

# УКАЗАНИЕ 5320

Ръководство за одит  
на  
изпълнението на  
приватизацията

Указанията на ИНТОСАЙ се публикуват от Международната организация на върховните одитни институции (ИНТОСАЙ), като част от Рамката на ИНТОСАЙ за професионални становища. За повече информация посетете

[www.issai.org](http://www.issai.org)

ИНТОСАЙ

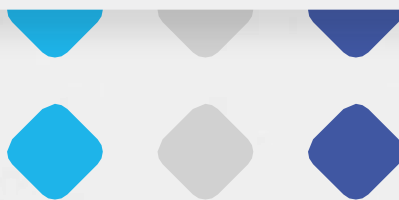




ИНТОСАЙ



ИНТОСАЙ, 2021 г.



# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b>	<b>4</b>
<b>ЦЕЛ</b>	<b>5</b>
<b>ОПРЕДЕЛЕНИЯ</b>	<b>6</b>
<b>ОБХВАТ</b>	<b>8</b>
<b>ПЛАНИРАНЕ</b>	<b>9</b>
<b>ИЗБОР НА ТЕМА НА ОДИТА</b>	<b>9</b>
<b>ПЛАНИРАНЕ НА ОДИТА</b>	<b>12</b>
<b>ИЗВЪРШВАНЕ НА ОДИТА</b>	<b>32</b>
<b>ДОКЛАДВАНЕ</b>	<b>38</b>
<b>ПОСЛЕДВАЩА ПРОВЕРКА</b>	<b>40</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	<b>41</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1 - РАЗЛИЧНИ МОДЕЛИ НА ПРИВАТИЗАЦИЯ</b>	<b>41</b>
Търговски продажби	41
Изкупуване на активи от ръководството и служителите	42
Масова приватизация	43
Възлагане и аутсорсинг	43
Публично предлагане на акции	44
Приватизационен търг	45
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 2 - КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ ПРИ ОЦЕНКАТА НА ПРЕДПРИЯТИЕТО,     КОЕТО ПРЕДСТОИ ДА БЪДЕ ПРИВАТИЗИРАНО</b>	<b>46</b>

# 1

## ВЪВЕДЕНИЕ

- 1) Независимият одит в публичния сектор може да послужи за повишаване на прозрачността и отчетността на процесите на приватизация и за извличане на поуки с цел формулиране на препоръки за подобряване на бъдещи приватизационни сделки. Чрез извършването на одити на изпълнението ВОИ могат да предоставят информация за това дали приватизацията е завършена и дали очакваните цели са постигнати по икономичен, ефикасен и ефективен начин.
- 2) Указанията на ИНТОСАЙ (GUIDs) предоставят насоки с незадължителен характер, от които одиторът може да се ръководи при прилагането на Международните стандарти на върховните одитни институции (МСВОИ). Настоящото Указание предоставя насоки за извършването на одит на изпълнението на приватизацията съгласно Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ (IFPP). Настоящото Ръководство е подходящо за лица, в чиито законови правомощия<sup>1</sup> е да извършват такива одити.
- 3) Настоящото Указание е в съответствие с Основните принципи за одит в публичния сектор (МСВОИ 100<sup>2</sup>) и Принципите за одит на изпълнението (МСВОИ 300<sup>3</sup>).

---

1 В някои държави ВОИ нямат правомощия да одитират всички или някои аспекти на приватизацията, например ВОИ може да има ограничени правомощия да одитира държавните дялове в акционерни дружества, дори когато държавата притежава 100 % от акциите. По подобен начин ВОИ може да бъде ограничена от закона да извършва своите одити на приватизацията въз основа на проверка на приходите от приватизацията и на начина, по който държавата изразходва тези приходи.

2 В МСВОИ 100 Fundamental Principles of Public-Sector Auditing (Основни принципи на одита в публичния сектор), наред с други неща, се определят целта и правомощията на МСВОИ и рамката за одит в публичния сектор.

3 МСВОИ 300 „Принципи на одита на изпълнението“ надгражда и доразвива основните принципи на МСВОИ 100, за да отговори на специфичния контекст на одита на изпълнението.

# 2

## ЦЕЛ

- 4) Целта на настоящото Указание е да предостави насоки на одитора за това как да извършва одити на изпълнението, свързани със специфичния предмет на приватизацията на държавна функция, дейност или предприятие от публичния сектор, като използва различни подходи.
- 5) МСВОИ 300 съдържа принципите за извършване на одит на изпълнението от ВОИ, а МСВОИ 3000 — изискванията, които одиторът трябва да спазва, за да може да потвърди, че одитът е извършен в съответствие с МСВОИ. Настоящото ръководство се позовава на МСВОИ 300 без да го дублира.

# 3

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ

- 6) Приватизация се отнася до прехвърляне на публична собственост или държавни функции на частни субекти. Обикновено приватизацията се извършва с очакването за постигане на по-високо качество на стоките и услугите, по-ниски разходи, повишена ефективност или подобряване на ефективността и отчетността на управлението в публичния сектор.
- 7) Държавните предприятия (ДП) са стопански предприятия, в които правителството или държавата има значителен контрол чрез пълна, мажоритарна или значителна миноритарна собственост. Държавните предприятия могат да бъдат известни още като единици от публичния сектор или предприятия от публичния сектор на други места, но техните отличителни характеристики включват правосубектността им, юридическата форма и начина, по който осъществяват търговска дейност. Държавните предприятия могат да бъдат създадени с цел провеждане на публична политика, но трябва да се разграничават от чисто публичните предприятия, които са създадени за постигане на суверенни, социални или нефинансови цели.

8) Не съществува общоприето определение за приватизация, а спецификата на понятието може да се различава в отделните страни. За целите на настоящото Указание приватизацията може да се разглежда като всяка съществена сделка или събитие, при което крайната собственост на държавата върху корпоративни субекти се намалява<sup>4</sup> или дейности/функции, традиционно изпълнявани от държавата, пряко или чрез държавни предприятия, се предават (частично или изцяло) на частни субекти. По този начин, въпреки че има обща цел публичните ресурси да се използват за постигане на максимални ползи за обществото, самите приватизационни практики могат да варират на всички нива на управление и могат да доведат до продажба на активи, публично-частни партньорства или възлагане на дейности на външни изпълнители<sup>5</sup>. Те могат да бъдат под формата на:

- директна продажба от страна на държавата;
- продажба на корпоративни активи от контролирани от правителството инвестиционни дружества;
- намаляване на държавните дялове в държавните предприятия чрез вторично предлагане на акции на недържавни акционери; и
- прехвърляне на функции и отговорности, изцяло или частично, от държавата (или държавните предприятия (ДП)) към частни субекти.

---

4 Източник: Документ на ОИСР, „Приватизацията през 21-ви век“: Неотдавнашен опит на страните от ОИСР, Доклад за добрите практики, януари 2009 г.

5 Глава 9 съдържа описание на различните модели, нива и етапи на приватизация, като са посочени петте основни метода на приватизация, техните характеристики и свързаните с тях проблеми.

# 4

## ОБХВАТ

- 9) Настоящото Ръководство предоставя на одитора допълнителни насоки относно въпросите, които трябва да се вземат предвид при извършването на одити на изпълнението на приватизацията. То няма за цел да обхване всички елементи, необходими за извършването на такива одити, и не съдържа допълнителни изисквания за извършването им. Приватизацията обикновено е законово регламентирана. Поради това въпросите, свързани със спазването на съответните правни изисквания, могат да повлияят на съответните цели на одита на изпълнението или да представляват тясно свързани цели на одита на съответствието. Въпреки че съществуването на такива правни изисквания е предвидено в някои от предоставените насоки, настоящото Указание няма за цел подпомагане извършването на одити на съответствието. При такива одити ВОИ или одиторът ще трябва да се позове на МСВОИ 400.



## Избор на тема на одита

- 10) *Стратегическо планиране:* Стратегическото планиране на одитите на изпълнението (МСВОИ 300 (36)) на приватизационни сделки би включвало разбиране на приватизацията, предприета от правителството, за да се направи оценка на свързаните с нея рискове (МСВОИ 100 (46)). Значимостта на темата, т.е. приватизирано предприятие/дейност/активи, би била друг определящ фактор при избора на тема. При избора на отделна тема за одит на изпълнението на приватизационни сделки одиторът следва да оцени възможността за одит на темата въз основа на оценката на риска/проблема (МСВОИ 300 (36)) и съществеността на сделката. Това също така ще помогне да се вземе решение за най-добрия възможен етап на намеса.
- 11) Идентифицирането на очакванията на заинтересованите страни и определянето на критичните фактори за успех, като същевременно се отчита капацитета за извършване на одита (напр. човешки ресурси и професионални умения), помага да се гарантира, че процесът на избор на тема увеличава максимално очакваното въздействие на одита.
- 12) Съответните аспекти, които одиторът трябва да разгледа при одитите на изпълнението на приватизационни сделки, са: i) финансовите последици от приватизацията; ii) разпределението на рисковете и ползите/възнагражденията от приватизацията; iii) избраната схема/модалност на приватизацията спрямо целта на сделката; iv) степента, в която са постигнати целите на приватизацията; и v) ефектът от приватизацията върху разходите за услуги/обекти, начислявани на обществеността или на потребителите.

- 13) При прехвърлянето на дадена дейност от държавния в частния сектор се променя естеството на държавния контрол. Тъй като компонентите на предоставянето на стоки и услуги от държавата се приватизират, юрисдикцията или мандатът на държавните контролни институции, включително на ВОИ, се стеснява.
- 14) Може да се наложи ВОИ да обмисли дали и какъв достъп до приватизираните субекти или на дейността, която се извършва от частно дружество, ще има на по-късен етап. Това важи в особена степен за одита на изпълнението, тъй като в допълнение към оценката на това дали целите на приватизацията са постигнати или не, одитът на ефикасността и ефективността изисква дългосрочна перспектива. Следователно ВОИ може да се нуждае от отчитане на тези аспекти на ранен етап, за да се гарантира, че ВОИ действително има възможност да извърши одит на по-късна дата.
- 15) *Оценка на риска/проблема:* В съответствие с МСВОИ 100 (46 и 47) при определянето на темата за одит на изпълнението на приватизационни сделки трябва да се оценят рисковите области и проблемите. Освен познаването на вътрешния контрол, одиторът може да пожелае да използва оценката на риска, направена от вътрешния одитор в този процес.
- 16) Процесите на приватизация са свързани с редица присъщи рискове и проблеми, като неправилно определяне на възможността за приватизация или конкурентни цели. Пример за неправилно определяне на възможността може да бъде, ако правителството избере да преустанови инвестициите си в печелившо държавно предприятие вместо да ги оттегли от губещо държавно предприятие. Тъй като приватизацията е динамичен процес, тя може да има краткосрочни цели, както и дългосрочни очаквани резултати. Както непосредствените, така и дългосрочните цели могат поне в известна степен да се конкурират помежду си. Изборът на метод за приватизация също е рискова област, тъй като начина на продажба може да бъде от решаващо значение за успеха на приватизационната сделка<sup>6</sup>.
- 17) Липсата на надеждна и изчерпателна информация и/или данни за вземане на решения от различните заинтересовани страни е област на уязвимост. Одиторът може да направи преглед на информацията/входните данни, използвани за вземане на решение за приватизация, от гледна точка на нейната пълнота, точност, уместност, надеждност и навременност. Например „информацията за участниците в търга“ трябва да бъде достатъчна за ефективно вземане на решения, тъй като недостатъчната информация ще намали конкуренцията. Следващият пример подчертава значението на навременността и пълнотата на информацията/входните данни.

6 Параграф 33 от настоящия документ.

Това се отнася до ситуация, при която правителството намалява дела си в капитала на държавни предприятия чрез продажбата на акции, без да реши ключови договорни условия (като например кои финансови задължения ще поеме държавата) на ранен етап от процеса на продажба. Липсата на подобна информация може да създаде несигурност и по този начин да доведе до намаляване на броя на потенциалните купувачи.

- 18) Други рискови области включват неправилна оценка на активите, недостатъчна компетентност на приватизационния екип, непрозрачност на тръжната процедура, прехвърляне на неполагачи се ползи на участващите страни, непостигане на целите на приватизацията<sup>7</sup> и неизпълнение на следприватизационните договорености<sup>8</sup>.
- 19) *Риск от измама и/или корупция:* Често държавните предприятия работят във високорискови сектори като добивната промишленост и мрежовите индустрии или участват в обществени поръчки с висока стойност. Също така, сложните структури на собственост поражда присъщи връзки с държавни служители и лица на отговорни политически постове. Следователно приватизацията може да бъде свързана с рискове от измами и корупция не само по време на първоначалната сделка, но и през целия жизнен цикъл на приватизираната дейност/субект. За да оцени тези рискове, одиторът може, в съответствие с МССИ 300 (37), да прецени дали са били въведени адекватни предпазни мерки, за да се гарантира, че приватизацията е извършена в съответствие със законовите изисквания и по прозрачен начин. Одиторът може да установи наличието на конфликти на интереси и дали по време на приватизационния процес са били огласени твърдения за незаконосъобразни практики. Друг въпрос, който трябва да се провери, е дали са били взети решения в ущърб на интересите на данъкоплатците, за да се повиши шансът за успешна приватизация. По подобен начин одиторът може да разгледа и следприватизационния сценарий. Например може да се провери дали условията на договора/споразумението между държавата и предприятието от частния сектор са били структурирани така, че да се сведе до минимум рискът от измама или от застрашаване на обществения интерес. Одиторът идентифицира и оценява рисковете от измама, свързани с целите на одита, за което може да поддържа отношение на професионален скептицизъм и да бъде нащрек за възможността от измама по време на целия одитен процес.

7 Например, когато целта е била да се насърчи конкуренцията в сектора, но приватизацията на практика води до „монопол“.

8 Някои примери са: (1) когато купувачът е трябвало да поддържа цените или тарифите на стоките/услугите, но впоследствие не е спазил същите, заобикаляйки разпоредбите; (2) когато купувачът не е изпълнил условията на споразумение, позволяващо разсрочване на цялото или на част от плащането за предприятието за определен период; (3) когато купувачът не е изпълнил поетите ангажименти по отношение на заетостта или нивото на инвестициите в предприятието.

## Планиране на одита

- 20) *Предварително проучване:* След като избере темата на одита на изпълнението на приватизацията, одиторът обикновено трябва да направи предварително проучване (МСВОИ 300 (37)). То ще помогне на одитора да добие разбиране за предприятието по отношение на неговите дейности, финансово състояние, вътрешен контрол, финансови и други системи и т.н., както и за различни аспекти на приватизацията на държавната дейност/ДП. В допълнение към прегледа на документацията, свързана с предприятието, одиторът може да проучи и предишни анализи и други източници, за да придобие широка представа за субекта и регулаторната среда, в която той функционира. Освен редовното взаимодействие с ръководството, лицата, натоварени с управлението, вътрешния одит и други заинтересовани страни, одиторът може да се консултира с експерти в съответната област, когато това е необходимо. Разбирането, придобито по време на предварителното проучване, вероятно ще открие съществени проблеми в приватизационната дейност и ще помогне на одитора да разработи специфичния одит на изпълнението в съответствие с МСВОИ 100 и 300.
- 21) По време на предварителното проучване одиторът следва да разгледа и възможността за извършване на одит (МСВОИ 300 (36)). Това би включвало разглеждане на въпроса дали са налице достатъчни, уместни и надеждни критерии за извършване на одит на изпълнението. Например на държавно ниво може да не съществува институционализирана система за следприватизационни прегледи, която би помогнала на одитора да определи подходящи критерии. Понякога дори може да не съществува разумна основа за разработването на критерии за одит, например липсата на подходящи насоки или регулаторна рамка относно приватизацията и начина на използване на приходите би затруднила този процес. В някои случаи, дори и да са налице критерии, получаването на информацията или доказателствата, необходими за сравнението, може да е трудно, неефективно или нерентабилно. Друг въпрос, който трябва да се разгледа, е дали ще бъде практически възможно да се изпълнят препоръките от одита.
- 22) *Разбиране на приватизираното държавно предприятие/дейност и подготовка за приватизация:* От одитора се очаква да познава добре предприятието/дейността, която се приватизира. При евентуален сценарий, при който ВОИ е била одитор на конкретното ДП в миналото, одиторът вече притежава такива институционални познания. Независимо от това той може да се запознае с работата на вътрешните одитори на държавното предприятие, за да придобие представа за неговото функциониране.

23) Като цяло е приета добрата практика преди приватизацията да се правят оценки, и по-специално да се оценява дейността на дружеството като действащо предприятие, за да се получи референтна стойност на вероятните приходи, по която да се оценяват офертите. В такива случаи оценката — която, разбира се, може да бъде в диапазон от стойности в зависимост от използваните допускания — може да се използва и като кръстосана проверка на самия процес на приватизация, особено при тръжни процедури с подбор. Друг важен аспект е реструктурирането на държавни предприятия или реорганизацията на публично предоставяна услуга/дейност преди приватизацията. Такова реструктуриране или реорганизация варира от привеждане на предприятието в правна форма, в която то може да бъде продадено, до основна реорганизация на предприятието / дейността и финансите му, за да отговарят по-добре на дългосрочните цели на приватизацията. Одиторът трябва да разбере как и защо дейността/организацията е била реструктурирана, за да осмисли приватизационната сделка. По този начин разбирането на одитора за приватизираното държавно предприятие и за подготвителните дейности може да бъде изградено върху тези аспекти и да включва осъзнаване на рисковете и проблемите, свързани с всеки от тях:

- Оценка на бизнеса<sup>9</sup>: Правилната оценка на предприятието/дейността, която ще се приватизира, е от съществено значение за осигуряване на максимални ползи за държавата. Одиторът може да разбере начина и методологиите, включени в процеса на оценяване, за да види дали съществуват някакви рискове и проблеми като неправилен избор или прилагане на методология за оценяване.

Предположенията, използвани при оценката, трябва да съответстват на целта, за която тя ще бъде използвана. Например, ако държавното предприятие се приватизира чрез конкурентен търг, чиято цел е то да бъде запазено като действащо предприятие, тогава оценката на съществуващото дружество може да се извърши съгласно принципите на действащото предприятие. Одиторът може да провери дали предположенията, използвани в прогнозите, се основават на гледната точка на пазарните участници, а не само на тази на конкретното дружество.

Освен това одиторът трябва да е наясно, че за елементи като нематериални активи, например знания, репутация и патенти, могат да се използват различни бази за измерване и оценка. Освен това е от решаващо значение, че при тези конкретни обстоятелства, т.е. при предприятие от публичния сектор, което се

---

Различните международно признати методи за оценка са дисконтиран паричен поток, балансова стойност, нетна стойност на активите, амортизирана възстановителна стойност, стойност на разпадане, съотношение цена/печалба, пазарна капитализация, пазарна/балансирана стойност, експертна стойност и метод на съотношението цена/паричен поток.

подготвя за приватизация, одиторът е отлично осведомен за различните рискове и опасности, които са заложи в стандартите за финансова отчетност, въз основа на които се определят резултатите от дейността на предприятието. От решаващо значение също така е да се анализира степента на участие на Съвета на директорите и на одитните комитети в субективните управленски решения, отнасящи се до разпределените стойности на различните класове активи, включително репутацията.

- Решение за реструктуриране/реорганизация: Одиторът може да се опита да постигне пълно разбиране на всяко значително реструктуриране или реорганизация преди приватизацията. Това ще помогне да се идентифицират ключовите фактори, влияещи върху решението за приватизация, които може да са били или да не са били изрично заявени в целите на приватизацията. Идентифицираните финансови рискове или проблеми може да се наложи да бъдат разрешени преди приватизацията и следователно одиторът може да предприеме действия, за да бъде запознат с такива проблеми и тяхното вероятно и/или очаквано въздействие. Например, когато предприятието е имало големи дългове към правителството или други държавни предприятия, до каква степен тези дългове са били изцяло отписани или преобразувани в собствен капитал или нов дълг и какво е било въздействието на това върху цената, която продавачът е бил в състояние да получи за предприятието. Възможно е продавачът да стигне до заключението, че предприятието няма да бъде жизнеспособно, ако не бъдат отписани всички или голяма част от дълговете му. Одиторът би желал също така да е наясно с въздействието на отписването на дълговете върху цялостното финансово състояние на правителството.

Одиторът може да проучи резултатите и въздействието на реструктурирането на бизнеса, като вземе предвид графика за приватизация, например в един случай реструктурирането на бизнеса е довело до намаляване на качеството на управлението и до незаети длъжности в неправителствения сектор.

Друг аспект на дейностите по реструктуриране ще бъде свързан с това как структурата, избрана за предприятието, може да повлияе на неговата продаваемост. По подобен начин може да има условия под формата на дългосрочни договори за поддържане на оборота на приватизираното предприятие или за предписани нива на инвестиции.

Дейностите по реструктуриране са важни, поради свързаните с тях социални разходи, например правителството може да е определило нивата на заетост след приватизацията, но ще трябва да поеме разходите за съкратените служители. Следователно, ако това е част от целите или обхвата на одита, тогава одиторът може да получи разбиране за последствията за персонала на държавната структура, която ще бъде приватизирана и за финансовите последствия за правителството при предоставяне на гаранции за заетостта и нивата на заплащане.

- Подробни финансови анализи, графици за изпълнение и технически доклади, ако има такива: Одиторът може да прегледа подробните финансови анализи и техническите доклади, за да разбере по-добре бизнес оценките. Разбирането на графиците за изпълнение ще хвърли светлина върху нереалистичните прогнози, ако има такива.
- 24) *Идентифициране на възможностите за приватизация:* Анализът на начина, по който правителството е стигнало до възможността за приватизация, и на обсъжданията, довели до решението, ще хвърли светлина върху планираните цели на приватизацията и очакванията на изпълнителната власт от сделката. Одиторът може да е в състояние да забележи рисковете и проблемите на самия етап на идентифициране, например очевидно неправилна оценка на планираните ползи/резултати от приватизацията, което най-вероятно ще доведе до непостигане на приватизационните цели на по-късен етап.
- 25) *Разбиране на целите на приватизацията:* Разбирането на целите на приватизационната сделка и свързаните с нея рискове/проблеми помага на одитора да определи целите на одита. Одиторът може да отбележи, че противно на общоприетите схващания, понижаването на рентабилността на приватизираното предприятие не винаги е водеща причина за приватизацията. Дори печеливша структура може да бъде приватизирана с оглед на други социални или финансови цели, например:
- Подобряване на цялостната ефективност на държавното предприятие/субект;
  - Насърчаване на по-широката собственост върху акции;
  - Прехвърляне на търговските рискове към частния сектор;
  - Осигуряване на инвестиции (финансови цели);
  - Увеличаване на правата на гражданите (социални цели);
  - Освобождаване на ресурси за приоритетни социални сектори (социални цели).

- 26) Целите на приватизацията обикновено включват повишаване на ефективността и насърчаване на по-широка акционерна собственост. Без ясни и конкретни цели обаче е малко вероятно държавата да успее да извлече максимални ползи и да сведе до минимум рисковете от приватизацията. Например в случая с приватизацията в телекомуникационния сектор чрез първично публично предлагане на акции правителството не формулира ясни и достатъчно конкретни цели, които възнамерява да постигне с продажбата, нито е разработило план за действие, чрез който да постигне целите си. В този случай основната цел на държавата е била да увеличи максимално собствеността върху акциите, но рекламната кампания на държавата за продажбата е била насочена главно към корпоративни и чуждестранни инвеститори, без да се обръща особено внимание на потенциалните дребни инвеститори. Освен това държавата не е взела предвид липсата на доверие в широката общественост и желанието ѝ да инвестира на фондовия пазар.
- 27) Доколкото е възможно, одиторът може да се стреми да установи последиците от целите на приватизацията по цялостен начин, тъй като тези цели ще определят областите на внимание при одита на изпълнението на приватизационната сделка. Например, ако целта е приватизацията на предприятието да се извърши по график, а не да се максимизират постъпленията, тъй като правителството желае да изгради доверие на инвеститорите в приватизационния процес, тогава одиторът може да не иска да се фокусира единствено върху възможността държавата да забави приватизацията, за да получи по-добра цена.
- 28) Познаването на резултатите и последиците от заявените от правителството цели ще помогне на одитора да идентифицира и всички важни недеklarирани цели. Например, дори и да не е заявена цел, одиторът все пак може да провери дали приватизацията е довела до максимални ценови ползи. Следователно само като разбере тези цели в тяхната сложност и взаимодействие и как те могат да повлияят на провеждането на продажбата, ВОИ ще може да определи какви въпроси трябва да разгледа при проучването на продажбата.
- 29) Познаването на целия цикъл на приватизационната сделка дава възможност да се разберат различните стимули на участниците и по този начин да се локализируют елементите на риска. Например одиторът може да установи, че целите и намеренията на правителството са многобройни и сложни и следователно може да се идентифицира рискът от конкуриращи се цели. Вследствие на това одиторът може да определи и степента, в която рискът, свързан с приватизационната дейност, се влияе от риска от конкуренция между някои от целите. По-конкретно, целта може да бъде засилване



на конкуренцията, което от своя страна може да е в противоречие с целта за ограничаване на търговските продажби до стратегически инвеститори или само до местни участници. По подобен начин рисковете за приватизационния процес могат да произтичат от уменията, знанията и опита на министерството по отношение на приватизацията.

- 30) За да оцени цялостно последиците от приватизационния процес, одиторът трябва да има ясна представа за услугите, предоставени от държавната структура на данъкоплатеца преди и след приватизацията. Това ще окаже влияние върху преценката на одитора за степента, в която са постигнати целите, тъй като одиторът няма да разглежда постиженията изолирано спрямо целите. По-скоро одиторът може да се съсредоточи и върху дейността и резултатите след приватизацията и да оцени разликата между тях спрямо периода преди приватизационната сделка. Това не само ще хвърли светлина върху степента, в която са постигнати целите от гледна точка на държавата, но и ще помогне да се оцени дали са постигнати очакваните резултати, както е посочено в предварителните предложения и икономическата обосновка за приватизацията.
- 31) *Разбиране на същността, процеса и начина на приватизация:* Одиторът трябва да проучи анализа на държавата преди да вземе решение да пристъпи към приватизация. Поради това одиторът ще трябва да познава възможните начини на приватизация в различни контексти. Одиторът може да разгледа различните ресурси, изследващи аспектите на приватизацията, например на държавни изследователски институти, търговски и застъпнически организации и академични институции. Правителството може да реши да приеме някой от различните методи за приватизация, а именно: търговска продажба, изкупуване на активи от ръководството и служителите, масова приватизация, търгове, възлагане, аутсорсинг и публични предлагания на акции . Съответно одиторът може да проучи конкретните разгледани варианти и свързаните с тях предимства и недостатъци, защо е избран избраният път, критериите, приложени при вземането на решение за избрания метод на приватизация, и дали те са били повлияни от преследването на по-широки цели на приватизационната програма.
- 32) Изборът на подходящ начин и техника най-вероятно ще донесе максимални ползи за държавата. Одиторът може да анализира обсъжданията, проведени от правителството или от участващите експерти при избора на начин и техника, за да разбере очакваните ползи или проблеми при избора, ако има такива.

- 33) В един от примерите държавата е трябвало да се освободи от услугите по компютърна поддръжка на група държавни болници. Това е привлекателно бизнес начинание, тъй като болниците се стремят да осигурят постоянна поддръжка на компютърните си системи. Вместо да рекламира енергично бизнеса като възможност за търговска продажба, правителството го третира като поръчка на услуги и ВОИ установява чрез оценка, че в резултат на това то получава много по неизгодна за данъкоплатеца сделка. В светлината на доклада на ВОИ Министерството на здравеопазването се ангажира в бъдеще да разглежда възможността за търговска продажба в такива ситуации.
- 34) *Други въпроси за проучване:* При проучването на приватизационната сделка одиторът може да има предвид следните аспекти, чието познаване ще му позволи да анализира резултатите от гледна точка на икономичност, ефикасност и ефективност.
- Изискванията на регулаторната среда: Одиторът разбира изискванията на регулаторната среда и познава очертаните от тях граници и ограничения върху процеса на приватизация, ако има такива.
  - Избор на персонал и експерти: Одиторът има възможност да се запознае с подбора на членовете, отговорни за приватизацията, включително с избора и наемането на експерти. Това не само ще хвърли светлина върху това дали правителството е положило дължимата грижа по отношение на сделката, но и ще покаже дали има конфликт на интереси, водещ до етични рискове и проблеми.
  - Разграничаване на отговорностите на всяка от участващите страни: Одиторът разбира ролите и отговорностите на страните, участващи в процеса на приватизация. Това може да подчертае вероятните конфликти в ролите, ако има такива.
  - Набиране на оферти, процес на оценяване и процес на договаряне със спечелилия участник: Това са важни компоненти на приватизацията и е от съществено значение те да бъдат проведени по прозрачен и справедлив начин. Разбирането на одитора за процеса на подаване на оферти и оценка ще хвърли светлина върху рисковете и проблемите, свързани с правителствените мерки за управление и надзор на процеса. В някои случаи може да има изисквания за водене на преговори с участниците в търга при определени обстоятелства, като например най-подходящата оферта не съответства на очакваната цена/ползи и правителството може да избере да преговаря с отговарящия на условията участник, вместо да повтаря целия процес още веднъж, за да бъде икономичен.

Одиторът може да направи преглед на такива решения, за да види как те са повлияли на постигането на целите или на ефективността на приватизационния процес.

- Бизнес план, финансови споразумения или други документи: Може да се наложи да се проучат бизнес казусите/планове, за да се разбере същността на планираните ползи от приватизационната сделка. По същия начин може да има изисквания относно поведението и спазването на изискванията от страна на потенциалните купувачи. Приватизационните програми обикновено съдържат правила за това как купувачите на акции, активи или предприятия да платят за придобиването им, т.е. финансови договорености. Одиторите могат да търсят всякакви изключения, тъй като те представляват ползи или субсидии, които държавата предоставя избирателно.
- Произтичащи от горното договорни споразумения и предаване на неправителствени организации: Окончателните договорни условия между страните по приватизационната сделка ще подчертаят рисковете и проблемите при постигането на планираните цели, ако има такива, като по-малки ползи, получени от държавата, неизгодни условия за правителството, компромиси с качеството/количеството на обществените стоки и услуги, монопол на частния сектор и т.н,
- Следприватизационни договорености и оставащи въпроси, ако има такива: Одиторът може да направи преглед на следприватизационните договорености, за да провери дали има очевидни дългосрочни последици и недостатъци за държавата в резултат на приватизацията и дали държавата е осигурила подходящи договорености за защита на икономическите и социалните интереси на държавата в приватизирания сектор.

35) *Определяне на целите на одита:* Одиторът следва да определи ясно дефинирана(и) одитна(и) цел(и), която(ито) е(са) свързана(и) с принципите на икономичност, ефикасност или ефективност в съответствие с МСВОИ 300 (25). След това целите на одита се разбиват на по-подробни одиторски въпроси, тематично свързани и допълващи се, които не се припокриват и като цяло изчерпват общите цели на одита. Одиторът може да избере целите на одита или съчетание от тях. Списъкът по-долу има ориентируващ характер и не е изключителен или изчерпателен.

- a) Дали целите на приватизационния процес са били определени по обективен и прозрачен начин и дали са били предприети адекватни действия за постигането на тези цели;
- b) Дали финансовите последици от възможността за приватизация са били правилно оценени;
- c) Дали ключовите предварителни въпроси, свързани с възможността за приватизация (като предприватизационна оценка, реструктуриране и т.н.), са били идентифицирани и разгледани преди приватизацията;
- d) Дали партньорът по приватизацията е бил избран по начин, който е най-благоприятен за целите на приватизацията и има най-голяма вероятност да постигне резултатите, както и дали са били въведени адекватни предпазни мерки, за да се гарантира честност и прозрачност на целия процес на приватизация;
- e) Дали е бил защитен интегритетът на приватизационния процес, дали той е бил обект на неправомерно влияние и дали не е имало манипулации преди процеса на продажба или по време на процедурата.
- f) Дали дългосрочните проблеми като монопол, загуба на контрол в стратегически области, остатъчни активи/пасиви и др. са разгледани в достатъчно подробна степен;
- g) дали правителството е разполагало с механизми, които да гарантират спазването на условията на споразумението от страна на частния субект след приватизацията; и
- h) Постигнати ли са целите на приватизацията и има ли механизъм за проверка на това.

36) *Формулиране на въпросите за одита:* След като бъдат определени целите на одита, в съответствие с МСВОИ 300 (25), одиторът може да разработи одиторски въпроси, които да се отнасят до всяка от целите на одита. По-долу е представен примерен списък с одиторски въпроси, свързани с целите на одита, илюстрирани в параграф 35:

*a) Цел: Дали целите на приватизационния процес са били определени по обективен и прозрачен начин и дали са били предприети адекватни действия за постигането им?*

— Определила ли е отговорната страна непосредствените цели на приватизацията? Съответстват ли те на общите цели, определени чрез закона или решенията на парламента относно приватизацията?

— Определила ли е отговорната страна по-дългосрочните цели и съответствали ли са краткосрочните и дългосрочните цели една на друга?

— Краткосрочните и дългосрочните цели свързани ли са с развитието на пазарната икономика и със социалните и екологичните съображения?

— Изрично посочени ли са всички цели? Взаимодействат ли си и влияят ли на извършването на приватизацията заявените и незаявените цели?

Дали процесът на приватизация е разработен така, че да съответства на целите на приватизацията?

*b) Цел: Дали финансовите последици от възможността за приватизация са били правилно оценени?*

— Направен ли е от отговорната страна цялостен анализ на разходите и ползите от приватизацията?

— Как са оценени рисковете и задълженията за финансовите параметри като себестойност и продажна цена, например в случай на активи, които са в процес на ликвидация или са запорирани?

— Дали така определените финансови параметри, като например продажната цена, се основават на разумни предположения и са получени независимо от купувача и дружеството?

— Дали неикономическите последици, като загуба на работни места, загуба на стратегически контрол, възможност за монопол и т.н., са взети предвид при анализа на разходите и ползите и дали финансовите последици от неикономическите последици, като загуба на приходи, са адекватно количествено изразени?

— Има ли отговорната страна необходимите финансови и технически познания, за да оцени финансовите последици? Ако не, осигурени ли са подходящи експертни познания отвън?

*с) Цел: Дали ключовите предварителни въпроси, свързани с възможността за приватизация (като предприватизационна оценка, реструктуриране и т.н.), са били идентифицирани и решени преди приватизацията?*

— Пълна, релевантна, надеждна и навременна ли е била информацията, въз основа на която законодателят и/или правителството са одобрили икономическата обосновка на приватизационната възможност?

— Проведено ли е предприватизационно проучване за целесъобразност преди вземането на решение за приватизация и взети ли са предвид всички съответни фактори (включително правилната финансова информация) преди вземането на решение за пристъпването към сделката?

— Проучена ли е адекватно степента на предприватизационното реструктуриране и извършено ли е то в съответствие с изискванията?

— Извършена ли е първоначална оценка на необходимостта от консултанти/специалисти/експерти за извършване на приватизацията и осигурени ли са подходящи ресурси?

— Правителството гарантирало ли е, че няма конфликт на интереси при определянето на специализираните и безпристрастни външни консултации, необходими за осъществяване на приватизацията, предприети ли са икономически ефективни стъпки за осигуряване на такива съвети и своевременно ли са назначени такива съветници/специалисти/експерти?

— Ефективна и ефикасна ли е била оценката преди приватизацията, като се е основавала на подходящи допускания и на приетите принципи за оценка на стопанската дейност?

— Дали оценката преди приватизацията е направена независимо от частната страна и от лицата на ръководни позиции в публичния сектор?

— Дали предприватизационната оценка е била полезен ориентир при оценяването на офертите и при преговорите, довели до окончателно приетата оферта, и как тя се съпоставя с приватизационната цена?

— Обсъдени ли са в достатъчна степен всички възможни методи за приватизация и ако някой от тях е бил изключен от подробно обсъждане, записани ли са причините и основанията за това и дали избраният метод насърчава икономичността и ефективността?

*d) Цел: Дали приватизационният партньор е избран по начин, който е най-благоприятен за постигане на целите на приватизацията и най-вероятно ще постигне резултатите, и дали са въведени адекватни предпазни мерки, за да се гарантира честност и прозрачност на целия приватизационен процес?*

— Имало ли е правителството критерии за оценка на получените оферти?

— Определени ли са критериите във връзка с целите на приватизацията и задоволителни ли са те, за да се гарантира, че ще бъде постигнат най-добрият възможен резултат от приватизацията?

— Приети ли са подходящи критерии за конкретния етап на приватизираната единица?

— Били ли са критериите неоправдано строги, така че да обезсърчат подаването на иновативните оферти?

— Правилни ли са били оценките на офертите? Прозрачен ли е изборът на частен субект?

*e) Цел: Дали е защитен интегритетът на приватизационния процес, бил ли е той обект на неправомерно влияние и имало ли е манипулации преди процеса на продажба или по време на процедурата.*

— Какви инструменти са използвани в процеса на вземане на решения? Решенията вземаха ли се от няколко души или по непрозрачен начин?

- Има ли адекватни механизми и гаранции, включително канали за подаване на жалби?
  - Има ли индикации, че процесът е бил ускорен или че са пропуснати съществени етапи от него?
  - Има ли адекватни правила за конкуренция или правила за защита на конкуренцията и ефективни механизми за прилагане?
  - Дали практиките за оповестяване на финансови и нефинансови данни и счетоводството отговарят на международните стандарти?
  - Има ли повишения или намаления на цените след първоначалното определяне на цената?
  - Има ли конкретни критерии за избор на предпочитан оферент и използвани ли са те при избора на печелившия оферент?
  - Спечелилият оферент отговаря ли на изискванията на спецификацията и има ли разумен бизнес план?
- f) Цел: Дали дългосрочните проблеми като монопол, загуба на контрол в стратегически области, остатъчни активи/пасиви и т.н. са били разгледани във връзка с политиките и предварително определените критерии?*
- Въведени ли са процеси за оценка на незабавното и/или евентуалното изразходване на получените от държавата приходи (особено ако са насочени към цели на обществената политика)?
  - Има ли правителството адекватни структурни мерки за управление на неразрешените проблеми?
  - Обмислило ли е правителството и предприело ли е адекватни мерки за преодоляване на монопола на частния сектор в съответния бизнес сектор?
  - Взело ли е предвид правителството стратегическото въздействие на приватизационната сделка върху важни аспекти като отбраната, националната сигурност, продоволствената сигурност и т.н. в дългосрочен план?
- Дали публичните национални отчети отразяват по подходящ начин (включително количествено изражение, когато е възможно) всички остатъчни активи и пасиви, действителни или условни?



— Съгласно условията на приватизационната сделка, успяла ли е държавата да се освободи от всички дейности или задължения на приватизираното предприятие/дейност или все още има задължения, неуредени съдебни въпроси или остатъчни задължения към служителите или собствеността за тези обекти, които не са включени в приватизационната сделка?

— Предприети ли са подходящи мерки за текущо управление на остатъчните активи, като наети имоти и др.

*g) Цел: Дали правителството е въвело механизми, за да гарантира спазването на условията на договора от страна на частния субект след приватизацията?*

— Изпълнил ли е купувачът условията на всяко споразумение, което позволява разсрочване на цялото или част от плащането за бизнеса за определен период?

— Изпълнил ли е купувачът поетите ангажименти по отношение на заетостта или размера на инвестициите в предприятието?

— Създал ли е законодателят правна и регулаторна рамка за дейността на частните субекти и дали регулаторната рамка функционира по предназначение?

— В случаите, когато държавата все още разходва средства за експлоатацията на приватизирания сектор (например път, мост, тунел, паркинги), законодателят продължава ли да разполага с надеждна и достатъчна информация и данни за действителните бюджетни разходи?

— Стремяло ли се е правителството да защити интересите на данъкоплатеца, например чрез определяне на срокове, финансови ограничения или други мерки за прекратяване?

*h) Цел: Постигнати ли са целите на приватизацията и има ли механизъм за проверка на това?*

— Бяха ли постигнати непосредствените цели за висока стойност на постъпленията, целева цена на акциите след предлагането им на борсата и т.н.?

— Постигнати ли са по-широки цели, свързани с икономическите, социалните и екологичните проблеми?

— Дали някоя конкретна цел (например ускорена приватизация) е постигната за сметка на друга цел (например предприятието не е оценено правилно)?

— Постигнати ли са целите на приватизацията в определения срок?

— Постигнати ли са целите на приватизацията по отношение на качеството?

— Получават ли гражданите сходни или по-качествени услуги след приватизацията?

— Дали приватизацията е довела до подобряване на общото качество на услугите, предоставяни на гражданите в дългосрочен план?

37) *Определяне на обхвата на одита:* Обхватът на одита на изпълнението на приватизацията се определя от целите и въпросите на одита. Приватизацията е сложна и широкообхватна дейност. За да се избегне прекалено сложен или скъп одит, от обхвата може да изключат някои дейности или субекти въз основа на оценката на риска и идентифицирането на проблемите, дори ако дейностите или субектите по принцип биха били от значение, предвид целта на одита. Ако одитираната приватизационна сделка е сред първите, реализирани от правителството, възможно е то да очаква от одитора да подчертае пропуските в нея като добавена стойност. Ето защо е полезно да се обсъди обхватът на одита с одитираното предприятие и да се потърси неговото мнение и принос, като същевременно се избягва неправомерно влияние от негова страна по отношение на промените в обхвата на одита.

38) *Определяне на критериите за одит:* Одиторът следва да определи критериите за одит в съответствие с МСВОИ 300 (27), които се отнасят до целите и въпросите на одита. Одиторът може да използва много различни източници за определяне на критериите за одит. По-долу е даден примерен списък на такива източници на одитни критерии

във връзка с целите на одита, които могат да бъдат използвани при одита на изпълнението на приватизацията:

- Законодателството, съгласно което се осъществява приватизацията, свързаните с нея решения на правителството, протоколите от заседанията на кабинета, укази на министерски съвет и т.н. биха показали на одитора целите на приватизацията и свързаните с нея въпроси. Те могат също така да помогнат на одитора да разбере основанията за решението за приватизация на държавното предприятие, предприватизационната подготовка, реструктурирането, приетия метод на приватизация и т.н.
- Заявената мисия, стратегическият план, корпоративният план, планът за управление, годишните доклади; отчетите за резултатите от дейността на ДП; документите за планиране, договорите и бюджетите на одитирания субект, вътрешните насоки и процедури, установени от ДП, включително организационните схеми и т.н., биха показали предприватизационната структура на ДП и могат да бъдат взети предвид за потвърждаване на препоръките на външния консултант относно търговската жизнеспособност и перспективите за растеж на ДП.
- Оценката на системата за вътрешен контрол и на вътрешния одит, свързани с процеса на приватизация, ще подпомогне одитора при определянето на надеждността на процеса на приватизация.
- Като одитни критерии за одита на приватизационната сделка могат да послужат проучвания на случаи на приватизационни процеси в други държави; международни критерии за добро изпълнение; стандарти от научни изследвания, литература или професионални и/или международни организации, международни критерии за добро изпълнение, обща управленска и тематична литература, критерии, използвани преди това при подобни одити или от други ВОИ, стандарти, определени от одитора, евентуално след консултация с експерти в съответната област.
- Декларациите, подадени от държавното предприятие, външните консултанти и частните субекти, които са участвали в процеса на приватизация, ще помогнат за оценка на тяхната компетентност и липсата на конфликт на интереси.
- Ключови показатели за изпълнение, определени от одитираното предприятие или от правителството.

- 39) Тъй като самата приватизационна сделка ще има свои собствени цели и резултати, като например привличане на инвестиции и повишаване на ефективността, те също могат да бъдат възприети от одитора като източник на критерии. Това ще бъде от особено значение за целите, които могат да се оценят само в рамките на следприватизационната дейност, например по отношение на повишаването на производителността и на нивото на качеството на услугите; въздействието върху безработицата; въздействието върху финансовия пазар; степента на въздействието върху резервите, връзките с положението на дефицита или излишъка в държавните бюджети и т.н.
- 40) *Одитен подход*: Одитният подход описва естеството и обхвата на процедурите, които ще се използват за събиране на одитни доказателства, и определя необходимите знания, информация и данни.
- 41) Одиторът може да избере подход, ориентиран към проблемите, или подход, ориентиран към резултатите, в зависимост от рисковете и проблемите, идентифицирани в рамките на предварителното проучване. Очаква се одиторът да възприеме ориентиран към резултатите подход при одита на изпълнението на приватизационни сделки, ако целта е да се измери резултатът от гледна точка на икономичност, ефикасност и ефективност, както и да се коментират по-добри практики. Въпреки това, ако предварителното проучване показва съществени случаи на отклоняващи се практики в процеса на приватизация или ако вече е известно, че резултатът не е оптимален и има недоволство сред заинтересованите страни, което само по себе си е проблем, одиторът може да възприеме проблемно ориентиран подход в съответствие с идентифицираните рискове и проблеми. При такъв подход ще се коментират и извлечените поуки за бъдещи приватизационни сделки. Макар че и двата подхода могат да бъдат прилагани от гледна точка на подхода „отгоре-надолу“ или „отдолу-нагоре“ (МСВОИ 300 (26)), одиторът ще трябва да избере перспективата въз основа на нейната значимост за очакванията на заинтересованите страни, последиците за бъдещото вземане на решения и изискванията за докладване. Тъй като перспективата „отгоре-надолу“ поставя акцент основно върху изискванията, намеренията, целите и очакванията на законодателната власт и централното правителство, тя може да е по-съвместима с проблемно ориентирания подход. Перспективата „отдолу-нагоре“ се фокусира върху проблеми от значение за хората и общността и следователно може да е по-приложима за подхода, ориентиран към резултатите.
- 42) Съгласно МСВОИ 300 (26) одитът на изпълнението може да следва и системен подход, т.е. този подход изследва правилното функциониране на системите за управление, например системите за финансово управление. Добавянето на елементи на такъв

подход при планирането на одита може да бъде полезен, когато одиторът одитира функционирането на отдел, отговорен за приватизацията, или разглежда множество приватизационни сделки в един и същи сектор, или масови приватизации.

- 43) *Одитни процедури / избор на методи за събиране на одитни доказателства:* При извършването на одита одиторът избира подходящи одиторски процедури, т.е. интервю с ключов персонал, преглед на документи, анализ на финансови отчети и др. Възможно е обаче да има някои процедури, специфични за одита на изпълнението на приватизационни сделки, например може да се наложи одиторът да извърши оценка на държавното предприятие чрез жизнеспособни алтернативни методи/експерти, ако същата не е била извършена от държавата.
- 44) *Добро управление на проекта, преглед и одобрение на плана от ръководството на одита:* Одиторът планира одита в съответствие с изискванията на МСВОИ 300 (37). При изготвянето на плана за одит е важно да се определят графикът и необходимите ресурси. Всяка приватизация е уникална и има присъща сложност, която може да доведе до сложен одитен проект, ако не е добре планирана. От изключителна важност е одиторът да разполага с добре дефиниран и надлежно одобрен одитен план с ясен и реалистичен график, за да се гарантира навременното приключване на качествен одит.
- 45) Освен това приватизацията включва широк кръг трети страни, освен правителството и ръководството на дружеството. Установяването на участващите страни, техните роли в приватизацията и възможността за събиране на доказателства от тези страни чрез получаване на достъп до техните документи е присъщ риск при одита на приватизацията. Понякога, например при продажбата на мажоритарни дялове, може да се наложи одиторът да набави доказателства в световен мащаб.
- 46) Може да бъде препоръчително одиторът да започне процеса на одит в кратък срок след приватизацията, за да осигури адекватен достъп до одитните доказателства, с които разполагат правителството, ръководството, техните вътрешни одитори и съветници, както и до становищата на ключови трети страни, които имат близък интерес към приватизацията.
- 47) Одиторът може да оцени отговора на ръководството на идентифицираните рискове и проблеми, включително като използва оценката на риска, направена от вътрешния одит, както и въвеждането и разработването на вътрешни контроли за справяне с тях.

- 48) *Управление на одитните рискове:* В съответствие с МСВОИ 300 (28) одиторът може да включи в предварителното проучване обсъждане на конкретни одитни рискове и план за тяхното смекчаване. Тези рискове могат да се различават в зависимост от спецификата на приватизационната сделка и ще варират в зависимост от целите на одита.
- 49) *Умения и знания, необходими за извършване на одит на изпълнението:*  
Приватизационните сделки се различават по сложност, мащаб и обем и одитът на такива сделки изисква познания по теми, свързани с корпоративните финанси, счетоводството, правото и бизнес управление и др. Като се има предвид обхватът на въпросите, е необходимо одитният екип съвкупно да притежава необходимите знания и финансови, аналитични и технически умения за извършване на одит на приватизацията (МСВОИ 300 (30)). От одиторския екип се очаква да притежава знания за правните, икономическите, търговските и политическите аспекти на приватизационната сделка в допълнение към традиционните одиторски умения. ВОИ могат да пожелаят да създадат такива институционални структури, които да представляват съчетание от вътрешни и външни ресурси, които взаимно да допълват усилията си.
- 50) ВОИ може също така да инвестира в изграждането на капацитет, който насърчава специализацията в различни области на приватизационния процес и е от значение за мандата на ВОИ и видовете одити, които тя извършва. Като част от този процес на учене ВОИ може да сметнат за полезно да обменят опит и информация с други ВОИ относно приключили одити. ВОИ могат също така да обмислят изпращането на някои от служителите си за командироване във външни специализирани фирми, за да получат необходимия експертен опит и да участват в семинари, симпозиуми и конференции, посветени на темите на приватизацията.
- 51) *Използване на външни експерти:* Одиторът трябва да прецени дали е необходимо да се консултира с вътрешни или външни експерти (консултанти, други одитори), за да повиши качеството на одита. Ако необходимите знания и умения не могат да бъдат набавени вътрешно, те могат да бъдат осигурени от външни агенции (МСВОИ 300 (30)). Например предприватизационната оценка на активи е технически сложна област, за която одиторът може да не е в състояние да ползва вътрешни ресурси и поради това да е необходимо да привлече външни експерти за анализа на такава предприватизационна оценка. Дори и в противен случай гледната точка на експертите в тази област ще добави стойност към процеса на одит. Така, предвид сложността на въпроса и възможната липса на предварителен опит, може да се потърси експертен съвет в няколко области, които могат да включват специфични нюанси на сектора и/или предприятието, използване на методологии за оценка и правни въпроси. Освен това експертите могат да бъдат използвани в един или всички етапи на одита, като например планирането, провеждането на одита и докладването.

Въпреки това, за да се гарантира независимостта на одитора, необходимо е да се внимава ангажираните експерти да не са в конфликт на интереси, поради ангажираността си с одитираното предприятие или с частната страна преди приватизацията.

- 52) *Комуникация на етапа на планиране:* В началните етапи на самия одит одиторът, ръководството на одитираното предприятие, лицата, натоварени с управлението, и други лица, ако е приложимо, постигат общо официално разбиране за условията на одита и за съответните си роли и отговорности. МСВОИ 300 предвижда това да включва предмета, обхвата и целите на одита, достъпа до данни, одитния доклад, който ще бъде изготвен в резултат на одита, процеса на одита, лицата за контакт, както и ролите и отговорностите на различните страни по ангажимента. В съответствие с МСВОИ 300 (29) одиторът следва да започне ефективна и подходяща комуникация още от етапа на планиране с одитираните предприятия и съответните заинтересовани страни и да поддържа същата през целия одитен процес.
- 53) По-конкретно, при одит на приватизационна сделка одиторът може да поиска надлежно съдействие и подкрепа от одитирания обект за организиране и предоставяне на достъп до документацията и информацията на частен субект/субекти, които са придобили/инвестирали в държавните предприятия (ДП) или са участвали в процеса по някакъв друг начин, например като посредници, консултанти и т.н.

# 6

## ИЗВЪРШВАНЕ НА ОДИТА

- 54) Одитът на изпълнението ще включва редица трети страни с различни перспективи/цели. Тези страни могат да включват ръководството и вътрешния одит на приватизираното държавно предприятие, частни субекти, които са инвестирали в държавното предприятие, правителствени или институционални инвеститори, други участници в търга, консултанти, представители на персонала/съюзи на работниците, експерти в съответната област, експерти от индустрията и академичните среди и засегнати групи потребители. Одитът може да идентифицира както потенциални, така и действителни заинтересовани страни.
- 55) След като идентифицира всички страни, участващи в процеса на приватизация/преустановяване на инвестициите, и установи съответните им роли в процеса, одиторът получава информация/доказателства от всички страни. Естеството и сроковете на процедурите, качеството на доказателствата и т.н. също зависят от етапа на приватизация. Например оценката на предварителната пазарна дейност и анализът на процедурата за оценка се извършват съгласно различни процедури.
- 56) По подобен начин етапът на намеса на одитора ще окаже влияние върху провеждането на одита, например одиторът може да извърши оценка на целия процес на приватизация или само на част от него. Ако одиторът разглежда само определен етап, като например предприватизационното реструктуриране, целите на държавата ще определят фокуса и адекватността на предприетите действия. Възможно е обаче одиторът да разглежда приватизационната политика или отдел от системна гледна точка, като тогава е по-вероятно одиторът да оцени контролите, включително адекватността на въведените предпазни мерки за осигуряване на прозрачност при избора на консултанти, упражнението по създаване на книги и т.н.



- 57) Одиторът може да се натъкне на трудности при получаването на достатъчни и подходящи доказателства, както и на възражения по съображения за търговска тайна срещу публикуването на ключови подробности, като например самоличността на участниците в търга и сумите, които те са предложили или платили. За да разсея подобни опасения, одиторът следва да установи ефективна комуникация по време на целия одитен процес с одитираното предприятие и да го информира по всички въпроси, свързани с одита (МСВОИ 300 (29)). При одита на приватизацията различните свързани страни, като регулаторни органи и т.н., също могат да бъдат информирани едновременно, тъй като техният отговор може да бъде от съществено значение при формулирането на одиторските заключения.
- 58) Оценката, извършена от одитора, и събраните от него доказателства трябва да са достатъчни, за да може да се формулират заключения в съответствие с целите на одита. Сложността на предмета в случаите на приватизация често може да доведе до ситуации, в които доказателствата не са достатъчно убедителни, за да бъдат направени категорични изводи. Ето защо може да е полезно да се проведат дискусии с експерти в областта в началото или по време на етапа на провеждане на одита. По този начин, по време на провеждането на одита, получаването на доказателства може да включва следните процедури, но анализът и тълкуването ще трябва да бъдат по-сложно упражнение:

Преглед на процеса на приватизация и на предприватизационните дейности

- I. Одиторът може да прегледа документите, използвани от компетентните държавни органи за вземането на решение за приватизация, за да анализира резултатите, да види какъв е бил постигнатият баланс между различните конкуриращи се цели и какво е било въздействието върху ползите за държавата, частния субект и гражданите;
- II. Одиторът може да направи преглед на методологиите и инструментите, използвани в процеса на вземане на решения, за да провери дали процесът на вземане на решения е включвал надеждна оценка на рисковете, свързани със сектора, включително корупционните рискове. Одиторът може също така да провери дали са налице механизми за оценка на точността и надеждността на процеса на вземане на решения;
- III. Одиторът може да извърши преглед на документите, информацията, данните и доказателствата, използвани от държавата при избора на метод за приватизация, и да провери дали тази информация е валидирана, надеждна и пълна;
- IV. Одиторът може също така да направи преглед на следприватизационния контекст за служителите и другите заинтересовани страни, като провери дали служителите и ръководството на дружеството са действали по начин, който подкрепя интегритета на процеса, а също така проверява дали на служителите или мениджърите са били

предоставени привилегии и ако да, дали те са били надлежно оповестени;

- V. Одиторът може да прегледа списъка на участващия персонал (от страна на правителството/държавното предприятие) за да оцени неговите умения и квалификации и наличието на подходящи умения в държавното предприятие/държавния орган за осъществяване на процеса на приватизация. Качеството на финансовите, правните и маркетинговите умения ще трябва да бъде анализирано спрямо въздействието върху приходите, а също и по отношение на успеха при разрешаването на трудни технически въпроси преди пускането на бизнеса или услугата на пазара;
- VI. Когато държавата е избрала помощта на външни експерти/съветници в процеса на приватизация, одиторът може да оцени и анализира съответните документи, кореспонденция и бележки на лицата, вземащи решения, за да разбере до каква степен приносът на съветниците е повлиял на решенията на ръководството, включително на избора на приватизационен подход или методи за оценка и т.н. При оценката на качеството на предлаганите съвети одиторът може да проучи опита на експертите и начина, по който те са адаптирали подходящите техники, броя и нивото на потенциалните инвеститори и т.н;
- VII. Одиторът може да провери дали са били получени подходящи правни съвети и помощ по време на целия процес на приватизация и, в случай че такива съвети са били отхвърлени, може да поиска и да провери документираните причини за това;
- VIII. Одиторът може да оцени общата пазарна позиция и съответната бизнес среда на приватизираното предприятие/дейност и да провери дали моментът на приватизация е бил подходящ спрямо етапа на развитие на предприятието/действието. Одиторът обаче може да се погрижи тази оценка да вземе предвид общите цели на приватизацията.

Преглед на субекта, който се приватизира

- IX. Сравнението на финансовите показатели и съотношения на подобни държавни предприятия в конкретния отрасъл/бизнес среда може да предостави на одитора надеждни оценки на бизнес стойността на приватизираното предприятие/дейност. Одиторът може да проучи реструктурирането, извършено преди приватизацията от държавното предприятие/правителството, за да провери дали реструктурирането е повлияло негативно на стойността на предприятието, т.е. анализът би трябвало да бъде насочен

по-скоро към последиците за процеса на приватизация, отколкото да се разглежда резултатът от реструктурирането на организацията в отделен план.

- X. Оценката на предприятието може да бъде извършена независимо от одитора с цел проверка, като за сравнение могат да бъдат приети и различни методи за оценка. По време на одита може да се провери и автентичността на данните, използвани от одитираното предприятие за оценяване, предположенията и входящите данни, приложени при оценяването.

Преглед на процеса на оферирание

- XI. Документите, свързани с процеса на подаване на оферти, могат да бъдат прегледани и анализирани, за да се провери дали офертите са подходящи и правилно изпратени, и дали на всички оференти е предоставена достатъчно информация, за да се осигури конкурентно и прозрачно оферирание.
- XII. Критериите за подбор, техническата и търговската оценка на оферентите и т.н. могат да бъдат проверени по отношение на тяхната обосноваемост и целесъобразност. Одиторът може също така да провери дали критериите са били прилагани еднакво и последователно по отношение на всички оференти.
- XIII. Одиторът може да прегледа тръжната документация и условията, за да провери дали на участниците в търга е било предложено монополно положение на следприватизационния пазар.
- XIV. Документите за обработка на офертите могат да бъдат проверени, за да се установи дали оценката на офертите е включвала количествено изражение на всички аспекти на офертата, включително следприватизационни задължения, прехвърляне на дълг, данъчни съображения и т.н., както и гаранции/обезщетения от страна на правителството, ако има такива;
- XV. Одиторът може да направи оценка на закъсненията, ако има такива, при обработката на офертите и на въздействието на тези закъснения върху резултатите от дейността на държавното предприятие през този междинен период, особено във връзка с условията на приватизацията;
- XVI. Условията на споразумението между правителството/предприятието и частния субект, включително тези, отнасящи се до ангажиментите, поети за наемане на работа, или

нивата на инвестициите в предприятието, могат да бъдат анализирани, за да се установи дали условията са били в съответствие със заявените цели на приватизацията;

XVII. Одиторът може да прецени дали е извършена надлежна проверка по отношение на оферентите, включително дали е напълно известно кой ще бъде крайният собственик в случай на оференти, които са съвместно предприятие, и т.н., както и дали не е имало конфликт на интереси, например дали оценителите на офертите са познати с оферентите.

Преглед на постигането на целите и събитията/въздействието след приватизацията

XVIII. Одиторът може да проучи мерките, които са били въведени за справяне с всички последици от прехвърлянето на активи от правителството по отношение на държавните и местните закони, да установи дали има пропуски и недостатъци от страна на държавата и впоследствие да оцени произтичащото от това въздействие.

XIX. Одиторът може, доколкото е възможно, да изготви пълен и изчерпателен списък на остатъчните проблеми на приватизационната дейност — както очаквани, така и неочаквани за държавата. Одиторът може да прецени и да се поинтересува дали правителството е създадо необходимите механизми за решаване на тези проблеми и ако има някакви пропуски или несъответствия, може да оцени произтичащото от това въздействие; и да събере подходящи доказателства за това.

XX. Може да се установи до каква степен са спазени установените срокове за процеса и одиторът може да сравни сроковете с предишни приватизационни процеси, ако има такива, за да коментира практичността на установените срокове. Одиторът може също така да провери дали разходите за приватизация не са надхвърлили разумните нива;

XXI. Одиторът може да разследва твърденията за неправомерна практика и да установи дали е имало пропуски в процедурите. Въз основа на събраните доказателства одиторът може да прецени до каква степен тези пропуски са повлияли неблагоприятно върху постигането на планираните цели на приватизацията;

XXII. Одиторът може да оцени степента, в която правителството е информирало правилно, своевременно и пълно парламента за приватизацията на всички етапи;

XXIII. Одиторът може да оцени степента, в която са постигнати дългосрочните цели на приватизацията, чрез сравняване на планираните приватизационни цели, посочени в документите за икономическа обосновка, и реализираните ползи.

- 59) В случай на разглеждане на технически доклади, изготвени от правителството/предприятието чрез трета страна по технически въпроси, като например оценка на активите на предприятието, одиторът може да разработи методология за разчитане на съдържанието на тези доклади, които да бъдат приети като доказателства. Тази методология може да включва оценка на процеса на подбор на третото лице, обхвата на работата, компетентността и способностите на екипа, работил по проекта, неговата независимост и т.н. Методологията може да включва тестова проверка на техническите доклади на трети страни, за да се оцени тяхната точност и неутралност. Одиторът може да ангажира независими експерти, които да оценят техническите доклади на базата на тестова проверка. Ако в резултат на такива проверки се разчита на съдържанието на тези доклади, фактът на разчитането може да бъде оповестен по подходящ начин.
- 60) Комуникацията е от съществено значение в аналитичния процес, тъй като одиторът трябва да разгледа контекста и всички релевантни аргументи и различни гледни точки, преди да може да направи окончателни одиторски заключения. Поради тази причина одиторът трябва да поддържа ефективна и подходяща комуникация с одитираното предприятие и съответните заинтересовани страни (МСВОИ 300 (29)).

- 61) При изготвянето на доклад за приватизационна дейност одиторът може да вземе предвид законовите и вътрешните ограничения за оповестяване на финансова и техническа информация на държавното предприятие и частните предприятия, участващи в процеса на приватизация. Така, в съответствие с МСВОИ 300 (41), ВОИ следва да направи своите одиторски доклади широко достъпни, като вземе предвид разпоредбите относно поверителната информация, като същевременно следва подходящите процедури за разрешаване и потвърждаване на фактите с одитирания субект.
- 62) Тъй като предметът на приватизацията е сложен и технически по своето естество, одиторът може да предостави обща информация, за да очертае контекста на общото послание и да помогне на читателя да разбере констатациите и значението на обсъжданите въпроси (МСВОИ 300 (39)).
- 63) МСВОИ 300 (39) изисква от одитора да изготвя своевременни доклади. Освен това, с цел осигуряване на балансирано и всеобхватно покритие, ако това е в съответствие с процедурите на ВОИ, одиторът може да обмисли предоставянето на междинни доклади по съществени въпроси на одитираното предприятие. При такива сценарии, когато приватизацията се извършва на етапи и е започнат одит на изпълнението на първоначалните етапи, навременните доклади биха послужили като обратна връзка за правителството и биха подпомогнали вземането на решение дали е необходима корекция на курса. Навременните доклади биха били полезни и в случаите, когато правителството е планирало приватизацията на повече от едно държавно предприятие. Одиторът трябва също така да обясни ефектите/въздействията на проблемите в одитния доклад, тъй като това ще позволи на читателя да разбере по-добре значимостта на проблема. Това на свой ред ще насърчи коригиращите действия и ще доведе до подобрения от страна на одитираното предприятие.

- 64) Едновременно с това одиторът може да е наясно с чувствителността на представената в отчета информация, особено ако държавното предприятие се е занимавало с въпроси от национално значение или стратегически въпроси или ако информацията е свързана с търговска тайна и т.н., която е чувствителна от търговска гледна точка и чието докладване може да навреди на дружеството, инвестирало в ДП.
- 65) Поради това ВОИ може да срещне възражения, свързани с търговската тайна, относно публикуването на ключови подробности, като например самоличността на участниците в търга и сумите, които те са предложили или платили. Може да се наложи ВОИ да разгледа потенциалното отрицателно въздействие на разкриването на такава информация във връзка с необходимостта или изискването за публикуването на информацията. Например, ако докладът за одита на приватизационната сделка съдържа някаква ключова информация за търговската/стратегическата дейност на държавното предприятие, конкурентите могат да се възползват неправомерно от такава информация. При такъв сценарий одиторът може да обмисли варианти, като например да не докладва изцяло чувствителната информация, за да избегне потенциално неблагоприятно въздействие върху частното предприятие, което е инвестирало, или върху правителството. Въпреки това ВОИ може да прецени дали съществуват аргументи от обществен интерес за запазване на поверителността на такива данни. Ако ВОИ стигне до заключението, че такива аргументи са убедителни (например за да не се обезкуражи наддаването при бъдещи приватизации), тя може да пожелае да обмисли предоставянето на тези подробности в поверителен доклад до законодателя.
- 66) Тъй като случаите на приватизация не са чести, наличните възможности държавата самостоятелно да подобри управлението си са ограничени. Поради това държавата може да придаде особено голямо значение на препоръките на одиторите. По този начин се очаква одиторът да бъде бдителен при идентифицирането на поуките от приватизационния процес и да може да добави стойност, като даде практически препоръки, така че последващите приватизационни събития/процеси да се осъществяват по-ефективно. Съгласно МСВОИ 300 (39) одиторът следва да изготви изчерпателен и балансиран доклад.

- 67) Обикновено приватизацията на дадено държавно предприятие води до еднократен одит, поради което последващ одит може да не е необходим. Независимо от това, когато одитният доклад включва констатации, свързани със сравнение на резултатите от дейността на предприятието и средата, в която то осъществява своята дейност преди и след приватизацията/преустановяването на инвестициите, ВОИ може да обмисли последващи действия във връзка с тези констатации след определен период от време.
- 68) Последващи одити могат да бъдат подходящи и необходими в ситуации/организации/споразумения, при които правителството запазва финансови задължения и интерес към програма, стока или услуга, които са били приватизирани, например в сектора на инфраструктурата, пътищата и магистралите и т.н.
- 69) Освен това държавата може да има държавни предприятия с подобен статут или да има повече от едно дружество в този сектор. Например много държави имат множество държавни предприятия в петролния, транспортния или фармацевтичния сектор. Възможно е да има няколко бъдещи приватизации в този сектор. Следователно, съществуват основателни причини за извършване на последващ одит и последващо проучване на слабостите на участващите органи, действащите системи и направените промени.
- 70) Освен това приватизацията на едно държавно предприятие може лесно да се осъществи на няколко етапа за определен период от време. При такъв сценарий могат да бъдат предприети последващи одити на по-ранен етап от приватизацията. Констатациите от този последващ одит могат да послужат за основа на правителствените решения при планирането и управлението на бъдещите етапи на приватизацията в дадено държавно предприятие.
- 71) И накрая, приватизацията/преустановяването на инвестирането в дадена структура може да бъде еднократна дейност. Правителството обаче може да оттегли инвестициите си в други предприятия. Следователно одиторът е длъжен да извлече най-добрите практики и поуки и да гарантира, че те се прилагат от държавата. Надеждната информация за състоянието на изпълнението на препоръките, въздействието на одитите и предприетите съответни коригиращи действия може да помогне да се докаже стойността и ползата от дейността на ВОИ.



## ПРИЛОЖЕНИЕ 1 — РАЗЛИЧНИ МОДЕЛИ НА ПРИВАТИЗАЦИЯ

Основните методи на приватизация са описани по-долу.

### " Търговски продажби

Търговска продажба е продажбата на предприятие или на част от него на друго предприятие, което обикновено работи в същия отрасъл или сектор. Търговските продажби са често срещана форма на излизане от пазара за ръководството на дружеството и инвеститорите. Придобиващото дружество често взема стратегическо решение да закупи дружеството, за да придобие основната интелектуална собственост, притежавана от държавното предприятие или пазарния дял на придобитото предприятие.

От името на собственика/директорите често действа бизнес брокер или независим посредник, като осъществява първоначален контакт със заинтересовани от покупката страни. Търговските продажби могат да бъдат осъществени под различни форми, включително продажба на акции на дружеството или само на основни бизнес активи, като например акции, репутация или помещения.

Ако се обмисля търговска продажба на предприятие, което е платежоспособно и се очаква да продължи да функционира, на заинтересованите страни ще трябва да се предостави информация за предприятието под формата на меморандум, включително за причините, поради които то се продава. Въпреки това, дори ако дадено предприятие е изпаднало в несъстоятелност или е изправено пред съдебни действия от страна на кредиторите, търговска продажба, организирана в рамките на официална процедура по несъстоятелност все още може да бъде реална

възможност и да предложи най-добрата възвръщаемост за кредиторите на дружеството.

След като бъдат идентифицирани един или двама сериозни купувачи, се провеждат задълбочени преговори и започва процесът на правно и финансово проучване, при който предоставената информация се разглежда подробно от потенциалните купувачи.

Потенциалният купувач може да настоява за предоставяне на определени гаранции и обезщетения, за да намали риска, който поема, така че е необходима професионална правна и финансова помощ на определени интервали от време по време на процеса.

## " Изкупуване на активи от ръководството и служителите

Изкупуването от страна на ръководството и служителите (работническо-мениджърска приватизация, РМП) е инициатива за реструктуриране, която включва изкупуване на фирмата от страна на ръководителите и работниците, за да се концентрира собствеността в малка група акционери.

Обикновено РМП се използва за приватизация на публично търгувани дружества, но може да се използва и като стратегия за излизане на рискови капиталисти или други акционери във вече частна фирма. РМП често се разглежда като начин за постигане на по-голяма ефективност в производството на фирмата, тъй като може да осигури допълнителна сигурност на работните места за служителите, мотивирайки ги да положат повече усилия за подобряване на рентабилността.

РМП може да се използва от корпорации, които желаят да продадат подразделения, които не са част от основната им дейност, или от частни предприятия, чиито собственици желаят да се пенсионират. Вътрешен екип от мениджъри и служители обединява ресурсите си, за да придобие бизнес, който управлява или ръководи. Финансирането често идва от комбинация от лични спестявания и капитал, финансиране от продавача или частен капитал.

Този вид изкупуване се извършва от екипи от мениджъри и служители, които искат да се възползват по-пряко от растежа и бъдещата посока на компанията, отколкото могат да го направят само като служители. Въпреки че потенциалът за получаване на печалби

от собствеността е значителна, служителите и мениджърите трябва да направят прехода от служители към собственици, което изисква по-скоро предприемаческа нагласа. Този преход невинаги е плавен.

## " **Масова приватизация**

Обикновено заявената цел на масовата приватизация е диверсификация на собствеността. Тя има за цел да се справи с възприеманите неравенства в собствеността, произтичащи от други форми на приватизация, особено като се има предвид, че работниците и обществото като цяло са се възприемали като част от структурата на колективната собственост в бившите планови икономики. За тази цел програмите за масова приватизация се стремят да включат най-широко участие на обществото като инвеститор. Обществото обаче като цяло може да няма значителен опит в частната собственост и да знае малко за значението и правата, които произтичат от дяловото участие. Въпреки това успехът на програмите за масова приватизация често се оценява по процента на участие на гражданите като инвеститори. Определянето на крайни срокове за завършване на масовата приватизация е полезно. Кампаниите за връзки с обществеността са важни за информиране на обществото за приватизацията като цяло и за конкретните механизми за продажба. Смята се, че програмите за масова приватизация са ефективен начин за раздържавяване на голям брой предприятия за кратък период от време. Освен това, тъй като тези програми са стимулирали развитието на капиталовите пазари и следователно възможността да се купуват и продават акции на предприятия, в някои случаи масовата приватизация се е оказала ефективна за подлагане на предприятията на изпитанията и строгостта на пазара.

## " **Възлагане и аутсорсинг**

Основен инструмент на приватизацията е „възлагането“, т.е. когато правителството наема частни фирми за предоставяне на държавни услуги по договор, който от известно време се изпълнява от частни изпълнители.

Използването на частния сектор в производството на услуги е важен елемент в усилията към реформиране на държавното управление. Целта е да се ограничат разходите, да се увеличи производителността или да се подобри качеството. Съществува възможност за избор на вида приватизация, която ще бъде предприета.

Основната форма на възлагането включва запазване на собствеността и цялостния контрол, но наемане на оператор от частния сектор. Въпреки че съществуват убедителни доказателства за ползите от приватизацията, за да бъде тя оптимизирана, трябва да са налице няколко важни фактора. По-специално, тръжната процедура трябва да бъде конкурентна и договорът трябва да бъде внимателно структуриран.

Основанието за възлагане на дейности на външни изпълнители е, че съществува принципна разлика между създаването на условия за определена обществена услуга и нейното реално предоставяне. Държавата може да отговаря за поддръжката на магистралите, събирането на отпадъците или функционирането на центровете за отдих, но също както всяка частна компания тя е изправена пред решението дали да предоставя сама тази услуга или да възложи предоставянето ѝ. Икономическата теория предлага няколко причини защо възлагането на услуги на външни изпълнители може да бъде по-разходоефективно от вътрешното изпълнение. Първо, държавната единица, която отговаря за услугата, може да не е с оптимален мащаб за ефективното ѝ предоставяне. Второ, по различни причини тя може да не разполага с необходимия опит или технологии. Трето, и вероятно най-важното, един вечен вътрешен монопол ще има по-слаби стимули за иновации с цел намиране на по-разходоефективни начини за работа. Конкуренцията за предоставяне на услуги би трябвало да създаде по-силни стимули.

## " Публично предлагане на акции

Публичното предлагане на акции на фондовата борса чрез оферта с фиксирана цена, търгово предложение с минимална цена или съчетание от двете е друг начин за приватизация. Този метод се използва за по-големи дружества, при които се очаква търсенето на акциите им да бъде голямо. За да насърчи дребните инвеститори, държавата често продава част от акциите на фиксирана цена, докато от по-големите инвеститори се изисква да подадат оферти.

## " Приватизационен търг

Провеждането на търгове за публични предприятия е стандартен начин за постигане на основната цел на приватизацията: генериране на държавни приходи. Както теоретичната, така и емпиричната работа досега по отношение на структурата на търговете и конкуренцията между участниците предполага, че по-конкурентните търгове би трябвало да доведат до по-високи цени.

Други характеристики на структурата на търга, като например възможностите за предоговаряне или за няколко кръга на наддаване, когато първоначалните оферти не достигат минималната цена, очаквана от продавача, също оказват влияние върху стратегиите на наддаване и следователно върху цените.

Друго влияние върху конкуренцията в тържния процес е участието на чуждестранни инвеститори. Правителството може да облагодетелства местни групи, като изолира търга от чуждестранни участници. Но отварянето на процеса за чуждестранни участници в търга би трябвало да доведе до повишаване на цените чрез засилване на конкуренцията и намаляване на възможностите за тайно споразумение, особено в олигополните отрасли на развиващите се страни. Друг аргумент за допускане на чужденци до участие в търговете може да бъде недостатъчното количество частни спестявания в страната. Изискванията за провеждане на търгове, които служат за ограничаване на участието, като предварителна квалификация на оферентите и ограничения върху формата на плащане (например продажби само в брой), също могат да повлияят на цените.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2 — КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ ПРИ ОЦЕНКАТА НА ПРЕДПРИЯТИЕТО, КОЕТО ПРЕДСТОИ ДА БЪДЕ ПРИВАТИЗИРАНО

Въпреки че максимизирането на приходите може да не е изключителна цел на приватизационната дейност, стойността на сделката и гарантирането, че активът(ите) е(са) продаден(и) на „справедлива пазарна стойност“, е критичен измерител за успех и често е предмет на дебати. Независимата оценка преди продажбата на приватизираното предприятие/дейност е ключов елемент в добре осъществената продажба, тъй като тя предоставя на държавата средства за проверка на разумността на офертите и може да бъде полезна при последващите преговори с участниците в търга. В някои държави оценката преди приватизацията дори е задължителна по закон. Всъщност, като част от подготовката за одита, често оценката се извършва периодично и/или като елемент от анализа на дейността на дружеството като действащо предприятие. Ако получените оферти се различават твърде много от стойностите, предложени от оценката, могат да бъдат повдигнати въпроси относно ефективността на маркетинговия процес или конкурентоспособността на продажбата.

ВОИ може да провери дали правителството е получило оценка на предприятието преди продажбата. Ако е направена оценка преди продажбата, ВОИ може да се опита да установи дали тя се основава на подходящи допускания, дали е направена независимо от купувача и от ръководството на предприятието, дали се основава на приетите принципи за оценка на предприятия и дали е полезно ръководство за оценка на офертите и за преговорите, водещи до окончателната продажба. Ако това не е така, ВОИ може да преразгледа причините, поради които това не е направено, и при извършването на одит след приватизацията може да обмисли възлагането на собствена оценка.

В някои случаи правителството може да твърди, че уникалните или новите характеристики затрудняват извършването на оценка на стойността и тази трудност може да бъде посочена като причина за отказ от извършване на такава. Като се има предвид обаче, че от участниците в търга се иска да оценят предприятието и че те не разполагат или не би трябвало да разполагат с по-добра информация за него от правителството, ще бъде необичайно правителството да бъде буквално неспособно да извърши оценка. Понякога също така се твърди, че добре проведен конкурс е най-добрата гаранция за получаване на стойност от продажбата. Конкуренцията, разбира се, е важна, но за продавача е от съществено значение да разполага с критерии, по които да оценява офертите; невъзможността да се получи оценка вероятно ще бъде показател, че правителството е готово да продаде предприятието на незадоволителна цена и не иска да носи отговорност за това.

Добра практика е също така държавата да направи оценка на предприятието, за да определи резервна цена за предприятието, която е цената, под която то няма да бъде продадено. Това води и до въпросите дали държавата има или трябва да определи „резервна цена“ или „минимална цена“.

Всички методи за оценяване се определят въз основа на оценка на пазарната стойност. Очевидно е, че няма „един правилен метод“ и всеки метод има своите предимства и недостатъци. Изборът на метод по-скоро ще зависи от избрания метод на приватизация и от естеството на активите. Друго предизвикателство е, че приватизираният субект, който е държавно предприятие, може да няма субекти в сходно положение, които да позволят оценка на базата на партньорски оценки. Следователно за оценка на дружеството могат да се използват различни методи, които ще зависят от конкретните обстоятелства, цели, метод на приватизация и т.н., като всички те ще действат в рамките на предвиденото приватизационно законодателство.

Обикновено степента на сложност и свързаните с нея разходи за сравнителни оценки трябва да бъдат свързани с размера и сложността на продавания бизнес. Допусканията, използвани в оценката, трябва да съответстват на целта, за която ще се използва. Например, ако тя ще бъде кръстосана проверка на резултата от конкурентен търг за закупуване на бизнеса като действащо предприятие, оценката следва да бъде извършена на база действащо предприятие. Оценката на бизнеса изисква използването на умения и преценка. Основата, на която се упражнява тази преценка, обаче трябва да включва количествена информация за съответния бизнес и да се основава на принципи, които са общоприети сред професионалните оценители.

Като добра практика оценяването се извършва от независими външни консултанти, въпреки че в няколко държави има специалисти в рамките на правителството, които изпълняват задачата по оценяване, а в случая на някои държавни предприятия самото предприятие може да е в състояние да извършва оценки на място. Какъвто и подход да се възприеме, оценката не трябва да се извършва от никого, който може да има конфликт на интереси по отношение на резултата от приватизацията, като това включва и управителите на предприятието (дори ако те самите не участват в търга). Освен това при оценката може да се използва правилно информацията, предоставена от управителите и проверена, ако е необходимо. В някои случаи държавата може да се нуждае от проверка на оценката от независима страна, например когато оценката се извършва от финансовите съветници на държавата и тези финансови съветници имат право да получат такса за завършване на продажбата въз основа на степента, в която приходите от продажбата надвишават оценката. В такъв случай консултантите имат интерес оценката да бъде ниска.

Методите за оценяване се различават и могат да включват известна степен на субективност, но процесът на оценяване ще се основава на финансов одит. Тук е възпроизведен неизчерпателен преглед на някои от методите за оценка, посочен в документа Ръководство за създателите на политики в областта на приватизацията и корпоративното управление на ОИСП, (*A Policy Maker's Guide to Privatisation, Corporate Governance*, OECD Publishing, Paris (2019)).

Метод на оценка	Описание	Плюсове	Минуси	Метод на приватизация
Дисконтирани Парични потоци	Оценка на свободните парични потоци на компанията в средносрочен и дългосрочен план, като се вземат предвид промените в оборотния капитал и бъдещите капиталови разходи. Към бъдещите парични потоци се прилага дисконтов процент, за да се изчисли настоящата стойност. Дисконтовата стойност се основава на среднопретеглените разходи за капитал и политическия риск. Дългът се изважда, за да се получи нетната настояща стойност на собствения капитал на дружеството.	Сравнимост с други компании; комплексният модел може да помогне да се предвидят аргументите или опасенията, повдигнати от потенциалните купувачи.	Изисква обширен модел с редица променливи с различна степен на чувствителност.	Стратегически инвеститор, публично предлагане
Сравними компании или "анализ на търговските множители"	Прилагайте получените множители за оценка към последните финансови резултати и ги сравнявайте между компаниите/транзакциите. Множителите включват: оборот, оперативен доход (ЕБИТА или ЕБИТ), нетна печалба (съотношение цена-печалба).	Полезна оценка на пазарната стойност въз основа на публична информация	Множителите за оценка изискват субективност при тълкуването, малък брой сравними дружества аналози	Публично предлагане
Сравнителни сделки или „анализ на прецедентни сделки“	Определя коефициентите, платени в миналото за придобиване на подобни компании. Определя стойността в ситуация на смяна на контрола.	Въз основа на публична информация, оценка на инвеститорите апетит и пазарно търсене, обхват на възможните премии	Многократните оценки изискват тълкуване, няма еднакви сделки, публичните данни са ограничени, чувствителни са към колебанията на пазара.	
Коригирани нетни активи	Оценява пазарната стойност на активите (дълготрайни и краткотрайни) и след това изважда балансовите и задбалансовите си пасиви.	Продавачът може да предпочете да определи продажна цена за "връщане на парите" след амортизацията	Не взема предвид бъдещите парични потоци. Купувачите не харесват.	Стратегически инвеститор
Метод на възстановителната стойност	Оценка на разходите за подмяна на активите на компанията, ако бъдат унищожени. Включва дълготрайни активи, разходи за стартиране и текущи активи.	Полезно е да се предвидят аргументите или опасенията, които се повдигат, ако критиците твърдят, че даден актив е недостатъчно продаден.	По-висока оценка в сравнение с други методи, купувачите не харесват. Не взема предвид очакваната възвръщаемост.	
Комбинация на методи	Когато фирмените групи са сложни, различните направления на бизнеса могат да бъдат оценени поотделно въз основа на мултиплициране на цените и приходите, дисконтирани парични потоци или други методи.			

Източник: Световна банка и автор (ОИСП)