

**ДОКЛАД ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ
ОТ ОСЪЩЕСТВЕНИЯ ПОСЛЕДВАЩ КОНТРОЛ ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО
НА НЕИЗПЪЛНЕНИТЕ ПРЕПОРЪКИ, НА ПРЕПОРЪКАТА В ПРОЦЕС НА
ИЗПЪЛНЕНИЕ И НА ЧАСТИЧНО ИЗПЪЛНЕНАТА ПРЕПОРЪКА**

**по Одитен доклад № 0600200120 за извършен одит на дейността на министъра на
икономиката по упражняване правата на държавата в търговските дружества с
държавно участие в капитала за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.**

I. ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50, ал. 1 от Закона за Сметната палата (ЗСП), т. 4 от Решение № 255 от 31.07.2024 г. на Сметната палата и Заповед № ПК-06-02-002 от 03.06.2025 г. на заместник-председател на Сметната палата, е извършена последваща проверка относно изпълнението на неизпълнените препоръки, на препоръката в процес на изпълнение и на частично изпълнената препоръка по Одитен доклад № 0600200120 за извършен одит на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.

Съгласно доклада¹ за резултатите от осъществения последващ контрол за изпълнение на неизпълнените и на частично изпълнените препоръки по Одитен доклад № 0600200120 за извършен одит на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г., от общо 12 препоръки (вкл. под-препоръки) 6 са изпълнени, 4 препоръки не са изпълнени, 1 е в процес на изпълнение и 1 е изпълнена частично.

Във връзка с извършвания за трети път последващ контрол, с писма² са изискани информация и документи относно предприети действия и мерки за изпълнението на неизпълнените препоръки, на препоръката в процес на изпълнение и на частично изпълнената препоръка. Същите са предоставени с писма, изх. № 94-00-1470 от 09.06.2025 г. на министъра на икономиката и индустрията³, и писмо, изх. № 04-06-61-15 от 09.06.2025 г. на главния секретар на Министерството на иновациите и растежа (МИР)⁴.

Проверката има за цел да се установи съответствието между дадените препоръки в одитния доклад и действително предприетите мерки/ извършени действия за изпълнение на неизпълнените препоръки, на препоръката в процес на изпълнение и на частично изпълнената препоръка.

II. РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНАТА ПРОВЕРКА

При осъществения последващ контрол за изпълнението на препоръките е установено:

По препоръка 4: *Във вътрешните правила на МИ да се регламентират изисквания, условия и критерии, които да се прилагат при вземането на решение за промяна на субекта, който да упражнява правата на собственост в едно търговско дружество, т.е. дали правата на собственост да се упражняват пряко от министъра или дружеството да стане дъщерно и тези права да се прехвърлят на съответното холдингово дружество чрез увеличаване на неговия капитал с непарична вноска.*

Препоръката е формулирана във връзка с констатация по т. 2.1 от Раздел I на част „Констатации и оценки” от одитния доклад⁵, че липсата на такива изисквания, условия и критерии създава риск от прилагане на субективен и/или непоследователен подход при реструктуриране на търговски дружества (ТД), т.е. при промяната на принципала, който да упражнява правата на собственост в тях, вкл. това да се извършва без ясни мотиви,

¹ приет с Решение № 255 от 31.07.2024 г. на Сметната палата (Протокол № 28), публикуван на интернет страницата на институцията: https://www.bulnao.government.bg/bg/documents/14632/PK_MI_SO_0924.pdf

² Писма, вх. № 94-00-1470 от 04.06.2025 г. до министъра на икономиката и индустрията и вх. № 04-06-61-14 от 04.06.2025 г. до заместник министър-председател и министър на иновациите и растежа.

³ Одитни доказателства № 1

⁴ Одитно доказателство № 2

⁵ https://www.bulnao.government.bg/bg/documents/11855/OD_MI_30-08-21.pdf;

Одитен доклад № 0600200120 за извършен одит на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г., приет с Решение № 304 от 23.08.2021 г. на Сметната палата.

обосноваващи съответните решения и действия. Констатирано е, че ТД не са под прекия контрол на министъра на икономиката, т.е. са дъщерни дружества въпреки, че са със значителни (в пъти по-големи) обороти, управлявани активи и собствен капитал от финансовите показатели на дружества, в които министърът упражнява правата на собственост на държавата.

При извършената предходна проверка е установено, че не са предприети действия за изпълнението на препоръката.

От Министерството на икономиката и индустрията (МИИ) отново заявяват, че поддържат позицията си, изразена при предходната проверка⁶, че препоръката не може да намери приложение чрез регламентиране на изисквания, условия и критерии на ниво орган, упражняващ правата на държавата чрез вътрешни правила, при условие, че тези въпроси са уредени законодателно и касаят всички публични предприятия, а не само тези с принципал министъра на икономиката и индустрията.⁷ Посочените аргументи са, че с приемането на Закона за публичните предприятия (ЗПП) и правилника за прилагането му, се е създадала хармонизирана правна рамка, при която правилата за корпоративно управление и оповестяване са еднакви за всички предприятия с държавно участие, независимо от това кой орган упражнява правата на държавата. Вземането на решение за промяна на субекта, който да упражнява правата на собственост в едно търговско дружество, както и процедурите, на които то е подчинено, е изрично уредено от разпоредбите на ЗПП, Търговския закон и др. нормативни актове, касаещи компетентността на съответните органи на дружеството.

Не са предприети конкретни действия или мерки за изпълнението на препоръката, а цитираните нормативни актове не съдържат конкретни основания, регламентиращи изисквания, условия и критерии, които да се прилагат при вземането на решение за реструктуриране на ТД, поради което аргументите не се приемат, като основателни.

Препоръка 4 не е изпълнена.

По препоръка 7: *Да се инициират промени в Закона за Българската банка за развитие (ЗББР), с които:*

7.1. *Да се прецизират целите и приоритетите в дейността на ББР, като еднозначно и ясно да се определи дали съществува законова възможност и с каква цел могат да се кредитират големи предприятия, ако и доколкото кредитиране на големи предприятия от ББР е необходимо, по изключение от първостепенната цел за подпомагане на МСП, в съответствие с националната икономическа политика. Законопроектът да бъде придружен с подробни мотиви, вкл. детайлни аргументи и подкрепящи ги разчети, в случай че се прецени включването на цели и приоритети за подпомагане на големите предприятия.*

7.2. *Да се осигури публичност (на сайта на ББР АД и по друг подходящ начин) на пълна и проследима (включително за предходните години) информация по отношение на: изпълнение на Стратегията на ББР АД; размера, мотивите, необходимостта и очакваните ефекти от предоставянето на кредити, финансиране и подкрепа на големи предприятия, вкл. за тяхната обвързаност със стратегическите цели на групата на ББР; постигнатите резултати и ефекти в тази връзка и размера на необслужваните кредити, с оглед осъществяване на ефективен обществен контрол върху дейността на банката.*

7.3. *Да се регламентира осъществяването на мониторинг и контрол от страна на принципала върху дейността на банката, включително по отношение на: изпълнението на целите и приоритетите на банката; обосноваването на кредитирането, финансирането и подкрепата на големи предприятия, предвид целите и приоритетите на банката; постигнатите резултати и ефекти от подпомагането на големите предприятия,*

⁶ С писмо № 94-00-1527/20.06.2024 г.

⁷ Одитно доказателство № 1

напредъка по погасяването на предоставени кредити на големите предприятия и действията от страна на банката при необслужването им; осигурена публичност на информацията по изпълнение на Стратегията на ББР АД; осигурената публичност на мотивите, необходимостта и очакваните ефекти, съответно постигнатите резултати и въздействия от предоставените кредити, финансиране и подкрепа на големи предприятия и размера на необслужваните кредити.

Препоръката е формулирана във връзка с констатация по т. 1, т. 1.2.1 от Раздел II на част „Констатации и оценки” от одитния доклад.

С т. 3 от Решение на Народното събрание от 13.12.2021 г.⁸ за приемане на структура на Министерския съвет (МС) на Република България (РБ), Министерството на икономиката (МИ) се преобразува, като се разделя на МИИ и МИР. С Решение на МС⁹ на министъра на иновациите и растежа е възложено упражняването правата на държавата в капитала на ББР ЕАД (дружество от системата на преобразуваното МИ).

При предходната проверка е установено, че не са предприети действия за инициране на промени в ЗББР с оглед постигане на целения резултат във връзка с направената препоръка, поради което статуса ѝ, в т.ч. на под-препоръките, е „не е изпълнена“.

С § 33 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на РБ за 2025 г.¹⁰ се правят изменения в ЗББР, съгласно които правата на държавата в общото събрание на акционерите на ББР ЕАД се упражняват от министъра на финансите.

В резултат на настъпилите съществени промени след даването на препоръката, вкл. нормативни и структурни, е променен органът, упражняващ правата на държавата в капитала на ББР ЕАД, към който е адресирана препоръката, поради което същата не подлежи на изпълнение.¹¹

Препоръка 7, в т. ч. под-препоръки 7.1, 7.2 и 7.3, не подлежи на изпълнение.

8.4. Осъществяването на мониторинг и контрол от страна на принципала върху дейността на групата на ББР, включително по отношение на: изпълнението на целите и приоритетите на банката; потребността и аргументите за предоставяне на кредити, финансиране и подкрепа на големи предприятия; напредъка по погасяването на предоставените кредити на големи предприятия и действията от страна на банката при необслужването им; осигурената публичност на информацията по изпълнението на Стратегията на ББР АД, както и публичност на мотивите, необходимостта, очакваните ефекти и постигнатите резултати и въздействието от предоставянето на кредити на големи предприятия.

Препоръката е формулирана във връзка с констатация по т. 1, т. 1.1.2. от Раздел II на част „Констатации и оценки”, от одитния доклад.

При предходната проверка от МИР е установено, че не са предприети всички необходими действия за постигане на целения резултат с горепосочената под-препоръка, поради което същата е „изпълнена частично“. Във Вътрешните правила на МИР за упражняване на правата на държавата в капитала на търговски дружества (Вътрешните правила) е предвидено на всеки три месеца Надзорния съвет да осъществява мониторинг (наблюдение, анализ и оценка) на степента на изпълнение на стратегическите и оперативни цели, заложи в бизнес програмата/стратегията, и да изпраща своите констатации от мониторинга в МИР.¹²

⁸ обн. ДВ, бр. 106 от 15.12.2021 г., изм., бр. 110 от 24.12.2021 г.

⁹ Решение № 892 от 30.12.2021 г. на Министерския съвет

¹⁰ ДВ, бр. 26 от 27.03.2025 г., в сила от 31.03.2025 г.

¹¹ Чл. 10, ал. 1, т. 5 от Правилата за организиране осъществяването на контрол по изпълнението на препоръките на Сметната палата

¹² Чл. 30 от ВП на МИР

С оглед на осъществяването на ефективен обществен контрол върху дейността на публичните предприятия и ББР ЕАД, е предвидено същите да осигуряват публичност на целите, включително на напредъка и степента на тяхното изпълнение и резултатите от осъществения мониторинг и контрол от страна на министъра, като публикуват информацията по чл. 26, ал. 1 от същите правила на интернет страницата на съответното дружество, както и на официалната интернет страница на МИР.¹³

Със Заповед¹⁴ № РД-14-14/14.01.2025 г. на министъра на иновациите и растежа са променени Вътрешните правила. Съгласно чл. 25, ал. 1 от тях, ББР ЕАД представя на министъра годишен отчет за дейността си за предходната година в срок до 31 май. В чл. 25, ал. 1, т. 1 и т. 2 на Вътрешните правила са посочени реквизитите на отчета на публичните предприятия, който следва да съдържа съответните данни и анализи за изпълнение на Стратегията на ББР, както и анализ на: основание за предоставяне на финансираня на големи предприятия, напредъка по погасяването на предоставени кредити на големи предприятия и действията/план за действия от страна на ББР при необслужването им.

От МИР са предприети действия за постигане на целения резултат с под-препоръката.

Под-препоръка 8.4. е изпълнена.

По препоръка 10: *Да се извърши анализ на разпоредбите на ППЗПП за определяне на възнагражденията на органите за управление и контрол в публичните предприятия и да се предложат изменения и/или допълнения по отношение на критериите и показателите, с оглед обвързване на възнагражденията с изпълнението на целите на дружествата (вкл. нефинансовите) и постигнатите ползи за обществото.*

Препоръката е формулирана във връзка с констатация по т. 2 от Раздел II на част „Констатации и оценки” от одитния доклад.

При предходната проверка е установено, че от МИИ са предприети конкретни действия за извършване на анализ на разпоредбите на ППЗПП, но към момента на извършването ѝ не са предложени изменения и/или допълнения по отношение на критериите и показателите, с оглед обвързване на възнагражденията с изпълнението на целите на дружествата (вкл. нефинансовите) и постигнатите ползи за обществото. Статуса на изпълнение на препоръката е „в процес на изпълнение“.

От МИИ посочват¹⁵, че съставът на сформирания със заповед на министъра на икономиката и индустрията междуведомствена работна група¹⁶, с представители на всички министерства, Агенцията за публични предприятия и контрол и Националното сдружение на общините, е актуализиран със Заповед № РД-16-743/22.10.2024 г. на министъра на икономиката и индустрията. Работната група е провела 4 заседания¹⁷, по време на които са разгледани и обсъдени предложенията на всяка една от заинтересованите институции за промяната на критериите и показателите за формиране на бална оценка на органите за управление и контрол, посочени в Приложение № 2 към чл. 56. ал. 2, т. 2, вкл. и предложения, които да доведат до изпълнение на препоръката. По отношение изпълнението на нефинансовите цели на публичните предприятия и тяхното обвързване с възнагражденията на органите за управление и контрол, с оглед спецификата им и невъзможността същите да се оценяват ежемесечно или на тримесечна база, е възприет

¹³ Чл. 31 от ВП на МИР

¹⁴ Одитно доказателство № 2

¹⁵ Одитно доказателство № 1

¹⁶ създадена със Заповед № РД-16-123/09.02.2024 г. да извърши анализ на разпоредбите на ППЗПП за определяне на възнагражденията на органите за управление и контрол в публичните предприятия и да предложи изменения и/или допълнения по отношение на критериите и показателите, с оглед обвързване на възнагражденията с изпълнението на целите на дружествата (вкл. нефинансовите) и постигнатите ползи за обществото.

¹⁷ на 04.11.2024 г.; на 18.11.2024 г.; на 27.11.2024 г. и на 11.12.2024 г.

подход за разпределяне на част от печалбата, под формата на тантием, който да е обвързан с окончателната оценка на бизнес програмата на публичното предприятие, включваща изпълнението, както на финансовите, така и на нефинансовите цели. Работната група е постигнала съгласие за създаването на нова ал. 16 на чл. 56 от ППЗПП, с цел изпълнението на препоръката, със следния текст:

„По решение на органа, упражняващ правата на държавата, съответно на общото събрание, след оценка изпълнението на бизнес програмите, членовете на органите за управление и контрол на публичните предприятия могат да получат и допълнително възнаграждение за постигнати резултати, които са за сметка на разходите на предприятието, както следва:

1. при „Задоволително изпълнение“ - до едно средномесечно възнаграждение, получено през предходната година;
2. при „Добро изпълнение“ - до две средномесечни възнаграждения, получени през предходната година;
3. при „Много добро изпълнение“ - до три средномесечни възнаграждения, получени през предходната година.“

Съгласно чл. 60, ал. 2 от ППЗПП изпълнението на бизнес програмите се отчита ежегодно при приключване на финансовата година пред органа, упражняващ правата на държавата и Агенцията за публичните предприятия и контрол, съгласно Методика за оценка на изпълнението на одобрените бизнес програми на публичните предприятия¹⁸, в която са определени редът, начинът и конкретните критерии за оценка. Постигането на финансовите и нефинансовите цели на публично предприятие се оценява на базата на заложените в бизнес програмите показатели, изпълнението, на които се отчита по четиристепенна скала, включваща следните нива: „незадоволително изпълнение“, „задоволително изпълнение“, „добро изпълнение“ и „много добро изпълнение“.

Във връзка с настъпили промени в политическия кабинет на МИИ, със заповед на министъра на икономиката и индустрията¹⁹ е променен председателят на междуведомствената работна група, а следващото заседание на работната група се предвижда да бъде проведено в периода 16-20.06.2025 г. След обсъждане и изясняване на окончателните текстове, предстои да бъде подготвен проект за изменение и допълнение на ППЗПП в частта, касаеща възнагражденията на органите за управление и контрол, който впоследствие да бъде внесен в МС за приемане и одобрение.²⁰

От МИИ са предприети последващи действия за изпълнението на дадената препоръка, но работната група не е финализирала работата си. Към момента на извършване на последващия контрол не са предложени изменения и/или допълнения в ППЗПП, по отношение на критериите и показателите, с оглед обвързване на възнагражденията с изпълнението на целите на дружествата (вкл. нефинансовите) и постигнатите ползи за обществото, поради което статусът на изпълнението на препоръката остава непроменен.

Препоръка 10 е в процес на изпълнение.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Осъщественият за трети път последващ контрол за изпълнението на препоръките, дадени при извършения одит на дейността на министъра на икономиката по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала за периода

¹⁸ приета с Постановление № 309 от 15.12.2023 г. на МС

¹⁹ № РД-16-117/19.03.2025 г.

²⁰ **Одитно доказателство № 1**

от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г. показва, че от 6 препоръки²¹ (вкл. под-препоръки) 1 е изпълнена, 1 не е изпълнена, 3 не подлежат на изпълнение и 1 е в процес на изпълнение.

Докладът за резултатите от извършения контрол за изпълнението на неизпълнените препоръки, на препоръката в процес на изпълнение и на частично изпълнената препоръка, е изготвен при спазване на Рамката за професионални становища, издадена от Комитета за професионални стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ и Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнението на препоръките е приет на основание чл. 50, ал. 1 от ЗСП с Решение № 218 на Сметната палата от 10.07.2025 г.

О П И С
НА ОДИТИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ДОКЛАД ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ
ИЗВЪРШЕНА ПРОВЕРКА ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА НЕИЗПЪЛНЕНИТЕ
ПРЕПОРЪКИ, НА ПРЕПОРЪКАТА В ПРОЦЕС НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И НА
ЧАСТИЧНО ИЗПЪЛНЕНАТА ПРЕПОРЪКА ПО ОДИТЕН ДОКЛАД № 0600200120

№	Одитно доказателство	Брой страници
1	2	3
1.	Писмо, вх. № 94-00-1470 от 04.06.2025 г., за искане на информация. Писмо – отговор, изх. № 94-00-04-12-12#2 от 09.06.2025 г. на министъра на икономиката и индустрията, с приложения: 1. Заповед № РД-16-743/22.10.2024 г. за актуализиране на състава на междуведомствената работна група; 2. Заповед № РД-16-117/19.03.2025 г. за промяна на състава на междуведомствената работна група; 3. Протоколи от заседания на междуведомствената работна група - 4 броя.	26 + 1 CD
2.	Писмо, вх. № 04-06-61-14 от 04.06.2025 г. за искане на информация. Писмо – отговор, изх. № 04-06-61-15 от 09.06.2025 г. на министъра на иновациите и растежа, с приложения: 1. Заповед № РД-14-14 от 14.01.2025 г. на министъра на иновациите и растежа и Вътрешни правила на МИР за упражняване правата на държавата в капитала на търговските дружества; 2. Писмо с изх. № 04-06-61-12 от 20.06.2024 г. на заместник-министъра на иновациите и растежа.	6 + 1 CD

²¹ 4 неизпълнени (вкл. под-препоръки), 1 препоръка в процес на изпълнение и 1 частично изпълнена