от 14 февруари 2007 г. за водене, съхраняване и достъп до Търговския регистър и до регистъра на юридическите лица с нестопанска цел (загл. изм. - дв. бр. 77 от 2017 г., в сила от 01.01.2018 г.), обн. ДВ. бр.18 от 27.02.2007 г.

<sup>340</sup> „Месокомбинат Плевен“ АД /л./, 82,91% и „Божур“ ЕООД /л./, 100%

<sup>341</sup> „Еко Ел“ ЕАД /л./, 100%, „Маджарово“ ЕАД /л./, 100%, „Панагюрски мини“ ЕАД /л./, 100%, „Мини Перник“ ЕАД /л./, 100%, „Тилия“ ЕООД /л./, 100% и „Малък Искър“ АД /л./, 54,99%.

<sup>342</sup> „Тедимпекс“ ЕООД /л./, 100%



на работата на ликвидаторите, включително в случай на необосновано неспазване на срокове, поради което при неуспешни опити за продажба на активи и други причини със субективен характер, ликвидационната процедура може да продължи твърде дълго и да доведе до допълнителни разходи и пропуснати ползи.

### **3.3. Изследване на извадка от търговски дружества в процедура по ликвидация**

При извършване на одита е формирана нестатистическа рискбазирана одитна извадка, включваща две търговски дружества от системата на икономиката, чиято ликвидационна процедура е относително продължителна във времето – над 20 години.<sup>343</sup> В резултат от извършените проверки на тези дружества, са направени следните констатации:

**3.3.1.** За одитирания период в МИ не са постъпвали приходи и/или имущество от ТДДУК вследствие на процедура по ликвидация.<sup>344</sup>

**3.3.2.** В Търговския регистър не са обявени годишните финансови отчети на „Месокомбинат Плевен“ АД (л.), за отчетните периоди 2017 г. 2018 г. и 2019 г.<sup>345</sup> От одитирания обект са предоставени Протоколи от заседания на Общото събрание на акционерите на „Месокомбинат Плевен“ АД (л.) и Протоколи на Общото събрание на „Божур“ АД (л.), с прието решение за продължаване срока на ликвидация, освобождаване на ликвидатора и назначаване на нов ликвидатор, но не са посочени аргументи и мотиви в тази връзка.<sup>346</sup>

**3.3.3.** „Месокомбинат-Плевен“ АД (л.), гр. Плевен е обявено в процедура по ликвидация на 04.06.1999 г. като размерът на капитала на дружеството възлиза на 238 470 лв. Ликвидационната процедура продължава и към момента на извършване на одита.

На 12.02.2007 г. общото събрание на акционерите (ОСА) на „Месокомбинат Плевен“ АД (л.) приема (одобрява)<sup>347</sup> заверения краен ликвидационен баланс на дружеството и взема решение за приключване на ликвидационното производство и подаване от ликвидатора на заявление за заличаване на дружеството от търговския регистър.

Съгласно Доклад с рег. № 26-00-03/29.07.2008 г., от ликвидатора на „Месокомбинат Плевен“ АД (л.) до МИЕ, основната цел е изпълнена – превръщане на имуществото във финансови средства и удовлетворяване на всички кредитори.<sup>348</sup> Според ликвидатора заличаването на дружеството се забавя поради дело за реституция на 7 хил. декара земя, които са били собственост на „Месокомбинат Плевен“ АД (л.). Собствениците на земята са завели дело за реституиране на имотите. Делото се обжалва пред Ловешки окръжен съд и „Месокомбинат Плевен“ АД (л.) е страна по същото. След приключване на делото се предвижда подаване на заявление за заличаване в Плевенски районен съд от ликвидатора на дружеството.<sup>349</sup>

С писмо, вх. № 26-М-148/18.12.2015 г МИ е информирано от ликвидатора, че при опит за теглене на сума от банковата сметка на дружеството в „Инвестбанк“ АД, клон Плевен, същият е уведомен от служители на банката, че по сметката на „Месокомбинат-Плевен“ АД (л.) няма налични парични средства. Според ликвидатора, паричните средства на дружеството в „Инвестбанк“ АД, клон Плевен към 30.11.2015 г. са в размер на 1 007 092,13 лв. Следват действия от страна на ликвидатора към банката, свързани с претендиране на тези суми, като в резултат с искова молба от 27.06.2017 г. „Месокомбинат-Плевен“ АД (л.) е поискал от СГС да бъде осъдена „Инвестбанк“ АД да заплати на дружеството сумата от 986 896,32 лв. главница и

<sup>343</sup> „Месокомбинат Плевен“ АД (л.) и „Божур“ ЕООД (л.)

<sup>344</sup> Одитно доказателство № 6

<sup>345</sup> <https://portal.registryagency.bg/CR/Reports/ActiveConditionTabResult?uic=824105423>

<sup>346</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 3.1 и т. 3.2)

<sup>347</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 3.3)

<sup>348</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 3.4)

<sup>349</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 3.4)

55 486,54 лв. законна лихва за периода от 08.12.2015 г. до завеждане на исковата молба, ведно със законната лихва върху главницата и направените разноски в производството, след датата на завеждане на делото, като е образувано т.д. 5264/2016 г. по описа на СГС.<sup>350</sup>

По делото образувано пред СГС е постановено Решение № 1988/08.10.2018 г., с което СГС осъжда „Инвестбанк“ АД да заплати на „Месокомбинат Плевен“ АД (л.) 336 300 лв., представляващи стойността на неразрешени платежни операции, извършени от сметката на дружеството, заедно със законната лихва върху тази сума – 13 666,11 лв., както и сумата 31 824,60 лв. разноски по делото. Съдът е отхвърлил исковете в останалите части до пълните предявени размери съответно от 986 895,32 лв. и 55 486,54 лв., а именно за сумите от 650 595,32 лв. – главница и 41 820,43 лв. – лихва за забава.

Решението на СГС е обжалвано и е образувано в т.д. № 697/2019 г., по описа на Софийски Апелативен Съд, който се произнася с Решение № 1805/15.07.2019 г., с което отменя решение № 1988 от 08.10.2018 г. на СГС, по т.д. № 5264/2016 г. в осъдителната му част<sup>351</sup> и постановява решение, с което отхвърля като неоснователен иска предявен от „Месокомбинат Плевен“ АД (л.) и потвърждава решението в отхвърлителната му част, с която исковете са отхвърлени до пълните им заявени размери.

Решението на Апелативния съд е обжалвано пред Върховния Касационен съд.<sup>352</sup> От Определение № 679 от 7.12.2020 г. на ВКС<sup>353</sup>, е видно, че не се допуска касационно обжалване на Решението № 1805 от 15.07.2019 г.<sup>354</sup>, постановено по в. т. д. № 697/2019 г. на Софийски апелативен съд. Определението не подлежи на обжалване.

*Процедурата по ликвидация на „Месокомбинат-Плевен“ АД (л.) е продължила прекалено дълго (над 20 г.), въпреки че още към 2007 г. имуществото на дружеството е осребрено и са удовлетворени кредиторите му. В рамките на посоченото забавяне са загубени около 1 (един) милион лева, което показва, че държавните интереси не са защитени в достатъчна степен.*

Следва да се отбележи, че според МИ загубата на около 1 (един) милион лева не е пряко следствие от прекалено дългото продължаване на процедурата по ликвидация на дружеството, а е следствие на извършени неправомерни действия от лице, привлечено като обвиняемо за престъпление (присвояване), които не могат да бъдат предвидени, с оглед на защита на държавните интереси.<sup>355</sup>

Във връзка със становището на МИ е важно да се отбележи, че съгласно утвърдените модели за възникване и предотвратяване на измами, вкл. присвоявания<sup>356</sup>, преди настъпването на факторите, които обуславят решението за извършване на неправомерното действие (като мотивация и рационално оправдание) съществува базовият фактор на т. нар. възможност. В това понятие се включва наличието на точните обстоятелства, за да може лице да действа, а процедурите да не са ясни или са лесни за заобикаляне и т.н.<sup>357</sup> Същевременно ръководителите

<sup>350</sup> Одитно доказателство № 10 (т. 4)

<sup>351</sup> с която ответната банка е осъдена да заплати на ищеца сумата 336 300 лева, представляваща стойност на неразрешени платежни операции, извършени от сметката на „Месокомбинат-П.“-АД /в ликвидация/ на 1.07.2011 г., 7.07.2011 г., 8.07.2011 г. и 19.07.2011 г., ведно със законната лихва върху тази сума от 27.06.2016 г. до окончателното изплащане, както и сумата 13 666,11 лева, представляваща лихва за забава по чл.86 ЗЗД за времето от 03.02.2016 г. до 27.06.2016 г.

<sup>352</sup> Одитно доказателство № 10 (т. 4)

<sup>353</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 3.8)

<sup>354</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 3.9)

<sup>355</sup> Одитно доказателство № 16

<sup>356</sup> Например виж Насоки относно националните стратегии за борба с измамите, Европейска служба за борба с измамите (OLAF), Референтен номер Ares(2016)6943965 — 13/12/2016, стр. 89. ЗФУКПС въвежда понятията нередност (т. 6 на § 1 от ДР), чрез дефинициите за нередност и измама, засягаща финансовите интереси на Европейските общности. Същевременно, измама по националното законодателство е престъпление, наказуемо по Наказателния кодекс, чийто състав има сходства, но и разлики с този на дефиницията по ЗФУКПС. Независимо от разликите в дефинициите, нередностите и измамите са неправомерни действия, които водят до имуществено увреждане на организациите от публичния сектор. (Виж Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол, 2020 г.)

<sup>357</sup> Например виж Насоки относно националните стратегии за борба с измамите, Европейска служба за борба с измамите (OLAF), Референтен номер Ares(2016)6943965 — 13/12/2016, стр. 35.

на организациите носят управленска отговорност за въвеждане на правила и процедури, включително за превенция на случаи на корупция, измами и нередности.<sup>358</sup> Това не означава да се предвиди конкретното неправомерно поведение, а да се защити собствеността на държавата, включително с осигуряване на своевременно и икономично извършване на процедурите, в рамките на определени подходящи срокове. В случая противоправното деяние е извършено след като значителни публични средства с години са оставени по банкова сметка на дружество с преустановена дейност, чието имущество е осребрено и кредиторите са удовлетворени.

*Въвеждането на адекватни вътрешни процедури и контролни дейности, и утвърждаването на практики, за прехвърлянето на отделни обекти от ликвидационното имущество по реда на чл. 268, ал. 2 от ТЗ, за разпределяне на имуществото, останало след удовлетворяване на кредиторите между съдружниците, съответно между акционерите<sup>359</sup>, и по упражняване на мониторинг и контрол от страна на МИ върху работата на ликвидаторите в тази връзка, биха създали условия за реална защита на обществения интерес.*

През 2018 г. „Месокомбинат Плевен“ АД (л.) реализира приходи от ликвидация в размер на 0 лв., които през 2016 г. са били 8 хил. лв., а през 2015 г. – 1 хил. лв.

Размера на разходите по ликвидация през 2018 г. е 36 хил. лв., спрямо 121 хил. лв. за 2016 г. и 50 хил. лв. за 2015 г. Финансовият резултат от ликвидацията на дружеството е счетоводна загуба в размер на -36 хил. лв., спрямо загуба от -113 хил. лв. за 2016 г. и загуба от -49 хил. лв. за 2015 г.

По данни от ГФО на дружеството за 2018 г., задълженията са в размер на 149 хил. лв., което е увеличение с 67 хил. лв. спрямо 2016 г. (82 хил. лв.), и увеличение с 146 хил. лв. спрямо 2015 г. (3 хил. лв.). Задълженията на дружеството към 31.12.2018 г. са формирани както следва: краткосрочни заеми в размер на 108 хил. лв., от които 80 хил. лв. от „Електронекспорт“ ЕООД и 28 хил. лв. от ДКК ЕАД; 7 хил. лв. към доставчици; 18 хил. лв. задължения към персонала; 10 хил. лв. за данък и осигуровки на персонала; 5 хил. лв. лихви по краткосрочни заеми и 1 хил. лв. към други кредитори. Увеличаването на задълженията на дружеството започва след 2015 г., т.е. след случая с присвоената сума от банковата сметка и са следствие на разходите по водените от дружеството дела, които са в защита на интереса на акционерите. Преди 2015 г. задълженията на дружеството са в рамките на: 3 хил. лв. за 2014 г., 2 хил. лв. за 2013 г. и 2 хил. лв. за 2012 година.<sup>360</sup>

Вземанията на дружеството към 31.12.2018 г. са формирани както следва: 987 хил. лв. по вземане, предмет на съдебен спор и 13 хил. лв. предплатена услуга за правна защита.

Паричните средства на дружеството през 2018 г. са в размер на 0 лв., спрямо 1 005 хил. лв. парични средства в края на 2016 г. и 1 038 хил. лв. в края на 2015 г.<sup>361</sup>

Данните са представени в следната таблица:

**Таблица № I.3.1**  
(в хил. лв.)

Отчетен период	2018 г.	2016 г.	2015 г.
Сума на актива	1 001	1 005	1 039
Задължения	149	82	3
Ликвидационен капитал	888	923	1036
Финансов резултат от ликвидацията	-36	-113	-49
Разходи по ликвидация	36	121	50

<sup>358</sup> Методически указания по елементите на финансовото управление и контрол, 2006 г., стр. 17

<sup>359</sup> Чл. 271 от ТЗ

<sup>360</sup> Одитно доказателство № 16

<sup>361</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 3.7)

Приходи от ликвидация	0	8	1
Парични средства в началото на периода	0	1 038	1 088
Парични средства в края на периода	0	1 005	1 038

*След 2015 г. задълженията на „Месокомбинат Плевен“ АД (л.) се увеличават с всеки изминал отчетен период. Дружеството реализира постоянни загуби, в резултат на непрекъснати разходи във връзка с ликвидацията и нищожните приходи от нея, като през 2018 г. приходите от ликвидация се равняват на 0 лв. Ликвидационният капитал и сумата по актива на баланса също намаляват с всяка следваща година от ликвидационната процедура.*

**3.3.4.** „Божур“ ЕООД (л.), гр. Ямбол е обявено в процедура по ликвидация на 27.02.1998 г. Размерът на капитала на дружеството възлиза на 523 лв.

Продължителността на ликвидационната процедура към 31.12.2019 г. е 21 години.

Всички активи на „Божур“ ЕООД (л.) са продадени и са погасени задълженията към кредиторите. Крайният ликвидационен баланс на „Божур“ ЕООД (л.) към 31.07.2007 г. е с нулева стойност.<sup>362</sup>

С Протокол № 178/23.07.2007 г. Комисията по ликвидация и несъстоятелност е взела решение за приемане на крайния ликвидационен баланс и предприемане на действия за заличаване на дружеството. С Протокол № РД-21-331/25.11.2008 г. на министъра на икономиката и енергетиката е приет крайния ликвидационен баланс и доклада за дейността на ликвидатора на „Божур“ ЕООД (л.), освободен е от отговорност ликвидатора на дружеството. Възложено е на ликвидатора в законоустановения срок да заяви за вписване заличаването на дружеството от ТР.

Ликвидаторът на дружеството е следвало да представи удостоверение по чл. 5, ал. 10 от КСО, че са предадени ведомостите на дружеството, необходимо условие за заличаването му от ТР, което не е изпълнено и същевременно с писмо вх. № 94-С-8/15.11.2019 г. е заявил желанието си да бъде освободен като ликвидатор на дружеството. В тази връзка и с оглед приключване на процедурата по ликвидация на дружеството, с протокол № РД-21-12/12.02.2020 г. министърът на икономиката е назначил нов ликвидатор на „Божур“ ЕООД (л.), което обстоятелство е вписано в Търговския регистър на 25.02.2020 г.<sup>363</sup>

*Установените слабости на вътрешните правила създават условия за твърде дълго продължаване на процедурата по ликвидация на ТД и пораждаат риск за допълнителни разходи и пропуснати ползи за държавата.*

## **II. Управление на държавното участие**

### **1. Стратегическо и бизнес планиране, оценка и контрол върху резултатите на търговските дружества**

Доброто планиране на дейността на търговските дружества с държавно участие в капитала, включително и на дружествата които те контролират, както и осъществяването на подходящо наблюдение и контрол върху изпълнението на техните цели са от съществено значение за ефективното управление на тези дружества с оглед постигането на оптимални резултати и ползи за обществото.

<sup>362</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 3.11)

<sup>363</sup> Одитно доказателство № 10 (т. 4)

## 1.1. Правна рамка и вътрешни правила.

Министърът на икономиката е централен едноличен орган на изпълнителната власт, който разработва, организира, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на икономиката.<sup>364</sup> Част от неговите правомощия включват упражняване правата на собственост на държавата и възлагане управлението на едноличните търговски дружества с държавно имущество от системата на икономиката, осъществяване правата на държавата като акционер или съдружник и реструктуриране на държавното участие в капитала на тези дружества.<sup>365</sup>

Управленската отговорност на министъра по ЗФУКПС, както и международно приетите препоръки, принципи и стандарти за публични предприятия<sup>366</sup>, изискват управлението на държавното участие да се осъществява ефективно, прозрачно и в интерес на обществото. Съществен аспект от упражняването на правата в търговските дружества с държавно участие в капитала е определянето на ясни, достижими и измерими цели (мандати) на тези дружества, които следва да са обвързани както с очакваните ползи (ефекти) за обществото от тяхната дейност, така и с финансовата им стабилност и устойчиво развитие.

**1.1.1.** В действащият през одитирания период ПРУПДТДДУК (отм.)<sup>367</sup> е регламентирано, че органа, който упражнява правата на едноличен собственик на капитала в търговските дружества с държавно участие, задължава управителните им органи да изготвят бизнес програма, която следва да обхваща целия срок на договорите за управление и да съответства на стратегията за развитие на дружеството. По отношение съдържанието на бизнес програмите, разпоредбите на правилника<sup>368</sup> акцентират върху планиране и постигане на определени икономически показатели, като рентабилност, производителност, обем на продажбите, печалба или намаляване на загуба, нови пазари, използване на съоръженията, поддържане на определен брой работни места, финансови задължения, инвестиции и др.

Разглеждайки регламентираните в ПРУПДТДДУК (отм.) изисквания за бизнес планиране в търговските дружества, следва да се посочат и някои непълноти, в т.ч.:

а) В правилника не са посочени изисквания за съдържание и обхват на стратегиите за развитие, както и изрични изисквания за определяне на нефинансови цели на търговските дружества. По този начин не са осигурени предпоставки за ефективно дългосрочно планиране на дейността на дружествата, както и подходящи условия за измерване и оценка на това дали и доколко постигнатите от тях резултати допринасят за осигуряване на определени ползи (ефекти) за обществото.

б) Разпоредбите на ПРУПДТДДУК (отм.), свързани с бизнес планирането не обхващат търговските дружества, в които държавата не е едноличен собственик на капитала, но в които държавното участие е мажоритарно (т.е. над 50 на сто), както и дъщерните дружества, които са изцяло тяхна собственост. Въпреки това, тези дружества са организации от публичния сектор по смисъла на ЗФУКПС<sup>369</sup> и техните ръководства също имат задължение да определят цели и индикатори за измерване на изпълнението, както и да разработват и прилагат стратегически и годишни планове и програми.<sup>370</sup>

**1.1.2.** Въпреки непълнотите в действащата през одитирания период нормативна уредба, регулираща дейността на държавните търговски дружества, министърът на икономиката реализирайки своята управленска отговорност по ЗФУКПС, вкл. базирайки се на релевантни

<sup>364</sup> Виж чл. 3, ал. 1 от УП на МИ.

<sup>365</sup> Виж чл. 5, ал. 1, т. 30 от УП на МИ

<sup>366</sup> Например Насоки на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия, издание 2015 (<https://www.oecd-ilibrary.org/governance/449ee0d5-bg>).

<sup>367</sup> Чл. 28, ал. 1 на ПРУПДТДДУК (отм).

<sup>368</sup> Чл. 28, ал. 2 на ПРУПДТДДУК (отм)

<sup>369</sup> Виж чл. 2, ал. 2, т. 8 и т. 9 от ЗФУКПС.

<sup>370</sup> Виж чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 1 и чл. 7, ал. 1, т. 1 – т. 3 от ЗФУКПС.

методически указания<sup>371</sup> и добри практики в областта, следва да въведе подходящи вътрешни правила и процедури за планиране, наблюдение, оценка и контрол на дейността на търговските дружества от системата на икономиката с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала, с оглед осигуряване на условия за ефективно управление<sup>372</sup> на държавното участие и защита на обществения интерес. В този контекст, при извършване на одита са направени следните констатации и оценки:

а) В Министерството на икономиката е утвърдена вътрешна процедура<sup>373</sup>, регламентираща реда и начина за осъществяване на процеса по бизнес планиране в едноличните търговски дружества от системата на икономиката. В процедурата са посочени дейностите, които се извършват на различните етапи на процеса, отговорните лица и/или звена за тяхното изпълнение, комуникационни връзки между тях, нива на контрол и др., с което са създадени условия за последователно и координирано осъществяване на плановия процес.<sup>374</sup>

Бизнес програмите обхващат период от три години и се разработват в три варианта – песимистичен, реалистичен и оптимистичен. Преди одобрението им от министъра на икономиката, бизнес програмите са обект на експертен анализ и проверка, включващ две нива – извършване на анализ от експерт от дирекция ИОУДУ и изготвяне на становище с предложение за приемане или не на предложената бизнес програма; разглеждане и обсъждане на бизнес програмата и експертното становище от комисия, която изготвя предложение за решение на министъра за одобрение или не на бизнес програмата.<sup>375</sup>

При преглед на вътрешната процедура прави впечатление, че основен акцент при разработването на бизнес програмите се поставя върху планирането и постигането на определени финансови цели и показатели.<sup>376</sup> Това, разбира се, е важно и необходимо условие за финансова стабилност на търговските дружества и за тяхното устойчиво развитие и произтича най-вече от изискванията за съдържание на бизнес програмите, посочени в ПРУПДТДДУК (отм.). Наред с това обаче, бизнес планирането не следва да се ограничава само до финансови параметри, тъй като голяма част от дружествата (било то самостоятелно или посредством контролирани от тях дъщерни дружества) имат функции по предоставяне на обществени услуги и/или участват в изпълнението на национални и/или секторни политики на държавата, стратегии и др., което предполага планиране и на редица нефинансови цели и показатели за тяхното изпълнение.

В процедурата за бизнес планиране е посочено, че бизнес програмите следва да съдържат и текстова част, без да е уточнено нейното съдържание, вкл. дали тази част обосновава планираните финансови показатели и/или следва да включва и други параметри. Не са регламентирани изрични изисквания за планиране на нефинансови цели и индикатори за измерване на тяхното изпълнение, както и за включване на други параметри, например: текущо състояние на дружеството и очаквания за развитие; анализ на вътрешната и външна среда на дружеството; основни рискове, които застрашават изпълнението на дейността и постигането на целите; основни конкуренти на дружеството и др. Липсата на изисквания за аргументиране с подобен тип параметри на планираните за постигане цели и задачи, вкл. на очаквания финансов резултат поражда риск те да не са достатъчно обосновани и реалистични, и затруднява изготвянето на мотивирано становище за одобрение или не на разработената от дружеството бизнес програма.

<sup>371</sup> Например Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол, утвърдени от министъра на финансите; Методология за стратегическо планиране в Република България, утвърдена от Съвета за административната реформа; COSO – Интегрирана рамка за контрол; и др.

<sup>372</sup> Виж чл. 6, ал. 1 от ЗФУКПС и § 1 т. 1 – т. 3 от Допълнителните разпоредби на същия закон.

<sup>373</sup> Приложение № 2 към Вътрешните правила за организацията на дейността на дирекция ИОУДУ.

<sup>374</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 3.4.2)

<sup>375</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 3.4.2)

<sup>376</sup> **Одитно доказателство № 1** (т. 3.4.2)

б) Следвайки обхвата на ПРУПДТДДУК (отм.), в процедурата за бизнес планиране не са включени дружествата, в които държавата (чрез министъра на икономиката) не е едноличен собственик на капитала, но в които държавното участие е мажоритарно (т.е. над 50 на сто), както и дъщерните дружества, които са собственост на холдингови дружества с 50 и над 50 на сто държавно участие.<sup>377</sup> По този начин планирането в тези търговски дружества не е обект на анализ и контрол от страна на министъра (чрез специализираната администрация на дирекция ИОУДУ), което поражда риск дружествата да функционират без разработени и утвърдени стратегии и бизнес програми или планираните от тях цели и задачи да не са реалистични (т.е. подценени или надценени), и/или да не кореспондират в пълна степен с целите на икономическата политика, водена от министерството.

в) По отношение на стратегическото планиране на дейността на търговските дружества от системата на икономиката, в министерството няма разработени специални изисквания за изготвяне на стратегии за развитие.<sup>378</sup> Посоченото обстоятелство не кореспондира с относимите принципи и изисквания на ПРУПДТДДУК (отм.)<sup>379</sup>, ЗФУКПС<sup>380</sup> и Насоките на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия<sup>381</sup> и поражда риск от това търговските дружества да работят без ясна визия и стратегически цели за устойчиво развитие, вкл. за ползите, които следва да се предоставят на обществото в резултат на тяхната дейност и управление на предоставените им ресурси.<sup>382</sup>

Като изключение от посочената констатация може да се посочи „Българска банка за развитие“ АД, за дейността на която има утвърдена стратегия, обхващаща периода 2017 г. – 2020 г. Следва да се отбележи обаче, че стратегията на ББР АД е утвърдена от Министерския съвет на основание чл. 4, ал. 4 от Закона за Българската банка за развитие (ЗББР), който е специален закон, уреждащ целите и приоритетите в дейността на банката.<sup>383</sup>

г) Осъществяването на наблюдение и контрол върху изпълнението на бизнес програмите и върху финансово-икономическото състояние на търговските дружества от системата на икономиката се базира на преглед и анализ на тримесечните и годишните финансови отчети на дружествата. При извършваните анализи и оценки се съпоставят постигнатите финансови показатели и резултати спрямо планираните, като се проследява и тяхното изменение в сравнение с предходен отчетен период. Предвид това, че при планиране на дейността на търговските дружества не се поставя акцент върху постигането на определени нефинансови цели, свързани с общественополезния ефект от тяхната дейност, извършваните анализи и оценки логично са базирани на финансови показатели и на тенденциите в тяхното изменение. Този аспект е важен, но не е достатъчен за формиране на цялостна оценка на дейността на дружествата, тъй като степента на изпълнение на възложените им специфични нефинансови функции и задачи (някои от които са нормативно регламентирани и/или са свързани с изпълнение на определени аспекти на национални и/или секторни държавни политики) не е застъпена в достатъчна степен като обект на наблюдение, анализ и оценка.<sup>384</sup>

<sup>377</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.2)

<sup>378</sup> Одитно доказателство № 2 (т. 18)

<sup>379</sup> Чл. 28, ал. 1 от ПРУПДТДДУК (отм.).

<sup>380</sup> Чл. 7, ал. 1, т. 1 и т. 3 и чл. 4, ал. 1 от ЗФУКПС.

<sup>381</sup> Насоки на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия, издание 2015 (точка 3 от Анотации към глава II: Ролята на държавата като собственик, стр. 45).

<sup>382</sup> Следва да се отбележи, че в Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия (обн., ДВ, бр. 40 от 05.05.2020 г., в сила от 05.05.2020 г.), с който е отменен ПРУПДТДДУК, също има изисквания за наличие на стратегия на предприятието – виж чл. 58, ал. 1 от ПЗПП.

<sup>383</sup> Виж Решение № 400 от 20.07.2017 г. на Министерския съвет.

<sup>384</sup> Например търговско дружество, което има специфични функции и предоставя важни обществени услуги и/или участва в изпълнението на определени секторни политики може да реализира незадоволителни финансови резултати през определен отчетен период, но пък с вложените в дейността ресурси да са постигнати значителни ползи за обществото, както в краткосрочен така и в дългосрочен план. Възможна е и обратната хипотеза – много добри финансови резултати, за сметка на недостатъчен обществен ефект от дейността на дружеството (с изключение на евентуалното изплащане на дивидент в полза на държавата). Възможни хипотези:

- Добри финансови резултати – добър ефект за обществото от дейността на дружеството.
- Добри финансови резултати – незадоволителен ефект за обществото от дейността на дружеството.

*Действащите през одитирания период вътрешни правила и процедури за планиране на дейността на търговските дружества от системата на икономиката не обхващат някои съществени аспекти на плановия процес. Липсата на изисквания и насоки за стратегическо планиране, както и за определяне на нефинансови цели и на ключови показатели за измерване на тяхното изпълнение не кореспондира с относимите изисквания на ЗФУКПС и Насоките на ОИСП за корпоративно управление на държавните предприятия и не осигурява подходяща база за ефективно планиране на дейността и дългосрочно устойчиво развитие на дружествата, както и за обективна оценка на ползите (ефектите) за обществото от тяхната дейност.*

*Важно е да се отбележи, че голяма част от непълнотите в правната рамка, действаща през одитирания период, са преодолені с приемането на Закона за публичните предприятия (в сила от 01.01.2020 г.) и правилника за неговото прилагане (в сила от 05.05.2020 г.), където на нормативно ниво е регламентирано, че търговските дружества с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала, както и техните дъщерни дружества са публични предприятия, които имат задължение да изготвят бизнес програми, вкл. да включват в тях нефинансови цели и индикатори за измерване на изпълнението.*

## **1.2. Планиране, оценка и контрол върху изпълнението на целите на търговските дружества**

Изследването на въпроса за ефективността на стратегическото и бизнес планиране и на осъществявания контрол върху изпълнението на целите на търговските дружества от системата на икономиката е извършено въз основа на риск-базирана одитна извадка, включваща „Българска банка за развитие“ АД и „София Тех Парк“ АД<sup>385</sup>. В резултат на изпълнените одитни процедури са формулирани следните основни констатации и оценки:

### **1.2.1. „Българска банка за развитие“ АД**

„Българска банка за развитие“ АД е кредитна институция<sup>386</sup> – акционерно дружество с двустепенна система на управление, в което държавното участие в капитала е 99.99 на сто. Органи на управление на банката са: Общо събрание на акционерите; Надзорен съвет; и Управителен съвет.<sup>387</sup> Общото събрание включва всички акционери, притежаващи акции с право на глас.<sup>388</sup> Надзорният съвет се състои от трима члена, които се избират и освобождават от общото събрание на акционерите.<sup>389</sup> Управителният съвет управлява и представлява банката и носи пълната отговорност за оперативното ѝ управление. Членовете на Управителния съвет се избират и освобождават от Надзорния съвет на банката.<sup>390</sup>

Целите на ББР АД, както и приоритетите в нейната дейност са регламентирани със Закона за Българската банка за развитие (ЗББР), приет през 2008 г. Като държавна банка, създадена със специален закон, ББР АД има специфични цели и задачи, които са свързани с: подобряване, стимулиране и развитие на общия икономически, експортен и технологичен потенциал на малките и средните предприятия чрез улесняване на достъпа им до финансиране; привличане и управление на средносрочни и дългосрочни местни и чуждестранни ресурси, необходими за реализиране на икономическото развитие на страната; прилагане на схеми и инструменти за финансиране на публични инвестиции и проекти, които са приоритетни за икономиката на страната; привличане на средства и управление на проекти от международни

- 
- Незадоволителни финансови резултати – добър ефект за обществото от дейността на дружеството.
  - Незадоволителни финансови резултати – незадоволителен ефект за обществото от дейността на дружеството.

<sup>385</sup> Виж т. 4.2. на част „Одитен обхват и подход“.

<sup>386</sup> По чл. 2, ал. 1 от Закона за кредитните институции.

<sup>387</sup> Виж чл. 37 от Устава на ББР АД.

<sup>388</sup> Виж Раздел II от Устава на ББР АД.

<sup>389</sup> Виж Раздел III от Устава на ББР АД.

<sup>390</sup> Виж Раздел IV от Устава на ББР АД.



финансови и други институции; привличане на средства и предоставяне на финансиране с цел намаляване на регионалните дисбаланси в страната.<sup>391</sup> В допълнение на тези цели, в чл. 4, ал. 1 от ЗББР е посочено, че приоритетите в дейността на банката следва да са съобразени с правителствените политики за подпомагане и насърчаване развитието на МСП<sup>392</sup> в страната, вкл. чрез улесняване на техния достъп до финансиране и гаранции, управление на финансови ресурси на Европейския съюз, насочени към МСП, предоставяне на консултации и др.

По закон, източниците за финансиране на дейността на банката включват<sup>393</sup>: приходи от дейността; емитирани облигации; заеми от местни, чуждестранни и международни институции; средства от фондове на Европейския съюз и средства със специално предназначение за развитие на икономически сектори и географски региони; други източници.

На основание чл. 4, ал. 4 от ЗББР, с Решение № 400 от 20.07.2017 г. на Министерския съвет е одобрена Стратегия на ББР АД за периода 2017 г. – 2020 г. В Стратегията са дефинирани шест стратегически цели на Групата ББР (банката и дъщерните ѝ дружества)<sup>394</sup>, които включват: подпомагане на икономическото развитие чрез подкрепа на региони и сектори на икономиката с констатиран пазарен недостиг и потенциал за растеж; стимулиране на икономическата активност на инвеститорите за модернизация на материалната и технологична база и повишаване конкурентоспособността на икономиката; подпомагане на икономическото развитие чрез финансиране, в т.ч. синдикирано по характер на мащабни, значими и/или инфраструктурни по характер проекти и инвестиции; подкрепа на развитието на конкурентоспособни производства и сектори от икономиката с доказан потенциал; улесняване, съвместно с останалите институции в страната, на достъпа до финансиране на иновативни и новосформирани фирми; улесняване и подпомагане насочването на капиталови потоци към българската икономика.

Основен принцип в дейността на ББР АД, посочен в Стратегията е да допълва пазара, без да допуска изместване или конкуренция с традиционните търговски банки. Дейността на банката има за цел да компенсира съществуващ пазарен недостиг във финансирането на определени сегменти и с това да коригира рисковият им профил, и насърчи търговските банки да развият експозицията си към тях.<sup>395</sup>

В Стратегията на ББР АД за периода 2017 – 2020 г. са планирани и определени финансови цели, включващи основни показатели от отчета за доходите и баланса на банката, които следва да бъдат постигнати в рамките на стратегическия хоризонт. Основен акцент при финансовите цели е поставен върху намаляване темповете на нарастване на директното кредитиране за сметка на преориентация към индиректно финансиране, вкл. чрез използване капацитета и инструментариума на дъщерните дружества на банката. Планираната промяна в съотношението на индиректно към директно кредитиране е достигане на ниво от 60 на сто към 40 на сто при базово равнище 35 на сто към 65 на сто.<sup>396</sup>

По отношение на стратегическото планиране на дейността на ББР АД и на осъществявания контрол от страна на министъра на икономиката върху изпълнението на поставените пред банката цели и приоритети, са направени следните констатации и оценки:

а) Стратегическите цели на Групата ББР, посочени в Стратегията кореспондират с нормативно регламентирани в ЗББР цели и мандат на банката, но не са обвързани с индикатори (показатели) за измерване изпълнението. Като изключение от това могат да се

<sup>391</sup> Виж чл. 2 от Закона за Българската банка за развитие.

<sup>392</sup> Съгласно § 1, т. 1 от Допълнителната разпоредба на ЗББР, малки и средни предприятия са предприятия по смисъла на Закона за малките и средни предприятия, регистрирани на територията на Република България.

<sup>393</sup> Чл. 9 от Закона за Българската банка за развитие.

<sup>394</sup> В контекста на стратегическите цели и приоритети на ББР АД, посочени в ЗББР и Стратегията, дъщерните на банката дружества следва да се разглеждат по-скоро като „инструмент“ от цялостния бизнес модел на банката за постигане на възложените ѝ цели, тъй като предметът на дейност на тези дружества е насочен към реализиране на определени продукти, част от общия продуктов портфейл на Групата.

<sup>395</sup> Стратегия на ББР АД за периода 2017 г. – 2020 г., раздел „Политика, позициониране и стратегически цели“.

<sup>396</sup> Стратегия на ББР АД за периода 2017 г. – 2020 г., раздел „Финансови цели и задачи“.

посочат планираните за периода финансови показатели и промяна в съотношението на индиректно към директно кредитиране, което обаче не е достатъчно и не осигурява подходяща база за цялостна оценка на дейността на банката и по-конкретно доколко изпълнява стратегическата си мисия да подпомага реализирането на определени държавни политики, подкрепящи бизнеса и икономическата активност, фокусирани основно към сегмента на МСП.

В допълнение, част от целите на Групата ББР включват подпомагане на региони и сектори на икономиката с констатиран пазарен недостиг, както и на конкурентоспособни производства с доказан потенциал за растеж. В тази връзка, през 2017 г. от ББР АД е възложен анализ на Института за икономически изследвания на БАН, чийто обект включва изследване на състоянието, динамиката и перспективите на кредитната активност в България. Изготвеният анализ обаче е фокусиран по-скоро върху проучване на състоянието на кредитния пазар и на нагласите и мотивите на различните категории предприятия да ползват кредитно финансиране, а не откроява конкретни сектори и/или производства, които изпитват затруднения при достъпа до финансови ресурси и/или имат перспективи за растеж.<sup>397</sup>

б) Законът за ББР, освен че дефинира цели и приоритети в дейността на банката като „инструмент“ на държавата при реализирането на определени политики, дава възможност и за чисто търговско кредитиране. Посоченото обстоятелство, особено предвид липсата на индикатори за измерване на изпълнението на стратегическите цели на Групата ББР, както и на ясен фокус за приоритетни отрасли, производства и сектори на икономиката, към които да се насочват ресурсите на ББР АД и дъщерните ѝ дружества, поражда риск при осъществяване на дейността си, банката да се отклони от своята основна мисия<sup>398</sup> (да спомага за развитието на българската икономика, като насърчава износа и подпомага реализацията на икономическата политика на държавата по отношение на малките и средните предприятия) и да насочва значителни ресурси за кредитиране (вкл. търговско) на големи предприятия.

В периода 2017 г. – 2019 г., бруtnата стойност на предоставените от Групата ББР кредити на клиенти бележи устойчив ръст, като тяхното салдо към 31 декември на съответната година е, както следва: 31.12.2017 г. – 867 086 хил. лв.; 31.12.2018 г. – 1 211 190 хил. лв.; 31.12.2019 г. – 1 811 403 хил. лв.<sup>399</sup> И през трите години на цитирания период, относителният дял на кредитите, отпуснати на предприятия (микро, малки, средни и големи) е над 99 на сто.<sup>400</sup>

---

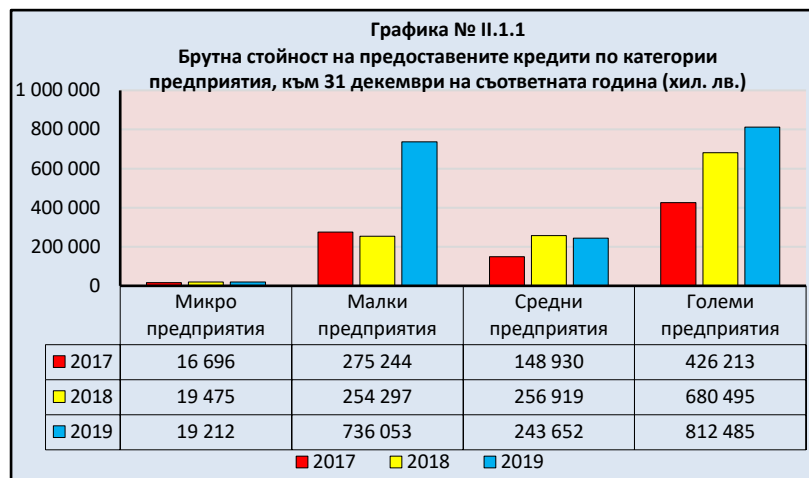
<sup>397</sup> Одитно доказателство № 10 (т. 8)

<sup>398</sup> Виж Стратегия за създаване на Банка за развитие, приета с Решение № 309 от 03.05.2007 г. на Министерския съвет.

<sup>399</sup> Одитно доказателство № 10 (т. 13.3) и Годишни финансови отчети и доклади за дейността на ББР АД за 2018 г. и 2019 г. (на консолидирано ниво).

<sup>400</sup> По данни от годишните финансови отчети на ББР АД за 2018 г. и 2019 г. (на консолидирано ниво), много малък дял от салдото на предоставените кредити към 31 декември на съответната година е формирано от кредити, предоставени на общини и/или частни физически лица.

Графика № П.1.1



Данните в графиката показват, че за периода 2017 г. – 2019 г. кредитите, насочени, както към МСП<sup>401</sup>, така и към големи предприятия имат устойчив ръст. Към 31.12.2019 г., в сравнение с предходния отчетен период, най-голямо увеличение на финансовия ресурс в групата на МСП се наблюдава при малките предприятия, докато при останалите две категории има лек спад.

В процентно отношение, предоставеният от банката кредитен ресурс към 31 декември на съответната година е разпределен в приблизително равни съотношения между МСП и големи предприятия – с лек превес на МСП през 2017 г. и 2019 г., докато в общата стойност на портфейла към 31.12.2018 г. преобладаващ дял имат големите предприятия.

Графика № П.1.2



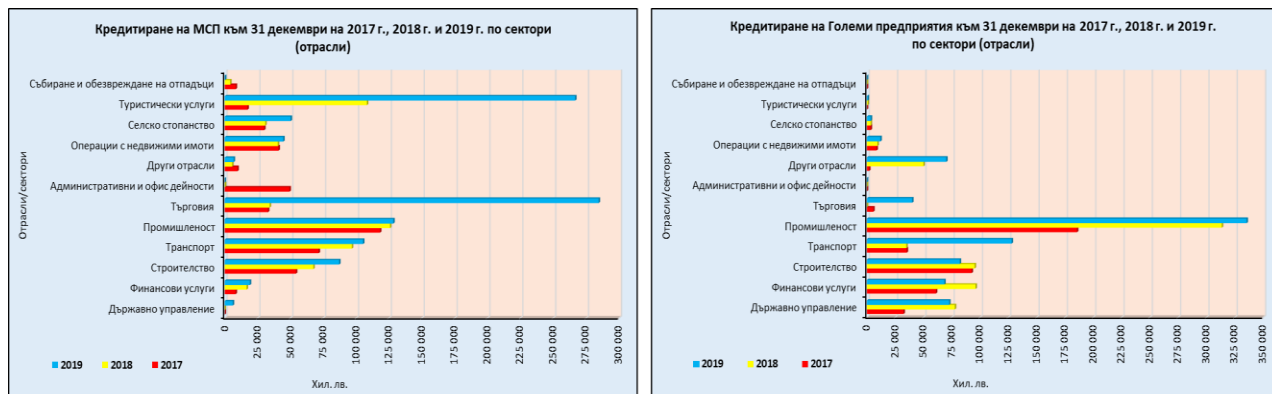
Разпределението по отрасли (сектори) на икономиката<sup>402</sup> на предоставените кредити на МСП и големи предприятия е представено в следващата графика.<sup>403</sup>

<sup>401</sup> За целите на анализа, предоставените кредити на микро предприятия са включени към стойността на кредитите на МСП.

<sup>402</sup> Съгласно класификацията, посочена в годишните финансови отчети на ББР АД за 2018 г. и 2019 г. (на консолидирано ниво).

<sup>403</sup> Одитно доказателство № 10 (т. 13.1 и т. 13.3)

Графика № П.1.3



Данните в графиката показват, че кредитният ресурс, предоставен на МСП е насочен основно към предприятия, работещи в сферите на промишлеността, транспорта, строителството и селското стопанство, а към 31.12.2019 г. значителен ръст отбелязват и секторите на търговията и туристическите услуги. При големите предприятия водещ отрасъл също е промишлеността, следван от строителството, финансовите услуги, транспорта и сектор „Държавно управление“, като кредитите, класифицирани в последната категория, са към дружества от системата на икономиката.

По-детайлен преглед на сектор „Промишленост“ (виж Приложение № 4) показва, че близо една втора от кредитите, предоставени на МСП са насочени към предприятия, занимаващи се с производство и разпределение на енергия. Що се отнася до кредитите на големи предприятия, при тях водещ под-отрасъл е производството на тютюневи изделия, с близо 50 процентен дял към 31 декември на 2018 г. и 2019 г. от предоставените кредити в сектора.

**Пример:** По информация на МИ, в рамките на одитирания период (2018 г. – 2019 г.), от ББР АД са кредитирани 61 бр. големи предприятия, като общата стойност на кредитния ресурс, насочен към тях е 470 219 хил. лв. От тази стойност, малко над една трета или 153 663 хил. лв. са кредитите, предоставени на едно предприятие, работещо в сектора на тютюневата промишленост. Като други дружества с кредитна експозиция, надхвърляща 10 на сто от общата стойност на отпуснатите кредити през периода могат да се посочат: предприятие за производство на кокс и рафинирани нефтопродукти – 80 000 хил. лв., търговска верига за техника – близо 50 000 хил. лв.; дружество, работещо в сферата на телекомуникациите и далекосъобщенията – близо 49 000 хил. лв. и др.<sup>404</sup>

През одитирания период основни източници на финансови ресурси, посредством които Групата ББР финансира и подпомага бизнеса, са привлечените средства от международни институции и акумулираните депозити на клиенти, различни от кредитни институции.<sup>405</sup> Тяхната динамика е представена в Таблица № П.1.1.

<sup>404</sup> Одитно доказателство № 10 (т. 13.1 и т. 13.3)

<sup>405</sup> По данни от годишните финансови отчети на ББР АД за 2018 г. и 2019 г. (на консолидирано ниво).

## Основни източници за финансиране дейността на ББР – салдо към 31 декември на 2018 г. и 2019 г.

Година \ Категория предприятия	2018 г. (хил. лв.)	2019 г. (хил. лв.)	Разлика (хил. лв.)	Процентно изменение
Привлечени средства от международни институции	904 782	1 211 937	+ 307 155	+ 33.94%
Депозити от други клиенти, различни от кредитни институции	1 171 825	993 370	– 178 455	– 15.23%
<i>Източник: Годишен финансов отчет на ББР АД към 31.12.2019 г. (на консолидирано ниво).</i>				

Доколкото привлечените средства от международни финансови институции имат основно целеви характер, насочен към финансиране и подкрепа на МСП (и/или към проекти като НПЕЕМЖС<sup>406</sup>, реализирани от правителството), през одитирания период от ББР АД и дъщерните ѝ дружества са реализирани редица мерки и схеми за директно и индиректно (он-лендинг) подпомагане на голям брой МСП от различни сектори на икономиката, вкл. и на земеделски производители.<sup>407</sup> По информация на ББР АД, през периода действат шест основни он-лендинг програми<sup>408</sup>, които се реализират в партньорство с търговски банки.<sup>409</sup> За целта ББР АД предоставя кредитни линии на банките<sup>410</sup>, които чрез своята клонова мрежа, разгърнатата на територията на страната, финансират бенефициенти (МСП, земеделски стопани и микро предприятия), отговарящи на условията на съответната програма.

**Пример:** По данни на ББР АД, цитирани в изготвен анализ на изпълнението през 2018 г. и 2019 г. на Стратегията на банката, в периода 01.01.2019 г. – 31.12.2019 г., Групата ББР (банката и дъщерните ѝ дружества) е подкрепила 426 нови МСП, като общата стойност на предоставения кредитен ресурс (по амортизирана стойност) е 695 312 хил. лв. От ББР АД, самостоятелно и директно (без участието на дъщерни дружества) са предоставени кредити на 48 бр. МСП в общ размер на 534 054 хил. лв. В анализа е посочено още, че се забелязва и тренд на преминаване на по-малките фирми към дъщерните на ББР АД дружества, докато във фокуса на банката са по-големите клиенти.<sup>411</sup>

Разглеждайки обаче стойността на кредитния ресурс, насочен към отделните категории предприятия, може да се изведе хипотеза, че голяма част от акумулираните средства от депозити са използвани основно за кредитиране на големи предприятия. Финансирането на тази категория предприятия е допустимо, но предвид липсата на идентифицирани отрасли, проекти и сектори на икономиката, които са ключови за нейното развитие, предоставянето на значителни кредитни ресурси към големи предприятия не осигурява увереност, че ББР АД следва основната си мисия, а именно да бъде инструмент на държавната политика, чийто фокус е насочен приоритетно към подкрепа, повишаване на конкурентоспособността и експортния потенциал на МСП.

<sup>406</sup> Национална програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради.

<sup>407</sup> Одитно доказателство № 10 (т. 5; т. 7.3 и т. 7.11). Годишни финансови отчети и доклади за дейността на ББР АД за 2018 г. и 2019 г. (на консолидирано ниво), публикувани в Търговския регистър.

<sup>408</sup> Програма „Напред“; Програма „COSME“ на ЕИФ, с подкрепата на Европейския инвестиционен фонд за стратегически инвестиции; Програма „ОЛ /4/ МСП“; Програма на Немската банка за развитие KfW; Програма „Лизинг Лайн“; Програма за финансиране на земеделски стопани и членове на кредитни кооперации. Повече информация за програмите, тяхната стойност и допустими бенефициенти е представена в годишните финансови отчети на ББР АД за 2018 г. и 2019 г., публикувани в Търговски регистър.

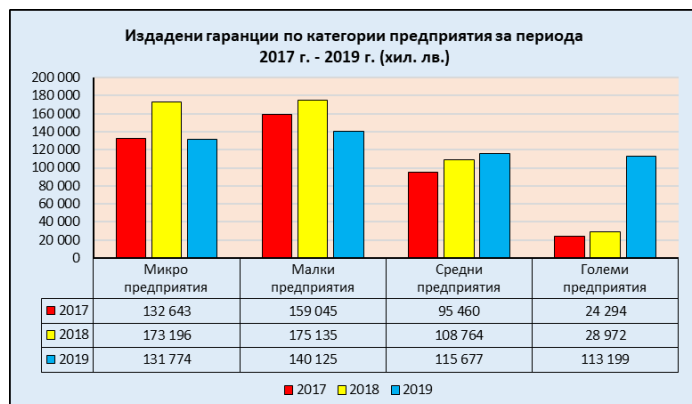
<sup>409</sup> Одитно доказателство № 10 (т. 7.3)

<sup>410</sup> Одитно доказателство № 10 (т. 10)

<sup>411</sup> Одитно доказателство № 10 (т. 7.11)

в) В периода 2017 г. – 2019 г., стойността на портфейла от издадени гаранции от Групата ББР също нараства, като неговото салдо към 31 декември на съответната година е, както следва: 31.12.2017 г. – 411 442 хил. лв.; 31.12.2018 г. – 486 067 хил. лв.; 31.12.2019 г. – 500 775 хил. лв.<sup>412</sup>

Графика № П.1.4



Данните в графиката показват, че през периода 2017 г. – 2019 г. портфейла от издадени гаранции е насочен основно към МСП.

В процентно изражение, делът в общия портфейл на предоставените гаранции на големи предприятия е относително нисък – близо 6 на сто през 2017 г. и 2018 г., а към 31.12.2019 г. бележи ръст, като достига малко над 22 на сто.

г) Държавата, чрез министъра на икономиката, като основен собственик на ББР АД, следва да осъществява ефективно наблюдение и контрол върху дейността, управлението и развитието на банката и най-вече върху изпълнението на определените ѝ цели, мандати и приоритети.

Като основни механизми и инструменти в тази връзка могат да се използват обсъжданията и решенията на Общото събрание на акционерите<sup>413</sup>, както и активното и систематично провеждане на комуникация с Надзорния съвет на ББР АД, избран от Общото събрание, който, въпреки че не носи отговорност за оперативното управление на банката има редица контролни правомощия, вкл. да изисква от Управителния съвет информация, отчети и доклади по всякакви въпроси.<sup>414</sup> В този контекст, при извършване на одита са направени следните констатации и оценки:

През одитирания период, в процеса по приемане от страна на акционерите на годишните финансови отчети и доклади за дейността на банката, е разглеждано изпълнението на основни финансови показатели, в т.ч. такива, включени в Стратегията на ББР АД за периода 2017 г. – 2020 г. Извършваните анализи акцентират основно върху динамиката и трендовете на развитие на показателите и доколко промените в техните стойности съответстват на тези, които следва да бъдат достигнати в рамките на стратегическия хоризонт.<sup>415</sup> На проведените общи събрания през периода не са включвани и не са обсъждани въпроси, свързани с изпълнението на стратегическите цели и приоритети на ББР АД и доколко фокуса на отпусканите кредити и на реализираните мерки и програми за финансиране и подпомагане на бизнеса кореспондира на мисията на банката и приоритетите на правителството.<sup>416</sup>

Във вътрешните правила на министерството не са регламентирани изисквания и процедури, създаващи условия<sup>417</sup> за осъществяване на регулярна комуникация и отчетност на извършвания контрол от страна на надзорните съвети на търговските дружества от системата на икономиката върху дейността на управителните съвети, вкл. във връзка с изпълнението на

<sup>412</sup> Одитно доказателство № 10 (т. 13.4)

<sup>413</sup> Държавата, чрез министъра на икономиката е основен акционер в ББР АД и притежава 99,9999 на сто от собствеността на банката.

<sup>414</sup> Раздел III от Устава на „Българска банка за развитие“ АД.

<sup>415</sup> Одитно доказателство № 14

<sup>416</sup> Одитно доказателство № 14

<sup>417</sup> Включително, чрез въвеждане на клаузи в договора за контрол с членовете на надзорния съвет.

стратегическите и оперативни цели и приоритети на дружествата. Предвид това, през одитирания период от министъра на икономиката не са изисквани анализи, доклади и/или други становища от Надзорния съвет на ББР АД по отношение изпълнението на стратегическата мисия на банката и нейните дъщерни дружества, посредством които министъра текущо да се информира за прилаганите схеми и мерки за подкрепа на бизнеса и най-вече да оцени доколко те са в синхрон с целите на банката и допринасят за насърчаване и повишаване конкурентоспособността на икономиката, и в частност на МСП.<sup>418</sup>

През 2018 г. и 2019 г. от МИ са изготвени доклади във връзка с изпълнението на годишните програми за прилагане на Националната стратегия за насърчаване на малките и средни предприятия 2014 г. – 2020 г., в които са включени данни за реализирани от ББР АД и дъщерните ѝ дружества дейности и програми за финансиране и подпомагане на МСП. В докладите е отчетено значението на Групата ББР по отношение улесняването на достъпа до финансиране на МСП, но съдържащите се в тях данни за изпълняваните от банката програми имат по-скоро обобщаващ и информативен характер, и не включват анализи и сравнения с целеви стойности, позволяващи да се оцени доколко мерките са успешни и отговарят на очакванията на бизнеса и правителството.<sup>419</sup>

д) Като организация от публичния сектор и държавна банка, на която е възложено изпълнението на специфични цели за подкрепа на бизнеса и икономическата активност, ББР АД следва да осигурява високо ниво на публичност и прозрачност на своята дейност.<sup>420</sup> От една страна това допринася за повишаване на информираността на всички заинтересовани страни, а от друга представлява важен механизъм за осъществяване на обществен контрол върху дейността на банката и изпълнението на нейните цели.

През одитирания период, в изпълнение на приложимите разпоредби от Закона за счетоводството<sup>421</sup>, от ББР АД и дъщерните ѝ дружества са изготвяни и публикувани годишни финансови отчети и доклади за дейността, в които е представена информация за финансовото състояние и резултатите от дейността на дружествата. В консолидираните годишни доклади са оповестени обобщени данни за основни мерки и програми, които са реализирани от Групата ББР през съответния отчетен период, но липсата на индикатори за изпълнение на стратегическите цели на банката не позволява да се оцени доколко тези дейности са достатъчни и ефективни.<sup>422</sup>

В публично оповестените отчети и доклади за дейността не е акцентирано достатъчно върху изпълнението на Стратегията на банката, с изключение на реализираните финансови показатели, планирани за достигане в рамките на стратегическия хоризонт. Не са публикувани данни за това кои сектори, региони и/или производства са идентифицирани като такива с пазарен недостиг и потенциал за растеж и са подкрепяни приоритетно, както и информация за отпуснатите кредити на големи предприятия, представляващи приблизително една втора от кредитния портфейл на банката<sup>423</sup>, вкл. за мотивите, необходимостта и очакваните ефекти от тяхното предоставяне, както и за обвързаността на тези кредити със стратегическите цели на банката (т.е. по какъв начин отпуснатите кредити на големи предприятия са допринесли за постигане на стратегическата мисия и цели на Групата ББР).

*През одитирания период от ББР АД и дъщерните на банката дружества са привлечени значителни ресурси и са реализирани редица мерки и програми за директно и индиректно финансиране и подпомагане на малкия и среден бизнес в различни сектори на икономиката.*

<sup>418</sup> Одитно доказателство № 14

<sup>419</sup> Одитни доказателства № 12 (т. 1.1 и т. 1.2) и № 10 (т. 6)

<sup>420</sup> Чл. 3, ал. 1 от ЗФУКПС и § 1, т. 2 и т. 12 от Допълнителните разпоредби на същия закон. Виж и раздел VI „Оповестяване и прозрачност“ и анотациите към същия раздел от Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия.

<sup>421</sup> Виж глава втора, раздел III и IV, и глава седма от Закона за счетоводството.

<sup>422</sup> [https://bbr.bg/bg/pi/annual\\_reports](https://bbr.bg/bg/pi/annual_reports).

<sup>423</sup> Към 31 декември на 2017 г., 2018 г. и 2019 г.

*Наред с това, категорията на големите предприятия също е обект на съществено кредитиране, като насочените към тях финансови ресурси представляват близо една втора от кредитния портфейл на банката.*

*Въпреки активната дейност на Групата ББР, липсата на индикатори за измерване на изпълнението на стратегическите цели на банката, както и на идентифицирани приоритетни проекти и/или сектори на икономиката, имащи потенциал за развитие и нуждаещи се от по-целенасочена подкрепа, не осигуряват условия за осъществяване на ефективен контрол и установяване на ясна взаимовръзка между цели и реализирани мерки и схеми за финансиране и подпомагане на бизнеса, и затрудняват извършването на обективна оценка дали и доколко ресурсите на банката са използвани ефективно, с оглед насърчаване на икономическия растеж и повишаване конкурентоспособността на бизнеса и в частност на МСП.*

*Недостатъчната публичност и прозрачност по отношение изпълнението на Стратегията на ББР АД, както и на мотивите, необходимостта и очакваните ефекти от предоставянето на кредити на големи предприятия, вкл. за тяхната обвързаност със стратегическите цели на Групата, не предоставят възможност за осъществяване и на ефективен обществен контрол върху дейността на банката.*

*Посочените аргументи не осигуряват увереност, че ББР АД и дъщерните ѝ дружества са обект на ефективен контрол и че очакваните ползи за обществото от тяхната дейност са постигнати в достатъчна степен.*

### **1.2.2. „София Тех Парк“ АД**

По отношение на стратегическото планиране на дейността на „София Тех Парк“ АД и на осъществявания контрол от страна на министъра на икономиката върху изпълнението на поставените цели и приоритети, са направени следните констатации и оценки:

**1.2.2.1.** В досието на „София Тех Парк“ АД в МИ не е приложена стратегия за развитие на дружеството, тъй като такава не е постъпвала в министерството и не е предлагана за приемане от Общото събрание на акционерите на дружеството. Според одитираната организация, няма приложими нормативни основания в действащия през одитирания период ПРУПДТДДУК (отм.), въз основа на които принципалът следва да изисква от ръководството на „София Тех Парк“ АД изготвяне на стратегия за развитие на търговското дружество.<sup>424</sup>

Мисията, визията и стратегическата цел на „София Тех Парк“ АД са представени в неговата бизнес програма за периода 2017 - 2019 г., одобрена от Общото събрание на акционерите, проведено на 23.01.2017 г.

Мисията на „София Тех Парк“ АД е: да превърне научно-технологичния парк в престижна локация за световните, регионални и национални изследователи и иновативни компании в България и на Балканите; да доизгради системата за подпомагане на иновациите и новите технологии чрез подкрепата на предприятия, които да подсилят икономиката на знанието у нас; да обедини в едно усилията на бизнеса, науката и образованието, като се съсредоточи основно върху развитието и осъществяването на проекти в трите фокусни области на научно-технологичния парк – информационни и комуникационни технологии, науки за живота и чиста енергия.

Визията на „София Тех Парк“ АД е да съдейства за повишаване на конкурентоспособността на науката и предприемачеството в България чрез подобряване на обмена на знания между академичните среди и бизнес общността, подпомагайки стартиращите дружества и иновативните идеи, и катализирайки процеса на комерсиализация на научните изследвания.

<sup>424</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 18), № 12 (т. 1.4) и № 13 (т. 3.1)



Стратегическата цел на дружеството е засилване конкурентоспособността на науката и предприемачеството в България чрез подобряване обмена на знания между академичните среди, образованието и бизнес общността. Тя предвижда „София Тех Парк“ АД да действа като платформа за развитие на стартиращи компании и иновативни идеи и да катализира процеса на комерсиализация на научните изследвания. Дружеството следва да идентифицира, привлече и насърчи иновативни идеи и проекти, които да доведат до комерсиализиране на иновативни продукти, процеси и услуги, стимулиращи сектори на икономиката с висока добавена стойност, които да са конкурентоспособни и да създават допълнителна заетост.<sup>425</sup> За изпълнение на стратегическата цел на „София Тех Парк“ АД са предвидени следните механизми: сътрудничество с частни и публични клиенти като големи международни компании, бизнес клъстери, водещи университети, публични институции; създаване и управление на уникална иновационна среда по модела „Триъгълник на знанието“, който включва наука, бизнес и образование; създаване и реализиране на образователни програми; предоставяне на поддържащи услуги по отношение на комерсиализацията на нови технологии, продукти и услуги.<sup>426</sup>

Стратегическата цел на „София Тех Парк“ АД кореспондира с целите и приоритетите на МИ за повишаване на конкурентоспособността на българската икономика посредством създаване на благоприятна бизнес среда за инвестиционна дейност чрез изграждане на индустриални зони и технологични паркове, насърчаване на инвестициите в технологични и иновативни производства и сътрудничеството между предприятията и изследователските организации, ускоряване навлизането на нови продукти и услуги на пазара.<sup>427</sup> Стратегическата цел на дружеството е съобразена още с целите и приоритетите на държавната политика в областта на икономиката, определени в стратегически документи като „Национална програма за развитие: България 2020“,<sup>428</sup> „Национална програма за реформи“,<sup>429</sup> „Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г.“,<sup>430</sup> както и секторни политики, дефинирани в документи като „Иновационна стратегия за интелигентна специализация на Република България (2014-2020 г.)“,<sup>431</sup> „Национална пътна карта за научна инфраструктура (2017-2023 г.)“<sup>432</sup> и други.

Стратегическата цел на „София Тех Парк“ АД е обвързана с мисията на дружеството, има практическо значение, ориентирана е към резултати и представя очаквани ползи и ефекти за обществото от дейността на научно-технологичния парк. Тя не отговаря в достатъчна степен

<sup>425</sup> **Одитно доказателство № 12** (т. 1.5) (стр. 6 от Бизнес програма на „София Тех Парк“ АД за периода 2017 - 2019 г.)

<sup>426</sup> **Одитно доказателство № 12** (т. 1.5) (стр. 7 от Бизнес програма на „София Тех Парк“ АД за периода 2017 - 2019 г.)

<sup>427</sup> Бюджетна прогноза за периода 2018 - 2020 г. в програмен формат на Министерство на икономиката, стр. 3; стр. 6 – стр. 7 [https://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/budget/2000\\_pril-3\\_2018-2020-i.pdf](https://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/budget/2000_pril-3_2018-2020-i.pdf); Бюджетна програма 2000.01.06 „Управление на програми и проекти, съфинансирани от ЕС“, стр. 60 – стр. 64. **Одитни доказателства № 1** (т. 10.1, т. 10.2 и т. 12) и **№ 2** (т. 2)

<sup>428</sup> Цел 3, Приоритет 5 „Подкрепа на иновационните и инвестиционни дейности за повишаване на конкурентоспособността на икономиката“; <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=765> „Национална програма за развитие: България 2020“, стр. 8 – стр. 10; стр. 19 – стр. 20

<sup>429</sup> <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=762> „Национална програма за реформи“, актуализация 2018 г., стр. 48 – стр. 49; актуализация 2019 г., стр. 55 – стр. 57, Национална цел за научноизследователска и развойна дейност (НИРД) и предвидените към нея мерки за насърчаване на иновациите в предприятията, финансиране на научно-приложни изследвания, повишаване капацитета на научните организации и трансфера на знания към икономиката и обществото, създаване и развитие на иновационна инфраструктура, вкл. научно-технологичен парк „София Тех Парк“

<sup>430</sup> <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240> Приоритет 50 - осигуряване на подкрепа за развитието на икономически зони чрез финансиране на мерките за насърчаване на инвестициите с цел подобряване на инвестиционната среда и привличане на инвестиции

<sup>431</sup> <file:///C:/Users/UserSP/AppData/Local/Temp/17RH384pr-2.pdf>; актуализация от 2017 г., стр. 123 - Стратегическа цел: До 2020 г. България да премине от групата на „плахите иноватори“ в групата на „умерените иноватори“; Оперативна цел 1 „Фокус върху иновационния потенциал в идентифицираните тематични области (за създаване и развитие на нови технологии, водещи към конкурентни предимства и повишаване на добавена стойност на националните продукти и услуги)“; под-цел „Адекватна среда и инфраструктура за иновации, вкл. цифров растеж и електронно управление“; б. „а“ „Развитие на адекватна и сигурна среда за създаване и разпространение на иновации“.

<sup>432</sup> <file:///C:/Users/UserSP/AppData/Local/Temp/17RH354pr.pdf>; стр. 29 – Научно-технологичен парк „София Тех Парк“ е сред изброените обекти, които участват чрез международни договори и/или национални и европейски програми за изграждане или споделено използване на уникални инфраструктури; стр. 104 - Лабораторният комплекс на „София Тех Парк“ е сред научноизследователските инфраструктури на Република България.

на изискванията на концепцията SMART, тъй като към нея не са дефинирани индикатори за измерване на изпълнението. Предвидените в бизнес програмата действия и мерки за осъществяване на стратегическата цел са без определени срокове и отговорни звена за изпълнението им,<sup>433</sup> поради което не са достатъчно адекватни, за да осигурят нейната реализация. Посочените пропуски се дължат на липсата на регламентирани изисквания за изготвяне на стратегии за развитие на дружествата с мажоритарно участие и тяхното съдържание в действащите през одитирания период ПРУПДТДДУК (отм.) и вътрешни актове на МИ, касаещи планиране на дейността на ТД с държавно участие.<sup>434</sup>

**1.2.2.2.** В изпълнение на изискванията на ТЗ и Процедурата за приемане на бизнес програмите на едноличните търговски дружества с държавно участие в капитала към МИ, бизнес програмата на „София Тех Парк“ АД е утвърдена от Общото събрание на акционерите на дружеството, проведено на 23.01.2017 г. Тя обхваща период от три години (2017 – 2019 г.), за всяка от които е разработена в три варианта – песимистичен, реалистичен и оптимистичен по отношение на финансово-икономическото състояние на дружеството. Общото събрание на акционерите одобрява реалистичния вариант на бизнес програмата и приема изпълнението ѝ да се измерва с достигане на определени целеви стойности на показателите собствен капитал, нетекущи и текущи активи, които служат за характеризиране на финансово-икономическото състояние на дружеството.<sup>435</sup>

Бизнес програмата на „София Тех Парк“ АД съдържа цели, които са обвързани с мисията и стратегическата цел на дружеството, с практическо значение, съобразени с приоритетите на МИ и на държавната политика в областта на икономиката съгласно национални стратегически документи и секторни политики, с очакваните ползи за обществото от дейността на научно-технологичния парк. За нефинансовите цели и задачи в бизнес програмата на дружеството не са дефинирани показатели за измерване на изпълнението, срокове и отговорни звена за предвидените мероприятия и действия.<sup>436</sup> Посочените слабости се дължат на липсата на регламентирани изисквания относно планиране на нефинансови цели и задачи на дружествата в действащите през одитирания период ПРУПДТДДУК (отм.) и вътрешни актове на МИ, относими към бизнес планирането и измерването на резултатите от дейността на ТД с държавно участие в капитала.<sup>437</sup>

**1.2.2.3.** Изготвено е становище от експерт от отдел УПДУ, дирекция ИОУДУ, с предложение на Общо събрание на акционерите на дружеството на 23.01.2017 г. държавният представител да гласува за одобряване реалистичния вариант на представения проект на бизнес програма на „София Тех Парк“ АД. Според изложените в становището мотиви, бизнес програмата е съобразена с пазарните перспективи на „София Тех Парк“ АД и при изготвянето ѝ е отчетено финансово-икономическо състояние на дружеството. Съобразно разпоредбите на Процедурата за приемане на бизнес програмите на едноличните ТД с държавно участие в капитала,<sup>438</sup> основен акцент е поставен върху финансовите цели и индикаторите за тяхното изпълнение. Посочени са отчетни стойности за предходен период на разгледаните финансови показатели<sup>439</sup> и прогнозните им стойности при песимистичен, оптимистичен и реалистичен вариант за всяка от трите обхванати години. За отчитане изпълнението на бизнес програмата са предложени показателите размер на собствения капитал, нетекущите и текущите активи. Това са индикатори за финансово-икономическо състояние на дружеството, което е

<sup>433</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 1.5) (стр. 7 от Бизнес програма на „София Тех Парк“ АД за периода 2017 - 2019 г.)

<sup>434</sup> Одитно доказателство № 13 (т. 3.2)

<sup>435</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 1.5 и т. 1.7) (стр. 21 – стр. 46 от Бизнес програма на „София Тех Парк“ АД за периода 2017 - 2019 г.)

<sup>436</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 1.5) (стр. 14 – стр. 15; стр. 19 – стр. 20 от Бизнес програма на „София Тех Парк“ АД за периода 2017 - 2019 г.)

<sup>437</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 3.4.2) и № 13 (т. 3.2)

<sup>438</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.2)

<sup>439</sup> размер на приходите, разходите, финансовия резултат, собствения капитал, текущите и нетекущите активи

аргументирано със специфичния предмет на дейност на „София Тех Парк“ АД. В становището са цитирани мисията, визията и нефинансовите цели на дружеството,<sup>440</sup> които не са анализирани, защото във вътрешните актове на МИ липсват изисквания за такъв анализ. Становището не е разглеждано от комисия от дирекция ИОУДУ, тъй като вътрешните актове на министерството за приемане на бизнес програмите на ТД с държавно участие в капитала не предвиждат осъществяване на това ниво на контрол върху проекти на бизнес програми на ТД, в които държавата не е едноличен собственик на капитала.<sup>441</sup>

**1.2.2.4.** Съгласно изискванията на вътрешните актове на МИ,<sup>442</sup> са осъществявани мониторинг и контрол върху изпълнението на бизнес програмата и е извършван анализ на финансово-икономическото състояние на „София Тех Парк“ АД въз основа на представените годишни финансови отчети и доклади за дейността на дружеството по чл. 247 от ТЗ. Анализите са документирани в положителни становища от експерт от отдел УПДУ, дирекция ИОУДУ, за одобряване на годишните финансови отчети и докладите за дейността на търговското дружество за 2017 г. и 2018 г. на общи събрания на акционерите, проведени на 13.06.2018 г. и 21.06.2019 г. В становищата са съпоставени постигнатите финансови показатели и резултати спрямо планираните и приети с бизнес програмата, проследено е тяхното изменение в сравнение с предходен отчетен период. Посочени са основните причини за неизпълнение на финансовите показатели, приети за отчитане на бизнес програмата на „София Тех Парк“ АД. Сред тях са забавяния на провеждане на процедури и нереализирани сделки за продажба на право на строеж на инвеститори, като не са предложени коригиращи действия и няма данни за предприемане на такива спрямо дружеството. От дирекция ИОУДУ в Министерството на икономиката не са осъществявани наблюдение и контрол на изпълнението на специфичните функции и задачи на „София Тех Парк“ АД във връзка с развитие на иновациите съгласно държавни и секторни стратегии и политики, не е осъществяван мониторинг на процеса по управление на риска в дружеството и експертните становища относно годишното отчитане на дейността не са разглеждани от комисия от дирекция ИОУДУ, тъй като не са налице регламентирани изисквания за това във вътрешните актове на министерството.<sup>443</sup>

**1.2.2.5.** На електронната страница на ТД са оповестени мисията и стратегическата цел на „София Тех Парк“ АД.<sup>444</sup> Чрез годишните доклади за дейността на дружеството е осигурена публичност на целите на „София Тех Парк“ АД и предприетите мерки за постигането им, но не са включени индикатори (показатели) за изпълнение с изходни и целеви нива, чрез които да се представи степента и напредъкът на изпълнението на целите.<sup>445</sup>

*Управлението на държавното участие и контролът по изпълнение на целите на ТД не са достатъчно ефективни за осигуряване на дългосрочно устойчиво развитие на ТД и оптимални ползите (ефектите) за обществото от тяхната дейност. Липсата на изисквания за определяне на ясни, достижими и измерими стратегически и оперативни нефинансови цели поражда и риск от неикономично, неефективно и непрозрачно управление на предоставените на дружествата ресурси, чието използване следва да е фокусирано към постигането на максимална стойност за обществото.*

*През одитирания период не е осигурена и достатъчна публичност по отношение на целите на търговските дружества от системата на икономиката, вкл. на напредъка и*

<sup>440</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 1.6)

<sup>441</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 3.4.2), № 2 (т. 17) и № 13 (т. 3.2)

<sup>442</sup> чл. 27, т. 2 и т. 4 от УП на МИ. Одитно доказателство № 1 (т. 3.3, т. 3.4.1 и т. 3.4.2)

<sup>443</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 3.4.1) и № 2 (т. 17), № 12 (т. 1.8, т. 1.9, т. 2.1.4 и т. 2.1.7) и № 13 (т. 3.2)

<sup>444</sup> <https://sofiatech.bg/stp/information/>

<sup>445</sup> Годишни доклади за дейността на „София Тех Парк“ АД за 2018 г. и 2019 г.

[https://web.apis.bg/b.php?i=3105094&b=3&crypt=0&ot=202099976&search=202099976+or+eik\\_202099976%5E100&srch\\_stat\\_id=837038#ss\\_0;](https://web.apis.bg/b.php?i=3105094&b=3&crypt=0&ot=202099976&search=202099976+or+eik_202099976%5E100&srch_stat_id=837038#ss_0;)

Одитно доказателство № 13 (т. 3.2)

степеня на тяхното изпълнение, което не предоставя възможност за осъществяване на ефективен обществен контрол върху дейността на дружествата.

## **2. Контрол на възнагражденията в търговските дружества с държавно участие в капитала и в дружествата, които те контролират**

Държавата, като собственик на търговски дружества има ангажимент да създаде ясна и прозрачна политика за възнагражденията на органите за управление и контрол, която е благоприятна за дългосрочния интерес на дружествата и може да привлече и мотивира квалифицирани професионалисти.<sup>446</sup>

### **2.1. Правила за определяне и контрол на възнагражденията на органите за управление и контрол в търговските дружества с държавно участие в капитала**

**2.1.1.** Действащите през одитирания период условия, ред и начин за определяне на възнагражденията на органите за управление и контрол в едноличните търговски дружества с държавно участие в капитала са регламентирани в раздел IX и Приложение № 2 на ПРУПДТДДУК (отм.). Възнагражденията се определят въз основа бални оценки, зависещи от стойността и/или изменението на няколко показатели, характеризиращи дейността на дружествата, в т.ч.: стойност на дълготрайните материални активи; численост на персонала; рентабилност; финансов резултат; добавена стойност на един зает; обслужване на задълженията; както и поети специфични задължения и отговорности в сключените договори.<sup>447</sup> Съгласно т. 8 от забележките към Приложение № 2 на правилника, при определени условия<sup>448</sup> органите, упражняващи правата на едноличен собственик на капитала могат да определят и други подходящи показатели, заместващи финансовия резултат и добавената стойност на един зает.

Правилата за определяне на възнагражденията на ръководните органи на едноличните търговски дружества, регламентирани в ПРУПДТДДУК (отм.) са прилагани към всички действащи дружества в системата на икономиката, в които държавното участие е над 50 на сто (а не само към едноличните), както и към техните дъщерни дружества.<sup>449, 450</sup> Изключение от това е ББР АД, възнагражденията в която следва да са съобразени с разпоредбите на Наредба № 4 от 21.12.2010 г. за изискванията към възнагражденията в банките, издадена от БНБ<sup>451</sup>.

**2.1.2.** Нормативно регламентирани показатели и критерии за формиране на балните оценки осигуряват прилагането на единен и обективен подход при определяне на възнагражденията на органите за управление и контрол в държавните търговски дружества. Наред с това, при извършения преглед и анализ на правилата са констатирани и някои слабости, в т.ч.:

**2.1.2.1.** Правилата съдържат показатели, които не са обвързани в достатъчна степен със собствените усилия на мениджмънта към постигане на резултати от дейността на дружествата. Като пример в това отношение може да се посочи показателят „стойност на дълготрайните материални активи“, който се влияе от една често прилагана практика в държавните дружества, а именно да се извършва увеличение на техния капитал с апортни вноски под формата на земи

<sup>446</sup> Виж Насоки на ОИСП за корпоративно управление на държавните предприятия, издание 2015, глава II, б. Е, т. 7; глава VI, б. А, т. 4.

<sup>447</sup> Виж чл. 33, ал. 1 и ал. 2 от ПРУПДТДДУК (отм.).

<sup>448</sup> Специфични условия за стопанска дейност, като фиксирани от държавни или общински органи цени на продукцията или услугите или на употребяваните суровини, материали и енергоносители; предоставяне на субсидии от държавния и/или общинските бюджети; целесъобразност от икономичното изразходване на природните ресурси; или при възложени задачи за инвестиции или обновяване на производството.

<sup>449</sup> По аргументи от § 5 от Преходните и заключителни разпоредби на ПРУПДТДДУК (отм.), чл. 27, т. 16 от УП на МИ и чл. 3, ал. 3 на Приложение № 16 към ВПОД на дирекция ИОУДУ.

<sup>450</sup> **Одитни доказателства № 2** (т. 15) и **№ 3** (т. 1)

<sup>451</sup> Проверки за спазване на разпоредбите на Наредба № 4 от 21.12.2010 г. се извършват от Българската народна банка (чл. 15, ал. 3 от Наредбата).

и/или сгради. В резултат на това стойността на притежаваните от дружествата дълготрайни материални активи нараства и може да доведе до повишаване на балната оценка по този показател, а от там и на възнагражденията, получавани от ръководните органи на тези дружества. При тази хипотеза нарастването на стойността на активите не се дължи на управленски действия и инвестиционни решения на мениджърския екип, базирани на постигнати резултати от оперативната дейност на дружеството, а е следствие от фактори, които са извън контрола на ръководството, каквито са решенията на собственика на капитала.

Действително, по-големият обем активи, предоставени за управление на едно дружество увеличава и отговорността на ръководството във връзка с тяхното стопанисване. Нарастването на активите обаче следва да е свързано с повишаване на добавената стойност от дейността на дружеството, което би намерило отражение във финансовия резултат и/или в подобряване на качеството на предоставяните услуги и ползи за обществото. В противен случай, предоставянето на активите може да доведе до неефективно разходване на публични средства, т.е. до увеличение на възнагражденията на ръководните органи на дружеството, без да са налице обществено полезни резултати.

Според МИ заплащането не се явява единственият аргумент за въздействие по отношение на мотивацията на ръководните кадри. Видно от договорите за управление и контрол, където има договорени задължения за изпълнение на бизнес програми с изисквания за финансов резултат, неизпълнението им представлява негативно основание.<sup>452</sup> Следва да се има предвид, че посоченият инструмент за влияние, ако се прилага коректно, има стимулиращ характер, но не променя факта, че нарастването на възнагражденията на висшия мениджмънт на дружествата следва да е функция на техните бизнес усилия, а не на външни решения и фактори. Освен това и посоченият механизъм не създава директни стимули за подобряване на качеството на предоставяните услуги и ползи за обществото от дейността на публичните предприятия.

**2.1.2.2.** При извършен преглед на възнагражденията на ръководните органи на акционерните дружества от системата на икономиката с над 50 на сто държавно участие, вкл. на техните дъщерни дружества е установено, че при бални оценки от „8“ и по-високи се формират приблизително еднакви възнаграждения на членовете на съветите на директорите и съответно на изпълнителните членове.<sup>453</sup>

Правилата за определяне на възнагражденията позволяват хипотези, при които ръководните органи на дружество с лоши финансови показатели, но с висока стойност на дълготрайните материални активи и голяма численост на персонала могат да получат възнаграждения съразмерни на тези, които са получили органите на управление и контрол на дружества с подобряващи се финансови резултати, но с по-ниски стойности на активите и по-малка численост на персонала.

**Пример:**<sup>454</sup> Едно акционерно дружество с лоши резултати по критерии от № 3 до № 6 вкл. от Приложение № 2 към ПРУПДТДДУК (отм.), за които не се присъждат бални единици (намаление на рентабилността на продажбите, запазване или увеличаване на загубата или намаление на печалбата, намаление на добавената стойност на един зает, неспазени срокове по текущите задължения и/или необслужвани редовно просрочени задължения по сключени договори за погасяването им), но със стойност на дълготрайните материални активи над 5 000 хил. лв. (бална единица „4“) и средно списъчен брой на персонала над 1 500 човека (бална единица „4“), формира обща бална оценка „8“ само въз основа на двата количествени показателя.

<sup>452</sup> Одитно доказателство № 16

<sup>453</sup> Одитно доказателство № 2 (т. 15)

<sup>454</sup> Примерът е илюстративен.

Друго акционерно дружество например, със стойност на активите 1 000 хил. лв. (бална единица „3“), средно списъчен брой персонал до 50 човека (бална единица „2“) и подобряващи се финансови резултати – увеличаване на печалбата (бална единица „2“), увеличение на рентабилността на продажбите (бална единица „2“), запазване или увеличаване на добавената стойност на един зает (бална единица „2“), спазени срокове по задължения към кредитори (бална единица „2“), формира обща бална оценка „13“.

При равни други условия и при спазване на ограниченията по чл. 33, ал. 10 и 11 от ПРУПДТДДУК (отм.), начислените възнаграждения за тримесечие на членовете на съвета на директорите на първото дружество биха били в размер на 6 720 лв., а на второто дружество – 8 400 лв. При изпълнителните членове и на двете дружества, начислените възнаграждения за тримесечие биха били равни – по 20 160 лв.<sup>455</sup>

*Посоченият пример е показателен, че нормативно определените критерии и показатели за определяне на възнагражденията на органите за управление и контрол, особено при дружества с висока стойност на активите и голяма численост на персонала, не осигуряват достатъчна мотивация (в материален аспект) на техните ръководства да се стремят към подобряване на резултатите от дейността на дружествата, които управляват.*

От МИ потвърждават, че с въведеното през 2010 г. ограничение в максималния размер на възнаграждението в голяма степен се деформира механизмът на определянето му, като дружества с добри финансови резултати получават възнаграждения сходни с тези на дружества с по-лоши финансови резултати, но с големи стойности на активи и численост на персонала, което реално води до свиване на разликата между големи, малки и средни предприятия при прилагане на посочените ред и условия. Отделно от това действащият през одитирания период механизъм дава възможност и за допълнително материално стимулиране на управителните органи на дружествата чрез начисляване на тантиеми, които са пряко обвързани с формирането на печалба, нарастване на печалбата и липса на задължения на съответното дружество и мотивират ръководствата да подобряват резултатите на управляваните от тях дружества.<sup>456</sup>

Следва да се отбележи, че тантиемите, ако се прилагат правилно, са допълнителен, а не основен инструмент за персонално стимулиране при положителни финансови резултати на дружествата. Това обаче не променя фактът, че *механизмът за определяне на възнагражденията позволява единствено въз основа на два показателя<sup>457</sup>, ръководствата на ТД да получават близки по размер възнаграждения, независимо от това дали управлението и постигнатите резултати от тяхната дейност са добри или лоши, и без в посочения механизъм да са включени коригиращи условия и параметри.*

**2.1.2.3.** Съгласно ПРУПДТДДУК (отм.), управителите на едноличните дружества с ограничена отговорност (ЕООД) следва да получават възнаграждение, формирано при стойност на една бална единица, равна на минималната месечна работна заплата за страната, установена за съответния месец.<sup>458</sup> Що се отнася до лицата, представляващи едноличните акционерни дружества (ЕАД), те следва да получават възнаграждение, включващо два компонента: като членове на съветите на директорите/управителните съвети (при стойност на една бална единица, равна на 50 на сто от минималната работна заплата); и като изпълнителни

<sup>455</sup> Изчисленията са направени на база минималната работна заплата за страната през 2019 г. – 560 лева.

<sup>456</sup> Одитно доказателство № 16

<sup>457</sup> които действително са важни, но не и до толкова, че да измерват по категоричен начин интензитета и качеството на усилията на ръководните органи на публичните предприятия.

<sup>458</sup> Чл. 33, ал. 5 от ПРУПДТДДУК (отм.).

членове/членовете на управителните съвети, овластени да представляват дружеството (при стойност на една бална единица, равна на минималната работна заплата).<sup>459</sup>

Така разписаните разпоредби, базирани на правната форма на търговските дружества, не осигуряват равнопоставеност между лицата, на които е възложено да управляват и представляват ЕООД и ЕАД, въпреки че те имат еднаква управленската отговорност съгласно ЗФУКПС<sup>460</sup>. Допълнително следва да се отбележи, че в отменения ПРУПДТДДУК не са разписани критерии, съобразно които да се определя правната форма на едно държавно дружество, а именно дали да бъде акционерно или с ограничена отговорност.

С приемането през м. октомври 2019 г. на Закона за публичните предприятия (ЗПП), посоченият пропуск е преодолян в известна степен. В чл. 9, ал. 1 на ЗПП е регламентирано, че основната правна форма на търговските дружества с държавно участие в капитала следва да бъде „акционерно дружество“, а правната форма „дружество с ограничена отговорност“ е допустима за „микро“, „малки“ и „средни“ предприятия<sup>461</sup>.

В хипотезата на „големи“ предприятия, чиято правна форма следва да бъде „акционерно дружество“ и които управляват значителни по обем ресурси<sup>462</sup> в сравнение с другите категории предприятия, могат да се намерят аргументи за това на ръководните им органи да се определят по-високи възнаграждения, спрямо тези в дружествата с ограничена отговорност.

При останалите категории предприятия обаче, управляващи сходни по размер ресурси (например „средните“ предприятия) и които могат да бъдат както акционерни дружества, така и дружества с ограничена отговорност, диференцирането на възнагражденията на ръководните им органи съобразно правната форма на дружеството отново не осигурява равнопоставеност между техните ръководители по отношение на заплащането на упражняваната от тях управленска дейност.

**Пример:** Съгласно Правилника за прилагане на ЗПП, изпълнителен член на „средно“ предприятие, чиято правна форма е „акционерно дружество“ получава двукомпонентно възнаграждение – като член на съвета на директорите на дружеството (при стойност на една бална единица в размер 50 на сто от минималната месечна работна заплата, установена за страната) и като изпълнителен член (при стойност на една бална единица, равна на минималната месечна работна заплата). Максималната стойност на възнаграждението, което може да получи изпълнителния член на дружеството не може да превишава осемнадесеткратния размер на минималната работна заплата.<sup>463</sup>

Управител на същата категория предприятие („средно“ предприятие), чиято правна форма обаче е „дружество с ограничена отговорност“ получава еднокомпонентно възнаграждение при стойност на една бална единица, равна на минималната месечна работна заплата, установена за страната за съответния месец. Максималната стойност на възнаграждението на управителя на дружеството не може да надвишава шестнадесеткратния размер на минималната работна заплата.<sup>464</sup>

**2.1.2.4.** При разглеждане на показателите за формиране на балните оценки следва да се има предвид, че някои от тях може да не са универсално приложими към всички държавни търговски дружества.

<sup>459</sup> Чл. 33, ал. 3 и ал. 4 от ПРУПДТДДУК (отм.).

<sup>460</sup> Виж Указания за осъществяване на управленската отговорност в организациите от публичния сектор, утвърдени със Заповед № ЗМФ-601 от 09.07.2019 г. на министъра на финансите.

<sup>461</sup> По смисъла на Закона за счетоводството.

<sup>462</sup> Виж чл. 19, ал. 5 от Закона за счетоводството.

<sup>463</sup> Чл. 56, ал. 3, ал. 4 и ал. 10 от Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия.

<sup>464</sup> Чл. 56, ал. 5 и ал. 11 от Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия.

Част от дружества от системата на икономиката имат предмет на дейност и функции, които не се осъществяват на пазарен принцип, а са специфични и свързани с предоставяне на обществени услуги и/или с определени аспекти на държавни и/или секторни политики и стратегии<sup>465</sup> – например преодоляване на вредните последици от добивната промишленост и подобряване качеството на околната среда и водите<sup>466</sup>; подобряване на условията за инвестиции и привличане на инвеститори<sup>467</sup>; научноизследователска дейност и развитие на иновациите, и тяхното по-широко прилагане в бизнеса<sup>468</sup>; и др. В тези случаи обвързването на възнагражденията на органите за управление и контрол само с финансови и обемни показатели не е напълно подходящо, тъй като резултатите от дейността на такива дружества следва да се измерват най-вече с постигането на нефинансови цели и ползи (ефекти) за обществото.

В този контекст, при извършване на одита е установено, че в някои търговски дружества<sup>469</sup> от системата на икономиката се прилагат изключенията по т. 8 от забележките към Приложение № 2 на ПРУПДТДДУК (отм.), даващи възможност на едноличния собственик на капитала да определя други подходящи показатели, заместващи финансовия резултат и добавената стойност на един зает. Наред с това в дружества, които имат много сходни функции, предмет на дейност и начин на финансиране не се прилага единен подход при използването на показатели за определяне на възнагражденията на ръководните им органи. Пример в това отношение са дружествата „Еко Антрацит“ ЕАД и „Екоинженеринг – РМ“ ЕООД, които са ангажирани с преодоляването на вредните последици от добива и преработката на природни ресурси в България.<sup>470</sup>

**Пример:**<sup>471</sup> Дружеството „Еко Антрацит“ ЕАД има специфични непазарни функции и предмет на дейност, свързани с отстраняване на вредните последици от въгледобива и рудодобива на територията на България, като неговата дейност се финансира основно от държавния бюджет.

На основание т. 8 от забележките към Приложение № 2 на ПРУПДТДДУК (отм.), показателите на „Еко Антрацит“ ЕАД по т. 4 „Изменение на финансовия резултат“ и т. 5 „Изменение на добавената стойност на един зает“ от приложението са заменени с други<sup>472</sup>.

При „Екоинженеринг – РМ“ ЕООД – дружество, което също се финансира от бюджета и чиито функции и предмет на дейност са насочени към преодоляване на вредните последици от уранодобива (т.е. също не са пазарно ориентирани и са много сходни с тези на „Еко Антрацит“ ЕАД), такъв подход не е приложен.

**2.1.2.5.** Важно е да се отбележи, че основните принципи и правила за определяне на възнагражденията на органите за управление и контрол, регламентирани в ПРУПДТДДУК (отм.) са транспонирани и в новия Правилник за прилагане на Закона за публичните

<sup>465</sup> Създаването и управлението на държавните дружества в интерес на гражданите и с цел постигане на максимална стойност за обществото чрез ефективно разпределение на ресурсите (когато е необходимо: да се елиминират съществуващи пазарни дефекти; да се предоставят стоки или услуги от стратегическо значение или такива, свързани с националната сигурност или развитие; да се управлява стратегическо за държавата имущество) е заложено като основен принцип в Закона за публичните предприятия (чл. 5).

<sup>466</sup> „Еко Антрацит“ ЕАД и „Екоинженеринг – РМ“ ЕООД.

<sup>467</sup> „Национална компания индустриални зони“ ЕАД.

<sup>468</sup> „София Тех Парк“ АД.

<sup>469</sup> „Национална компания индустриални зони“ ЕАД и „Еко Антрацит“ ЕАД.

<sup>470</sup> **Одитно доказателство № 2** (т. 15)

<sup>471</sup> Въпреки че дружествата, посочени в примера са дъщерни на „Държавна консолидационна компания“ ЕАД, министърът на икономиката чрез упражняване правата на собственост в холдинговото дружество разполага с достатъчни механизми за контрол, така че да се осигури прилагане на единен и последователен подход при определяне на възнагражденията на ръководните органи на дружества с еднакви (или много сходни) функции, предмет на дейност и начин на финансиране.

<sup>472</sup> Другите показатели, определени за „Еко Антрацит“ ЕАД не са обект на анализ. Целта на примера е да илюстрира прилагането на различен подход при използването на показатели за определяне на възнагражденията на ръководните органи на дружества с еднакви (или много сходни) функции, предмет на дейност и начин на финансиране.



предприятия (в сила от 05.05.2020 г.)<sup>473</sup>. Основните разлики са свързани с повишаване на максималния праг на възнагражденията, които могат да бъдат получавани от ръководните органи на публичните дружества, но логиката на предходно действащите разпоредби като цяло е запазена. *По този начин не е осигурена увереност, че възнагражденията на висшия мениджмънт в публичните предприятия ще бъдат определяни така, че да отразяват в достатъчна степен спецификата в дейността на дружествата и усилията на техните ръководства към постигане на резултати и ползи за обществото.*

## **2.2. Контрол върху формирането на възнагражденията на ръководните органи на дружествата от системата на икономиката**

Осъществяваният в министерството контрол върху формирането на възнагражденията на ръководните органи на дружествата от системата на икономиката с мажоритарно държавно участие (над 50 на сто), вкл. на техните дъщерни дружества, включва<sup>474</sup>: изготвяне на образци на справки, съдържащи показателите и критериите, които формират размера на възнагражденията; изпращане на справки с писма до ръководителите на дружествата, като при необходимост се дават и указания за тяхното попълване; получаване на информация от търговските дружества за определените възнаграждения на органите за управление и контрол за съответното тримесечие; проверка на получената информация, вкл. чрез съпоставянето ѝ със счетоводни данни за резултатите от дейността на дружествата; изготвяне на информация относно размера и законосъобразността на възнагражденията на органите за управление и контрол; съгласуване на изготвената информация от началник на отдел УПДУ и директор на дирекция ИОУДУ и предоставянето ѝ на ресорния заместник-министър; изготвяне на предписания за отстраняване на констатирани нарушения (в случай че има такива), след резолюция на ресорния заместник-министър.<sup>475</sup>

По отношение на осъществявания контрол върху определянето на възнагражденията на органите за управление и контрол на дружествата от одитната извадка, са формулирани следните констатации и оценки:

### **2.2.1. „Българска банка за развитие“ АД**

**2.2.1.1.** През одитирания период от министъра на икономиката не е осъществяван контрол върху определянето на възнагражденията на Управителния съвет на ББР АД. По информация на министерството, причината за това е, че възнагражденията на висшия мениджмънт на банката се определят от Надзорния съвет съобразно изискванията на Наредба № 4 от 21.12.2010 г. на БНБ и съответно тяхното прилагане е обект на контрол от страна на съвета и Централната банка.<sup>476</sup>

Важно е да се отбележи, че наредбата на БНБ определя принципите и изискванията към политиките и практиките за възнагражденията по отношение на всички банки<sup>477</sup>, които обаче са предимно частна собственост. Решенията за определяне на конкретните критерии и формули за формиране на възнагражденията се вземат и контролират от Надзорния съвет на съответната банка<sup>478</sup>, който в случая на ББР АД се назначава от министъра на икономиката.

Във вътрешните правила на МИ не са регламентирани изисквания и процедури, създаващи условия за осъществяване на комуникация, регулярна отчетност и мониторинг на извършвания контрол от страна на Надзорния съвет на ББР АД върху дейността на банката, вкл. във връзка с приемането, прилагането и периодичното преглеждане на политиките за

<sup>473</sup> Чл. 56 и Приложение № 2 към Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия.

<sup>474</sup> Чл. 3, ал. 3 на Приложение № 16 към ВПОД на дирекция ИОУДУ.

<sup>475</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.16)

<sup>476</sup> Одитни доказателства № 15 и № 10 (т. 3)

<sup>477</sup> Чл. 1, ал. 1 от Наредба № 4 от 21.12.2010 г.

<sup>478</sup> Чл. 5, ал. 1 и чл. 6, ал. 5 от Наредба № 4 от 21.12.2010 г.

определяне на възнагражденията на висшия мениджмънт на кредитната институция, с оглед обвързване на възнагражденията с постигнатите резултати при изпълнение на целите на банката.<sup>479</sup> Предвид това, през одитирания период от министъра на икономиката не са изисквани анализи, доклади и/или други становища от Надзорния съвет по отношение изпълнението и прилагането на утвърдените правила и механизми за формиране на възнагражденията в банката и в нейните дъщерни дружества.

В МИ не са извършвани и анализи, доколко възнагражденията на членовете на Управителния съвет (вкл. на изпълнителните членове) са съизмерими с тези, получавани в банковия сектор и/или от ръководството на БНБ<sup>480</sup>, с оглед на това, от една страна да се осигури привличането на компетентни и висококвалифицирани мениджъри, които да ръководят кредитната институция, а от друга – дали изплащаните възнаграждения са съобразени с отговорностите на ръководството, както и с принципите за икономичност и ефективност при разходването на публични средства.<sup>481</sup> В този контекст следва да се има предвид, че ББР АД не е търговска банка, работеща изцяло на пазарен принцип и с цел максимизиране на печалбата, а е банка за развитие, представляваща „инструмент“ на държавата за реализиране на определени политики и специфични цели, свързани с подкрепа на бизнеса и в частност на МСП.

**Пример:** По информация от бюджета на БНБ за 2019 г., от централната банка е извършено проучване на нивата към 1 юли 2018 г. на възнагражденията в банките. В резултат на това, месечните възнаграждения на Управителния съвет на централната банка за 2019 г. са индексирани така, че да бъдат не по-ниски от средните общи месечни възнаграждения на ръководителите на банки. На тази база, на Управителния съвет на БНБ са определени следните възнаграждения за 2019 г.: 16 849 лв. за управителя; 14 442 лв. за подуправителите; и 4 814 лв. за другите членове.<sup>482</sup>

За сравнение, начислените възнаграждения през 2019 г. на членовете на Управителния съвет на ББР АД са както следва: председател на УС и главен изпълнителен директор – 362 482 лв. годишно или 30 207 лв. средно месечно; заместник-председател на УС и изпълнителен директор – 372 641 лв. годишно или 31 053 лв. средно месечно; член на УС и изпълнителен директор – 361 465 лв. годишно или 30 122 лв. средно месечно.<sup>483; 484</sup>

Средно месечните възнаграждения на членовете на Управителния съвет на ББР АД, начислени през 2019 г. нарастват с 8 на сто спрямо 2018 г. Следва да се отбележи, че отчетеният ръст кореспондира с подобрене на резултатите към 31.12.2019 г. спрямо предходния отчетен период по някои показатели, характеризиращи дейността на банката, в т.ч.: нарастване на стойността на кредитния портфейл с близо 50 на сто, в резултат основно на увеличения кредитен ресурс, насочен към МСП; ръст от близо 34 на сто на привлечените средства от международни финансови институции; увеличение с 14 на сто на нетния лихвен доход; намаление на стойността на необслужваните (проблемните) кредити със 7 на сто и др.

<sup>479</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 3.4) и № 15

<sup>480</sup> Като централна банка на Република България, БНБ има редица важни отговорности, вкл. да регулира и да осъществява надзор върху дейността на другите банки в страната с оглед поддържане стабилността на банковата система и защита интересите на вложителите (виж чл. 1, ал. 1 и чл. 2, ал. 6 от Закона за Българската народна банка).

<sup>481</sup> Одитно доказателство № 15

<sup>482</sup> [https://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb\\_publication/pub\\_p\\_budgetbnb\\_2019\\_bg.pdf](https://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/pub_p_budgetbnb_2019_bg.pdf).

<sup>483</sup> Одитно доказателство № 11

<sup>484</sup> Информация за доходите на Управителния съвет на ББР АД се съдържа и в публично достъпни източници, вкл. в годишните финансови отчети на банката, публикувани в Търговския регистър и в регистрите на КПКОНПИ.

2.2.1.2. През одитирания период членовете на Управителния съвет на ББР АД са участвали и в ръководните органи на дъщерните на банката дружества (Таблица № П.2.1)<sup>485</sup>, като за заеманите позиции в някои от тях<sup>486</sup> са получавали възнаграждение.

**Таблица № П.2.1**

**Участие на членовете на УС на ББР АД в управлението на дъщерните на банката дружества<sup>487</sup>**

Членове на УС на ББР АД	„Национален гаранционен фонд“ ЕАД	„Микро-финансираща институция Джобс“ ЕАД	„Фонд за капиталови инвестиции“ АД	„ББР Лизинг“ ЕАД	„ББР Факторинг“ ЕАД
Председател на УС и главен изпълнителен директор на ББР АД	X	-	X	X	X
Заместник-председател на УС и изпълнителен директор на ББР АД	-	X	X	X	X
Член на УС и изпълнителен директор на ББР АД	-	X	X	X	X

**Уточнения:**

- 1). Дъщерните на ББР АД дружества имат едностепенна система на управление – Съвет на директорите, който се състои от трима членове („Национален гаранционен фонд“ ЕАД и „Фонд за капиталови инвестиции“ АД) или от трима до петима членове („Микрофинансираща институция Джобс“ ЕАД, „ББР Лизинг“ ЕАД и „ББР Факторинг“ ЕАД).
- 2). Към 31.12.2019 г., Съветът на директорите на „Микрофинансираща институция Джобс“ ЕАД се състои от четирима членове.
- 3). Дружествата „ББР Лизинг“ ЕАД и „ББР Факторинг“ ЕАД са учредени през м. март 2019 г. и към 31.12.2019 г. техните съвети на директорите се състоят от трима членове.

*Посочената практика не осигурява условия за осъществяване на ефективен контрол върху възнагражденията на ръководните органи в дъщерните на ББР АД дружества, тъй като в тези случаи едно лице може да участва, както при вземането на решение за собственото си назначаване в ръководството на дъщерното дружество, така и при определяне на възнаграждението, което да получава на съответния ръководен пост.*

**Пример:** Съгласно Устава на „Национален гаранционен фонд“ ЕАД (НГФ ЕАД), едноличния собственик на капитала на дружеството избира и освобождава членовете на Съвета на директорите и определя възнагражденията им.<sup>488</sup> Едноличен собственик на капитала на НГФ ЕАД е ББР АД и съответните права на собственост се упражняват от Управителния съвет на банката.

През одитирания период председателя на Управителния съвет на ББР АД е участвал в управлението на НГФ ЕАД като председател на Съвета на директорите на дружеството.<sup>489</sup> Начисленото годишно възнаграждение на лицето за тази дейност е в размер на 107 856 лв. за 2018 г. и 123 703 лв. за 2019 г.<sup>490</sup>

<sup>485</sup> По информация от Годишните финансови отчети и доклади за дейността на „Българска банка за развитие“ ЕАД и дъщерните на банката дружества, публикувани в Търговския регистър.

<sup>486</sup> „Национален гаранционен фонд“ ЕАД, „Микрофинансираща институция Джобс“ ЕАД.

<sup>487</sup> Към 31.12.2019 г.

<sup>488</sup> Чл. 10, ал. 2, б. „г“ от Устава на „Национален гаранционен фонд“ ЕАД, публикуван в Търговския регистър.

<sup>489</sup> По информация от Годишните финансови отчети и доклади за дейността на „Национален гаранционен фонд“ ЕАД, публикувани в Търговския регистър.

<sup>490</sup> Одитно доказателство № 11

Участието на член на Управителния съвет на ББР АД в оперативното ръководство на дъщерно на банката дружество може да осигури по-добра информираност и възможност за по-ефективен контрол върху вземаните решения, с оглед постигане на целите на Групата. Случаите обаче, в които членовете на Управителния съвет на банката формират и целият Съвет на директорите (или по-голямата част от него) на едно дъщерно дружество не осигуряват условия за осъществяване на ефективен контрол, тъй като при такава хипотеза едни и същи лица следва да вземат решения относно дейността и развитието на това дъщерно дружество (в качеството им на оперативно ръководство) и едновременно с това да осъществяват наблюдение и контрол върху тези решения и тяхното съответствие с целите и приоритетите на Групата (в качеството им на лица, упражняващи правата на собственост в дъщерното дружество).

### 2.2.2. „София Тех Парк“ АД

В изпълнение на изискванията на ПРУПДТДДУК (отм.)<sup>491</sup> и вътрешните актове<sup>492</sup> на МИ, касаещи осъществяването на контрол от принципала върху възнагражденията на органите за управление и контрол на дружеството, от „София Тех Парк“ АД са изпратени справки за размера на възнагражденията на органите за управление и контрол за тримесечията на 2018 г. и 2019 г. Към тях са приложени изискуемите документи: отчети за финансовото състояние, отчети за печалбата или загубата и другия всеобхватен доход, с изключение на справки за просрочените задължения, отчетени от дружеството през първо, второ и трето тримесечие на 2018 г.,<sup>493</sup> които следва да са представени съгласно чл. 3, ал. 3, т. 3.2 от Приложение № 16 към ВПОД на дирекция ИОУДУ.

Изпълнени са разпоредбите за осъществяване на контрол върху възнагражденията на управителните органи на „София Тех Парк“ АД, като данните от изпратените тримесечни справки от дружеството са обобщени в таблици с информация за възнагражденията на управителните и контролни органи, получена от останалите търговски дружества към МИ. В обобщените информации по тримесечия се посочва, че са спазени нормативните изисквания при формиране на възнагражденията на органите за управление и контрол.<sup>494</sup> Съобразно разпоредбите при определянето на възнагражденията на органите за управление и контрол на дружеството са взети предвид показатели за финансово-икономическото му състояние.<sup>495</sup>

По отношение на „София Тех парк“ АД не е използвана възможността за прилагане на специфични показатели при формиране на възнагражденията, дадена в ПРУПДТДДУК (отм.)<sup>496</sup> Тя предвижда органът, упражняващ правата на едноличния собственик на капитала, да определи други подходящи показатели и критерии вместо „Изменение на финансовия резултат“ и „Изменение на добавената стойност на един зает“, при специфични условия за стопанска дейност, като фиксирани от държавни органи цени на продукцията или услугите, предоставяне на субсидии от държавния бюджет или при възложени задачи за инвестиции или обновяване на производството. Тази възможност е използвана от „Национална компания Индуриални зони“ ЕАД (НКИЗ ЕАД) - дружество, чиято дейност също е специфична и е насочена в обществен интерес в областта на създаването, управлението и развитието на индустриални и икономически зони.<sup>497</sup> При определяне на възнагражденията на органите за

<sup>491</sup> Раздел IX и Приложение № 2 към чл. 33, ал. 2 от ПРУПДТДДУК (отм.)

<sup>492</sup> чл. 27, т. 16 от УП на МИ; Приложение № 16 към ВПОД на дирекция ИОУДУ

<sup>493</sup> Одитни доказателства № 12 (т. 2.4) и № 13 (т. 3.13)

<sup>494</sup> Одитно доказателство № 2 (т. 15)

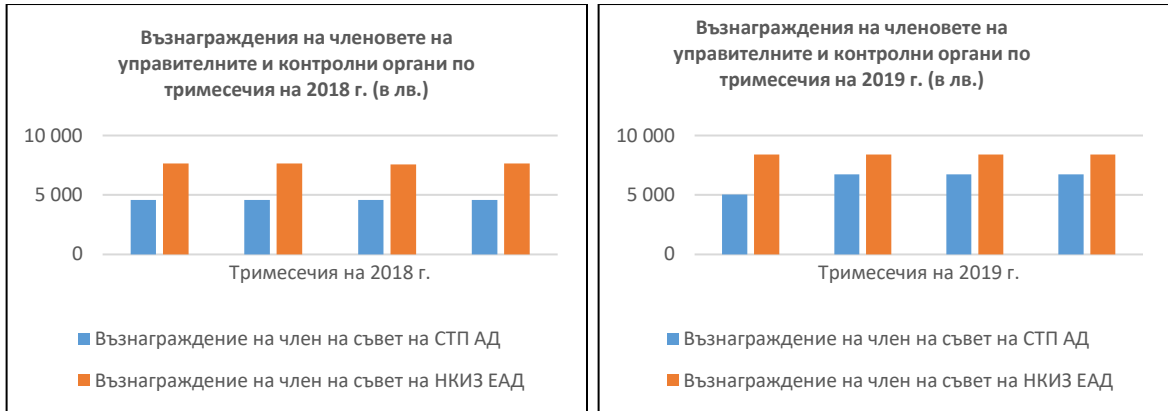
<sup>495</sup> Приложение № 2 към чл. 33, ал. 2 от ПРУПДТДДУК (отм.)

<sup>496</sup> т. 8 от забележките на Приложение № 2 към чл. 33, ал. 2 от ПРУПДТДДУК (отм.)

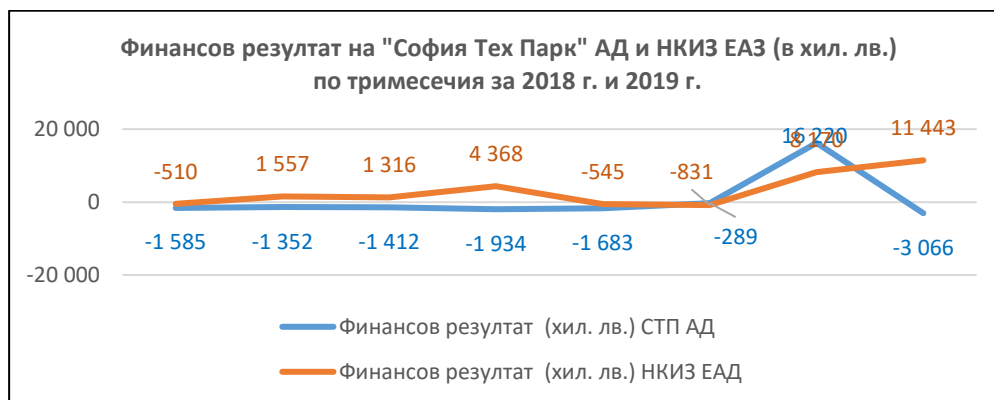
<sup>497</sup> Предметът на дейност на „Национална компания Индуриални зони“ ЕАД е създаване, изграждане, управление и развитие на индустриални, икономически и технологични зони и паркове, придобиване, управление, оценка и продажба на участия в български и чуждестранни дружества, придобиване, управление и продажба на облигации, финансиране на дружества, в които участва, привличане на инвестиции, както и всякаква друга производствена и търговска дейност, незабранена от закона.

управление и контрол на НКИЗ ЕАД показателят „Изменение на добавената стойност на един зает“ е заменен с „Брой изградени и/или управлявани индустриални зони“.<sup>498</sup> Сравнение между възнагражденията и финансовите резултати, постигнати от „София Тех Парк“ АД и НКИЗ ЕАД е представено в следващите графики:

Графика № П.2.1



Графика № П.2.2.



Отчетеният от „София Тех Парк“ АД финансов резултат е отрицателен, с изключение на третото тримесечие на 2019 г., докато НКИЗ ЕАД показва загуба за три тримесечия в рамките на периода.

През 2018 г. възнагражденията на органите за управление и контрол на „София Тех Парк“ АД остават непроменени, а през 2019 г. се увеличават поради нарастването на минималната работна заплата,<sup>499</sup> чиято стойност участва във формулата за образуването им съгласно чл. 33 от ПРУПДТДДУК (отм.), както и усилията на дружеството за преустановяване наличието на просрочени задължения.<sup>500</sup>

[https://web.apis.bg/b.php?i=4660875&b=3&crypt=0&ot=%CD%E0%F6%E8%EE%ED%E0%EB%ED%E0+%EA%EE%EC%EF%E0%ED%E8%FF+%C8%ED%E4%F3%F1%F2%F0%E8%E0%EB%ED%E8+%E7%EE%ED%E8%93+%C5%0C4&search=%CD%E0%F6%E8%EE%ED%E0%EB%ED%E0+%EA%EE%EC%EF%E0%ED%E8%FF+%C8%ED%E4%F3%F1%F2%F0%E8%E0%EB%ED%E8+%E7%EE%ED%E8%93+%C5%0C4&srch\\_stat\\_id=7544408#ss\\_0](https://web.apis.bg/b.php?i=4660875&b=3&crypt=0&ot=%CD%E0%F6%E8%EE%ED%E0%EB%ED%E0+%EA%EE%EC%EF%E0%ED%E8%FF+%C8%ED%E4%F3%F1%F2%F0%E8%E0%EB%ED%E8+%E7%EE%ED%E8%93+%C5%0C4&search=%CD%E0%F6%E8%EE%ED%E0%EB%ED%E0+%EA%EE%EC%EF%E0%ED%E8%FF+%C8%ED%E4%F3%F1%F2%F0%E8%E0%EB%ED%E8+%E7%EE%ED%E8%93+%C5%0C4&srch_stat_id=7544408#ss_0)

<sup>498</sup> Одитно доказателство № 2 (т. 15)

<sup>499</sup> от 510 лв. за 2018 г. на 560 лв. за 2019 г. <https://www.nssi.bg/forusers/infomaterials/135-pensions/844-mrz>

<sup>500</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 2.4)

Според обобщените справки с данни за дружествата към Министерството на икономиката,<sup>501</sup> възнагражденията на органите за управление и контрол на „София Тех Парк“ АД са по-ниски в сравнение с тези в НКИЗ ЕАД. През всички тримесечия на одитирания период ръководният състав на НКИЗ ЕАД получава максимално допустимия размер на възнагражденията съгласно ПРУПДТДДУК (отм.), а членовете на управителните и контролни органи на „София Тех Парк“ АД получават възнаграждения в максимално допустим размер съгласно ПРУПДТДДУК (отм.) за второ, трето и четвърто тримесечие на 2019 г.<sup>502</sup>

*През одитирания период са изпълнени разпоредбите на ПРУПДТДДУК (отм.) и вътрешните актове на МИ при определяне на възнагражденията на органите за управление и контрол и осъществяване на мониторинг на средствата за работни заплати в „София Тех Парк“ АД. Възложените на „София Тех Парк“ АД аспекти на държавни и секторни политики, свързани с развитието на иновациите, предполагат резултатите от дейността на дружеството да се измерват и с постигането на нефинансови цели, поради което обвързването на възнагражденията и средствата за работни заплати само с финансови показатели не е напълно подходящо. Следователно, осъществяваният на базата на финансови показатели контрол не е достатъчно ефективен, за да създаде условия получаваните в „София Тех Парк“ АД възнаграждения да кореспондират с усилията, постигнатите ползи и ефекти за обществото от дейността на дружеството.*

### **2.3. Наблюдение и контрол върху формирането на средствата за работни заплати в търговските дружества с държавно участие в капитала**

Съгласно чл. 27, т. 16 от УП на МИ, министърът на икономиката, подпомаган от специализираната администрация на дирекция ИОУДУ, следва да осъществява текущ мониторинг върху формирането и разходването на средствата за работни заплати в търговските дружества от системата на икономиката с над 50 на сто държавно участие в капитала.

Действията, които се изпълняват във връзка с осъществявания мониторинг, вкл. тяхната последователност, отговорни лица и/или звена, нива на контрол и др. са регламентирани във ВПОД на дирекция ИОУДУ и включват<sup>503</sup>: изготвяне на образци на справки с показатели, въз основа на които следва да се базира образуването на средствата за работни заплати; изпращане на справките до ръководствата на наблюдаваните дружества и текущо даване на указания във връзка с определяне размера на средствата за работни заплати; получаване на изготвените от търговските дружества справки и тяхното верифициране с относима статистическа документация<sup>504</sup>; извършване на анализ на получената информация и документи и изготвяне на отчет, съдържащ информация за работните заплати в наблюдаваните ТД, изводи, предложения и др.; съгласуване на отчета от началник на отдел „Индустриални отношения“ и директор на дирекция ИОУДУ и предоставянето му на ресорния заместник-министър. Процедурата по наблюдение на работните заплати се извършва на тримесечна база и се прилага и към дъщерните дружества на ТД с над 50 на сто държавно участие.<sup>505</sup>

По отношение на прилаганата процедура и осъществявания мониторинг върху образуването на средствата за работни заплати, са формулирани следните констатации и оценки:

**2.3.1.** През одитирания период, от отдел „Индустриални отношения“ е извършван последователен мониторинг на тримесечна база върху средствата за работни заплати в наблюдаваните ТД от системата на икономиката<sup>506</sup>. За целта са изпращани писма с указания

<sup>501</sup> Одитно доказателство № 2 (т. 15)

<sup>502</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 2.4)

<sup>503</sup> Чл. 3, ал. 2 от Приложение № 16 към ВПОД на дирекция ИОУДУ.

<sup>504</sup> Отчет за наетите лица, отработеното време, средствата за работна заплата и други разходи за труд за съответното тримесечие.

<sup>505</sup> Одитни доказателства № 1 (т. 3.4.16) и № 2 (т. 16)

<sup>506</sup> Дружествата от системата на икономиката с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала и техните дъщерни дружества.

към ръководствата на дружествата относно необходимите за предоставяне оперативни (финансови) и статистически данни. В писмата е посочено, че образуването на средствата за работна заплата следва да бъде съобразено с нарастването на производителността на труда и с финансово-икономическото състояние на съответното дружество.<sup>507</sup>

**2.3.2.** На база получените данни от търговските дружества е изготвяна обобщена информация до ресорния заместник-министър, придружена със справка по отделни дружества за заетите лица, начислените средства за работни заплати, финансовия резултат, добавената стойност по текущи цени и просрочените задължения (в случай че има такива) за съответното тримесечие.<sup>508</sup>

При обобщаване на получената от дружествата информация е извършван и сравнителен анализ на изменението на наблюдаваните показатели спрямо предходното тримесечие. Анализът обаче е извършван на съвкупна база (т.е. общо за всички наблюдавани дружества) и не съдържа изводи и оценки дали средствата за работни заплати в конкретните дружества са съобразени и кореспондират с тяхната индивидуална производителност и финансово-икономическо състояние. Липсват и сравнения доколко нивата на работни заплати в отделните дружества са съизмерими с тези в икономическите сектори (отрасли), в които работят (т.е. с пазарните нива), с оглед на това да се оцени дали ръководствата на съответните дружества прилагат политики за формиране на възнагражденията, даващи възможност за привличане и задържане на квалифицирани служители и специалисти.<sup>509</sup>

Като основна причина за констатираните пропуски може да се посочи това, че в процедурата за осъществяване на мониторинг не са конкретизирани обхват на анализа, както и критерии, които да се прилагат при неговото извършване.<sup>510</sup> Вследствие на това не са осигурени подходящи условия за постигане целите на извършваното наблюдение, а именно да се проследи дали средствата за работни заплати в съответното дружество са съобразени и кореспондират с постигнатите от него резултати, както и за извършване на оценка доколко достигнатите нива на заплащане в дружествата са съизмерими с пазарните равнища.

**2.3.3.** Съобразно вътрешните актове<sup>511</sup> на МИ, от „София Тех Парк“ АД са изпратени справки за образуване на средствата за работна заплата за тримесечията на 2018 г. и 2019 г. Към тях са приложени изискуемите отчети за наетите лица, отработеното време, средствата за работна заплата и други разходи за труд за съответното тримесечие.<sup>512</sup> В изпълнение на регламентирания изисквания,<sup>513</sup> при осъществяване на мониторинг върху средствата за работни заплати в „София Тех Парк“ АД, данните от представените тримесечни справки от дружеството са обобщени в таблици с информация за средствата за работни заплати, получена от останалите търговски дружества към МИ. В обобщените информации по тримесечия се посочва, че средствата за работна заплата на дружествата са съобразени с финансово-икономическото им състояние, като се обръща внимание на липсата на нормативен регламент за определяне на размера им.<sup>514</sup>

Съгласно данните от представените справки,<sup>515</sup> средните месечни работни заплати в „София Тех Парк“ АД и НКИЗ ЕАД са, както следва:

---

<sup>507</sup> Одитно доказателство № 2 (т. 16)

<sup>508</sup> Одитно доказателство № 2 (т. 16)

<sup>509</sup> Одитно доказателство № 2 (т. 16)

<sup>510</sup> Одитно доказателство № 1 (т. 3.4.16)

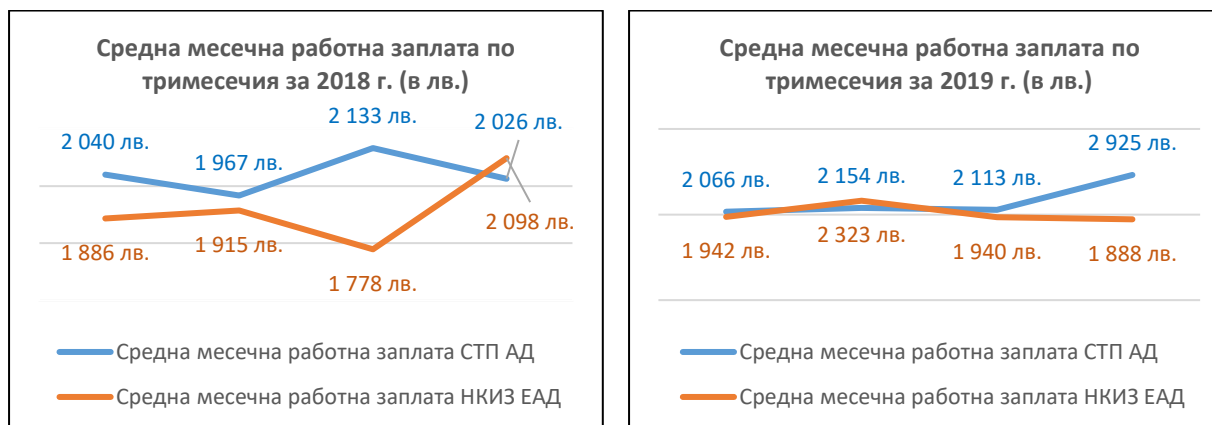
<sup>511</sup> чл. 27, т. 16 от УП на МИ; Приложение № 16 към ВПОД на дирекция ИОУДУ

<sup>512</sup> Одитно доказателство № 12 (т. 2.5)

<sup>513</sup> Приложение № 16 към ВПОД на дирекция ИОУДУ

<sup>514</sup> Одитно доказателство № 2 (т. 16)

<sup>515</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 16) и № 12 (т. 2.5)



Като цяло за 2018 г. и 2019 г.,<sup>516</sup> нивото на средната месечна работна заплата в „София Тех Парк“ АД е по-високо в сравнение с това в НКИЗ ЕАД, въпреки отчетените от „София Тех Парк“ АД загуби.<sup>517</sup>

**2.4.4.** При осъществяването на контрол относно спазване на изискванията за определяне размера на възнагражденията на органите за управление и контрол и мониторинг на средствата за работни заплати, от МИ не са изготвени отделни анализи за „София Тех Парк“ АД. В действащите през периода вътрешни актове на министерството не е предвидено изготвяне на подобни анализи, в които освен с финансовите показатели, възнагражденията в „София Тех Парк“ АД да са съобразени още със специфичния предмет на дейност и усилията на дружеството за постигане на нефинансовите му цели, свързани с развитието на иновациите. Няма данни за предприети действия от и спрямо дружеството вследствие на осъществявания мониторинг.<sup>518</sup>

*Контролът на възнагражденията в ТД с държавно участие в капитала и в дружествата, които те контролират не е достатъчно ефективен. Като основни причини за установените проблемни области могат да се посочат пропуски в правната рамка, в т.ч. и непълнотата на вътрешните правила в министерството, регламентиращи обхвата, реда и начина за извършване на дейностите по наблюдение и контрол на възнагражденията. В резултат на това размерът на възнагражденията не е адекватно обвързан със собствените усилия на мениджмънта към постигане на резултати от дейността на дружествата и постигането на нефинансови цели и ползи за обществото.*

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на резултатите от извършения одит на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г., представени в одитния доклад, и събраните одитни доказателства, са направени следните заключения:

1. Правната рамка, вътрешните правила и плановите документи на дейността по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала от системата на МИ не

<sup>516</sup> с изключение на четвърто тримесечие на 2018 г. и второ тримесечие на 2019 г.

<sup>517</sup> Одитни доказателства № 2 (т. 16) и № 12 (т. 2.5)

<sup>518</sup> Одитно доказателство № 13 (т. 3.13)



създават условия, осигуряващи в достатъчна степен ефективното реструктуриране, разпореждане с активи, финансови операции, и ликвидация на ТД.

1.1. Планирането на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала не е достатъчно ефективно и не е ясно по какъв начин посочената дейност допринася за постигане на целите на водената от МИ обществената политика за повишаване на конкурентоспособността на икономиката, осигуряване на икономически растеж и ръст на износа, създаване и развитие на индустриална и иновационна инфраструктура, намаляване на административната тежест за бизнеса, подпомагане на малките и средни предприятия. Важно е да се отбележи, че основната причината за това е свързана с липсата на официална, публично оповестена стратегия (цели и приоритети) на държавата, която да обосновава участието ѝ в стопанската дейност чрез публичните предприятия, ясно да очертае мисията, визията и конкретните цели на това участие (финансови и нефинансови) и да определи ролята и отговорностите на държавните органи, в т.ч. на министърът на икономиката, за тяхното изпълнение. Друга причина е наличието на непълноти във вътрешните актове на МИ за планиране и отчитане на дейността.

1.2. С вътрешните правила и процедури на МИ не са обхванати някои съществени действия и правомощия на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в ТД и са допуснати съществени слабости, в т.ч. по отношение на: липса на изисквания, критерии и условия за реструктуриране на ТД (в т.ч. чрез преобразувания<sup>519</sup>, увеличаване/намаляване на капитала, включване на техните акции или дялове в капитала на холдингови ТД и др.); възможност за неосъществяване на контрол върху разпоредителните сделки с дълготрайни активи и финансовите операции на ТД с държавно участие, в които държавата не е едноличен собственик на капитала, когато сделките и операциите не са включени в предварително обявения дневен ред за провеждане на Общо събрание на акционерите или съдружниците; липса на изискване за извършване на последваща оценка за степента на постигане на целите, очакваните ефекти и ползи, посочени в обосновките за искане на разрешения за сделките или финансовите операции и изготвените в МИ становища към тях; липса на въведен вътрешен ред за осъществяване на мониторинг върху дейността на холдинговите компании по отношение на сделките и операциите на дъщерните дружества от МИ; необходимостта от регламентиране и прилагане на прозрачна конкурсна процедура за избор на членове на органите за управление и контрол и ликвидаторите на ТД с държавно участие и техните дъщерни дружества, основана на професионалните умения, компетенции и опит на кандидатите, както и съобразена с предмета на дейност на съответното дружество и ръководните позиции; липса на въведен вътрешен ред за осъществяване на контрол от принципала при подбор и назначаване на членове на Управителния съвет от Надзорния съвет на дружества с двустепенна система на управление. Информацията в регистъра на ТД, в които министърът на икономиката упражнява правата на държавата, е непълна и неактуална.

1.3. Създадените условия за осъществяване на процедурата по ликвидация на търговските дружества от системата на икономиката не могат да се оценят като напълно подходящи за адекватно съблюдаване на държавния интерес. В МИ не са регламентирани подходящи контролни дейности и процедури, вкл. ред и начин за тяхното извършване и документиране с оглед на осигуряване своевременното приключване на ликвидационната процедура, осъществяване на ефективен и последователен контрол и предотвратяване разпиляването на имуществото на дружествата в ликвидация.

2. Управлението на държавното участие и контролът по изпълнение на целите на търговските дружества не са достатъчно ефективни.

---

<sup>519</sup> Съгласно чл. 261, ал. 1 от Търговския закон, търговските дружества могат да се преобразуват чрез вливане, сливане, разделяне, отделяне и отделяне на еднолично търговско дружество, както и чрез промяна на правната форма.

2.1. Действащите през одитирания период вътрешни правила и процедури на МИ по отношение на планирането на дейността на ТД от системата на икономиката не обхващат съществени аспекти на плановия процес. Липсата на изисквания и насоки за стратегическо планиране, както и за определяне на нефинансови цели и на ключови показатели за измерване на тяхното изпълнение не кореспондира с относимите изисквания на ЗФУКПС и не осигурява подходяща база за ефективно изпълнение на дейността и дългосрочно устойчиво развитие на дружествата с фокус към постигането на максимална стойност за обществото. През одитирания период не е осигурена и достатъчна публичност по отношение на целите на търговските дружества от системата на икономиката, и на напредъка и степента на тяхното изпълнение, което не предоставя възможност за осъществяване на ефективен обществен контрол върху дейността на дружествата.

Като основна причина за констатираните пропуски и проблемни области може да се посочи това, че в действащия през одитирания период ПРУПДТДДУК (отм.) не са регламентирани изисквания и насоки за стратегическо планиране на дейността на търговските дружества, както и изисквания за определяне на нефинансови цели, свързани с очакваните обществено полезни ефекти от дейността на дружествата, вкл. и на ключови показатели за измерване на постигнатите резултати.

2.2. Липсва увереност, че осъществяваните процедури по мониторинг и контрол на възнагражденията на ръководните органи, както и на средствата за работни заплати в търговските дружества от системата на икономиката са достатъчно ефективни.

Като основни причини за това могат да се посочат както констатираните пропуски в правната рамка, така и непълнотата на вътрешните правила в министерството, регламентиращи обхвата, реда и начина за извършване на дейностите по наблюдение и контрол.

В резултат на това не са осигурени ясен фокус и обвързаност на възнагражденията на ръководните органи в ТД с постигането на нефинансови цели и ползи за обществото.

*През одитирания период дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала не е достатъчно ефективна, което основно се дължи на разпокъсаната, неизчерпателна, неясна правна рамка, слабостите в плановите документи на МИ и пропуските във вътрешните правила, които не кореспондират с нормативно определените принципи и изисквания, с утвърдените стандарти и добри практики за корпоративно управление в публичния сектор.*

## ПРЕПОРЪКИ

В резултат от извършения одит се дават следните препоръки на министъра на икономиката:

1. Да предприеме необходимите действия и разработи стратегия<sup>520</sup> за участието на държавата в капитала на публичните предприятия, на които министърът на икономиката е принципал, която да определя целите на държавното участие в публичните предприятия от системата на икономиката, отговарящи на концепцията SMART, както и отговорностите на отделните организации и звена за тяхното изпълнение.<sup>521</sup>

2. Във вътрешните правила на МИ, касаещи планирането и отчитането на дейността, да се регламентира ред и контролни процедури, които да осигурят:<sup>522</sup>

2.1. Определяне на цели, отговарящи на изискванията на концепцията SMART, в т.ч. за формулиране на подходящи показатели за изпълнение на целите;<sup>523</sup>

<sup>520</sup> В рамките на Политиката за участието на държавата в публичните предприятия по чл. 10 от ЗПП и/или по друг подходящ начин.

<sup>521</sup> Част „Констатации и оценки”, Раздел I, точка 1, подточка 1.1.

<sup>522</sup> Част „Констатации и оценки”, Раздел I, точка 1, подточка 1.2.3 и 1.4.3.

<sup>523</sup> Част „Констатации и оценки”, Раздел I, точка 1, подточка 1.2.4.

2.2. Осъществяване на контрол по отношение синхронизиране на целите, заложи в програмния бюджет и документа „Цели на администрацията“; <sup>524</sup>

2.3. Осъществяване на контрол по отношение пълнота, точност и надеждност на данните за изпълнение на целите. <sup>525</sup>

3. Да се актуализират и синхронизират целите, относими към дейността по упражняване правата на държавата в ТД с държавно участие в капитала (в програмния бюджет и документа „Цели на администрацията“), като се конкретизира приносът от тази дейност към водената от МИ политика. <sup>526</sup>

4. Във вътрешните правила на МИ да се регламентират изисквания, условия и критерии, които да се прилагат при вземането на решение за промяна на субекта, който да упражнява правата на собственост в едно търговско дружество, т.е. дали правата на собственост да се упражняват пряко от министъра или дружеството да стане дъщерно и тези права да се прехвърлят на съответното холдингово дружество чрез увеличаване на неговия капитал с непарична вноса. <sup>527</sup>

5. Да се актуализират и допълнят вътрешните актове на МИ по отношение на:

5.1. осигуряване спазването на изискванията на чл. 25 и чл. 26 от ППЗПП, както при взимане на съответното решение от едноличния собственик на капитал, така и за определяне по същество на позицията на МИ и на начина на гласуване на държавния представител по точката/точките от дневния ред на Общо събрание на акционерите (съдружниците); <sup>528</sup>

5.2. извършване на последваща оценка дали са постигнати очакваните резултати от разрешените от Общото събрание, съответно от едноличния собственик на капитала, сделки и операции на ТД. <sup>529</sup>

5.3. въвеждане на процедура за избор на членове на органи за управление и контрол <sup>530</sup> и за избор и/или назначаване на ликвидатори на търговските дружества от системата на икономиката и дъщерните им дружества, и за извършване на подходящ мониторинг в тази връзка, вкл. в случаите, при които министърът не провежда избора на членове на органите за управление и контрол в публичните предприятия от системата на икономиката; <sup>531</sup>

6. Във вътрешните правила и процедури, уреждащи дейността, свързана с ликвидацията на ТД от системата на икономиката да се регламентират. <sup>532</sup>

6.1. Изисквания, условия и критерии за мотивирано определяне и продължаване на срока по чл. 266, ал. 2 от ТЗ, в който трябва да завърши ликвидацията, включително регламентиращи документирането на мотиви за взетото решение.

6.2. Упражняване на мониторинг и контрол на работата и дейността на ликвидатора, включително за установяване на причините и обстоятелствата в случай на неспазване на срока за приключване на ликвидацията и довели до продължаването му, с оглед осигуряване на обоснована продължителност и своевременно приключване на процедурите по ликвидация и предприемане на адекватни коригиращи действия.

6.3. Ред и условия за прехвърляне на отделни обекти от ликвидационното имущество по реда на чл. 268, ал. 2 от ТЗ (включително след изготвянето на началния ликвидационен баланс при липса на кредитори).

6.4. Контролни процедури по отношение на разпределянето на имущество между съдружниците/акционерите след удовлетворяване на кредиторите по реда на чл. 271 от ТЗ и на

<sup>524</sup> Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 1, подточка 1.4.2.

<sup>525</sup> Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 1, подточка 1.6.

<sup>526</sup> Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 1, подточка 1.4.3.

<sup>527</sup> Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 2, подточка 2.1.

<sup>528</sup> Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 2, подточка 2.2.

<sup>529</sup> Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 2, подточка 2.2.

<sup>530</sup> съобразени с разпоредбите на новия Закон за публичните предприятия и правилника за прилагането му.

<sup>531</sup> Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 2, подточка 2.3.

<sup>532</sup> Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 3, подточка 3.1.

чл. 272 от ТЗ, между съдружниците, съответно между акционерите на имуществото на ТДДУК (в ликвидация), което остава след удовлетворяване на кредиторите.

7. Да се инициират промени в Закона за Българската банка за развитие, с които:<sup>533</sup>

7.1. Да се прецизират целите и приоритетите в дейността на ББР, като еднозначно и ясно да се определи дали съществува законова възможност и с каква цел могат да се кредитират големи предприятия, ако и доколкото кредитиране на големи предприятия от ББР е необходимо, по изключение от първостепенната цел за подпомагане на МСП, в съответствие с националната икономическа политика. Законопроектът да бъде придружен с подробни мотиви, вкл. детайлни аргументи и подкрепящи ги разчети, в случай че се прецени включването на цели и приоритети за подпомагане на големи предприятия.

7.2. Да се осигурява публичност<sup>534</sup> (на сайта на ББР АД и по друг подходящ начин) на пълна и проследима (включително за предходните години) информация по отношение на: изпълнението на Стратегията на ББР АД; размера, мотивите, необходимостта и очакваните ефекти от предоставянето на кредити, финансиране и подкрепа на големи предприятия, вкл. за тяхната обвързаност със стратегическите цели на Групата на ББР; постигнатите резултати и ефекти в тази връзка и размера на необслужваните кредити, с оглед осъществяване на ефективен обществен контрол върху дейността на банката.

7.3. Да се регламентира осъществяване на мониторинг и контрол от страна на принципала върху дейността на банката, включително по отношение на: изпълнението на целите и приоритетите на банката; обосноваването на кредитирането, финансирането и подкрепата на големи предприятия, предвид целите и приоритетите на банката; постигнатите резултати и ефекти от подпомагането на големи предприятия, напредъка по погасяване на предоставените кредити на големи предприятия и действията от страна на банката при необслужването им; осигурената публичност на информацията по изпълнението на Стратегията на ББР АД; осигурената публичност на мотивите, необходимостта и очакваните ефекти, съответно постигнати резултати и въздействия от предоставянето на кредити, финансиране и подкрепа на големи предприятия и размера на необслужваните кредити.<sup>535</sup>

8. Във вътрешните правила на МИ по отношение на стратегическо и бизнес планиране, оценка и контрол върху резултатите от дейността на ТД с държавно участие в капитала и в дружествата, които те контролират да се регламентира:

8.1. Ред за определяне, обсъждане и съгласуване на мисията, визията, общите стратегически цели и измерими показатели за изпълнение на нефинансовите цели в бизнес програмите и стратегиите на ТД с над 50 на сто държавно участие в капитала от системата на икономиката (вкл. ББР АД), и техните дъщерни дружества, кореспондиращи с предоставяните от тях обществените услуги и изпълнението на национални и/или секторни политики на държавата, стратегии и др., относими към дейността на съответните ТД, с оглед изготвянето на мотивирано становище за одобрение или неодобрение на разработената бизнес програма, респективно стратегия на съответното дружество.<sup>536</sup>

8.2. Механизъм за периодичен (годишен) мониторинг на изпълнението на нефинансовите цели и показатели, и анализ и оценка на общественополезния ефект от дейността на отделните ТД с над 50 на сто държавно участие в капитала от системата на икономиката (вкл. на ББР АД), и техните дъщерни дружества, вкл. за приноса им към постигането на целите и приоритетите на национални и/или секторни държавни политики и стратегии, относими към тяхната дейност.<sup>537</sup>

<sup>533</sup> Част „Констатации и оценки”, Раздел II, точка 1, подточка 1.2.1

<sup>534</sup> В допълнение към действащите изисквания на чл. 5, ал. 3 от ЗББР, част осма от Регламент (ЕС) № 575/2013 и Закона за достъп до обществена информация.

<sup>535</sup> Част „Констатации и оценки”, Раздел II, точка 1,

<sup>536</sup> Част „Констатации и оценки”, Раздел II, точка 1, подточка 1.1.2

<sup>537</sup> Част „Констатации и оценки”, Раздел II, точка 1, подточка 1.1.2

8.3. Осъществяването на регулярни мониторинг и отчетност (документирани по подходящ начин) на извършвания контрол от страна на надзорните съвети на търговските дружества от системата на икономиката върху дейността на управителните съвети, вкл. във връзка с изпълнението на стратегическите и оперативни цели и приоритети на дружествата.<sup>538</sup>

8.4. Осъществяването на мониторинг и контрол от страна на принципала върху дейността на Групата на ББР, включително по отношение на: изпълнение на целите и приоритетите на банката; потребността и аргументите за предоставяне на кредити, финансираня и подкрепа на големи предприятия; напредъка по погасяване на предоставените кредити на големи предприятия и действията от страна на банката при необслужването им; осигурената публичност на информацията по изпълнението на Стратегията на ББР АД, както и публичност на мотивите, необходимостта, очакваните ефекти и постиганите резултати и въздействия от предоставянето на кредити на големи предприятия.<sup>539</sup>

8.5. Осигуряване на публичност на целите на търговските дружества от системата на икономиката (вкл. на напредъка и степента на тяхното изпълнение) и на резултатите от осъществения мониторинг и контрол от страна на принципала, чрез публикуване на съответната информация на официалната интернет страница на МИ и на сайтовете на ТД от системата на икономиката.<sup>540</sup>

9. Да се анализира възможността, с оглед изготвяне на предложение до Министерския съвет, вноските по отчислената печалба съответно на разпределените дивиденди за държавата от дейността на търговските дружества да се внасят по бюджетите на съответните министерствата, в чиято система са включени дружествата.<sup>541</sup>

10. Да се извърши анализ на разпоредбите на ППЗПП за определяне на възнагражденията на органите за управление и контрол в публичните предприятия и да се предложат изменения и/или допълнения по отношение на критериите и показателите, с оглед обвързване на възнагражденията с изпълнението на целите на дружествата (вкл. нефинансовите) и постигнатите ползи за обществото.<sup>542</sup>

11. Във вътрешните правила на МИ, по отношение на осъществявания контрол на възнагражденията в ТД, да се регламентира:<sup>543</sup>

11.1. Осъществяване на мониторинг от МИ на извършвания контрол от Надзорните съвети на търговските дружества от системата на икономиката върху дейността на управителните съвети и изпълнението на целите на дружествата, при спазване на приложимите изисквания, вкл. във връзка с приемането, прилагането и периодичното преглеждане на политиките за възнагражденията по чл. 5 от Наредба № 4 на БНБ от 21.12.2010 г.

11.2. Извършване на периодични анализи по отделни дружества на формираните средства за работни заплати, както и критерии, съобразно които да се оценяват достигнатите нива на работни заплати.

11.3. Извършване на периодичен мониторинг по смисъла на ЗФУКПС на възнагражденията на висшия мениджмънт на ББР АД, вкл. сравняване с нивата, получавани в банковия сектор и от ръководството на БНБ, и съответно предприемане на подходящи корективни мерки от страна на мажоритарния собственик на капитала на банката при спазване на нормативно определените правила и на принципите за икономичност и ефективност при разходването на публични средства.

11.4. Осъществяване на контрол върху възнагражденията на членовете на управителния съвет на ББР АД за участието им в органи за управление и контрол на дъщерни дружества,

<sup>538</sup> Част „Констатации и оценки”, Раздел II, точка 1, подточка 1.2.1

<sup>539</sup> Част „Констатации и оценки”, Раздел II, точка 1, подточка 1.1.2

<sup>540</sup> Част „Констатации и оценки”, Раздел II, точка 1, подточка 1.2.1.

<sup>541</sup> Част „Констатации и оценки”, Раздел II, точка 1, подточка 1.3.

<sup>542</sup> Част „Констатации и оценки”, Раздел II, точка 2.

<sup>543</sup> Част „Констатации и оценки”, Раздел II, точка 2

включително изисквания за извършване на мониторинг и контрол от страна на министерството в тази връзка, с цел обезпечаване на адекватното и пълно изпълнение на задълженията в посочените две качества и избягване на възнаграждаване за дублиращи се и/или взаимноизключващи се усилия.

В подкрепа на констатациите от одитния доклад са събрани 16 броя одитни доказателства, които заедно с работните документи, отразяващи отделните етапи на одитния процес, се намират в Сметната палата.

На основание чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата, в срок до десет месеца от получаване на настоящия доклад, министърът на икономиката следва да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това председателя на Сметната палата.

Настоящият одитен доклад е приет на основание чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 304 от 23.08.2021 г. на Сметната палата.

**ОПИС НА ПРИЛОЖЕНИЯТА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0600200519**

<b>№ по ред</b>	<b>Наименование</b>	<b>Брой страници</b>
Приложение 1	Одитни въпроси и критерии	6
Приложение 2	Търговски дружества от системата на икономиката, чиято дейност е свързана с цели и приоритети в национални стратегически и планови документи	3
Приложение 3	Търговските дружества с държавно участие в капитала от системата на икономиката в процедура по ликвидация	3
Приложение 4	Справка за структурата по отрасли и категория предприятия (съгласно ЗМСП) на предоставените от Групата на ББР кредити и аванси на клиенти към 31.12.2017 г., 2018 г. и 2019 г.	1

## ОДИТНИ ВЪПРОСИ И КРИТЕРИИ

**Основен въпрос:**

**Ефективна ли е дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала?**

<b>II-ро ниво: Първи специфичен въпрос</b> Създадени ли са подходящи условия за осъществяване на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала?	
<b>III-то ниво:</b>	<b>Критерии/Индикатори</b>
<b>Първи подвъпрос</b> 1.1. Ефективно ли е планирането на дейността по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала към Министерството на икономиката?	<p>1.1.1. Определените цели<sup>544</sup>, относими към дейността по управление на държавното участие, са ясни, конкретни, измерими и обвързани с целите на обществената политика, водена от Министерството на икономиката.<sup>545</sup> Изпълнение на заложените стратегически и годишни цели.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- определените цели отговарят на концепцията SMART;<sup>546</sup></li> <li>- релация между поставените цели в стратегическите документи и годишните планове и програми на Министерството на икономиката;</li> <li>- обвързаност на целите за управление на държавното участие спрямо осъществяваната от Министерството на икономиката обществена политика;</li> <li>- наличие на точна и пълна информация за степента на изпълнение на целите и подходящи коригиращи действия в случай на неизпълнение.</li> </ul> <p><u>Източници:</u> Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, чл. 6, ал. 1; чл. 7, ал. 1, т. 1 – т. 3; Закон за администрацията, чл. 33а и чл. 64; Устройствен правилник на Министерството на икономиката, чл. 5, ал. 1, т. т. 1, 2, 5а, 15, 17, 18, 30, 37 и чл. 27; Насоки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за корпоративното управление на държавните предприятия, 2015 г., стр. 18 и стр. 21, стр. 32; Методология за стратегическо планиране, 2010 г., стр. 6, стр. 11-12, стр. 20; Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол, 2006 г., стр. 5.</p>

<sup>544</sup> Основната цел на бюджетна програма „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“, включена и в годишните цели на водещата дирекция „Индустриални отношения и управление на държавното участие“, е осигуряване на ефективно функциониране, управление и реструктуриране на търговските дружества, в които министърът на икономиката упражнява правата на собственост в капитала с цел защитата на държавния интерес, като администрацията се стреми още към финализиране процедурите по реституция и обезщетяване, отстраняване на щетите, нанесени на околната среда от добива и преработката на природни ресурси и други.

<sup>545</sup> Съгласно национални стратегически документи и бюджетите на Министерството на икономиката в програмен формат, целите на водената политика са свързани с осигуряване на икономически растеж, повишаване на конкурентоспособността на икономиката, ръст на износа, създаване и развитие на индустриална и иновационна инфраструктура, намаляване на административната тежест за бизнеса и подпомагане на малките и средни предприятия, други.

<sup>546</sup> Specific (конкретна); Measurable (измерима); Attainable (достижима); Relevant (уместна, с практическо значение); Time-bound (определена във времето).



<p><b>Втори подвъпрос</b></p> <p>1.2. Ефективно ли се осъществяват дейностите по преобразуване, разпореждане с активи, финансови операции и определяне на органите за управление и контрол на търговските дружества?</p>	<p>1.2.1. Ясно определени функции и контролни процедури, осигуряващи спазването на правната рамка и защита на държавния интерес. Създадени условия за професионално управление на търговските дружества от системата на икономиката и дъщерните им дружества. Последователно прилагане на вътрешните правила и процедури.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- въведени правила и процедури, уреждащи дейностите по преобразуване на търговските дружества и предоставяне на разрешения за разпоредителни сделки с дълготрайни активи, сключване на договори за кредити, учредяване на залог, ипотека и/или други обезпечения върху активи на търговските дружества и дъщерните им дружества, за поддържане и обновяване на регистъра по чл. 35 от ПРУПДТДДУК (отм.)<sup>547</sup>;</li> <li>- осъществяване правомощията на принципала във връзка с преобразуване, разпоредителни сделки с дълготрайни активи и сключване на договори за кредити и учредяване на залог, ипотека и/или други обезпечения върху активи на търговските дружества и дъщерните им дружества;</li> <li>- актуалност и пълнота на информацията в поддържания в Министерството на икономиката регистър по чл. 35 от ПРУПДТДДУК (отм.) спрямо данните от други източници (счетоводни регистри, Търговски регистър);</li> <li>- ред, условия и критерии за избор и назначаване на членове на органи за управление и контрол и ликвидатори на търговските дружества от системата на икономиката и дъщерните им дружества;</li> <li>- назначаване на членове на органи за управление и контрол и ликвидатори на търговските дружества от системата на икономиката и дъщерните им дружества с подходяща професионална квалификация и опит.</li> </ul> <p><u>Източници:</u>  Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, чл. 2, ал. 2, т. 8 и т. 9; чл. 3, ал. 1 и ал. 2; чл. 5 и чл. 13;  ПРУПДТДДУК (отм.), Раздели II, IV, V, Va, VI и VIII;  Устройствен правилник на Министерството на икономиката чл. 27, т. т. 1, 3, 6 и 9;  Насоки на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия, 2015 г., стр. 23 и стр. 28, стр. 43 - 44;  Цел 1 на Бюджетна програма „Преструктуриране и ефективно управление на държавната собственост“ от Бюджетите на Министерството на икономиката в програмен формат за 2018 г. и 2019 г.;  Вътрешни правила за организацията на дейността на дирекция „Индустриални отношения и управление на държавното участие”, Приложение № 4 и Приложение № 5 към чл. 7, ал. 3, т. 4 и т. 5.</p>
<p><b>Трети подвъпрос</b></p> <p>1.3. Създадени ли са подходящи условия за осъществяване на процедурата по ликвидация на търговските дружества от системата на</p>	<p>1.3.1. Създаден вътрешен ред за осъществяване на ликвидационната процедура в подходящи срокове и при оптимална полза за държавата.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- вътрешните правила, уреждащи -процедурата по ликвидация на търговските дружества от системата на Министерството на икономиката, в т. ч. за определяне на срок за извършване на</li> </ul>

<sup>547</sup> Правилник за реда за упражняване правата на държавата в търговски дружества с държавно участие в капитала

икономиката при съблюдаване на държавния интерес?	<p>процедурата, ред и условия за разпределяне на имущество след удовлетворяване на кредиторите;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- продължителност на ликвидационната процедура на търговски дружества;</li> <li>- разходи на търговските дружества в процедура по ликвидация.</li> </ul> <p><u>Източници:</u>  Търговски закон, Глава седемнадесета;  Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, чл. 2, ал. 2, т. 8 и т. 9; чл. 3, ал. 1 и ал. 2 от; ПРУПДТГДУК (отм.), Раздел II, чл. 11, т. 3 и чл. 12, т. 3;  Устройствен правилник на Министерството на икономиката, чл. 27, т. т. 1, 11 и 12;  Вътрешни правила за организацията на дейността на дирекция „Индустиални отношения и управление на държавното участие”, Приложение № 9 и Приложение № 10 към чл. 7, ал. 3, т. 9.</p>
<b>II-ро ниво: Втори специфичен въпрос</b> Осъществяват ли се ефективно управление на държавното участие и контрол по изпълнение на целите на търговските дружества <sup>548</sup> ?	
<b>III-то ниво:</b>	<b>Критерии/Индикатори</b>
<p><b>Първи подвъпрос:</b>  2.1. Осъществяват ли се ефективно стратегическо и бизнес планиране, оценка и контрол върху резултатите от дейността на търговските дружества с държавно участие в капитала и в дружествата, които те контролират?</p>	<p>2.1.1. Дефинирани адекватни цели<sup>549</sup>, действия и мерки за тяхното постигане, и индикатори за измерване на изпълнението на целите в търговските дружества с държавно участие в капитала и в дружествата, които те контролират. Осъществена надеждна оценка и контрол за постигане на целите<sup>550</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- наличие на вътрешни правила и процедури за: стратегическо и бизнес планиране; наблюдение, контрол, оценка и измерване на резултатите от дейността на търговските дружества;</li> <li>- определяне на цели, които отговарят на концепцията SMART<sup>551</sup>;</li> <li>- кореспондиране на дефинираните цели с мисията и целите на министерството<sup>552</sup> и с други приложими изисквания<sup>553</sup>;</li> <li>- обоснованост и реалистичност на планирания финансов резултат.</li> <li>- осигурена публичност по отношение на: целите и дейността на търговските дружества и тяхното изпълнение; миноритарното участие в търговски дружества и реализираните ползи (ефекти) от това участие;</li> </ul>

<sup>548</sup> Дружества с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала, в които министърът на икономиката упражнява правата на държавата и дружества, които са собственост на дружествата с 50 и над 50 на сто държавно участие в капитала.

<sup>549</sup> Стратегически (дългосрочни) цели и оперативни (средносрочни и краткосрочни) финансови и нефинансови цели.

<sup>550</sup> Министърът на икономиката, чрез упражняване правата на собственост в холдингово дружество, може да осъществява контрол и по отношение на дейността и постигането на целите от страна на дъщерните дружества, контролирани от холдинга. Това може да се осъществява чрез поставяне на цели, изисквания и очаквания към ръководството на холдинга по отношение на дейността на неговите дъщерни дружества. При трайно незадоволителни резултати е възможна хипотеза, при която министърът да „извади“ дъщерното дружество от капитала на съответния холдинг и да упражнява пряко правата на собственост в него.

<sup>551</sup> Specific (конкретна); Measurable (измерима); Attainable (достижима); Relevant (уместна, с практическо значение); Time-bound (определена във времето).

<sup>552</sup> Цели на Министерството на икономиката ↔ цели на холдингово дружество ↔ цели на дъщерно дружество.

<sup>553</sup> Например нормативни изисквания, препоръки на контролни органи, очаквани ползи (ефекти) за обществото.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- осъществен мониторинг и контрол по отношение на: напредъка и изпълнението на поставените цели на ТД; изпълнението на планирани действия и мерки за постигане на целите; изпълнението на специфични функции и задачи, възложени на съответното ТД<sup>554</sup>;</li> <li>- предприети подходящи корективни действия (при установена необходимост);</li> <li>- коректно определени и разпределени вноски по отчислената печалба, съответно по разпределените дивиденди за държавата.</li> </ul> <p><u>Източници:</u>  Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор – чл. 2, ал. 2, т. 8 и т. 9; чл. 3; чл. 4; чл. 6, ал. 1; чл. 7;  Правилник за реда за упражняване правата на държавата в търговски дружества с държавно участие в капитала (отм.)<sup>555</sup> – чл. 28; чл. 11, т. 4; чл. 12, т. 6 и т. 14;  Устройствен правилник на Министерството на икономиката – чл. 5, ал. 1, т. т. 1, 2, 5а, 15, 17, 18, 30, 30а; чл. 27;  Насоки на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия, издание 2015 – глава I, II, VI, VII, Анотации;  Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол, 2006 г. – Раздел II;  Методология за стратегическо планиране, изд. 2010, МС;  Постановления на Министерския съвет<sup>556</sup>;  Решения на Министерския съвет<sup>557</sup>.  Разпореждания на Министерския съвет<sup>558</sup>.</p>
<p><b>Втори подвъпрос:</b>  2.2. Осъществява ли се ефективен контрол на възнагажденията в търговските дружества с държавно участие в капитала и в дружествата, които те контролират?</p>	<p><u>Критерий:</u>  2.2.1. Коректно определени възнагаждения на органите за управление и контрол на търговските дружества с държавно участие в капитала. Осъществен мониторинг на средствата за работни заплати в търговските дружества<sup>559</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- спазени нормативни изисквания при определяне на възнагажденията;</li> <li>- основание за получаване на допълнителни възнагаждения;</li> <li>- получени възнагаждения, отразяващи собствените усилия на предприятието;</li> </ul>

<sup>554</sup> Дори някои търговски дружества да нямат изрично определени нефинансови цели, то на част от тях нормативно са възложени специфични функции и задачи, и съответния орган, упражняващ правата на собственост в тези дружества следва да осъществява ефективен контрол по тяхното изпълнение. Като примери за такива функции и задачи могат да се посочат: преодоляването на вредните последици от добива на природни ресурси („Екоинженеринг – РМ“ ЕООД и „Еко Антрацит“ ЕАД); ремонт на язовири – публична и частна държавна собственост (ДКК ЕАД); подпомагане на инвестициите (НКИЗ ЕАД); осигуряване на кредитен ресурс на малки и средни предприятия (ББР ЕАД); и др. Чрез упражняване правата на собственост в холдингови дружества, министърът на икономиката следва да бъде информиран и да осъществява контрол и по отношение изпълнението на целите и специфичните функции и задачи, възложени на дъщерните дружества, които са част от структурата на съответния холдинг.

<sup>555</sup> Следва да се отбележи, че в новият Закон за публичните предприятия и в Правилника за неговото прилагане (с който е отменен ПРУПДТДДУК) има по-подробно регламентирани изисквания за разработване на стратегия (стратегически цели) и бизнес програма на предприятието, които следва да съдържат както финансови така и нефинансови цели, вкл. показатели за измерване на изпълнението – виж чл. 17, § 1, т. 1, чл. 12, т. 3 от ЗПП и чл. 17, чл. 25, т. 1, чл. 26, ал. 1, т. 1, чл. 57 – чл. 60 от ППЗПП.

<sup>556</sup> ПМС № 140 от 23.07.1992 г.; ПМС № 74 от 27.03.1998 г.; ПМС № 195 от 26.09.2000 г.; ПМС № 142 от 13.07.2018 г., ПМС № 304 от 14.12.2017 г. и др.

<sup>557</sup> РМС № 495 от 13.07.2018 г., РМС № 698 от 04.10.2018 г. и др.

<sup>558</sup> Разпореждане № 1 от 31.05.2019 г.; Разпореждане № 2 от 16.06.2020 г.

<sup>559</sup> Дружества с държавно участие в капитала и дружества, които те контролират.

- извършени анализи на средствата за работни заплати по търговски дружества при отчитане на тяхната производителност и финансово състояние;
- предприети действия във връзка с осъществявания мониторинг.

Източници:

Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор – чл. 3, ал. 1 и ал. 2;

Правилник за реда за упражняване правата на държавата в търговски дружества с държавно участие в капитала (отм.) – раздел IX; Приложение № 2 към чл. 33, ал. 2.

Устройствен правилник на Министерството на икономиката – чл. 27, т. 16;

Насоки на ОИСП за корпоративното управление на държавните предприятия, издание 2015 – глава II, VI, VII, Анотации.

**Търговски дружества от системата на икономиката, чиято дейност е свързана с цели и приоритети в стратегически и планови документи за държавната политика**

<i>Търговски дружества</i>	<i>Стратегически и планови документи</i>	<i>Цел / Приоритет/ Мярка / Бюджетна програма</i>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
ТДДУК	Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г., стр. 83	<b>Цел 192:</b> Развити икономически зони и привличане на инвестиции <b>Мярка 734:</b> Привличане на инвестиции чрез обединяване на усилията на БАИ, АПСК, търговските дружества с държавно участие в капитала и областни администрации за предоставяне на подходящи терени и имоти на инвеститорите.
ТДДУК	Стратегия за развитие на българската отбранително-технологична индустриална база, стр. 6	Състояние, значение, обхват, приоритетни продуктови направления в БОТИБ и видове предприятия Научното осигуряване за развитие на БОТИБ е изградено на базата на широка национална интеграция на изследователски институти, организации и предприятия ( <b>търговски дружества</b> ), <b>собственост на държавата</b> , на български и/или чуждестранни юридически и физически лица от страните членки на НАТО и ЕС, както и със смесени форми на собственост от изброените, които са на територията на Република България и които: - извършват изследвания, предпроектни проучвания и създават прототипи на отбранителни продукти и системи, използвани в операции, свързани с отбраната и сигурността; - осъществяват производство и реализация на отбранителни продукти, материали и компоненти за тях, интегрират собствените си продукти, подсистеми и системи в завършени крайни продукти, представляващи сложни оръжейни системи на основата на водещи чужди технологии и/или поддържат готовност за изпълнение на бъдещи задачи за отбраната и сигурността.
София Тех Парк	Тригодишен план за действие за изпълнението на националната програма за развитие: България 2020 в периода 2018–2020 г., стр. 53 План за действие за изпълнението на националната програма за развитие: България 2020 в периода 2019–2020 г., стр. 59	<b>Приоритет 5</b> „Подкрепа на иновационните и инвестиционни дейности за повишаване на конкурентоспособността на икономиката“ <b>Подприоритет 5.1</b> „Създаване на благоприятна институционална среда“ – Област на въздействие: „Иновационна и инвестиционна среда“
София Тех Парк	Национална програма за реформи, 2019 г., стр. 56 Национална програма за реформи, 2018 г., стр. 49	Развитие на иновационна инфраструктура; Предоставяне на подкрепа за надграждане и развитие на научно-технологичен парк „София Тех Парк“
София Тех Парк	Актуализираната Иновационна стратегия за интелигентна специализация на Република България 2014-2020 г., стр. 123	Стратегическа цел: До 2020 г. България да премине от групата на „плахите иноватори“ в групата на „умерените иноватори“; Оперативна цел 1 Фокус върху иновационния потенциал в идентифицираните тематични области (за създаване и развитие на нови технологии, водещи към конкурентни предимства и повишаване на добавена стойност на националните продукти и услуги); б. а) Развитие на адекватна и сигурна среда за създаване и разпространение на иновации
„Национална Компания Индустиални Зони“ ЕАД	Интегрирана транспортна стратегия в периода до 2030 г., <sup>560</sup> стр. 176 (Областна стратегия за развитие на Област Варна 2014-2020 г.)	4.7.2 Развитие на индустриални зони в България: Създаване на индустриална зона Варна-Запад на територията на общини Суворово, Ветрино и Вълчи дол, с подкрепата на „Национална Компания Индустиални Зони“ ЕАД на площ 399 дка.
Национален гаранционен фонд (НГФ), част от групата	Тригодишен план за действие за изпълнението на националната програма за развитие: България 2020 в	<b>Приоритет 7</b> „Енергийна сигурност и повишаване на ресурсната ефективност“, 7.5. Повишаване на ефективността на използване на ресурсите - Област на въздействие: Въвеждане на нисковъглеродни, енергийно ефективни и безотпадни технологии

<sup>560</sup> <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1235>

на Българска банка за развитие	периода 2018–2020 г., стр. 366	
Българската агенция за експортно застраховане	Национална стратегия за насърчаване на малките и средните предприятия 2014-2020 г., <sup>561</sup> стр. 26	<b>Приоритетна област 7</b> „Интернационализация“ Разширяване и разнообразяване на услугите на Българската агенция за експортно застраховане за подкрепа на МСП – износители
Българската банка за развитие	Национална стратегия за насърчаване на малките и средните предприятия 2014-2020 г., стр. 16	<b>Приоритетна област 1</b> „Предприемачество“ Развиване на фондове за рисков капитал и дялово инвестиране
Българската банка за развитие	Национална стратегия за насърчаване на малките и средните предприятия 2014-2020 г., стр. 18	<b>Приоритетна област 2</b> „Нови възможности за коректните предприемачи“ Трансфер на бизнес: Мерки, насочени към гладкото осъществяване на трансфера на бизнеса: публични кампании, схеми за наставничество на процеса, създаване на фонд към Българската банка за развитие за финансиране на процеса на трансфер на бизнес.
Българската банка за развитие	Национална стратегия за насърчаване на малките и средните предприятия 2014-2020 г., стр. 23	<b>Приоритетна област 6</b> „Достъп до финансиране“ Използване на възможностите за предоставяне на финансов ресурс на МСП от Българската банка за развитие.
Българската банка за развитие	Национална стратегия за насърчаване на малките и средните предприятия 2014-2020 г., стр. 25	<b>Приоритетна област 7</b> „Интернационализация“ Осигуряване чрез Българската банка за развитие на финансова подкрепа за износителите
Национален институт за изследване на вино, спиртни напитки и етерични масла	Национална стратегия за развитие на лозарството и винарството в Република България 2005 - 2025 г., <sup>562</sup> стр. 10	Мерки за изграждане на съвременна структура на сектора: 2.3. Научно обслужване на лозаро-винарския сектор
ЕКО АНТРАЦИТ ЕАД	Национална стратегия за развитие на минната индустрия, стр. 276; Приложение 4 Социално-икономически анализ на устойчивото развитие на отрасъла, стр. 23	Мерки за опазване на околната среда при добива на подземните богатства: Възлага се на „ЕКО АНТРАЦИТ“ ЕАД организацията по проектирането, изпълнението и контрола на дейностите по техническа ликвидация и консервация, техническа и биологична рекултивация, пречистване на води и мониторинг на обекти от възгледобивните дружества, включени в списък, утвърден от министъра на икономиката, енергетиката и туризма след съгласуване с министъра на финансите. Изпълнението на дейностите се възлага по реда на Закона за обществените поръчки. Отделни дейности във връзка с проектите могат да се организират и изпълняват с персонал и технически средства на „ЕКО АНТРАЦИТ“ ЕАД
Екоинженеринг - РМ ЕООД	Национална стратегия за развитие на минната индустрия, стр. 276; Приложение 4 Социално-икономически анализ на устойчивото развитие на отрасъла, стр. 23	Мерки за опазване на околната среда при добива на подземните богатства: Възлага се на „Екоинженеринг – РМ“ ЕООД организацията и контрола на дейностите по техническата ликвидация, по техническата и биологичната рекултивация и изпълнението на свързаните с това дейности по водоземане, пречистване, заустване и мониторинг на води, както и всякакъв друг вид мониторинг за ликвидиране на последствията от проучването, добива и преработката на уранова суровина в обектите и засегнатите райони
София Тех Парк	Бюджетна прогноза за периода 2018 - 2020 г. в програмен формат на МИ, стр. 64	Бюджетна програма – 2000.01.06 „Управление на програми и проекти, съфинансирани от ЕС“, 2. Подкрепа за развитие на среда и инфраструктура за изследвания и иновации за нуждите на бизнеса: Процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за изпълнение на фаза 2 и надграждане на проект за създаване на София Тех Парк
София Тех Парк	Бюджет за 2018 г. в програмен формат на МИ, стр. 62	Бюджетна програма – 2000.01.06 „Управление на програми и проекти, съфинансирани от ЕС“, 2. Подкрепа за развитие на среда и инфраструктура за изследвания и иновации за нуждите на бизнеса: Процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за

<sup>561</sup> <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=881>

<sup>562</sup> <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=354>

	Бюджет за 2019 г. в програмен формат на МИ, стр. 81	изпълнение на фаза 2 и надграждане на проект за създаване на София Тех Парк
Предприятия, работещи в областта на сигурността и отбраната	Бюджетна прогноза за периода 2018 - 2020 г. в програмен формат на МИ, стр. 68	Бюджетна програма – 2000.01.07 „Насърчаване на инвестициите за повишаване на конкурентоспособността на икономиката“, Цел 4 Повишаване на конкурентоспособността на предприятията, работещи в областта на сигурността и отбраната и приобщаването им към Европейската отбранителна технологична и индустриална база, създаване на нови способности и съвместимост, повишаване сигурността на доставките и оперативната независимост чрез прилагането на индустриално сътрудничество и офсети.
Предприятия, работещи в областта на сигурността и отбраната	Бюджет за 2018 г. в програмен формат на МИ, стр. 66 Бюджет за 2019 г. в програмен формат на МИ, стр. 88	Бюджетна програма – 2000.01.07 „Насърчаване на инвестициите за повишаване на конкурентоспособността на икономиката“, Цел 4 Повишаване на конкурентоспособността на предприятията, работещи в областта на сигурността и отбраната и приобщаването им към Европейската отбранителна технологична и индустриална база, създаване на нови способности и съвместимост, повишаване сигурността на доставките и оперативната независимост чрез прилагането на индустриално сътрудничество и офсети.

Търговските дружества с държавно участие в капитала от системата на икономиката в процедура по ликвидация<sup>563</sup>

№	ТД в процедура по ликвидация, % на дяловото участие	Дата на обявяване на ТД в процедура по ликвидация <sup>564</sup> (год.)	Продължителност на ликвидацията към 31.12.2019 г. (бр. год.)	Основен капитал към кр. на 2019 г. (лв.)	Ст-ст на ДУ по счетоводни данни към кр. на 2019 г. (лв.)	Ликвид. капитал по баланс за 2019 г. (лв.)	Ст-ст на обзема за 2019 г. (лв.)	Забележка	Данни за баланс
к. 1	к. 2	к. 3	к. 4	к. 5	к. 6	к. 7	к. 8	к. 9	к. 10
1	„Тедимпекс“ ЕООД /л./, 100%	24.07.2014	5	57 180	57 180	797 000	0	Не се осчетоводява обезценка, ликвидационния капитал е по-голям от основния капитал.	Данните са по баланс към 31.12.2019 г.
2	„Еко Ел“ ЕАД /л./, 100%	22.04.1999	20	456 265	437 000	332 000	-105 000	Осчетоводяване на обезценка, има положителен ликвидационен капитал, но той е по-малък от основния.	Данните са по баланс към 31.12.2019 г.
3	„Маджарово“ ЕАД /л./, 100%	10.06.1999	20	186 043	25 000	166 000	141 000	Осчетоводяване на обезценка, със сумата на припадация се дял (раздел Б от баланса) от ликвидационния капитал, има положителен ликвидационен капитал, но той е по-малък от основния.	Данните са по баланс към 31.12.2019 г.
4	„Панагюрски мини“ ЕАД /л./, 100%	23.08.2002	17	183 250	183 250	4 840 000	0	Не се осчетоводява обезценка, ликвидационния капитал е по-голям от	Данните са по баланс към 31.12.2019 г.

<sup>563</sup> Информацията е извлечена от Таблица № 5 „Сравнителна таблица за размера на дяловото участие в ТД в процедура по ликвидация и резултатите от инвентаризацията на държавното участие“, приложение към Доклад за извършване на инвентаризация на дяловете и акциите на Министерство на икономиката в търговски дружества.

<sup>564</sup> Информацията за датата, от която търговските дружества са обявени в процедура по ликвидация, е съгласно публикуваните документи на дружествата в Търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел към Агенция по вписванията.



								основния капитал.	
5	„Мини Перник“ ЕАД /л./, 100%	12.07.2000	19	2 662 157	260 000	281 000	21 000	Осчетоводяване на обезценка, със сумата на припадащия дял (раздел Б от баланса) от ликвидационния капитал, има положителен ликвидационен капитал, но той е по-малък от основния.	Данните са по баланс към 31.12.2019 г.
6	„Месокомбинат Плевен“ АД /л./, 82,91%	04.06.1999	20	238 470	197 711	887 000	0	Не се осчетоводява обезценка, ликвидационния капитал е по-голям от основния капитал.	Съгласно предоставените документи, Министерството на икономиката разполага с баланс на търговското дружество към 31.12.2017 г.
7	„Божур“ ЕООД /л./, 100%	27.02.1998	21	523	0	-	-	Няма надежни данни за извършване на обезценка.	Няма публикуван баланс
8	„Тилия“ ЕООД /л./, 100%	03.02.1999	20	62 679	0	-52 000	0	Не се осчетоводява обезценка, ликвидационния капитал е отрицателен.	Съгласно предоставените документи, Министерството на икономиката разполага с баланс на търговското дружество към 31.12.2013 г.
9	„Малък Искър“ АД /л./, 54,99%	28.02.2007	12	33 506	0	-	-	Няма надежни данни за извършване на обезценка.	Няма публикуван баланс

Справка  
за структура по отраслям и категориям предпринимательства (составлено по состоянию на 31 декабря 2017 г., 2018 г., 2019 г. и 2019 г.

№	Сектор (отрасль) <sup>1)</sup> Категория предпринимательства	МАЛЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ						СРЕДНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ						БОЛЬШИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ												
		31.12.2017 г.		31.12.2018 г.		31.12.2019 г.		31.12.2017 г.		31.12.2018 г.		31.12.2019 г.		31.12.2017 г.		31.12.2018 г.		31.12.2019 г.								
		в т.ч. на счетах в иностранной валюте	ресурсы (млн. руб.)	в т.ч. на счетах в иностранной валюте	ресурсы (млн. руб.)	в т.ч. на счетах в иностранной валюте	ресурсы (млн. руб.)	в т.ч. на счетах в иностранной валюте	ресурсы (млн. руб.)	в т.ч. на счетах в иностранной валюте	ресурсы (млн. руб.)	в т.ч. на счетах в иностранной валюте	ресурсы (млн. руб.)	в т.ч. на счетах в иностранной валюте	ресурсы (млн. руб.)	в т.ч. на счетах в иностранной валюте	ресурсы (млн. руб.)	в т.ч. на счетах в иностранной валюте	ресурсы (млн. руб.)							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	
1	Другие кредитные учреждения	0	0	0	0	6 153	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33 376	31 277	77 659	77 659	72 890	72 690	
2	Финансовые учреждения	4	0	4 997	0	0	0	8 305	0	11 813	0	16 891	0	0	0	0	0	2 151	0	61 003	0	95 855	0	68 394	0	
3	Средствозаёмство	332	0	299	0	683	0	38 096	0	53 205	0	70 095	0	15 731	0	13 992	0	14 349	0	92 519	0	95 203	0	82 016	0	
4	Транспорт	1 063	0	902	0	538	0	9 825	0	26 182	0	100 942	0	60 574	0	69 706	0	3 805	0	35 215	0	34 877	0	127 884	0	
5	Промышленность	3 115	0	3 832	0	3 180	0	89 719	0	86 689	0	91 051	0	25 332	0	32 275	0	34 054	0	185 383	0	313 469	0	335 739	0	
5.1	Промышленность - производство и распределение электроэнергии	391	0	262	0	0	0	57 475	0	56 894	0	55 802	0	5 898	0	6 706	0	5 980	0	21 673	0	10 682	0	0	0	
5.2	Промышленность - другие виды деятельности	2 724	0	3 370	0	2 956	0	6 126	0	3 471	0	11 798	0	17 461	0	27 306	0	28 074	0	20 474	0	62 074	0	81 087	0	
5.3	Промышленность - строительство и ремонтные работы	0	0	0	0	0	0	26 119	0	26 235	0	23 451	0	1 993	0	1 183	0	0	0	21 921	0	23 974	0	23 402	0	
5.4	Промышленность - производство и поставка энергии	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	58 773	0	149 129	0	148 614	0		
5.5	Промышленность - производство на вывоз и обслуживание	0	0	0	0	224	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	62 742	0	67 611	0	81 286	0		
6	Торговля	2 784	0	2 062	0	1 801	0	25 015	0	28 176	0	279 891	0	5 153	0	3 989	0	2 824	0	5 680	0	0	0	40 017	7 750	
7	Административная и офисная деятельность	527	0	253	0	0	0	48 815	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
8	Другие отрасли	1 219	0	1 186	0	1 108	0	4 659	0	4 444	0	5 684	0	3 783	0	75	0	57	0	1 894	0	49 854	0	70 075	0	
9	Образование, здравоохранение и социальная деятельность	189	0	189	0	154	0	6 631	0	6 602	0	34 140	0	31 612	0	44 384	0	44 384	0	8 314	0	9 338	0	11 816	0	
10	Сельское хозяйство	6 373	0	5 119	0	4 363	0	19 386	0	23 444	0	40 121	0	4 069	0	3 364	0	5 689	0	3 329	0	3 329	0	3 414	0	
11	Транспортные услуги	1 060	0	776	0	994	0	16 154	0	9 342	0	129 283	0	128	0	97 906	0	136 339	0	0	0	700	0	700	0	
12	Службы и обслуживание на стороне	0	0	0	0	246	0	8 399	0	4 190	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>ОБЩАЯ СТОИМОСТЬ:</b>		<b>16 696</b>	<b>0</b>	<b>19 475</b>	<b>0</b>	<b>19 212</b>	<b>0</b>	<b>273 144</b>	<b>0</b>	<b>251 297</b>	<b>0</b>	<b>736 653</b>	<b>0</b>	<b>148 390</b>	<b>0</b>	<b>256 919</b>	<b>0</b>	<b>243 652</b>	<b>0</b>	<b>424 213</b>	<b>0</b>	<b>31 277</b>	<b>680 495</b>	<b>77 659</b>	<b>812 485</b>	<b>80 440</b>

\* Согласно законодательству, поощрение в номинальном финансовом отчете в БРП АТ.

**ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТНИЯ ДОКЛАД  
№ 0600200120**

<b>№</b>	<b>Одитни доказателства</b>	<b>Брой стр.</b>
<b>1.</b>	Писмо № 92-00-511 от 15.05.2020 г. от директора на дирекция ИОУДУ	4+1 USB
<b>2.</b>	Писмо № 92-00-511 от 28.05.2020 г. от директора на дирекция ИОУДУ	31+1 USB
<b>3.</b>	Констативен протокол от 11.06.2020 г. за документиране на установени факти и обстоятелства при проведена работна среща с директора на дирекция ИОУДУ	6
<b>4.</b>	Писмо № 92-00-511 от 12.06.2020 г. от директора на дирекция ИОУДУ	2+1 USB
<b>5.</b>	Заповеди на министъра на икономиката № № РД-16-655/11.05.2017 г.; РД-16-1006/14.07.2017 г.; РД-16-1025/04.09.2018 г.; РД-16-1364/13.11.2018 г.; РД-16-1437/26.11.2018 г.; РД-16-29/10.01.2019 г.; РД-16-641/12.04.2019 г.	23
<b>6.</b>	Констативен протокол от 24.06.2020 г. за документиране на установени факти и обстоятелства при проведена работна среща с директора на дирекция ФУС	3
<b>7.</b>	Писмо № 92-00-693 от 29.06.2020 г. от директора на дирекция ФУС	3+1 USB
<b>8.</b>	Писмо № 92-00-693 от 23.07.2020 г. от директора на дирекция ФУС	2+1 USB
<b>9.</b>	Писмо № 94-Д-215 от 08.09.2020 г. от директора на дирекция ИОУДУ	8+1 CD
<b>10.</b>	Писмо № 92-00-511 от 19.10.2020 г. от директора на дирекция ИОУДУ	25+1 USB
<b>11.</b>	Писмо № 12-04-34/12.11.2020 г. от изпълнителния директор на НАП	5+1 CD
<b>12.</b>	Документи, предоставени от одитираната организация с описи: Опис № 1_26.01.21; Опис № 2_26.01.21; Опис № 3_26.01.21	12+1 USB
<b>13.</b>	Констативен протокол от 26.01.2021 г. за документиране на установени факти и обстоятелства, свързани с вътрешни правила и процедури на дирекция ИОУДУ и досието на „София Тех Парк“ АД	7
<b>14.</b>	Констативен протокол от 26.01.2021 г. за документиране на резултати от извършени проверки във връзка с осъществявания контрол по отношение изпълнението на целите на ББР АД	5
<b>15.</b>	Констативен протокол от 26.01.2021 г. за документиране на резултати от извършени проверки във връзка с осъществявания контрол на възнагражденията на органите за управление и контрол	4
<b>16.</b>	Писмо изх. № 94-Д-28 от 01.02.2020 г. на министъра на икономиката и приложения към писмото	48