АКТУАЛИЗАЦИЯ

на

Анализа на създадените със
специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от
Търговския закон държавни предприятия за
изясняване на характера на тяхната дейност – предимно търговска или
или предимно публични функции и политики, одобрен с решение на
Министерския съвет № 231 от 18 март 2021 г.

м. април 2025 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

СЪКРАЩЕНИЯ 5
ЧАСТ А: ПРЕДСТАВЯНЕ НА ЦЕЛТА И ОБХВАТА НА АНАЛИЗА И НЕГОВАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ 9
I. ВЪВЕДЕНИЕ 9
1. Предмет на актуализацията 9
2. Изходна информация и документи, въз основа на които е изготвена актуализацията на Анализа 11
II. ЦЕЛ И ОБХВАТ НА АНАЛИЗА 12
1. Цел на анализа 12
2. Обхват на анализа 21
3. Подход (методология) за извършване на анализа 22
4. Представяне на общата законова рамка за създаване и дейност на държавните предприятия 35
5. Политически ангажименти, поети от Република България за реформи в публичните предприятия 47
Б.1. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „БЪЛГАРСКИ СПОРТЕН ТОТАЛИЗАТОР“ (ДП БСТ) 49
I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА 49
II. НОРМАТИВНА УРЕДБА 54
III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП БСТ 59
IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ 66
V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП БСТ 73
VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП БСТ 74
Б.2. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „ФОНД ЗАТВОРНО ДЕЛО“ (ДП ФЗД) 76
I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА 76
II. НОРМАТИВНА УРЕДБА 80
III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП ФЗД 84
IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ 92
V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП ФЗД 99
VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП ФЗД 100
Б.3. ПРЕДПРИЯТИЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА (ПУДООС) ..... **Error! Bookmark not defined.**
I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА 101
II. НОРМАТИВНА УРЕДБА 107

III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ПУДООС 112
IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ 118
V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ПУДООС 125
VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП ПУДООС 126
Б.4. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „РАДИОАКТИВНИ ОТПАДЪЦИ“ (ДП РАО) 128
I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА 128
II. НОРМАТИВНА УРЕДБА 132
III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП РАО 137
IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ 144
V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП РАО 151
VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП РАО 153
Б.5. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „УПРАВЛЕНИЕ И СТОПАНИСВАНЕ НА ЯЗОВИРИ“ (ДП УСЯ) 156
I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА 156
II. НОРМАТИВНА УРЕДБА 160
III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП УСЯ 165
IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ 172
V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА на ДП УСЯ 179
VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП УСЯ 180
Б.6. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „НАЦИОНАЛНА КОМПАНИЯ ЖЕЛЕЗОПЪТНА ИНФРАСТРУКТУРА“ (ДП НКЖИ) 183
I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА 183
II. НОРМАТИВНА УРЕДБА 188
III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП НКЖИ 193
IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ 203
V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП НКЖИ 210
VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП НКЖИ 212
Б.7. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „ПРИСТАНИЩНА ИНФРАСТРУКТУРА“ (ДППИ) 214
I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА 214
II. НОРМАТИВНА УРЕДБА 220
III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДППИ 225
IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ 234

V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДППИ 241
VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДППИ 243
Б.8. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „РЪКОВОДСТВО НА ВЪЗДУШНОТО ДВИЖЕНИЕ“ (ДП РВД) 246
I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА 246
II. НОРМАТИВНА УРЕДБА 251
III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП РВД 254
IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ 261
V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП РВД 269
VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП РВД 270
Б.9. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „КАБИЮК“ 273
I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА 273
II. НОРМАТИВНА УРЕДБА 278
III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ПРЕДПРИЯТИЕТО 281
IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ 290
V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП „КАБИЮК“ 298
VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП „КАБИЮК“ 299
Б.10. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „НАУЧНО-ПРОИЗВОДСТВЕН ЦЕНТЪР“ (ДП НПЦ) 301
I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА 301
II. НОРМАТИВНА УРЕДБА 306
III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП НПЦ 312
IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ 318
V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП НПЦ 324
VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП НПЦ 325
Б.11-16. ШЕСТ ДЪРЖАВНИ ПРЕДПРИЯТИЯ ПО ЗАКОНА ЗА ГОРИТЕ 328
I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА 328
II. НОРМАТИВНА УРЕДБА 335
III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА 339
IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ 367
V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП ПО ЧЛ. 163 ОТ ЗГ 374
VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП ПО ЧЛ. 163 ОТ ЗГ 377
Б.17. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „БЪЛГАРО-ГЕРМАНСКИ ЦЕНТЪР ЗА

ПРОФЕСИОНАЛНО ОБУЧЕНИЕ“ – заличен търговец 378

СЪКРАЩЕНИЯ

АВп	Агенция по вписванията
АДФИ	Агенция за държавната финансова инспекция
АПК	Административнопроцесуален кодекс
АППК	Агенция за публичните предприятия и контрол
ГФО	Годишен финансов отчет
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“
ДАМТН	Държавна агенция за метрологичен и технически надзор
ДГС	Държавно горско стопанство
ДЛС	Държавно ловно стопанство
ДМА	Дълготрайни материални активи
ДП	Държавно предприятие
ДП БГЦПО	Държавно предприятие „Българо-германски център за професионално образование“
ДП БСТ	Държавно предприятие „Български спортен тотализатор“
ДП „Кабиюк“	Държавно предприятие „Кабиюк“
ДП НКЖИ	Държавно предприятие Национална компания „Железопътна инфраструктура“
ДП НПЦ	Държавно предприятие „Научно-производствен център“
ДППИ	Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“
ДП ПУДООС	Държавно предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда
ДП РАО	Държавно предприятие „Радиоактивни отпадъци“
ДП РВД	Държавно предприятие „Ръководство на въздушното движение“
ДП ФЗД	Държавно предприятие „Фонд затворно дело“
ДП УСЯ	Държавно предприятие „Управление и стопанисване на язовири“
ДР	Допълнителни разпоредби
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕС	Европейски съюз
ЕК	Европейска комисия
ЗА	Закон за администрацията
ЗБИЯЕ	Закон за безопасно използване на ядрената енергия
ЗВ	Закон за водите
ЗВОПС	Закон за вътрешния одит в публичния сектор
ЗГ	Закон за горите
ЗГВ	Закон за гражданското въздухоплаване
ЗДБ	Закон за държавния бюджет
ЗДС	Закон за държавната собственост
ЗЕУ	Закон за електронното управление
ЗЖТ	Закон за железопътния транспорт
ЗЖ	Закон за животновъдството
ЗЗЛПСПОИН	Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения
ЗЗТ	Закон за защитените територии
ЗИНЗС	Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗЛОД	Закон за лова и опазване на дивеча
ЗМПВВППРБ	Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и

	пристанищата на Република България
ЗНЗ	Закон за насърчаване на заетостта
ЗНФОИСУ	Закон за независимия финансов одит и изразяване на сигурност по устойчивостта
ЗООС	Закон за опазване на околната среда
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗПП	Закон за публичните предприятия
ЗПСК	Закон за приватизация и следприватизационен контрол
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗРАСРБ	Закона за развитието на академичния състав в Република България
ЗСП	Закон за Сметната палата
ЗССА	Закон за Селскостопанската академия
ЗСч	Закон за счетоводството
ЗФВС	Закон за физическото възпитание и спорта
ЗФУКПС	Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
ЗХ	Закон за хазарта
ИАГ	Изпълнителна агенция по горите
МЕ	министър/Министерство на енергетиката
МЗХ	министър/Министерство на земеделието и храните
МИИ	министър/Министерство на икономиката и индустрията
МЛС	места за лишаване от свобода
ММС	министър/Министерство на младежта и спорта
МОСВ	министър/Министерство на околната среда и водите
МП	министър/Министерство на правосъдието
МРРБ	министър/Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МСС	Международни счетоводни стандарти
МС	Министерски съвет
МТС	Министерство на транспорта и съобщенията
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НС	Народно събрание
НСИ	Национален статистически институт
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
ОИСР/OECD	Организация за икономическо сътрудничество и развитие/ Organisation for Economic Co-operation and Development
ПЗР	Преходни и заключителни разпоредби
ППЗПП	Правилник за прилагането на Закона за публичните предприятия
ПУД	Правилник за устройството и дейността
ПУФД	Правилник за устройството, функциите и дейността
СЗДП	Северозападно държавно предприятие
СП	Сметна палата
СЦДП	Северноцентрално държавно предприятие
СИДП	Североизточно държавно предприятие
ССА	Селскостопанска академия
ТЗ	Търговски закон
ТП	Териториално поделение
ТРРЮЛНЦ	Търговски регистър и регистър на юридическите лица с нестопанска цел
УП	Устройствен правилник
УС	Управителен съвет
ЦУ	Централно управление
ЦАИС-ЕОП	Централна автоматизирана информационна система – Електронни обществени поръчки
ЮЗДП	Югозападно държавно предприятие
ЮЦДП	Южноцентрално държавно предприятие
ЮИДП	Югоизточно държавно предприятие

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Част А	
Таблица 1.	Анализирани ДП към 31.03.2025 г.
Част Б	
1. ДП БСТ	
Таблица 1.1.	Показатели за приходи 2022-2024 г.
Таблица 1.2.	Показатели за разходи 2022-2024 г.
Таблица 1.3.	Общо приходи и разходи 2022-2024 г.
Таблица 1.4.	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП БСТ
2. ДП ФЗД	
Таблица 2.1.	Приходи и разходи на ДП ФЗД
Таблица 2.2.	Характер на дейността на ДП ФЗД
Таблица 2.3.	Показатели за приходи 2022-2024 г.
Таблица 2.4.	Показатели за разходи 2022-2024 г.
Таблица 2.5.	Общо приходи и разходи 2022-2024 г.
Таблица 2.6.	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП ФЗД
3. ПУДООС	
Таблица 3.1.	Източници на финансиране на ПУДООС
Таблица 3.2.	Характер на дейността на ПУДООС
Таблица 3.3.	Показатели за приходи 2022-2024 г.
Таблица 3.4.	Показатели за разходи 2022-2024 г.
Таблица 3.5.	Общо приходи и разходи 2022-2024 г.
Таблица 3.6.	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ПУДООС
4. ДП РАО	
Таблица 4.1.	Характер на дейността на ДП РАО
Таблица 4.2.	Показатели за приходи 2022-2024 г.
Таблица 4.3.	Показатели за разходи 2022-2024 г.
Таблица 4.4.	Общо приходи и разходи 2022-2024 г.
Таблица 4.5.	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП РАО
5. ДП УСЯ	
Таблица 5.1.	Характер на дейността на ДП УСЯ
Таблица 5.2.	Получени трансфери за приходи 2022-2024 г.
Таблица 5.3.	Показатели за приходи 2022-2024 г.
Таблица 5.4.	Показатели за разходи 2022-2024 г.
Таблица 5.5.	Бюджетно салдо 2022-2024 г.
Таблица 5.6.	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП УСЯ
6. ДП НКЖИ	
Таблица 6.1.	Приходи и разходи на ДП НКЖИ
Таблица 6.2.	Характер на дейността на ДП НКЖИ
Таблица 6.3.	Показатели за приходи 2022-2024 г.
Таблица 6.4.	Показатели за разходи 2022-2024 г.
Таблица 6.5.	Финансов резултат за 2022-2024 г.
Таблица 6.6.	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП НКЖИ
7. ДППИ	
Таблица 7.1.	Приходи и разходи на ДППИ
Таблица 7.2.	Характер на дейността на ДППИ
Таблица 7.1	Показатели за приходи на ДППИ за 2022-2024 г.
Таблица 7.2.	Финансов резултат на ДППИ за 2022-2024 г.
Таблица 7.6.	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДППИ
8. ДП РВД	
Таблица 8.1.	Приходи и разходи на ДП РВД
Таблица 8.2.	Характер на дейността на ДП РВД
Таблица 8.3.	Показатели за приходи на ДП РВД за 2022-2024 г.

Таблица 8.4.	Показатели за разходи на ДП РВД за 2022-2024 г.
Таблица 8.5.	Финансов резултат на ДП РВД за 2022-2024 г.
Таблица 8.6.	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП РВД
9. ДП „Кабиюк“	
Таблица 9.1.	Бюджетна прогноза по ведомствени и администрирани разходни параграфи на програмата (в хил. лв.)
Таблица 9.2.	Характер на дейността на ДП „Кабиюк“
Таблица 9.3.	Приходи на ДП „Кабиюк“ 2022-2024 г.
Таблица 9.4.	Разходи на ДП „Кабиюк“ 2022-2024 г
Таблица 9.5.	Финансов резултат на ДП „Кабиюк“ 2022-2024 г.
Таблица 9.6.	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП „Кабиюк“
10. ДП НПЦ	
Таблица 10.1.	Характер на дейността на ДП НПЦ
Таблица 10.2.	Приходи на ДП НПЦ 2022-2024 г.
Таблица 10.3.	Разходи на ДП НПЦ 2022-2024 г.
Таблица 10.4.	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП НПЦ
11-16. ШЕСТ ДП ПО ЧЛ. 163 ОТ ЗГ	
Таблица 11-16.1.	Актуално състояние на шестте ДП по чл. 163 от ЗГ
Таблица 11-16.2.	Цели и мерки за постигане на приоритет „Развитие на устойчив и жизнеспособен горски сектор
Таблица 11-16.3.	Характер на дейността на ДП по чл. 163 от ЗГ
11. СЗДП	
Таблица 11-16.4.1.	Приходи на СЗДП 2022-2024 г.
Таблица 11-16.4.2.	Разходи на СЗДП 2022-2024 г.
Таблица 11-16.4.3.	Финансов резултат на СЗДП 2022-2024 г.
12. СЦДП	
Таблица 11-16.5.1.	Приходи на СЦДП 2022-2024 г.
Таблица 11-16.5.2.	Разходи на СЦДП 2022-2024 г.
Таблица 11-16.5.3.	Финансов резултат на СЦДП 2022-2024 г.
13. СИДП	
Таблица 11-16.6.1.	Приходи на СИДП 2022-2024 г.
Таблица 11-16.6.2.	Разходи на СИДП 2022-2024 г.
Таблица 11-16.6.3.	Финансов резултат на СИДП 2022-2024 г.
14. ЮЗДП	
Таблица 11-16.7.1.	Приходи на ЮЗДП 2022-2024 г.
Таблица 11-16.7.2.	Разходи на ЮЗДП 2022-2024 г.
Таблица 11-16.7.3.	Финансов резултат на ЮЗДП 2022-2024 г.
15. ЮЦДП	
Таблица 11-16.8.1.	Приходи на ЮЦДП 2022-2024 г.
Таблица 11-16.8.2.	Разходи на ЮЦДП 2022-2024 г.
Таблица 11-16.8.3.	Финансов резултат на ЮЦДП 2022-2024 г.
16. ЮИДП	
Таблица 11-16.9.1.	Приходи на ЮИДП 2022-2024 г.
Таблица 11-16.9.2.	Разходи на ЮИДП 2022-2024 г.
Таблица 11-16.9.3.	Финансов резултат на ЮИЦП 2022-2024 г.
Таблица 11-16.10	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП по чл. 163 ЗГ

ЧАСТ А: ПРЕДСТАВЯНЕ НА ЦЕЛТА И ОБХВАТА НА АНАЛИЗА И НЕГОВАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Предмет на актуализацията

Предмет на настоящото е изготвяне на **„Актуализация на Анализа на създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон държавни предприятия за изясняване характера на тяхната дейност – предимно търговска или предимно публични функции и политики, одобрен с Решение № 231 от 18 март 2021 год. на Министерския съвет“**[1].

Необходимостта от актуализация на Анализа на създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон (ТЗ) държавни предприятия (ДП) за изясняване характера на тяхната дейност - предимно търговска или предимно публични функции и политики, изготвен през м. ноември 2020 г. от Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК) в съответствие с Решение № 483 на Министерския съвет (МС) от 16 юли 2020 г., издадено на основание § 2, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Закона за публичните предприятия (ЗПП), и впоследствие одобрен с Решение № 231 на МС от 18 март 2021 г. („Анализ“), се налага поради следните основни обстоятелства.

На първо място, в резултат от изготвянето на Анализа и последвалите решения, срещи и обсъждания между институциите, с Решение на МС № 1045 от 21.12.2022 г. е приета Програма за преобразуване на създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон държавни предприятия („Програма за преобразуване“), в която:

- за повечето ДП е предвидено преобразуване под формата на „*икономически обособено лице по чл. 13, ал. 4 от Закона за публичните финанси поради това, че осъществява предимно публични функции и политики*“;
- три ДП - Държавно предприятие „Българо-германски център за професионално обучение“ (ДП БГЦПО), Държавно предприятие „Управление и стопанисване на язовири“ (ДП УСЯ) и Държавно предприятие „Фонд затворно дело“ (ДП ФЗД), са определени за преобразуване в административни структури;
- за Държавно предприятие „Ръководство на въздушното движение“ (ДП РВД) е посочено запазване на сегашната правна форма;
- Държавно предприятие „Държавна петролна компания“ (ДП ДПК) е предвидено за закриване.

Със същото решение е определен 6-месечен срок, в който органите, упражняващи правата на държавата в съответните предприятия, следва да представят в МС за

[1] Подчертаванията, удебеленият и наклонен шрифт на различни места в текста е с цел да се акцентира и обърне внимание на ползващите анализа, в повечето цитати различният шрифт и маркиране са направени със същата цел.

одобряване график с конкретни действия и срокове, осигуряващи изпълнението на предвиденото в решението. До реализация на тази програма за преобразуване не се стига по отношение на по-голямата част от ДП, като до момента само ДП БГЦПО е трансформирано в административна структура и ДП ДПК е прекратено с изменение в Закона за държавните резерви и военновременните запаси.

От водената с Европейската комисия (ЕК) комуникация по повод изпълнението на мярка 236 „Приемане на програма за преобразуване на държавните предприятия, създадени със специални закони“ („Мярка 236“) от Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) може да се заключи, че според ЕК за част от ДП предвиденото в Програмата за преобразуване не отговаря на изложеното в Анализа, като има необходимост от преобразуване на някои ДП (напр. ДП БСТ и ДП ФЗД) в търговски дружества. Аналогично е становището на Комитета за корпоративно управление към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Работна група „Държавна собственост и приватизационни практики“, в чийто доклад за готовността и способността на България да прилага правните инструменти в рамките на компетентността на комитета и политиките и практиките на ОИСР се констатира, че „*окончателното решение на правителството за формите на преобразуване на част от държавните предприятия не отговаря на Анализа на създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ държавни предприятия, изготвен от АППК*.“[2]

С цел преодоляване на посочените разминавания и изпълнението на Мярка 236, в края на 2024 г. е постигнато разбирателство с ЕК за необходимостта от актуализация на Анализа, която да бъде представена на ОИСР за становище и въз основа на която да бъде изготвена нова програма за преобразуване на ДП[3].

В приетата и оповестена правителствена **Програма за управление на Република България за периода 2025-2029** г.[4], съдържаща приоритети, мерки и цели през визирания период, изрично е отразено следното (стр. 75), пряко свързано с темата:

Приоритет: Ускорено изпълнение на НПВУ

Цел: Изпълнение на ангажиментите на Република България след присъединяването към Валутния механизъм II и други свързани политики

Мерки:

¬ Актуализиране на анализа на създадените със специални закони държавни предприятия за изясняване на характера на осъществяваната от тях дейност;

¬ Приемане на нова програма за преобразуване на държавните предприятия,

[2] Позициите на ЕК и ОИСР са отразени в доклад на министъра на финансите относно напредъка в изпълнението на Програмата за преобразуване с цел своевременно изпълнение на приетите ангажименти от Плана за действие с мерки за адресиране на последващите ангажименти на Република България след присъединяването във Валутния механизъм II и от Националния план за възстановяване и устойчивост (https://www.zelenizakoni.com/sites/default/files/attachments/doklad.pdf) и в доклад на министъра на икономиката и индустрията, с който се внася проект на решение на МС за възлагане на изготвянето на актуализация на Анализа.

[3] Както е посочено в доклад на министъра на икономиката и индустрията, с който се внася проект на решение на МС за възлагане на изготвянето на актуализация на Анализа.

[4] https://www.gov.bg/special/bg/pravitelstvo/programa-za-upravlenie-na-republika-balgariya-za-perioda-2025-%E2%80%93-2029-g/programa-za-upravlenie-na-republika-balgariya-za-perioda-2025-%E2%80%93-2029-g

създадени със специални закони.

На следващо място, наред с посоченото по-горе, Анализът следва да бъде актуализиран с оглед на редица промени, настъпили през последните няколко години, и натрупаните в този период данни за функционирането на ДП, включително финансово-икономическите показатели за дейността им, така че да бъде преценено какъв е ефектът на тези обстоятелства върху характера на дейността на ДП. В тази връзка в актуализацията на Анализа следва да бъдат отразени:

- релевантните нормативни и ненормативни актове, приети или изменени след неговото изготвяне, в това число новите моменти в Насоките на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия в изданието им от 2024 г.[5] („Насоките на ОИСР“);
- актуална финансово-икономическа информация от Годишни финансови отчети (ГФО) и други документи, съдържащи данни за 2022, 2023 и 2024 г., одитните доклади на Сметната палата (СП) за извършени одити на анализираните ДП от последните години и др.п.;
- коментарите и препоръките на ЕК и ОИСР по Програмата за преобразуване и Анализа, актуалното съответствие на анализираните ДП с основните принципи на Насоките на ОИСР и друга информация от значение за целите на Анализа.

2. Изходна информация и документи, въз основа на които е изготвена актуализацията на Анализа

При изготвянето на настоящата актуализация са взети предвид относимите към характера на задачата **нормативни актове на националната правна уредба**, които са разгледани на съответното систематично място. Това са:

- общи нормативни актове - ЗПП и правилника за неговото прилагане, ТЗ, Закон за публичните финанси (ЗПФ), Закон за счетоводството (ЗСч), Закон за администрацията (ЗА), Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), Закон за обществените поръчки (ЗОП) и др.;
- закони със специален характер - основно тези, с които са създадени и уредени анализираните ДП: Закон за хазарта (ЗХ), Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС), Закон за опазване на околната среда (ЗООС), Закон за безопасно използване на ядрената енергия (ЗБИЯЕ), Закон за водите (ЗВ), Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВППРБ), Закон за железопътния транспорт (ЗЖпТ), Закон за гражданското въздухоплаване (ЗГВ), Закон за горите (ЗГ), Закон за животновъдството (ЗЖ), Закон за Селскостопанската академия (ЗССА);
- подзаконови нормативни актове - правилници и наредби по прилагането на общи и специални закони, в т.ч. устройствени правилници.

За целите на актуализацията са анализирани и редица **актове на правото на**

[5] https://www.oecd.org/bg/publications/2024_eba3cf5f-bg.html

Европейския съюз: първично право на ЕС - Договор за ЕС и Договор за функциониране на ЕС, Харта на основните права на ЕС, основни принципи; вторично право на ЕС - директиви, които са опосредени чрез националната нормативна уредба в процеса на тяхното транспониране, както и множество регламенти, които са с пряко приложение за държавите членки и с признат приоритет пред националното законодателство, което не трябва да им противоречи - доколкото и когато имат по-пряко отношение към дейността на съответно ДП.

За изследваната тема от важно значение са и редица **ненормативни актове**, в това число Насоките на ОИСР, актуалните доклади на органи на ЕС за България, стратегически и програмни документи с национален, отраслов, секторен или друг характер като НПВУ[6], документи на международни организации в съответната област, когато и доколкото имат значение за правосубектността и дейността на анализираното държавно предприятие[7], одитните доклади на СП за извършени одити на анализираните ДП от последните години, ГФО и други документи.

Ползвани са актуална информация, финансово-икономически данни и становища от министерствата и ДП, представени за целите на актуализацията на Анализа. В работата са ползвани и публичнодостъпни източници за проверка и доказване на актуалността и верността на факти и обстоятелства от значение за правния статут, дейностите, финансирането и други елементи от значение за анализираните ДП, сред които вписванията и обявяванията по партидите на ДП в търговския регистър (ТРРЮЛНЦ), воден от Агенцията по вписванията (АВп), информация от интернет страницата на Министерството на финансите (МФ), от интернет страницата на СП, от интернет страниците на ресорните министерства, на самите ДП и др. Във всички случаи на ползване на данни и информация техните източници са цитирани, а когато е приложимо са поставяни линкове към съответната публичнодостъпна информация.

Разгледаните в този анализ документи и данни с финансово-икономически характер са със съдържание, **актуално към 31 декември 2024 г.**, а анализираните закони, други нормативни и ненормативни актове, информация и документи са в редакцията им, съответно със съдържание, актуални към **31.03.2025 г.**

II. ЦЕЛ И ОБХВАТ НА АНАЛИЗА

1. Цел на анализа

1.1. Съгласно Закона за публичните предприятия (ЗПП)

Общи положения по ЗПП

Приетият през 2019 г. ЗПП урежда начина за определяне на държавната политика в областта на публичните предприятия, дефинира обхвата на категорията публични предприятия и въвежда нарочна обща уредба към тях. Целта на закона да въведе нови стандарти за управление на публичните предприятия е пряко свързана с ползване на

[6] Наличен с актуална информация на https://nextgeneration.bg/14.
[7] Например Corporate Governance of State-Owned Enterprises, a Toolkit, WORLD BANK GROUP, 2014, https://openknowlege.worldbank.org/handle/10986/20390

„*най-доброто от международния опит и добри практики в съответствие с Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за корпоративното управление на публичните предприятия*“[8]. Самият законопроект е резултат на изпълнението на проект за техническа помощ с ЕК и ОИСР от 2018 г., като законът изрично дефинира, че „стандарти за добро корпоративно управление“ са стандартите, включени в Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за корпоративно управление на публичните предприятия (§ 1, т. 10 от ДР на ЗПП).

Институционалната рамка на закона запазва правомощията на МС да упражнява правата на държавата в публичните предприятия, респективно определянето на съответните ресорни министри като принципали на търговските дружества и ДП. Изцяло нов момент са възложените правомощия на АППК да изпълнява функциите на звено, което осъществява координацията на държавната политика по отношение на публичните предприятия, наблюдава и докладва на МС за нейното изпълнение, като изпълнява дейностите по чл. 12 от ЗПП.

При новата уредба на публичните предприятия както ресорните министри, така и АППК имат своята роля и правомощия, а процесът по нейното прилагане се ръководи и насочва от МС като висш орган на изпълнителната власт, който определя и осъществява общата и отрасловите политики в рамките, определени със съответните общи и специални закони.

Действието на закона е занапред, но той въвежда и механизми за съобразяване на новите правила и за привеждане в съответствие с тях на заварените от него публични предприятия, включително съществуващите ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, създадени със специални закони. Разбираемо е, че този процес е свързан с необходимостта от преценка на редица обстоятелства за вземане на обосновани и законосъобразни решения, както и период, през който постепенно и ефективно да се провеждат действия за тяхното изпълнение.

По отношение на ДП, създадени на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ със специални закони, тъй като не са променени с приемането на ЗПП остава водеща уредбата на съответния специален закон, определящ правомощията на отрасловия министър по отношение на съответното ДП, неговите статут, дейност, управление и др., а общите правила на ЗПП се прилагат, доколкото друго не е уредено.

Анализ на дейността на ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ в контекста на ЗПП

Изготвянето на настоящия анализ е пряко свързано със и произтича от § 2 от ПЗР на ЗПП. По същество разпоредбата урежда две отделни изисквания.

Първото изискване е новосъздаваните ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ да не извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба (§ 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП).

Това правило, указващо кога не може да се създават посочените правни субекти, е насочено занапред и на пръв поглед няма пряко отношение към настоящия Анализ,

[8] Цитатът е от Мотивите към Законопроект за публичните предприятия рег. № 902-01-27 от 05.06.2019 г., внесен от МС, наличен на интернет страницата на НС на адрес https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157027.

касаещ вече съществуващите ДП. Но по същество е от важно значение, тъй като изразява принципното разбиране на законодателя, че дадено ДП може да бъде създадено и да функционира като такова, стига дейността му да отговаря на посоченото законово ограничение. Следователно, след като ЗПП допуска и занапред съществуването на ДП, които осъществяват някаква стопанска дейност (освен ако дейността е предимно стопанска и може да се осъществява от частен оператор с цел печалба), то не би следвало да има пречка съществуващите ДП, чиято дейност не е предимно търговска, да запазят досегашната си правна форма. Този извод се подкрепя и от второто законово изискване, касаещо „заварените“ ДП, които осъществяват предимно търговска дейност, а именно предвиденото задължително преобразуване на ДП с този вид дейност в еднолични търговски дружества по реда на част втора, дял трети, глава шестнадесета, раздел III на ТЗ (§ 2, ал. 3 от ПЗР на ЗПП). Допълнителен аргумент, че волята на законодателя е да направи задължително преобразуването само на ДП, чиято дейност има предимно търговски характер, а за останалите да даде възможност за запазване на правноорганизационната им форма, може да бъде изведен от мотивите към Закона за изменение и допълнение на Закона за железопътния транспорт[9], където е обоснована отмяната на § 2, ал. 4 от ПЗР на ЗПП. Отменената ал. 4 предвиждаше ДП, създадени със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, които осъществяват предимно публични функции и политики, да се реорганизират в административни структури при спазване на действащата нормативна уредба или да бъдат включени в консолидираната фискална програма съгласно чл. 13, ал. 4 или чл. 171 от ЗПФ. Нейната отмяна е мотивирана с наличието на ДП, като са визирани конкретно трите ДП от отрасъл транспорт, „*за които в резултат на извършения анализ по § 2, ал. 2 е установено, че осъществяват предимно публични функции и политики* ***и е целесъобразно да запазят правноорганизационната си форма на държавни предприятия***“.

Разгледани в съвкупност, цитираните законодателни решения насочват към заключението, че:

- единствената хипотеза на задължително преобразуване на ДП по ЗПП е тази на ДП, чиято дейност има предимно търговски характер, като те трябва да бъдат преобразувани в еднолични търговски дружества;

- във всички останали случаи, при условие, че ДП не осъществяват предимно търговска дейност, законът оставя на преценката на съответните компетентни органи под каква правна форма да продължат да функционират те, като възможностите са: а) да продължат да съществуват под формата на ДП; б) да бъдат реорганизирани в административни структури или в) да бъдат включени в консолидираната фискална програма по ЗПФ. Тук не се разглеждат други елементи, с които могат да бъдат усложнени някои от хипотезите, като преструктуриране напр. с отделяне и прехвърляне на дейности на други субекти, вътрешни организационни промени и др.п., каквито вероятно биха се наложили или преценени за целесъобразни при един или друг подход.

1.2. Съгласно Насоките на ОИСР

[9] Обн., ДВ, бр. 11 от 2021 г.

Както вече неколкократно бе посочено, особено значение и пряка връзка с предмета и целта на ЗПП, съответно за този актуализиран анализ, имат актовете на ОИСР, като на първо място такъв е Насоки на ОИСР за корпоративно управление.

Съгласно уводната част на документа, Насоките на ОИСР са *„препоръки към правителствата за това как да се гарантира, че държавните предприятия функционират ефективно, прозрачно и по отчетен начин. Това е международно приетият стандарт, според който правителствата упражняват функцията за държавна собственост, така че да избегнат капаните както на пасивното отношение към собствеността, така и на прекомерната държавна намеса.“* Те имат за цел да:

- направят държавата професионален собственик;
- осигурят функционирането на държавните предприятия на основата на принципите на ефективност, прозрачност и отчетност, подобни на тези на частните предприятия с добра корпоративна практика; и
- гарантират, че конкуренцията между държавните предприятия и частните предприятия, когато тя е налице, се провежда при равни условия.

Изпълнението на тези цели е залегнало в установените основни принципи, които са важна част от анализа за всяко отделно ДП, представен в следващата част.

В Насоките на ОИСР се признава, че „*не съществуват универсални решения*“, доколкото различните правни и административни традиции могат да изискват различна уредба. Поради това препоръките в документа **са ориентирани към резултати,** което означава, че **ролята на правителствата е да решат как да постигнат препоръчваните резултати**.

Относно обхвата и относимостта на Насоките на ОИСР важно значение има разбирането, което се влага в понятието „държавно предприятие“. В Насоките на ОИСР и в други документи на организацията не се има предвид аналогичното понятие в България за ДП в тесен смисъл, а се визира целият сектор на държавни предприятия, поради което това понятие по-скоро съответства на цялата категория публични предприятия съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗПП с държавно участие. За целите на Насоките на ОИСР терминът „държавно предприятие“ е определен като *„[в]сяко предприятие, признато от националното право за предприятие и в което държавата упражнява собственост или контрол“*, което *„включва акционерни дружества, дружества с ограничена отговорност и командитни дружества“,* както и *„създадени със закон предприятия с тяхната юридическа правосубектност, установени чрез специфично законодателство […], ако тяхното предназначение и дейности или големи части от тяхната дейност са предимно икономически.“*

От дефиницията е видно, че създадените със специални закони субекти се разглеждат като държавни предприятия по смисъла на Насоките на ОИСР с уговорката тяхното предназначение и дейности или големи части от тяхната дейност да са предимно икономически. Поради това при разглеждане на отделните ДП елемент на изрично установяване е дали тяхното предназначение и дейности или голяма част от

извършваните дейности са предимно икономически/с търговски характер.

Съществено е значението, което се влага в понятието „**икономическа дейност**“ съгласно Насоките на ОИСР – „*дейност […], която включва предлагане на стоки или услуги на даден пазар и която може поне по същество да се извършва от частен оператор, за да се реализират печалби.“* В допълнение, според Насоките на ОИСР:

- пазарната структура (например независимо дали се характеризира с конкуренция, олигопол или монопол) не е решаваща, за да се определи дали дадена дейност е икономическа;
- задължителните потребителски такси, налагани от правителството, обикновено не следва да се разглеждат като продажба на стоки и услуги на пазара;
- икономическите дейности се осъществяват най-вече на пазари, където вече се осъществява конкуренция с други предприятия или където може да възникне конкуренция при съществуващите закони и разпоредби.

На следващо място, в Насоките на ОИСР се приема, че целите на обществената политика са тези, които облагодетелстват обществения интерес в рамките на съответната юрисдикция. Те могат да включват изпълнението на обществени задължения, както и други специални задължения, поети в обществен интерес, които могат да бъдат определени в допълнение към финансовите цели за ефективност. В много случаи целите на обществената политика биха могли да бъдат постигнати чрез правителствени агенции, но са възложени на ДП от съображения за ефективност или по други причини.

Насоките са приложими за всички ДП, които упражняват икономическа дейност, включително държавни банки и други финансови институции. Дейностите, извършвани в обществен интерес, без да се цели реализирането на печалба или само за покриване на разходите, обикновено не се считат за икономически дейности. Прилагането им трябва да се основава на концепцията за гъвкавост и пропорционалност, като се вземат предвид размерът, обстоятелствата и степента на търговска ориентация на ДП.

Насоките по принцип не се прилагат за субекти, чиято цел е да изпълняват функция, обикновено приписвана на правителството (например централни банки, регулаторни агенции), дори ако съответните субекти имат корпоративна правна форма. ДП, които изпълняват само задължения за обществена услуга, трябва да прилагат съответните разпоредби на Насоките на ОИСР, особено в областите на управление, устойчивост, интегритет и прозрачност. Субектите, отговорни за управлението на предприятия на поднационално ниво, трябва да се стремят да прилагат като основен принцип колкото се може повече от посочените в Насоките на ОИСР препоръки, когато е приложимо, включително по отношение на честната конкуренция на пазара.

Водещите положения на Насоките на ОИСР са систематизирани в VII глави, пояснени с анотации по всяка от тях, и са приложени като методически подход в анализите на отделните ДП в Част Б.

С направеното през 2024 г. **преразглеждане** на Насоките на ОИСР сред основните цели е добавена нова такава, насочена към допринасяне за стабилността, устойчивостта и

създаването на дългосрочна стойност на ДП. Включена е нова глава, озаглавена „Държавни предприятия и устойчивост“, съдържаща препоръки относно ролята на държавните собственици при определянето на очакванията за устойчивост за ДП; прозрачност и оповестяване по отношение на устойчивостта; ролята на управителните съвети при определянето на целите за устойчивост и надзора върху изпълнението; отношенията със заинтересованите страни и отговорното бизнес поведение. Тъй като това е изцяло нов момент, принцип и набор от правила за прилагане, следва да се обмисли по какъв начин да бъде подходящо имплементиран в националното законодателство[10], напр. чрез допълнение на ЗПП и/или ППЗПП, ако е необходимо в допълнение на промените в ЗСч от 2024 г.[11], съответно отразяване в Политиката за участие на държавата в публичните предприятия, в други отраслови и секторни стратегии и програми и т.н., за да се насочи, унифицира и улесни правилното разбиране и прилагане на тези правила на ниво публично предприятие, в т.ч. от анализираните ДП.

1.3. Съгласно оценката за състоянието на ДП

Към момента на влизането си в сила ЗПП заварва група предходно създадени и действащи ДП, които именно са обект на анализа. Тъй като при тяхното създаване не са съществували законодателство и изисквания като въведените със ЗПП, разбираемо се възприема, че трябва да се работи за привеждане на тези ДП в съответствие с принципите, целите и регулациите на новата уредба.

По същество това е израз и част от по-общия стремеж да се постигне реално подобрение на целия сектор на публичните предприятия у нас като важен фактор за конкурентоспособност на националната икономика. Някои от визираните в този анализ ДП са с важно и доминиращо за съответните отрасли/сектори значение и възприемането на относимите добри практики за корпоративно управление чрез механизми за повишаване на ефективността на тяхното управление и дейност, прилагането на правилата за публичност, прозрачност, отговорност, ефикасен контрол, независимост от държавата, професионално отговорно управление и т.н. би подобрило тяхната дейност и защитило в по-голяма степен обществения интерес.

Тук е важно уточнението, че разглежданите ДП са създадени с отделни специални закони и новите правила на общия ЗПП са приложими към тях тогава, когато в специалния закон

[10] С промени в Закона за счетоводството от 2024 г. (обн., ДВ, бр.79 от 2024 г.) са въведени нови моменти, които не произтичат от Насоките на ОИСР, а транспонират две директиви, едната от които е т.нар. Счетоводна директива, която въвежда нови правила и изисквания в контекста на устойчивостта по отношение на счетоводното отчитане; приети са съответни с това промени и в ЗНФОИСУ.

[11] Промените произтичат от Директива (ЕС) 2022/2464, съгласно които по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта са въведени изисквания към тях за засилен анализ на социално-икономическото въздействие като резултат от икономическата дейност и се разширява докладваната до момента нефинансова информация. Отчитаната във връзка с устойчивостта информация включва фактори в областта на опазването на околната среда, социалните права и правата на човека, и управленските въпроси. Въвежда се задължение за включване в доклада за дейността на раздел с информация за въпросите по устойчивостта (отчет за устойчивостта) и др. Тези изисквания са в сила за предприятията от обществен интерес за отчетна година 2025 г., т.е. предстои при следващото годишно отчитане през 2026 г., за „големите“ с 1 г. по-късно.

няма уредено нещо друго[12]. В следващата Част Б при разглеждането на отделните ДП е представена информация за постигнатото съответствие с изискванията на ЗПП и ППЗПП, респективно с принципите на ОИСР за всяко от тях, включително когато различното положение се дължи на нарочна уредба в специален закон, която се отклонява от ЗПП и не е извършено синхронизиране на уредбите. В тази връзка за повечето от анализираните ДП се установява, че на практика се прилагат от принципалите и от самите предприятия повечето или поне съществена част от правилата на ЗПП основно по отношение управителните съвети и за оповестяване и публичност.

Констатациите общо за публичните предприятия, част от които са ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, или конкретно за отделни ДП, направени от авторитетни европейски институции като ЕК, в различни документи както към 2020 г., когато е изготвен първоначалният Анализ, така и последващи, са за незадоволително състояние и дори са критични, въпреки че някои отчитат предприемането на мерки в правилната посока, включително с приемането през 2019 г. на ЗПП и последващи действия.

Това е видно от краткото представяне на документи на ЕС от 2019 г. и по-късно, чийто контекст е от принципно значение за целите, разбирането и прилагането на ЗПП, респективно за анализа на създадените със специални закони ДП и за последващите действия на компетентните национални институции в тази връзка:

- Съображение 8 от преамбюла на **Препоръка на Съвета от 9 юли 2019 г. относно националната програма за реформи на България за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2019** г.[13], изготвена след Доклада за България за 2019 г., е посветено на ДП[14]. Общата констатация е, че *„[д]ържавните предприятия страдат от слабо корпоративно управление, което се отразява в голяма степен върху техните икономически показатели. В момента се провежда реформа на нормативната уредба в областта на корпоративното управление на държавните предприятия в сътрудничество с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и с подкрепата на Службата на Европейската комисия за подкрепа на структурните реформи. Целта на реформата е да се отстранят съществуващите слабости чрез привеждане на националното законодателство в съответствие с Насоките на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия. Въвеждането и ефективното прилагане на уредбата ще осигури приемственост и ще бъде от критично значение за успеха на реформата.“*. Съответно в направените препоръки към България за действия през 2019 и 2020 г. в т. 1, предложение второ е включено и да *„модернизира*

[12] Съгласно общото правило на чл. 11, ал. 2 от Закона за нормативните актове *„когато е дадена обща уредба на определена материя, особен закон може да предвиди отклонения от нея само ако това се налага от естеството на обществените отношения, уредени от него“*.
[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H0905(02)
[14] Отново следва да се уточни, че тук и в други документи на ненационални институции и организации под държавни предприятия се разбира по-широката категория на публичните предприятия, както е посочено и на други места.

корпоративното управление на държавните предприятия чрез приемането и привеждането в действие на бъдещото законодателство".

- В **Доклада за България за 2020 г., придружаващ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка и Еврогрупата, Европейски семестър 2020 г.: оценка на напредъка в структурните реформи, предотвратяването и коригирането на макро-икономическите дисбаланси и резултати от задълбочените прегледи в съответствие с Регламент (ЕС) № 1176/2011**[15] е оценено положително постигането на известен напредък в изпълнението на специфичните за държавата препоръки за 2019 г. (съгласно приложението), включително по отношение на *„модернизирането на уредбата за корпоративно управление на държавните предприятия в съответствие с международните добри практики“* (в резюмето на доклада, но и по-нататък). Същевременно, като все още предстоящо по отношение на основни структурни въпроси, сочещи конкретни предизвикателства за българската икономика, е посочено: *„В ход е мащабна реформа на уредбата за корпоративно управление на държавните предприятия. Тя има за цел да отговори на съществените предизвикателства, свързани с тяхното функциониране и управление. Беше приет закон за цялостно преразглеждане на уредбата и принципите за корпоративно управление на тези предприятия. Реформата ще бъде напълно завършена едва след като бъдат изготвени и приведени в действие подзаконовите актове.“* В т. 4.1.3 е отделено изрично място на ДП[16] с констатацията, че *„[р]езултатите на държавните предприятия в България продължават да будят безпокойство“.* Посочени са и по-съществени слабости на корпоративното управление, като: слаби координация и наблюдение на собствеността; не винаги независими управителни съвети, квалифицирани и определени по прозрачен начин; ограниченото разкриване на информация; случаите на липса на равни условия на конкуренция с частния сектор (вж. ОИСР, 2019а). Сочи се отново провеждането на *„мащабна реформа на уредбата за корпоративно управление на ДП“,* инициативата за която е част от плана за действие на правителството, целящ то да се подготви да кандидатства за Валутния механизъм II (ERM II). Подчертано е значението на новата законодателна уредба на публичните предприятия и това е признато като елемент на усилията за подобряване на състоянието и преодоляване на негативните страни, а за постигане на целения ефект се сочи именно нейното „*привеждане в действие*“.
- Дали през последвалия период на прилагане на нормативната уредба на публичните предприятия европейските институции установяват положително развитие търсим в констатациите в по-актуални документи. Последният изготвен до момента е годишният доклад на ЕК, озаглавен **Доклад за България за 2024 година, придружаващ Препоръка на Съвета относно икономическата,**

[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0501

[16] В този доклад понятието „държавни предприятия“ също не се ползва в тесния смисъл, вложен в § 2 от ПЗР на ЗПП, а се има предвид целият сектор на публичните предприятия.

социалната, трудовата, структурната и бюджетната политика на България[17] от 19.06.2024 г. (работен документ на службите на Комисията). С уговорката, че в повечето случаи отново се говори за ДП в смисъла на всички публични предприятия, макар да има и изрично позоваване на създадените със специален закон ДП, се определя по-скоро общото им негативно влияние върху стопанската среда в България, която „*е възпрепятствана и от значителното влияние на държавните предприятия (ДП) върху икономиката, което е голямо и засяга стратегически сектори като енергетиката, транспорта и водоснабдяването.*“ В доклада се сочи още следното: „*Налице са значителни разлики между резултатите на българските държавни предприятия, но като цяло рентабилността им е относително слаба. Уредбата за тяхното управление остана слаба поради забавеното изпълнение на реформите, включително в рамките на плана за възстановяване и устойчивост. В съчетание с ниската производителност на труда това възпрепятства конкурентоспособността на българската икономика*.“

Това по-общо становище е конкретизирано по-нататък в раздел „Изпълнение на ключови реформи и инвестиции чрез използване на инструментите на ЕС“, където вече се сочат изрично ДП, създадени със специален закон като отделна целева група и се правят следните наблюдения: „*България все още не е осъществила възлови реформи на стопанската среда в рамките на ПВУ, включително в областта на [...] управлението на държавните предприятия и обществените поръчки. Те се отнасят по-специално до [...] преобразуването на държавните предприятия, създадени със специални закони [...]“,* а очакванията са тези реформи да имат ефект за подобряване на стопанската среда в страната и да окажат положително въздействие върху нейната конкурентоспособност. В раздел „Бъдещи приоритети“ се констатира: „*Държавните предприятия (ДП) продължават да представляват основна част от икономиката в стратегически сектори като енергетиката и транспорта, а процесът на реформи се проточи. За да се повиши конкурентоспособността на България, са необходими допълнителни действия, за да се гарантира изпълнението на започнатите реформи. Със Закона за публичните предприятия, приет през 2019 г., се определят важни приоритети, по-специално за подобряване на структурата на корпоративно управление, мониторинга и прозрачността на корпоративното управление в съответствие с Насоките на ОИСР относно корпоративното управление на ДП. Сред най-важните реформи са ... ангажиментите по ПВУ и ERM II, като например разработване на политика на държавната собственост, публикуването на годишни агрегирани доклади, определянето на подходящи правила и процедури за конкурентен подбор и назначаване на управителните съвети на ДП и преобразуване на ДП, създадени със специални закони, чиято управленска структура не е в съответствие с Търговския закон. Много от тях*

[17] Наличен на https://publications.europa.eu/resource/cellar/6f392101-2ee8-11ef-a61b-01aa75ed71a1.0002.03/DOC_1, както и на интернет страницата на МФ на адрес https://www.minfin.bg/bg/867.

вече са изпълнени, но ***напредъкът по някои елементи, по-специално преобразуването на ДП, създадени със специални закони, е в застой***.“ Сред мерките за справяне с редица структурни предизвикателства във взаимодействие с други фондове на ЕС, вкл. фондовете на политиката на сближаване, се сочат „*реформи в областта на върховенството на закона, обществените поръчки и управлението на държавните предприятия*“.

2. Обхват на анализа

Предметният обхват на актуализацията на анализа включва отделни анализи на съществуващите към края на 2024 г. шестнадесет ДП. При изготвянето на самия Анализ са разгледани същият брой ДП, определени като заварени от ЗПП. Единствените разлики в предметния обхват на първоначалния Анализ и настоящата му актуализация се свеждат до отпадането на ДП БГЦПО, което, както вече бе посочено по-горе, е преобразувано и прекратено като ДП, за което е представена кратка информация, и включването на Държавно предприятие „Научно-производствен център“ от системата на МЗХ, което не е било обект на предходното разглеждане.

Включените в актуализацията на Анализа ДП са посочени в таблица № 1 с отрасловите министерства, в чиито ресори са и специалния закон, с който всяко от тях е създадено и се уреждат неговия статут, управление, дейност и т.н.

Таблица № 1. Анализирани ДП към 31.03.2025 г.

Министерство	Държавно предприятие	Специален закон
Министерство на младежта и спорта (ММС)	ДП „Български спортен тотализатор“ (ДП БСТ)	ЗХ (отм.) и ЗХ
Министерство на правосъдието (МП)	ДП „Фонд затворно дело“ (ДП ФЗД)	ЗИН (отм.), ЗИНЗС
Министерство на околната среда и водите (МОСВ)	ДП „Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда“ (ПУДООС)	ЗООС
Министерство на енергетиката(МЕ)	ДП „Радиоактивни отпадъци“ (ДП РАО)	ЗБИЯЕ
Министерство на икономиката и индустрията (МИИ)	ДП „Управление и стопанисване на язовири“ (ДП УСЯ)	ЗВ
Министерство на транспорта и съобщенията (МТС)	ДП „Пристанищна инфраструктура“ (ДППИ)	ЗМПВВППРБ
	ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (ДП НКЖИ)	ЗЖпТ
	ДП „Ръководство на въздушното движение“ (ДП РВД)	ЗГВ
Министерство на земеделието и храните (МЗХ)	ДП „Кабиюк“	ЗЖ
	ДП „Научно-производствен център“ (ДП НПЦ)	ЗССА
	„Северозападно държавно предприятие“ - гр. Враца (СЗДП)	ЗГ
	„Северноцентрално държавно предприятие“ - гр. Габрово (СЦДП)	ЗГ
	„Североизточно държавно предприятие“ - гр. Шумен (СИДП)	ЗГ
	„Югозападно държавно предприятие“ - гр. Благоевград (ЮЗДП)	ЗГ
	„Югоизточно държавно предприятие“ - гр. Сливен (ЮИДП)	ЗГ

	„Южноцентрално държавно предприятие“ - гр. Смолян (ЮЦДП)	ЗГ
Министерство на труда и социалната политика (МТСП)	ДП„Българо-германски център за професионално обучение“ (ДП БГЦПО)	ЗНЗ

От посоченото се установява, че:

- 5 министерства (ММС, МП, МОСВ, МЕ и МИИ) имат в ресора си само по едно ДП, създадено със специален закон;
- 1 министерство (МТС) има три ДП, всяко създадено с отделен специален закон, и
- 1 министерство (МЗХ) има осем ДП, от които шест са създадени със ЗГ, едно със ЗЖ и едно със ЗССА.

За пълнота на информацията, както и за очертаване на важна тенденция трябва да се каже накратко, че през годините назад е имало много по-голям брой ДП с различен период на съществуване под тази правна форма. За създаване на ДП чрез преобразуване на предходни организации е приеман нарочен Закон за преобразуване на строителните войски, войските на Министерството на транспорта и войските на Комитета по пощи и далекосъобщения в държавни предприятия (отм.)[18], с който са създадени три ДП чрез преобразуване на визираните организации от военен тип, а няколко години по-късно те са преобразувани в търговски дружества. С чл. 24 от Закона за горите от 1997 г. (отм.) през 2008 г. са създадени повече от сто ДП - държавни горски и ловни стопанства, а със ЗЛОД години по-рано – около 40 държавни дивечовъдни станции/държавни ловни стопанства, които са преструктурирани с действащия ЗГ през 2011 г. като териториални поделения на съществуващите понастоящем 6 ДП по чл. 163 от ЗГ. Със ЗССА през 2008 г. в състава на Селскостопанската академия (ССА) са създадени 22 ДП – опитни станции и бази, 16 от които през 2018 г. са прекратени като самостоятелни юридически лица и са с универсален правоприемник ДП НПЦ, 4 са преобразувани като научни центрове към ССА, а 2 – като звена към съответни институти. Последни по време промени са свързани със създаденото през 2021 г. ДП ДПК, което е прекратено през 2023 г., и ДП БГЦПО, което е преобразувано и прекратено като ДП през м. август 2024 г.

Видно е, че преди 15-20 г. са съществували над 160 самостоятелни правни субекти със статут на ДП, а в момента такива са само 16 на брой. Тази кратка информация очертава ясна тенденция за съществено намаляване на броя на създадените със специален закон ДП, в огромната си част което е извършено преди приемането на ЗПП, който заварва по-малко от 20 ДП, която тенденция продължава и в периода на неговото действие.

3. Подход (методология) за извършване на анализа

3.1. Законови предпоставки за преобразуване на ДП

Изготвянето на анализа е обвързано от законодателния подход на ЗПП към ДП, който се изразява в следната последователност и условия, съдържащи се в § 2 от ПЗР на ЗПП.

Първата стъпка се състои в изготвянето на анализ на ДП, създадени със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, целта на който анализ е изясняването на

[18] Обн., ДВ, бр. 57 от 2000 г., законът е отменен в края на 2012 г., ДВ, бр. 103 от 2012 г.

характера на осъществяваната от тях дейност - предимно търговска или предимно публични функции и политики. Анализът е ангажимент на АППК и се представя на МС за одобрение.

Като втора стъпка въз основа на анализа, изготвен от АППК, МС да приеме програма за преобразуване на ДП, в която се определя каква да бъде правната форма на съответните ДП занапред и какви действия/срокове са необходими в тази връзка.

Както бе разгледано в т. 1.1 по-горе, хипотезите за преобразуване на ДП са определени първоначално в § 2, ал. 3 и 4 от ПЗР на ЗПП в зависимост от това, дали дадено ДП осъществява предимно търговска дейност или предимно публични функции и политики. В първия случай ДП задължително следва да бъде преобразувано в еднолично търговско дружества по реда на част втора, дял трети, глава шестнадесета, раздел III на ТЗ (§ 2, ал. 3 от ПЗР на ЗПП). Във втория случай - се реорганизират в административни структури или се включват в консолидираната фискална програма съгласно чл. 13, ал. 4 или чл. 171 от ЗПФ (§ 2, ал. 4 от ПЗР на ЗПП), като след отмяната през 2021 г. на ал. 4 липсва разпоредба за задължително преобразуване и/или нарочно установен ред как да се процедира при ДП, чиято дейност е свързана с повече публични функции и политики. Последното не означава невъзможност/забрана да бъде извършена промяна на такова ДП, вкл. реорганизация и трансформиране в административна структура или включване в консолидираната фискална програма. Но така остава напълно приложима и правната възможност за запазване на правноорганизационната форма на ДП, в т.ч. подкрепена и по аргумент от § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП, която допуска и занапред създаването на ДП, стига дейността им да не е предимно стопанска.

Към момента на изготвяне на Анализа от 2020 г. § 2, ал. 4 от ПЗР на ЗПП не е била отменена, но и тогава се разглежда хипотеза част от ДП да запазят правната си форма и с подчертана препоръка за въвеждане към тях на съответните регулации на ЗПП и ППЗПП с цел подобряване на дейността и управлението им, както и да се постигне съответствие с Насоките на ОИСР, доколкото това все още не е било направено в нужната пълнота.

Мнението на секретариата на ОИСР по този въпрос изглежда да е различно, предвид на становището, изразено относно Анализа, съдейки от придружителното писмо на директора на Дирекция „Финансови и корпоративни въпроси“, където се казва: „*Екипът за оценка на ОИСР не може да приеме позицията, възприета от документа, според която запазването на статуквото е алтернативен вариант за някои от предприятията. Ние разбираме, че незабавното преобразуване на всички държавни предприятия, може да не е политически или практически осъществима и в този случай би следвало да се вземе решение за „последователност“ на тяхното преобразуване, започвайки с тези, чиито функции са най-ясно установени. Следователно, въз основа на заключенията от Вашия анализ, Секретариатът на ОИСР е съгласен, че предприятия като Българския спортен тотализатор, Фонд Затворно дело, горските компании и „Кабиюк“ са от приоритетните предприятия за преобразуване*.“

Разбирайки стимулиращия ефект на това становище на ОИСР, въз основа на нова преценка и допълнителни данни и обстоятелства по темата, отново може да се изразят

аргументи в подкрепа на подхода за запазване на сегашната правна форма за някои от ДП, чиято дейност е с повече публични функции и политики, въз основа на няколко съществени обстоятелства:

1) С базовата разпоредба на § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП при действието на закона занапред се запазва възможност/не се забранява създаването на нови ДП, когато:

- новосъздаваните ДП отговарят на посоченото условие – извършваната дейност да не е предимно стопанска, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба;
- по аргумент от горното - към тези потенциални бъдещи ДП няма пълна забрана да извършват и стопанска дейност, стига тя да не е повече от дейностите с нестопански характер и да не може да се осъществява от частно лице с цел печалба; тук *се пораждат въпроси,* които са оставени на преценката на бъдещата практика, като: как се определя дали дадена дейност е предимно стопанска или предимно нестопанска, достатъчно ли е принципно една дейност да може да се осъществява от частен оператор и какво е решението, ако на пазара няма такъв частен пазарен субект и др.п.;
- след като не е забранено създаването на нови ДП, които да извършват и стопански операции (каквито е установено, че не са преобладаващи за повечето ДП) то, по аргумент от по-силното основание, не би трябвало да е забранено и съществуващи ДП, за които това условие е изпълнено, да запазят своята правноорганизационна форма, иначе би имало неравнопоставеност и неравно третиране;
- не без основание следва да се изтъкне, че няма законово определени последици или санкции, ако новосъздадено ДП дори не отговаря - повече или по-малко - на посочените в ал. 1 условия; така създадено със специален закон и вписано, дори да осъществява повече дейности с търговски характер, то ще бъде напълно легитимен правен субект, защото специалният закон ще дерогира общото правило и това е допустима практика (вкл. и съгласно чл. 11, ал. 2 от ЗНА, ако бъде обосновано, че това се налага от естеството на обществените отношения, уредени от специалния закон);

2) Към момента ЗПП предвижда задължително преобразуване само на ДП, чиято дейност е предимно търговска, за което свидетелстват изричният текст на § 2, ал. 3 от ПЗР на ЗПП и отменената ал. 4 на същия параграф. Както се каза по-горе, няма законово изискване съществуващите ДП, чиято дейност не е определена като преимуществено стопанска, да бъдат преобразувани/реорганизирани, прекратени или друго така, че да нямат вече статут на ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, създадени със специални закони.

Дори и при съществуването на отменената ал. 4 от § 2, освен реорганизиране в административна структура, съществуваше алтернативен вариант за ДП с повече публични функции и политики да бъдат включени в консолидираната фискална програма съгласно чл. 13, ал. 4 или чл. 171 от ЗПФ. Подобно включване в консолидираната фискална програма не представлява промяна на правната форма и би означавало

съответните ДП да останат такива, а промяната би се изразявала в това те да бъдат подчинени на съответните изисквания на ЗПФ и поставени под режима на консолидираната фискална програма.

Със ЗПП не се интервенира в никой от специалните закони, с които са създадени и уредени ДП, а с коментирания § 2 разумно се дава възможност в няколкогодишен период да се обмисли и подготви бъдещият подход. Но този процес не може и няма да приключи с изготвянето на анализ и приемането на програма от МС за преобразуване. За да се постигне реално преобразуване в капиталов търговец, реорганизиране в административна структура или друга промяна в правната форма на което и да е от съществуващите ДП, е необходимо съответно изменение в конкретния специален закон, по силата на което изменение да бъде изоставен статутът на ДП и да бъде преуредена свързаната с това уредба, както и това да бъде отразено в редица закони и подзаконови нормативни актове, в които има позоваване на съответното ДП. Бъдещите законодателни инициативи в такава посока, ако бъдат подготвени и предприети, не са обвързани и не произтичат пряко от ЗПП, за тяхното осъществяване трябва да се предвиди съответното технологично време и работеща координация между изпълнителна и законодателна власти.

3) В самите Насоки на ОИСР е допусната, макар по-скоро като изключение, възможност за запазване на правната форма на ДП. В р. II.A като водещо начало е възприета „*стандартизация на корпоративната форма на ДП*“, но също така има вариант за „*създаването на конкретна правна форма [...], когато това не* ***е абсолютно необходимо за постигане на целите на обществената политика***“. С други думи, Насоките на ОИСР предвиждат хипотеза, в която да се създава различна от корпоративната правна форма, при обоснована необходимост за постигане на целите на обществената политика.

В заключение на гореизложеното, българският законодател е оставил ясна възможност да продължи да съществува категория ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, създадени със специални закони, най-малко в две хипотези: а) за създадените ДП преди приемането на ЗПП - ако дейността им не е предимно търговска, и б) за евентуално създадени в бъдеще такива – при спазването на § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП или дори без такова спазване, тъй като няма преки негативни последици, ако в специалния закон се приеме друго.

През последните години във връзка с прилагането на § 2 от ПЗР на ЗПП нееднократно са изразявани становища и последователно защитавана позиция от държавни органи и други лица, че конкретни ДП трябва да останат с този си статут, за което са изтъквани различни причини (актуалните становища и съображения за това са представени при анализа на конкретните предприятия в Част Б), включително като се позовават на посочената възможност в Насоките на ОИСР за допустимост дадено предприятие да има различна от корпоративната правна форма и че за дадено ДП това е абсолютно необходимо за изпълнение на публичните дейности и за постигането на целите на обществената политика. В тази актуализация актуалните становища са отразени и някои от тях – подкрепени с предложение за непреобразуване, защото е преценено запазването на

правната форма ДП като абсолютно необходимо за целите на съответната публична политика, в т.ч. изисквания и задължения, произтичащи от актове на ЕС и международни договори, по които Република България е страна.

3.2. Начин за определяне на преобладаващ характер на дейността на ДП

За целите на изясняване на характера на дейността на ДП, както изисква § 2, ал. 2 от ПЗР на ЗПП, е извършен преглед на редица закони, съдържащи уредба с ползване и дефиниране на понятията „търговски характер“, „публични функции“, „политики“, „обществени услуги“ и други подобни, представен по-долу в т. 4.

Определянето на осъществяваната от конкретно ДП дейност - предимно търговска или предимно публични функции и политики, налага да бъдат установени и систематизирани извършваните от съответното ДП дейности, определени в специалния закон или с друг акт за възлагане, и „разпределени“ в тези две категории, принципно указани от законодателя. В резултат от това трябва да може да се установи общо характерът на дейността с какъв преобладаващ характер е - дали е предимно търговска или е предимно публични функции и политики.

Анализ на понятието „предимно“ и начин за определяне

Думата „предимно“, използвана от законодателя в § 2, ал. 2 от ПЗР на ЗПП, е индикация за и е възприета тук като указание **да се определи преобладаващ характер, повечето от половината, по-голямата част от нещо – в случая от съвкупната дейност, извършвана от даден правен субект**. Разбираемо е, че за това не може да се приложи ясна формула и да се ползват само точни параметри и ясни количествени критерии, а освен тях се работи и с качествени такива със стремеж за максимална обективност. Не всяка извършвана дейност има достатъчно ясен и безспорен характер с оглед визираните две категории, както и са установени повече или по-малко дейности, които са със смесен характер – както са в изпълнение на публични политики, така и съдържат стопански елемент/и.

Пряко отношение и подкрепа за така изразеното принципно положение се съдържа в Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, в която в зависимост от характера на осъществяваната от тях дейност, публичните предприятия (не само ДП, а и тези с капиталов характер) се разпределят в две групи – А и Б, всяка с две подгрупи, а именно:

- **Група А** - предприятия, осъществяващи предимно търговска дейност:
  - Подгрупа А1 - предприятия, осъществяващи предимно търговска дейност (участват на конкурентен, свободен пазар за привличане на клиенти), финансират се от собствените си приходи и/или от средства, привлечени на финансовите пазари; и
  - Подгрупа А2 - предприятия, осъществяващи търговска дейност и осъществяващи публични функции и политики, като част от дейността им е финансирана от държавата и/или цените на предоставяните от тях стоки и услуги подлежат на регулация;

- **Група Б** - предприятия, осъществяващи предимно публични функции и политики:
  - Подгрупа Б1 - предприятия, които функционират в сферата на здравеопазването; и
  - Подгрупа Б2 - предприятия, една част от които се финансират изцяло от държавата, друга част се финансират от държавата и от приходите от собствената им дейност, и/или от приходи, определени със специални закони, а трета част – от приходите от собствената им дейност и/или от приходи, определени със специални закони.

В документа изрично е казано, че „*част от предприятията притежават характеристики, които позволяват отнасянето им към повече от една група*“.

При извършеното разпределение в Списъка на публичните предприятия в Приложение 1 според така определените критерии за групиране: в група А попадат общо 118 (сто и осемнадесет) предприятия, от които в подгрупа А1 са 79 (седемдесет и девет), а в подгрупа А2 – 39 (тридесет и девет); в група Б попадат 146 (сто четиридесет и шест) предприятия, като в подгрупа Б1 са 125 (сто двадесет и пет), а в подгрупа Б2 - 22 (двадесет и две). Всички ДП са определени като такива, попадащи в подгрупа Б2.

Освен самото определяне на дейностите (по-общо или по-конкретно формулирани) трябва да бъде съобразено и относителното значение на отделните дейности в общата дейност на всяко ДП, доколкото това е възможно. Възможно е установените дейности при тяхното изброяване сумарно да са с предимно търговски характер или обратното, но резултативната част - приходите от всяка от тях и общо от всички да са с по-малко или дори несъществено значение в общия обем приходи. Така е възможно да се окаже, че предимно търговски са повечето на брой от установените дейности, но те да имат общо относително участие в приходите/разходите по-малко от това на публичните дейности и политики, в резултат на това общо дейността да е с преобладаващо нетърговски характер, както и обратното. Но и това не е изцяло приложимо към някои ДП, при които приходите от търговски дейности осигуряват изпълнението на дейностите с публичен характер и издръжката. При тях характерът на дейността се доминира от целите на възложените им публични политики и създадените нарочни условия, както и някои особени специфики, при съществуването на които частен оператор не би могъл да извършва същите по вид и обем дейности с цел печалба.

Общо изследване на характера на търговската дейност, публичните функции, политиките и обществените услуги, осъществявани от ДП

При извършване на анализ на отделните ДП, преценката за характера на извършваните от тях дейности е въз основа на това, дали съответната дейност е:

- **търговска** с разбирането за това съгласно ТЗ, както е разгледано подробно в т. 4.1. по-долу, включително като стопанска/икономическа[19] дейност, която може да се извършва от частен оператор с цел печалба (по аргумент от § 2, ал. 1 от ПЗР на

[19] В различните документи се срещат „търговски“, „стопански“, „икономически“ характер, които имат по същество разлики, но за целите на този анализ се възприемат и използват с еднакво, общо значение

ЗПП) – в този смисъл се изследват различни обстоятелства: дали има други пазарни оператори или ДП е единствен оператор за дадена дейност/пазар; има ли ДП изключителен предмет на дейност или има право да извършва и по-широк кръг дейности, дали са изчерпателно или неизчерпателно определени, има ли монополно положение; как, от какви приходи се финансира дейността, предприятието самоиздържа ли се или не и др.п.; преценява се дейността съобразно разбирането за икономическа дейност[20] от дефиницията на понятието в Насоките на ОИСР (предлагат ли се стоки или услуги на пазара, може ли да се извършва от частен икономически оператор с цел печалба, има ли конкуренция на пазара за тези дейности/услуги); или

- **публични функции** в смисъл чрез тях държавата да упражнява свои функции и това да е изрично делегирано и възложено на ДП със закон, **и публични политики** в смисъла на т. 12 от ДР на ЗПП - да облагодетелстват широката общественост в рамките на специфичната компетентност на публичното предприятие, различни от постигането на максимални печалби и стойност за акционерите, например предоставянето на обществени услуги[21] - (сред анализираните ДП няма предоставяне на изброените в §1, т. 5 от ДР на ЗПП обществени услуги, но има други специални задължения, поети в обществен интерес и осигуряващи ползи за обществото). В допълнение се изследва: има ли предоставени специални или изключителни права за извършване на дейности; има ли непазарни ограничения за дейността, наложени с нормативен или административен акт; дали това е „*предприятие от обществен интерес“* по смисъла на ЗСч; дали има предоставени стратегически обекти или извършване на дейности, които са от значение за националната сигурност на България съгласно ПМС № 181 от 20 юли 2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност[22] и/или са част от критичната инфраструктура съгласно Наредбата за реда, начина и компетентните органи за установяване на критичните инфраструктури и обектите им и оценка на

[20] *„Икономическа дейност е тази, която включва предлагане на стоки или услуги на даден пазар и която може поне по същество да се извършва от частен оператор, за да се реализират печалби. Пазарната структура (напр. независимо дали се характеризира с конкуренция, олигопол или монопол) не е решаваща, за да се определи дали дадена дейност е икономическа. Задължителните потребителски такси, налагани от правителството, обикновено не следва да се разглеждат като продажба на стоки и услуги на пазара. Икономическите дейности се осъществяват най-вече на пазари, където вече се осъществява конкуренция с други предприятия или където може да възникне конкуренция при съществуващите закони и разпоредби“.*

[21] Съгласно Насоките на ОИСР „*задължения за обществена услуга (ЗОУ)*“ са определени като **„***задължения, наложени на доставчиците на обществени услуги, за да се осигури подходящ достъп на предвидените потребители до основни икономически или социални услуги, които не биха били предоставени от пазара, или по начин, достатъчен да изпълни ЗОУ, при търговски съображения. Докато дизайнът и механизмите за прилагане на ЗОУ могат значително да се различават между различните юрисдикции, ЗОУ може например да включва изисквания за универсална услуга и/или достъпност, наложени на доставчиците на обществени услуги*“.

[22] Обн., ДВ, бр. 59 от 2009 г., последно изм. и доп., бр. 80 от 2024 г.

риска за тях[23], и др.п.

Когато се установи, че ДП извършва както стопанска дейност, така и изпълнява публични функции и политики, е налице „смесен“ характер на дейността и това изрично е посочено, като са приведени аргументи за преобладаващия характер на дейността, ако е установено. Анализът по предприятия показва, че по-голямата част от разглежданите ДП са именно такива със смесен характер на дейността, като пример за „чисти“ - само с търговски характер на дейността, е ДП БСТ, а пример за такова само с публични функции и политики е ДП РАО.

За определянето на публичните предприятия, **предоставящи обществени услуги**, подходът на закона е ограничителен, тъй като предвижда само формата на бюджетна субсидия за възмездяване на дейностите по предоставяне на такива услуги (така по-скоро изглежда съгласно чл. 7, ал. 3 от ЗПП), а не и други форми на предоставяне на предимства и компенсации, например предоставяне на публичен материален ресурс – природен или друг. Поради това и в изготвяните годишни доклади на АППК (последният наличен към момента е за 2022 г.) се представят „Публични предприятия, на които са възложени задължения за извършване на обществена услуга или за изпълнение на цели на публичната политика“ (стр. 43), където се казва следното: „*Обществените услуги се осъществяват при условия на компенсация от държавния бюджет, изчислена по параметри, установени предварително по обективен и прозрачен начин и която не надвишава средствата за покриване на необходимите, свързани и присъщи разходи, възникнали при изпълнението на възложеното задължение за извършване на обществената услуга, и при отчитане на съответните приходи, когато има такива. Обществени услуги се извършват и на основание специални закони*“.

В случай на предоставяне на публични/обществени услуги и дейности, независимо от правната форма на търговеца, правилен подход е отношенията по тяхното извършване да бъдат уредени чрез нарочен договор за възлагане, в който ясно да се определят дейностите с непазарен характер и/или извършвани от името на публичните органи, съответно условията за това и дължимото за обществената услуга възнаграждение. Такива договори има с ДП НКЖИ като управител на железопътната инфраструктура, ДП „Кабиюк“ и ДП БГЦПО (прекратено).

Преценка за монополно/господстващо положение

Специфично при повечето ДП е обстоятелството, че макар да не извършват дейности при условията на държавен монопол, на практика имат монополно или господстващо положение в съответната област или пазар, тъй като повечето от тях извършват дейности при предоставени им изключителни права за всички или част от осъществяваните основни дейности от предмета на дейност. Вярно е, че това принципно не е запазено само за ДП, доколкото в редица отрасли и сектори има и много търговски дружества, включително собственост на частни лица, които също извършват дейност въз основа на такива права (в енергетиката, ползване на води, водоснабдяване и канализация и т.н.,

[23] Приета с ПМС № 256 от 17.10.2012 г., обн., ДВ, бр. 81 от 2012 г., последно изм. бр. 27 от 2016 г.

концесионерите на обекти от инфраструктурата и др.). С оглед на това не би трябвало да е пречка като принципно недопустимо извършването на същите дейности и от търговец с корпоративен характер, ако се възприеме преобразуването на някое от съществуващите ДП в търговско дружество, стига да бъде достатъчно добре нормативно уредено.

Анализ на национални и секторни стратегии и програми

Тъй като изпълнението на публични политики като част от дейността на анализираните ДП е важно да бъде установено във връзка с характера на дейностите им, са изследвани и относими **национални и секторни стратегии и програми,** където има такива, с различен обхват и времеви хоризонт. На ниво изпълнителна власт МС е органът, който съгласно чл. 20, ал. 3 от Закона за администрацията (ЗА) формулира, разработва и осъществява държавната политика в съответствие със своите конституционни правомощия и със законите на Република България, и приема програма за стратегическите цели и приоритети за срока на своето управление.

Приетата от настоящото управление на страната в лицето на редовното правителство **Програма за управление на Република България за периода 2025-2029 г**., посочена по-горе, съдържа приоритети, мерки и цели за постигане, сред които по приоритет Ускорено изпълнение на НПВУ с цел изпълнение на ангажиментите на Република България след присъединяването към Валутния механизъм II и други свързани политики, има изрична мярка за актуализиране на Анализа, както и за приемането на нова програма за преобразуване на ДП. Освен това, в документа се съдържат приоритети в някои отрасли и сектори, в които изрично е посочено участието или ролята на отделни ДП, съответно представени при конкретния анализ в Част Б.

Сред стратегическите документи тук следва да бъде изрично посочена и вече цитираната по-горе **Политика за участието на държавата в публичните предприятия**[24], изготвена в изпълнение на чл. 10 от ЗПП и одобрена от МС с Решение № 776 от 2022 г. Съгласно отразеното в раздел I, т. 1 от този документ, „*преобладаващата част от държавните публични предприятия оперират като търговски дружества – 247*[25] *на брой. Държавните предприятия, създадени със специални закони по смисъла на чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, са 18*[26] *на брой*.“ Видно е, че едва малко на брой предприятия, съставляващи само около 6 % от общия брой публични предприятия, не са с капиталов характер и имат правната форма на ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ. В този документ неколкократно се обръща внимание на по-особения характер на тези правни субекти, напр. че „*[д]руга група предприятия, които също не осъществяват дейността си на пазарен принцип, са създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, а на определени публични предприятия са възложени задължения за извършване на обществени услуги*“, с което общо за всички е възприето, че не са пазарно ориентирани. По отношение конкретно на ДП се сочи очакваното им преобразуване, като се акцентира, че развитието на публичните предприятия зависи от това доколко с дейността си

[24] Налична на интернет страницата на АППК на адрес https://appk.government.bg/bg/54
[25] През годините данните за общ брой търпят известни промени.
[26] Понастоящем ДП са 16 (шестнадесет) на брой.

коригират пазарни дефекти, осигуряват приходи в бюджета, изпълняват особени функции, свързани с държавната сигурност, както и дали държавата не е решила да приватизира или закрива предприятия по причини, свързани с международни договорености.

От правителството е приета Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021-2027 г.) и Пътната карта за изпълнението ѝ (Приоритет 5 „Освобождаване на гражданите от „дребната“ корупция“, Мярка 6 „Въвеждане на инструменти за противодействие на корупцията и насърчаване на почтеността в работата на публичните предприятия“), в изпълнение на която през 2024 г. АППК е приела **Кодекс за етично поведение на лицата, заети в държавни предприятия**[27]. Този кодекс има за цел да установи нормите, които определят поведението на лицата, заети в публичните предприятия във връзка с изпълнение на служебните им задължения, както и на взаимоотношенията им с органа, упражняващ правата на държавата и търговските дружества – клиенти и партньори. Документът определя стандартите и принципите, на които се подчинява етичното поведение, което се очаква от ръководството и заетите в публичните предприятия лица, и е приложим към анализираните тук държавни предприятия, конкретна информация за което, доколкото е установена, е представена за съответното ДП. Одобрен е от Комисията по финансов надзор (КФН) и Национален кодекс за корпоративно управление[28], в който е казано, че „*[к]ато национален кодекс той се прилага и от дружествата с преобладаващо държавно и общинско участие – публични предприятие по смисъла на Закона за публичните предприятия“*.

Анализ на специалната нормативна уредба

Не на последно място, при определянето на публичните политики като част от дейността на ДП се има предвид и **уреденото в самия специален закон,** с който се създава конкретното предприятие, тъй като това законодателство е инструмент и начин за формиране на секторни и други политики, и за създаване на условия за тяхното изпълнение.

Тук може да се направи бележка, която е относима към част от анализираните ДП в случаите, когато уредбата им в специалния закон е повече или по-малко кратка и с подзаконов нормативен акт се доуреждат или направо уреждат съществени елементи на статута, дейността, управлението и др. аспекти на съответното предприятие. В отделни такива случаи се налага впечатлението, че с подзаконовия нормативен акт се излиза от законовата делегация и се дава разширителна първична уредба, което не е добра практика. В други случаи се установяват повече или по-малко съществени отклонения в уредбата в подзаконов нормативен акт, обикновено правилник за устройството и дейността, по отношение на правила в ЗПП, например са установени такива относно изискванията и забраните към членовете на управителни органи, основанията за предсрочно прекратяване на договорите за управление, приемането на други планове за дейността, различни от няколкогодишните бизнес програми по ЗПП и ППЗПП и др. В

[27] Публикуван на интернет страницата на АППК - https://appk.government.bg/bg/153
[28] https://www.fsc.bg/investitsionna-deynost/normativna-uredba/

отделните анализи на предприятията в Част Б, където са установени случаи на недопустимо противоречие на подзаконов нормативен акт със закон или с по-нов от същия ранг, изрично е обърнато внимание. Когато подзаконов нормативен акт противоречи на по-нов и на такъв с по-висок ранг, следва да се прилага по-новият/този с по-висок ранг, а с цел правна сигурност и предвидимост трябва да се осигури синхрон и непротиворечие между нормативните уредби. Където в такива случаи е установено, че въпреки несъответствието на специалната уредба със ЗПП и ППЗПП последните на практика се спазват, също е посочено.

Финансово-икономически анализ

В работата по анализа за определянето на преобладаващия характер на дейността на ДП са съобразени и изискванията на Закона за публичните финанси (представен по-долу в т. 4.2), включително консолидираната фискална програма и изискванията за класифициране на юридическите лица в сектор „Държавно управление“. Класифицирането в сектор „Държавно управление“ е в съответствие с Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз 2010, приета с Регламент (ЕС) № 549/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година - ЕСС2010[29], представен в Информацията относно изискванията за класифициране на юридическите лица в сектор „Държавно управление“[30], които имат и методически характер.

Националният статистически институт (НСИ) предоставя ежегодно информация за лицата по чл. 67, ал. 5 от ЗПФ, попадащи в сектор „Държавно управление“, включително по подсектори. Актуализираният от НСИ за 2024 г. списък на юридическите лица, контролирани от държавата и/или общините, които *не са част от консолидираната фискална програма,* но *попадат в сектор „Държавно управление“* съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 година е публично достъпен[31]. Сред изброените в т. 1 от списъка юридически лица, включени към подсектор „Централно управление“, изрично са посочени само две ДП: по т. 1 ДП НКЖИ и по т. 8 – ДП РАО. Всички други са търговски дружества или субекти с друг статут.

Понятието „икономическа дейност“ по смисъла на **Класификацията на икономическите дейности (КИД)** осигурява прякото приложение на Статистическата класификация на икономическите дейности в Европейската общност (NACE). Това е икономическа категория и обхваща всички дейности в икономиката - производство на стоки и услуги с пазарен и непазарен характер (вкл. услугите, извършвани от държавата и услугите на нетърговските организации, обслужващи домакинствата), свързана с групирането на относително еднородни производства и услуги, съгласно посоченото от НСИ на неговата интернет страница[32]. При разглеждането на отделните ДП е отразен кодът по НКИД, вписан от самото предприятие по неговата партида в търговския регистър.

[29] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0549, ОВЕС, L 174/1 от 26.6.2013 г.
[30] Публикувана на интернет страницата на МФ: https://www.mirtfm.bg/bg/94
[31] Публикуван на интернет страницата на МФ: https://www.minfin.bg/bg/documents
[32] https://www.nsi.bg/issc/NSIExt/position

Предприетият подход за анализ на ДП **от финансово-икономическа** страна включва:

1) Определяне на целите и дейностите на всяко предприятие според това дали са свързани с публични услуги и политики и/или търговска дейност на база определените им дейности и функции в закона, в т.ч. има ли изпълнение на обществени услуги по смисъла на § 1, т. 5 от ДР на ЗПП, които се предоставят за задоволяване на обществени потребности, дали е предприятие от обществен интерес и др.

2) Преглед и анализ на финансовите отчети[33] и количествен разчет за дела на приходите на предприятията, отнасящи се към пазарна или непазарна дейност. Дадена дейност е приета за пазарна, когато продавачът се стреми да максимизира печалбата си в дългосрочен план на свободен ефективен пазар на конкурентен принцип.

3) Класификация на предприятията на база количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), съгласно посочената по-горе Информация относно изискванията за класифициране на юридическите лица в сектор „Държавно управление“, който критерий гласи, че **ако повече от 50 % от производствените разходи се покриват от продажбите на продуктите, продавани на икономически значими цени,** то юридическото лице се класифицира като **пазарен производител**.

4) Въз основа на финансово-икономическите документи се установява дали разглежданите ДП се самоиздържат, като извършваните дейности се финансират с приходи от тяхна стопанска дейност, или получават средства от публичен бюджет/и и ако се субсидират - каква част от приходите съставлява субсидията, имат ли особени приходи от преотстъпени такси или регулирани цени.

5) Разглеждат се и въпроси като: разпределят ли отчисления от печалбата за дивидент за държавата; извършват ли се всички или част от дейностите на предприятията от други пазарни субекти на пазарен принцип, включително по възлагане от предприятията и др.п.

В анализа са взети предвид съображенията в доклада от извършения преглед за България през 2019 г. на ОИСР, съгласно който търговските операции на ДП *„следва да бъдат предмет на оценка на очакванията спрямо възвръщаемостта, която да съответства на възвръщаемостта на конкурентите в частния сектор. Определянето на целите би могло да започне с класифициране на ДП, в зависимост от това дали те изпълняват i) основно функция на публичната политика; ii) предимно търговска функция; или iii) смес от двете. ... Определянето на тези цели за ефективност би могло да се основава на съществуващите показатели, съдържащи се в бизнес програмите на държавните предприятия, обогатено, например, с по-ясно разделение - и количествено определяне — на обществената политика и търговските цели на отделните ДП.“*

Основа е определянето на икономическа дейност – приходите да са с търговски характер и оперирането да е на пазарен принцип. Резултатите от изследването на тези обстоятелства би трябвало да съответстват на очакванията за постигане на максимална стойност за обществото от дейността на всяко ДП, като това ще се изразява с постигането

[33] За 2024, 2023 и 2022 г.

на добавена стойност за гражданите: **а**) или посредством осигуряване на дългосрочна стойност на инвестициите и приходи за държавния бюджет от търговската дейност на ДП - когато дейността е предимно търговска; или **б**) чрез най-ефективно разпределение на ресурсите при извършване на обществени услуги или изпълнение на цели на публичната политика - когато дейността е свързана предимно с публични функции и политики.

Актуализацията се прави по финансово-икономическа информация към 31.12.2024 г. въз основа на ГФО за 2022 и 2023 г., както и финансово-счетоводни документи и данни, предоставени допълнително, с уточнението, че последната и базова 2024 г. не е официално приключила с одитирани и приети ГФО, а все още са предварителни данни.

Анализ на прилагането на Насоките на ОИСР

В Част Б отделно за всяко ДП е направено представяне на относимите обстоятелства за управлението, дейността, контрола, публичност на информацията и др. по всеки от принципите, определени в Насоките на ОИСР.

Кратък коментар относно становището на ОИСР за правната форма на ДП

В цитираното по-горе становище на секретариата на ОИСР от 27.01.2021 г. са дадени препоръки и пояснения към Анализа, които внимателно са проучени.

По повод направената препоръка част от предприятията с преобладаващо публични функции и политики да запазят правната си форма се казва, че това „*не е в съответствие с подхода в редица държави членки на ОИСР, в които такива дружества са склонни да бъдат управлявани като акционерни дружества със своите (понякога значителни) нетърговски задължения, установени със закон или чрез корпоративните подзаконови актове*“. Напълно е вярно, че публични функции и обществени услуги могат да бъдат предоставяни от капиталови търговски дружества, какъвто опит има и в България в редица отрасли. Същевременно трябва да се изтъкне, че наличието на капиталова правна форма само по себе си не е носител само на положителни елементи и не е гаранция за ефективно управление и дейност. Това е видно и от изразяваните многократно критики и препоръки от страна на ЕС и ОИСР за продължаване на усилията за преодоляване на слабостите в целия сектор на публичните предприятия, в който огромната част от субектите са именно с капиталова структура, но въпреки това не работят достатъчно ефективно.

От значение е и посоченото в Анализа, че в много **други държави членки на ОИСР съвсем не толкова рядко се срещат сериозни предприятия, създадени със специални закони, идентични или подобни на тези в България**, които успешно извършват дейности и предоставят обществени услуги в областите на енергетиката, управлението и стопанисването на гори, води и др. Направен е опит да бъде представена повече и по-конкретна информация за държави членки на ЕС, в които съществуват правни субекти с аналогична или сходна дейност със съответното ДП, с каква правна форма е и дали се установяват такива, които са създадени със специален закон и правната форма е некапиталова и е същата или подобна на ДП, доколкото може да се установи.

Излагането на такива съображения не е за да се оспорва и противоречи на водещата

тенденция за ограничаване и изоставяне на правна форма, която не е на капиталов търговец, в каквато посока ще продължава да се работи в България, а да покаже разбиране за необходимостта да се предприемат усилени и последователни действия за постигане на добри резултати, но със стремеж да не се създават предпоставки за пораждане на излишни проблеми. Преобразуването трябва да бъде извършено с добра подготовка и изисква дългосрочни последователни усилия на органи на изпълнителната и законодателната власти, а чисто формалното изпълнение може да бъде използвано за отклоняване на вниманието и да доведе до обратен на целения ефект.

Тук може да се посочи и обстоятелството, че в редица случаи правната форма на ДП е възприета, след като правният субект е бил с друга предходна правна форма и са установени недостатъци в тогавашната му дейност и управление, така че последващото преобразуване в ДП е провокирано и обосновано с цел тяхното преодоляване и постигане на по-добра ефективност. Така напр. ДП „Кабиюк“ до 2004 г. е било акционерно дружество, праводателите на ДП по чл. 163 от ЗГ през предходни периоди до 2008 г. са били както търговски дружества, така и административни структури, административни бюджетни по характер са били праводателите на ДП НКЖИ, ДППИ и ДП РВД и т.н.

На база установеното от правна и от финансово-икономическа страна при анализа на всяко ДП се извеждат заключения относно преобладаващия характер на неговата дейност и препоръки за преобразуване, ако такава стъпка е преценена като основателна на базата на извършеното изследване.

4. Представяне на общата законова рамка за създаване и дейност на държавните предприятия

Държавните предприятия са създадени въз основа на делегиращото основание на чл. 62, ал. 3 от ТЗ, съдържащо обща възможност за създаване със специални закони на ДП, които не са търговски дружества, и с разпоредби от съответен специален закон.

Тъй като специалните закони за създаването на ДП са разгледани подробно при представянето на съответното предприятие в следващия раздел, тук се представят някои основни закони с общо приложение за всички ДП като особена категория некорпоративни търговци, както и закони, които съдържат уредба с ползване на понятията публични функции, политики, обществени услуги и др. В т. 4.1 са представени ТЗ и други общи закони, а в т. 4.2 – такива с уредба предимно на финансови, счетоводни и контролни отношения.

4.1. Обща законова уредба от значение за ДП

Анализ на уредбата в Търговския закон

Търговският закон[34] урежда какво е търговец, видовете търговци, търговска дейност, органите на управление и компетентност за всеки вид търговец, преобразуванията, търговските сделки и търговската несъстоятелност по общ начин, независимо от собствеността.

За търговците - ДП има много кратка „самостоятелна“ уредба в дял втори, озаглавен

[34] Обн., ДВ, бр. 48 от 1991 г., в сила от 1 юли 1991 г., с последващите изменения и допълнения

„Държавни и общински предприятия“ само с една глава „Търговец - публично предприятие“, съдържаща чл. 61 и 62 от ТЗ.

Към момента на приемане на ТЗ през 1991 г. законодателят използва изразът *държавно предприятие* в наименованието на дял втори като общо за търговците - публични предприятия[35]. С чл. 61 от ТЗ се въвежда общото правило, че може да има държавни и общински предприятия, за които е допустимо да бъдат еднолично дружество с ограничена отговорност или еднолично акционерно дружество и че те могат да образуват и други търговски дружества или обединения на търговски дружества. С чл. 62 от ТЗ се определя, че образуването и преобразуването на ДП като еднолични дружества с ограничена отговорност или еднолични акционерни дружества се извършва по ред, установен със закон (ал. 1), съответно образуването и преобразуването на общинските предприятия като еднолични дружества с ограничена отговорност или еднолични акционерни дружества се извършва с решение на общинския народен съвет (ал. 2). И на последно място, в чл. 62, ал. 3 от ТЗ с едно кратко изречение се дава правната възможност да бъдат образувани ДП, които не са търговски дружества, с единственото изискване това да става със закон.

Уредбата на ТЗ е от значение за определянето на националното разбиране за търговска дейност, като в чл. 1 е определено извършването по занятие на изброени сделки, които са допълнени с извършването на дейност и извън ал. 1, ако дейността на предприятието се извършва по търговски начин (ал. 3), както и изрично посочените търговци в ал. 2 (търговските дружества и кооперациите, с изключение на жилищностроителните). В ТЗ няма нарочна дефиниция на понятието „търговски начин“, но съдебната практика[36] и доктрината са възприели квалифициращи го белези, като търговската дейност да се извършва трайно, системно (не еднократно или случайно) и насочено към получаване на доход[37], както и в зависимост от вида и характера на създадения субект (щом е създаден като търговец, той е такъв, дори да не извършва интензивно и непрекъснато търговски сделки).

Коректно е да се спомене за наличието на случаи, при които извършвани от търговец сделки не са търговски по смисъла на ТЗ, както и такива, за чийто характер дали са търговски или не има спорове[38]. За разлика от търговските дружества, ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ са обект на относително по-малко внимание и изследване в теорията и практиката, вероятно защото са малко на брой, в отделни сектори, поради липсата на общи правила за тяхното образуване и основни характеристики като предмет на дейност, органи,

[35] Тук се няма предвид публично дружество по смисъла на чл. 83а от Закона за ценните книжа, фондовите борси и инвестиционните дружества (отм.) от 1995 г. (обн., ДВ, бр. 63 от 1995 г., отм. с § 2 от ПЗР на Закона за публичното предлагане на ценни книжа - обн., ДВ, бр. 114 от 1999 г.), която разпоредба е приета по-късно през 1998 г.

[36] Виж Тълкувателно решение № 4 от 20.07.2010 г. на Върховен административен съд по тълкувателно дело № 1 от 2010 г.

[37] **Калайджиев**, А., Търговско право обща част, второ преработено и допълнено издание, ИК Труд и право, 2011 г., София, стр. 47.

[38] Така **Мангачев**, Иван, Преглед на съдебната практика по чл. 286, ал. 1 и 3 ТЗ, 2015 г., публ. на интернет сайта на Грамада - http://gramada.org/ с издател Сдружение „Грамада“.

компетентност на органите и др. Всички тези въпроси са оставени за уредба в законите за тяхното създаване, т.нар. „специални“ закони, и както ще се види по-долу, с много различия в прилагания подход. Преобладаващото и обосновано мнение в доктрината и практиката, споделяно в този анализ, е, че въпреки че не са търговски дружества, ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ са търговци.

Според проф. д-р А. Калайджиев *„държавните предприятия, които са търговци - публични предприятия, и са образувани със закон, придобиват търговско качество по силата на закона, независимо дали извършват търговски сделки по занятие“*[39]. На същото мнение е и проф. О. Герджиков, който заключава накратко, че ДП *„които не са търговски дружества, по правило са равнопоставени на останалите търговци“*[40].

Доминиращото разбиране на съдебната практика е същото, като в множество решения по съдебни спорове съдилищата сочат статута на ДП предимно с уточнението, че не са търговски дружества (напълно правилно), но са търговци[41].

Това се споделя и от Конституционния съд, напр. в т. 4 от мотивите към Решение № 5 от 10.05.2005 г.[42] по к.д. № 10/2004 г. се застъпва следното виждане: „*От гледна точка на правната му същност държавното предприятие е стопански субект. Въпреки, че не е търговско дружество неговата правна уредба е в ТЗ, който е основен нормативен акт за регулиране на стопански отношения. Отсъствието на статус на търговско дружество в никакъв случай не лишава държавното предприятие по чл. 62, ал. 3 ТЗ от качеството му на стопански субект*“.

Инцидентни са установените случаи, при които се твърди нещо различно - например в:

- Доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието на проект на Закон за публичните предприятия се казва следното: *„Съществуват държавни предприятия, създадени на основание чл.* 62 *ал. 3 от Търговския закон, които не са търговци, т.е. остават извън обхвата на Търговския закон и не прилагат неговите разпоредби. В същото време те не са част от администрацията в страната и не се подчиняват на нормативните актове, регламентиращи дейността й. Тези предприятия са създадени в съответствие със специални закони, които определят техния предмет на дейност и начина, по който функционират“* (раздел I, т. 4, стр. 7 от доклада)[43];
- Някои отделни съдебни решения, напр. Решение № 144 от 04.07.2019 г. по гр. д. № 4350/2018 г., г. к., IV г. о. на ВКС, в чиито мотиви се казва, *„че държавното ловно/горско стопанство е държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 ТЗ, което не е*

[39] **Калайджиев**, А., цит. съч., с. 52.
[40] **Герджиков**, О., А. Калайджиев, К. Касабова, Т. Бузева, Ал. Кацарски, Коментар на търговския закон. Книга първа, чл. 1-112, второ основно преработено издание, Софи-Р, 2007 г., стр. 328
[41] Така Решение № 141 от 13.11.2014 г. по гр. д. № 7210/2013 г., Г. К., II Г. О. на ВКС, в мотивите на което по повод спор със страна ДП Български спортен тотализатор се казва, че „*е съществувал като самостоятелен правен субект - търговец по смисъла на чл. 62, ал. 3 ТЗ.*“
[42] Обн., ДВ, бр. 45 от 2005 г., налично на сайта на КС https://www.constcourt.bg/bg/act-1951.
[43] https://www.mi.govemment.bg/bg/discussion-news/proekt-na-zakon-za-publichnite-predpriyatiya-3726- m0-a0-l.html

търговец, но извършва стопанска дейност (добив на дървесина, съответно лов на дивеч и др.), каквато извършват и неговите териториални поделения, които съгласно чл. 174, ал. 1, т. 1 и 6 ЗГ сключват от свое име, за своя сметка и на своя отговорност търговски и други договори в рамките на предоставените им от закона и от директора на държавното предприятие правомощия".

Освен чл. 62, ал. 3 от ТЗ, с общ характер и отношение към ДП, макар и не само към тях, е чл. 612, ал. 1 и 3 от ТЗ, чието систематично място е в общите разпоредби на част четвърта „Несъстоятелност". Тя се отнася за случаите, в които несъстоятелността е неприложима, като не се открива производство по несъстоятелност *„за търговец - публично предприятие, което упражнява държавен монопол или е създадено с особен закон".* Уредени са две хипотези, когато не може да се прилага институтът на търговската несъстоятелност към търговец - публично предприятие, а именно когато то: **а)** упражнява държавен монопол, или **б)** е създадено с особен закон.

Сред разглежданите тук ДП **няма такова, което да упражнява държавен монопол**, доколкото сферите за налагане на такъв са изрично и лимитирано определени в чл. 18, ал. 4 от Конституцията на РБ[44] и за никоя от тях не е установен със закон държавен монопол (различно е монополно/господстващо положение, което някои от тях имат). Но няма спор, че всички те са създадени с отделен закон, който се явява специален (наречен в разпоредбата „особен") към общия ТЗ. Тук за яснота трябва да се допълни, че разглежданата разпоредба, включително поради ползваното понятие „*публично предприятие*"[45] (без да е дефинирано какво се разбира, но това е и понятието от заглавието на глава девета от дял втори на ТЗ, в която систематично място имат чл. 61 и 62), се разпростира към по-широк кръг търговци, които преобладаващо са с капиталов характер, а не само ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, когато отговарят на определените две алтернативни условия.

Що се отнася до чл. 612, ал. 3 от ТЗ, указаното с нея чрез отделен закон да се уредят отношенията, свързани с неплатежоспособността на търговец - публично предприятие, упражняващо държавен монопол или създадено с особен закон, не е изпълнено, тъй като няма нарочен общ закон или за разглежданите ДП - изрична такава уредба в специалните закони. Налага се разбирането, че при определяне за неприложимо производството по дял четвърти от ТЗ идеята на законодателя не е изцяло да не бъдат подчинени на такъв режим визираните търговци, а че това трябва да се уреди с отделен (не е казано дали нарочен) общ закон или отделни уредби в специални закони[46], което е много сериозен

---

[44] Съгласно чл. 18, ал. 4 от КРБ „*[с]ъс закон може да се установява държавен монопол върху железопътния транспорт, националните пощенски и далекосъобщителни мрежи, използването на ядрена енергия, производството на радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества.*"

[45] Понятието е въведено в ТЗ с неговото влизане в сила от 1.07.1991 г., като тогава не е имало нарочна уредба на публичните предприятия извън ТЗ, а самият ЗПП, който дефинира понятието, е приет ок. 30 години по-късно. Може да се приеме, че уредбата на ЗПП се отнася до търговците – публични предприятия, уредени с чл. 61 и 62 от ТЗ.

[46] В допълнение по въпроса, без това да е изчерпателно разглеждане, следва да се посочи и обстоятелството, че в някои специални закони, които не уреждат само публични предприятия, а и търговци с частна собственост върху капитала, но които извършват регулирани дейности, също има препращане към

въпрос извън предмета на този анализ.

Както е установено по-долу, независимо от наличието на общото правило на чл. 612, ал. 1 и 3 от ТЗ и основаващи се на него, повечето от специалните закони за създаване на ДП включват изрична забрана за производство по несъстоятелност за съответното предприятие. В някои случаи това е въведено с подзаконов нормативен акт - устройствен правилник, което е неправилно по същество и пример за излизане от законовата делегация за уредба.

За пълнота на информацията, аналогично на и произтичащо от чл. 612 от ТЗ, в допълнението от 2016 г. на ТЗ уредено в новата част пета с чл. 761 и сл. производство по стабилизация изрично е предвидено изключение от приложимостта му към търговец - публично предприятие, което упражнява държавен монопол или е създадено с особен закон (чл. 764, т. 1 от ТЗ).

Кратък анализ на Закона за публичните предприятия

Законът за публичните предприятия заедно с правилника по неговото прилагане имат водеща роля за сектора на публичните предприятия чрез въведените принципи и регулации, включително добри практики за корпоративно управление от Насоките на ОИСР. Важно е да се поясни, че приетият през 2019 г. ЗПП заварва стотици публични предприятия, създавани и преобразувани през годините, без при тяхното възникване да са действали подобни на неговите принципи и правила. Прилагането на част от новата обща уредба се затруднява от установените през около 30-годишен период различни подходи и практики при създаването и управлението на публичните предприятия, като за немалка част от тях създаването им не е с оглед посочените в чл. 5 от ЗПП критерии или да са им възложени задължения за обществени услуги или публични политики по чл. 7 от ЗПП. Както е установено в този анализ при разглеждането на ДП, в повечето специални закони не са налични всички или част от тези предпоставки, за да могат ДП нееднозначно да бъдат определени като такива, изпълняващи обществени услуги или публични политики по смисъла на закона, включително извършваните от тях разходи за изпълнение на такива задължения в малко случаи достатъчно ясно е определено в закон.

За целите на този анализ е важна дефиницията на **обществени услуги** в § 1, т. 5 от ДР на ЗПП, където са изброени: образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или *други подобни услуги*, предоставени за задоволяване на обществени потребности. При разглеждането на отделните ДП са положени усилия да бъде установено има ли изпълнение на други, извън изброените обществени услуги, които се предоставят за задоволяване на обществени потребности. Видно е понятийно несъответствие между терминологията в ЗПП и „*предприятие от обществен интерес*“, уредено в ЗСч, който визира друг кръг предприятия и дейности, като от анализираните тук ДП единственото с такъв статут е ДП НКЖИ (посочено в § 1, т. 22, б. „з“ от ДР на

уредба в отделен закон - напр. според чл. 61 от Закона за енергетиката „*[о]тношенията, <u>свързани с неплатежоспособността и несъстоятелността на енергийно предприятие</u>, […] се уреждат със специален закон“*.

ЗСч).

Със ЗПП, аналогично на предвидените в ЗСч засилени изисквания към предприятията от обществен интерес като за големите предприятия, се изисква от предприятията, на които са възложени задължения за извършване на обществени услуги и/или цели на публичната политика, да прилагат същите правила за публично оповестяване по глава седма като категоризираните като големи предприятия (чл. 8 от ЗПП).

Анализ на понятията в други общи закони

С цел да се изясни изразът „предимно публични функции и политики“ са разгледани сходни изрази в други общи закони:

1) В § 1, т. 4 от ДР на Закона за администрацията (ЗА) понятието „о**рганизация, предоставяща обществени услуги**“ е дефинирано като „*всяка организация, независимо от правната форма на учредяването ѝ, която предоставя една или повече от услугите по т. 3*.“ Разбирането за обществени услуги е изразено чрез неизчерпателно изброяване на „*образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги*.“ Относно сферите се установява съвпадение с тези по § 1, т. 5 от ДР на ЗПП.

2) В чл. 1, ал. 2 и другаде от Закона за електронните услуги (ЗЕУ), който се прилага и по отношение на дейността на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, доколкото не е предвидено друго в закон, се ползват като две различни категории:

- **лица, осъществяващи публични функции**, „*са нотариусите, частните съдебни изпълнители, държавните и общинските учебни заведения, държавните и общинските лечебни заведения, възложителите по чл. 5, ал. 2 - 4 от Закона за обществените поръчки, които не са административни органи или организации, предоставящи обществени услуги и други лица и организации, чрез които държавата упражнява своите функции и на които това е възложено със закон*“ (§ 1, т. 11 от ДР на ЗЕУ); и
- **организация, предоставяща обществени услуги**, „*е всяка организация независимо от правната форма на учредяването ѝ, която предоставя една или повече услуги по т. 12“*, съответно **обществени услуги** по т. 12 „*са образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски, банкови, финансови и удостоверителни по смисъла на Регламент (ЕС) № 910/2014 или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги*“ (т. 12 и 14 от § 1 от ДР на ЗЕУ), до голяма степен аналогично на дефиницията в ЗА.

3) В § 1, т. 3 от ДР на ЗТРРЮЛНЦ има дефиниция на **лица, осъществяващи публични функции**, които „*са нотариусите, частните съдебни изпълнители, държавните и общинските учебни заведения, държавните и общинските лечебни заведения и други лица и организации, чрез които държавата упражнява своите функции и на които това е възложено със закон*“.

4) В § 2 от ДР на Закона за обществените поръчки (ЗОП) има дефиниции на **публично предприятие** (т. 42), **публичноправна организация** (т. 43) и др.

От този кратък неизчерпателен преглед се установява, че **публичните функции** се свързват с упражняваната дейност от нотариуси, ЧСИ, държавни и общински учебни и лечебни заведения, изрично посочени и в двете дефиниции съгласно ЗЕУ и ЗТРРЮЛНЦ. В дефиницията в ЗЕУ освен тях изрично са добавени и възложителите по ЗОП (публични и секторни).

Освен изрично изброените, в повечето дефиниции има отворена възможност такива да са и други лица и организации, чрез които държавата упражнява своите функции и на които това е възложено със закон.

В случая на анализираните ДП е ясно, че те не са от изрично изброените категории (нотариуси, ЧСИ, държавни и общински учебни и лечебни заведения), но пък всички те са възложители по ЗОП като публично предприятие или публичноправна организация. Тъй като изброяването не е изчерпателно, а допуска и други подобни, по отношение на всяко ДП е направено изследване дали са налични двата общо формулирани критерия в дефинициите на ЗЕУ, ЗА и ЗТРРЮЛНЦ – **чрез тях държавата да упражнява своите функции и това да им е възложено със закон.**

Тези дефиниции са направени за нуждите на други закони с различен предмет и регулаторни цели от ЗПП, но доколкото в ЗПП няма пряко определяне какво разбира под публични функции, принципно следва да се прилагат и за целите на ЗПП.

4.2. Уредба на финансовата рамка

Анализ на финансовата рамка съгласно Закона за публичните финанси

Със **ЗПФ**[47] се определят публичните финанси като обща рамка и система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации чрез приходи, помощи и дарения, реализация на финансови активи и поемане на дълг.

Консолидираната фискална програма е система от обобщени показатели по централния бюджет и по бюджетите, сметките за средствата от ЕС и сметките за чужди средства на бюджетните организации (чл. 4 от ЗПФ). Съгласно чл. 13, ал. 4 от ЗПФ бюджетните параметри на другите икономически обособени лица и структурни единици, включени в консолидираната фискална програма, се приемат от управителните им органи съгласно законите, уреждащи техния статут, при осигуряване съответствие на бюджетните им взаимоотношения с държавния бюджет. На интернет страницата на МФ

[47] Обн., ДВ, бр. 15 от 2013 г., в сила от 01.01.2014 г., последно изм. и доп. бр. 98 от 2020 г.

са публикувани отчети и информация за консолидираната фискална програма[48].

От значение за настоящия анализ са ограниченията, определени с чл. 34 от ЗПФ, пряко адресирани до субектите по неговата ал. 1, но ал. 4 и 5 ги разпростира и „*за всички останали лица от подсектор „Централно управление“, чиито бюджети са включени в консолидираната фискална програма и не са част от държавния бюджет, както и за лицата от подсектор „Централно управление*“, чиито средства и операции са включени в консолидираната фискална програма по реда на чл. 171 от ЗПФ, освен ако със закон не е определено друго. Става въпрос за следните две забрани:

- да поемат дълг, с изключение на временни безлихвени заеми, дълг по международни програми и договори, ратифицирани от Народното събрание и финансов лизинг и други форми на дълг, различни от парични заеми и емисии на ценни книжа (като със закона за държавния бюджет може да се определят лимити за поемане на дълг по ал. 1, т. 3 от чл. 34 от ЗПФ);
- да издават гаранции.

Законът урежда бюджетната процедура, която *„обхваща и юридически лица, контролирани от държавата и/или от общините, които не са част от консолидираната фискална програма, но попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“* (чл. 67, ал. 5 от ЗПФ), към тях в закона са насочени и редица други изисквания.

На основание чл. 73 във връзка с чл. 168 от ЗПФ и указанията за изпълнението на държавния бюджет и на сметките за средства от ЕС за съответната година, първостепенните разпоредители с бюджет предоставят на МФ допълнителни отчети и информация за юридическите лица, контролирани от държавата и/или от общините, които не са част от консолидираната фискална програма, но попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“.

Уредбата на ЗПФ не предопределя правната форма и качеството капиталов или некапиталов търговец не е условие или елемент за включване или невключване на даден субект в обхвата на сектор „Държавно управление“, респективно приложимостта на чл. 13, ал. 4 и чл. 171 от същия закон.

Анализ на финансовата рамка съгласно Закона за счетоводството

Законът за счетоводството[49] регулира счетоводните практики на предприятията, съдържанието на финансовите отчети и докладите за управлението, задълженията за външен одит и съответните отговорности на ръководителите на предприятия. За целите на закона предприятията са изброени в няколко категории в неговия чл. 2, сред които в т. 1-3 са посочени: търговците по смисъла на ТЗ (т. 1)**,** местните юридически лица, които не са търговци (т. 2), и бюджетните предприятия (т. 3), т.е. анализираните тук ДП са предприятия по чл. 2, т. 1 от ЗСч, респективно ще продължат да бъдат предприятия като някоя от тези категории при евентуална промяна на техния статут или правна форма в

[48] https://www.minfin.bg/bg/383
[49] Обн., ДВ, бр. 95 от 2015 г., в сила от 01.01.2016 г., последно изм. и доп. бр. 26 от 2025 г.

търговско дружество или администрация. Законът предвижда, че управителят на предприятието отговаря за изготвянето и публикуването на финансовите отчети и другите доклади, изисквани от закона.

Следните аспекти от ЗСч имат по-специално значение и за ДП:

- категоризирането в 4 (четири) групи: микро-, малки, средни и големи предприятия, въз основа на техните активи, приходи и брой на служителите, като на големи са приравнени изрично и предприятията от обществен интерес; към големите предприятия (каквито са повечето от анализираните ДП) и тези от обществен интерес има определени изисквания; с промени в ЗСч от 2024 г.[50] са въведени изменения в параметрите за определяне на тези категории, които все още не са достатъчно възприети на практика, така че е възможно за някои предприятия да доведат до промяна на категорията;
- за определяне на предприятията от обществен интерес има легална дефиниция в т. 22 от § 1 от ДР на закона, която изрично в б. „з“ сочи едно ДП като такова от обществен интерес - ДП НКЖИ; останалите търговци по б. „и“ - „л“ са търговски дружества, а тези по б. „а“ - „ж“ са с преобладаващо частно участие;
- предприятията съставят: годишен финансов отчет (ГФО) към 31 декември на отчетния период и други видове финансови отчети в зависимост от съответните условия; средните и големите предприятия, както и предприятията от обществен интерес, съставят ГФО в пълен комплект съгласно приложимите счетоводни стандарти; сред посочените в чл. 34, ал. 2 от ЗСч задължени предприятия да изготвят финансовите си отчети на базата на Международните счетоводни стандарти (МСС) няма ДП, поради което те могат да прилагат МСС по своя преценка;
- на задължителен независим финансов одит от регистрирани одитори подлежат годишните и консолидираните финансови отчети на предприятията, определени в чл. 37, ал. 1 от ЗСч, сред които изрично са посочени средните и големите предприятия, предприятията от обществен интерес и предприятия, за които това изискване е установено със закон;
- в изпълнение на изискването за публичност по чл. 38, ал. 1 от ЗСч предприятията публикуват ГФО, консолидирания финансов отчет и годишните доклади по глава седма, приети от съответния орган;
- изготвят годишен доклад за дейността, който съдържа информация (минималната е определена с чл. 39 от ЗСч), предприятията от обществен интерес - и декларация за корпоративно управление по чл. 40, а големите и от обществен интерес предприятия при посочените в чл. 41 от ЗСч условия - и нефинансова декларация по чл. 48 от същия;
- финансираните от бюджета предприятия водят счетоводство в съответствие с изискванията на ЗПФ; МФ може да изисква представянето на допълнителни

[50] Обн., ДВ, бр. 70 от 2024 г.

отчети и информация (както е посочено и в чл. 168 от ЗПФ);

- бюджетните предприятия[51] осъществяват счетоводството си в съответствие с изискванията на глава петнадесета от ЗПФ; предприятията от сектор „Държавно управление“, различни от тези по чл. 63, ал. 1, които осъществяват счетоводството си съгласно приложимите за бюджетните предприятия изисквания, се определят по реда на чл. 165 от ЗПФ; бюджетните предприятия и предприятията по чл. 63, ал. 2 изготвят и представят ГФО в съответствие с изискванията на чл. 166, ал. 1 от ЗПФ;

С изменения и допълнения в закона от 2024 г.[52] се транспонират в ЗСч изискванията на Директива (ЕС) 2022/2464[53] по отношение на отчитането на предприятията във връзка с **устойчивостта**. Обосновава се с това, че в контекста на устойчивостта предприятията не следва да се стремят да постигнат икономически изгоди без да отчитат социалните и екологическите последствия от дейността си. Така че корпоративната устойчивост обхваща не само анализ на имуществено-финансовите показатели на дейността на предприятията, но и анализ на социално-икономическото въздействие като резултат от тази дейност. В този аспект и в съответствие с целите на директивата да отговори на нарасналите потребности от информация във връзка с устойчивостта, се въвеждат изисквания за разширяване на докладваната до момента нефинансова информация и увеличаване на обхвата на отчитащите се предприятия. Отчитаната във връзка с устойчивостта информация включва фактори в областта на опазването на околната среда, социалните права и правата на човека, както и управленските въпроси. Въвежда се задължение за включване в доклада за дейността на предприятията на ясно разграничим раздел с информация за въпросите по устойчивостта (отчет за устойчивостта) и др.

В съответствие с посочената директива задължението за изготвяне на доклад за дейността, съдържащ отчет за устойчивостта, трябва да влезе в сила за отчетната 2024 г. за големи предприятия, които са предприятия от обществен интерес и които към 31 декември на отчетния период надвишават критерия за среден брой през финансовата година от 500 служители, както и предприятия от обществен интерес, които са предприятия майки в голяма група, която към 31 декември надхвърля на консолидирана основа критерия за среден брой на служителите през финансовата година от 500 души. Задължението за изготвяне и публикуване на доклада за останалите предприятия в обхвата на директивата възниква поетапно в следващите отчетни години, до 2028 година.

---

[51] Съгласно § 1, т. 1 от ДР на ЗСч това са всички лица, прилагащи бюджети, сметки за средства от ЕС и сметки за чужди средства съгласно ЗПФ, включително НОИ, НЗОК, държавните висши училища, БАН, ССА, БНТ, БНР, БТА, както и всички други лица, които са бюджетни организации по смисъла на § 1, т. 5 от ДР на ЗПФ. Съгласно § 1, т. 5 от ДР на ЗПФ **бюджетни организации** са *„всички юридически лица, чиито бюджети се включват в държавния бюджет, в бюджетите на общините, в бюджетите на социалноосигурителните фондове, както и всички останали юридически лица, чиито средства, постъпления и плащания се включват в консолидираната фискална програма по силата на нормативен акт или по реда на чл. 171".*

[52] Обн., ДВ, бр. 72 от 2024 г.

[53] Директива (ЕС) 2022/2464 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 537/2014, Директива 2004/109/ЕО, Директива 2006/43/ЕО и Директива 2013/34/ЕС (Директива (ЕС) 2022/2464), по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта

Междувременно, при отчитането на редица обективни причини на ниво ЕС и на национално ниво е установено, че все още няма практическа готовност за изпълнението на тези изисквания за отчетите за 2024 г., поради което се налага отсрочване. Това отсрочване с 1 година е направено със ЗИД на ЗСч[54] от м. март 2025 г.

Анализ на финансовата рамка съгласно Закона за независимия финансов одит и изразяване на сигурност по устойчивостта

Законът за независимия финансов одит и изразяване на сигурност по устойчивостта[55] (ЗНФОИСУ) определя целта, обхвата и принципите на финансовия одит (който е външен и независим), както и ангажиментите за изразяване на сигурност върху отчети за корпоративното устойчиво развитие, извършвани от регистрираните одитори.

Финансов одит се извършва на годишни или междинни, индивидуални или консолидирани финансови отчети, изготвени в съответствие с приложимата рамка за финансово отчитане, както и на други финансови отчети или финансова информация. Съгласно чл. 6 от ЗНФОИСУ одитът е задължителен - такъв е одитът на ГФО, когато това се изисква от закон или от правото на ЕС, или доброволен - всеки друг одит, различен от задължителния.

Целта на финансовия одит е да повиши степента на доверие на потребителите на финансовия отчет чрез изразяването на одиторско мнение за това дали този отчет е изготвен във всички съществени аспекти в съответствие с приложимата рамка за финансово отчитане, както и относно съответствието на отчета за устойчивостта във всички съществени аспекти на изискванията на приложимата рамка за отчитане на устойчивостта. Резултатите от извършения одит се отразяват в писмен одиторски доклад, който се изготвя в съответствие с чл. 51 от закона и на чл. 10 от Регламент (ЕС) № 537/2014. Одитор, който извършва задължителен финансов одит на ГФО на предприятие от обществен интерес, в допълнение трябва да изпълни указаното в чл. 31, ал. 2 от ЗНФОИСУ. Във всяко предприятие от обществен интерес се създава одитен комитет - това се отнася изрично за ДП НКЖИ. Всички ДП подлежат на одит по ЗНФОИСУ, освен тези с бюджетна отчетност, които се одитират от СП (като ПУДООС).

В този закон понятията за предприятие и за предприятие от обществен интерес имат значението, определено в ЗСч.

Анализ на финансовата рамка съгласно Закона за вътрешния одит в публичния сектор

Законът за вътрешния одит в публичния сектор[56] (ЗВОПС) регламентира същността, принципите и обхвата на вътрешния одит в организациите от публичния сектор, статута и функциите на структурите и лицата, които го осъществяват, както и одитните дейности по фондове и програми на ЕС.

По същество вътрешният одит е определен като независима и обективна дейност за

[54] Обн., ДВ, бр. 26 от 2025 г.
[55] Обн., ДВ, бр. 95 от 2015 г., последно изм. и доп. бр. 79 от 2024 г., с допълнено заглавие от същото изменение
[56] Обн., ДВ, бр. 27 от 2006 г., с последни изм. и доп. бр. 79 от 2024 г.

предоставяне на увереност и консултиране, предназначена да носи полза и да подобрява дейността на организацията. Същият помага на организацията да постигне целите си чрез прилагането на систематичен и дисциплиниран подход за оценяване и подобряване ефективността на процесите за управление на риска, контрол и управление. Изграждането и функционирането на адекватни и ефективни системи за финансово управление и контрол е задължение на ръководителя на организацията, който се подпомага от вътрешен одит. Вътрешният одит се осъществява чрез изпълнение на конкретни одитни ангажименти за даване на увереност или консултиране, подробно определени в закона. Целта и обхватът на всеки одитен ангажимент за консултиране се определят съвместно с ръководителя на организацията. Вътрешният одит в публичния сектор се осъществява от звено за вътрешен одит, изградено в структурата на организацията, което е на пряко подчинение на ръководителя на организацията или на колективния орган на управление.

Съгласно чл. 12, ал. 2, т. 8 от закона звено за вътрешен одит **задължително се изгражда** в ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ с годишен оборот над 10 мин. лв. за всяка от последните три години, а за останалите ДП може да се създаде по решение на управителния орган на предприятието. Когато бюджетът, съответно годишният оборот на ДП по ал. 2, т. 8 намалява под 10 млн. лв. в продължение на два последователни отчетни периода, звеното за вътрешен одит не се закрива и съответният компетентен орган приема решение за функционирането на вътрешния одит.

Ръководителите на вътрешния одит в ДП по чл. 12, ал. 2, т. 8 изготвят годишен доклад за дейността по вътрешен одит, който изпращат на звеното за вътрешен одит на съответния орган, който упражнява правата на собственост, в срок до 31 януари на следващата година. В съответствие със ЗНФОИСУ се потвърждава, че за предприятията от обществен интерес се създават одитни комитети по реда на цитирания закон.

Анализ на финансовата рамка съгласно Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор

Законът за финансовото управление и контрол в публичния сектор[57] (ЗФУКПС) урежда обхвата и осъществяването на финансовото управление и контрол, както и принципите и изискванията към системите за финансово управление и контрол в организациите от публичния сектор. Кои са **организации от публичния сектор** е определено в чл. 2 от закона, сред които в т. 7 изрично са посочени (от 2019 г.) ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ. Ръководителите на организациите[58] по чл. 2 отговарят за:

- осъществяване на финансовото управление и контрол във всички ръководени от тях структури, програми, дейности и процеси при спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност, съответно ръководителите на всяко ниво в организациите отговарят и се отчитат пред горестоящия ръководител за своята дейност по отношение на финансовото

[57] Обн., ДВ, бр. 21 от 2006 г., с последни изм. и доп. бр. 13 от 2019 г.
[58] Съгласно дефиницията в § 1, т. 8 от ДР на ЗФУКПС за ДП по чл. 2, ал. 2, т. 7 ръководители са *„лицата, които са овластени да ги управляват"*.

управление и контрол в структурите и звената, които ръководят;

- определяне на целите на организациите, идентифициране на рисковете за постигането им и за въвеждане на адекватни и ефективни системи за финансово управление и контрол в съответствие с изискванията на ЗФУКПС;
- постигане целите на организациите, като управляват публичните средства по законосъобразен, икономичен, ефикасен и ефективен начин.

По-подробно отговорностите на ръководителите са определени в чл. 7 и редица разпоредби от закона. Финансовото управление и контрол се осъществяват чрез системи, включващи политики, процедури и дейности, въведени от ръководството на съответната организация с цел да се осигури разумна увереност, че целите на организациите са постигнати чрез: съответствие със законодателството, вътрешните актове и договори; надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативната информация; икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите; опазване на активите и информацията; предотвратяване и разкриване на измами и нередности, както и предприемане на последващи действия.

5. Политически ангажименти, поети от Република България за реформи в публичните предприятия

Освен от националното законодателство, представено по-горе, това изследване и последващите действия по отношение на създадените със специални закони ДП произтичат от активно ангажирали Република България през последните години действия - кандидатстването на страната за членство в ОИСР, поети ангажименти по финансовия механизъм ERM II и предвидени реформи в НПВУ, някои от които вече споменати по-горе.

От м. декември 2019 г. България е призната за страна, прилагаща Насоките на ОИСР като елемент на усилията за получаване на пълноправно членство. Процесът на присъединяване към ОИСР, във връзка с който страната е поела ангажименти съгласно Пътната карта за процеса на присъединяване на България към ОИСР[59], включително за прилагане на принципите на корпоративното управление и Насоките на ОИСР, имплементирани в националното законодателство чрез ЗПП от 2019 г. и правилника за неговото прилагане от 2020 г.

С приемането на България във Валутно-курсовия механизъм II (ERM II) и Банковия съюз от средата на 2020 г. като етап от присъединяването към Еврозоната на Европейския съюз[60] са поети и последващи ангажименти за реформи за изпълнение до приемането на страната в Еврозоната, част от които са усилията за засилване на конкурентоспособността на българските предприятия, в това число продължение на действията за подобряване на управлението на държавните предприятия.

[59] Документът и информация за процеса по присъединяване са публикувани на интернет страницата на МВнР - https://www.mfa.bg/bg/bg-oecd/bg/podgotovka

[60] Информация на https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/joining-the-euro-area/convergence-criteria/; https://www.minfin.bg

От значение е и изпълнението на НПВУ[61], в който е предвидена Реформа 7 (К10.Р7) „Подобряване на рамката за управление на държавните предприятия“, включваща мярка 236 К10.Р7: „Приемане на програма за преобразуване на държавните предприятия, създадени със специални закони“.

При изпълнението на ангажиментите във връзка с тези процеси, един фокус е поставен върху ДП, създадени със специални закони, включително за предприемане на действия за тяхното преобразуване[62] в капиталови търговски дружества – за тези с предимно търговска дейност или в бюджетни администрации/включване в консолидираната фискална програма – за тези с предимно публични функции. В допълнение, във връзка с процеса на присъединяване към ОИСР страната е активен участник в **Работната група за отговорно бизнес поведение** и в резултат на проведена среща през м. ноември 2024 г. на тази група са получени препоръки от нейния председател от 05.02.2025 г. относно извършения преглед на присъединяването на България към Работната група за отговорно бизнес поведение. В документа е отделено внимание и на това страната да установи и публично да оповести своите очаквания по отношение на спазването от държавните предприятия на принципите и стандартите на отговорното бизнес поведение. Това е конкретизирано с две основни препоръки:

- включване на ясни очаквания за спазване на тези принципи и стандарти от всички държавни предприятия, със споменаване на Насоките на ОИСР и общите насоки за надлежна проверка, в политиката за държавното участие или всеки друг подходящ документ на ресорните министерства, както и установяване на механизми за мониторинг на изпълнението на тези очаквания, включително чрез искане от предприятията да докладват на АППК за спазването от тяхна страна на принципитие и стандартите на отговорно бизнес поведение и включване на тази информация в годишните обобщени доклади на АППК;
- стимулиране на надзорните съвети на предприятията да включат системи за управление на риска и вътрешен контрол, включващи основана на риска надлежна проверка за отговорно бизнес поведение в политиките и системите за управление на съответните предприятия.

[61] Публикуван на https://nextgeneration.bg/14

[62] Но не е предвидена възможността съгласно Насоките на ОИСР някои предприятия да са по отделен закон, когато „*е абсолютно необходим различен статут за постигане на целите на обществената им политика*“.

Б.1. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „БЪЛГАРСКИ СПОРТЕН ТОТАЛИЗАТОР“ (ДП БСТ)

I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА

1. Актуално състояние

Вписванията в ТРРЮЛНЦ по партидата на юридическото лице ДП БСТ към 31.03.2025 г. показват актуалното състояние на следните обстоятелства:

Фирма/наименование - БЪЛГАРСКИ СПОРТЕН ТОТАЛИЗАТОР

Изписване на чужд език - DP BULGARIAN SPORS TOTALIZATOR

ЕИК - 202766380

Правна форма - Държавно предприятие

Седалище и адрес на управление - София и адрес на управление гр. София, п.к. № 1618, р-н Красно село, ул. „Хайдушко изворче“ № 28

Предмет на дейност - Организиране на традиционна лотария, числови лотарийни игри, моментна лотария и залагания върху резултати от спортни състезания и надбягвания с коне и кучета на територията на страната в съответствие с изискванията на Закона за хазарта и нормативните актове за неговото прилагане, а така също и на други дейности, които подпомагат, съпътстват или допълват основния му предмет на дейност, в т.ч. отдаване под наем на дълготрайни материални активи.

Основна дейност по НКИД - Група по НКИД: 9341; Клас по НКИД: залагания и хазарт

Управление - управителен съвет в състав: Петър Михайлов Пейчев, Любомир Стефанов Петров, Рада Миткова Гьонова, Владимир Ангелов Маринов, Трифон Стоянов Трифонов

Забележка: последна към момента вписана промяна в персоналния състав на 31.03.2025 г.

Управител - Любомир Стефанов Петров[63]

Начин, по който се определя мандатът: 5 /пет/ години от датата на вписване в ТРРЮЛНЦ към АВп по отношение на Любомир Стефанов Петров и Владимир Ангелов Маринов, съгласно Протокол № 28-00-28/20.12.2024 г. на министъра на младежта и спорта

Собственик - Министерство на физическото възпитание и спорта[64]

Стойност на имуществото, предоставено от държавата - 4 171 000 лв.

2. Основни характеристики

Държавно предприятие „Български спортен тотализатор“ (наричано ДП БСТ, ДП или предприятието) е юридическо лице със статут на държавно предприятие по смисъла на чл. 62, ал. 3 от ТЗ, създадено със Закона за хазарта (ЗХ)[65] към министъра на младежта и

[63] Длъжността на изпълнителния член е изпълнителен директор съгласно чл. 12 от Устройствения правилник на ДП БСТ; назначен със заповед на ММС от 25.03.2025 г.
[64] Настоящето наименование на отрасловото министерство е Министерство на младежта и спорта
[65] Обн., ДВ, бр. 26 от 30.03.2012 г., в сила от 01.07.2012 г., посл. изм. и доп., ДВ. бр. 70 от 2024 г.

спорта - чл. 13а и § 9 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗХ във връзка с § 11 от ПЗР на отменения Закон за хазарта (отм., бр. 26 от 30.03.2012 г., в сила от 01.07.2012 г.).

В закона няма изрично определен предмет на дейност на ДП БСТ, а такъв се извлича от чл. 4, ал. 3 и чл. 13а, ал. 1 от ЗХ, както и не особено добре формулиран в чл. 4 от устройствения правилник. Предметът на дейност на ДП БСТ няма характер на изключителен по начина по който е вписан. С промените в ЗХ от 2021 г. става факт изключителното право за хазартните игри по чл. 4, ал. 3 от ЗХ, за които възможност да бъдат организирани има само държавата.

В изпълнение на чл. 13а, ал. 5 и 6 от ЗХ, на подзаконово ниво уредбата на предприятието е доразвита с Устройствен правилник на Държавно предприятие „Български спортен тотализатор“[66] (УП на ДП БСТ), с който се уреждат неговата структура, управление и дейност първично, доколкото в ЗХ уредбата е изключително кратка. Въпреки извършените редица съществени промени в ЗХ от 2020 г. и следващите години, в УП на ДП БСТ не са правени изменения и допълнения повече от 10 години и се установяват несъответствия със специалния закон.

ДП БСТ е със статут на „публично предприятие“ по смисъла на чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗПП.

Предприятието е категоризирано като „голямо“ по чл. 19, ал. 1, т. 4 от ЗСч, за него се прилагат разпоредбите на ЗФУКПС и ЗВОПС и принципите на законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност при осъществяване на всички дейности и процеси.

Ограничения за дейността и към трети лица

ДП БСТ осъществява дейността си самостоятелно. Като ограничение към него в чл. 4, ал. 2 от УП на ДП БСТ има забрана да се сдружава с други физически или юридически лица по отношение на хазартната дейност по ал. 1. В специалната му уредба не са въведени ограничения към трети лица с цел неговата защита и подкрепа, каквито са предвидени за повечето други ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ - няма забрани за откриване на производство по несъстоятелност, приватизация[67] и др. С характер на преференция е изключителното право за извършване на определените в чл. 4, ал. 3 от ЗХ игри от името на държавата и някои детайли, като правото по чл. 10, ал. 1 за излъчване на тиражите на ДП БСТ и анонсирането им в радио- и телевизионни програми. Към дейността на предприятието няма забрана да формира и разпределя печалба, да сключва договори за кредити или др.п., освен специфичните изисквания, свързани с хазартната дейност, което дава широка възможност за пазарно поведение. Особено, непазарно по характер и ограничително за дейността му е задължението за извършване на отчисления към ММС на приходи от хазартни игри по чл. 14 от ЗХ.

Управление и представителство

Органите за управление на ДП БСТ са управителен съвет (УС) от 3/5 члена с 5-годишен

[66] Приет с ПМС № 163 от 02.08.2000 г., обн., ДВ, бр. 65 от 2000 г., посл. изм. и доп., бр. 62 от 2014 г.

[67] ДП БСТ е включено в списъка - Приложение № 1 към чл. 3, ал. 1 от ЗПСК на забранените за приватизация

мандат и изпълнителен директор, който е и член на УС.

Членовете на УС се назначават и освобождават от министъра на младежта и спорта съгласувано с министъра на финансите (чл. 13а, ал. 7 от ЗХ), министърът определя измежду тях изпълнителния директор и сключва договори за възлагане на управлението с всеки от тях (чл. 13, ал. 3 от УП на ДП БСТ). Министърът не е изрично посочен като орган на управление.

Правомощията на УС са определени в чл. 16, а на изпълнителния директор – в чл. 21 от УП на ДП БСТ.

Изисквания към членовете на УС и основания за предсрочно прекратяване на договор за управление

Изискванията към членовете на УС са определени в чл. 14 от УП на ДП БСТ, а именно член може да бъде лице, което: е български гражданин; има висше образование; не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер на лишаване от свобода, освен ако е реабилитирано; отговаря на изискванията на ЗХ; не е съпруг или роднина до трета степен включително по права или по съребрена линия на друг член на УС. Членовете на УС не могат да извършват от свое или от чуждо име за своя или чужда сметка конкурентна дейност, както и да бъдат в договорни отношения или в отношения, породени от избор, с други организатори на хазартни игри, както и отговарят солидарно за вредите, които са причинили виновно на предприятието.

Основанията за предсрочно прекратяване на договор за управление са съгласно чл. 15 от УП на ДП БСТ: по молба на лицето; по взаимно съгласие; при нарушение на ЗХ и на нормативните актове по неговото прилагане, в т.ч. определени в правилника; при неизпълнение на задълженията, определени в договора за управление; при фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си повече от 6 месеца; при смърт или поставяне под запрещение; при влизането в сила на присъда, с която е наложено наказание „лишаване от свобода“ за умишлено престъпление от общ характер; с едномесечно предизвестие от органа, който ги е назначил.

При сравнение със съответните изисквания в чл. 20 – 23 от ЗПП се установява несъответствие в изискванията и забраните към членовете на УС и други изисквания, като правилникът не предвижда или съдържа такива, които са различни от закона, за образование, опит, ограниченията за роднинство, заемани длъжности, независими членове. Въпреки това, видно е провеждането на конкурсни процедури за определяне на членове на УС от министъра на младежта и спорта, както и за независими – от АППК, като при тях се прилагат изцяло изискванията на ЗПП и ППЗПП. Основанията за предсрочно прекратяване на мандат също не са в синхрон с чл. 24 от ЗПП и детайлизацията в ППЗПП, няма информация дали са предвидени в договорите за възлагане на управление, които не са публични.

Контрол и надзор

Министърът на младежта и спорта не е определен като орган на предприятието, той

осъществява „общ надзор“[68] върху неговата дейност, има право да изисква текуща информация от УС и от изпълнителния директор, а при установяване на нарушения може да издаде предписания за тяхното отстраняване или да прекрати предсрочно мандата съгласно чл. 15, ал. 1, т. 3 от УП на ДП БСТ, както и да сезира съответните компетентни органи. Министърът одобрява решенията на УС за сключване на договори за кредитиране, като може да изиска обосновка относно необходимостта и размера на кредитирането (чл. 16а от УП на ДП БСТ). УС осъществява контрол върху дейността на изпълнителния директор и на предприятието, включително за законосъобразното и целево разходване на средствата, а ЦУ има контролни функции към дейността на учебно-методическите центрове. В правилника няма друга уредба за вътрешен контрол и за звена с контролни функции съгласно относимото законодателство.

ДП БСТ е организация от публичния сектор, за която се прилагат разпоредбите на ЗФУКПС съгласно чл. 2, ал. 2, т. 7, с оглед на което изпълнителният директор е отговорен за определяне на целите на предприятието, идентифициране на рисковете за постигането им и за въвеждане на адекватни и ефективни системи за финансово управление и контрол в съответствие с изискванията на този закон. Съгласно чл. 12, ал. 2, т. 8 от ЗВОПС звено за вътрешен одит задължително се изгражда в ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ с годишен оборот над 10 мин. лв. за всяка от последните три години.

Външен контрол се осъществява чрез одит на ГФО от независим одитор, от специализираните контролни институции Сметна палата и АДФИ, нарочния надзор от секторния регулатор Национална агенция за приходите (НАП) и др.

Организационна структура

Организационната структура на ДП БСТ се състои от централно управление (ЦУ) и учебно-методични центрове. ЦУ се ръководи от изпълнителния директор и подпомага дейността на УС и на изпълнителния директор. Броят, наименованието и седалищата на учебно-методичните центрове се определят с решение на УС (чл. 8 от УП на ДП БСТ). Учебно-методичен център на ДП БСТ в гр. Велинград организира и участва в дейността по провеждане на обучения и социално развитие на персонала[69].

На интернет страницата на предприятието е посочено[70], че има мрежа от над 1500 тото пункта на територията на цялата страна и се състои от ЦУ и 10 регионални офиси, публикувана е следната информация за офиси:

Регионален офис - София София 1618, ул. „Хайдушко изворче“ 28 (вход от ул. „Славия“) тел.: 0700 17 771; e-mail: rd_sofia@toto.bg

[68] Подобна компетентност за „общ надзор“ не е характерна както за разглежданите ДП, така и по-широко в сферата на търговските дружества и институциите, не съответства на функциите на надзорните съвети при двустепенна структура на управление. В чл. 16 от ЗХ подобен израз се използва като правомощие на регулаторния орган - изпълнителния директор на НАП, който е определен да извършва „*държавния надзор в областта на хазарта и свързаните с хазарт дейности*“ с функции и правомощия, определени в чл. 17 от ЗХ.

[69] Одитен доклад № 0600200519 за извършен одит на ДП „Български спортен тотализатор“ за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г. на Сметна палата, стр. 15

[70] https://info.toto.bg/za-nas

Регионален офис - Благоевград пл. „Македония“ 2 тел.: 0876 468 640; e-mail: rd_blagoevgrad@toto.bg	**Регионален офис - Монтана** ул. „Аспарух“ 8 тел.: 0889 888 867; e-mail: rd_montana@toto.bg	**Регионален офис – Плевен** ул. „Д. Константинов“ 23А тел.: 0885 002 088; e-mail: rd_pleven@toto.bg
Регионален офис - Пловдив ул. „Абаджийска“ 25 тел.: 0882 359 957; e-mail: rd_plovdiv@toto.bg	**Регионален офис - Русе** бул. Цар Освободител 123 тел.: 0889 236 040; e-mail: rd_ruse@toto.bg	**Регионален офис – В. Търново** ул. „Баба Мота“ 13 тел.: 0885 604 386; e-mail: rd_veliko_tarnovo@toto.bg
Регионален офис - Варна бул. „Мария Луиза“ 30 тел.: 0889 908 933; e-mail: rd_varna@toto.bg	**Регионален офис - Бургас** ул. „Калофер“ 10 тел.: 0886 566 043; e-mail: rd_burgas@toto.bg	**Регионален офис – Ст. Загора** ул. „Армейска“ 5-А тел.: 0889 608 252; e-mail: rd_stara_zagora@toto.bg

Източник: ДП БСТ

Други моменти в зависимост от спецификата на ДП БСТ

За извършване на дейността по организиране на хазартни игри ДП БСТ е подчинено на особени лицензионни правила и други изисквания на ЗХ, които се отнасят и към всички други оператори на хазартни игри. На интернет страницата му са публикувани 5 бр. удостоверения за издадени лицензи за организиране на хазартни игри[71].

За хазартната дейност не е установен държавен монопол, какъвто не е предвиден сред възможностите по чл. 18, ал. 4 от Конституцията, но има изключително право, което създава монополно положение, за извършване на определени игри, „запазени“ от закона само за държавата – това са лотарийни игри, с изключение на томбола, бинго, кено и техните разновидности (чл. 4, ал. 3 от ЗХ). Дейността за посочените хазартни игри се извършва при условията на изключителни права, за осъществяването на която от нейно име специалният закон определя ДП БСТ (чл. 13а, ал. 1 от ЗХ). За останалите видове хазартни игри има множество частни хазартни оператори, които ги извършват при условията на нарочно издадени лицензи, видно от публичния регистър на организаторите на хазартни игри[72], на издадените лицензи и др. информация на интернет страницата на НАП.

За извършване на дейността си през десетилетията назад предприятието е създало развита приемателна мрежа за продажба на хазартни игри на територията на цялата страна. Отношенията между ДП БСТ и лицата, на които се възлага разпространение на удостоверителни знаци и приемане на залози за участие в игрите, отчитането на постъпленията и др. се уреждат с договор, съответно лицата, които работят по трудово или гражданско правоотношение, участват в организирането на реализираните от него игри или работят по експлоатирането, поддръжката и развитието на централната компютърна система за приемане на залози за участие в организираните от него хазартни игри, обработка на тиражи и изплащане на печалби, полагат изпит върху нормативните актове, уреждащи дейността на ДП БСТ и хазартната дейност (чл. 11 от УП на ДП БСТ).

[71] Това са – числови лотарийни игри с наименование „Тото 2“, с 5 разновидности - наземно и онлайн; игри със залагания върху резултатите от спортни състезания с наименование „Спорт тото 1“, с три разновидности - наземно и онлайн; за моментни лотарийни игри (талони наземно), с наименование „Тото шанс за всички“ с над 45 разновидности - наземно.

[72] https://nra.bg/wps/portal/nra/registers-i-spisuci/registers/page.registers-po-zakona-za-hazarta/registri_po_zakona_za_hazatra/0f4a4514-2da3-4b25-9e09-a1feda27333d

ДП БСТ не е предприятие от обществен интерес по смисъла на § 1, т. 22 от ДР на ЗСч, то не извършва обществени услуги по чл. 7 от ЗПП. То не е посочено от НСИ в списъка на юридическите лица, контролирани от държавата и от общините, които са включени в сектор „Държавно управление“ съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 година.

При проверка на ПМС № 181 от 20 юли 2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност, няма включени стратегически дейности и/или обекти, сочещи или свързани пряко с ДП БСТ или критична инфраструктура.

Предприятието е било обект на одит от Сметна палата съгласно Одитен доклад № 0600200519 за извършен одит на Държавно предприятие „Български спортен тотализатор“ за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г.[73], приет с Решение № 099 от 04.06.2020 г. на СП (Протокол № 22). През 2024 г. е разпоредено извършването на последваща проверка, при която „*да се установи съответствието между дадените препоръки в одитния доклад и действително предприетите мерки/извършени действия за изпълнение на неизпълнените препоръки, на частично изпълнените препоръки, както и на препоръките в процес на изпълнение*“. От направената проверка се констатира[74], че от общо 8 препоръки към министъра на младежта и спорта, включително за промени в УП на ДП БСТ, е изпълнена само една, а препоръките към изпълнителния директор на ДП БСТ са изпълнени.

II. НОРМАТИВНА УРЕДБА

1. Общо представяне на Закона за хазарта

Специалният закон, уреждащ статута и дейността на ДП БСТ понастоящем, е действащият от 2012 г. ЗХ, като създаването на предприятието е по силата на отменения едноименен закон и то е заварено като съществуващо от действащия.

Предметният обхват на ЗХ е уреждане на условията и реда за организиране на хазартни игри, изискванията по отношение на игрално оборудване, издаване, продължаване, отнемане и прекратяване на лицензи и осъществяването на контрол върху посочените дейности (чл. 1). Хазарт е всяка игра на случайността, участниците в която правят паричен залог и могат да получат печалба или да загубят залога (чл. 2, ал. 1).

Държавата може да организира традиционна лотария, числови лотарийни игри, моментна лотария, залагания върху резултати от спортни състезания и надбягвания с коне и кучета, игри със залагания върху случайни събития и със залагания, свързани с познаване на факти и игри, организирани онлайн в игрално казино чрез ДП БСТ към министъра на младежта и спорта, в което държавата притежава изцяло правата (чл. 13а, ал. 1 от ЗХ). Когато тези игри не са организирани онлайн, може да бъдат организирани от предприятието чрез пунктове за залози, вписани в удостоверението на ДП БСТ по чл. 34,

[73] https://www.bulnao.government.bg/bg/documents/7983/od-bst-050620_l7Y3U0d.pdf
[74] Докладът за резултатите от проверката за изпълнението на препоръките е приет на основание чл. 50, ал. 1 от ЗСП с Решение № 254 на Сметната палата от 31.07.2024 г.

ал. 2 от ЗХ за съответния вид хазартна игра, с приложими към тях изисквания, ограничения и забрани.

Всяка хазартна игра и дейност по ЗХ може да се организира само с надлежно издаден лиценз и само предвидените в закона хазартни игри подлежат на разрешаване и организиране. Издаден лиценз дава право за организиране само на изрично посочената в него игра или дейност и не може да се прехвърля, освен в изрично определени случаи (чл. 3 от ЗХ). Лиценз за организиране на лотарийни игри, с изключение на томбола, бинго, кено и техните разновидности, може да бъде издаден само на държавата (чл. 4, ал. 3 от ЗХ). Законът определя основанията за прекратяването на лиценз, продължаването на неговия срок, промени в обстоятелствата и др.

Държавният надзор в областта на хазарта и свързаните с хазарт дейности се осъществява от изпълнителния директор на НАП (чл. 16 от ЗХ) след промените в закона от 2020 г.[75] и прекратяването на предишния регулатор Държавна комисия по хазарта. Правилата за организиране на игрите и техните разновидности, вкл. планът за разпределение на печалбите, се утвърждават от изпълнителния директор на НАП и се обявяват предварително по подходящ начин (чл. 48, ал. 2 от ЗХ).

С промените в ЗХ от 2024 г.[76] в чл. 10, ал. 1 се въвеждат забрани за реклама на хазартни игри: в радио- и телевизионни програми, с изключение на излъчването на тиражите на ДП БСТ и тяхното анонсиране; на обществени места, вкл. фасади на сгради; в печатни произведения и електронни медии, вкл. и интернет страници; върху имущество - държавна собственост и общинска собственост, с изключение на обекти, които имат издаден лиценз по ЗХ и др., а в следващите алинеи са правилата за допустима реклама съгласно легалната дефиниция в § 1, т. 23 от ДР на ЗХ.

Основната уредба на ДП БСТ е предимно в чл. 13а и чл. 14 от ЗХ. Относно устройството и управлението на предприятието са правилата в чл. 13а, ал. 5–7: осъществяване на дейността по организиране на хазартните игри при условия и по ред, определени в правилника за устройството и дейността на предприятието при спазване изискванията на ЗХ, приемане на правилник от МС по предложение на министъра на младежта и спорта, назначаване и освобождаване на органите на управление от министъра на младежта и спорта съгласувано с министъра на финансите.

ДП БСТ може да придобие и лиценз за организиране на онлайн залагания при едновременното изпълнение на общите условия по чл. 6 от ЗХ. В редица норми на ЗХ се уреждат въпроси от хазартната дейност, относими към дейността на хазартен оператор на разглежданото тук предприятие, както и към останалите такива субекти.

Начинът на разпределянето на постъпленията от хазартни игри (с изключение на залагания върху резултати от спортни състезания и надбягвания с коне и кучета и игри онлайн в игрално казино), организирани от ДП БСТ, е фиксиран в чл. 14 от ЗХ, за: изплащане на печалби на участниците в хазартните игри - не по-малко от 50 % от

[75] Обн., ДВ, бр. 69 от 2020 г.
[76] Обн., ДВ, бр. 42 от 2024 г.

постъпленията; заплащане на таксите по чл. 30, ал. 3 и 4 от ЗХ; издръжка, инвестиции и развитие на ДП БСТ - до 20 % от постъпленията; заплащане на корпоративен данък за организираните хазартни игри след приспадане на сумите по т. 1, 2 и 3; физическо възпитание и спорт, както и за култура - остатъка от постъпленията от хазартните игри, след приспадане на сумите по т. 1, 2, 3 и 4.

Сумите по чл. 14, ал. 1, т. 5 и остатъкът от постъпленията по ал. 2, след приспадане на сумите за данъчно облагане, за разходите на предприятието и за изплатените печалби, постъпват като приход по бюджета на ММС и се разходват за: дейности в областта на физическото възпитание, физическата активност, спорта и спортно-туристическата дейност и за поддържане, ремонт, реконструкция, цялостно обновяване или създаване на нови спортни обекти и/или спортни съоръжения; поддържане, ремонт, реконструкция, цялостно обновяване или създаване на нови спортни обекти и/или спортни съоръжения в държавните и общинските училища въз основа на съвместна годишна програма на министъра на младежта и спорта и министъра на образованието и науката - не по-малко от 10 % от прихода; дейности, финансирани от Национален фонд „Култура“ - не по-малко от 10 % от прихода.

Министърът на младежта и спорта утвърждава схеми за разпределение на постъпленията от дейността на ДП БСТ по чл. 14, ал. 1 и 2 от ЗХ и предоставя средствата по ал. 3, т. 2 чрез трансфер, съгласно програмата по съответните бюджети, а средствата по ал. 3, т. 3 - чрез трансфер по бюджета на Министерството на културата.

Като цяло, в сравнение с уредбата на повечето съществуващи ДП в други специални закони, тази в ЗХ относно основните елементи на ДП БСТ е много семпла, неподредена и недостатъчна. Тя е и пример за лош законодателен подход, доколкото с първото изречение в § 9, ал. 1 от ПЗР на действащия ЗХ е запазено създаденото с § 11 от ПЗР на отменения предходен ЗХ държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от ТЗ и продължаването на неговата дейност, а второто касае само основните обстоятелства, подлежащи на вписване в ТРРЮЛНЦ. Цялата останала уредба на основните характеристики на ДП е оставена за първично уреждане с подзаконов нормативен акт.

В допълнение, в исторически аспект и поради установеното приемство съгласно § 9, ал. 1 от ПЗР на ЗХ се представя и кратката уредбата при действието на предходния ЗХ от 1999 г.[77], отменен с § 2 от ПЗР на ЗХ. Създаването на ДП БСТ като правен субект, заедно с друго, вече несъществуващо ДП („Държавна парично-предметна лотария“ - ДППЛ) е уредено с § 11 от ПЗР на отменения ЗХ също съвсем семпло, с определяне на статут държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от ТЗ и че е юридическо лице със седалище София. Новообразуваните тогава две ДП приемат пасивите и активите на заварените съответно БСТ и ДППЛ. Предвидено е и приемане на устройствен правилник, а в тялото на отменения ЗХ има изрично споменаване на ДП БСТ в неговия чл. 9. Впоследствие, през 2011 г., с § 3 от ПЗР от ЗИД към отменения ЗХ (Обн. ДВ, бр. 35/2011 г.) ДППЛ се преобразува чрез вливане в ДП БСТ при условията на универсално правоприемство.

[77] Обн., ДВ, бр.51 от 1999 г., с последващи изменения и допълнения; отм., бр. 26 от 2012 г.

Много кратката уредба в ЗХ, без да има установяване със закон на основни характеристики от статута, структурата и дейността на ДП БСТ, не може да бъде оценена като същинско изпълнение на изискването за създаване със специален закон на държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, доколкото основни характеристики са определени с подзаконов нормативен акт.

2. Закон за физическото възпитание и спорта относно ДП БСТ

Законът за физическото възпитание и спорта[78] (ЗФВС) урежда развитието и управлението на системата на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност в страната. Като израз на определяните от МС основни насоки за развитие на държавната политика в тази система е посочено приемането на устройствен правилник на ДП БСТ (чл. 7, т. 6 от ЗФВС), а сред начините на провеждане на държавната политика от министъра на младежта и спорта в чл. 8, т. 9, 10 и 19а съответно се сочат: предлага за приемане от МС на УП на ДП БСТ, утвърждава схеми за разпределение на постъпленията от дейността на ДП БСТ по чл. 14, ал. 1 и 2 от ЗХ и назначава и освобождава органите за управление на ДП БСТ съгласувано с министъра на финансите.

Разпоредбите в ЗФВС по отношение на ДП БСТ всъщност повтарят, в някои случаи - без достатъчно синхрон, някои правила в ЗХ, напр.:

- правилото на чл. 13а, ал. 6 от ЗХ е неточно дублирано в чл. 7, т. 6 от ЗФВС, че МС приема устройствен правилник[79] на предприятието по предложение на министъра на младежта и спорта – чл. 13, ал. 6 от ЗХ и чл. 8, т. 9, предл. второ от ЗФВС;
- съгласно чл. 14, ал. 4 от ЗХ министърът на младежта и спорта утвърждава схеми за разпределение на постъпленията от дейността на предприятието, съответно в чл. 8, т. 10 от ЗФВС се повтаря същото с неактуална препратка към чл. 14, ал. 1 и 2 от ЗХ;
- съгласно чл. 13а, ал. 7 от ЗХ органите за управление на ДП БСТ се назначават и освобождават от министъра на младежта и спорта съгласувано с министъра на финансите, същото е в чл. 8, т. 19а от ЗФВС;
- с чл. 14 от ЗХ се определя разпределението на средства от хазартни игри, организирани от ДП БСТ, като тези по ал. 1 и 2 са по схема, определена от министъра на младежта и спорта, повторено в чл. 125, ал. 1, т. 2 и ал. 2 от ЗФВС, където сред администрираните по бюджета на ММС средства постъпленията от ДП БСТ по чл. 14, ал. 3 от ЗХ и те се определят със схема за разпределение, утвърдена от министъра на младежта и спорта за съответната година. Допълнителен момент е посоченото в чл. 125, ал. 2 от ЗФВС, че средствата от предприятието постъпват и се съхраняват по сметка за чужди средства и се разходват чрез бюджета на ММС по реда на ЗПФ.

С чл. 103, ал. 3 от ЗФВС се дава възможност на държавата и общините да предоставят на ДП БСТ „*подходящи помещения и терени за неговата дейност, включително в*

[78] Обн., ДВ, бр. 86 от 2018 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 81 от 2024 г.

[79] В ЗХ документът е посочен като „*правилник за устройството и дейността*“ на предприятието, но действащият документ е именно Устройствен правилник на ДП БСТ от 2000 г., чието заглавие и последни промени са извършени преди почти 10 г. - през 2014 г.

спортните обекти, без търг или конкурс, при спазване на правилата в областта на държавните помощи и съгласно Закона за публичните финанси“. С чл. 125 се определя администрирането на средства по бюджета на ММС, сред които съгласно т. 2 са постъпленията от ДП БСТ по чл. 14, ал. 3 от ЗХ. Тези средствата се определят със схема за разпределение, утвърдени от министъра на младежта и спорта за съответната година, те постъпват и се съхраняват по сметка за чужди средства и се разходват чрез бюджета на ММС по реда на ЗПФ. А в § 6, ал. 2 от ПЗР към ЗИД на ЗФВС[80] се дава право на месечна парична помощ на децата на починалите олимпийски медалисти, които са получавали премия по отменения чл. 34а, ал. 2 от УП на ДП БСТ, което получаване се удостоверява от предприятието.

3. Устройствен правилник

На подзаконово ниво акт с основно значение за устройството, управлението, структурата и дейността на предприятието е Устройственият правилник на ДП БСТ[81] от 2000 г. (УП на ДП БСТ), приет от МС. В § 3 от неговите заключителни разпоредби основанието за приемане е чл. 14, ал. 2 от ЗХ, което е било вярно до промените в ЗХ от 2020 г., с които чл. 14 е изцяло изменен и делегацията за приемането на правилник е „преместена“ в новосъздадения чл. 13а, ал. 4, а с последващите промени през 2022[82] г. в чл. 13а от ЗХ са добавени нови алинеи и основанието за правилника към момента е чл. 13а, ал. 6 от ЗХ. Като наименование законът определя правилникът да бъде за устройството и дейността, както е по-правилно да бъде назован този акт и е посочено в неговия чл. 1, но възприетото наименование е устройствен правилник. Доколкото последните промени в правилника са от 2014 г., освен неточни към момента основание за приемането му и наименование, се установява неактуалност и несъответствие на части от уредбата с направените законови промени от последните години, на първо място в ЗХ, както и по отношение на изисквания на ЗПП и ППЗПП. Примери за несъответствия на правилника със ЗХ са: в чл. 23 и други от УП на ДП БСТ се сочи издаден лиценз от Държавната комисия по хазарта, която от 2020 г. е прекратена и лицензирането се извършва от изпълнителния директор на НАП съгласно чл. 3, ал. 1 и др. от ЗХ; в чл. 3 от УП на ДП БСТ се определя цел да набира парични средства за подпомагане на физическото възпитание и спорта и за поддържане, ремонт, реконструкция, цялостно обновяване или създаване на нови спортни обекти и/или спортни съоръжения в държавните и общинските училища, което не съответства на промените в ЗХ, чийто чл. 14 разписва за какво се разходват средствата и като законова разпоредба има предимство пред подзаконова; в чл. 30, ал. 1, т. 2 от УП на ДП БСТ се определя не по-малко от 17 % от постъпленията да са за издръжка и развитие на предприятието, докато в чл. 14, ал. 1, т. 3 от ЗХ за издръжка, инвестиции и развитие може да се разходват до 20 % от постъпленията.

От направения преглед на специалната нормативна уредба се установява, че както в

[80] Обн., ДВ, бр. 64 от 2019 г., изм. и доп. бр. 85 от 2020 г., в сила от 18.01.2019 г.
[81] Приет с ПМС № 163 от 02.08.2000 г., обн. ДВ. бр.65 от 2000 г., последно изм. бр. 62 от 2014 г.
[82] Обн., ДВ, бр. 61 от 2022 г.

действащия, така и в отменения ЗХ липсва определяне на предмет на дейност, структура, органи на управление и други съществени характеристики на правен субект, а това е делегирано на подзаконово ниво. В чл. 4 от УП на ДП БСТ е посочено, че за постигане на целта по чл. 3 предприятието извършва „*организиране на традиционна лотария, числови лотарийни игри, моментна лотария и залагания върху резултати от спортни състезания и надбягвания с коне и кучета на територията на страната в съответствие с изискванията на Закона за хазарта и нормативните актове за неговото прилагане, а така също и на други дейности, които подпомагат, съпътстват или допълват основния му предмет на дейност, в т.ч. отдаване под наем на дълготрайни материални активи*“, което е вписано и като основен предмет на дейност по партидата на предприятието в ТРРЮЛНЦ. Каза се неколкократно, че УП на ДП БСТ не е променян отдавна, включително с промени в чл. 13а, ал. 1 от ЗХ е разширен обхватът на игри, което не е отразено в чл. 4 от УП на ДП БСТ, респективно не е добавено към вписания предмет на дейност.

4. Дейности, функции и финансиране на ДП БСТ

Съгласно чл. 5 от УП на ДП БСТ предприятието упражнява правото на държавна собственост върху предоставеното му имущество от свое име и за своя сметка в рамките на закона, а придобитото от него имущество е държавна собственост и се управлява по същия начин. Сред предоставеното на ДП БСТ държавно имущество няма обекти - изключителна държавна собственост или значими имоти - публична държавна собственост, или обекти със стратегическо за националната сигурност значение. Общата стойност на имуществото, вписана в ТРРЮЛНЦ е 4 171 000 лв.

Предприятието спазва ЗСч и неговите ГФО подлежат на независим одит. Съответният ГФО се приема и одобрява от УС и се представя на министъра на младежта и спорта и на министъра на финансите, както и се публикува в Електронния регистър на публичните предприятия, воден от АППК. УС приема и годишен доклад за дейността на ДП БСТ. В специалната уредба на ДП БСТ не става ясно как се планира неговата дейност, доколкото в чл. 9, т. 1 от УП на ДП БСТ се казва общо, че ЦУ „*изготвя проекти за стратегически планове и програми за развитие*“ на предприятието. Има информация за изготвянето на бизнес програма съгласно ЗПП и ППЗПП.

ДП БСТ не получава бюджетни субсидии и неговите разходи – издръжка, инвестиции и развитие - се покриват изцяло от съответна част от приходите, лимитирана от чл. 14, ал. 1, т. 2 от ЗХ - до 20 % от постъпленията.

III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП БСТ

1. Характер на дейността от правна страна

ДП БСТ е създадено на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ по силата на ЗХ (отм.), потвърдено с действащия ЗХ, поради което се явява заварено от ЗПП, респективно към него е приложим § 2 от ПЗР на ЗПП. Законът за хазарта не е сред законите, изменени с ПЗР на ЗПП за привеждане в съответствие с новите правила.

Тук се изследва характерът на дейността с оглед базовия критерий по § 2, ал. 1 от ПЗР на

ЗПП - държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ да не извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба.

Не се установява ДП БСТ да се споменава, пряко или косвено, в стратегически и програмни документи, в т.ч. за развитието на физическото възпитание и спорта. В публикувания на Портала за обществени консултации[83] на 22 март 2024 г. проект на Национална стратегия за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност (2023 – 2034 г.)[84], приета от МС, никъде не се споменава значението или участието на ДП БСТ във финансирането на спорта или че същото има някаква роля при реализирането на която и да е от стратегическите или оперативни цели и действия. Само еднократно е споменат ЗХ сред други закони на МФ като част от институционалната и законова рамка. Предприятието не е посочено по какъвто и да е начин и в действалата в последното десетилетие Национална стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022[85] или в прегледаните няколко двегодишни национални програми. Също не се споменава в актуалната Програма за управление на Република България за периода 2025-2029 г., където е посочен приоритет: *Подобряване на условията за развитие на спорта в Република България и утвърждаването му като ефективен социален модел* (стр. 90-92), но в разписаните цели и мерки липсва конкретизиране по отношение на ДП БСТ.

Предприятието има за цел набирането на парични средства за подпомагане на физическото възпитание и спорта, и за поддържане, ремонт, реконструкция, цялостно обновяване или създаване на нови спортни обекти и/или спортни съоръжения в държавните и общинските училища. За постигане на целта си ДП БСТ реализира хазартни игри (част от тях като изключително право от името на държавата, друга част на общо основание), може да извършва и други дейности, които подпомагат, съпътстват или допълват основния му предмет на дейност, в т.ч. отдаване под наем на дълготрайни материални активи (чл. 3 и 4 от УП на ДП БСТ)[86] и вписания му предмет на дейност.

Съгласно чл. 14, ал. 3 от ЗХ определена част от неговите приходи от хазартна дейност се разходват за спорт, спортни обекти и култура, след като са постъпили като приход в бюджета на ММС, но не се разходват за тези обществени цели от самото предприятие, това не е предоставено в неговата сфера на компетентност и не зависи от него. Визираното в чл. 4, ал. 1, т. 3 от ЗХ организиране на хазартни дейности от държавата да е „*само за подпомагане на спорта, културата, здравеопазването, образованието и социалното дело*“ реално се извършва не от предприятието, а от държавни органи.

За самото предприятие няма посочено, че изпълнява публични функции и политики, а то е инструмент за акумулиране на средства от извършваните икономически дейност, които

[83] https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=7507

[84] Установява се, че проектът на тази стратегия е внесен в НС и е разгледан от ресорната Комисия по въпросите на децата, семейството, младежта и спорта, която в свой доклад рег. № 49-453-15-4 от 24.03.2024 г. е предложила на НС да не приеме стратегията - https://www.parliament.bg/pub/ plenary_documents/49-453-14_Doklad_KVDSMS_Natsionalna_strategiya_za_razvitie_na_FAFVSSTD_pdf

[85] Налична на сайта на ММС - http://mpes.government.bg/Pages/Documents/Strategies/ default.aspx

[86] Сравни с чл. 13а и чл. 14 от ЗХ

се разпределят за публични цели от други органи. Съгласно чл. 8, т. 10 от ЗФВС утвърдените от министъра схеми за разпределение на постъпленията от дейността на ДП БСТ по чл. 14, ал. 1 и 2 от ЗХ са начин за провеждане на държавната политика. Съгласно чл. 125, ал. 1, т. 2 и ал. 3 от ЗФВС по бюджета на ММС се администрират средства от постъпленията от ДП БСТ по чл. 14, ал. 3 от ЗХ, които постъпват и се съхраняват по сметка за чужди средства и се разходват чрез бюджета на ММС по реда на ЗПФ.

Анализът на уредбата на ДП БСТ установява, че възприетият от години подход за създаването на това ДП със ЗХ не дава основание да се говори за държавна политика, възложена на предприятието, защото самият закон по никакъв начин не формулира принципи и политики, освен регулиране на хазартната дейност (които правила безспорно се отнасят и до ДП БСТ, но с оглед участието му на този пазар). Това, заедно с начина на формулиране на основен предмет на дейност, не дава аргументи да се възприема и убедително да се защити ДП БСТ като изпълнител на публични политики или извършване на обществени услуги, а само като инструмент за акумулиране на средства от дейността му на пазар, в който всички други участници са частни лица. И вече на следващо ниво чрез законовосъздаден механизъм част от приходите на предприятието от хазартна дейност се разпределят и насочват към бюджета на ММС за разходване за публични политики. От уредбата в ЗХ не могат да бъдат извлечени никакви начала, които да намират съответствие с базовите критерии за публичните предприятия в чл. 5 от ЗПП.

Доколкото е възможно да се изведе в някаква степен ролята на ДП БСТ в изпълнение на държавна политика, това може да бъде направено не със специалния закон, с който същото е създадено, а със ЗФВС, с който: в чл. 3, т. 1 като принцип на развитието и управлението на спорта е посочено публичност, прозрачност и защита на обществения интерес; в чл. 4 – че спортът и останалите дейности осъществяват образователни, здравни, социални и възстановителни функции; в чл. 5 и др., където има очертаване на държавни политики и начин на осъществяване, вкл. Национална стратегия за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност за срок 12 години; в чл. 8, т. 10 – че разпределението на определените приходи от дейността на ДП БСТ е инструмент на държавната политика, осъществявана от министъра на младежта и спорта.

Участието на държавата на пазара на хазартните игри чрез ДП БСТ се обосновава с целта акумулирани от хазартната дейност на държавния оператор средства да се разходват за финансиране на обществено значими области – в случая физическо възпитание, спорт, спортни обекти и култура, които са нейно задължение и изискват публични средства.

ДП БСТ е особен търговец без капиталов характер и структура, и предоставените му имущество и активи, както и придобитите от него, са държавна собственост, които то управлява и стопанисва/експлоатира от свое име и за своя сметка. Извършваната основна стопанска дейност по организиране на хазартни игри в обхват, определен от ЗХ и издадените лицензи, е основен източник на приходи, част от които разходва за своята издръжка и развитие, а останалите, след съответните отчисления към спечелилите лица, данъци и такси, превежда в бюджета на ММС, което ги насочва за финансиране в

сферите на спорта и културата.

Не се идентифицират основания, които да обосновават, че предприятието изпълнява дейности, свързани с публични функции и политики, доколкото:

а) основната дейност на ДП БСТ е организиране на хазартни игри в качеството му на държавен хазартен оператор. Хазартната дейност се извършва на много конкурентен национален и международен пазар и въпреки кръга запазени само за държавата игри, не може да се говори за държавен монопол и за провеждане на публични политики чрез специалния закон, с който е създадено това предприятие;

б) предназначението (целта) на ДП БСТ е да набира средства за: развитие на физическото възпитание и спорта; за поддържане, ремонт, реконструкция, цялостно обновяване или създаване на спортни обекти и/или спортни съоръжения в държавните и общинските училища; и за култура. Но то няма правомощия, свързани с разходването на набраните средства за постигане на целите на държавната политика по посочените направления. Предприятието нито определя размера на тези средства - начинът на изчисляването им е посочен в закон, нито определя предназначението им, нито ги разходва. То има за задача чрез дейността си да реализира максимални приходи за собственика си - държавата. Пряко и единствено дейността на предприятието е насочена към набиране на средства, които предоставя на органа, който упражнява правата на държавата като собственик, а Министерството на младежта и спорта от името на държавата разпределя и използва тези средства за подпомагане на физическото възпитание, спорта, културата, спортни обекти в училища, с което се задоволяват публични нужди, които са задължение на държавата;

в) министърът на младежта и спорта, съответно министърът на културата, са централни еднолични органи на изпълнителната власт, които разработват, организират, координират и контролират осъществяването на държавната политика в посочените сектори, включително по утвърждаване използването на приходите от ДП БСТ, в съответствие с нормативно определените им функции.

При извършения анализ на нормативната уредба и дейността на ДП БСТ **не се установяват функции, дейности и правомощия на предприятието, свързани с осъществяването пряко от него на публични функции и политики, насочени към решаване на проблеми или въпроси от обществено значение**. Такъв характер има разпределянето на приходите от хазартните игри за подпомагане на физическото възпитание, спорта и културата, но това е регулация извън самото предприятие и не променя характера на извършваната от него дейност. Предприятието е икономически инструмент за осигуряването на средства, с които се осигурява осъществяването от други органи на публични политики.

Това не омаловажава значението на средствата, акумулирани от дейността на предприятието, за подпомагане на държавния бюджет при финансиране на кръга публични политики в определените области.

2. Анализ на дейността на предприятието на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

Съгласно чл. 14, ал. 1, т. 3 и чл. 28 от УП на ДП БСТ предприятието набира средствата си от:

1. постъпленията от организираните хазартни игри;
2. дарения;
3. приходите от други дейности, които подпомагат, съпътстват или допълват основния му предмет на дейност.

ДП БСТ има за цел да набира парични средства за подпомагане на физическото възпитание и спорта в Република България и за поддържане, ремонт, реконструкция, цялостно обновяване или създаване на нови спортни обекти и/или спортни съоръжения в държавните и общинските училища. Съгласно чл. 4, ал. 1 от УП на ДП БСТ, за постигане на посочената цел предприятието организира традиционна лотария, числови лотарийни игри, моментна лотария и залагания върху резултатите от спортни състезания и надбягвания с коне и кучета на територията на страната. Освен основната си дейност, предприятието извършва и допълнителни дейности, които я подпомагат, съпътстват или допълват, включително отдаване под наем на дълготрайни материални активи и хотелиерство.

Приходите от дейността на ДП БСТ се формират основно от приходи от хазартна дейност и от договори с клиенти.

Таблица 1.1. Показатели за приходи 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И		31.12.2022 г.		31.12.2023 г.		31.12.2024 г.[87]	
		хил.лв.	%	хил.лв.	%	хил.лв.	%
А	**ПРИХОДИ ОТ ОПЕРАТИВНА ДЕЙНОСТ**						
I	**Нетни приходи от продажби**	**337 543**	**98,96%**	**394 110**	**97,64%**	**419 592**	**99,55%**
1	Приходи от договори с клиенти и от хазартна дейност	337 543	98,96%	394 110	97,64%	419 592	99,55%
II	Други приходи	2 142	0,63%	5 101	1,26%	1 300	0,31%
III	Приходи от финансирания – безвъзмездни средства, предоставени от държавата	813	0,24%	61	0,02%	126	0,03%
IV	Дисконтиране на задълженията към участниците - джакпот	604	0,18%	4 111	1,02%	0	0,00%
V	Финансови приходи			239	0,06%	455	0,11%
Б	**ОБЩО ПРИХОДИ ОТ ДЕЙНОСТТА**	**341 102**	**100,00%**	**403 622**	**100,00%**	**421 473**	**100,00%**
	% на приходите от търговска дейност от общите приходи		**98,96%**		**97,64%**		**99,55%**

Видно е, че:

- За разглеждания период (2022 – 2024 г.) нетните приходи от продажби за 2024 г. (419 592 хил. лв.) се увеличат спрямо предишните две години, като през 2022 г. са били 337 543 хил. лв. Структурата на приходите показва устойчива зависимост от

[87] Данни съгласно предварителният финансов отчет на ДП БСТ за 2024 г.

основната икономическа активност на предприятието, като те се генерират почти изцяло на търговски принцип.

- През разглежданите три години единствените отчетени приходи, различни от търговските, са безвъзмездните средства, предоставени от държавата като компенсации срещу високите цени на електроенергията в периода.
- За 2022 г. нетните приходи от прадажби са основни и формират 98,96 % от общите приходи на предприятието.
- Характерно за приходите от продажби през 2023 г. е запазването на основния дял на приходите от договори с клиенти, които са в размер на 394 110 хил. лв. и заемат дял от 97,64 % от общите приходи.
- През 2024 г. приходите от оперативна дейност на предприятието включват приходи от договори с клиенти и от хазартна дейност. Те представляват 99,55 % от общата сума на приходите. Другите приходи включват суми, получени от допълнителни дейности, които подпомагат, съпътстват или допълват основната дейност, включително отдаване под наем на дълготрайни материални активи и хотелиерство. Те са твърде малък дял от общите приходи и съставляват 0,31 % от общите приходи.
- Основно дейността на ДП БСТ се финансира от приходите от оперативна дейност.
- Приходите от финансирания за периода 2022 – 2024 г. са в незначителен размер спрямо общите приходи и са свързани с получени безвъзмездни средства, предоставени от държавата като компенсации срещу високите цени на електроенергията в периода. Те намаляват и от 0,24 % за 2022 г. заемат дял от 0,03 % от общите приходи през 2024 г.

Разходите за дейността на ДП БСТ включват разходи за оперативна дейност, изплатени печалби на участниците в хазартни игри и финансови разходи.

Таблица 1.2. Показатели за разходи 2022-2024 г.

	П О К А З А Т Е Л И	**31.12.2022 г.**		**31.12.2023 г.**		**31.12.2024 г.[88]**	
		хил. лв.	**%**	**хил. лв.**	**%**	**хил. лв.**	**%**
I	**Разходи по икономически елементи**	**289 819**	**99,81%**	**340 500**	**99,86%**	**340 272**	**99,83%**
1	Разходи за суровини и материали	2 657	0,91%	2 323	0,68%	2 451	0,72%
2	Разходи за външни услуги	16 512	5,69%	20 913	6,13%	27 205	7,98%
3	Разходи за възнаграждения и осигуровки	30 228	10,41%	35 386	10,38%	40 103	11,77%
5	Разходи за амортизация	2 876	0,99%	3 080	0,90%	2 971	0,87%
6	Разходи за обезценка на нефинансови активи	0	0,00%	1 438	0,42%	0	0,00%

[88] Данни съгласно предварителният финансов отчет на ДП БСТ за 2024 г.

7	Разходи за изплатени печалби на участниците в хазартни игри	176 551	60,80%	206 240	60,49%	225 004	66,02%
8	Разходи за държавни такси по чл. 30, ал. 3 и ал. 4 от ЗХ	50 597	17,42%	59 235	17,37%	41 927	12,30%
9	Други разходи	10 398	3,58%	11 885	3,49%	611	0,18%
II	Себестойност на продадените стоки и текущи активи	48	0,02%	50	0,01%	50	0,01%
III	**Финансови разходи**	**518**	**0,18%**	**417**	**0,12%**	**515**	**0,15%**
	ОБЩО РАЗХОДИ	**290 385**	**100,00%**	**340 967**	**100,00%**	**340 837**	**100,00%**

Разходите за дейността на ДП БСТ са отчетени по икономически елементи. През разглеждания период (2022-2024 г.) се наблюдава увеличение през 2023 г. спрямо 2022 г., но запазване на техния размер за 2024 г. спрямо 2023 г. През 2024 г. достигат 340 272 хил. лв. спрямо 289 819 хил. лв. през 2022 г. Най-голям дял от разходите заемат разходите за изплатени печалби на участниците в хазартни игри и разходите за държавни такси по чл. 30, ал. 3 и ал. 4 от ЗХ.

Видно е, че:

- През 2022 г. най-голям дял на разходите с 60,80 % от общите разходи заемат разходите за изплатени печалби на участиците в хазартни игри. След тях по относителен дял се нареждат разходите за държавни такси с дял от 17,42 %. Разходите за възнаграждения и осигуровки са в размер на 30 228 хил. лв. и представляват 10,41 % от общата сума на разходите.
- За 2023 г. се наблюдава увеличаване на дела на разходите за възнаграждения и те възлизат на 35 386 хил. лв. Средният списъчен брой на персонала е 1 365 броя към 31.12.2023 г. И през тази година най-голям относителен дял заемат разходите за изплатени печалби, които са 60,49 % от общата стойност на разходите. Останалите разходи по икономически елементи запазват дела си от 2022 г. и показват стабилност.
- Общите оперативни разходи показват възходяща тенденция, аналогична на динамиката на приходите, като по предварителни данни за 2024 г. те достигат 340 272 хил. лв.
- През 2024 г. най-голям относителен дял имат разходите за изплатени печалби на участници в хазартни игри с 66,02 % в общите разходи, последвани от разходите за държавни такси по чл. 30, ал. 3 и 4 от ЗХ с 12,3 %. Разходите за държавни такси по чл. 30, ал. 3 и 4 от ЗХ са свързани със специфичното облагане на ДП БСТ и са нормативно определени.
- През 2024 г. разходите за персонал имат относителен дял от 11,77 % в общите разходи. Разходите за външни услуги са 8,0 % и са свързани с осигуряване и обезпечаване на административната дейност във връзка с реклама, консултански услуги, абонаменти, електроенерия и топлоенергия, гаранционно обслужване и др. Разходите за суровини и материали са 0,72 % и се формират от разходи за

канцеларски материали, материали за поддръжка и ремонт, рекламни материали и фишове. Другите разходи са 0,18 % и са формирани от плащания относно командировки, представителни разходи, разходи за данъци и такси, държавни такси и др.

Финансовият резултат на ДП БСТ за анализирания период е, както следва:

Таблица 1.3. Общо приходи и разходи 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И	**31.12.2022 г.**	**31.12.2023 г.**	**31.12.2024 г.**[89]
	хил. лв.	**хил. лв.**	**хил. лв.**
ОБЩО ПРИХОДИ	**341 102**	**403 622**	**421 473**
Разходи за амортизации	2 876	3 080	2 971
ОБЩО РАЗХОДИ	**290 385**	**340 967**	**340 837**
Счетоводна печалба(загуба)	**50 717**	**62 655**	**80 636**
Разходи за данъци	288	285	261
Вноски съгласно ЗХ и УП	42 886	49 812	52 896
Печалба за периода	**7 543**	**12 558**	**27 479**

Предприятието през периода 2022-2024 г. е реализирало печалба. Разликата между постъпленията от хазартните игри, намалени с дължимите данъци, дължимите държавни такси по ЗХ и със сумите по чл. 14, ал. 1, т. 3 и 4, се използва за нуждите на физическото възпитание и спорта – чл. 14, ал. 1, т. 5 от ЗХ.

Приходите от продажби изцяло обезпечават оперативните разходи.

Съгласно чл. 14, ал. 1, т. 3 от ЗХ за издръжка, инвестиции и развитие на ДП БСТ се разходват до 20 %[90] от постъпленията от хазартните игри, организирани от ДП БСТ.

Структурата на разходите показва, че те основно са свързани с разходите за изплатени печалби на участниците в хазартни игри, разходите за държавни такси по чл. 30, ал. 3 и 4 от ЗХ, за възнаграждения на персонала, както и с плащания за външни услуги по отношение на обезпечаване на дейността на предприятието в изпълнение на публични функции и политики.

Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50%-ния критерий), който определя дали повече от 50% от производствените разходи се покриват от приходите от продажби, ДП БСТ се определя като „**Пазарен производител“,** тъй като за разглеждания период приходите от продажби покриват между 116% и 123 % от производствените разходи.

IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

В следващата таблица е отразено установеното съответствие или друго на основните принципи от Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия

[89] Данни съгласно предварителния финансов отчет на ДП БСТ за 2024 г.

[90] В чл. 30, ал. 1, т. 3 от УП на ДП БСТ лимитът е до 17 %, но както е казано по-горе, подзаконовият акт не е актуализиран и не съответства на ЗХ в някои части.

по отношение на ДП БСТ.

Таблица 1.4. Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП БСТ

Принцип от Насоките на ОИСР	**Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП БСТ**
I. Обосновка за държавната собственост	Държавата упражнява правото на собственост върху държавните предприятия в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед. **I.А**. Крайната цел на държавната собственост на предприятията трябва да бъде максимизиране на дългосрочната стойност за обществото по ефективен и устойчив начин, което изрично е предвидено в чл. 5 от ЗПП. С разработените стратегически и оперативни документи за публичните предприятия, механизмите за отчетност и контрол и законоустановен начин за разпределяне на приходите от дейността се цели нейното извършване по ефективен, прозрачен и устойчив начин, в т.ч. за конкретното ДП БСТ. **I.В**. Политиката на държавата подлежи на периодично или при необходимост преразглеждане и актуализиране; същата е оповестена публично. **I.Б и I.Г**. Държавната собственост в публичните предприятия, в т.ч. ДП БСТ, се обосновава от МС основно в нарочния документ Политика на държавата за участие в публичните предприятия, с която се определят „*общите цели и приоритетите, които държавата си поставя като собственик в публичните предприятия*“. Новите правила на ЗПП и ППЗПП, в които са инкорпорирани Насоките на ОИСР, предоставят на държавата като собственик и на ДП „*предвидима рамка, така че ролята на собственик на държавата да е ясно отделена от другите ѝ функции*“. Сред изброените в р. I, т. 2 съображения, поради които държавата участва в публичните предприятия, не се установява нарочно такова, относимо към ДП БСТ, евентуално може да бъде включено в позицията по б. „к“ - опазване на общонационалните и културните ценности относно подпомагането на културата и б. „е“ - развитие и управление на имоти със специфично предназначение: развитие на спорта, чрез изграждане и управление на спортната инфраструктура. Самото предприятие няма пряко участие в публични дейности и политики, а чрез част от приходите от дейността му на хазартен оператор се подпомага държавната политика за спорт, култура и образование. Целта на предприятието е да набира парични средства от неговата дейност (чл. 14, ал. 3 ЗХ), като съответните приходи, от които са приспаднати сумите за данъчно облагане, за разходите на предприятието и за изплатените печалби, постъпват като приход по бюджета на ММС и се разходват за изрично определени от закона дейности в областта на физическото възпитание, физическата активност, спорта и спортно-туристическата дейност и за поддържане, ремонт, реконструкция, цялостно обновяване или създаване на нови спортни обекти и/или спортни съоръжения; поддържане, ремонт, реконструкция, цялостно обновяване или създаване на нови спортни обекти и/или спортни съоръжения в държавните и общинските училища въз основа на съвместна годишна програма на министъра на младежта и спорта и министъра на образованието и науката - не по-малко от 10 %; дейности, финансирани от НФ „Култура“ - не по-малко от 10 %. Министърът утвърждава схеми за разпределение на постъпленията и предоставя средствата за училищните обекти, съответно за наука, чрез трансфери по съответните бюджети. Средствата от дейността на ДП БСТ участват пряко във формирането на бюджета на ММС, като при разработването на ЗДБ за съответната година по бюджета на ММС се предвиждат разходи за дейности в областта на физическото възпитание, физическата активност, спорта и спортно-туристическата дейност в размер не по-малък от размера на данъка по ЗКПО, променливата част от таксите по чл. 30, ал. 3 и 4 от ЗХ, внесени през предходната година в държавния бюджет от ДП БСТ, които формират повече от половината от средствата за реализиране на държавната политика в областта на спорта и физическото възпитание. Особеност е, че средствата се разпределят не през дивидентна политика, а от директни приходи на предприятието, за което способства и правната форма на ДП. Министърът на младежта и спорта провежда държавната политика в областта на физическото възпитание и спорта, за което е подпомаган от специализирани бюджетни структури и звена, определени в закона с техните правомощия и функции, както и от отчисленията от приходите на ДП БСТ. Средствата, предназначени за култура се

	управляват от министъра на културата, съответно за спорт в училищни обекти - от министъра на науката и образованието. Министърът на младежта и спорта упражнява правомощията на държавата като собственик на ДП БСТ и осъществява основния контрол върху неговата дейност и управление. Функциите на секторен регулатор и надзор на пазара на хазартни игри се упражняват от специализираната приходна администрация НАП, която има правомощия по отношение на всички хазартни оператори и организатори на игри.
II. Ролята на държавата като собственик	Държавата чрез компетентните си органи действа като информиран и активен собственик, гарантиращ че управлението на ДП се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност. **II.А**. Държавата гарантира, че колкото се може повече елементи от Насоките се прилагат последователно, като е приела нарочно законодателство за това - ЗПП и ППЗПП, в които са въведени принципите и добрите практики от Насоките на ОИСР, и които са относими и в голямата си част изпълнени или се изпълняват по отношение на конкретното предприятие. Тук е приложимо правилото на Насоките, че „правителствата следва да опростят и уеднаквят правните форми, под които функционират държавните предприятия. Техните оперативни практики следва да следват общоприетите корпоративни норми“. Видно е от Списъка – приложение 1 към цитираната Политика, че в ресора на ММС са 5 предприятия, от които само ДП БСТ е с такъв статут и е класифициарано в група Б2, останалите са търговски дружества. Сред начините на финансиране от посочените три възможности към ДП БСТ е приложима хипотезата „*от приходите от собствената им дейност*“. ДП БСТ никога не е съществувало под формата на корпоративен търговец, то е правоприемник на предходни нарочно създадени и юридически лица – държавна собственост за извършване на хазартна дейност повече от 50 г. Понастоящем има основание този подход да бъде ревизиран и при наличие на предпоставките да се извърши преобразуване в корпоративна форма акционерно дружество – в изпълнение на посоченото принципно правило от Насоките. **II.Б**. Държавата трябва да предостави на ДП пълна оперативна автономност и да се въздържа от намеса в управлението на ДП. Държавата чрез компетентните си органи действа като информиран и активен собственик, гарантиращ че управлението на ДП се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност. Упражняването на правата на собственост върху ДП БСТ е централизирано в един принципал на държавната собственост - министъра на младежта и спорта, който има вменено задължение да назначава/освобождава органите за управление на предприятието „*съгласувано с министъра на финансите*“ (чл. 13а, ал. 7 от ЗХ). Министърът на младежта и спорта не е посочен като орган на управление на ДП, но той има нормативноустановени с УП на ДП БСТ контролни и други правомощия, някои от които характерни за принципал: одобрява решения на УС за сключване на договори за кредитиране; назначава и освобождава УС /съгласувано/; осъществява общ надзор върху дейността на предприятието; изисква текуща информация от УС и от изпълнителния директор; при установяване на нарушения може да издаде предписания за тяхното отстраняване и да прекрати предсрочно мандат, и да сезира съответните компетентни органи; съгласува предложения на УС за създаване на съвети - консултативни звена; утвърждава съгласувано с МФ схема за годишно разпределение на постъпленията по реда на чл. 31, ал. 1 от ЗХ и разпределя определени от закона средства и др. **II.В-II.Е**. Правомощията и компетентностите на принципала ММС, който не е посочен като орган на управление, но има такива правомощия, и на УС са ясно установени, не се покриват и формално не дават право за намеса на принципала в автономността и функциите на УС като орган на управление. УС представя на ММС и МФ ежегоден доклад и ГФО за дейността и състоянието на предприятието в сроковете, определени в ЗСч, съгласно чл. 31, ал. 3 от УП на ДП БСТ. Установява се несъответствие на УП на ДП БСТ със ЗПП, който закон е по-нов и с по-висок ранг от акта, приет от МС, и следва да се прилагат пълно и правилно неговите изисквания, в т.ч. за изготвяне на бизнес програми с ясно определени финансови и нефинансови цели, отчитане и оценка на тяхното изпълнение, изисквания към членовете на УС, основанията за предсрочно прекратяване, информираност и публичност и др. Повечето от тези изисквания на ЗПП се изпълняват на практика, но липсата на синхрон в уредбата е видима. Държавата няма задължение или

	практика да осигурява финансиране за дейността на ДП БСТ, а то се издържа с част от приходите и е задължено да отчислява значителна част от средствата от своята дейност към бюджета на ММС за разходването им за публични цели. ДП БСТ е законовосъздаден субект за извършване от държавата на хазартна дейност при условията на изключителни права и монополно положение за определени игри, които извършва от нейно име.
III. Държавни предприятия на пазара	В съответствие с обосновката за държавната собственост, правната, регулаторна и политическа рамка за държавните предприятия трябва да осигури равни условия и лоялна конкуренция на пазара, когато държавните предприятия извършват икономически дейности. **III.А**. Със специалния закон и УП на ДП БСТ е направено известно разграничение между функцията на държавата като собственик и други държавни функции, които могат да повлияят на пазарните условия по отношение на регулирането на пазара и изработването на политики. В Политиката за участието на държавата в публичните предприятия за ДП общо се казва „... *група предприятия, които също не осъществяват дейността си на пазарен принцип, са създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, а на определени публични предприятия са възложени задължения за извършване на обществени услуги“*. По отношение на ДП БСТ дейността е с особености: 1/ запазените само за държавата определени хазартни игри извършва при условията на изключителни права и монополно положение, без конкуренция - чл. 4, ал. 3 и чл. 13а, ал. 1от ЗХ. Обосновава се в чл.4, ал.1, т.3 от ЗХ, че е „*само за подпомагане на спорта, културата, здравеопазването, образованието и социалното дело*“; подпомагането се осъществява не от ДП, а от държавни органи с разпределение и разходване на средства от неговата дейност; 2/ други хазартни игри извършва на силно конкурентен пазар, на който действат множество други частни субекти с частен търговски характер. Общ надзор върху дейността на предприятието осъществява министърът на младежта и спорта. Надзор на хазарта извършва приходната агенция, която не е независим регулатор. **III.Б.** Налично е обстоятелството заинтересованите страни, включително конкурентите, да имат достъп до ефективна правна защита чрез безпристрастни правни, посреднически или арбитражни процедури, когато считат, че правата им са били нарушени, тъй като винаги могат да заведат иск или по друг допустим начин предявят правата си. За ДП БСТ е забранено да се сдружава с други лица относно осъществяването на хазартната си дейност, но няма изрична забрана за производство по несъстоятелност, за принудително изпълнение върху предоставено му имущество, няма въведени и особени ограничения към него, които не са приложими към други търговци на същия пазар. Основно предимство е изключителното право само то да извършва определени хазартни игри, но съответно непазарно задължение е превеждането на средства от постъпленията към ММС съгласно чл. 14 от ЗХ. **III.В.** ДП БСТ не изпълнява задължения за обществени услуги и не е предприятие от обществен интерес по смисъла на ЗСч. **III.Г.** ДП БСТ не се използва за субсидиране или предоставяне на предимства на други търговски предприятия. То се използва за разпределяне на мерки за подкрепа в съответствие с цели на обществената политика, но средствата от дейността по определена схема се предоставят към бюджета на отрасловото ММС, което преразпределя част от тях на други ведомства. Това се извършва прозрачно и предвидимо чрез спазване на подход и схема, принципно определени в закон и не причинява несправедливи неблагоприятни условия за други търговски предприятия. Самото ДП БСТ не получава бюджетни субсидии или други публични средства. **III.Д и III.Е.** Предприятието не се ползва от преференциални данъчен, кредитен или други режими, различни от общоприложимите. Предприятието може да получава кредити на общо основание, с вземане на съответните решения от компетентните органи на управление и одобрение на министъра. ДП БСТ прилага общия ред на ЗОП, без да има изключения или други отклонения. Всички икономически и неикономически дейности се извършват в съответствие с общите принципи за равнопоставеност, недискриминация, отговорно бизнес поведение и прозрачност при сключване и изпълнение на договорни отношения. Тъй като ДП е некапиталово, принципалът не може да следва поведението на акционер в

	нужната степен, но провежда публични процедури за номиниране на лица за членове на УС с поставени изисквания за професионални качества и компетентност.
IV. Справедливо третиране на акционерите и другите инвеститори	Когато ДП са котирани на борсата или по друг начин включват недържавни инвеститори сред своите собственици, държавата и предприятията трябва да признават правата на всички акционери, включително миноритарните и чуждестранните, и да осигурят равнопоставено третиране на акционерите и равен достъп до корпоративна информация. В цялост и по същество този принцип е пряко неприложим в случая, тъй като предприятието е некапиталово, държавата е едноличен негов собственик и няма акционери/съдружници/инвеститори. Въпреки това може да се посочи, че в своята дейност предприятието прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. чрез прилагане на процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, подлежи на данъчно третиране по общия ред и др.п., като едновременно с това има и някои особени правила, установени само към него, но за разлика от други ДП няма ограничения/рестрикции към трети лица. **IV.А**. Държавата се стреми към пълно прилагане на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление и на всички съответни раздели, когато е едноличен собственик на ДП, като е въвела съответните правила в законодателството и е създала механизми за планиране, отчетност, оценка и контрол на изпълнението, прилагат се правилата за управление, публичност и оповестяване на информацията. **IV.Б.** ДП БСТ не е с капиталов характер и не се котира на борсата. В декларацията за корпоративно управление към ГФО 2023 г. е казано, че Националният кодекс за корпоративно управление, одобрен от КФН, не е приложим за ДП БСТ, но то съблюдава Насоките на ОИСР за корпоративно управление и Националния кодекс за корпоративно управление[91], приет от Националната комисия за корпоративно управление[92]. В дейността си, следвайки най-добри практики и с отговорност към клиентите, предприятието прилага Принципи на отговорната игра[93] в съответствие със стандарта „Отговорна игра“ на Европейската лотарийна организация, признат от Световната лотарийна асоциация. ДП БСТ е разработило самостоятелен Етичен кодекс за борба с корупцията и подкупите, изискванията и принципите за добро корпоративно управление са въведени във вътрешните актове. **IV.В.** ДП БСТ има задължение да работи за постигане на цели на обществената политика като публично предприятие под формата на ДП, извършващо хазартна дейност за осигуряване на приходи за финансиране на публични политики. В съответствие с това предоставя адекватна и подробна информация пред широката общественост чрез публикуване на основни документи и информация за дейността си на своята интернет страница, с обявяване в ТРРЮЛНЦ и в Електронната информационна система на публичните предприятия на АППК. Не се установява публикувана Политика за оповестяване на информацията. Дейността му подлежи на вътрешен и външен финансов контрол, вкл. независим одит на ГФО, докладът на одитора е публично оповестен. **IV.Г.** На ДП БСТ е забранено да се сдружава с други лица по отношение на хазартната му дейност, което включва и да не участва в съвместни предприятия. В случаите на договорни отношения договорните права и задължения се спазват, а недоволната страна има всички права да защити интереса си по общия ред за разглеждане и решаване на спорове. Съществувалият до 2020 г. секторен регулатор е прекратен, а контролните/надзорни функции се упражняват от специализираната приходна администрация НАП, която има същите правомощия по отношение на всички хазартни оператори и организатори на игри.
V. Оповестяване, прозрачност и отчетност	ДП следва да спазват високи стандарти на прозрачност, отчетност и почтеност и да бъдат подложени на висококачествени стандарти за счетоводство, оповестяване, съответствие и одит, както котираните на борсата предприятия. **V.А.** ДП БСТ докладва и оповестява всички съществени въпроси в съответствие с прилаганите счетоводни стандарти и изискванията за оповестяване, при безплатен достъп до документите и информацията, без за това да трябва регистрация или друго за достъп. Осигурено е високо ниво на публичност на дейността, достъпност за всички заинтересовани. То публикува в Електронно-информационната система на публичните

[91] https://nkku.bg/bg/others/dokumenti
[92] Неправителствена организация, информацията за нея е на https://nkku.bg/bg/others/mission-statement
[93] Подробна информация е публикувана на сайта на БСТ - https://info.toto.bg/za-nas/otgovorna-igra

	предприятия на интернет страницата на АППК междинни отчети и ГФО. Обявява в ТРРЮЛНЦ по общия ред ГФО и други документи, подлежащи на обявяване – доклад на одитора, годишен доклад за дейността, декларация за корпоративно управление по чл. 100н, ал. 8 от ЗППЦК, Нефинансова декларация по чл. 48 от ЗСч и др., последни към момента са за 2023 г. На интернет страницата на предприятието в рубрика „За нас/публична информация“[94] са публикувани ГФО и междинни отчети, информация: а/ за състава на УС - имена, заповед за назначаван, данни за квалификация, опит, начин на определяне – за двама чрез конкурс по ЗПП, не се сочи независимо лице/лица, информация за възнагражденията на членовете на УС е с препратка към чл. 56 от ППЗПП, за ключови ръководители не се установява; б/ Устройствен правилник; в/ Политика за оповестяване на информацията по чл. 63, ал. 1 от ППЗПП – не се установява. **V.Б.** Информация за идентифицираните рискове се съдържа в Годишния доклад за дейността за 2023 г. - разработен проект за 3-годишна стратегия за управление на риска и към нея риск регистър, такава за периода 2024-2026 г. е публикувана на посочения сайт. **V.В.** В предприятието има вътрешна одитна функция - съгласно чл. 12, ал. 2, т. 8 от ЗВОПС звено за вътрешен одит задължително се изгражда в ДП с годишен оборот над 10 мин. лв. за всяка от последните 3 г. Такова не е предвидено в неговия УП. Въведена е система за двоен подпис, създадено е звено Финансов контрол за осъществяване на предварителен контрол. Няма създаден одитен комитет. Функционира СФУК, видно от публикуваните на интернет страницата на ДП БСТ доклад за СФУК за 2023 г. и въпросник за самооценка. **V.Г.** Към дейността на ДП БСТ се осъществява външен контрол от различни институции, в т.ч. секторния регулатор НАП. ГФО подлежат на задължителен независим финансов одит от регистрирани одитори съгласно чл. 37, ал. 1 от ЗСч, докладва се съществената информация. Предприятието е обект на одит от страна на СП – в Одитен доклад № 0600200519 за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г. са установени слабости и направени съответни констатации и препоръки, част от които са свързани именно с отчетност и оповестяване на информация, но след приемане на ЗПП има съществена промяна. Предприятието представя на принципала и МФ междинни финансови отчети, публикува такива и в Електронния регистър за публичните предприятия на АППК. ГФО също се публикуват там, както и се обявяват по общия ред в ТРРЮЛНЦ. За спазването на другите изисквания за информираност и оповестяване съгласно ЗПП и ППЗПП на интернет страницата на предприятието в посочената по-горе рубрика са публикувани, освен посоченото в горните точки, информация за сделки с държавата и свързани лица. Предприятието публикува информация по ЗОП. Не се установява публикувана Политика за оповестяване на информацията, но като цяло оповестената информация отговаря в голяма степен на изискванията на ЗПП и ППЗПП. **V.Д.** Принципалът на собствеността следва да разработи последователно отчитане на ДП и да публикува ежегодно обобщен доклад за ДП по съществени въпроси. Предприятието изготвя и предоставя на ММС и публикува в електронната система на АППК текущи отчети и ГФО, годишни доклади за дейността и др.
VI. Състав и отговорности на съветите на държавните предприятия	Държавата трябва да гарантира, че съветите на ДП имат необходимите правомощия, компетенции и обективност, за да изпълняват своите функции по стратегическо ръководство, надзор на управлението на риска и мониторинг на управлението. **VI.А**. Предприятието се управлява от 5-членен УС. Отговорностите на УС, свързани с дейността, са определени нормативно, както и функциите и йерархичните връзки с принципала, който не участва в УС и не е орган на управление, и изпълнителния директор, който е член на УС и се определя/отстранява от принципала съгласувано с министъра на финансите. УС има необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълнява функциите си на бизнес планиране и контрол на оперативната дейност, а контролът за правилно изпълнение от УС на възложените му функции е на принципала, МФ и АППК съобразно техните компетенции. Като обективен проблем за изпълнението в това отношение следва да се посочи неактуалното съдържание на подзаконовия нормативен акт, който не отговаря в нужната степен както на ЗХ, така и на ЗПП. Членовете на УС имат правни отговорности, определени за всеки от тях в сключен договор за управление с принципала, към тях не са изключени изискванията на законодателството за избягване на

[94] https://info.toto.bg/za-nas/publichna-informatsiya

	конфликти на интереси, както и се прилагат специфични изисквания, определени със ЗХ. Тъй като предприятието е категоризирано като „голямо“ и различните в сравнение със ЗПП правила са определени не в специалния закон, а в подзаконов правилник, е възприето и практически се прилагат правилата на ЗПП относно критерии и изисквания за образование, квалификация, независими членове, провеждане на процедури за номиниране и избор, изготвяне на бизнес програми. Важна е ролята на УС при изготвяне и изпълнение на бизнес програмите, за отчитане на тяхното изпълнение по приложимите към публичните предприятия ред и методика. Не се установява систематизирана публична информация за отговорност за резултатите на УС. **VI.Б**. УС има необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълнява функциите си на бизнес планиране и контрол на оперативната дейност, а контролът за правилно изпълнение от УС на възложените му функции е на принципала и АППК съобразно техните компетенции. Изпълнителният директор е член на УС, но не се определя/отстранява от УС, а от принципала съгласувано с министъра на финансите. Като информация за начина на определяне на възнагражденията на членовете на УС, в т.ч. на изпълнителния директор, кратко е оповестено, че се прилага редът по чл. 56 от ППЗПП. **VI.В**. В специалната нормативна уредба няма правила за определяне на състава на УС чрез публични процедури, но се прилагат тези на ЗПП. На интернет страницата на ММС[95] се установява публикувана публична покана на 04.04.2025 г. за двама представители на държавата в УС, изискванията са съобразно правилата на ЗПП, има публикувани и предишни публични покани за предходни процедури. Необходимо е да бъдат пряко приложими правилата на ЗПП относно изискванията към членовете на УС, основанията за избор и предсрочно прекратяване на мандат, за прилагане на определените в ЗПП критерии и изисквания за образование, квалификация и за независими членове, вкл. председателят да е независим, определяни чрез процедура за номиниране и избор и др.п., които на практика се прилагат, но е факт липсата на синхрон между специалната уредба и тази в ЗПП и ППЗПП. **VI.Г.** Не се предвижда от специалната уредба да има независими членове, но на практика се прилага редът по ЗПП за такива и са провеждани процедури по номинации от АППК. **VI.Д**. За всички членове на УС има забрана да извършват от свое или от чуждо име за своя или чужда сметка конкурентна дейност и да бъдат в договорни отношения или в отношения, породени от избор, с други организатори на хазартни игри. Независимите членове не могат да се намират в трудово-правни отношения с ДП БСТ. Членовете на УС отговарят солидарно за вредите, които са причинили виновно на предприятието. Към тях са приложими на общо основание правилата за предотвратяване на конфликт на интереси. **VI.Е.** След приемането на ЗПП се провеждат конкурсни процедури за независими членове на УС, не се установява дали независимото лице е председател. Председателят организира работата на УС и изпълнява функции съгласно правилника и договора за управление. **VI.Ж-VI.Й**. Няма забрана за участие в УС на служители. Няма информация за създадени комитети в помощ на УС. УС се отчита ежегодно. УС приема бизнес програмата и важна част от нейното съдържание е анализът на основните рискове, респективно отчита изпълнението ѝ и в тази част.
VII. Държавни предприятия и устойчивост	С направеното през 2024 г. преразглеждане на Насоките е добавен акцент – да допринасят за устойчивостта и дългосрочното създаване на стойност на държавните предприятия. Това е нов принцип и очакванията са да бъде подходящо имплементиран в националното законодателство за публичните предприятия, за да се насочи, унифицира и улесни неговото правилно разбиране и прилагане. Трябва да бъде актуализирана Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, като се съобразят и новите моменти в националното законодателство с вече включена уредба в контекста на устойчивостта. Това се потвърждава от анотацията към глава VII - когато държавата има цели за устойчивост, тя като собственик „следва да определи конкретни и амбициозни, свързани с устойчивостта очаквания за ДП, включително относно ролята на управителния съвет, оповестяването и прозрачността и отговорното бизнес поведение. Политиката на собственост следва изцяло да отчита отговорностите на ДП спрямо заинтересованите страни“. Това включва идентифицирането на нововъзникващите рискове и използването на възможностите за подобряване на устойчивостта на неочаквани сътресения чрез

[95] http://mpes.government.bg/Pages/Announcements/Default.aspx?evntid=6526

	приемането на по-устойчиви и издръжливи политики, стратегии и цялостни практики. Очакванията са ДП също да могат да играят решаваща роля за насърчаване на устойчивото развитие и улесняване на справедлив преход, включително чрез предоставяне или финансиране на нисковъглеродни алтернативи, да се придържат към стандарти за отговорно бизнес поведение, за да се справят, избегнат или смекчат всяко потенциално вредно въздействие върху околната среда и обществото. С промени от 2024 г. в ЗСч, произтичащи от Директива (ЕС) 2022/2464 по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта са въведени изисквания към предприятията за засилен анализ на социално-икономическото въздействие като резултат от икономическата дейност, и се разширява докладваната до момента нефинансова информация. Отчитаната във връзка с устойчивостта информация включва фактори в областта на опазването на околната среда, социалните права и правата на човека, както и управленските въпроси. Въвежда се задължение за включване в доклада за дейността на предприятията на ясно разграничим раздел с информация за въпросите по устойчивостта (отчет за устойчивостта) и др. Тези изисквания са в сила за ДП БСТ за отчетна година 2026 г., т.е. предстои при годишно отчитане през 2027 г.

V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП БСТ

От направения анализ на ДП БСТ от правна и финансово-икономическа страна се установява дейност с изцяло търговски характер, без да има пряко възложена за изпълнение от предприятието на публични функции, обществена услуга или друго подобно, и без да има бюджетно финансиране или компенсация от държавата, освен предоставено държавно имущество. Постъпленията от извършваната дейност в основната част са предназначени за финансиране на държавната политика в областта на спорта, културата и образованието.

Опитът в държави членки на ЕС

Във всяка от държавите членки на ЕС има хазартни оператори с участието на държавата в тях. Всички проучени са с корпоративна форма (освен една от трите лотарии в Испания, която е под формата на неправителствена социална организация). Преобладаващо са от акционерен тип, такива са в Белгия, Дания, Франция, Гърция, Норвегия, Словакия, Румъния. Като дружества с ограничена отговорност са хазартните оператори с държавно участие в Австрия, Финландия, Хърватия, Полша и всички германски лотарии на провинциите.

Определяне на характера на дейността на ДП БСТ

Въз основа на изложеното се правят следните изводи и заключения относно характера на дейността на предприятието:

- Дейността на ДП БСТ отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като включва предлагане на стоки или услуги на даден пазар и би могла да бъде извършвана от капиталово търговско дружество на пазарен принцип и с цел печалба.
- Дейността на ДП БСТ е от икономически характер, защото се получават приходи, от които предприятието се издържа, то не получава никакви бюджетни или други субсидии. Особеност е, че отчислява по определена схема, а не чрез дивидент, съществена част от приходите си към бюджета на ММС, с които средства се финансират обекти и дейности от обществен интерес в областта на спорта,

физическото възпитание и спортни обекти в училищата и извън тях, и културата.

- На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител от изискванията за класифициране на юридическите лица в сектор „Държавно управление“, предприятието се класифицира като пазарен производител в институционален сектор „Нефинансови предприятия“.
- По отношение на спазването на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия, ДП БСТ отговаря като цяло на принципите за изпълнението на целите, с които е създадено, ненарушаване на конкуренцията на пазара и отговорен бизнес, при особеностите на специалното законодателство.
- Предприятието не е с изключителен предмет на дейност, въпреки че има ограничение допълнителните дейности да са свързани с основния предмет на дейност, извършва дейност в конкурентна среда, но с особеност, че законът определя хазартни игри, за които само държавата чрез ДП БСТ има право да организира – чл. 4, ал. 3 и чл. 13а, ал. 1 от ЗХ.
- Няма предоставени обекти и не извършва дейности от значение за националната сигурност или критична инфраструктура, не извършва обществени услуги и не е предприятие в обществен интерес.
- Извършваната от ДП БСТ дейност е изцяло търговска по характер.

Същевременно, търговската по характер дейност на ДП БСТ не се осъществява при изцяло пазарни правила по напълно търговски начин поради наличие на специфични условия, като: неговата цел не е печалба и принципалът не очаква основни приходи от дивидент, а от преки текущи отчисления; към дейността и разходването на приходите има редица ограничения, каквито няма за останалите хазартни оператори; предприятието има изключителни права и не търпи конкуренция относно игрите, запазени само за държавата; дори придобито от неговата дейност имущество не става негова собственост, а държавна и др. За да има по-пазарен характер и по възможност да се повиши ефективността на основната и допълнителни дейности, част от условията за извършване на дейността може да бъдат допълнително анализирани и някои – променени. Това е задължително, ако се възприеме преобразуване в капиталов търговец.

VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП БСТ

1. Представяне на становището на принципала

В АППК е получено писмо изх. № 07-00-46/3 от 24.03.2025 г. от министъра на младежта и спорта, с което е предоставена актуална информация за целите на актуализацията и е изразено становище с изложени аргументи на поставените въпроси. Посочено е, че ДП БСТ се отличава с уникалност, като дейностите са с изцяло търговски характер – изискват воденето им по търговски начин, но „*те се осъществяват изключително и изцяло за публични цели, тъй като осигуряват средства за изпълнение на публични политики в областта на физическото възпитание и спорта, културата и образованието*“ и са изложени съображения в подкрепа на това и за разликата на

подхода по отчисленията на средства от ДП БСТ в сравнение с капиталово дружество чрез дивиденти. Важна особеност е, че настоящата правна форма дава възможност да се реализира директна доходност спрямо ММС, а при търговско дружество ще предполага друг подход. Изразяват се опасения, че преобразуването в капиталово дружество би поставило под съмнение възможностите за прогнозиране и планиране на приходите за реализиране на държавни политики, тъй като предоставянето на средства ще е само част от нетната печалба, формирана и разпределена на годишна база и „*ще има несигурност в размера на тези средства, като евентуалният им недостиг ще е свързан с осигуряването им от държавния бюджет*“.

Изразява се становище, че отчитайки приоритетната позиция по отношение на запазване на статута на държавно предприятие, при невъзможност това да се осъществи, „*по-удачна форма за преобразуване е търговско дружество. За обезпечаване в по-голяма степен на ефективността и упражняването на контрол върху управлението на дружеството, включително по набиране, отчисляване и разходване на средства, е възможно ДП БСТ да бъде преобразувано в еднолично акционерно дружество с двустепенна система на управление*.“ Отново се обосновава позицията на ММС за запазване статута на ДП БСТ, в т.ч. относно дейностите, чието извършване е запазено само за държавата, т.е. „е забранено да се организира от частен оператор с цел печалба“, то се намира законово основание за запазване на статута съгласно § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП и че тази нормативна постановка е основана на Насоките на ОИСР.

В случай на евентуално преобразуване на ДП БСТ в еднолично акционерно дружество се предлага изключване на предприятието от приложното поле на ЗПП, но ако това не бъде реализирано се изтъкват съображения за по-дълъг срок за преобразуване поради необходимост от редица действия и промени в законодателството.

2. Заключение и предложение за преобразуване на ДП БСТ

От извършения анализ на статута и дейността на ДП БСТ съгласно относимата нормативна уредба, публичнодостъпните и допълнително установени документи и данни, от правна и финансово-икономическа страна се установяват следните основни обстоятелства:

- Няма национални, секторни или други стратегии и програми, пряко определящи ролята и значението на това ДП в система на органи и звена, отговарящи за провеждане, изпълнение или друго на такива стратегии, програми и планове.
- Предприятието е косвено свързано с публични политики като икономически инструмент за акумулиране на средства от организиране на хазартни игри от името на държавата.
- За осигуряването на средства предприятието управлява имоти държавна собственост и извършва дейност с изцяло търговски характер при пазарни условия на конкурентен пазар. Предприятието няма наложени съществени ограничения и забрани, няма и такива по отношение на трети лица с протекционистки за него характер, освен изключителното право да извършва определени хазартни игри и

предоставено пряко държавно имущество.

- Дейността на ДП БСТ отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като включва предлагане на стоки или услуги на пазара и би могла да бъде извършвана от частен оператор/капиталово търговско дружество на пазарен принцип с цел печалба.
- На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител от изискванията за класифициране на юридическите лица в сектор „Държавно управление“ предприятието се класифицира като **пазарен производител** в институционален сектор „Нефинансови предприятия“.
- Предприятието се управлява от 5-членен колективен управителен орган - УС, за определянето на членовете на който, включително изпълнителния директор, изискванията са определени в подзаконов нормативен акт – устройствен правилник различно от уредбата на публичните предприяти. Установява се, че на практика ДП БСТ и ММС прилагат повечето от изискванията към публичните предприятия. При преобразуване в търговско дружество ще бъде осигурено цялостно пряко прилагане на правилата на ЗПП и ППЗПП.

В резултат на анализа се установява, че ДП БСТ е създадено като стопански субект и упражнява стопанска дейност с търговски характер, въпреки наличието на нетипични условия и особености, на които е подчинена. От правна и финансово-икономическа страна се определя дейност с изцяло търговски характер.

С оглед § 2, ал. 3 от ПЗР на ЗПП предприятието **следва да бъде преобразувано в еднолично търговско дружество от акционерен тип**.

За осъществяване на преобразуването в еднолично акционерно дружество е необходимо да бъдат планирани, подготвени и реализирани съответни действия. Процесът включва и нужното изменение на ЗХ, ЗФВС и други закони, което е от компетентност на Народното събрание. Това изисква да се предвиди необходимо технологично време и да се осигури координирана работа на изпълнителната и законодателната власт.

Б.2. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „ФОНД ЗАТВОРНО ДЕЛО“ (ДП ФЗД)

I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА

1. Актуално състояние на ДП „Фонд затворно дело“

Вписванията в ТРРЮЛНЦ по партидата на юридическото лице към 31.03.2025 г. показват актуалното състояние на следните обстоятелства:

Фирма - „Фонд затворно дело“

ЕИК - 129009070

Правна форма - Държавно предприятие

Седалище и адрес на управление - гр. София, п.к. 1309, р-н Сердика, бул. Ген. Н. Столетов, № 26

Предмет на дейност[96] **-** Изграждане и подобряване на битовите и производствените условия в местата за лишаване от свобода и за оборудването им с охранителни и технически съоръжения, строителство, строителни ремонти, повишаване на медицинското обслужване, културна и спортна дейност, финансиране на изследователска и издателска дейност в областта на затворното дело, стопанска, услугова и търговска дейност, осъществявана в местата за лишаване от свобода, повишаване на обхвата на трудовата заетост на лишените от свобода. Туроператорска дейност, туристическа агентска дейност, ресторантьорство, хотелиерство, както и други дейности, които подпомагат, съпътстват или допълват основния му предмет на дейност и не са забранени със закон

Основна дейност по НКИД - Клас по НКИД: Изграждане и подобряване условията в МЛС[97]

Управление - Управителен съвет в състав: Ивайло Любомиров Йорданов, Емил Росенов Русев, Антон Георгиев Митов, Тодор Калоянов Калоянов, Христо Колев Ичев[98]

Управител – Нина Стефанова Димитрова[99]

Специални условия - превъзпитание и поправяне на лишените от свобода

Собственик - Министерство на правосъдието

Стойност на имуществото, предоставено от държавата или общината - 0 лв.

Предприятието няма вписани клонове, то има териториални поделения, представени по-долу.

2. Основни характеристики

Правна форма и статут

Държавно предприятие „Фонд затворно дело“ (наричано по-нататък ДП ФЗД, ДП или предприятието) е образувано с чл. 64а от Закона за изпълнение на наказанията (отм.)[100] като юридическо лице със седалище в гр. София и със статут на държавно предприятие[101] по чл. 62, ал. 3 от ТЗ. Вписването на юридическото лице е извършено с Решение № 1 от

[96] В специалния закон в чл. 37, ал. 1 от ЗИНЗС няма конкретно определяне на предмет на дейност на предприятието, а общо е казано, че „*осъществява управление на дейностите, свързани с подобряване на условията за изпълнение на наказанията, и има статут на държавно предприятие по смисъла на чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, като извършва и други стопански дейности, които подпомагат, съпътстват или допълват основния му предмет на дейност*“. В чл. 3, ал. 2 от ПУД на ДП ФЗД е възпроизведен посоченият законов текст, поради което не е ясно от къде произтича и на какво основание е формулиран така вписаният предмет на дейност.

[97] Местата за лишаване от свобода. Установява се несъответствие в кода на икономическа дейност в ТРРЮЛНЦ и в Електронния регистър на публичните предприятия, воден от АППК, където е вписан „*КИД 2008: Търговия на дребно в неспециализирани магазини предимно с хранителни стоки, напитки и тютюневи изделия*“

[98] По партидата на предприятието в Електронния регистър на публичните предприятия, воден от АППК, е вписан само изпълнителният директор, не и членовете на УС

[99] Длъжността е изпълнителен директор съгласно чл. 37, ал. 3, т. 3 от ЗИНЗС; изпълнителният директор не е член на управителния съвет

[100] Обн., ДВ, бр. 30 от 1969 г., отм., ДВ, бр. 25 от 2009 г., в сила от 01.06.2009 г.

[101] В публичната информация за предприятието в Електронния регистър на публичните предприятия, воден от АППК, като вид е посочено „*търговско дружество*“, което вероятно е грешка, и правна форма – ДП.

31.10.2003 г. на Софийски градски съд. Преregистрирано е в ТРРЮЛНЦ през м. април 2008 г., където и понастоящем се извършват вписванията и обявяванията по неговата партида.

С приемането на Закона за изтърпяване на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС) е отменен предходнодействалият Закон за изпълнение на наказанията (ЗИН) и уредбата на това ДП от тогава е в чл. 37 - 39 от ЗИНЗС, като при сравнение с тази в чл. 64а-64в от ЗИН (отм.) се установяват минимални различия. По-съществена разлика е, че с чл. 37 от ЗИНЗС не се възпроизвежда текст за създаване на предприятието, а се потвърждава неговият статут на ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ. Този подход се обяснява с обстоятелството, че същото вече е било създадено с отменения закон и заменилият го ЗИНЗС го заварва като съществуващо.

Законовата уредба на ДП ФЗД както в ЗИН (отм.), така и в ЗИНЗС е доста семпла и не урежда съществени характеристики на правния субект, ако се направи сравнение с подхода в повечето други специални закони, представени в този анализ. По делегация от чл. 37, ал. 5 от ЗИНЗС устройството и дейността на предприятието са доразвити и детайлизирани в Правилник за устройството и дейността на Държавно предприятие „Фонд затворно дело“[102] (ПУД на ДП ФЗД). Действащият правилник не е публикуван по партидата на предприятието, където в обявени актове е наличен Правилник за устройството и дейността на Държавно предприятие „Фонд затворно дело“ от 2003 г., който отдавна е отменен.

ДП ФЗД е категоризирано като „средно“ съгласно чл. 19 от ЗСч и вписаното по неговата партида в Електронния регистър на публичните предприятия, воден от АППК.

Управление и представителство

Съгласно чл. 37, ал. 3 от ЗИНЗС органи на управление на предприятието са:

1) министърът на правосъдието;

2) управителният съвет (УС) който е 5-членен по вписване в ТРРЮЛНЦ и съгласно чл. 16, ал. 1 от ПУД на ДП ФЗД, вкл. председател, но в него не се включва изпълнителният директор; председател на УС по право е главният директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН) към министъра на правосъдието без право на възнаграждение в предприятието; за заместник-председател и член на УС може да бъде определен и държавен служител без право на възнаграждение в предприятието;

3) изпълнителният директор.

Компетентностите на органите на управление са разписани в ПУД на ДП ФЗД, като:

- на министъра на правосъдието са изброени в чл. 8 и включват: упражняване на правото на собственост на държавата в ДП; назначаване и освобождаване на заместник-председателя, членовете на УС и изпълнителния директор, сключване и прекратяване на договорите за управление с тях; осъществяване на общ контрол върху дейността на предприятието, УС и изпълнителния директор; утвърждаване на годишната програма за

[102] Приет с ПМС № 225 от 5.10.2010 г., обн., ДВ, бр. 80 от 2010 г., последно изменен и допълнен бр.105 от 2018 г.

развитие на предприятието за следващата година и др.;

- на УС са изброени неизчерпателно в чл. 22;

- изпълнителният директор ръководи и представлява ДП ФЗД с компетентности, посочени в чл. 25 и 26.

Особеност е, че изпълнителният директор не е член на УС, назначава се и се освобождава пряко от министъра на правосъдието.

Изисквания към членовете на УС и основания за предсрочно прекратяване на договор за управление

На какви условия трябва да отговаря лице, за да бъде зам. председател/член на УС, е определено в чл. 17 от ПУД на ДП ФЗД, а именно:

- да е с българско гражданство и висше образование;

- не трябва да е: осъждано на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер; в йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, с лице, с което е във фактическо съжителство, с роднина по права линия без ограничения, по съребрена линия до четвърта степен включително или по сватовство до четвърта степен включително; едноличен търговец, неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, управител, търговски пълномощник, търговски представител, прокурист, търговски посредник, ликвидатор или синдик, член на орган на управление или контрол на търговско дружество или кооперация; било член на управителен или контролен орган на юридическо лице, прекратено поради несъстоятелност през последните две години, предхождащи датата на решението за обявяване в несъстоятелност, ако са останали неудовлетворени кредитори.

Министърът на правосъдието сключва 3-годишен договор за управление със заместник-председателя и с всеки член на УС. Договорът може да бъде прекратен предсрочно на основанията, посочени в чл. 18, ал. 2 от правилника, а именно:

1) по взаимно съгласие;
2) при осъждане на лишаване от свобода с влязла в сила присъда за престъпление от общ характер;
3) при обективна невъзможност за изпълнение на задълженията за повече от 90 дни;
4) при смърт или поставяне под запрещение;
5) при съществено нарушаване или неизпълнение на задълженията;
6) с тримесечно предизвестие на министъра;
7) с тримесечно предизвестие на лицата;
8) при възникване на някое от обстоятелствата по чл. 17, ал. 2.

От посоченото е видно, че към лицата няма изисквания за квалификация и опит, освен висше образование, както и така определените изисквания, забрани и основания за предсрочно прекратяване на договор за управление не съответстват на определените със ЗПП и ППЗПП съответни правила.

Организационна структура

С чл. 37, ал. 2 от ЗИНЗС съвсем кратко е определено, че предприятието има *„териториални поделения в затворите“,* като не е изрично казано, но се предполага и наличието на управление в гр. София, където е неговото седалище. Уточнения и детайлизация в тази връзка се съдържат в чл. 29 и др. от ПУД на ДП ФЗД - предприятието се състои от главно управление (ГУ) и териториални поделения в затворите (ТП)[103].

Главното управление осъществява непосредственото стопанско, организационно и административно управление чрез своите органи и администрацията.

Териториалните поделения са структури в затворите, определени от министъра на правосъдието в съответствие със ЗИНЗС. Особеност е, че ТП се ръководят и представляват от началника на съответния затвор. От информация на интернет страницата[104] на ДП ФЗД се установява, че има 13 ТП: София, Стара Загора, Сливен, Смолян, Пловдив, Плевен, Пазарджик, Ловеч, Враца, Варна, Бургас, Бобов дол и Белене.

Контрол

В чл. 15, ал. 1, т. 3 и 4 от ПУД на ДП ФЗД се определя, че министърът на правосъдието осъществява общ контрол върху дейността на предприятието, на УС и на изпълнителния директор, както и осъществява последващ контрол върху решенията на УС на предприятието. Контрол чрез проверки се осъществява и от дирекция „Вътрешен одит“ на МП. В предприятието се прилагат СФУК в публичния сектор и изпълнението им се отчита съгласно ЗФУКПС. Към ГФО за 2023 г. е приложен Годишен доклад[105] за състоянието на финансово управление и контрол за 2023 г., който е представен и на принципала. Съгласно чл. 22, т. 22 и чл. 29а от ПУД на ДП ФЗД от компетентност на УС е да взема решение за създаване и закриване на звеното „Вътрешен одит“ в съответствие с изискванията на ЗВОПС, което звено е подчинено функционално на УС и административно на изпълнителния директор.

Външен контрол осъществява от АДФИ. Извършва се одит на ГФО от независим одитор, което също е форма на външен контрол.

II. НОРМАТИВНА УРЕДБА

1. Общо представяне на ЗИНЗС

Законът за изпълнение на наказанията и задържане под стража[106] от 2009 г. преурежда материята и отменя предходнодействалия ЗИН от 1969 г.

Предметът на закона включва уреждането на изпълнението на наказанията, наложени от съдилищата с влезли в сила съдебни актове, както и правното положение на лица, задържани под стража по реда на Наказателно-процесуалния кодекс. В чл. 2 е посочено постигането на основните цели на изпълнението на наказанията, включително чрез

[103] До промените в закона през 2016 г. (обн., ДВ, бр. 32 от 2016 г.) освен в затворите, ТП е имало и в поправителните домове.
[104] https://www.dpfzd.com/podeleniq/
[105] Обявен в ТРРЮЛНЦ https://portal.registryagency.bg/CR/Reports/ActiveConditionTabResult?uic=129009070
[106] Обн., ДВ, бр. 25 от 2009 г., в сила от 1.06.2009 г., с последни изменения бр. 84 от 2023 г.

въздействие за поправяне и превъзпитание на осъдените в зависимост от поведението им, осигуряване на условия за поддържане на физическото и психическото здраве на осъдените, взаимодействие с държавни органи, правителствени организации, както и договори с юридически лица (за финансирането, изграждането, реконструкцията или поддръжката на материалната база или предоставянето на услуги от значим обществен интерес съгласно поясненото в чл. 8, ал. 2 от закона).

Институционалната рамка на закона включва:

- министъра на правосъдието (МП), който осъществява общо ръководство и контрол върху дейността по изпълнение на наказанията, провежда държавната политика в наказателно-изпълнителната област и упражнява правомощията си по чл. 10 и съгласно други разпоредби на ЗИНЗС, сред които е посочено да образува търговски дружества с държавно имущество във връзка с производствено-стопанската дейност в местата за лишаване от свобода, но не се сочи изрично ДП ФЗД;
- ГДИН, която осъществява прякото ръководство и контрол върху дейността на МЛС и пробационните служби; дирекцията е самостоятелно юридическо лице към МП със седалище София и е на бюджетна издръжка, а затворите и областните служби са нейни териториални служби (чл. 12 от ЗИНЗС), съответно са определени правомощията на главния директор на ГДИН (чл. 13 от ЗИНЗС), а по-горе се каза, че той е и председател по право на УС на ДП ФЗД;
- началника на затвора, сред чиито правомощия по чл. 15, ал. 1, т. 7 от ЗИНЗС изрично е посочено *„представлява и ръководи дейността на териториалното поделение на Държавно предприятие „Фонд затворно дело“,* т.е. представлява и ръководи ТП на друго юридическо лице – търговец; следователно ТП на ДП ФЗД не се представлява и ръководи от лице, определено и назначено от самия търговец.

Уредбата на закона разбираемо е съсредоточена в няколко основни части: след общата и устройствената част са систематизирани въпросите за изпълнението на наказанието лишаване от свобода - МЛС, настаняване, разпределение, преместване на лишените от свобода, режими и др.; на следващо място е уредбата на правното положение на лишените от свобода - права, задължения, мерки за поощрение, дисциплинарни наказания; медицинско обслужване, социална и възпитателна дейност и работа, както и други групи въпроси. Прегледът на мотивите към внесения през 2009 г. законопроект допринася за изясняване на концепцията на законовата уредба, но не и в частта, пряко касаеща ДП ФЗД, което не се споменава. В ЗИНЗС няма включена преходна или заключителна разпоредба, имаща отношение към него като създадено с отменения закон.

2. Дейности, функции и финансиране на ДП ФЗД

Дейност и ограничения

Предметът на дейност на ДП ФЗД, вписан в ТРРЮЛНЦ, е определен неизчерпателно, той няма характер на изключителен, тъй като включва широк кръг дейности, в т.ч. туроператорска дейност, туристическа агентска дейност, ресторантьорство, хотелиерство, както и други дейности, които подпомагат, съпътстват или допълват

основния му предмет на дейност и не са забранени със закон.

В р. I, т. 1 при представяне на предмета на дейност е отразена бележка под черта, че в ЗИНЗС и правилника няма такова определяне на предмет на дейност като вписания, а общо формулирано по еднакъв начин, че предприятието осъществява управление на дейностите, свързани с подобряване на условията за изпълнение на наказанията, като може да извършва и други дейности, които подпомагат, съпътстват или допълват основния му предмет на дейност. Установява се, че вписаният предмет на дейност произтича от чл. 39 от ЗИНЗС, където е определено за какво се разходват приходите на предприятието, но подобен подход е принципно неправилен, защото предметът на дейност е важна характеристика на правния субект и трябва да бъде надлежно определен с акта за неговото създаване.

Като основна цел на дейността на предприятието може да бъде определена превъзпитанието и поправянето на лишените от свобода, като приобщаването им към обществото има приоритет пред изпълнението на икономическите и финансовите му задачи. Дейността на ДП ФЗД е насочена към повишаване на обхвата на трудовата заетост и квалификацията на лишените от свобода, подобряване на битовите и производствените условия в местата за лишаване от свобода и изграждане на нови места за лишаване от свобода.

Няма определени със закона ограничения за и към ДП ФЗД, освен по чл. 39 от ЗИНЗС относно разходването на набраните средства, изброени в няколко точки, от които последната предвижда други разходи, свързани с дейността по изпълнение на наказанията, т.е. може да се приеме, че с това законът ограничава разходването на средства до дейностите, които имат връзка с изпълнението на наказанията.

С ПУД на ДП ФЗД също не са въведени ограничения и забрани, каквито има за други ДП (няма забрана напр. да създава или участва в търговски и други дружества, да формира печалба и т.н.), но в някои случаи са определени допълнителни условия - за участие в търговски дружества предпоставка е решение на МС (чл. 15, ал. 1, т. 8 от правилника).

Имущество и финансиране

В ЗИНЗС не се определя предоставянето на имущество – държавна собственост на предприятието за управление, съответно по партидата му в ТРРЮЛНЦ няма вписана стойност на предоставено имущество. Предоставяне на имущество е посочено изрично в чл. 6, ал. 2 от ПУД на ДП ФЗД - за осъществяване дейността на предприятието МС предоставя за управление имоти - публична държавна собственост, областният управител - имоти - частна държавна собственост, а министърът на правосъдието - движими вещи, държавна собственост. Съгласно чл. 4, ал. 4 от ПУД на ДП ФЗД, при изпълнение на основния си предмет на дейност предприятието отговаря за своите задължения с имуществото си.

В Доклада за дейността на МП през 2024 г.[107], на стр. 18 има кратка информация за това,

[107] Наличен на интернет страницата на МП - https://mjs.bg/home/index/a0fce7e0-1d49-4dbe-9dc3-9f9e5b13cac0

че на ДП ФЗД са предоставени „*стопански сгради (работни цехове и земеделски стопанства в затворите*)“ след създаването му през 2003 г. Косвена информация за ползвано имущество се черпи от множество публикувани обяви за процедури за отдаване под наем, както и за продажба на имоти и вещи, предоставени на предприятието.

Предприятието прилага националните счетоводни стандарти.

В чл. 38 и 39 от ЗИНЗС са посочени приходоизточниците и разходите на ДП ФЗД, които, *без да има съдържателен паралел по редовете в двете колони*, са следните:

Таблица 2.1. Приходи и разходи на ДП ФЗД

Приходи по чл. 38 от ЗИНЗС	**Разходи по чл. 39 от ЗИНЗС**
Приходите от стопанската дейност и от други дейности, осъществявани в местата за лишаване от свобода	Изграждане, преустройство и ремонт на МЛС и пробационните служби, подобряване на битовите и производствените условия в тях и за оборудването им с охранителни и технически съоръжения
Приходите от отдадени под наем сгради и съоръжения	Оборотен капитал с производствено значение и финансиране на рискови мероприятия, свързани с производствената дейност
Неполагащата се част от трудовото възнаграждение на лишените от свобода	Подобряване на медицинското обслужване в местата за лишаване от свобода
Иззетите пари и вещи, които лишените от свобода нямат право да държат и ползват	Финансиране на изследователска и издателска дейност в областта на изпълнение на наказанията
Удържаните средства от трудовото възнаграждение на осъдените на пробация с пробационна мярка поправителен труд	Подготовка и професионална квалификация на лишените от свобода и на служителите от ГДИН и териториалните й служби
Дарения	Културна и спортна дейност
	Стимулиране на лишени от свобода и на служители
	Стимулиране на граждани, оказали съдействие на органите по изпълнение на наказанията
Други приходоизточници	Други разходи, свързани с дейността по изпълнение на наказанията

Посочените в чл. 39 ЗИНЗС разходни пера указват предназначението на набраните средства от дейността на ДП ФЗД, а именно че **главна цел на дейността на предприятието е чрез тях да се обезпечат публичните политика на държавата в наказателно-изпълнителната област**.

В чл. 8 от ПУД на ДП ФЗД са възпроизведени приходоизточниците по чл. 38 от ЗИНЗС, като е добавено изрично още продажба на недвижими имоти и движими вещи, но тъй като това изброяване не е изчерпателно, може да има и други приходи, освен изрично посочените пера. Също в чл. 9 от правилника е разрешено на предприятието да финансира дейността си и чрез кредити и средства от участие в международни проекти и програми, финансирани от ЕС или от други международни финансови институции и донори.

Особеност, установена със закона, е освобождаването от данъчно облагане на финансовия резултат на предприятието съгласно чл. 38, ал. 2 от ЗИНЗС, което е

съществена преференция.

Други моменти в зависимост от спецификата на ДП ФЗД

Дейността на предприятието е доста разнообразна, чрез своите ТП то предоставя услуги в редица стопански и други сфери, за някои от които има множество допълнителни изисквания, произтичащи от съответната нормативна уредба.

Дейността и обектите на предприятието не са стратегически дейности и не са обекти от значение за националната сигурност, което се установява при проверка на ПМС № 181 от 20 юли 2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност.

То не е предприятие от обществен интерес по смисъла на § 1, т. 22 от ДР на ЗСч.

ДП ФЗД не е посочено от НСИ в списъка на юридическите лица, контролирани от държавата и от общините, които са включени в сектор „Държавно управление“ съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 година.

Особеност във връзка с дейността на предприятието е създаването към него през 2009 г. на Център за професионално обучение, лицензиран от Националната агенция за професионално образование и обучение с право да обучава по редица професии и специалности. Центърът може да провежда и обучения на безработни и заети лица по процедури за директно предоставяне на ваучери за обучения ОП „Развитие на човешките ресурси 2014-2020“ г.

Представляващият ДП ФЗД е публичен възложител и прилага ЗОП в случаите, когато възлага строителство, доставки или услуги на други лица. Същевременно предприятието се явява участник и изпълнител по обществени поръчки на други възложители, вкл. на ГДИН. Последното е възлагало преди години договори без провеждане на процедура по чл. 13 от ЗОП (отм.), както е установено в одита на ГДИН, извършен от Сметната палата[108].

III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП ФЗД

1. Характер на дейността от правна страна

ДП ФЗД е създадено с чл. 64а от ЗИН (отм.) и статутът му на ДП е потвърден с чл. 37 от ЗИНЗС през 2009 г., поради което се явява заварено от ЗПП, респективно към него е приложим § 2 от ПЗР на ЗПП. Сред законите, изменени с ПЗР на ЗПП за привеждане в съответствие с новите правила, не е включен ЗИНЗС.

Разглежданото ДП ФЗД е публично предприятие съгласно чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗПП.

В тази част изследването на характера на дейността на ДП ФЗД е с оглед базовия критерий по § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП - държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ да не извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба. Стремежът е да се направи разграничение и определяне,

[108] Одитен доклад № 0200103116 за извършен одит за съответствие при финансовото управление на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ към Министерството на правосъдието за периода от 01.01.2015 г. до 30.06.2016 г. Не се установява одит на самото ДП ФЗД или по-актуален такъв на ГДИН.

доколкото това е възможно, дали съответната дейност има преобладаващо търговски характер или преобладаващо публичен характер и политики.

Представените тук дейности (някои с по-общ характер на цели или условия за дейност) са идентифицирани от относимата нормативна уредба - ЗИНЗС и ПУД на ДП ФЗД, вписания в ТРРЮЛНЦ предмет на дейност и информация в писмо рег. № 12-00-110/3/20.03.2025 г. на МП.

Таблица 2.2. Характер на дейността на ДП ФЗД

Дейности/ характеристики	**Обосновка**
Основната цел на дейността на предприятието е превъзпитанието и поправянето на лишените от свобода, като приобщаването им към обществото има приоритет пред изпълнението на икономическите и финансовите му задачи (чл. 3, ал. 2 от ПУД на ДП ФЗД)	Характеристика на подчертано публична цел, за постигането на която е създадено предприятието, обосноваваща приоритет и превес на публичния характер и политики над икономическите дейности. Тя се реализира чрез допускането на предприятието да извършва своята дейност на места и с лица, достъпът до които не е свободен, а под особен рестриктивен режим с оглед особения характер и предназначение на тези места. С дейността на предприятието се осъществяват публични функции, които безспорно са задължение на държавата като част и елемент от наказателно-правната система, за осигуряване на необходимите условия в МЛС и тези за изтърпяване на наказанията, както и за работа с лишените от свобода за тяхното поправяне и приобщаване към обществото.
ДП ФЗД се управлява и стопанисва съобразно законите, в интерес на обществото и в съответствие със служебните цели и предназначението му (чл. 7 от ПУД на ДП ФЗД)	Декларативна разпоредба с общ характер, сочеща превес на публичния характер на дейността на предприятието в интерес на обществото.
За дейността МС предоставя имоти публична държавна собственост, обл. управител имоти - частна държавна собственост, а МП движими вещи - държавна собственост (чл. 6, ал. 2 от ПУД на ДП ФЗД)	Непазарен подход за пряко предоставяне на държавни имоти и вещи на определен субект за управление. По партидата на предприятието в частта за стойност на предоставено от държавата и общините имущество не е посочена стойност. Особеност е, че голяма част от дейностите се осъществяват в МЛС, които са обекти със специфичен режим, достъп, както и по отношение на тях основните правомощия са на друг правен субект – ГДИН.
Финансовият резултат на ДП ФЗД се освобождава от данъчно облагане (чл. 38, ал. 2от ЗИНЗС)	Непазарен подход, възприет още преди създаването на ДП ФЗД при действието на Фонд „Затворно дело“ съгласно чл. 646, ал. 2 от ЗИН (отм.), където има известна разлика (приходите по фонд „Затворно дело“, пряко свързани с подобряването на условията в местата за изтърпяване на наказания, се освобождават от данъчно облагане).
Получава неполагащата се част от трудовото възнаграждение на лишените от свобода	Непазарен подход; специфично изключително право, създадено със закон само в полза на ДП ФЗД.
Финансиране на дейността на ДП ФЗД	Предприятието осъществява дейността си чрез приходи от собствената си дейност и има пълна финансова самостоятелност (чл. 4, ал. 3 от ПУД на ДП ФЗД), което е характеристика на пазарен субект. Издръжката и дейностите на ДП ФЗД не се финансират със средства от държавния бюджет, а с приходи от стопанската му дейност (както и от предоставените средства от неполагащата се част от трудовото възнаграждение на лишените от свобода). Предприятието изрично има право да финансира дейността си и чрез кредити и средства от участие в международни проекти и програми, финансирани от ЕС или от други международни финансови институции и донори (чл. 9 от ПУД на ДП ФЗД).

ДП ФЗД осъществява дейности, свързани с основната, и може да извършва и други дейности, които подпомагат, съпътстват или допълват основния му предмет на дейност	ДП ФЗД не е с изключителен предмет на дейност. Начинът на формулиране на дейността в закона и правилника – много общо - дава голяма свобода и на практика няма въведени ограничения, тъй като всичко може да се яви като допълване на основния предмет на дейност. Съгласно чл. 6, ал. 1 от ПУД на ДП ФЗД предприятието осъществява своята дейност в съответствие с разпоредбите на ЗИНЗС, ЗДС, правилниците за тяхното прилагане, ТЗ и други нормативни актове, които имат приложение във връзка с дейността му. С позоваването на ТЗ със самия правилник се сочи към търговски характер на дейността.
Няма въведени сериозни ограничения и абсолютни забрани за дейността на ДП ФЗД	Това също е характеристика на ДП ФЗД, за което не са наложени абсолютни ограничения и забрани, каквито има при повечето от останалите ДП, то може да сключва договори за кредит, да извършва широк кръг дейности, да се сдружава. Също няма и протекционистки за него забрани към трети лица - за принудително изпълнение срещу негово имущество, за производство по несъстоятелност и др.п. С решение/ разрешение на принципала по чл. 15 от ПУД на ДП ФЗД то може: да участва в търговски дружества (след решение на МС); да участва в граждански дружества, доколкото друго не е предвидено в закона; да ползва кредити и учредява ипотеки и залози по предложение на УС; да участва в международни проекти и програми, финансирани от ЕС, международни организации, институции и други донори; да притежава дялове или акции в търговски дружества и др. Това индикира принципна възможност за доста пазарно поведение.
При осъществяване на своята дейност ДП ФЗД стопанисва имущество – публична и частна държавна собственост	Търговският елемент е правото за извършване на търговски по характер дейности с предоставени имоти, в т.ч. тяхното отдаване под наем и разпореждане, което се извършва при пазарни условия на конкурентен пазар. С чл. 16, ал. 5 от ЗДС се дава възможност самите ДП, които по силата на закон ползват, управляват или експлоатират обекти - публична държавна собственост, да отдават под наем за срок до 10 г. части от тях, в съответствие с акта за предоставянето и при условие, че се използват съобразно предназначението им. Още повече има право да предоставя под наем имоти – частна държавна собственост или придобити в резултат от дейността му, и да извършва и продажби на предоставени му имоти. Тези дейности се извършват при пазарни условия и имат търговски характер, като приходите от наеми и продажби са в полза на предприятието. С чл. 177, ал. 1 и 2 от ППЗИНЗС се дава възможност на юридически лица и ЕТ да създават цехове и работилници в района на затворите, поправителните домове и затворническите общежития или да наемат съществуващи работни помещения в тези места, като сключват договор с ръководителя на съответното ТП на ДП ФЗД. Това е ясна възможност предприятието да предоставя под наем държавни имоти и да получава наеми, и да получава приходи от продажби[109] на имоти – частна държавна собственост.

[109] Напр. обявената със Заповед № ЛС-04-363/18.10.2024 г. на МП продажба на голям имот земя и сгради с начална тръжна цена 2 679 хил. лева без ДДС, като плащането е по банкова сметка на ДП ФЗД - https://www.dpfzd.com/49659-2/

Извършва дейности, вписани в предмета на дейност в ТР: 1) Изграждане и подобряване на битовите и производствените условия в МЛС, оборудването им с охранителни и технически съоръжения; 2) ремонти и строителство; 3) повишаване на медиц. обслужване; 4) културна и спортна дейност; 5) финансира изследователска и издателска дейност в областта на затворното дело; 6) стопанска, услугова и търговска дейност в МЛС, повишаване на обхвата на трудовата заетост на лишените от свобода; 7) туроператорска дейност, туристическа агентска дейност; 8) ресторантьорство, хотелиерство; други.	От неизчерпателно изброените в предмета на дейност различни дейности може да се резюмира, че те могат да бъдат извършвани от всяко друго лице, което е: - икономически оператор – изпълнител по възлагане на обществена поръчка за дейностите по т. 1,2, 6; - лечебно заведение за дейностите по т. 3 или от икономически оператор по възлагане (зависи какво точно представлява изпълнението на такава дейност, явно не се включва самото медицинско обслужване, каквото ДП ФЗД не може да извършва, тъй като не е лечебно заведение; - икономически оператори и юридически лица с нестопанска цел, както и други лица - по т. 4 и 5; - туроператор и туристически агент, имащ регистрация по Закона за туризма (няма данни че самото ДП ФЗД има такава[110]) при вписани няколко хиляди такива лица; - ресторантьор и хотелиер, каквито са хиляди стопански субекти. Т.е. тези дейности се извършват при пазарни условия на конкурентен пазар, където останалите извършители са основно търговци и в огромното си мнозинство – частни оператори.

От изложеното за ДП ФЗД от правна страна се установяват дейности с преобладаващ търговски характер. Заедно с това предприятието има възложени и изпълнявани като приоритет публични функции, както и особеност е специфичното място (места за лишаване от свобода) и лица (лишени от свобода), към които е съсредоточена неговата основна дейност. При съществуването на ГДИН като специална бюджетна администрация е резонно подпомагащите и приходоносещи стопански дейности да бъдат обособени в отделен субект, за когото правната форма ДП е избрана като най-подходяща за конкретните цели. Въпреки това „отделяне“ на дейности, установено е и нетипично смесване, особено в управлението, доколкото директорът на ГДИН е председател по право на УС на ДП ФЗД, а ръководители на неговите ТП са началниците на затворите, които са служители на ГДИН, а не на ДП ФЗД. В самия ЗИНЗС никъде не се сочи, че ДП ФЗД е инструмент за или има функции по провеждане на държавна политика в съответната област, а това се извежда от целите и дейностите, за които се разходват акумулираните от икономически дейности средства.

В Политиката за участието на държавата в публичните предприятия сред изброените в р. I, т. 2 съображения, поради които държавата участва в публичните предприятия, в подточка 4, последния булет се сочи изрично „*Управление на стопанската дейност в местата за лишаване от свобода ...*“

Липсата на въведени съществени ограничения за пазарно поведение на ДП ФЗД, каквито има при други ДП (напр. ДП УСЯ, ДП РАО) и на каквото и да е бюджетно финансиране също са елементи за пазарно по характер поведение, макар с цел и предназначение за изпълнение на особени публични функции и политики. Изцяло характерно за търговците е да понасят рисковете от своята дейност, да се самофинансират и да отчисляват дивиденти за собствениците.

[110] При проверка в Регистър на туроператори и туристически агенти не се установява вписване на ДП ФЗД като такъв оператор/агент - https://ntr.tourism.government.bg/Registration.nsf/alltato.xsp

Основен непазарен елемент по отношение на ДП ФЗД е фактът на прякото му определяне като субект, който има право и задължение да извършва определени специфични дейности основно в МЛС, които са обекти под особен режим, и да работи със и за лица, лишени от свобода, за осигуряване на съответни условия на изтърпяване на наказанията и за тяхното поправяне и връщане в обществото. Оказва се, че извършвана по търговски начин дейност не може да бъде осъществена в нужния обем, качество и отговорности от капиталов търговец по причини, пряко свързани именно със спецификата на МЛС и полагащите труд лишени от свобода при особения режим на сигурност, охрана и др. Предоставените за управление имоти – публична и частна държавна собственост са специфични, в повечето случаи са в МЛС или са площадки под особен режим на охрана и при стриктни правила за неотклонение на работещите лишени от свобода.

Налага се извод, че макар да има ясни характеристики на търговска по същество дейност, доминиращи са съществени отклонения от свободното пазарно поведение, които препятстват възможността което и да е друго лице да извършва тези дейности поради много особените обстоятелства, с оглед на което **общо трябва да бъде определен преобладаващ характер на публични функции, извършвани от името на държавата като част от цялостната държавна наказателно-изправителна система**.

2. Анализ на дейността на предприятието на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

ДП ФЗД се финансира съгласно чл. 38, ал.1 от ЗИНЗС от:

1. приходите от стопанската дейност и от други дейности, осъществявани в МЛС;
2. приходите от отдадени под наем сгради и съоръжения;
3. неполагащата се част от трудовото възнаграждение на лишените от свобода;
4. иззетите пари и вещи, които лишените от свобода нямат право да държат и ползват;
5. удържаните средства от трудовото възнаграждение на осъдените на пробация с наложена пробационна мярка поправителен труд;
6. дарения от физически и юридически лица;
7. други приходоизточници.

Финансовият резултат на ДП ФЗД се освобождава от данъчно облагане. В чл. 39 от ЗИНЗС изрично е посочено как се използват набраните средства.

Приходите от дейността на ДП ФЗД се формират основно от приходи от продажби на собствена продукция, стоки и услуги.

Таблица 2.3. Показатели за приходи 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И	31.12.2022 г.		31.12.2023 г.		31.12.2024 г.[111]	
	хил.лв.	%	хил.лв.	%	хил.лв.	%

[111] Данните за 2024 г. са на база на предварителн отчет, предоставени от МП с писмо рег. № 12-00-110/3/20.03.2025 г.

ПРИХОДИ ОТ ОПЕРАТИВНА ДЕЙНОСТ	**28 348**	**100%**	**33 309**	**100%**	**35 330**	**100%**
Нетни приходите от продажби	**23 015**	**81,19%**	**27 384**	**82.21%**	**29 775**[112]	**84.28%**
Приходи от продажба на продукция	3 393	11,97%	4 583	13,76%		
Приходи от продажба на стоки	12 975	45,77%	15 323	46.00%		
Приходи от продажби на услуги	6 647	23,45%	7 478	22,45%		
Приходи от финансирания	1 175	4,14%	420	1,26%	20	0,06%
Други приходи	3 542	12.49%	4 701	14,11%	5 383	15,24%
Увеличение на запасите от готова продукция и незавършено производство	615	2,17%	802	2,41%	151	0.43%
Разходи за придобиване на активи по стопански начин	1	0,00%	2	0,01%	1	0,00%
ОБЩО ПРИХОДИ ОТ ДЕЙНОСТТА	**28 348**	**100%**	**33 309**	**100%**	**35 330**	**100%**
% на приходите от търговска дейност от общите приходи		**81,19 %**		**82,21%**		**84,28%**

Видно е, че:

- За разглеждания период (2022 – 2024 г.) приходите от оперативна дейност за 2024 г. (35 330 хил. лв.) се увеличат спрямо 2023 г. и 2022 г., като са били 28 384 хил. лв. през 2022 г. Те представляват съществена част от дейността на предприятието.
- През 2022 г. нетните приходи от продажби са били 81,19 % от общата стойност на приходите. Те са се формирали от приходи от продажби на собствена продукция, стоки и от предоставяните услуги. Другите приходи съставляват 12,49 % от общата стойност на приходите. Приходите от финансирания заемат много малък дял и са в размер на 4,14 %.
- Характерно за нетните приходи от продажбите за 2023 г. е, че се наблюдава увеличение спрямо 2022 г. и вече са 82,21 % от общата стойност на приходите. Увеличение се наблюдава и при другите приходи, а приходите от финансирания намалявят като достигат до 1,26 % от общите приходи.
- За 2024 г. приходите от продажби на предприятието са 84,28 % от общите приходи. Те включват приходи, формирани от основната дейност на ДП ФЗД, свързани с производството и продажбата на собствена продукция, произведена в различните цехове; осъществяването на селскостопанска дейност в животновъдството и растениевъдството; предоставяне на услуги чрез затворнически труд. Тези приходи може да бъдат определени като приходи от търговска дейност. Другите приходи са около 15,24 % и представляват малък дял от общите приходи. Приходите от финансирания са незначителни.
- Финансовите резултати показват, че предприятието се самофинансира съгласно

[112] Нетните приходи от продажби за 2024 г. са посочени само като обща стойност, защото в предоставени от МП с писмо рег. № 12-00-110/3/20.03.2025 г. данни липсва разбивка на нетните приходи от продажби по отделни дейности.

чл. 38, ал. 1 от ЗИНЗС.

Разходите за дейността на ДП ФЗД включват разходи за оперативна дейност и финансови разходи.

Таблица 2.4. Показатели за разходи 2022-2024 г.

	ПОКАЗАТЕЛИ	31.12.2022 г.		31.12.2023 г.		31.12.2024 г.[113]	
		хил. лв.	%	хил. лв.	%	хил. лв.	%
I	**Разходи по икономически елементи**	**27 992**	**99,94%**	**33 286**	**99,96%**	**35 182**	**99,97%**
1	Разходи за суровини и материали	2 800	10,00%	3 561	10,69%	2 727	7,75%
2	Разходи за външни услуги	1 816	6,48%	2 402	7,21%	2 785	7,91%
3	Разходи за възнаграждения и осигуровки	9 509	33,95%	10 605	31,85%	12 406	35,25%
4	Разходи за амортизация и обезценка, в т.ч.:	854	3,05%	733	2,20%	616	1,75%
	· разходи за амортизация	444	1,59%	436	1,31%	616	1,75%
	· разходи за обезценка на текущи активи	410	1,46%	297	0,89%	0	0,00%
6	Други разходи, в т.ч.:	13 013	46,46%	15 985	48,01%	16 648	47,30%
	· балансова стойност на продадените активи	12 253	43,75%	14 755	44,31%	16 035	45,56%
	· провизии	-84	-0,30%	170	0,51%	49	0,14%
II	**Финансови разходи**	**18**	**0,06%**	**12**	0,04%	**12**	**0,03%**
1	Разходи по лихви	18	0,06%	12	0,04%	12	0,03%
	ОБЩО РАЗХОДИ	**28 010**	**100,00%**	**33 298**	**100,00%**	**35 194**	**100,00%**

Разходите за дейността на ДП ФЗД са отчетени по икономически елементи. През разглеждания период (2022-2024 г.) се наблюдава увеличие на разходите за 2024 г. спрямо всяка от предходните 2023 г. и 2022 г. През 2024 г. достигат 35 182 хил. лв. спрямо 27 992 хил. лв. през 2022 г. Най-голям дял от разходите заемат разходите за персонала (вкл. възнаграждения и осигуровки) и другите разходи.

Видно е, че:

- За 2022 г. разходите по икономически елементи са формирани основно от разходи за възнаграждения и осигуровки на персонала, както и от балансовата стойност на продадените активи. Те заемат съответно 33,95 % и 43,75 % от общата стойност на разходите. Финансовинте разходи имат незначително влияние върху размера на разходите (0,06 % от общите разходи).
- През 2023 г. основен дял на разходите имат другите разходи, които са в размер на 48,01 % от общите разходи. Те са формирани най-вече от балансовата стойност на продадените активи. Разходите за персонал също имат голям дял от 31,85 % в

[113] Данните за 2024 г. са на база на предварителен отчет, предоставени от МП с писмо рег. № 12-00-110/3/20.03.2025 г.

общите разходи. През 2023 г. средногодишно ангажираните с трудова дейност лица са 3 479, от които заетите по чл. 80 ЗИНЗС са 1 672 и 1 807 лишени от свобода, работещи по линия на отдаване на труд от ДП ФЗД в затворническите общежития от открит тип и заетите по домакинския щат.

- За 2024 г. отново най-голям дял заемат другите разходи, които са 47,30 % от общите разходи. Разходите за възнаграждения и осигуровки в размер на 35,25 %, са следващият значителен дял в обема на общите разходи. Разходите за външни услуги са 7,91 % и са свързани с осигуряване и обезпечаване на административната дейност по отношение на извършване на ремонти дейности, подобряване на медицинското обслужване, повишаване на квалификацията на служителите и лишените от свобода и др. Те са се увеличили спрямо предходните години. Разходите за суровини и материали са 7,75 % от общите разходи и са за заплащане на електроенергия, гориво, топлоенергия, вода, материали и др.
- Политиката на ДП ФЗД е насочена основно към ефективно управление на финансовите ресурси така, че да бъде обезпечена инвестиционната програма на предприятието.

Финансовият резултат на ДП ФЗД за анализирания период е, както следва:

Таблица 2.5. Общо приходи и разходи 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И	**31.12.2022 г.**	**31.12.2023 г.**	**31.12.2024 г.**
	хил. лв.	**хил. лв.**	**хил. лв.**
ОБЩО ПРИХОДИ	**28 348**	**33 309**	**35 330**
Разходи за амортизации	444	436	616
ОБЩО РАЗХОДИ	**28 010**	**33 298**	**35 194**
Счетоводна печалба(загуба)	**338**	**11**	**136**

Предприятието през периода 2022-2024 г. е на счетоводна печалба, но нейният размер е малък.

Съгласно представената информация, оперативните разходи основно се финансират от реализираните приходи от продажби. Приходите от продажби изцяло обезпечават оперативните разходи.

Структурата на разходите показва, че те основно са свързани с възнагражденията на персонала, балансовата стойност на продадените активи, както и с плащания за външни услуги по отношение на обезпечаване на дейността в изпълнение на публични функции и политики.

Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), който определя дали повече от 50 % от производствените разходи се покриват от приходите от продажби, ДП ФЗД се определя като **„Пазарен производител**“, тъй като за разглеждания период приходите от продажби покриват между 82,16 % и 84,63 % от производствените разходи.

IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

В следващата таблица е отразено установеното съответствие или друго на основните принципи от Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия по отношение на ДП ФЗД.

Таблица 2.6. Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП ФЗД

Принцип от Насоките на ОИСР	**Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП ФЗД**
I. Обосновка за държавната собственост	Държавата упражнява правото на собственост върху ДП в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед. **I.А**. Крайната цел на държавната собственост на предприятията трябва да бъде максимизиране на дългосрочната стойност за обществото по ефективен и устойчив начин, което изрично е предвидено в чл. 5 от ЗПП. Разработените стратегически и оперативни документи за дейността на предприятието и сключването на договор с държавата, механизмите за отчетност и контрол са важни условия за това дейността да се извършва по ефективен, прозрачен и устойчив начин. **I.В.** Политиката на държавата е оповестена публично и подлежи на периодично или при необходимост преразглеждане и актуализиране, което е изрично предвидено в ЗПП. **I.Б и I.Г.** Държавната собственост в публичните предприятия, в т.ч. ДП ФЗД, се обосновава на първо място в нарочно приетата в изпълнение на ЗПП Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, с която се определят „*общите цели и приоритетите, които държавата си поставя като собственик в публичните предприятия*“. Новите правила на ЗПП и ППЗПП съобразно инкорпорираните в тях Насоки на ОИСР предоставят на държавата като собственик и на държавните предприятия „*предвидима рамка, така че ролята на собственик на държавата да е ясно отделена от другите ѝ функции*“. В р. I, т. 2 се установява позиция, относима към ДП ФЗД: в т. 4 – Извършване на стопански дейности в условия на държавен монопол (или олигопол), когато регулирането на пазара се счита за невъзможно или неефективно: Управление на стопанската дейност в местата за лишаване от свобода, в т.ч. – отдаване на труд на лишени от свобода лица; търговска дейност в търговски обекти в местата за лишаване от свобода; селскостопанска дейност и изработка на изделия, предназначени за продажба на свободния пазар, от лишени от свобода лица. Специалният ЗИНЗС създава система от субекти, отговарящи за политиката на държавата в местата за лишаване от свобода, като в чл. 12 изрично определя, че прякото ръководство и контролът върху дейността на местата за лишаване от свобода и пробационните служби се осъществяват от бюджетно юридическо лице ГДИН, което има териториални служби, част от които са затворите. Доминиращата роля на ГДИН в тази специфична област се вижда и от особеното обстоятелство, че началниците на затворите управляват ТП на ДП ФЗД (чл. 15, ал. 1, т. 7 от ЗИНЗС). ДП ФЗД не е включено в списъка на юридическите лица, контролирани от държавата и от общините, които са включени в сектор „Държавно управление“ съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 г. Обосновката за държавната собственост по отношение на ДП ФЗД не произтича пряко от поети ангажименти по международни договори или актове на ЕС, въпреки че имат отношение, включително редица съдебни производства за нарушаване на човешките права поради лоши условия в МЛС, вследствие на които се провеждат реформи в затворите, международни стандарти за третиране на лишените от свобода и др. На ДП ФЗД държавата е възложила осъществяването на дейности, свързани с подобряване на условията за изпълнение на наказанията. Това е пряко задължение на държавата, тъй като МЛС се създават и закриват със заповед на министъра на правосъдието и през 2017 г. са въведени в закона повече изисквания към тях за необходимите жилищни, битови и други помещения за осъществяване на поправително въздействие, а арестите - за поддържане на физическото и психическото здраве и уважаване човешкото достойнство на

	задържаните лица (чл. 43 и др. от ЗИНЗС). Съответно ДП ФЗД е включено в системата от органи и лица, натоварени с дейностите по изпълнение на наказанията, като то отговаря предимно за материално-стопанската страна на тази комплексна дейност. Разработени са индивидуалните цели на ДП ФЗД в годишни програми за развитие на предприятието; няма данни за приемане на 3/5 г. бизнес програма по ЗПП и ППЗПП. ДП е създадено с основна цел да подпомага важна държавна функция, пряко свързана с осъществяваната публична дейност на държавата по изпълнението на наказанията и с конкретни корекционно-възпитателни действия, насочени към постигането на целите на наказанието.
II. Ролята на държавата като собственик	Държавата чрез компетентните си органи действа като информиран и активен собственик, гарантиращ, че управлението на ДП се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност, а от друга трябва да позволи предприятията да имат пълна оперативна автономност за постигане на определените цели и да се въздържа от намеса в управлението. **II.А**. Държавата гарантира, че колкото се може повече елементи от Насоките се прилагат последователно, въпреки различните правни или корпоративни форми на ДП, като е приела нарочно законодателство за това, основно ЗПП и ППЗПП, в които са въведени принципите и добрите практики от Насоките на ОИСР, и които са относими и донякъде изпълнени от ДП ФЗД, тъй като специалната му уредба съществено се отклонява. В случая правната форма не е стандартизирана като капиталов търговец, а некапиталовата форма е възприета като подходяща за постигане на целите на обществената политика, изпълнявани от предприятието. При правната форма на ДП се прилагат всички правила и добри практики за прозрачност, отчетност и контрол, както и към ролята и правомощията на управителните органи. ДП ФЗД е ангажирано с икономически по характер дейности, средствата от които са предназначени за изпълнение на държавни функции в МЛС. Държавата чрез министъра на правосъдието действа като информиран и активен собственик, гарантиращ че управлението на ДП ФЗД се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност. Държавата е предоставила на предприятието имоти и имущество - публична и частна държавна собственост за осъществяване на неговата дейност, със закон е освободила финансовия му резултат от данъчно облагане, но не е наложила особени ограничения и забрани към неговата дейност или към трети лица. **II.Б**. Държавата трябва да предостави на ДП пълна оперативна автономност, което по отношение на ДП ФЗД е частично изпълнено, доколкото то работи в тясна връзка и донякъде под управлението на ГДИН. Държавата е предоставила на предприятието пълна финансова самостоятелност, като не го е ограничила с непазарни забрани като други ДП, но то няма пълна функционална независимост (като се има предвид „смесването“ на органи и функции на ДП ФЗД с ГДИН). От приходите от дейността си предприятието финансира изпълнението на неприходоносните публични дейности, и в случаите на печалба отчислява дивидент на държавата, както преобладаващата част от публичните предприятия. **II.В-II.Е**. Принципалът на собствеността следва да установи и поддържа подходящи рамки за комуникация с най-висшия управителен орган на ДП – обикновено чрез председателя, в случая председател на УС по право е директорът на ГДИН. Упражняването на правата на собственост върху ДП ФЗД се осъществява от един орган на изпълнителната власт – министъра на правосъдието. Особеност в случая е, че ДП осъществява дейностите си предимно в МЛС, което е координирано и в известна степен под ръководството на специализираната ГДИН, чийто директор е председател на УС по право /без право на възнаграждение/, а началниците на затворите, които са служители на ГДИН, управляват и ТП на ДП ФЗД. Същевременно част от средствата на ДП ФЗД се разходват за квалификацията на служители на ГДИН. Слабост на специалния закон е семплата уредба на ДП ФЗД, в т.ч. че не определя достатъчно основни характеристики на предприятието, в т.ч. правомощията на органите на управление, а изцяло делегира тяхното уреждане в ПУД на ДП ФЗД, също не го поставя изрично като изпълнител на публични политики и функции. В правилника са регламентирани стандартни правомощия на принципала, които не са предпоставка да осъществява неправомерна намеса в управлението или в текущата оперативна дейност. Детайлно са определени компетентностите на другите органи – петчленен УС и

	изпълнителен директор, като те не се покриват и формално не дават право за намеса. Към членовете на УС изискванията са семпли и не отговарят в нужната степен на изискванията на ЗПП към органите на управление, и не само (както е посочено и в други такива случаи, подзаконовият нормативен акт не трябва да противоречи на по-нов и с по-висок ранг акт, какъвто е ЗПП, поради което следва да се прилагат изискванията на закона). ДП ФЗД спазва всички приложими и за останалите субекти правила и процедури във връзка с отчетността на своята дейност, няма предимства както по отношение на контрола, така и при наблюдаването на резултатите от дейността. Държавата няма задължение да осигурява финансиране за издръжката и изпълнението на публичните дейности на това ДП чрез бюджетни средства, но му е предоставила за управление имоти – държавна собственост. Основен контрол на дейността на ДП ФЗД се осъществява от принципала, който е орган на управление с правомощия, доста сходни с тези на принципал/ОС на търговско дружество, от УС по отношение дейността на ДП и на изпълнителния директор, от изпълнителния директор върху дейността на предприятието, всеки орган в рамките на неговите компетентности. Прилагат се правилата за вътрешен контрол, осъществява се и външен такъв. По отношение частта от Насоките, че „*правителствата следва да опростят и уеднаквят правните форми, под които функционират държавните предприятия. Техните оперативни практики следва да следват общоприетите корпоративни норми*“ следва да се посочи, че ДП ФЗД не е било със статут на капиталов търговец, но принципно би могло да бъде преобразувано в такъв или в административна структура. Установява се несъответствие на специалния закон и на ПУД на ДП ФЗД с някои правила на ЗПП, в т.ч. за изготвяне и отчитане на 3/5 г. бизнес програми съгласно правилата за публичните предприятия с ясно определени финансови и нефинансови цели и оценка на тяхното изпълнение, изисквания към членовете на УС, основанията за предсрочно прекратяване на мандат и др.
III. Държавни предприятия на пазара	**III.А**. Със специалния ЗИНЗС е направено известно разграничение между функцията на държавата като собственик и други държавни функции, които могат да повлияят на пазарните условия по отношение на регулирането на пазара и изработването на политики, чрез разделяне на отговорностите за създаване на политики, собственост и пазарно регулиране. Целта е създаване на равни условия за дейност и за избягване на изкривяване на конкуренцията. В Политиката за участието на държавата в публичните предприятия по отношение на разглежданите ДП общо се казва, че „... *група предприятия, които също не осъществяват дейността си на пазарен принцип, са създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, а на определени публични предприятия са възложени задължения за извършване на обществени услуги“*. Основният непазарен елемент по отношение на ДП ФЗД е фактът на прякото му определяне като субект, който има право и задължение да извършва определени дейности основно в МЛС, които са обекти под особен режим, и да работи със и за лица, лишени от свобода, за осигуряване на съответни условия на изтърпяване на наказанията и за тяхното поправяне и връщане в обществото. ДП ФЗД постига положителен финансов резултат и отчислява дивидент на държавата, което показва ефективност на дейността. Това се отразява в по-високи разходи за подобряване условията на местата за изпълнение на наказанията. Оперативните му практики следват общоприетите корпоративни норми. Услугите, предоставяни от предприятието, се развиват в относително конкурентна среда, имайки предвид спецификите, като то не се субсидира от държавата и се издържа изцяло от стопанските дейности. То може да финансира дейността си и чрез кредити и средства от участие в проекти по програми и фондове на ЕС. Предприятието е регистриран земеделски производител и през годините е бенефициер на безвъзмездна финансова помощ, предоставяна от ДФЗ. **III.Б.** Налично е обстоятелството заинтересованите страни, включително конкурентите – когато има такива, да имат достъп до ефективна правна защита чрез безпристрастни правни, посреднически или арбитражни процедури, когато считат, че правата им са били нарушени. Те могат да заведат иск, да подадат жалба, сигнал или по друг допустим начин да предявят правата си и да защитят интересите си по общия ред. За ДП ФЗД не е изключена отговорността пред контрагенти, няма въведени рестрикции и забрани към трети лица като при други ДП, то не се ползва от предимства в съдебни или арбитражни спорове, още по-малко такива да произтичат от правната му форма.

	III.В-III.Е. Когато ДП изпълняват задължения за обществени услуги, те трябва да бъдат прозрачно и конкретно идентифицирани, което да позволява точното отчитане на разходите и приходите. ДП ФЗД не изпълнява обществени услуги в тесен смисъл, но спазва финансова дисциплина. Предприятието не получава бюджетни средства, а се финансира от дейността, то изготвя и оповестява съответните финансови отчети. За него е създадена данъчна преференция финансовият резултат да се освобождава от данъчно облагане (чл. 38, ал. 2 от ЗИНЗС), но може да получава кредити по общия ред. Насоките на ОИСР изискват в съответствие с обосновката за държавната собственост, правната и регулаторната рамка за държавните предприятия, държавата да осигури равни условия и лоялна конкуренция на пазара, когато държавните предприятия извършват икономически дейности. В случая предприятието търпи ограничение да разходва получените средства за целите, за които е създадено и по определените в закона пера, макар и неизчерпателно. По отношение на ДП ФЗД няма непазарни забрани за откриване на производство по несъстоятелност, недопускане на принудително изпълнение върху управлявано от него имущество и др.п. **III.Ж-III.З.** Предприятието прилага ЗОП като публичен възложител, когато възлага съответно строителство, доставки или услуги на трети лица[114], не се установява да провежда in-house поръчки, а прилага открити процедури, публично състезание и др. То може да бъде равнопоставен участник в обществени поръчки на други възложители, явно е такъв на възложителя ГДИН чрез процедура по чл. 14, ал. 1 /изключение/ от ЗОП съгласно обявени сделки със свързани лица в годишния доклад за 2023 г. Тъй като ДП е некапиталово, то принципалът не може да следва поведението на акционер в нужната степен. Принципалът принципно може да провежда публични процедури за номиниране на лица за членове на УС, да поставя изисквания за професионални качества и компетентност и да прилага всички правила на ЗПП, независимо от различната уредба в ПУД на ДП ФЗД, а за правна сигурност следва подзаконовият акт да бъде приведен в съответствие със ЗПП.
IV. Справедливо третиране на акционерите и другите инвеститори	Когато ДП са котирани на борсата или по друг начин включват недържавни инвеститори сред своите собственици, държавата и предприятията трябва да признават правата на всички акционери, включително миноритарните и чуждестранните, и да осигурят равнопоставено третиране на акционерите и равен достъп до корпоративна информация. В цялост този принцип не е пряко приложим към ДП ФЗД, тъй като предприятието е некапиталово, държавата е едноличен собственик и няма акционери/съдружници/ инвеститори. Въпреки това в своята дейност ДП ФЗД прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. чрез прилагане на процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, за него няма особени защитни правила и непазарни преференции, освен освобождаването от данъчно облагане на финансовия резултат. **IV.А**. Държавата се стреми към пълно прилагане на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление и на всички съответни раздели, когато е едноличен собственик на ДП, като е въвела съответните правила в законодателството и е създала механизми за планиране, отчетност, оценка и контрол на изпълнението, прилагат се правилата за управление, публичност и оповестяване на информацията. ДП ФЗД прилага изискванията за прозрачност и отчетност по отношение на ангажимента си за оповестяване на информация до всички заинтересовани лица. Текущите финансови отчети са публични в Електронно-информационната система на публичните предприятия на сайта на АППК, там и в ТРРЮЛНЦ се публикуват и ГФО. На интернет страницата в рубриката „Документи“ са публикувани някои ГФО, последен за 2021 г. В годишния доклад за 2023 г. и бележки към ГФО са посочени сделки със свързани лица и подробни разчети и данни за приходи и разходи от дейността. Изпълняваните дейности и предоставяни услуги оповестява основно чрез информация, публикувана на интернет страницата в рубриките „Услуги“ и „Поделения“, като за всяко ТП има снимки и данни за предоставяните услуги и производства, контакти, документи, така че е достъпна за широката общественост и потенциални партньори. Има вътрешни правила за достъп до информация по Закона за достъп до обществена информация.

[114] Информация за обществените поръчки е налична в профила на купувача в ЦАИС-ЕОП https://app.eop.bg/buyer/26427

	IV.Б. Националните кодекси за корпоративно управление трябва да бъдат спазвани от всички котирани на борсата и от некотираните на борсата ДП, когато е възможно. ДП ФЗД не е с капиталов характер и не се котира на борсата. Не се установява информация дали прилага Националния кодекс за корпоративно управление[115] от 2021 г., одобрен от КФН или съблюдава друг, или има нарочно приет. Не се споменава и дали прилага Кодекс за етично поведение на лицата, заети в държавни предприятия, приет от АППК и оповестен на нейната интернет страница. Във въпросника за самооценка на СФУК е посочено, че има Етичен кодекс на работниците и служителите, не се установява публично наличен. **IV.В**. ДП изпълнява цели на публична политика, информация за това е публикувана в рубриката „За нас“ на интернет страницата му[116], информация е достъпна за обществеността основно чрез годишните доклади за дейността и ГФО. Сред предоставеното на ДП ФЗД държавно имущество преобладават обекти и имоти държавна собственост, част от които са с особен статут и режим, доколкото са в затворите и други места за изтърпяване на наказания или свързани с охрана на лишените от свобода. По специфичната нормативна уредба в 5-членния УС има предвидени особени правила за представители на държавната ГДИН по право, не са предвидени изрично независим/и член/ове. На интернет страницата на ДП ФЗД не се установява нарочна информация за членовете на УС, публикувани са имената и позициите в УС, те са вписани и в ТРРЮЛНЦ. На интернет страницата на МП не се установява информация за проведени конкурси за избор на членове на УС на ДП ФЗД. Тъй като предприятието е категоризирано като „средно“ АППК не провежда процедура по номиниране на независими членове. Принципалът назначава изпълнителния директор, който не е член на УС, не става ясно дали след проведен конкурс. По специфичната нормативна уредба в УС е предвиден представител на държавата по право – директорът на ГДИН, не са предвидени независим/и член/ове. Дейността на предприятието подлежи на вътрешен и външен финансов и управленски контрол, не се установява ДП ФЗД да е одитирано от Сметна палата, като част от системата за изтърпяване на наказания е разглеждано при одит на ГДИН. **IV.Г.** ДП ФЗД няма данни да участва в съвместни предприятия и публично-частни партньорства, но в случаите на договорни отношения поетите права и задължения се спазват, а недоволната страна има всички права да защити интереса си по съответния ред за разглеждане и решаване на спорове чрез подаване на жалби, искове, сигнали и др. Прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. чрез процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, няма особени защитни правила, ограничаващи третите лица.
V. Оповестяване, прозрачност и отчетност	Държавните предприятия следва да спазват високи стандарти на прозрачност, отчетност и почтеност и да бъдат подложени на същите висококачествени стандарти за счетоводство, оповестяване, съответствие и одит, както котираните на борсата. **V.А.** Осигурено е високо ниво на публичност на дейността на предприятието, достъпна за всички заинтересовани страни, основно чрез публикуване на информация на неговата интернет страница, където са публикувани извършваната дейност, УС - имената и позициите на лицата, ГФО до 2021 г. вкл., Политика за оповестяване на информация, ПУД на ДП ФЗД, вътрешни правила, ТП с предоставяни услуги и др. Предприятието представя на принципала междинни отчети и ГФО, които публикува в Електронния регистър за публичните предприятия. Обявява по общия ред в ТРРЮЛНЦ ГФО и други документи, подлежащи на обявяване. Насоките на ОИСР препоръчват зачитане правата на заинтересованите страни, докладване на отношенията, разработване и прилагане на мерки за вътрешен контрол, етика и съответствие, вкл. тези, които допринасят за предотвратяване на измами и корупция. Предприятието публикува информация по ЗОП и има връзка с профила на купувача в ЦАИС-ЕОП. ГФО подлежат на независим финансов одит съгласно чл. 37, ал. 1 от ЗСч. Не се установява дали предприятието изготвя бизнес програми за 3 или 5-г. период, както се изисква от ЗПП, освен едногодишните програми. Политика за оповестяване на информацията съгласно ППЗПП е приета през 2022 г., за основни канали за оповестяване са посочени интернет

[115] https://www.fsc.bg/investitsionna-deynost/normativna-uredba/
[116] https://www.dpfzd.com/za-nas/

	страниците на предприятието, МП, АППК и Агенция по вписванията. В раздел IV в документа са изброени множество документи и информация, които подлежат на оповестяване, но при преглед на интернет страницата на ДП ФЗД не се установява наличието й, освен отделни документи - ПУД, ГФО за предходни години, последен за 2021 г. На сайта е посочено и нарочно лице за подаване на сигнали за корупция с телефон и електронна поща. **V.Б.** Информация за съществени предвидими рискове се съдържа в годишния доклад за дейността и в бележките към ГФО. Във въпросника за самооценка на СФУК е посочено, че има Стратегия за управление на риска, последно актуализирана през 2021 г. и риск регистър, променен през 2023 г., както и че има длъжностно лице „риск мениджър“; не се установяват публично достъпни тези документи. **V.В.** В ДП ФЗД се осъществява вътрешен одит по ЗВОПС и има изградено звено „Вътрешен одит“, подчинено функционално на УС и административно на изпълнителния директор, което осъществява вътрешен одит по ЗВОПС на всички структури, програми, дейности и процеси в предприятието, вкл. на средствата от ЕС. В предприятието се прилагат СФУК в публичния сектор и изпълнението се отчита съгласно ЗФУКПС. Към ГФО за 2023 г. е приложен Годишен доклад за състоянието на финансово управление и контрол за 2023 г., който е публично достъпен като част от отчетната счетоводна информация. **V.Г.** По отношение изпълнението на възложената дейност се осъществява външен общ и специализиран контрол, в т.ч. одит на ГФО от независим одитор по реда на ЗСч. На сайта на ДП са публикувани годишни отчети, но няма за 2022 и 2023 г., такива са публикувани на сайта на АППК. Одитните доклади на СП са публичнодостъпни. Контрол чрез проверки се осъществява и от дирекция „Вътрешен одит“ на МП. Външен контрол осъществяват АДФИ, НАП и др. Към момента няма публикуван доклад за извършен одит на ДП ФЗД от Сметната палата, освен посочения по-горе такъв на ГДИН. **V.Д.** Принципалът на собствеността следва да разработи последователно отчитане на ДП и да публикува ежегодно обобщен доклад за ДП по съществени въпроси. Предприятието изготвя и предоставя на принципала и други контролни институции /АППК/ текущи отчети, ГФО и отчети за изпълнение.
VI. Състав и отговорности на съветите на държавните предприятия	Държавата трябва да гарантира, че съветите на ДП имат необходимите правомощия, компетенции и обективност, за да изпълняват своите функции по стратегическо ръководство, надзор на управлението на риска и мониторинг на управлението. **VI.А**. Предприятието се управлява от колективен управителен орган – 5-членен УС. Изпълнителният директор не е член на УС, което не е добра практика. Договорите за управление са 3-годишни, без председателя. Компетентностите на органите на управление, в т.ч. на УС са определени нормативно само в правилника, не и в специалния закон. Членовете на УС се назначават и сключват договор с МП, няма информация дали се избират чрез конкурс, освен председателя, който е такъв по право. УС има необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълняват функциите си на стратегическо насочване и мониторинг на ДП ФЗД, но същевременно не отговаря или няма информация за обратното, на редица конкретни препоръки (и изисквания на ЗПП и ППЗПП) за членовете, начин на определяне, мандат, основания за предсрочно прекратяване и др. Сред основните отговорности на УС са: определя основните насоки и осъществява пряко ръководство и контрол на дейността на предприятието; обсъжда и приема мерки, практически подходи и дейности за изпълнение на стопанската политика и развитие на предприятието; одобрява вътрешните актове; отправя чрез министъра предложения до МС относно участието на предприятието в търговски и граждански дружества и икономически сдружения във връзка с провеждането на търгове; предлага на министъра да вземе решение за ползване на кредити и учредяване на ипотеки и залози; предлага за утвърждаване годишна програма за развитие на предприятието за следващата година и др. В правилника са изяснени начинът за определяне, компетентностите и йерархичните връзки с принципала, УС и изпълнителния директор, на ГУ и ТП. Особеност в случая е, че изпълнителният директор не е член на УС, а се назначава пряко от принципала, както и че председател на УС по право е директорът на ГДИН, а ръководителите на ТП (които са ТП и на ГДИН) са началниците на затворите, за чието назначаване органите на

	управление на ДП ФЗД нямат правомощия. Това означава, че явно не се прилага правилото на ЗПП председател на УС да е независимо лице. Няма информация дали представят парична гаранция за носене на управленска отговорност. Няма публична информация за независим/и член/ове, за професионални квалификация и опит и др.п. относно членовете на УС. Изискванията към членовете на УС, определени в чл. 17 от ПУД на ДП ФЗД, не отговарят в нужната степен на съответните такива в ЗПП. **VI.В.** Предприятието изпълнява публични функции и е препоръчително да бъдат пряко приложими правилата на ЗПП. Каза се различната уредба в правилника, но при противоречие със закон следва да се прилага ЗПП. Важна е ролята на УС при изготвяне и изпълнение на бизнес програмите и отчитане на изпълнението, като тези изисквания на ЗПП няма информация дали са въведени за ДП ФЗД. Към момента няма систематизирана публична информация за крайна отговорност за резултатите на УС. **VI.Г.** УС е 5-членен съгласно ПУД на ДП ФЗД, където няма изискване за включване на независим член/членове и изискванята/забраните към членовете са семпли и не съответстват на ЗПП. Изпълнителният директор не е член на УС, не се избира и освобождава от УС, а от принципала. Той се отчита за своята дейност пред министъра и УС, осигурява законосъобразното изпълнение на решенията на УС и изпълнява други правомощия да управлява и представлява предприятието. **VI.Д**. За членовете на УС няма в специалния закон и правилника изрични забрани да извършват от свое или от чуждо име дейност, конкурентна на извършваната от предприятието и да имат договорни отношения с други предприятия, дружества и сдружения с предмет на дейност, сходен с този на ДП. Възможно е такива да има в договорите за управление, които не са публични. Членовете на УС имат равни права и задължения и носят отговорност за вредите, които са причинили виновно на предприятието. Те са длъжни да пазят търговската тайна и търговския престиж на предприятието (чл. 24 от ПУД на ДП ФЗД). **VI.Е.** След приемането на ЗПП няма информация дали се провеждат процедури по номиниране на независими членове на УС. Председател на УС по право е директорът на ГДИН, който организира работата на УС, както и осъществява взаимоотношенията на предприятието със структурите и дейностите на ГДИН и отговаря за изпълнението на задълженията на щатните служители в дирекцията, свързани с дейността на предприятието; разрешава достъп на външни лица до административните сгради на предприятието. **VI.Ж-VI.Й**. Задължително е един от петимата членове на УС да е служител – председателят, който е директорът на ГДИН. Няма информация за конкурсни процедури и класиране на останалите членове. Няма информация за създадени комитети в помощ на УС.
VII. Държавни предприятия и устойчивост	С направеното през 2024 г. преразглеждане на Насоките е добавен акцент – да допринасят за устойчивостта и дългосрочното създаване на стойност на държавните предприятия. Тъй като това е нов принцип, очакванията са той да бъде подходящо имплементиран в националното законодателство за публичните предприятия чрез допълнение на ЗПП и/или ППЗПП, за да се насочи, унифицира и улесни неговото правилно разбиране и прилагане. Най-малкото трябва да бъде актуализирана Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, като се съобразят и новите моменти в националното законодателство с вече включена уредба в контекста на устойчивостта. Това се потвърждава от анотацията към глава VII - когато държавата има цели за устойчивост, тя като собственик „*следва да определи конкретни и амбициозни, свързани с устойчивостта очаквания за ДП, включително относно ролята на управителния съвет, оповестяването и прозрачността и отговорното бизнес поведение. Политиката на собственост следва изцяло да отчита отговорностите на ДП спрямо заинтересованите страни*“. Това включва идентифицирането на нововъзникващите рискове и използването на възможностите за подобряване на устойчивостта на неочаквани сътресения чрез приемането на по-устойчиви и издръжливи политики, стратегии и цялостни практики. Очакванията са ДП също да могат да играят решаваща роля за насърчаване на устойчивото развитие и улесняване на справедлив преход, включително чрез предоставяне или финансиране на нисковъглеродни алтернативи, да се придържат към стандарти за отговорно бизнес поведение, за да се справят, избегнат или смекчат всяко потенциално вредно

	въздействие върху околната среда и обществото. С промени от 2024 г. в ЗСч, произтичащи от Директива (ЕС) 2022/2464 по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта са въведени изисквания към предприятията за засилен анализ на социално-икономическото въздействие като резултат от икономическата дейност, поради което се разширява докладваната до момента нефинансова информация. Отчитаната във връзка с устойчивостта информация включва фактори в областта на опазването на околната среда, социалните права и правата на човека, както и управленските въпроси. Въвежда се задължение за включване в доклада за дейността на предприятията на ясно разграничим раздел с информация за въпросите по устойчивостта (отчет за устойчивостта) и др.

V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП ФЗД

От направения анализ на ДП ФЗД от правна страна се установява характер повече на публични функции и политики, защото извършването на икономическите дейности е средство за финансиране на държавни функции на държавата по изпълнението на наказанията и с конкретни корекционно-възпитателни действия, насочени към постигането на целите на наказанието, визирани в Наказателния кодекс, а не към генериране на търговска печалба непременно. Извършваните в МЛС стопански дейности могат само да подпомагат или да допълват тази основна задача.

От финансово-икономическа страна се установява, че извършваната дейност като цяло е с преобладаващ икономически характер и предприятието е определено като пазарен производител.

Опитът в други държави членки на ЕС в тази специфична област се оказва трудно установим, поради което не може да бъде направена съпоставка и някакъв извод. По информация на МП има конкретна информация от корекционната служба на Кралство Норвегия, където всички производствени цехове се управляват от директора на съответния затвор, като помещенията и оборудването са собственост на затвора. Конкретният затвор наема лишените от свобода, като за целта не се изисква сключването на индивидуален трудов договор. Водещ принцип в Норвежката корекционна служба е осигуряване на алтернативна възможност за всеки лишен от свобода за полагането на труд или включването му в образователни и обучителни дейности. Предоставената информация е по-скоро за начина на организиране на дейността, а не за правната форма на субекта, който я извършва.

В случая с ДП ФЗД се оказва, че извършвана по търговски начин по същество дейност не може да бъде извършвана в нужния обем, качество и отговорности от капиталов търговец по причини, пряко свързани със спецификата на МЛС и полагащите труд лишени от свобода с особения режим на сигурност, охрана и др. Важен фактор за това е и обстоятелството, че не може и не бива да се разграничи дейността на предприятието от системата на затворите, което налага и началникът на затвора да бъде ръководител на съответното ТП. Предоставените за управление имоти – публична и частна държавна собственост са специфични, в повечето случаи са в МЛС или са площадки под особен режим на охрана и стриктни правила за неотклонение на работещите лишени от свобода. Изводът е, че макар да има характеристиките на търговски начин, има и съществени отклонения, не даващи възможност на което и да е друго лице да извършва тези дейности

поради много особените обстоятелства, с оглед на което **общо трябва да бъде определен преобладаващ характер на публични функции, извършвани от името на държавата като част от цялостната държавна наказателно-изправителна система.**

VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП ФЗД

1. Представяне на становището на принципала

В АППК е получено писмо изх. № 12-00-110/3/21.03.2025 г. от министъра на правосъдието, с което за нуждите на актуализацията е представена актуална информация за ДП ФЗД и се изразява становище по поставени въпроси относно неговата дейност, характер и подход за преобразуване.

Преобладаващият характер на извършваната от ДП ФЗД дейност е определена от принципала като изпълнение на предимно публични функции и политики, което обосновава със съображения за основната цел на дейността на предприятието, която е „*превъзпитанието и поправянето на лишените от свобода, като приобщаването им към обществото има приоритет пред изпълнението на икономическите и финансовите му задачи. Дейността на ДПФЗД е насочена към повишаване на обхвата на трудовата заетост и квалификацията на лишените от свобода, подобряване на битовите и производствените условия в местата за лишаване от свобода и изграждане на нови места за лишаване от свобода“*, съответно „*главната цел на приходите от дейността на предприятието, както и самата дейност, е чрез тях да се обезпечат публичните политика на държавата в наказателно-изпълнителната област*“.

Становището за бъдещето на това ДП е, че дейностите му могат да се извършват от бюджетна организация след съответни промени в нормативната уредба, но не и от търговско дружество поради редица обстоятелства, свързани със спецификата на местата за лишаване от свобода и полагането на труд от лишени от свобода лица, както и нуждата от пряко участие на началниците на затворите в организацията и управлението на дейността в съответните МЛС, което не би било възможно при търговско дружество.

В заключение се изтъква, че се поддържа досега изразяваното становище, че икономически най-целесъобразен вариант е запазване на съществуващата правно-организационна форма. Ако това не бъде възприето, „*по-удачен би бил вариантът ДПФЗД да бъде преструктурирано в административна структура, съобразно вече приетото Решение № 1045 на МС от 2022 г.*“

2. Заключение и предложение за преобразуване на ДП ФЗД

От извършения анализ на статута и дейността на ДП ФЗД от правна и финансово-икономическа страна се установяват следните основни обстоятелства:

> За разлика от някои от другите ДП, ДП ФЗД няма изключителен предмет на дейност, не са установени съществени ограничения и забрани за неговата дейност, както и няма въведени забрани към трети лица по отношение на предприятието или негово имущество. Има право да извършва търговска дейност с цел печалба в доста широки граници на оперативна самостоятелност, може да получава кредити, да участва в търговски и граждански дружества, да има дъщерни дружества (със

съответни решения и разрешения) и др.

> Характерът на осъществяваната дейност на предприятието е със смесен характер, като основно в частта на извършвана дейност и приходи преобладава търговският характер, но чрез приходите се финансират разходите в изпълнение на нормативно възложените му много специфични и в определена част - уникални публични функции и политики, титуляр на които задължения е държавата, свързани с подобряването на условията за изтърпяване на наказанията и работа с лишените от свобода. Нормативно, с акт на МС е заявено, че публичната дейност за превъзпитанието и поправянето на лишените от свобода за приобщаването им към обществото има приоритет пред изпълнението на икономическите и финансовите му задачи. На ниво закон е създадена значителна преференция за предприятието с това, че неговият финансов резултат е освободен от данъчно облагане. Така дейността е такава от икономически характер съобразно набираните от него приходи, а извършваните разходи са във връзка с провеждане на публични политики в системата на правосъдието - изпълнение на наказанията, които дейности се определят за такива от обществен интерес.

Като се има предвид обоснованото становище на министъра на правосъдието и особения характер и значение на дейността на ДП ФЗД, **предложението е да бъде преструктурирано в административна бюджетна структура**. За осъществяването на това са необходими редица действия, включително съответните законови промени, което е от компетентност на Народното събрание. Това изисква да се предвиди необходимо технологично време и да се осигури координирана работа на изпълнителната и законодателната власт.

Б.3. ПРЕДПРИЯТИЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА (ПУДООС)

I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА

1. Актуално състояние

Вписванията в ТРРЮЛНЦ по партидата на юридическото лице към 10.04.2025 г. показват актуалното състояние на следните обстоятелства:

Фирма - Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда

Изписване на чужд език - PUDOOS

ЕИК -131045382

Седалище и адрес на управление - гр. София, п.к. 1000, р-н Триадица, ул. Уилям Гладстон, № 67; Телефон: 02 940 6251; Адрес на електронна поща: pudoos@pudoos.bg; Интернет страница: www.pudoos.bg

Правна форма - Държавно предприятие

Предмет на дейност - ПУДООС реализира: екологични проекти и дейности за изпълнение на национални и общински стратегии и програми в областта на околната среда, инвестиционни

екологични проекти; осъществяване на неинвестиционни проекти и дейности за опазване и възстановяване на околната среда; научни разработки и изследвания с приложен характер, възложени от Министерството на околната среда и водите; заплащане на услуги от научен и технически характер, експертизи, проучвания и екологични оценки, възложени от Министерството на околната среда и водите; развитие и поддържане на националната система за мониторинг на околната среда и водите; застраховане на стационарна и подвижна техника, дейности, свързани с набиране на проби, мониторинг и контрол; провеждане и участие в конференции, симпозиуми, работни семинари, изложби, конкурси и други форми с екологична насоченост; образователна и информационна дейност и други дейности, които осигуряват и допълват основния предмет на дейност

Забележка: предметът на дейност съгласно чл. 61, ал. 1 и 2 от Закона за опазване на околната среда и чл. 4 от ПУД на ПУДООС е определен неизчерпателно и формулиран по-кратко, не се установява защо и на какво основание е вписан предмет на дейност с посоченото съдържание.

Няма вписан код на икономическа дейност - НИКД

Управител[117] - Магдалена Любчева Георгиева

Начин, по който се определя мандатът: Срокът е валиден само за изпълнителния директор - Магдалена Георгиева; мандат за определен срок до 29.07.2025 г.

Управителен съвет - Магдалена Любчева Георгиева, Павел Андреев Гуджеров, Беата Христова Папазова, Любомир Николаев Попов, Манол Трифонов Генов, Росица Атанасова Карамфилова-Благова

Забележка: С чл. 63, ал.4 от ЗООС е посочено представители на кои ведомства и организации се определят за членове на управителния съвет.

Собственик - Министерство на околната среда и водите

2. Основни характеристики

Правна форма и статут

Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (наричано за кратко ПУДООС, ДП или предприятието), е създадено на 1 януари 2003 г. на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ с чл. 60, ал. 1 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС), чиято уредба е доразвита на подзаконово ниво с Правилник за устройството и дейността на Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда[118] (ПУД на ПУДООС). Вписано е от СГС, а през м. март 2009 г. е пререгистрирано в търговския регистър и понастоящем партидата му е в ТРРЮЛНЦ.

Забележка: В ТРРЮЛНЦ като актуален учредителен акт е публикуван ПУД от 2002 г., който е отменен през 2012 г. и не е публикуван действащият.

Предприятието е търговец, който не е търговско дружество, не формира и не разпределя печалба. Изрично е определено, че води счетоводна отчетност на касова и начислена основа по реда, предвиден за бюджетните предприятия.

[117] Съгласно чл. 63, ал. 2 от ЗООС длъжността е изпълнителен директор

[118] Приет с ПМС № 81 от 23.04.2012 г., обн., ДВ, бр. 33 от 2012 г., с който е отменен предходния ПУД на ПУДООС от 2002 г. (обн., ДВ, бр. 3 от 2003 г.)

По партидата на предприятието[119] в Електронно-информационната система за публичните предприятия, водена от АППК, няма посочено как е категоризирано предприятието по чл. 19 от ЗСч.

Управление

Управителните органи са определени в чл. 63 от ЗООС, съответно чл. 6 от ПУД на ПУДООС и са управителен съвет (УС), който управлява предприятието, и изпълнителен директор, който го представлява.

Колективният орган е 7-членен УС, включително председател. Членовете на УС преобладаващо са представители на изпълнителната власт, изрично определени от закона, като председател е министърът на околната среда и водите и членове са представител на МОСВ, директорът на Изпълнителната агенция по околна среда; представител на МФ; представител на НСОРБ[120]; представител на бизнеса, предложен от юридическите лица с нестопанска цел за обществено полезна дейност, които в устава или в учредителния си акт включват дейности, свързани с опазване на околната среда; изпълнителният директор.

В ЗООС и правилника никъде не се сочи кой е принципал на това предприятие. Посочената особеност отрасловият министър да е и председател по право на УС не представлява добра практика, тъй като подобно съвместяване игнорира едно важно ниво на управление и контрол, води до смесване на функции, правомощия и различни качества на органа и не става ясно вменените на министъра правомощия дали се изпълняват в качеството му на принципал или на председател на УС, вкл. назначаването на членовете на УС и на изпълнителния директор.

В ЗООС и правилника няма систематизирани правомощия на министъра на околната среда и водите, който не е посочен като самостоятелен орган или принципал на предприятието, освен че назначава и освобождава членовете на УС и директора, одобрява годишния отчет на предприятието и размера и разпределението на средствата за административни разходи на предприятието.

Компетентностите на УС са изчерпателно изброени в чл. 14 от правилника и включват: одобрява общата численост на персонала; определя условията и реда за управление на средствата; одобрява образците на документацията за кандидатстване за финансиране; взема решения за разходването на средствата за административни цели по размер, обекти, проекти, програми, задачи и др.; определя правомощията на изпълнителния директор за сключване на договори; приема годишен отчет за дейността на предприятието и план за дейността през следващата година, които представя на министъра за одобряване; определя дългосрочната политика в дейността на предприятието в съответствие с националните приоритети и политики за опазване на околната среда; определя приоритетите за финансиране на екологични проекти и дейности в съответствие с политиката на МОСВ; утвърждава условията за отпускане на

[119] https://reports.appk.government.bg/public/Public/Reports?orgId=86
[120] Национално сдружение на общините в Република България

средства, както и образците на документи за кандидатстване за предоставяне на средства; взема решения за ефективното управление на свободния паричен ресурс; осъществява контрол върху набирането и разходването на средствата на предприятието; приема ГФО; разглежда докладите на вътрешния одит на предприятието и др.

Компетентностите на изпълнителния директор включват (чл. 16, ал. 1 от ПУД на ПУДООС): организира, ръководи и контролира пряко цялостната дейност на предприятието и го представлява; осигурява законосъобразното изпълнение на решенията на УС; организира, ръководи и контролира другите дейности, които подпомагат и съпътстват основния предмет на дейност на предприятието; периодично внася в УС отчети и информация за дейността на предприятието и др.

Изисквания към членовете на УС

Изискванията и забраните към лицата, които могат да бъдат членове на УС са определени само в подзаконовия нормативен акт - чл. 7, ал. 4 от ПУД на ПУДООС определя, че член на УС не може да бъде лице**,** което:

1) е осъждано за престъпление от общ характер;
2) е съпруг или роднина по права или по съребрена линия до четвърта степен и по сватовство до трета степен включително с друг член на органите на управление на предприятието;
3) извършва от свое или от чуждо име дейност, сходна на извършваната от ДП;
4) е в договорни отношения с други предприятия, търговски дружества, неправителствени организации и сдружения с предмет на дейност, сходен с този на предприятието.

За липсата на посочените обстоятелства лицата подписват декларация при встъпването си в длъжност. Няма въведени изисквания, свързани с образование, квалификация, опит или друго, освен посочените. Само по отношение на изпълнителния директор е определено, че се назначава след проведен конкурс (чл. 7, ал. 3 от ПУД на ПУДООС), част от лицата са членове по право, а друга част явно се номинират от ръководителя на ведомство или от съответните организации.

Членовете на УС са длъжни при изпълнение на своите задължения да поставят интересите на предприятието над своите собствени интереси, както и да опазват търговската тайна на предприятието или на неговите контрагенти по отношение на информацията, станала им известна в това им качество.

За УС на ПУДООС няма определен срок на договорите за управление (мандат) както в закона, така и в правилника, това е оставено на преценката на министъра.

В ПУД на ПУДООС са определени и основанията за прекратяване на договор за управление, които са: влязла в сила присъда за престъпление от общ характер; трайна невъзможност да изпълнява задачите си, продължила повече от 60 дни; смърт или поставяне под запрещение; когато с действията си уврежда интересите на предприятието; при освобождаване от длъжност или по предложение на съответния министър или на съответните организации; по взаимно съгласие на страните; по писмено искане на лицето

за освобождаване; по решение на министъра с 1-месечно писмено предизвестие; при възникване на обстоятелство по чл. 7, ал. 4 от правилника.

Установяват се съществени различия между посочените изисквания към лицата, липсата на мандат, основанията за прекратяване на договор и съответните такива, определени за публичните предприятия в ЗПП.

Структура

Организационната структура на предприятието е определена в чл. 17, ал. 1 от ПУД на ПУДООС и включва следните звена: дирекции Административно-правно и финансово обслужване, Финансиране на екологични проекти и дейности и Нефинансови стопански дейности, както и вътрешен одит, инспектор, финансов контрольор.

Предприятието няма териториални или други поделения и офиси.

Имущество

Законът дава принципна възможност за предоставяне от държавата на имущество за управление от предприятието. Съгласно чл. 61, ал. 3 от ЗООС за осъществяване на дейността на предприятието МС с решение може да предоставя за ползване и управление имущество - публична и частна държавна собственост. На ред 25а. „Стойност на имуществото, предоставено от държавата или общината“ по партидата на предприятието в ТРРЮЛНЦ не е посочена стойност на предоставено имущество, такава липсва и в данните за него в Електронно-информационната система на публичните предприятия на интернет страницата на АППК.

Контрол

Основни правомощия във връзка с управлението и контрола върху дейността на предприятието има УС[121] с възложените му правомощия по чл. 14 от ПУД на ПУДООС, в т.ч.: определяне на условията и реда за управление на средствата на предприятието, вземане на решения за разходването на средствата за административни цели по размер, обекти, проекти, програми, задачи и др., приемане на отчет за дейността за предходната година и план за дейността през следващата година, които представя на министъра за одобряване, определяне на дългосрочната политика в дейността на предприятието, приоритетите за финансиране на екологични проекти и дейности в съответствие с политиката на МОСВ, осъществяване на контрол върху набирането и разходването на средствата на предприятието и др.

В предприятието има нарочни контролни звена за осъществяване на вътрешен контрол, чиито функции са определени в ПУД на ПУДООС и в съответното законодателство, както и подробно са представени в рубриката „Кои сме ние“ на интернет страницата на предприятието, вкл. с данни за контакти: а/ вътрешен одитор, който е на пряко подчинение на изпълнителния директор и осъществява вътрешен одит съгласно ЗВОПС, като осъществява дейността по вътрешен одит на всички структури, програми, дейности и процеси в предприятието; б/ инспектор, който е на пряко подчинение на УС и

[121] Всички протоколи от заседания на УС от 2006 г. насам са публикувани на интернет страницата на ПУДООС от 2006 г.в рубриката „Решения на УС“

осъществява текущ и последващ контрол върху дейността на предприятието; в/ финансов контрольор, който е на пряко подчинение на изпълнителния директор и извършва проверки на всички документи преди вземане на решение от изпълнителния директор, изисква и има право да получава всички данни и документи за целите на предварителния контрол и прави проверки на място и др.

Външен контрол се осъществява от съответните институции в рамките на техните компетентности, като АДФИ, Сметна палата, НАП и др.

Форма на контрол е редът за водене на счетоводна отчетност на бюджетни предприятия, като отчетните данни за активите, пасивите, приходите и разходите на предприятието се консолидират по реда на чл. 63, ал. 4 от ЗСч.

Годишният и периодичните (междинни) финансови отчети на предприятието се представят в МОСВ по ред и в срокове, определени с указания на МФ (чл. 29 от ПУД на ПУДООС).

ГФО на ПУДООС не подлежи на независим финансов одит от регистриран одитор, одит се извършва от Сметната палата. Последният към момента е отразен в Одитен доклад на Сметната палата № 0400102724 за извършен финансов одит на годишния финансов отчет на Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда за 2023 г.[122] от 2024 г., налични са и одитни доклади за предходни години. В одита за 2023 г. изразеното мнение на СП е, че ГФО дава вярна и честна представа за финансовото състояние на ПУДООС и за неговите финансови резултати от дейността и паричните му потоци за одитираната година в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане в публичния сектор, която се състои от стандартите, указанията и сметкоплана по чл. 164, ал. 1 и 3 от ЗПФ. Като проблем е идентифицирано, че към 31.12.2023 г. не са уредени правата на ПУДООС върху инсталацията за опасни битови отпадъци „Инсинератор“, като е изложено развитието на въпроса през последните години и фактът, че инсталацията се управлява от предприятието, но процесът по надлежното предоставяне на активите не е финализиран. В заключението се сочи неактуализиране на СФУК към края на 2023 г., но като цяло не са констатирани съществени недостатъци във вътрешния контрол.

Като недобра практика от гледна точка на контрол и тук може да се посочи обстоятелството, че основният контролиращ орган – министъра на околната среда и водите е и в качеството на председател на управителния орган на самото предприятие, което не е гаранция за обективност и отделно ниво на контрол извън УС и изпълнителния директор.

Ограничения за дейността и към трети лица по отношение на ПУДООС

Въведените ограничения и забрани са две категории – ограничения към самото ДП и ограничения към трети лица:

1/ към предприятието/дейността му са следните:

- няма право да сключва договори за кредит с търговски банки и други финансови

[122] Публикуван на https://www.bulnao.government.bg/bg/documents/14509/GFO_PUDOOS_072024.pdf

институции, освен с изрично решение на МС (чл. 61, ал. 4 от ЗООС);

- не е търговско дружество, не формира и не разпределя печалба (чл. 60, ал. 3 от ЗООС и чл. 2, ал. 3 от правилника);
- не може да участва в търговски или граждански дружества без писменото съгласие на министъра на околната среда и водите (чл. 5, ал. 2 от ПУД на ПУДООС), което не е забрана;
- получените от съответните източници средства да се разходват за изпълнение на задачите, свързани с основния предмет на дейност, т.е. не могат да бъдат разходвани за други дейности, несвързани с основния предмет (тъй като основната част от приходите са публични средства), съгласно чл. 61, ал. 5 от ЗООС;

2/ към трети лица (с характер на преференции за ДП) са следните:

- не се допуска принудително изпълнение на невлязло в законна сила съдебно решение по отношение на предприятието (чл. 5, ал. 2 от ПУД на ПУДООС);
- срещу предприятието не може да се открива производство по несъстоятелност (чл. 5, ал. 3 от ПУД на ПУДООС).

В допълнение, изрично е изключена отговорността на държавата за задълженията на предприятието (чл. 5, ал. 1 от правилника).

II. НОРМАТИВНА УРЕДБА

1. Общо представяне на ЗООС

Законът за опазване на околната среда[123] е в сила от м. септември 2002 г. и е един от законите с комплексна и обща уредба в сферата на опазването на околната среда и отделните й компоненти[124].

Законът урежда обществените отношения, свързани с опазването на околната среда[125] за сегашните и бъдещите поколения и защитата на здравето на хората, съхраняването на биологичното разнообразие, опазването и ползването на компонентите на околната среда, формите и обектите на контрол, предотвратяването и ограничаването на замърсяването, стратегиите, програмите и плановете за опазване на околната среда, икономическата организация на дейностите по опазване на околната среда, правата и задълженията на държавата, общините, юридическите и физическите лица по опазването на околната среда. Законът има определени принципи в чл. 3. Сред изброените способи за постигане на целите на закона в чл. 2, т. 9 е посочено и въвеждане на икономически регулатори и финансови механизми за управление на околната среда.

Държавната политика по опазване на околната среда се осъществява от министъра на околната среда и водите (чл. 8, ал. 1 от ЗООС). Тя се интегрира в секторните политики - транспорт, енергетика, строителство, селско стопанство, туризъм, промишленост, образование и други, и се осъществява от компетентните органи на изпълнителната власт - това означава съобразяването и

[123] Обн., ДВ, бр. 91 от 2002 г., последно доп. бр. 70 от 2024 г.

[124] Съгласно чл. 4 от ЗООС компонентите на околната среда са: атмосферният въздух, атмосферата, водите, почвата, земните недра, ландшафтът, природните обекти, минералното разнообразие, биологичното разнообразие и неговите елементи.

[125] Съгласно законовата дефиниция в § 1, т. 2 от ДР на ЗООС *„Опазване на околната среда" е комплекс от дейности, които са насочени към предотвратяване на деградацията на околната среда, към нейното възстановяване, запазване и подобряване."*

включването на изискванията за опазване на околната среда в процеса на разработване и прилагане, и контрола по прилагането на секторните политики, определени в чл. 9 от ЗООС.

Институционалната рамка включва сложна организация и правомощия по определени области на компетентност и териториален обхват (чл. 10 от ЗООС), които са:

- министърът на околната среда и водите;
- изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по околна среда;
- директорите на регионалните инспекции по околната среда и водите;
- директорите на басейновите дирекции;
- директорите на дирекциите на националните паркове;
- кметовете на общините, а в градовете с районно деление - и кметовете на районите;
- областните управители.

Сред правомощията на министъра на околната среда и водите е да разработва с останалите органи по чл. 9 политиката и стратегията за опазване на околната среда в страната, контролира състоянието на околната среда, координира контролните правомощия на другите органи на изпълнителната власт по отношение на околната среда и др., като изрично не се сочи ПУДООС като инструмент в общо определените области на компетентност по чл. 11 от ЗООС (то се споменава за първи път в чл. 56а от закона).

При преглед на мотивите към проекта на ЗООС от 2002 г. се установява, че са доста схематични и пестеливи за поясняване на основни моменти от уредбата на такъв съществен и сложен закон. В тях не се обосновава създаването на ПУДООС, не се коментира правната форма и целите на дейността му. Единствено се споменава създаването на друго държавно предприятие по смисъла на чл. 62, ал. 3 от ТЗ в Закона за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда с кратко пояснение, но то няма отношение към разглежданото тук. Няма никаква уредба за правоприемство от Националния фонд за опазване на околната среда по отменения предходен ЗООС.

С чл. 60 от ЗООС през 2002 г. е образувано ПУДООС със статут на ДП по смисъла на чл. 62, ал. 3 от ТЗ като юридическо лице със седалище София. С няколкото разпоредби на чл. 60-64 се определят някои, но не всички, съществени елементи от значение за устройството, управлението и дейността на предприятието, и с чл. 61, ал. 6 от ЗООС се делегира на МС приемането на ПУД на ПУДООС. Действащият правилник е приет през 2012 г. и от тогава не е изменян и допълван, вкл. за постигане на съответствие с някои от разпоредбите на ЗПП и ППЗПП.

2. Дейности, функции и финансиране на ПУДООС

Дейност и функции

В чл. 61, ал 1 и 2 от ЗООС е определен основен предмет на дейност на предприятието „*реализация на екологични проекти и дейности в изпълнение на национални и общински стратегии и програми в областта на околната среда*“, като *осъществява и други дейности, които осигуряват или допълват основния предмет на дейност*. В чл. 4, ал. 1 и 5 от ПУД на ПУДООС е повторен законовият текст и в ал. 2 – 4 е добавено, че предприятието: безвъзмездно финансира екологични проекти на общини по публично оповестени изисквания за кандидатстване на електронната си страница; отпуска заеми за финансиране на екологични проекти и дейности на общини, физически и юридически

лица по публично оповестени изисквания за кандидатстване на електронната си страница; финансира неинвестиционни проекти и дейности, способстващи за осъществяване политиката на МОСВ в областта на опазване и възстановяване на околната среда.

Както се каза по-горе в забележка, вписаният в ТРРЮЛНЦ предмет на дейност е по-широк в сравнение с определения в закона и правилника.

Характерът на дейността определя това предприятие като особена кредитна институция, осъществяваща дейност в определена област – околната среда. Услугите по предоставяне на кредити и финансирания са типични за банките и другите финансови институции, но в случая предприятието може да осигурява и безвъзмездно финансиране, което определено не е приходоносна дейност и е в изпълнение на публични функции и политики за финансиране на екологични проекти.

ПУДООС работи в изпълнение на годишен план за дейността за текущата година, който се внася в МОСВ до края на м. февруари, заедно с което представя и годишен отчет за дейността си през предходната година (чл. 62 от ЗООС). Предвидено е, че планът включва дейности по реализация на екологични проекти и дейности в изпълнение на национални и общински стратегии и програми в областта на околната среда и минималното задължително съдържание включва следните елементи: цели и очаквани резултати; дейности, които ще бъдат извършвани за постигане на резултатите, включително инвестиционен план на предприятието; план за управление на приходите - средствата по чл. 61, ал. 5 от ЗООС, разработен на основата на очаквани разходи и приходи от дейността. Заедно с плана се представят и средства за административни разходи на предприятието, които също се одобряват.

По отношение изпълнението на национални стратегии следва да се посочи, че проектът[126] на Национална стратегия за околна среда до 2030 г. по чл. 75 от ЗООС е приет от МС в края на 2023 г., но не е приет от Народното събрание. При преглед се установява, че ПУДООС е посочено неколкократно сред отговорните институции и организации за изпълнението на Приоритет 2, стратегическа цел 2 (стр. 29) и стратегическа цел 3 (стр. 31) и Приоритет 4, СЦ 3 (стр. 48).

Планът за дейността, административните разходи и отчетът подлежат на одобрение от министъра на околната среда и водите. Законът изрично изисква тези документи да са публични, като на интернет страницата на ПУДООС са публикувани в рубриката „Отчети“ такива за години назад, в т.ч. последният е за 2023 г.[127], съответно годишните план-сметки също са публикувани, последната е за 2024 г.[128]

Финансиране

С чл. 61, ал. 5 от ЗООС са определени източниците на финансиране на ПУДООС за изпълнение на задачите, свързани с основния предмет на дейност, посочени неизчерпателно. Уредба на източниците на приходи на предприятието се съдържа и в чл. 24 от ПУД на ПУДООС с

[126] Оповестен на Портала за обществени консултации през 2022 г. https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1644
[127] https://pudoos.bg/wp-content/uploads/2024/04/%D0%9E%D1%82%DD0%BF.pdf
[128] https://pudoos.bg/wp-content/uploads/2024/04/%D0%9E%D1%82% %BF.pdf

известна разлика, видно от следващата таблица с опит за тяхното съпоставяне.

Таблица 3.1. Източници на финансиране на ПУДООС

Източници на приходи съгласно чл. 61, ал. 5 от ЗООС	**Източници на приходи съгласно чл. 24 от ПУД на ПУДООС**
Таксите, определени със специалните закони в областта на околната среда	Таксите, определени със специалните закони в областта на околната среда
Целево предоставени средства от държавния бюджет за екологични програми, когато за това има решение на компетентните органи	Целево предоставени средства от държавния бюджет за екологични програми, когато за това има решение на компетентните органи
Дарения	Дарения
Постъпления от лихви по депозити	Постъпления от лихви по депозити
Глоби или имуществени санкции за административни нарушения по този закон, ЗВ, Закона за почвите, Закона за управление на отпадъците, Закона за лечебните растения, ЗЗТ, Закона за чистотата на атмосферния въздух, Закона за подземните богатства, ЗБР, Закона за защита от шума в околната среда и Закона за защита от вредното въздействие на химичните вещества и препарати, наложени от министъра на околната среда и водите или от оправомощени от него лица	Глоби и имуществени санкции за административни нарушения по Закона за опазване на околната среда и всички специални закони в областта на околната среда, наложени от министъра на околната среда и водите или от оправомощени от него длъжностни лица
Приходи от портфейлни инвестиции с краткосрочни държавни ценни книжа и облигации	Приходи от портфейлни инвестиции с краткосрочни държавни ценни книжа и облигации
	Постъпления от възстановени кредити и платените лихви по тях
Приходи от услуги и дейности, свързани с опазване на околната среда	Приходи от услуги и дейности, свързани с дейността на предприятието
Други постъпления, определени с нормативен акт	Други постъпления, определени с нормативен акт

От съпоставката е видно почти идентично определяне, като приходите от глоби и имуществени санкции в закона са разписани с изброяване на отделните закони, а в правилника - с общо позоваване, както и в правилника има още един изрично определен източник - постъпления от възстановени кредити и платените лихви по тях.

Основните приходи са целеви средства от държавния бюджет и преотстъпени от държавата суми за дължими към държавния бюджет такси, глоби и имуществени санкции. С характер на отстъпена такса е тази по чл. 56а, ал. 2 от ЗООС относно екотаксата за МПС – замърсители на атмосферния въздух да постъпва в ПУДООС. Особено перо са приходите от дейността на инсталацията за опасни битови отпадъци „Инсинератор“, която се оперира от предприятието, които за 2023 г. са над 800 х. лв.

В закона разходите не са посочени по основни пера иди дейности, аналогично на приходите, а е определено общо, че приходите се разходват за изпълнение на задачите, свързани с основния предмет на дейност на предприятието. Като част от разходите, средствата за административни разходи на предприятието се одобряват от министъра на околната среда и водите едновременно с плана за дейността по чл. 62, ал. 1 от закона. Подходът в ПУД на ПУДООС е аналогичен на приходите - изброяване, макар и неизчерпателно, като съгласно неговия чл. 26 средствата на предприятието се разходват за:

- реализация на инвестиционни екологични проекти;
- осъществяване на неинвестиционни проекти и дейности за опазване и възстановяване на околната среда;
- проекти на МОСВ за развитие и поддържане на Националната система за мониторинг и контрол на околната среда и водите;
- административни разходи на предприятието;
- информационна дейност;
- други дейности, предвидени с нормативен акт.

Законът определя основни изисквания към финансово-счетоводната дейност на предприятието - да води счетоводна отчетност на касова и начислена основа по реда, предвиден за бюджетните предприятия, да консолидира отчетните данни за активите, пасивите, приходите и разходите по реда на чл. 63, ал. 4 от ЗСч, да събира, съхранява, разходва и отчита паричните средства, включително и сумите за данък върху добавената стойност по отделна банкова набирателна сметка в Българската народна банка по ред, определен от министъра на финансите и управителя на БНБ.

На подзаконово ниво с чл. 27 - 29 от правилника е добавено, че неизразходваните средства през текущата финансова година се ползват през следващата година при запазване целта на разходването им.

Други моменти в зависимост от спецификата на ПУДООС

Средствата и операциите на ПУДООС се включват в консолидираната фискална програма като средства и операции на други икономически обособени лица по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ. То не формира и не разпределя печалба.

Предприятието прилага реда, предвиден за бюджетните предприятия по § 1 от ДР на ЗСч - съгласно изричното правило на чл. 62, ал. 6 от ЗООС то води счетоводна отчетност на касова и начислена основа по реда, предвиден за бюджетните предприятия. Отчетните данни за активите, пасивите, приходите и разходите на предприятието се консолидират по реда на чл. 63, ал. 4 от ЗСч. Паричните средства на предприятието, включително и сумите за данък върху добавената стойност, се събират, съхраняват, разходват и отчитат по отделна банкова набирателна сметка в Българската народна банка.

Систематичното място в ЗООС, където е уредбата на ПУДООС, е глава четвърта, озаглавена „Икономическа организация на дейностите по опазване на околната среда“ и освен чл. 60 - 64, които са посветени на предприятието, в нея се съдържа и уредбата на постъпленията от санкции по бюджета на общината, на чиято територия се намира санкционираният субект (чл. 65), уредбата на Националния доверителен екофонд (чл. 66 - 68) и правила за налагане на санкции в случаите на увреждане или замърсяване на околната среда и други. С това законът определя основната роля на предприятието, чиято дейност е част от икономическата организация на дейностите по опазване на околната среда.

ПУДООС не е посочено от НСИ в списъка на юридическите лица, контролирани от държавата и от общините, които са включени в сектор „Държавно управление“ съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 година.

Предприятието не извършва монополна дейност и няма господстващо или друго положение на съответния национален/регионален пазар. По силата на закона е поставено в положение на

отговарящо за изпълнението на възложените му финансирания за дейности по опазване на околната среда. Извършването на възложената му със закон дейност няма характер на обществена услуга в тесен смисъл, но това не изключва изпълнението на публични функции и политики.

ПУДООС не е предприятие от обществен интерес по смисъла на § 1, т. 22 от ДР на ЗСч.

При проверка на ПМС № 181 от 20 юли 2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност в раздел II. Сектор „Екология“ като стратегически дейности в т.1.1 е посочено общо екология, няма включени стратегически дейности и/или обекти, сочещи или свързани пряко с ПУДООС.Изпълнителният директор в качеството му на представляващ ПУДООС е публичен възложител и прилага на общо основание ЗОП в случаите, когато възлага строителство, доставки или услуги за изпълнение на други лица.

III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ПУДООС

1. Характер на дейността от правна страна

ПУДООС е създадено по силата на закона през 2003 г., поради което е заварено от ЗПП, съответно към него е приложим § 2 от ПЗР на закона. Сред законите, изменени с ПЗР на ЗПП за привеждане в съответствие с новите правила, не е включен ЗООС.

ПУДООС е публично предприятие съгласно чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗПП.

За характера на дейността на ПУДООС се съди и от Политиката за участието на държавата в публичните предприятия и списъка - приложение 1, където то е класифицирано като предприятие от група Б - предприятия, осъществяващи предимно публични функции и политики, и по-конкретно подгрупа Б2 - предприятия, една част от които се финансират изцяло от държавата, друга част се финансират от държавата и от приходите от собствената им дейност, и/или от приходи, определени със специални закони, а трета част – от приходите от собствената им дейност и/или от приходи, определени със специални закони. Към ПУДООС е относима втората хипотеза – то се финансира от държавата и от приходи, определени със специални закони.

ПУДООС и създадено с правната форма ДП за целите на изпълнението на екологичните политики на държавата и е част от икономическата организация на дейностите по опазване на околната среда. Извършваната дейност няма характер на обществени услуги в тесен смисъл, но то осъществява изпълнение на цели на публичната политика в посочената област.

Публичният характер на дейността се извежда от основния предмет на дейност на ПУДООС по чл. 61, ал. 1 от ЗООС, изискващ реализацията на екологични проекти и дейности да е в изпълнение на национални и общински стратегии и програми в областта на околната среда.

Изследването на характера на дейността на ПУДООС е с оглед базовия критерий по § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП - държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ да не извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба. Стремежът е да се направи разграничение и определяне, доколкото това е възможно, дали съответната дейност има преобладаващо търговски характер или преобладаващо публични функции и политики.

Представените дейности са идентифицирани от относимата нормативна уредба - ЗООС и ПУД

на ПУДООС, вписания в ТРРЮЛНЦ предмет на дейност и друга публичноналична информация, и са представени по-общо. Някои не са конкретни дейности, а са по-общи характеристики на предприятието, в т.ч. източници на финансиране, които имат определящо значение за характера на дейността.

Таблица 3.2. Характер на дейността на ПУДООС

Дейности/ характеристики	Обосновка
Източници на финансиране преобладаващо публични средства - трансфери от държавния бюджет, преотстъпени от държавата средства и др.	Съществена характеристика на дейността на ПУДООС е, че неговите основни приходи не се формират като цяло от стопанска дейност и пазарни услуги, въпреки че има отделни такива, а в основната си част са нормативноустановени публични средства, които се акумулират в него (като във фонд). Основите приходоизточници са от таксите, определени със специалните закони в областта на околната среда; целево предоставени средства от държавния бюджет за екологични програми, когато за това има решение на компетентните органи; отстъпени от държавата наложени от МОСВ или оправомощени лица глоби и имуществени санкции за административни нарушения на ЗООС и на всички специални закони в областта на околната среда; постъпления от възстановени кредити и платените лихви по тях. Дейността на предприятието по изпълнение на неговите публични задачи се осигурява с подпомагане от държавния бюджет чрез бюджета на МОСВ – така с чл. 18 от ЗДБ за 2024 г. е приет бюджетът на МОСВ, като в раздел III - бюджетни взаимоотношения (трансфери) изрично е посочено ПУДООС като получател на трансфери. В чл. 85 от ЗДБ за 2024 г., аналогично на предвижданото със ЗДБ за предходни години, е определено за финансиране на проекти на общините за подобряване качеството на атмосферния въздух, във връзка с Решение на Съда на ЕС по дело С-174/21 въз основа на решение на УС на ПУДООС може да се предостави финансиране на базата на фактически извършени разходи на общините от бюджета на ПУДООС в общ размер до 25 млн. лв. за сметка на преходния остатък на предприятието съгласувано с МФ, без да се нарушава салдото по консолидираната фискална програма. Аналогично е предвидено и в ЗДБ за 2025 г.
Участва във финансирането на мероприятия по ЗООС и други закони в изпълнение на държавната политика за опазване на околната среда, провеждана от МОСВ съгласно чл. 8, ал. 1 и чл. 61, ал. 1 от ЗООС	Осигурява и предоставя финансиране на проекти по определени приоритети и условия, свързани с опазването на околната среда като цяло и по нейните компоненти. Предприятието предоставя средствата (чл. 25 от ПУД на ПУДООС) под формата на: безвъзмездни помощи; безлихвени или нисколихвени заеми; субсидии за покриване на част или пълния размер на дължими лихви по банкови кредити, отпуснати за реализация на екологични проекти и обекти. Посочените финансирания са непазарни, от това финансиране предприятието не получава приходи под формата на лихви или друго (или в някои случаи получава лихви, но от нисколихвени заеми), и ако се осъществяват на пазара за предоставяне на кредити, изключително би се нарушила конкуренцията.
Реализиране на екологични проекти и дейности за изпълнение на национални и общински стратегии и програми в областта на околната среда	Дейността е с приоритет осигуряване реализирането на екологични проекти в изпълнение на съответни публични – национални и общински - стратегии в сферата на околната среда. За тази цел ПУДООС осигурява финансиране, което не е на пазарен принцип, тъй като повечето от тези проекти нямат възвръщаемост на вложените ресурси и поради това нямат възможност за пазарно финансиране. В редица случаи финансирането е безлихвено или безвъзмездно.
Финансиране на неинвестиционни проекти и дейности за възстановяване на околната среда	Финансиране на като цяло неприходоносни, поради което без икономически интерес, научни разработки и изследвания по възлагане от МОСВ, както и на на услуги от научен и технически характер, експертизи, проучвания и екологични оценки, развитие и поддържане на националната система за мониторинг на околната среда и водите.

Предприятието може да разходва средства само за определени дейности във връзка с основната си дейност	Това е съществена характеристика с ограничителен характер, т.к. съгласно чл. 26 от ПУД на ПУДООС средствата на предприятието се разходват за: 1. реализация на инвестиционни екологични проекти; 2. осъществяване на неинвестиционни проекти и дейности за опазване и възстановяване на околната среда; 3. проекти на МОСВ и контрол на околната среда и водите; 4. административни разходи на предприятието; 5. информационна дейност; 6. други дейности, предвидени с нормативен акт. С това ограничение предприятието няма право по своя преценка да разходва средства за други цели и да участва на свободния пазар на същите или други услуги.
Държавата предоставя пряко на предприятието за управление имущество - публична и частна държавна собственост	Непазарен подход, наличен и при останалите ДП. Обосновава се с обстоятелството, че предприятието няма приходи от собствена дейност или са несъществени, както и че разходите за административното му обслужване също са от приходите от публични средства. С това предоставяне собствеността не се променя и остава държавна, а предприятието има право само да я управлява, вкл. да получава приходи от нея, когато това е допустимо.
Предоставяне на услуги с Инсинератора, възстановени средства от предоставени временни заеми на общини	Макар и в неголям размер в сравнение с общите приходи – много под 50 %, предприятието получава и приходи от ограничен кръг дейности със стопански характер, каквито са услугите чрез експлоатацията на инсталацията за опасни битови отпадъци „Инсинератор“.
Провеждане и участие в конференции, симпозиуми, работни семинари, изложби, конкурси и др. форми с екологична насоченост; образователна и информационна дейност и др.	Дейности с предимно търговски характер, които могат да носят приходи и се извършват от множество други субекти, в т.ч. търговци с цел печалба. Те са относително несъществена част от общия обем дейност на ПУДООС.

Предприятието има забрана да формира печалба. Доколкото получава приходи от стопански по характер дейности, те се разходват за изпълнение на възложените му цели на публичната политика за опазване на околната среда чрез финансиране на проекти с екологичен характер. Извършваната от ПУДООС дейност не може да се извършва от частен или какъвто и да е икономически оператор с цел печалба при така определените условия и ограничения.

От изложеното се установяват дейности с повече публичен характер и политики, основната дейност на това държавно предприятие е от изпълнението на публичните задачи, то не формира съществени приходи от пазарно предоставяни услуги.

2. Анализ на дейността на предприятието на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

Изпълнението на задачите, свързани с основния предмет на дейност на ПУДООС съгласно чл. 61, ал. 5 от ЗООС, се финансира от определените приходоизточници - таксите, определени със специалните закони в областта на околната среда; целево предоставени средства от държавния бюджет за екологични програми, когато за това има решение на компетентните органи; дарения; постъпления от лихви по депозити; глоби или имуществени санкции за административни нарушения по законите в областта на околната среда, наложени от МОСВ или от оправомощени от него лица; приходи от портфейлни инвестиции с краткосрочни държавни ценни книжа и облигации; приходи от услуги и дейности, свързани с опазване на околната среда; други постъпления,

определени с нормативен акт.

ПУДООС не формира и не разпределя печалба съгласно чл. 60, ал. 3 от ЗООС.

Съгласно чл. 196 от ЗВ в ПУДООС постъпват средства от събирани:

1. таксите за водовземане, за ползване на воден обект и за замърсяване;

2. постъпленията от възстановяването на разходи съгласно чл. 199 от ЗВ;

3. глобите или имуществените санкции, налагани за нарушаване разпоредбите на ЗВ от органите по чл. 201, ал. 2;

4. средства, предоставени по международни споразумения и програми;

5. дарения от местни и чуждестранни физически и юридически лица;

6. постъпления от лихви;

7. обезщетения, получени от физически и юридически лица за нанесени от тях вреди по чл. 202 от ЗВ.

Приходите от дейността на ПУДООС се формират основно от приходи от такси, лицензии и вноски, определени от специални закони в околната среда.

Таблица 3.3. Показатели за приходи 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И		31.12.2022 г.		31.12.2023 г.		31.12.2024 г.[129]	
		хил.лв.	%	хил.лв.	%	хил. лв.	%
А	**ПРИХОДИ ОТ ОПЕРАТИВНА ДЕЙНОСТ**						
I	**Текущи приходи**	**20 643**		**17 023**		**14 570**	
1	Приходи от такси, лицензии и вноски	17 275	83,81%	14 164	83,30%	12 312	84,51%
2	Приходи от административни глоби и санкции	2 012	9,76%	2 073	12,19%	1 685	11,57%
3	Приходи от услуги	1 042	5,06%	647	3,80%	521	3,58%
4	Приходи от концесии	19	0,09%	27	0,16%	13	0,09%
5	Приходи от лихви	127	0,62%	100	0,59%	33	0.23%
6	Други текущи приходи	168	0,81%	13	0,07%	5	0,03%
II	Продажба на нефинансови активи	0,47	0,00%	-	-	-	-
1	Продажба на материали, стоки и продукция	0,47	0,00%	-		-	-
III	Коректив за данък върху приходите от стопанска дейност	(31)	-0.15%	(19)	-0.11%	(0,003)	0.00%
Б	**ОБЩО ПРИХОДИ ОТ ДЕЙНОСТТА**	**20 612**	**100%**	**17 004**	**100%**	**14 570**	**100%**
	% на приходите от търговска дейност от общите приходи		**5,05 %**		**3,80%**		**3,58%**

- За анализирания период (2022 – 2024 г.) приходите от оперативна дейност за 2024 г. (14 570 хил. лв.) намаляват спрямо 2023 г., както й спрямо 2022 г., когато са били 20 643 хил. лв. Основен дял в тях заемат такси, лицензии и вноски.
- През 2022 г. най-голям дял от приходите заемат приходите от такси, лецинзии и вноски и са 83,81 % от общите приходи. Друга съществена част от оперативните приходи се формира от приходи от административни глоби и санкции (9,76 %) и

[129] Данните за 2024 г. са на база на финансов отчет към 30.09.2024 г.

от приходи от услуги (5,06 %).

- Характерно за 2023 г., е че се наблюдава спад на приходите от такси, лицензии и вноски с около 3 000 хил. лв., но нарастват приходите от административни глоби и санкии и заемат дял от 12,19 % от общите приходи. Намаление спрямо 2022 г. има и при приходите от услуги (647 хил. лв) и при приходите от лихви (100 хил. лв.).
- За 2024 т. по предоставените данни основно дейността на ПУДООС се финансира от такси, лицензии и вноски съгласно посочените по-горе нормативни изисквания. Те представляват 84,51 % от общите приходи. След тях като дял от общите приходи се нареждат приходите от административни глоби и сакции, които са 11,57 % от общите приходи. Много малък е делът на приходите от търговска дейност, включващи приходи от услуги, които са в размер на 3,58 % от общите приходи
- За разглеждания период (2022 –2024 г.) другите приходи включват неданъчни приходи и са трърде малък дял от общите приходи.

Разходите за дейността на ПУДООС основно включват разходи за оперативна дейност.

Таблица 3.4. Показатели за разходи 2022-2024 г.

	П О К А З А Т Е Л И	**31.12.2022 г.**		**31.12.2023 г.**		**31.12.2024 г.** [130]	
		хил. лв.	**%**	**хил. лв.**	**%**	**хил. лв.**	**%**
I	**Разходи по икономически елементи**	**4 340,30**	**23,84%**	**4 489**	**32,02%**	**3 133**	**39,47%**
1	Разходи за материали	798,00	4,38%	767	5,37%	467	5,88%
2	Разходи за външни услуги и наеми	739,00	4,06%	708	4,95%	419	5,28%
3	Разходи за амортизация	95,00	0,52%	109	0,78%	87	1,10%
4	Разходи за възнаграждения на персонала	2 400,00	13,18%	2 919	20,42%	1 801	22,69%
5	Разходи за осигуровки	405,00	2,22%	440	3,08%	344	4,33%
6	Разходи за данъци и такси	31,00	0,17%	31	0,22%	0,84	0,01%
7	Разходи за командировки	16,00	0,09%	17	0,12%	8	0,10%
8	Разходи за застраховки и други финансови услуги	0,30	0,00%	5	0,04%	6	0,08%
9	Други нелихвени разходи	13,00	0,07%	12	0,09%	0,08	0,00%
10	Разходи за провизии за вземания	(157),00	-0,86%	(243)	-1,73%	-	-
II	Субсии и капиталови трансфери	13 867,00	**76,16%**	9 531	**67,98%**	4 805	**60,53%**
1	Текущи субсидии и трансфери към други лица	714,00	3,92%	714	5,09%	754	9,50%
2	Капиталови трансфери към други лица	13 153,00	72,24%	8 817	62,89%	4 051	51,03%
	ОБЩО РАЗХОДИ	18 207,30	100,00%[131]	14 297	100,00%	7 938	100,00%

[130] Данните за 2024 г. са на база финансов отчет към 30.09.2024 г.

[131] Сумата от 100 % не включва разходите за провизии и вземания за 2022 г. и 2023 г.

Разходите за дейността на ПУДООС са отчетени по икономически елементи. Съществен елемент на разходите имат и субсидиите и капиталовите трансфери. През разглеждания период (2022-2024 г.) текущите разходи нарастват през 2023 г. спрямо 2022 г. През 2024 г. достигат 3 133 хил. лв. спрямо 4 340 хил. лв. през 2022 г. Най-голям дял от разходите заемат разходите за персонала (вкл. възнаграждения и осигуровки) и разходите за материали.

Видно е, че:

- За анализирания период най-голям дял на разходите се заема от извършени субсидии и капиталови трансфери. През 2022 г. са били 76,16 % от общите разходи, а през 2024 г. достигат до 60,53 %. След тях са текущите разходи, които имат най-голям дял от общите разходи през 2024 г., като заемат дял от 39,47 % от общите разходи.
- За 2022 г. е характерно, че разходите по икономически елемети основно се формират от разходи за възнаграждения и осигуровки на персонала и са 15,40 % от общите разходи. Разходите за материали и външни услуги са съответно 4,38 % и 4,06 % от общите разходи за годината.
- През 2023 г. се наблюдава тенденция за увеличаване на размера на текущите разходи. Най-голям дял на нарастване има при разходите за възнаграждения и осигуровки 3 359 хил. лв. (23,50%) и при разходите за материали 767 хил. лв. (5, 37 %) спрямо общите разходите.
- През 2024 г. разходите за възнаграждения на персонала имат основен дял от 27,02 % в общите разходи. Средният списъчен брой на персонала е 68 броя към 31.12.2023 г. Разходите за суровини и материали са 5.88 % и са за електроенергия, гориво, топлоенергия, вода, материали, а разходите за външни услуги са 5,28 % и са свързани с осигуряване и обезпечаване на административната дейност.

Другите разходи имат незначителен дял спрямо общата стойност на разходите.

Обощените данни за приходите и разходите на ПУДООС за анализирания период са, както следва:

Таблица 3.5. Общо приходи и разходи 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И	**31.12.2022 г.**	**31.12.2023 г.**	**31.12.2024 г.**[132]
	хил. лв.	**хил. лв.**	**хил. лв.**
ОБЩО ПРИХОДИ	**20 612**	**17 004**	**14 569**
Разходи за амортизации	95	109	87
ОБЩО РАЗХОДИ	**18 207**	**14 297**	**7 938**

- Приходите от оперативна дейност, а именно текущите приходи, покриват изцяло оперативните разходи.
- Приходи от продажби са незначителни и не могат да се използат за покриване на оперативните разходи.
- Структурата на разходите показва, че основно са свързани с възнагражденията на

[132] Данните за 2024 г. са на база на финансов отчет към 30.09.2024 г.

персонала и обезпечаване на дейността на предприятието в изпълнение на публични функции и политики.

Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), който определя дали повече от 50 % от производствените разходи се покриват от приходите от продажби, ПУДООС се определя като „Непазарен производител“, тъй като за разглеждания период приходите от продажби покриват между 13,58 % и 24,00 % от производствените разходи.

III. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

В следващата таблица е отразено установеното съответствие или друго по отношение на ПУДООС на основните принципи от Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия.

Таблица 3.6. Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ПУДООС

Принцип от Насоките на ОИСР	**Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ПУДООС**
I. Обосновка за държавната собственост	Държавата упражнява правото на собственост върху ДП в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед. **I.А**. Крайната цел на държавната собственост на предприятията трябва да бъде максимизиране на дългосрочната стойност за обществото по ефективен и устойчив начин, което изрично е предвидено в чл. 5 от ЗПП. Разработените стратегически и оперативни документи за дейността на предприятието и сключването на договор с държавата, механизмите за отчетност и контрол са важни условия за това дейността да се извършва по ефективен, прозрачен и устойчив начин. **I.В.** Политиката на държавата е оповестена публично и подлежи на периодично или при необходимост преразглеждане и актуализиране, изрично предвидено в ЗПП. Проектът на програма и проектите на последващи промени подлежат на предварително оповестяване пред широката общественост чрез публикуване на Портала за обществени консултации и разглеждане на всички постъпили предложения и становища. В това отношение се прилагат високи стандарти на прозрачност и отчетност като доказателство, че държавата упражнява своите правомощия в съответствие с най-добрия интерес на обществото. **I.Б и I.Г.** Държавната собственост в публичните предприятия, в т.ч. ПУДООС, се обосновава на първо място в нарочната Политика за участието на държавата в публичните предприятия, с която се определят „*общите цели и приоритетите, които държавата си поставя като собственик в публичните предприятия*“. Новите правила за публичните предприятия в ЗПП и ППЗПП съобразно инкорпорираните в тях Насоки на ОИСР предоставят на държавата като собственик и на публичните предприятия „*предвидима рамка, така че ролята на собственик на държавата да е ясно отделена от другите ѝ функции*“. Сред изброените в р. I, т. 2 от Политиката съображения, поради които държавата участва в публичните предприятия, се установява изрично предвидено и относимо към ПУДООС, в позицията по т. 1, б. „в“ - опазване на околната среда - реализиране на екологични проекти и дейности за изпълнение на национални и общински стратегии и програми в областта на околната среда чрез реализацията на инвестиционни и неинвестиционни проекти и дейности за мониторинг, опазване и възстановяване на околната среда. Със специалния закон - чл. 61, ал. 1 от ЗООС основният предмет на дейност на ПУДООС е определен пряко за реализация на екологични проекти и дейности в изпълнение на национални и общински стратегии и програми в областта на околната среда. Приоритет за предприятието е прилагане на политиката за опазване на околната среда, в която сфера е от особено значение устойчивото развитие. Опазването на околната среда и преодоляването на екологичното замърсяване е задължение на държавата, изпълнението на което тя осигурява чрез различни механизми, един от

които е финансирането на екологични проекти чрез средства, акумулирани в ПУДООС като нарочно създаден със закона правен субект. Министърът на околната среда и водите упражнява правомощията на държавата като собственик на ПУДООС заедно с участието му в колективния управителен орган на предприятието.

Целите на обществената политика, изпълнявани от ПУДООС, са ясно определени на ниво закон и с подзаконов правителствен правилник, както и в редица национални и общински стратегически и програмни документи, всички тези актове са публични. Широко оповестена е извършваната конкретна дейност на предприятието чрез осигуряване на достъпна и оригинална информация и документи, в т.ч. ГФО, програми за дейността, отчети за дейността, обявени процедури за получаване на предложения, начин на определяне на проектите за финансиране и мн. др. В най-голям обем тази информация е публикувана на интернет страницата на ПУДООС, но също в Електронния регистър на публичните предприятия, воден от АППК – на междинни отчети и ГФО, на интернет страницата на МОСВ и др. Не се установява публикуване на ГФО по общия ред в ТРРЮЛНЦ.

Контролът и отчетността на дейността на ПУДООС е на много високо ниво, като се осъществява вътрешен финансов контрол от вътрешен одитор и контрольор, управленски такъв от органите на управление, както и външен – одити на ГФО от Сметна палата, контрол от АДФИ, МФ и др.

II. Ролята на държавата като собственик

Държавата чрез компетентните си органи действа като информиран и активен собственик, гарантиращ че управлението на ДП се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност, а от друга трябва да позволи предприятията да имат пълна оперативна автономност за постигане на определените цели и да се въздържа от намеса в управлението.

II.А. Държавата гарантира, че колкото се може повече елементи от Насоките се прилагат последователно, въпреки различните правни или корпоративни форми на ДП, като е приела нарочно законодателство за това, основно ЗПП и ППЗПП, в които са въведени принципите и добрите практики от Насоките на ОИСР, които са относими, но частично изпълнени от ПУДООС, тъй като специалната му уредба и някои особености съществено се отклонява от общата уредба на публичните предприятия. В случая правната форма не е стандартизирана като капиталов търговец, а некапиталовата форма е възприета като подходяща за постигане на целите на обществената политика, възложени на предприятието, при наложените му непазарни рестрикции и ограничения. При правната форма на ДП се прилагат всички правила и добри практики за прозрачност, отчетност и контрол, както и към ролята и правомощията на управителните органи. ПУДООС е задължено за изпълнението на по същество икономически по характер дейности – финансиране на проекти, но които не извършва при пазарни условия и със свободно пазарноориентирано поведение. Поради това дейността, която извършва от името на държавата и за нейна сметка по финансиране на екологични проекти, като цяло е с преобладаващ характер на публични функции и политики.

II.Б. Държавата трябва да предостави на ДП пълна оперативна автономност, което по отношение на ПУДООС е частично изпълнено, отново поради особения начин на устройство и въведени ограничения. Държавата е предоставила парични трансфери и е преотстъпила приходи от такси, глоби и др. на ПУДООС с цел структуриране на предприятието и осигуряване на неговата дейност, в изпълнение на която то безвъзмездно финансира екологични проекти на общини по публично оповестени изисквания за кандидатстване на електронната си страница; отпуска заеми за финансиране на екологични проекти и дейности на общини, физически и юридически лица по публично оповестени изисквания за кандидатстване; финансира неинвестиционни проекти и дейности, способстващи за осъществяване политиката на МОСВ в областта на опазване и възстановяване на околната среда; осъществява и други дейности, които осигуряват или допълват основния му предмет на дейност. По този начин се осигурява нужната оперативна автономност за постигане на определените цели, без държавата да се намесва в управлението на предприятието. Предприятието формално притежава оперативна автономност, но поради специфичния характер на дейността има наложени редица законови ограничения, в т.ч. не формира печалба, да получава кредити без решение на МС, води бюджетна счетоводна

отчетност. Същевременно има нормативноустановени забрани към трети лица и имуществото с протекционистки за него характер - не се допуска принудително изпълнение на невлязло в законна сила съдебно решение (чл. 5, ал. 2 от ПУД), не може да се открива производство по несъстоятелност (чл. 5, ал. 3 от ПУД), което също е изключение от обичайното пазарно поведение на стопанските субект

II.B-II.E. Принципалът на собствеността следва да установи и поддържа подходящи рамки за комуникация с най-висшия управителен орган на ДП – обикновено чрез председателя, но в случая принципалът е и председател на УС, което води до смесване на правомощия и по същество отпадане на едно ниво на управление и контрол. Не е спазено от специалния закон изискването от Насоките при назначаването и избирането на членовете на УС принципалът да осигури упражняването на отговорности по професионален и независим начин, защото министърът е председател на УС по право, а преобладаващата част от членовете на УС по право са представители на ведомства и организации, определени от съответното ведомство, т.е. те действат като представители на различни субекти. Държавата чрез компетентните си органи действа като информиран и активен собственик, гарантиращ че управлението на ДП се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност. Упражняването на правата на собственост на държавата върху ПУДООС съдържа посочената особеност, че ЗООС и ПУД не посочват изрично министъра на околната среда и водите като принципал, както и министърът съвместява тези си правомощия едновременно с качеството си на председател на УС на предприятието по право. Правомощията и компетентностите на органите не са достатъчно ясно установени по начин да не се създават предпоставки да се покриват и да не дават право за намеса на принципала в автономността и функциите на УС, тъй като министърът е и председател на УС. Установява се несъответствие на ЗООС и ПУД на ПУДООС със ЗПП, което препятства прилагането на повечето от правилата на последния към УС, но и други изисквания към публичните предприятия. Държавата има определено задължение да осигурява финансиране за дейностите по изпълнение на публичните дейности и услуги по основния предмет на дейност на това ДП, което изпълнява с ежегодните закони за държавния бюджет. Тук е приложимо правилото на Насоките, че „*правителствата следва да опростят и уеднаквят правните форми, под които функционират държавните предприятия. Техните оперативни практики следва да следват общоприетите корпоративни норми*“.

Предприятието е правоприемник на предходно съществувал фонд Околна среда, то, включително чрез свои праводатели, никога не е било със статут на корпоративен търговец.

III. Държавни предприятия на пазара

III.A. Със специалния ЗООС е направено известно разграничение между функцията на държавата като собственик и други държавни функции, които могат да повлияят на пазарните условия по отношение на регулирането на пазара и изработването на политики, чрез разделяне на отговорностите за създаване на политики, собственост и пазарно регулиране. Целта е създаване на равни условия за дейност и за избягване на изкривяване на конкуренцията, като последното не е относимо към ПУДООС, което извършва дейността си по безвъзмездно или нисколихвено финансиране на екологични проекти от името и за сметка на държавата в изпълнение на цели на публичната политика в тази област, което останалите финансиращи институции, които работят с цел печалба, не извършват. В Политиката за участието на държавата в публичните предприятия по отношение на разглежданите ДП общо се казва, че „... *група предприятия, които също не осъществяват дейността си на пазарен принцип, са създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, а на определени публични предприятия са възложени задължения за извършване на обществени услуги“*. Това общо определяне е вярно по отношение на ПУДООС, което извършва съществена част от своята дейност по финансиране и предоставяне на заеми на пазар, на който действат множество други частни субекти с капиталов характер, но при пазарни условия с цел печалба, а на него формирането на печалба е забранено. Дейността на предприятието е насочена към подпомагане от името на държавата, а не към постигане на печалба, поради което неговото финансиране е безлихвено, грантово или нисколихвено, тоест непазарно. Законът ограничава другите дейности да са свързани с основния предмет на дейност, и това ограничава извършваните търговски

дейности, които са малка част като дейности в общия обем дейности и като приходи. Дейността на ПУДООС, включително неговата издръжка, се финансира не от собствени приходи, то не се самоиздържа, а от публични средства.

III.Б. Налично е обстоятелството заинтересованите страни, включително конкурентите – когато има такива, да имат достъп до ефективна правна защита чрез безпристрастни правни, посреднически или арбитражни процедури, когато считат, че правата им са били нарушени, тъй като винаги могат да заведат иск или по друг допустим начин предявят правата си срещу предприятието или срещу държавата, ангажирайки нейната отговорност, ако има основание за това. По отношение на ПУДООС със закон е изключена възможността за откриване на производство по несъстоятелност, а за уравновесяване са въведени нормативно ограничения, които не са приложими към други търговци на същия пазар. Като цяло с нормативната уредба по създаването на ПУДООС е наложен непазарен подход. Ограниченията към предприятието, включително да не получава приходи от предоставеното от него финансиране, са с цел да се намали пазарното изкривяване от неговата дейност и непазарно поведение.

III.В-III.Е. Когато ДП изпълняват задължения за обществени услуги, те трябва да бъдат прозрачно и конкретно идентифицирани, което да позволява точното отчитане на разходите и приходите. ПУДООС не изпълнява обществени услуги в тесен смисъл, но е осигурена пълна прозрачност за получаваните трансфери от бюджета и други приходи да се разходват само за финансиране на проекти в кръга на законоустановените, а което подробна информация и документи са публикувани на неговата интернет страница[133]. То не се ползва от преференциално данъчно положение, няма забрана да получава кредити с решение на МС, които са различни от общоприложимите.

III.Ж-III.З. Предприятието прилага ЗОП като възложител, когато възлага съответно строителство, доставки или услуги на трети лица[134], не се установява да провежда in-house поръчки.

Тъй като ДП е некапиталово, то принципалът не може да следва поведението на акционер в нужната степен, както и поради законоустановеното представителство на ведомства в УС той не може да провежда публични процедури за номиниране на лица за членове на УС и да поставя изисквания за професионални качества и компетентност. Предприятието не се ползва от преференциални данъчен, кредитен или други режими, различни от общоприложимите към бюджетно финансираните субекти.

IV. Справедливо третиране на акционерите и другите инвеститори

Когато ДП са котирани на борсата или по друг начин включват недържавни инвеститори сред своите собственици, държавата и предприятията трябва да признават правата на всички акционери, включително миноритарните и чуждестранните, и да осигурят равнопоставено третиране на акционерите и равен достъп до корпоративна информация. В цялост този принцип не е пряко приложим към ПУДООС, тъй като предприятието е некапиталово, държавата е едноличен собственик и няма акционери/съдружници/ инвеститори. Въпреки това в своята дейност предприятието прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. чрез прилагане на процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, подлежи на данъчно третиране по общия ред и др.п., едновременно с това има особени защитни правила и преференции, но и сериозни ограничения.

IV.А. Държавата се стреми към пълно прилагане на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление и на всички съответни раздели, когато е едноличен собственик на ДП, като е въвела съответните правила в законодателството и е създала механизми за планиране, отчетност, оценка и контрол на изпълнението, прилагат се правилата за управление, публичност и оповестяване на информацията. Особеност за ПУДООС е, че неговата дейност има отношение към много други ведомства и субекти - общини и организации, което е отчетено от законодателя при формиране на неговия УС, в който е предвидено по право да има представители на основните заинтересовани страни, които имат политики и отговарят за дейности в този сектор – МОСВ, ИАОС, МФ, както и НСОРБ като представител на общините. Има оповестена богата и

[133] https://pudoos.bg

[134] Информация за обществените поръчки е налична в профила на купувача на ПУДООС https://pudoos.bg/%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%84%d0 и в ЦАИС-ЕОП https://app.eop.bg

достоверна информация и документи, в т.ч. планове и отчети за дейността, протоколи от заседанията на УС, правила за кандидатстване за финансиране и за одобряване на проекти и мн. др. на интернет страницата на ПУДООС.

IV.Б. Националните кодекси за корпоративно управление трябва да бъдат спазвани от всички котирани на борсата и от некотираните на борсата ДП, когато е възможно. ПУДООС не е с капиталов характер и не се котира на борсата. Не се установява информация дали прилага Националния кодекс за корпоративно управление[135] от 2021 г., одобрен от КФН или съблюдава друг. Не се споменава и дали прилага Кодекса за етично поведение на лицата, заети в държавни предприятия, приет от АППК и оповестен на нейната интернет страница. Наличен е документ Антикорупционни правила и процедури[136] в ПУДООС, одобрен от изпълнителния директор през 2024 г., оповестен на интернет страницата.

IV.В. ДП изпълнява цели на публична политика за опазване на околната среда чрез изпълнение на дейностите по финансиране на екологични проекти, подробна информация за което е публикувана в рубриките „Информация“ и „Документи“, в други рубрики са публикувани отчетите, план сметките, решенията на УС и др. на интернет страницата му, свободно достъпна за обществеността. Не се установява публикувана в нужния обем изискуемата към публичните предприятия информация и документи. Колективният 7-членен управителен орган се назначава от принципала, той е и негов председател, но не прилага правила за избор, тъй като членовете на УС са представители на законово определени ведомства и организации. Само за изпълнителния директор е въведено изискване да се определя с конкурс.

IV.Г. ПУДООС не участва в съвместни предприятия и публично-частни партньорства, но в случаите на договорни отношения договорните права и задължения се спазват, а недоволната страна има всички права да защити интереса си по приложимия ред за разглеждане и решаване на спорове чрез подаване на жалби, искове, сигнали и др. В своята дейност предприятието прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. чрез прилагане на предварително оповестени правила за кандидатстване за финансиране, публикувани на неговата интернет страница и стриктното им прилагане при оценка на предложенията и равно третиране на всички кандидати. Това е налице и в процедурите по ЗОП, сключването на равноправни договори с изпълнители и други лица. Предприятието подлежи на данъчно третиране по общия ред. Поради отклонението на специалната уредба от ЗПП и ППЗПП няма публикувана в нужния обем изискуемата към публичните предприятия информация. Няма достатъчно информация за предоставеното на това ДП държавно имущество, в информационните системи няма посочена стойност на предоставено от държавата имущество. Предприятието не управлява обекти - изключителна държавна собственост или обекти със стратегическо за националната сигурност значение. По специфичната нормативна уредба в управителния орган на ПУДООС има предвидени представители на държавата по право, които преобладават, както и не са предвидени независим/и член/ове. Принципалът е и председател на УС, което не допринася за ясното разграничение на правомощията. Дейността на предприятието подлежи на вътрешен и външен финансов контрол, като одитът на ГФО се осъществява от Сметната палата, чиито одитни доклади са публичнооповестени и в последните години не установява особени грешки и проблеми.

V. Оповестяване, прозрачност и отчетност

Държавните предприятия следва да спазват високи стандарти на прозрачност, отчетност и почтеност и да бъдат подложени на същите висококачествени стандарти за счетоводство, оповестяване, съответствие и одит, както котираните на борсата.

V.А. Осигурено е високо ниво на публичност на дейността на предприятието, достъпна за всички заинтересовани страни, основно чрез публикуване на информация на неговата интернет страница. Публикувани са по години всички протоколи от проведени заседания на УС, бюджетите за настоящата и предходни години, отчети,

[135] https://www.fsc.bg/investitsionna-deynost/normativna-uredba/

[136] https://pudoos.bg/wpcontent/uploads/2024/08/%D0%90%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0_%D0%B8_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8_%D0%9F%D0%A3%D0%94%D0%9E%D0%9E%D0%A1.pdf

План-сметки и др. Предприятието представя на принципала междинни отчети и ГФО, които публикува и в Електронния регистър за публичните предприятия. Не се установява обявяване по общия ред в ТРРЮЛНЦ на ГФО и други документи, подлежащи на обявяване. Публикувана е информация за членовете на УС и представители на кои ведомства/организации са, но не се установява устройствен правилник, друга информация за членовете на УС - квалификация, опит, възнаграждения на членовете на УС и на ключовите ръководители. Не се установява Политика за оповестяване на информацията. Установява се, че предприятието публикува информация по ЗОП. Предприятието изготвя годишни планове за дейността, но няма публична информация дали изготвя бизнес програми за 3 или 5-г. период по ЗПП. Не е достатъчно ясно дали прилага системи за управление на риска, за да идентифицира, управлява, контролира и докладва за рисковете и др.п. Годишните финансови отчети на ПУДООС следват отчетността за бюджетнофинансираните организации и подлежат на финансов одит от Сметната палата, чиито одитни доклади за публичнооповестени на нейната интернет страница. Предприятието подлежи на изискванията за вътрешен одит по ЗВОПС и има вътрешен одит и финансов контрольор. ПУДООС спазва високи стандарти за прозрачност по отношение на информацията, предвидена в специалната му нормативна уредба. Но като публично предприятие следва да спазва и изискванията, които са вменени в случаите, когато са възложени задължения за извършване на обществени услуги и/или цели на публичната политика съгласно чл. 61, ал. 3, т. 4 - 6 от ППЗПП.

V.Б. За ПУДООС не се установява информация дали прилага системи за управление на риска, за да идентифицира, управлява, контролира и докладва за рисковете и др.п.

V.В. В предприятието се осъществява вътрешен одит по ЗВОПС и има вътрешен одитор на пряко подчинение на изпълнителния директор, има също финансов контрольор и инспектор.

V.Г. По отношение изпълнението на възложената дейност се осъществява външен общ и специализиран контрол, в т.ч. одит на ГФО от СП, като ГФО не подлежи на задължителен независим финансов одит и заверка от регистриран одитор по реда на ЗСч. На сайта на ДП са публикувани годишни отчети, в т.ч. за 2023 г., такива са публикувани и на сайта на АППК. Одитните доклади на СП са публично достъпни. Предприятието подлежи на контрол от АДФИ, МФ, НАП, оценка от АППК.

V.Д. Принципалът на собствеността следва да разработи последователно отчитане на ДП и да публикува ежегодно обобщен доклад за ДП по съществени въпроси. Предприятието изготвя и предоставя на принципала и други контролни институции /АППК/ текущи отчети, ГФО и отчети за изпълнение.

АППК има изрично задължение да изготвя годишни обобщени доклади за държавните публични предприятия, в т.ч. с информация за ПУДООС, които доклади се одобряват от МС и са публично оповестени.

VI. Състав и отговорности на Управителните съвети на държавните предприятия

Държавата трябва да гарантира, че съветите на ДП имат необходимите правомощия, компетенции и обективност, за да изпълняват своите функции по стратегическо ръководство, надзор на управлението на риска и мониторинг на управлението.

VI.А. Предприятието се управлява от колективен управителен орган – 7-членен УС, като в ЗООС и правилника няма определен мандат, явно определянето на срока на договорите за управление е оставено на принципала, което не е добра практика. Отговорностите на УС са определени нормативно само в правилника, не и в специалния закон. Членовете на УС се назначават и сключват договор с министъра на околната среда и водите, но са определени като представители на ведомство или организация, без конкурс. УС има необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълняват функциите си на стратегическо насочване и мониторинг на ръководството на ПУДООС, но същевременно не отговаря на редица конкретни препоръки (и изисквания на ЗПП и ППЗПП) за членовете, начин на определяне, мандат, основания за предсрочно прекратяване и др. Основните отговорности на УС са: определя условията и реда за управление на средствата на предприятието; одобрява образците на документацията за кандидатстване за финансиране; взема решения за разходването на средствата за административни цели по размер, обекти, проекти, програми, задачи и др.; определя правомощията на изпълнителния директор за сключване на договори; приема годишен отчет за дейността и план за дейността през

следващата година, които представя за одобряване от министъра; определя дългосрочната политика в дейността на предприятието в съответствие с националните приоритети и политики за опазване на околната среда; определя приоритетите за финансиране на екологични проекти и дейности в съответствие с политиката на МОСВ; утвърждава условията за отпускане на средства; осъществява контрол върху набирането и разходването на средствата на предприятието; приема ГФО; разглежда докладите на вътрешния одит на предприятието и др. Нормативно са определени функциите и йерархичните връзки с принципала и изпълнителния директор при особеността, че председател на УС и принципал са едно и също лице. УС има необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълнява функциите си на стратегическо насочване и контрол на дейността на ПУДООС при необходимостта от одобрение или разрешения от принципала по определени въпроси и решения. Съвместяването на функцията на председател на УС по право и принципал от страна на министъра на околната среда и водите не способства да се отграничават достатъчно ясно правомощията като принципал и като член на колективен управителен орган. Изпълнителният директор е член на УС, но се назначава от министъра по трудов договор, а не се избира от УС и не е страна по договор за управление.

VI.Б. Членовете на УС и изпълнителният директор имат правни отговорности, определени в ПУД, но не става ясно дали се сключват договори за управление, тъй като в правилника се говори само за назначаване. Не е изрично посочено за приложимост към тях на законодателството и механизмите за избягване на конфликти на интереси и противодействие на корупцията, но би трябвало да са приложими на общо основание от съответните закони. Изпълнителният директор е член на УС, но той не се определя от УС, а се назначава/отстранява от министъра след проведен конкурс. Членовете на УС не се определят след проведени конкурсни процедури, няма информация дали представят парична гаранция за носене на управленска отговорност. УС определя правомощията на изпълнителния директор за сключване на договори. Изпълнителният директор незабавно докладва на председателя на УС за настъпили обстоятелства от съществено значение за дейността на предприятието.

VI.В. Предприятието изпълнява публични политики и е препоръчително да бъдат пряко приложими правилата на ЗПП към публичните предприятия. Повечето от тези правила към момента не се прилагат поради липсата на синхрон между специалния закон и правилник със ЗПП, за което е необходимо съответно изменение в ЗООС.

Важна е ролята на УС при изготвяне и изпълнение на бизнес програмите, като тези изисквания на ЗПП следва да се въведат за предприятието, ако запази качеството си на некапиталов търговец, както и за отчитане на тяхното изпълнение съобразно приложимите към публичните предприятия правила и методика. Към момента УС няма определен мандат, което е и нелогично поради определяне на част от състава по право като представители на институции.

VI.В. Предприятието изпълнява публични политики и е препоръчително да бъдат пряко приложими правилата на ЗПП. Повечето от тях няма как да се прилагат поради липсата на синхрон между специалния закон, в т.ч. подзаконовия правилник и общата уредба в ЗПП.

VI.Г. Съгласно специалния закон няма включване на независим член/членове и изискванията/забраните към членовете не са в съответствие със ЗПП.

VI.Д. За членовете на УС има забрани да извършват от свое или от чуждо име дейност, конкурентна на извършваната от предприятието и да имат договорни отношения с други предприятия, дружества и сдружения с предмет на дейност, сходен с този на ДП. Отново се установява липсата на синхронизиране на специалната уредба със ЗПП относно изискванията към членовете на УС, определяне на мандат, основанията за избор и предсрочно прекратяване, прилагане на критерии и изисквания за образование, квалификация, включване на независим/и член/ове, вкл. тук председателят не е независим, а е принципалът.

VI.Е. След приемането на ЗПП не се провеждат процедури по номиниране на независими членове. Председател на УС е министърът, който организира работата на УС.

VI.Ж-VI.Й. Задължително е петима от седемте членове на УС да са служители, в т.ч. министър/зам.-министър. Няма възможност за конкурсна процедура и класиране, освен

VII. Държавни предприятия и устойчивост	на изпълнителния директор. Няма информация за създадени комитети в помощ на УС. С направеното през 2024 г. преразглеждане на Насоките е добавен акцент – да допринасят за устойчивостта и дългосрочното създаване на стойност на държавните предприятия. Тъй като това е нов принцип, очакванията са той да бъде подходящо имплементиран в националното законодателство чрез допълнение на ЗПП и/или ППЗПП, за да се насочи, унифицира и улесни неговото правилно разбиране и прилагане. Това се потвърждава от анотацията към глава VII - когато държавата има цели за устойчивост, тя като собственик „*следва да определи конкретни и амбициозни, свързани с устойчивостта очаквания за ДП, включително относно ролята на управителния съвет, оповестяването и прозрачността и отговорното бизнес поведение. Политиката на собственост следва изцяло да отчита отговорностите на ДП спрямо заинтересованите страни*“. Това включва идентифицирането на нововъзникващите рискове и използването на възможностите за подобряване на устойчивостта на неочаквани сътресения чрез приемането на по-устойчиви и издръжливи политики, стратегии и цялостни практики. Очакванията са ДП също да могат да играят решаваща роля за насърчаване на устойчивото развитие и улесняване на справедлив преход, включително чрез предоставяне или финансиране на нисковъглеродни алтернативи, да се придържат към стандарти за отговорно бизнес поведение, за да се справят, избегнат или смекчат всяко потенциално вредно въздействие върху околната среда и обществото.

IV. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ПУДООС

От направения анализ на ПУДООС се установява основна дейност финансиране на екологични проекти, извършвана при условия и ограничения почти изцяло по нетърговски начин. Това е така, защото дори в случаите на търговски по същество дейности, преобладават непазарни ограничения и рестрикции, нарочно определени за предприятието. За възложените му публични дейности и издръжка получава бюджетно финансиране от държавата и преотстъпени от държавата средства от такси, глоби и др.

Предприятието не прилага съществена част от относимите изисквания на ЗПП и ППЗПП към публичните предприятия и към тези от тях, които изпълняват публични политики; установяват се особености на специалната уредба, включително начина на формиране на колективния управителен орган, които значително се отклоняват от ЗПП, поради различна уредба в специалния закон и неприлагане в нужната степен на правилата на ЗПП в случаите, когато специалният закон не е уредил изрично нещо друго.

В резюме се правят следните изводи и заключения относно характера на дейността на предприятието:

- Дейността на ПУДООС не отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като се извършва при условия, при които не би могло да работи частен или какъвто и да е икономически оператор на пазарен принцип и с цел печалба.
- По същество дейността на ПУДООС е с характер на управление на публични средства от бюджетни трансфери и преотстъпени такси, глоби и др. за целите на изпълнение на основния предмет на дейност, който е свързан с изпълнение на цели на публични политики.
- ПУДООС е бюджетна организация по силата на § 1, т. 5 от ЗПФ, което по дефиниция го класифицира като институционална единица от сектор „Държавно управление“, счита се за бюджетна организация по смисъла на ЗПФ и се включва

в консолидираната фискална програма. Предприятието води счетоводна отчетност на касова и начислена основа по реда, предвиден за бюджетните предприятия. Отчетните данни за активите, пасивите, приходите и разходите на предприятието се консолидират по реда на чл. 63, ал. 4 от ЗСч. Паричните му средства се събират, съхраняват, разходват и отчитат по отделна банкова набирателна сметка в Българската народна банка по ред, определен от министъра на финансите и управителя на БНБ.

- На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител от изискванията за класифициране на юридическите лица в сектор „Държавно управление“, предприятието се класифицира като непазарен производител.
- По отношение на спазването на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия, ПУДООС отговаря като цяло на принципите за изпълнението на целите, с които е създадено, ненарушаване на конкуренцията на пазара и отговорен бизнес, но има и редица особености в отклонение от общите правила за публичните предприятия и нужда от допълнителна работа за възприемане в по-пълна степен изискванията на ЗПП и ППЗПП, ако продължи да бъде със статут на публично предприятие.
- Предприятието няма предоставени обекти и не извършва дейности от значение за националната сигурност и критична инфраструктура.
- Предприятието има забрана да формира и разпределя печалба.

От направения анализ на ПУДООС се установява преобладаващ характер на публични функции и политики поради определените условия за неговата дейност със съществени непазарни ограничения и рестрикции.

V. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП ПУДООС

1. Представяне на становището на принципала

За целите на изготвяне на анализа няма представено актуално становище на министъра на околната среда и водите.

С писмо рег. № 04-00-2329-3/26.08.2025 г. на главния секретар на МОСВ е представена иформация и позицията на министерството относно характера на извършваната от това предприятие дейност със заключението, че тя не е икономиическа и преобладаващо е изпълнение на публични функции и политики. С оглед на това е изразено категорично становище за непреобразуването на ПУДООС както в търговско дружество, така и в административна структура.

Във връзка с изразеното от министъра становище възможен подход е включването на държавното предприятие в консолидираната фискална програма като икономически обособено лице по чл.13, ал. 4 и чл. 171 от ЗПФ.

2. Заключение за ПУДООС

От извършения анализ на уредбата, статута и дейността на ПУДООС - държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, създадено със ЗООС, се установяват следните основни обстоятелства:

- Предприятието е създадено със закон като икономически инструмент за осъществяването на държавната политика по опазване на околната среда, изпълнявана от министъра на околната среда и водите. Не е приета все още Националната стратегия за околна среда до 2030 г. по чл. 75 и сл. от ЗООС, но от текста й се установява изричното посочване на ПУДООС сред отговорните институции и организации по два приоритета и три цели, което потвърждава казаното, че предприятието е сред инструментите за постигане целите на закона.
- Предприятието осъществява основна дейност на безвъзмездно или нисколихвено финансиране от името на държавата на екологични проекти, за да се осигури тяхната реализация поради значението им за опазването на околната среда. Кредитната дейност по същество е търговска по характер, но не се осъществява по търговски начин от ПУДООС, тъй като: в много случаи няма определяне на лихви или когато има такива, те са нисколихвени; към него и дейността му са въведени съществени ограничения и забрани, включително забрана за формиране и разпределяне на печалба, поради което възможностите за пазарно поведение обективно са изключени. Приходите му се формират в огромната си част от предоставени публични средства (акумулирани от платени такси по различни закони в сферата на околната среда, по отделни компоненти и не само, от наложени глоби и имуществени санкции за нарушения на определените закони), както и пряко финансиране от държавния бюджет чрез бюджета на МОСВ, предвидени в годишните закони за държавния бюджет.
    - По отношение на спазването на принципите, заложени в Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия, предприятието принципно работи прозрачно, но се установяват проблеми с прилагане на част от изискванията на ЗПП и ППЗПП, включително поради редица особености в специалната уредба на ЗООС, който не е приведен в съответствие с правилата за публичните предприятия.
    - Предприятието се управлява от 7-членен управителен орган - управителен съвет, чийто председател е министърът на околната среда и водите, с което не се създава яснота за компетенциите на министъра като член на управителния орган и принципал. Най-малко четирима от състава на УС са членове по право - представители на министерства и институции, един е представител на НСОРБ и един - на бизнеса, предложен от юридическите лица с нестопанска цел за обществено полезна дейност в сферата на околната среда. От състава на УС само изпълнителният директор се определя чрез конкурс и се назначава от министъра по трудов договор, т.е. УС не определя изпълнителния член, както и той няма договор за управление; за членовете на УС не се установяват критерии, свързани с професионална компетентност, образование и др. С този начин на определяне на състава на УС се потвърждава прякото участие на държавата чрез определени органи и институции в управлението на предприятието.

Дейността на ПУДООС по начина, по който е определена към момента със ЗООС и ПУД на ПУДООС, не е предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен или какъвто и да е друг оператор с цел печалба, при запазване на сега съществуващите условия, то не е кредитна институция по смисъла на Закона за кредитните институции, каквито са банките и други кредитни институции.

Преобладаващият характер на дейността е изпълнение на цели на публичната политика, източниците на финансиране и разходване са преобладаващо публични средства, начинът на структуриране, управление и контрол, счетоводната и финансовата отчетност и други елементи съществено се отклоняват от търговския начин на дейност, поради което правната форма на капиталов търговец е неподходяща.

Поради липсата на значителна търговска дейност и преобладаващото изпълнение на особени и значими публични функции и политики, финансирани в съществена част от публични средства, за ПУДООС по-правилният подход е предприятието да бъде част от консолидираната фискална програма като икономически обособено лице по смисъла на чл. 4, чл. 13, ал. 4 и чл. 171 от ЗПФ. Процесът включва и преценка за нуждата от изменение на ЗООС и други нормативни актове, съответно на което следва да се предвиди необходимо технологично време.

Б.4. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „РАДИОАКТИВНИ ОТПАДЪЦИ“ (ДП РАО)

I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА

1. Актуално състояние на ДП „Радиоактивни отпадъци“

Видно от вписванията в ТРРЮЛНЦ по партидата на юридическото лице към 31.03.2025 г. са актуални следните обстоятелства:

Фирма - Държавно предприятие „Радиоактивни отпадъци“

Наименованието се изписва на чужд език: „STATE ENTERPRISE „RADIOAKTIVE WASTE“

ЕИК - 131218471

Седалище и адрес на управление - гр. София, п.к. 1797, р-н Изгрев, бул. Г. М. Димитров, 52А, ет. 6; Телефон: 02/9624948, Факс: 02/9625078; Адрес на ел. поща: info@dprao.bg, Интернет страница: www.dprao.bg

Правна форма - Държавно предприятие

Предмет на дейност - управление на радиоактивни отпадъци, което включва всички дейности, свързани с манипулирането, предварителна обработка, преработка, кондиционирането и погребването на радиоактивни отпадъци, включително извеждането от експлоатация на съоръжения за управление на радиоактивни отпадъци; изграждане, експлоатация, рехабилитация и реконструкция на съоръжения за управление на радиоактивни отпадъци, извършване на превоз на радиоактивни отпадъци извън площадката на съответното ядрено съоръжение.

Забележка: така вписаният предмет на дейност не отговаря изцяло на предмета, определен с чл. 79, ал. 1 от Закона за безопасно използване на ядрената енергия, в който по т. 3, освен извършване на превоз на радиоактивни отпадъци извън площадката на съответното ядрено съоръжение, е добавено „*ако е получило разрешение или лицензия за превозване по този закон*“ и е добавена т. 4 „*извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения: а) когато Държавно предприятие „Радиоактивни отпадъци“ е собственик или титуляр на вещни права върху съоръжението; б) въз основа на договор с*

лицето, което е собственик или титуляр на вещни права върху съоръжението". Известно несъответствие има и между законовоопределения предмет на дейност, вписания в търговския регистър и този по чл. 4, ал. 1 от Правилника за устройството и дейността на ДП РАО.

Основна дейност по НКИД - Група по НКИД: 3822; Клас по НКИД: Обработване и обезвреждане на опасни отпадъци

Управител - Дилян Милков Петров[137]

Управление - Управителен съвет с мандат съгласно чл. 84, ал. 1 от Закона за безопасно използване на ядрената енергия в състав: Дилян Милков Петров, Сергей Кирилов Цочев, Маргарита Иванова Коркинова

Собственик - Министерство на енергетиката

Стойност на имуществото, предоставено от държавата - 76 621 000 лв.

Няма вписани клонове.

2. Основни характеристики

Правна форма и статут

Държавно предприятие „Радиоактивни отпадъци" (наричано по-нататък ДП РАО, ДП или предприятието) е образувано с чл. 78, ал. 1 от Закона за безопасно използване на ядрената енергия (ЗБИЯЕ)[138] със статут на държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от ТЗ. Вписването на юридическото лице е извършено с решение на Софийски градски съд от 8 юни 2004 г. и е пререгистрирано в ТРРЮЛНЦ през 2010 г., където се извършват последващите вписвания и обявявания по неговата партида.

Законовата уредба е доразвита и детайлизирана в Правилник за устройството и дейността на Държавно предприятие „Радиоактивни отпадъци"[139] (ПУД на ДП РАО), издаден от министъра на енергетиката. Актуалният действащ правилник е от 2018 г., но по партидата на предприятието като актуален учредителен акт е публикуван предходен такъв от 2012 г.

Предприятието е категоризирано като „голямо" съгласно чл. 19 от ЗСч, то прилага международни стандарти за финансово отчитане (МСФО).

Организационна структура

Организационната структура на ДП РАО включва:

1. главно управление (ГУ);
2. специализирани поделения (СП).

Законът делегира определянето на броя, статута и предмета на дейност на СП на подзаконов акт – ПУД на ДП РАО. В чл. 11, ал. 3 от същия са посочени 4 СП по местонахождението на ядрените съоръжения: 1) СП „РАО – Козлодуй"; 2) СП „ИЕ 1÷4

[137] Съгласно чл. 82, т. 3 от ЗБИЯЕ длъжността е изпълнителен директор; последни промени в състава на УС са вписани на 18.03.2025 г.
[138] Обн., ДВ, бр. 63 от 28 юни 2002 г., последно доп. бр. 70 от 2024 г.
[139] Обн., ДВ, бр. 85 от 2018 г.

блок“; 3) СП „ПХ РАО - Нови хан; 4) СП „НХ РАО“. Съгласно чл. 28, ал. 2 от ПУД на ДП РАО всички СП са стратегически обекти от значение за националната сигурност.

Структурните звена на ГУ и техните функции са представени в чл. 17 - 27 от ПУД на ДП РАО, а тези на СП – в чл. 28 – 33 от същия правилник. В приложение към него е представена органиграма на структурата на предприятието.

Управление

Органи на управление на предприятието са:

1. министърът на енергетиката;

2. управителният съвет (УС) в състав трима членове, вкл. изпълнителния директор, с 3-годишен мандат съгласно чл. 84, ал. 2 от ЗБИЯЕ;

3. изпълнителният директор.

Компетентностите на министъра като орган на управление са определени в чл. 8 от ПУД на ДП РАО, в т.ч. да упражнява правомощията на собственост на държавата в предприятието[140], да назначава и освобождава членовете на УС и изпълнителния директор, да сключва договори с тях и др.

Управителният съвет осъществява управлението на дейността, стопанисването, поддържането и опазването на предоставеното на ДП РАО имущество и използването му по предназначение, като правомощията му са посочени в чл. 86 от ЗБИЯЕ и чл. 9, ал. 2 от ПУД на ДП РАО.

Изпълнителният директор осъществява оперативното ръководство на предприятието и го представлява.

Към изпълнителния директор има постоянно действащи помощни консултативни органи - технически експертен съвет и финансово-стопански съвет, в чиято работа могат да бъдат привличани и външни експерти.

Изисквания към членовете на УС и основания за предсрочно прекратяване на мандат

Към лицата, които могат да бъдат членове на УС, са определени изисквания и забрани в чл. 84, ал. 3 от ЗБИЯЕ, като лицето трябва:

- да има висше образование по природни или технически науки;

- да има трудов или служебен стаж не по-малко от 5 г. в областта на използването на ядрената енергия или йонизиращите лъчения, управлението на радиоактивните отпадъци или отработеното гориво, както и в областта на държавното регулиране на безопасното осъществяване на тези дейности;

- да не е осъждано на лишаване от свобода за престъпление от общ характер;

- да не е било едноличен търговец, член на управителен или контролен орган на търговско дружество, което е обявено в несъстоятелност, неограничено отговорен

[140] Като принципна бележка тук следва да се посочи, че подзаконовият акт ПУД на ДП РАО е приет от министъра на енергетиката, с което той, в качеството си на орган на изпълнителната власт с нормотворческа компетентност, определя на себе си правомощия като орган на управление.

съдружник в дружество, обявено в несъстоятелност, ако са останали неудовлетворени кредитори;

- да не е съпруг или роднина по права или по съребрена линия до четвърта степен включително или по сватовство до трета степен на друг член на органите на предприятието.

С чл. 87, ал. 1 от ЗБИЯЕ са определени следните основания за предсрочно прекратяване на договор за управление на член на УС: при нарушаване разпоредбите на закона и/или на договора за управление; при осъждане на лишаване от свобода за престъпление от общ характер; при обективна невъзможност да изпълнява задълженията си за срок по-дълъг от 6 месеца; по негово заявление; при смърт или поставяне под запрещение.

Членовете на УС са длъжни да пазят търговската и служебната тайна на предприятието при изпълнение на задълженията си по договора за управление.

Изискванията към членовете на УС и основанията за предсрочно прекратяване на мандат, определени в специалния закон, не съответстват на въведените в чл. 20 – 24 от ЗПП.

Контрол

По отношение на предприятието и неговата дейност се осъществява засилен контрол, както относно спецификата на дейността от съответния секторен регулатор, така и на неговото финансиране и управление.

Специализираният контрол се осъществява от Агенцията за ядрено регулиране (АЯР) като секторен регулатор чрез издадените лицензи и разрешения, и съобразно изискванията на закона.

Контролни функции имат принципалът, фондовете за финансиране и други органи и институции. За предприятието не се установяват предимства или облекчения по отношение на контрола и наблюдаването на резултатите от неговата дейност, напротив - има допълнителен такъв от финансиращите фондове и от специализираните международни организации. Към ДП РАО има още едно ниво на контрол и управление, предвидено чрез механизма за одобряване на проектите на едногодишна, тригодишна и дългосрочна програма и бюджет на предприятието от управителните съвети на финансиращите фонд „РАО“ и фонд „ИЕЯС“ по предложение на принципала (чл. 8, т. 11 от ПУД на ДП РАО), съответно отчитането на тяхното изпълнение. Върху аспекти на дейността се осъществява и наблюдение от целеви мисии на европейски институции (ЕК, ЕБВР и др.).

Текущото и годишно състояние се докладва, оповестява и наблюдава регулярно, в т.ч.: годишни отчети за изпълнение на производствена, инвестиционна и ремонтна програма, за планиране на дейността и бюджета - пред фонд „ИЕЯС“ и фонд „РАО“; ежемесечни отчети, които представя на МЕ; тримесечни междинни и годишни финансови отчети, представяни на МЕ и в Електронно-информационната система на публичните предприятия на сайта на АППК, където са публични, ГФО се оповестява и в ТРРЮЛНЦ.

Отчетността се извършва по утвърдени и общо признати стандарти, практики, указания и изисквания, като тяхното изпълнение се наблюдава и оценява.

Външен последващ контрол се осъществява от АДФИ и Сметната палата, като последно СП е извършила по-широка проверка на програмата по управление на РАО, в т.ч. ДП РАО, доста отдавна - за периода 2007-2009 г., съгласно Одитен доклад № 1000001010 за извършен одит на Програма „Изпълнение на публичните дейности по управление на радиоактивни отпадъци и извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения"[141] от м. юли 2011 г. По отношение конкретно на ДП РАО констатациите за проверявания период са положителни: „*средствата, разходвани за изпълнението на проекти по инвестиционната, производствената, ремонтната програми и задължения на работодателя на ДП „РАО", което извършва дейности по управление на радиоактивни отпадъци са в съответствие с целево предоставените средства от фонд „Радиоактивни отпадъци". Изпълняваните проекти са съгласно заложените дейности в тригодишните планове и годишните програми на държавното предприятие и са съобразно планираните в Стратегията за управление на отработеното ядрено гориво и на радиоактивните отпадъци.*"

II. НОРМАТИВНА УРЕДБА

1. Общо представяне на ЗБИЯЕ

Със ЗБИЯЕ от 2002 г. е отменен предходнодействащият Закон за използуването на ядрената енергия за мирни цели и материята е преуредена по същество и институционално. ЗБИЯЕ има за предмет уреждането на обществените отношения, свързани с държавното регулиране на безопасното използване на ядрената енергия и йонизиращите лъчения, и с безопасното управление на радиоактивните отпадъци и отработеното гориво, както и правата и задълженията на лицата, които осъществяват тези дейности, за осигуряване на ядрената безопасност, радиационната защита и физическата защита. Уредбата е в съответствие с поетите от страната ангажименти по международни договори в тази област, вкл. Виенската конвенция за гражданска отговорност за ядрена вреда[142] и Единната конвенция за безопасност при управление на отработено гориво и за безопасност при управление на радиоактивни отпадъци[143], както и относимите актове на правото на ЕС. Това е декларирано изрично в чл. 2 от ЗБИЯЕ и с неговите регулации се осигурява използването на ядрената енергия и ядрените материали само за мирни цели в съответствие с въведените изисквания.

Институционалната рамка на ЗБИЯЕ включва:

- министъра на енергетиката (МЕ), който провежда държавната политика в областта на управлението на радиоактивни отпадъци (РАО) и осъществява правомощията си, вкл. свързани с дейността на предприятието (чл. 83);
- председателя на АЯР, който осъществява държавното регулиране на безопасното използване на ядрената енергия и йонизиращите лъчения, и на безопасното

[141] Публикуван на интеренет страницата на СП - https://www.bulnao.government.bg/bg/oditna-dejnost/

[142] Виенска конвенция за гражданска отговорност за ядрена вреда и Съвместния протокол за прилагане на Виенската и Парижката конвенция (обн., ДВ, бр. 76 от 1994 г.; попр., бр. 91 от 1994 г.), ратифицирани със закон (ДВ, бр. 64 от 1994 г.).

[143] Ратифицирана със закон, обн., ДВ, бр. 42 от 2000 г.

управление на РАО и отработеното гориво, който е независим специализиран орган на изпълнителната власт със законовоустановени компетентност и правомощия (чл. 4 и 5);

- други органи по чл. 12 от ЗБИЯЕ при посочените условия;
- министрите на здравеопазването, на околната среда и водите, на вътрешните работи, на отбраната, на земеделието и храните, на транспорта и съобщенията, на образованието и науката и председателят на Държавна агенция „Национална сигурност“, които осъществяват специализиран контрол в съответствие с предоставените им правомощия (чл. 13 от ЗБИЯЕ).

Съществена част от уредбата на закона е посветена на регулаторните режими и съдържа условия, изисквания и процедури за издаване на разрешенията и лицензните, детайлизирани с подзаконови нормативни актове по неговото прилагане. Мотивите към внесения през 2002 г. проект на закон допринасят за пояснявӑне на концепцията на законовата уредба, като са отчетени установените с Конституцията и законите принципи за осъществяване на стопанската дейност и опазването на околната среда, включително *„е анализирана установената с чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България възможност на държавата със закон да установи държавен монопол върху някои от тези дейности. Тази конституционна разпоредба има диспозитивен характер и предоставя възможност законът да не обявява посочени в нея дейности за държавен монопол. Със законопроекта върху дейностите не се установява държавен монопол, но се предвижда те да бъдат извършвани въз основа на лицензионен и разрешителен режим, при ефективно и независимо държавно регулиране и контрол върху тях за съблюдаване на ядрената безопасност и радиационната защита от страна на лицата, които ги извършват.“* Възприето е, че използването на ядрената енергия в ядрени съоръжения, както и дейностите с други източници на йонизиращи лъчения, могат да се осъществяват от физически и юридически лица, получили лицензия и/или разрешение за съответната дейност по предвидените в закона условия и ред, без да се установява държавен монопол.

На подзаконово ниво уредбата на закона по отношение устройството и дейността на ДП РАО е детайлизирана в Правилник за устройството и дейността на държавно предприятие „Радиоактивни отпадъци“[144] (ПУД на ДП РАО). По отношение на подзаконовия акт може да се препоръча да бъде приет на ниво МС, а не от отрасловия министър, за да няма основание за смесване на нормотворческа компетентност с тези на орган на управление на предприятието.

2. Дейности, функции и финансиране на ДП РАО

Дейност и ограничения

С оглед законовото ограничение за извършването на дейности и сключването на сделки само във връзка с осъществяването на предмета на дейност по чл. 79, ал. 1 от ЗБИЯЕ (чл. 80 от ЗБИЯЕ и чл. 5, ал. 1 от ПУД на ДП РАО) предприятието се явява с изключителен

[144] Издаден от министъра на енергетиката, обн., ДВ, бр. 85 от 2018 г.

предмет. То няма право да извършва други дейности, освен изрично определените в закона, и те се извършват при изпълнение на съответните изисквания и условия, в т.ч. след издадени лицензи и разрешения. Извършваната дейност е тясно специализирана, подчинена на високи международноустановени и национални стандарти за безопасност, при строг разрешителен и лицензионен режим, съответно контрол, осъществяван от държавен регулаторен орган и от финансиращите фондове.

За ДП РАО са въведени следните нормативноустановени ограничения и забрани:

- да участва в търговски или граждански дружества (чл. 80, ал. 2 от ЗБИЯЕ);

- да сключва договори за кредити с търговски банки и други финансови институции, освен ако за това има изрично решение на МС (чл. 80, ал. 3 от ЗБИЯЕ).

За ДП РАО няма пълна забрана да формира и разпределя печалба, като при реализиране на годишна печалба тя се внася в бюджета на МЕ по транзитна сметка на фонд „РАО“ в 15-дневен срок след приемането на годишния отчет.

По отношение на ДП РАО законът не въвежда ограничения към трети лица с характер на протекция към предприятието, но такива са въведени с ПУД на ДП РАО, с чийто чл. 2, ал. 3 и 4 се забранява: а/ срещу имуществото - публична държавна собственост, предоставено на предприятието, да се насочва принудително изпълнение, и б/ срещу предприятието да се открива производство по несъстоятелност.

Извън посочените ограничения има подробни изисквания и условия към него и неговата дейност, които се съдържат в приложимата специализирана нормативна уредба и издадените разрешителни и лицензни с титуляр ДП РАО.

Със създаването на ДП РАО и издадените му разрешения и лицензии същото е определено пряко за национален оператор за управление на РАО извън обектите, в които се генерират такива, в съответствие с Националната стратегия за управление на отработено ядрено гориво и радиоактивните отпадъци[145] и добрите международни практики в тази област (чл. 76, ал. 1 от ЗБИЯЕ).

Правомощията на принципала включват да дава разрешение за всеки конкретен случай за: участие на предприятието в международни организации или в юридически лица с нестопанска цел по предложение на УС; сключването на договори за съвместна дейност, поемането на менителнични задължения, даването на обезпечения в полза на трети лица, сключването на съдебна или извънсъдебна спогодба, с която се признават задължения или се опрощава дълг; дългосрочно сътрудничество от съществено значение или за прекратяване на такова сътрудничество (чл. 8, т. 9 и 13 от ПУД на ДП РАО), т.е. няма забрана, а се изисква предварително разрешение на принципала.

Имущество

[145] Стратегията е приета през 2011 г., като в момента на Портала за обществени консултации все още е публикувана нейна актуализация от 2015 г. и няма данни да е приета. От Становище по екологична оценка № 1-1/2024 г. на МОСВ, с което се съгласува Проект на актуализирана Стратегия за управление на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци в България - Национална програма в съответствие с Директива 2011/70/Евратом може да се очаква процесът по съгласуването на тази актуализация все още да не е приключил.

Предприятието има предоставено за стопанисване и управление имущество - публична и частна държавна собственост (чл. 81 от ЗБИЯЕ), в което се включват съществуващите съоръжения за управление на РАО - държавна собственост, заедно с прилежащата инфраструктура и земята към тях, с вписана стойност в ТРРЮЛНЦ над 76 млн. лева. За осъществяване на дейността МС може да предоставя на предприятието за стопанисване и управление недвижими имоти и движими вещи - публична или частна държавна собственост.

Особено правило се съдържа в чл. 77, ал. 2 от ЗБИЯЕ, че РАО стават държавна собственост в момента на предаването им на предприятието, което изразява отговорността на държавата за тяхното безопасно и отговорно съхранение.

Финансиране

За изпълнението на държавната политика за безопасно управление на РАО**,** вкл. тяхното погребване, за дейността и издръжката на ДП РАО, както и за дейностите по извеждане на ядрените съоръжения от експлоатация, са създадени и функционират два фонда към МЕ: фонд „Радиоактивни отпадъци“ (фонд РАО) и фонд „Извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения“ (фонд ИЕЯС). Фондовете са целеви, учредени са съгласно изискванията на ЗБИЯЕ и се ръководят от управителни съвети. Редът за установяване, събиране, разходване и контрол на средствата, и размерът на дължимите вноски към всеки от двата фонда са определени с правителствени наредби (Наредба за реда за установяване, събиране, разходване и контрол на средствата и за размера на дължимите вноски във фонд „Радиоактивни отпадъци“, приета с ПМС № 301 от 2003 г.[146] и Наредба за реда за установяване, събиране, разходване и контрол на средствата и за размера на дължимите вноски във фонд „Извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения“, приета с ПМС № 300 от 2003 г.[147]).

Управлението на радиоактивните материали и отпадъци се финансира от ядрените лицензианти в съответствие с принципа „замърсителят плаща“ под контрола на държавата. Приходите във фонд РАО се формират от вноски на лицата, които в резултат на дейността си генерират РАО, които подлежат на предаване, и средства от държавния бюджет, а натрупаните средства се изразходват целево за дейността и издръжката на ДП РАО. Приходите във фонд ИЕЯС се формират от вноски на лицата, експлоатиращи ядрени съоръжения, средства от държавния бюджет и други, а натрупаните средства се изразходват целево само за финансиране на проекти и дейности по извеждане от експлоатация. Дейността по извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения се финансира и със средства от Международен фонд „Козлодуй“ (МФК) чрез Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР).

Взаимоотношенията между фонд РАО, фонд ИЕЯС и ДП РАО се уреждат с договори, които се сключват ежегодно между председателя на УС на фонд РАО, съответно на фонд ИЕЯС, и изпълнителния директор на предприятието, а с ЕБВР - чрез споразумения**.**

[146] Обн., ДВ, бр. 112 от 2003 г., с последващите изменения и допълнения
[147] Обн., ДВ, бр. 112 от 2003 г., с последващите изменения и допълнения

За ДП РАО не е въведена обща забрана да формира печалба, като при такъв случай тя се внася в бюджета на МЕ по транзитната сметка на фонд РАО в 15-дневен срок след приемането на годишния отчет (чл. 80, ал. 4 от ЗБИЯЕ), но към нея не се прилага ЗКПО. Печалбата не отива в държавния бюджет, а в специализирания фонд.

ДП РАО не отчислява дивиденти за държавата.

Други моменти в зависимост от спецификата на ДП РАО

Дейността на предприятието е тясно специализирана и подчинена на високи международни и национални стандарти за безопасност в тази специфична и рискова област. Тя се извършва при строг разрешителен и лицензионен режим, регламентиран в ЗБИЯЕ и подзаконовите актове по неговото прилагане, в изпълнение на което предприятието е титуляр на действащи лицензии и разрешения, издадени от регулаторния орган - председателя на АЯР.

Всички специализирани поделения на ДП РАО са стратегически обекти от значение за националната сигурност (чл. 28, ал. 2 от ПУД на ДП РАО), това изрично е посочено и в Списъка на стратегическите обекти и дейности от значение за националната сигурност - Приложение 1 към чл. 1 от ПМС № 181 от 20 юли 2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност[148]. В раздел VI Сектор „Енергетика“ като стратегически дейности в т. 1.3 са *„Дейности по съхранение и транспорт на свежо ядрено гориво и на отработено ядрено гориво, управление на радиоактивни отпадъци и извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения“,* а в стратегически обекти под т. 2.3 са посочени *„Обектите на Държавно предприятие „Радиоактивни отпадъци“: „Радиоактивни отпадъци – Козлодуй“, „Извеждане от експлоатация – Козлодуй“, „Постоянно хранилище за радиоактивни отпадъци - Нови хан“, „Национално хранилище за радиоактивни отпадъци“ в община Козлодуй“.*

ДП РАО не е предприятие от обществен интерес по смисъла на § 1, т. 22 от ДР на ЗСч.

Според МЕ то не извършва обществени услуги по чл. 7 от ЗПП.

В последния до момента обобщен годишен доклад за 2022 г. на АППК то е посочено в т. 4 сред предприятията, на които са възложени задължения за извършване на обществена услуга или за изпълнение на цели на публичната политика (стр. 49).

ДП РАО е посочено под т. 8 от НСИ в списъка на юридическите лица, контролирани от държавата и от общините, включени в сектор „Държавно управление“ съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 година.

Предприятието прилага Международните стандарти за финансово отчитане.

Представляващият ДП РАО е публичен възложител и прилага ЗОП в случаите, когато възлага строителство, доставки или услуги на други лица. Няма забрана предприятието да бъде изпълнител на обществени поръчки в областта на своята дейност.

[148] Обн., ДВ, бр. 59 от 2009 г., последно изм. и доп. бр. 80 от 2024 г.

III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП РАО

1. Характер на дейността от правна страна

ДП РАО е създадено на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ със ЗБИЯЕ през 2004 г., поради което е заварено от ЗПП, респективно към него е приложим § 2 от ПЗР на ЗПП. Специалният ЗБИЯЕ не е сред законите, изменени с ПЗР на ЗПП за привеждане в съответствие с новите правила.

ДП РАО е публично предприятие съгласно чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗПП.

При прилагане на основанията по чл. 5 от ЗПП за създаване на публични предприятия, ДП РАО отговаря на критериите за публично предприятие, тъй като осъществява специфична дейност, която не би била ефективна на свободния пазар, извършва дейност от стратегическо значение, свързана с националната сигурност, както и управлява стратегическо за държавата имущество.

Определяне на преобладаващия характер на дейността на ДП РАО е направено за целите на Политиката за участието на държавата в публичните предприятия и списък приложение 1, като същото е класифицирано като предприятие от група Б - предприятия, осъществяващи предимно публични функции и политики, и по-конкретно подгрупа Б2 - предприятия, една част от които се финансират изцяло от държавата, друга част се финансират от държавата и от приходите от собствената им дейност, и/или от приходи, определени със специални закони, а трета част – от приходите от собствената им дейност и/или от приходи, определени със специални закони. По отношение на ДП РАО приложима е втората хипотеза - то се финансира от приходи от държавата, както и от приходи, определени със специален закон – от съответните финансиращи фондове.

Изследването на характера на дейността на ДП РАО е с оглед базовия критерий по § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП - държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ да не извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба. Стремежът е да се направи разграничение и определяне, доколкото това е възможно, дали дейността има преобладаващо търговски характер или преобладаващо публичен характер и политики.

Представените дейности и характеристики (някои с по-общ характер на цели или условия за дейност) са идентифицирани от относимата нормативна уредба - ЗБИЯЕ и ПУД на ДП РАО, вписания в ТРРЮЛНЦ предмет на дейност и информация в писмо рег. № Е-12-00-114/18.03.2025 г. на МЕ.

Таблица 4.1. Характер на дейността на ДП РАО

Дейности/ характеристики	Обосновка
Предприятието осъществява само дейности, свързани с основната му дейност по чл. 79, ал. 1 от ЗБИЯЕ	По силата на закона предприятието има изключителен предмет на дейност, което е съществено ограничаване на неговата автономност, тъй като няма право да осъществява други дейности. Но такъв подход е познат на националното законодателство, като в редица сфери са предвидени подобни ограничения за дейността и на търговски дружества (напр. лечебни заведения, банки, застрахователи, инвестиционни посредници и др.), които са с търговска дейност и в повечето случаи формират печалби. Тук се акцентира на особения предмет на дейност на ДП РАО, който е много специфичен,

	тясно специализиран и нетипичен за гражданския оборот, тъй като се отнася само до дейности с РАО и продукти, и извеждане на съоръжения от ядрената енергетика. Предприятието е единствен оператор на националния пазар и като такъв не извършва такава дейност в условия на конкуренция с други пазарни субекти. ДП РАО изпълнява задължения на държавата и от нейно име чрез спазване на високи критерии и стандарти за безопасност за хората, околната среда и т.н. Предприятието няма право да решава дали да изпълнява възложените му със закон дейност, то е задължено да изпълнява това, за което е създадено и няма свобода да избира да извършва или не някоя от вменените дейности по каквито и да е причини, в т.ч. по съображения за пазарна реализация, рентабилност или максимализиране на приходи и др.п., които би имал като водещи капиталовият търговец. То не извършва търговска дейност с цел печалба на свободния пазар, отделни дейности със стопански елементи, свързани с основния предмет на дейност, са минимални в общия обем на дейност и като приходи, те са строго контролирани, вкл. от финансиращите го фондове.
При осъществяване на своята дейност ДП РАО стопанисва и управлява пряко предоставено имущество – публична държавна собственост	Дейността е със смесен характер. Стопанисването на предоставени имоти е свързано с присъщи разходи за тяхното поддържане, охрана, ремонтиране и т.н., които са за сметка на управляващия ги субект. С чл. 16, ал. 5 от ЗДС се дава обща възможност на ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, които по силата на закон ползват, управляват или експлоатират обекти - публична държавна собственост, да отдават под наем за срок до 10 г. части от тях при условие да се използват по предназначението им. В случая, отново с оглед спецификата на дейността на ДП РАО, това е малко възможно, т.к. основните имоти/обекти са специфични по предназначение и характер, под особен режим на експлоатация и охрана, те са стратегически обекти от значение за националната сигурност, поради което е практически рядко приложимо. Отделни обекти и други ДМА, за които е допустимо и възможно, могат да бъдат продавани, ликвидирани, учредявани вещни права и отдавани под наем, в т.ч. на жилища, по реда на ЗДС и специалната нормативна уредба. Последните са търговски по характер, тъй като се извършват на конкурентен пазар, а получените от сделките приходи са в полза на предприятието.
Дейности по управление на РАО, вкл. всички дейности, свързани с тяхното манипулиране, обработка, преработка, кондициониране, съхраняване/погребване, в т.ч. извеждане от експлоатация на съоръжения за управление на РАО	Предприятието е длъжно да управлява РАО по начин, който не застрашава човешкото здраве, при използване на методи и технологии, които не водят до увреждане, риск или допълнително натоварване за околната среда. Приетите РАО се съхраняват или преработват при строги мерки за безопасност. Извеждането от експлоатация на спрените блокове на АЕЦ „Козлодуй“ се извършва чрез програма за демонтаж на съоръженията на блоковете и при условията на издадени лицензии, преработка и извличане на съответните РАО. Изпълнението на тези специализирани и рискови дейности е възложено на ДП РАО и предприятието няма право да отказва тяхното извършване при спазване на съответните изисквания, независимо дали са рентабилни или не, те са с характер на публични дейности и политики.
Изграждане, експлоатация, рехабилитация и реконструкция на съоръжения за управление на РАО	Съоръженията за управление на РАО са специализирани обекти, извън площадките на лицата, които генерират РАО (АЕЦ „Козлодуй“), респективно отработени източници на йонизиращи лъчения, използвани в медицината и за стопански цели. Те се приемат и съхраняват в съответните СП. Тези дейности също са задължение и ДП РАО не може да отказва тяхното извършване, независимо дали са рентабилни или не. За тези дейности предприятието е единствен национален оператор и е задължено лице, което не работи в условия на конкуренция и на пазарен принцип.
Извършване на превоз на РАО извън площадката на съответното ядрено съоръжение, при издадено разрешение или лицензия за превозване	Предприятието изпълнява производствена програма, в която се включва транспорт и приемане на РАО, транспортиране до площадки за съхранение на демонтирано оборудване и отпадъци. Тези дейности са задължение на предприятието, което трябва да осигури тяхното извършване при спазване на строги изисквания, независимо дали са рентабилни или не, поради което нямат търговски характер.
Финансиране на	Важна характеристика на дейността на ДП РАО е, че се финансира изцяло от

дейността на ДП РАО	двата национални фонда - Фонд РАО и фонд ИЕЯС, както и от МФК по споразумение с ЕБВР, а не от стопанска дейност и от приходи от търговски сделки, каквито по закон няма право да извършва, освен ако са пряко свързани с дейността. Видно от годишните отчети за дейността и ГФО, изцяло доминиращи по размер са средствата, получени от държавата чрез посочените фондове, докато другите приходи са несъществени суми. Предприятието няма поставяни финансови цели като свободен търговец и не функционира в обстановка на конкурентна среда. Дори да бъде формирана печалба от дейността на предприятието, тя не се третира като такава по смисъла на ЗКПО, не се отчисляват дивиденти, а сумата се превежда към специализирания фонд РАО.

Съгласно посочената по-горе секторна стратегия[149], ЗБИЯЕ и останалите приложими нормативни актове, програмите и отчетите на предприятието, то упражнява публични политики и дейности в областта на ядрената енергетика и съхранението на РАО. Предприятието е с базова роля в управлението на РАО в страната и е единствен оператор за тази дейност извън обектите, в които те се генерират. Неговите функции имат стратегическо значение за страната, тъй като включват дългосрочното управление и изолация на РАО, обезпечаването на безопасността на тяхното съхраняване за бъдещите поколения и се извършват в стратегически за националната сигурност обекти.

От изложеното за ДП РАО от правна страна се установява упражняването на изключителен предмет на дейност, включващ дейности със силно доминиран публичен характер и политики, които се осъществяват, без да имат въздействие и изкривяване на пазара и негативно влияние на конкуренцията, без предприятието да има право и възможност да отказва тяхното изпълнение или да търси максимален финансов ефект и да акумулира търговска печалба. Поради ограниченията и спецификите тези дейности не могат да се извършват от обикновено търговско дружество с цел печалба при съществуващите условия.

2. Анализ на дейността на предприятието на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

Дейностите и издръжката на ДП РАО се финансират със средства от фонд РАО и фонд ИЕЯС към министъра на енергетиката при условията и по реда на ЗБИЯЕ и съответните подзаконови нормативни актове.

- Фонд ИЕЯС, създаден по силата на чл. 48 от ЗБИЯЕ и съгласно Наредбата за установяване събиране, разходване и контрол на средствата и за размера на дължимите вноски във фонд ИЕЯС. Средствата по фонда се изразходват целево съгласно чл. 50 от ЗБИЯЕ;
- Фонд РАО, създаден по силата на чл. 91 ЗБИЯЕ и съгласно Наредбата за реда за установяване, събиране, разходване и контрол на средствата и за размера на дължимите вноски във фонд РАО.

[149] В нея се казва, че ДП РАО „*осъществява функциите си на национален оператор по управлението на РАО, осигурявайки пълна информационна прозрачност за всичките си дейности, съгласно националното законодателство, общоприетите европейски политики и принципи за опазване на околната и социалната среда*“, стр. 20.

В ежегодния Закон за държавния бюджет се утвърждават средства по бюджета на Министерството на енергетиката за субсидии и капиталови трансфери. В частта по управление на РАО, проектите на програмите и бюджета на предприятието се одобряват от УС на фонд РАО съгласно закона и се финансират от фонда. След приемане на бюджета на предприятието, управителните съвети на двата фонда предлагат на министъра на енергетиката и председател на УС на фонд РАО и фонд ИЕЯС да сключи договор с изпълнителния директор на ДП РАО за финансиране на дейността за съответната календарна година.

Приходите от дейността на ДП РАО се формират основно от приходи от финансирания от централния бюджет и от ЕС.

Таблица 4.2. Показатели за приходи 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И		31.12.2022 г.		31.12.2023 г.		31.12.2024 г.	
		хил.лв.	%	хил.лв.	%	хил.лв.	%
А	**ПРИХОДИ ОТ ОПЕРАТИВНА ДЕЙНОСТ**	**113 969**	**99,87%**	**92 708**	**99,45%**	**101 863**	**99,44%**
I	**Нетни приходи от продажби**	**12**		**125**		**38**	
1	Приходи от продажби на услуги	12	0,01%	125	0,13%	38	0,04%
2	Приходи от безвъзмездни средства, предоставени от държавата	113 957	99,86%	92 583	99,31%	101 825	99,40%
II	Други приходи	146	0,13%	515	0,55%	572	0,56%
III	Финансови приходи	2	0,00%	-		-	
В	**ОБЩО ПРИХОДИ ОТ ДЕЙНОСТТА**	**114 117**	**100,00%**	**93 223**	**100,00%**	**102 435**	**100,00%**
	% на приходите от търговска дейност от общите приходи		**0,01%**		**0,13%**		**0,04%**

Видно е, че:

- За анализирания период (2022 – 2024 г.) приходите от оперативна дейност за 2024 г. (101 863 хил. лв.) се увеличат спрямо 2023 г., но намаляват спрямо 2022 г., когато са били 113 969 хил. лв.
- Същата тенденция се наблюдава и при приходите от безвъзмездни средства, предоставени от държавата. През 2022 г. те са били в размер на 99,86 % от общите приходи, а през 2024 г. имат малък спад и са 99, 40 % от общите приходи.
- Приходите от оперативна дейност на предприятието включват приходи от предоставянето на услуги и приходи от финансирания. Приходите от услуги формират 0,04 % от общите приходи към 31.12.2024 г. Тези приходи може да бъдат определени като приходи от търговска дейност, но те са твърде незначителна част от общите приходи.
- Основно дейността на ДП РАО се финансира от държавния бюджет чрез МЕ и чрез финансиране от ЕС (Международен фонд „Козлодуй“) съгласно посочените по-горе нормативни изисквания.
- Другите приходи включват суми, получени от продажба на суровини и материали,

както и от разходи за придобиване на активи по стопански начин. Те са трърде малък дял от общите приходи. За анализирания период от 2022 до 2024 г. се наблюдава нарастване на техния размер и от 146 хил. лв през 2022 г. достигат до 572 хил. лв. (т.е. стават 0,56 % от общите приходи).

- Приходите от финансирания за 2024 г. са 99,40 % от общите приходи и основно се използват за покриване на текущите разходи за дейността на предприятието. Те се използват за осъществяване на предмета на дейност и издръжка на ДП РАО.

Разходите за дейността на ДП РАО включват разходи за оперативна дейност и финансови разходи.

Таблица 4.3. Показатели за разходи 2022-2024 г.

	П О К А З А Т Е Л И	**31.12.2022 г.**		**31.12.2023 г.**		**31.12.2024 г.**	
		хил. лв.	**%**	**хил. лв.**	**%**	**хил. лв.**	**%**
I	**Разходи по икономически елементи**	**114 014**	**99,97%**	**92 825**	**99,97%**	**101 701**	**99,97%**
1	Разходи за използвани суровини, материали и консумативи	6 597	5,78%	7 550	8,13%	6 124	6,02%
2	Разходи за външни услуги	44 169	38,73%	16 108	17,35%	24 728	24,31%
3	Разходи за възнаграждения	38 472	33,73%	44 952	48,41%	46 145	45,36%
5	Разходи за амортизация	15 343	13,45%	15 503	16,70%	15 096	14,84%
6	Други разходи	9 433	8,27%	8 712	9,38%	9 608	9,44%
II	**Финансови разходи**	**31**	**0,03%**	**32**	**0,03%**	**34**	**0,03%**
	ОБЩО РАЗХОДИ	**114 045**	**100,00%**	**92 857**	**100,00%**	**101 735**	**100,00%**

Разходите за дейността на ДП РАО са отчетени по икономически елементи. През разглеждания период (2022-2024 г.) те са най-високи през 2022 г., намаляват през 2023 г. спрямо 2022 г., но пък нарастват през 2024 г. спрямо 2023 г. През 2024 г. достигат 101 701 хил. лв. спрямо 114 045 хил. лв. през 2022 г. Най-голям дял от разходите заемат разходите за персонала (вкл. възнаграждения и осигуровки) и разходите за външни услуги.

Видно е, че:

- През 2022 г. най-голям дял на разходите са имали разходите за външни услуги в размер на 38,73 % от общата стойност на разходите. Разходите за възнаграждения са следващият по-голям дял и са 33,73 %. Съществена част заемат и разходите за амортизация с 13,45 %. През годината финнасовите разходи заемат незначителен дял.
- През 2023 г. разходите за персонал имат основен дял от 48,41 % в общите разходи, като се наблюдава увеличение спрямо предходната година. Средният списъчен брой на персонала е 1 012 броя към 31.12.2023 г. Увеличение има и на разходите за използвани суровини, материали и консумативи, които са 7 550 хил. лв. и

представляват 8,13 % от общите разходи. Разходите за външни услуги намаляват почти два пъти спрямо 2022 г.

- През 2024 г., както и през предходния период, основен дял от 45,36 % имат разходите за възнаграждения. Разходите за външни услуги са 24,31% и са свързани с осигуряване и обезпечаване на административната дейност по отношение за заплащането на консултански услуги, условия по лицензии, застраховки и ремотни дейности, като се набюдава увеличение спрямо 2023 г. (17,35 %). Разходите за суровини и материали са 6,02 % и са за електроенергия, гориво, топлоенергия, вода, материали, лични предпазни средства, резервни части и осигуряване на работно облекло.
- Инвестиционната програма на ДП РАО е свързана с модернизация и обновяване на съществуващи съоръжения.
- Другите разходи през 2024 г. са 9,44 % и са формирани за плащания за командировки, представителни разходи, разходи за данъци и такси, предпазна храна и др. Наблюдава се тенденция за леко нарастване на дела на другите разходи за анализирания период (2022-2024 г.).

Финансовият резултат на ДП РАО за анализирания период е, както следва:

Таблица 4.4. Общо приходи и разходи 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И	**31.12.2022 г.**	**31.12.2023 г.**	**31.12.2024 г.**
	хил. лв.	**хил. лв.**	**хил. лв.**
ОБЩО ПРИХОДИ	114 117	93 223	102 435
Разходи за амортизации	15 343	15 503	15 096
ОБЩО РАЗХОДИ	114 045	92857	101 735
Счетоводна печалба(загуба)	56	117	51

Предприятието през периода 2022-2024 г. е на счетоводна печалба, но нейният размер е малък. През 2024 г. тя намалява почти два пъти и от 117 хил. лв. (през 2023 г.) става 51 хил. лв. Съгласно чл. 80, ал. 1, т. 4 от ЗБИЯЕ, при реализиране на годишна печалба тя се внася в бюджета на МЕ по транзитна сметка на фонд РАО в 15-дневен срок след приемането на годишния отчет.

Съгласно представената информация оперативните разходи основно се финансират от трансфери от централния бюджет.

Приходите от продажба на пазарна продукция са незначителни и не се използват за покриване на оперативните разходи.

Структурата на разходите показва, че те са свързани основно с възнагражденията на персонала, както и с плащания за външни услуги по отношение на опезпечаване на дейността на предприятието в изпълнение на публични функции и политики.

Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), който определя дали повече от 50 % от производствените разходи се покриват

от приходите от продажби, ДП РАО се определя като „**Непазарен производител“,** тъй като за разглеждания период приходите от продажби покриват между 0,01 % и 0,13 % от производствените разходи.

IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

В следващата таблица е отразено установеното съответствие или друго на основните принципи от Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия по отношение на ДП РАО.

Таблица 4.5. Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП РАО

Принцип от Насоките на ОИСР	**Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП РАО**
I. Обосновка за държавната собственост	Държавата упражнява правото на собственост върху държавните предприятия в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед. **I.А**. Крайната цел на държавната собственост на предприятията трябва да бъде максимизиране на дългосрочната стойност за обществото по ефективен и устойчив начин, което изрично е предвидено в чл. 5 от ЗПП. Разработените стратегически и оперативни документи за дейността на предприятието и сключването на договор с държавата, механизмите за отчетност и контрол са важни условия за това дейността да се извършва по ефективен, прозрачен и устойчив начин. **I.В.** Политиката на държавата е оповестена публично и подлежи на периодично или при необходимост преразглеждане и актуализиране, което изрично е предвидено в ЗПП. **I.Б и I.Г.** Държавната собственост в публичните предприятия, в т.ч. ДП РАО, се обосновава на първо място в Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, с която се определят „*общите цели и приоритетите, които държавата си поставя като собственик в публичните предприятия*“. Новите правила на ЗПП и ППЗПП с инкорпорираните в тях Насоки на ОИСР предоставят на държавата като собственик и на публичните предприятия „*предвидима рамка, така че ролята на собственик на държавата да е ясно отделена от другите ѝ функции*“. Сред изброените в р. I, т. 2 от Политиката съображения, поради които държавата участва в публичните предприятия, се установяват две позиции, относими към ДП РАО: по т. 1, б. „л“ - Създаване на условия за сигурна, ефективна и екологосъобразна енергетика - безопасно управление на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци; и по т. 2, б. „г“ - *Извеждане от експлоатация на спрени ядрени съоръжения и безопасно управление на РАО.* В чл. 83 от ЗБИЯЕ изрично е определено министърът на енергетиката да провежда държавната политика в областта на управлението на РАО чрез дейността на това предприятие. Като инструмент за осъществяване на публични политики и единствен национален оператор в сферата на РАО е определено предприятието и от секторната стратегия за период до 2030 г. (в процес на актуализация). ДП РАО е включено в списъка на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност на Република България, което пряко обуславя държавната собственост по отношение на него, въведените забрани за изпълнителни производства към предоставено за управление на ДП РАО имущество публична държавна собственост и за откриването на производство по несъстоятелност. ДП РАО е посочено в списъка на юридическите лица, контролирани от държавата и от общините, включени в сектор „Държавно управление“ съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 г., същото е било и през предходните години. Обосновката за държавната собственост по отношение на ДП РАО произтича и от ангажиментите, които държавата е поела съгласно Единната конвенция за безопасност при управление на отработено гориво и за безопасност при управление на радиоактивни отпадъци[150] и Директива 2011/70/Евратом[151]. Разработени са индивидуалните цели на ДП РАО като публично предприятие и тези цели/показатели се включват в програми за

[150] Ратифицирана със закон, обн., ДВ, бр. 42 от 2000 г.

[151] Директива 2011/70/Евратом на Съвета от 19 юли 2011 година за създаване на рамка на Общността за отговорно и безопасно управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци

	дейността (производствена, инвестиционна, ремонтна). Програмата на ДП РАО се приема от УС и се одобрява от принципала относно съответствието на заложените цели и планираните резултати с установеното в Политиката, контролира се и от двата основни финансиращи фонда. Контрол се осъществява от секторен регулатор, както и от международни институции в областта на ядрената енергетика. ДП РАО се управлява и осъществява дейността си в съответствие с Насоките на ОИСР, независимо че работи при изключителни права с монополно положение в този сектор, при отчитане на суверенитета на държавата и е важен елемент от националната сигурност. То е създадено с изключителен предмет на дейност с основна цел да изпълнява функция на обществената политика в тази специфична сфера на дейност и неговото функциониране показва устойчивост и постигане на оптимално съчетание между изпълнението на целите на публичната политика и правната форма на ДП, създадено със специален закон.
II. Ролята на държавата като собственик	Държавата чрез компетентните си органи действа като информиран и активен собственик, гарантиращ че управлението на ДП се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност. **II.А**. Държавата гарантира, че колкото се може повече елементи от Насоките се прилагат последователно, въпреки различните правни или корпоративни форми на ДП, като е приела нарочно законодателство за това, основно ЗПП и ППЗПП, в които са въведени принципите и добрите практики от Насоките на ОИСР, и които са относими и съответно изпълнени от ДП РАО. В случая правната форма не е стандартизирана като капиталов търговец, а възприетата некапиталова форма е абсолютно необходима за постигане на целите на обществената политика, наложени на предприятието. При правната форма на ДП се прилагат всички правила и добри практики за прозрачност, отчетност и контрол, както и към ролята и правомощията на управителните органи. ДП РАО не е ангажирано с никакви икономически дейности, не извършва свободни пазарноориентирани дейности и не влияе негативно на конкуренцията. Управлението на ДП РАО се извършва прозрачно, отговорно, професионално и ефективно, при спазване на специфичните изисквания и силен контрол на различни нива. **II.Б**. Държавата трябва да предостави на ДП пълна оперативна автономност за постигане на определените цели и да се въздържа от намеса в управлението. Упражняването на правата на собственост се осъществява от един орган – министъра на енергетиката, който е и орган на управление на ДП РАО, за което има нормативно определени управленски и контролни правомощия. В ЗБИЯЕ и по-детайлно в ПУД на ДП РАО (с препоръката този подзаконов нормативен акт да бъде приеман от МС) са регламентирани ангажиментите на принципала за определяне на общи стратегически цели и оценка на резултатите от дейността и ръководните органи. Осигурено е органът, упражняващ правата на държавата, да не осъществява неправомерна намеса в управлението или в текущата оперативна дейност на ДП РАО. Детайлно са определени и компетентностите на другите органи – 3-членен УС и изпълнителен директор, като те не се покриват и формално не дават право за намеса – изземване на функции или за неглижиране на контрола. Изпълнителният директор притежава продължителен професионален опит в съответствие с основната дейност на предприятието, а останалите членове на УС са със сериозен професионален и управленски опит в областта на ядрената енергетика, като по този начин са обхванати съществените аспекти на дейността на предприятието с цел гарантиране на неговото професионално и ефективно управление. Предприятието притежава оперативна автономност, но поради специфичния характер на дейността са му наложени редица законови ограничения с изцяло непазарен характер, в т.ч. съгласно чл. 80 от ЗБИЯЕ: изключителен предмет на дейност; не може да участва в търговски/граждански дружества; сключва договори за кредити с търговски банки и други финансови институции само с изрично решение на МС; при реализиране на годишна печалба тя се внася в бюджета на МЕ по транзитната сметка на фонд РАО. **II.В-II.Е**. Основен контрол се осъществява от принципала чрез определените му правомощия, в т.ч. да назначава и освобождава членовете на УС. Особеност по отношение на ДП РАО е, че някои съществени за дейността документи подлежат на одобрение освен от министъра и от двата финансиращи фонда - проектите на 1-г., 3-г. и дългосрочна програми и бюджет (чл.8, т.11 от ПУД на ДП РАО), съответно отчитане на

	изпълнението. Това е още едно ниво на контрол и управление, което се осъществява извън администрацията в тесен смисъл и осигурява важната преценка на финансиращите фондове за качеството, ефективността и отчетността на предприятието. Върху дейността на ДП РАО надзор се осъществява от национален регулаторен орган (АЯР). Изпълнението на програма за дейността на предприятието подлежи на регулярен мониторинг от ЕБВР, следи се постигането на ключовите показатели по извеждането от експлоатация на 1-4 блокове на АЕЦ „Козлодуй“ и изграждането на Национално хранилище за погребване на РАО. ДП РАО спазва всички приложими и за останалите субекти правила и процедури във връзка с отчетността на своята дейност, няма предимства по отношение на контрола и при наблюдаването на резултатите от дейността. Те се докладват, оповестяват и наблюдават регулярно по няколко независими една от друга линии. Държавата осигурява финансиране за изпълнение на публичните дейности чрез бюджетни средства. Предприятието не се самофинансира, а това е изцяло от специализираните фондове, в които се акумулират средства от други лица и от бюджета. По отношение Насоките, че „*правителствата следва да опростят и уеднаквят правните форми, под които функционират държавните предприятия. Техните оперативни практики следва да следват общоприетите корпоративни норми*“ ДП РАО няма нужда от корпоративна търговска форма, дори такава е неприложима, тъй като не функционира на свободен пазар, не извършва типична търговска дейност, а уникална и изключителна, без да влияе или нарушава конкуренцията. ДП РАО никога не е било със статут на корпоративен търговец или с друга правна форма. Като ДП спазва закона, секторната стратегия, международни договори и регулации и добрите международни практики, в т.ч. на ОИСР.
III. Държавни предприятия на пазара	**III.А**. Със специалния ЗБИЯЕ е направено разграничение между функцията на държавата като собственик и други държавни функции, които могат да повлияят на пазарните условия по отношение на регулирането на пазара и изработването на политики, чрез разделяне на отговорностите за създаване на политики, собственост и пазарно регулиране. Целта е създаване на равни условия за дейност и неизкривяване на конкуренцията, като последното не е относимо към ДП РАО, което има монополно положение поради предоставени изключителни права и изключителен предмет на дейност, ограничен само до основната публична дейност. В Политиката за участието на държавата в публичните предприятия по отношение на разглежданите ДП общо се казва, че „*... група предприятия, които също не осъществяват дейността си на пазарен принцип, са създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, а на определени публични предприятия са възложени задължения за извършване на обществени услуги“*. За ДП РАО това е напълно приложимо, то се характеризира с уникалност при осъществяването на специфична и високоспециализирана дейност и е определено за единствен национален оператор за управление на РАО извън обектите на тяхното генериране, което го прави с фактическо монополно положение. Предприятието има изключителен предмет на дейност, възложени отговорни задължения и сериозни ограничения – за извършване на търговска дейност извън определения предмет на дейност, за свободно финансиране и т.н. Дейността му е силно регулирана на национално и наднационално ниво, като се спазват стриктни задължения и изисквания по международни договори и актове за ядрена безопасност. Насоките на ОИСР изискват, в съответствие с обосновката за държавната собственост, правната и регулаторната рамка за държавните предприятия, държавата да осигури равни условия и лоялна конкуренция на пазара, когато държавните предприятия извършват икономически дейности. ДП РАО не функционира на свободен пазар, не извършва дейност по търговски начин и с това не нарушава конкуренцията; не предоставя услуги и стоки за краен потребител, няма конкуренти на национални и наднационални пазари. **III.Б.** Налично е обстоятелството заинтересованите страни, включително конкурентите – когато има такива, да имат достъп до ефективна правна защита чрез безпристрастни правни, посреднически или арбитражни процедури, когато считат, че правата им са били нарушени, тъй като винаги могат да заведат иск или по друг допустим начин предявят правата си. С подзаконов нормативен акт е изключена възможност за откриване на производство по несъстоятелност за ДП РАО и за принудително изпълнение върху имущество - публична държавна собственост, които се обосновават с

	особения характер на дейност и имущество - високорискови и от значение за националната сигурност, но от практическа страна не водят до ограничаване и ощетяване на конкуренти и контрагенти, тъй като извън тясно специализираната дейност предприятието няма свободни търговски и договорни отношения с неограничен кръг търговци. Предприятието не се ползва от особени преференции, но поради спецификата на финансиране не разпределя печалба и не се прилага ЗКПО, кредитирането е допустимо само с ежегодни нарочно решение на МС. Взаимоотношенията между фонд РАО, фонд ИЕЯС и ДП РАО се регламентират с договори, а взаимоотношенията с ЕБВР – чрез споразумения. ДП РАО няма никакви ограничения всяко лице, което счита, че правата му са нарушени да предяви иск срещу предприятието по надлежния ред и да бъде страна в непредубеден правен или арбитражен процес. Недоволните лица разполагат с достатъчно правен и друг инструментариум да предявят и защитят правата и интересите си. Предприятието не ползва предимства в съдебни или арбитражни спорове, още по-малко такива, които да произтичат и/или да зависят от правната му форма. **III.В-III.Е.** Когато ДП изпълняват задължения за обществени услуги, те трябва да бъдат прозрачно и конкретно идентифицирани, което да позволява точното отчитане на разходите и приходите. ДП РАО не изпълнява обществени услуги в тесен смисъл, но приходите му са с целево предназначение само за финансиране на законоустановени разходи. Поради непазарния характер на дейността и специфичното почти изцяло публично финансиране има редица особености - ако по изключение формира печалба, тя не се третира по общия ред, достъпът до кредитиране е само с решение на МС и др.п. именно обосновано с ограничаване и ненамеса на пазара. **III.Ж-III.З.** Предприятието прилага ЗОП като публичен възложител и на общо основание всички нормативни изисквания в тази връзка, като няма законово право и не провежда in-house поръчки; може да бъде изпълнител на обществена поръчка в сферата му на дейност. Обществената политика, представляваща основен предмет на дейност на предприятието, не се съчетава с икономически дейности, присъщи на търговските дружества и имащи за цел генериране на печалба, и в тази си част насоките на ОИСР са неприложими за ДП РАО. Тъй като ДП е некапиталово, принципалът не може да следва поведението на акционер в нужната степен, но провежда публични процедури за номиниране на лица за членове на УС с поставени изисквания за професионални качества и компетентност.
IV. Справедливо третиране на акционерите и другите инвеститори	Когато ДП са котирани на борсата или по друг начин включват недържавни инвеститори сред своите собственици, държавата и предприятията трябва да признават правата на всички акционери, включително миноритарните и чуждестранните, и да осигурят равнопоставено третиране на акционерите и равен достъп до корпоративна информация. В цялост този принцип не е пряко приложим към ДП РАО, което е некапиталово, държавата е едноличен собственик и няма акционери/съдружници/инвеститори. Въпреки това в своята дейност ДП РАО прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. към потребителите на предоставяните услуги, чрез прилагане на процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, като едновременно с това има и особени защитни правила, ограничения и преференции. **IV.А**. Държавата се стреми към пълно прилагане на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление и на всички съответни раздели, когато е едноличен собственик на ДП, като е въвела съответните правила в законодателството и е създала механизми за планиране, отчетност, оценка и контрол на изпълнението, прилагат се правилата за управление, публичност и оповестяване на информацията. **IV.Б.** ДП РАО не е с капиталов характер и не се котира на борсата, но прилага високи стандарти на отговорно управление. Няма нарочна информация дали прилага Националния кодекс за корпоративно управление, одобрен от КФН или съблюдава друг, или има нарочно приет. Не се споменава и дали прилага Кодекса за етично поведение на лицата, заети в държавни предприятия, приет от АППК и оповестен на нейната интернет страница, но същият е относим към публичните предприятия, в т.ч. ДП РАО. **IV.В**. ДП изпълнява цели на публична политика чрез изключителния си предмет на дейност и спазва висока степен на прозрачност, отчетност и информираност на заинтересованите страни и широката общественост по всички важни въпроси на своята

	дейност, управление и отговорности по изпълнение на публичната политика в областта си на компетентност. Съответната информация е достъпна за обществеността основно чрез публикуване на интернет страницата на ДП РАО, където поотделно са представени дейностите на поделенията, публикувани са ГФО и информация за управлението и структурата на предприятието, новини и др. Към годишния доклад за дейността се представя и декларация за корпоративно управление. Специфичното финансиране от законовоопределени целеви фондове поставя още едно ниво, неадминистративно по характер, по отношение някои функции на управление и контрол, осъществявани от тяхна страна – годишни и други програми за дейността, определяне и отчитане на бюджет и изпълнение на дейността и др. В своята дейност предприятието прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. чрез прилагане на процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители, подлежи на данъчно третиране по общия ред, освен по ЗКПО и др.п., като има и особени защитни правила, установени с ПУД. **IV.Г.** В случаите на договорни отношения, които не са многобройни и в широк спектър, а пряко свързани с дейността, поетите от ДП РАО договорни права и задължения се спазват, а ако има недоволна страна, тя има всички права да защити интереса си по общия ред за разглеждане и решаване на спорове, да заведе иск, подаде жалба, сигнал или друго допустимо средство за защита. Сред предоставеното на ДП РАО държавно имущество преобладават имущество и значими имоти - публична държавна собственост, които са обекти със стратегическо за националната сигурност значение. По специфичната нормативна уредба в 3-членния УС на ДП РАО няма предвидени представители на държавата по право, както и не са предвидени независим/и член/ове. Не членовете на УС, а принципалът определя изпълнителния директор, както и останалите членове на УС, с което се осигурява надеждна линия на контрол и отговорност, без неоснователна намеса в компетентности на друго ниво на управление. Дейността на предприятието подлежи на вътрешен и външен финансов контрол, била е обект на одит от Сметната палата доста отдавна съгласно Одитен доклад № 1000001010 от 2011 г., където констатациите за предприятието са основно без установени нарушения. Прозрачното управление и адекватният контрол са цялостни процеси, интегрирани в дейността на предприятието чрез съвкупност от дейности, правила и процедури за осигуряване на разумна увереност, че целите на предприятието ще бъдат постигнати в съответствие със законодателството, вътрешните актове и договорите, надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативна информация, икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите и опазване на активите и информацията. Управлението и контролът в предприятието се осъществяват в съответствие с утвърдените принципи на интегрираната рамка за вътрешен контрол.
V. Оповестяване, прозрачност и отчетност	Държавните предприятия следва да спазват високи стандарти на прозрачност, отчетност и почтеност и да бъдат подложени на същите висококачествени стандарти за счетоводство, оповестяване, съответствие и одит, както котираните на борсата. **V.А.** Насоките на ОИСР препоръчват признаване и зачитане правата на заинтересованите страни, докладване на отношенията, разработване и прилагане на мерки за вътрешен контрол, етика и съответствие, вкл. тези, които допринасят за предотвратяване на измами и корупция. Осигурено е високо ниво на публичност, предприятието спазва висока степен на прозрачност и отчетност по отношение на ангажимента си за оповестяване на информация до всички заинтересовани лица. В съответствие със ЗПП и ППЗПП представя ГФО, годишен доклад за дейността и декларация за корпоративно управление. ДП РАО оповестява количествена и надеждна информация на обществеността в съответствие с ЗБИЯЕ, ЗПП и ПЗПППП, която публикува на електронната страница на АППК и на своята интернет страница, обявява ГФО и придружаващите го документи в ТРРЮЛНЦ. ДП РАО е публикувало своята мисия и ценности[152], ПУД, Декларация за политиката на ръководството, начин на финансиране. На интернет страницата не се установява рубрика за публична информация по ЗПП и ППЗПП, липсват някои изискуеми като Политика за оповестяване на информация, данни за квалификация на членовете на УС, реда, по който са назначени, техните възнаграждения.

[152] https://dprao.bg/about-us/%d0%bc%d0%b8%d1%81%d0%b8%d1%8f-%b8.html

	V.Б. ДП РАО поддържа високи стандарти за безопасност и отговорно поведение и прилага системи за управление на риска. В ГФО за 2023 г., стр. 59 и сл. и годишния доклад за дейността има информация за политиките за управление на риска, които са установени с цел да идентифицират и анализират рисковете, да установяват граници за поемане на рискове по отделни видове, дефинират правила за контрол върху рисковете и спазване на установените граници. Политиките и системите по управление на рисковете подлежат на регулярна проверка с цел установяване на настъпили изменения в дейностите на предприятието. УС носи отговорността за установяване и надзор на рамката за управление на рисковете. Въведена е и се прилага Политика за управление на човешките ресурси, която включва процес, процедури и инструкции, работи се добре със синдикалните организации и с представители на персонала, в т.ч. се провеждат ежегодни събрания на пълномощниците и се подписват колективни трудови договори. Създаден е комитет по условия на труд, работи се за максимална защита на работещите и създаване на безопасни и здравословни условия и среда на труд. **V.В.** Предприятието подлежи на изискванията за вътрешен одит по ЗВОПС за организиране на звено за вътрешен одит, разработени са и се прилагат СФУК, в които са въведени антикорупционни процедури. Въведени са ефективни контролни дейности и те се прилагат на всички нива и на всички етапи при постигането на целите. Има утвърдена система от вътрешни актове за финансово управление и контрол, с които се прилагат антикорупционни процедури. Създадена е необходимата организация и ред за добросъвестно докладване от служителите при опасения за незаконни или неетични практики, грешки, нередности, измами или злоупотреби, като техните права не са застрашени от това. Няма информация дали е създаден одитен комитет. **V.Г.** По отношение изпълнението на възложената дейност се осъществява външен общ и специализиран контрол, в т.ч. одит. ГФО подлежи на задължителен независим финансов одит от регистрирани одитори съгласно чл. 37, ал. 1 от ЗСч, като се докладва съществената финансова и нефинансова информация за предприятието в съответствие с международно признатите стандарти. Поради особения характер и значение на управляваните активи и дейност са въведени и стриктни правила за осигуряване на защита, сигурност на информацията и недопускане на нерегламентиран достъп. Контрол се осъществява по линия на органите на управление, външен - от регулатора АЯР, СП и АДФИ. Публикува се информация за осъществявания контрол, напр. има актуална такава за проведена редовна Мониторингова мисия от представители на ЕК, ЕБВР и МЕ, която проследява хода на дейностите по изпълнение на Програма „Козлодуй“ за извеждане от експлоатация на 1-4 блок на АЕЦ „Козлодуй“, проведена в периода 10-12 март 2025 г., с цел е да отчете на място прогреса на програмата, реализирана от ДП РАО[153].
VI. Състав и отговорности на съветите на държавните предприятия	Държавата трябва да гарантира, че съветите на ДП имат необходимите правомощия, компетенции и обективност, за да изпълняват своите функции по стратегическо ръководство, надзор на управлението на риска и мониторинг на управлението. **VI.А**. Предприятието се управлява от колективен управителен орган – 3-членен УС с 3-годишен мандат. Отговорностите на УС са определени нормативно в ЗБИЯЕ и ПУД на ДП РАО, където са изяснени мандатът, определянето на лицата от министъра на енергетиката, функциите и йерархичните връзки с принципала, УС и изпълнителния директор, който е и член на УС. Членовете на УС се определят със заповед на министъра на енергетиката след провеждане на конкурс, назначава се и независим член (отговарящ на чл. 20 и чл. 23 от ЗПП, макар че това не е предвидено в специалния закон и ПУД на предприятието). Към момента и тримата членове на УС са определени въз основа на прозрачни конкурсни процедури в съответствие със ЗПП и ППЗПП, като двама са представители на държавата, а един е независим член. Председател на УС е независимият член, който е и различен от изпълнителния директор в съответствие с насоките за подходящ баланс и отчетност. Изискванията към членовете на УС, определени в чл. 84, ал. 3 т. 1 от ЗБИЯЕ, са съобразени със спецификата на

[153] Налична на интернет страницата https://dprao.bg/news. В съответствие с Регламент (ЕВРАТОМ) №2021/100 на ЕС за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на България в процеса на извеждане на ядрени мощности и процедурите, приложими към него, и мониторинг за изпълнението на дейностите, които се финансират от МФ „Козлодуй“.

	предприятието за професионално и компетентно ръководство, но не отговарят в нужната степен на съответните такива в ЗПП, в т.ч. за предсрочното прекратяване на мандат. Важна е ролята на УС при изготвяне, приемане и упражняване на контрол на изпълнението на програмите за дейността и бюджетите, за отчитане на тяхното изпълнение, приемане на ГФО и др. УС приема, контролира и при необходимост актуализира дългосрочната стратегия за управление на предприятието в рамките на общите утвърдени цели, приемането на бизнес програми с определени цели и показатели за изпълнение, при идентифицирани финансови и оперативни рискове и въведени ефективни мерки и процедури за тяхното управление. **VI.Б.** Членовете на УС и изпълнителният директор имат правни отговорности. определени за всеки от тях, по-конкретно в сключените договори за управление с министъра. Членовете на УС дават гаранция за своето управление. Приложими са законодателството и въведените механизми за избягване на конфликти на интереси. Изпълнителният директор е член на УС, но се назначаване от принципала, а не от УС, като се отчита за своята дейност пред УС и пред министъра. Възприето е, че този подход осигурява необходимата връзка и отчетност между изпълнителния директор, УС и принципала. В ЗБИЯЕ ясно са разграничени функциите между принципала, УС и изпълнителния директор и не съществуват условия за неоснователна намеса и изземване на правомощия от друг орган. **VI.В.** Предприятието изпълнява публични политики и дейности, то е категоризирано като голямо и е препоръчително да бъдат пряко приложими правилата на ЗПП към публичните предприятия. Повечето от тези правила на практика се прилагат, включително се провеждат публични процедури и се номинират независими лица за член, но е факт липсата на синхрон между специалния закон, ПУД и общата уредба в ЗПП. **VI.Г.** УС е 3-членен съгласно специалния закон, където няма изискване за включване на независим член/членове и изискванията/забраните към членовете са семпли. В УС не участват лица, свързани с изпълнителната власт, както и са спазени всички изисквания за съвместимост със съответната управленска функция и липса на конфликт на интереси. В резултат на условията и процедурите е осигурено изпълнение и на заложения в Насоките стремеж към многообразие в състава на съвета. **VI.Д**. За членовете на УС няма в специалния закон изрични забрани да извършват от свое или от чуждо име дейност, конкурентна на извършваната от предприятието и да имат договорни отношения с други дружества. Членовете на УС са длъжни да пазят търговската и служебната тайна на предприятието при изпълнение на задълженията си. За подобряване организацията и управлението на дейността в съответствие с Насоките на ОИСР са предприети съответни мерки: за избор и назначаване на състава на УС в съответствие с конкурсните правила и условия, определени в ЗПП и ППЗПП; създадено е звено за вътрешен одит; изготвят са нови правила за работа на УС, в които е предвидена процедура за оценка на резултатите и ефективността на неговата дейност през отчетната година. **VI.Е.** След приемането на ЗПП се провеждат процедури по номиниране на независими членове от АППК и принципалът назначава 1 независим член, който е председател на УС. Председателят организира работата на УС и изпълнява всички правомощия, определени от нормативната уредба и сключения договор за управление. **VI.Ж-VI.Й**. Няма изрична уредба и задължително участие/забрана в УС на служители. Няма информация за създадени комитети в помощ на УС. УС отчита своята работа ежегодно, прилага се механизъм за самооценка. УС приема програмите за дейността и важна част е анализът на основните рискове, респективно отчита изпълнението в тази част.
VII. Държавни предприятия и устойчивост	С направеното през 2024 г. преразглеждане на Насоките е добавен акцент – да допринасят за устойчивостта и дългосрочното създаване на стойност на държавните предприятия. Тъй като това е нов принцип, очакванията са той да бъде подходящо имплементиран в националното законодателство за публичните предприятия чрез допълнение на ЗПП и/или ППЗПП, за да се насочи, унифицира и улесни неговото правилно разбиране и прилагане. Най-малкото трябва да бъде актуализирана Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, като се съобразят и новите моменти в националното законодателство с вече включена уредба в контекста на

	устойчивостта. Това се потвърждава от анотацията към глава VII - когато държавата има цели за устойчивост, тя като собственик „*следва да определи конкретни и амбициозни, свързани с устойчивостта очаквания за ДП, включително относно ролята на управителния съвет, оповестяването и прозрачността и отговорното бизнес поведение. Политиката на собственост следва изцяло да отчита отговорностите на ДП спрямо заинтересованите страни*“. Това включва идентифицирането на нововъзникващите рискове и използването на възможностите за подобряване на устойчивостта на неочаквани сътресения чрез приемането на по-устойчиви и издръжливи политики, стратегии и цялостни практики. Очакванията са ДП също да могат да играят решаваща роля за насърчаване на устойчивото развитие и улесняване на справедлив преход, включително чрез предоставяне или финансиране на нисковъглеродни алтернативи, да се придържат към стандарти за отговорно бизнес поведение, за да се справят, избегнат или смекчат всяко потенциално вредно въздействие върху околната среда и обществото. С промени от 2024 г. в ЗСч, произтичащи от Директива (ЕС) 2022/2464 по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта са въведени изисквания към предприятията за засилен анализ на социално-икономическото въздействие като резултат от икономическата дейност, поради което се разширява докладваната до момента нефинансова информация. Отчитаната във връзка с устойчивостта информация включва фактори в областта на опазването на околната среда, социалните права и правата на човека, както и управленските въпроси. Въвежда се задължение за включване в доклада за дейността на предприятията на ясно разграничим раздел с информация за въпросите по устойчивостта (отчет за устойчивостта) и др. Тези изисквания са в сила за големите предприятия за отчетна година 2026 г., т.е. предстои при следващото годишно отчитане.

V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП РАО

Създаването на ДП РАО със специален закон – ЗБИЯЕ се обосновава с необходимостта да се осигури ефективен инструмент за изпълнение на политиката и задълженията на държавата по безопасно съхранение на РАО, генерирани в страната. Важна част от тези дейности са в изпълнение на задължения на държавата в тази сфера, произтичащи от редица актове на правото на ЕС и международни договори, по които Република България е страна.

Опитът в държави членки на ЕС

При проучване на статута и организацията на сходни предприятия в държави членки на ЕС**,** развиващи ядрена енергетика, се установява, че организациите, ангажирани с управлението на РАО, са в повечето случаи държавни (освен Финландия и Швеция, където са частни) и са подчинени и отговорни единствено към съответните министерства, които определят държавната политика в тази област, а по отношение на финансово-икономическите показатели - на съответните специализирани фондове за радиоактивни отпадъци и извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения. Обемът на дейностите, които тези предприятия изпълняват, е сходен с този на ДП РАО. Примери за такива предприятия са:

• Словакия: JAVYS (Jadrová a vyraďovacia spoločnosť, a.s.) е държавно предприятие, отговорно за дейности, свързани с извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения и управлението на РАО. Оперира съоръжения за третиране и съхранение на радиоактивни отпадъци и отработено ядрено гориво.

• Литва: Игналинската атомна електроцентрала (INPP) е държавно предприятие,

отговорно за извеждането от експлоатация на централата и управлението на свързаните РАО. През април 2022 г. INPP получи лицензи за експлоатация на съоръжения за управление и съхранение на твърди РАО и разрешение за превоз на радиоактивни материали.

• Италия: SOGIN S.p.A. е италианско държавно предприятие, натоварено с извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения и управлението на радиоактивни отпадъци. Основано през 1999 г., SOGIN функционира независимо, но остава собственост на държавата. Отговаря за управлението на РАО, вкл. произведени от промишлени, изследователски и медицински дейности.

• Нидерландия: COVRA (Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval), основано през 1982 г., е единственото натоварено със събирането, обработката и съхранението на РАО. Всички, работещи с радиоактивни вещества съгласно Закона за ядрената енергия, са задължени да предават своите отпадъци на COVRA.

• Испания: ENRESA (Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A., S.M.E.) е създадена през 1984 г. като публична, нестопанска организация, отговорна за събирането, третирането, кондиционирането, съхранението и кондиционирането на РАО, произведени в Испания и с извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения и ремедиация на уранови мини.

Видно е, че статутът и дейността на ДП РАО следват установена в други европейски държави практика за държавно предприятие – оператор на РАО, възприета и доказана като ефективна, надеждна и работеща в тази отговорна, рискова и международно контролирана сфера.

Определяне на характера на дейността на ДП РАО

ДП РАО извършва дейност при условията на изключителни права и при спазване на строги режими по лицензиране и разрешаване от нарочен секторен регулатор АЯР. Неговите функции и управлявани обекти имат стратегическо значение за страната, тъй като те включват дългосрочното управление и изолация на РАО и обезпечаването на безопасността на тяхното съхраняване за бъдещите поколения, и са от значение за националната сигурност.

Предприятието няма финансови цели, не извършва стопанска дейност при свободни пазарни условия, не се издържа от собствени приходи и няма намеса на пазара, която да води до пазарни деформации.

От направения анализ на ДП РАО от правна и финансово-икономическа страна се установява дейност със съществено доминиращ неикономически характер. Изпълнението на възложените му публични дейности е основно негово задължение и дейност, за която и за своята издръжка то получава средства от два фонда, в които се трансферират и средства от държавата, както и ползва предоставеното му значимо и специфично държавно имущество, обектите от което са от значение за националната сигурност.

В резюме се правят следните изводи и заключения относно характера на дейността на предприятието:

- Дейността на ДП РАО не отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като не включва предлагане на стоки или услуги на даден пазар и не би могла да бъде извършвана от частен оператор/капиталово търговско дружество на пазарен принцип и с цел печалба.
- ДП РАО изпълнява единствено публични политики и дейности съобразно изключителния му предмет на дейност и изцяло се финансира от целеви средства на два фонда, включващи бюджетни и средства от лица, от чиято дейност се акумулират РАО.
- На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител от изискванията за класифициране на юридическите лица в сектор „Държавно управление“, предприятието се класифицира като непазарен производител в институционален сектор „Нефинансови предприятия“; то е посочено от НСИ в списъка на юридическите лица, контролирани от държавата и от общините, които са включени в сектор „Държавно управление“ съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 г., същото е било положението и през предходните години.
- По отношение на спазването на Насоките на ОИСР, ДП РАО отговаря на принципите за изпълнението на целите, с които е създадено, ненарушаване на конкуренцията на пазара и отговорен бизнес, прилага голяма част от относимите изисквания на ЗПП и ППЗПП. Съществуващите различия между общата уредба на публичните предприятия и специалния ЗБИЯЕ могат да бъдат преодолени с необемни промени в специалната уредба, освен ако има сериозни основания да бъде възприето друго.
- Предприятието управлява предоставени активи, които са предимно публична държавна собственост, неговата дейност и обекти са с характер на стратегически от значение за националната сигурност и критична инфраструктура.
- В Политиката на участието на държавата в публичните предприятия ДП РАО е класифицирано като предприятие от група Б - предприятия, осъществяващи предимно публични функции и политики, и подгрупа Б2 - предприятия, една част от които се финансират изцяло от държавата, друга част се финансират от държавата и от приходите от собствената им дейност, и/или от приходи, определени със специални закони, а трета част – от приходите от собствената им дейност и/или от приходи, определени със специални закони. В резултат на настоящия анализ тази констатация се подкрепя с уточнението, че предприятието се финансира от приходи, определени със специалния закон, съществена част от които са държавни средства и активи.

VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП РАО

1. Представяне на становището на принципала

С писмо рег. № Е-12-00-114/18.03.2025 г. на Министерството на енергетиката се предоставя актуална информация за целите на актуализацията на Анализа и се изразява

обосновано становище, че „*с цел подобряване организацията и управлението на дейността на предприятието в съответствие с Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия, запазването на настоящият му статут би му осигурило повече гъвкавост*“ и се предлага „*държавното предприятие да запази статута си и да не се преобразува*“, тъй като дейността на ДП РАО, осъществявана в настоящата му правна форма, е в съответствие с насоките в приложимата им част и изпълнява заложения в тях основен принцип държавните предприятия да функционират ефективно, прозрачно и отчетно.

Изложената актуална позиция съответства на предходни становища по същия въпрос и показва последователно и подробно аргументирано защитаваното разбиране, че ДП РАО не следва да бъде подложено на промени на правната му форма.

За целите на среща на представители на български институции с представители на ЕК, организирана в края на м. октомври 2024 г. по повод изразено несъгласие с програмата за преобразуване, одобрена с РМС № 1045/21.12.2022 г. и зададени въпроси за пояснение, от страна на МЕ са дадени подробен отговор и аргументи за запазването на настоящия статут на ДП РАО, които се поддържат изцяло и понастоящем.

2. Заключение и предложение за преобразуване на ДП РАО

В резултат на извършения анализ е установено, че дейността на ДП РАО не с икономически характер и не се извършва по търговски начин, то е натоварено от държавата да изпълнява специфична международно регулирана дейност, включително от правото на ЕС, която е изпълнение на цели на публичната политика в областта на РАО на територията на страната и дейността му е с изключителен характер.

Дейността на ДП РАО не отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като приходите на предприятието се осигуряват изцяло чрез обществени средства с преобладаващо финансиране от държавни трансфери и акумулирани средства в два целеви фонда и фонд ИЯЕС.

Инфраструктурата на предприятието е определена като част от критичната за страната, наличните към момента защитни механизми не са приложими при търговско дружество. По-голяма част от обектите са публична държавна собственост, това имущество не може да бъде апортирано в капитал, защото в защита на обществения интерес не следва да се допусне посегателство върху него при възникване на търговски или граждански спорове. ДП РАО изпълнява публични функции и цели на публичната политика, които е недопустимо да бъдат прекратени или поставяни под риск за неизпълнение в нужния обем и с дължимото качество и отговорност. Операторът на РАО има сериозни по размер постоянни разходи за поддържане на капацитет и непрекъсваемост на дейността, които трябва да се осигурят финансово независимо. Дори да има намаляване на обема на работата разходите за поддръжка на техническите системи и за осигуряване на ядрената безопасност, радиационната и физическа защита остават високи.

С оглед на това е възприета правната форма на ДП, която максимално да се доближава до държавен субект, без това да пречи на осъществяване на функциите на предприятието, и през годините е доказала като напълно удачна.

Както се видя от прегледа на практиката на държави членки, този подход е ползван най-малко от няколко други, освен България, където работи успешно и не се поставя въпрос за промяна на правната форма.

Заключението е, че дейността на ДП РАО не е предимно търговска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба, а представлява почти изцяло изпълнение на публични функции и политики.

Съобразно § 2 от ПЗР на ЗПП приложимата форма **не е преобразуване в търговско дружество, тъй като осъществява предимно публични функции и политики.** Многократно изтъкваната специфика на упражняваната дейност и начинът на функциониране и финансиране не предполагат ДП РАО да бъде включено в стопански оборот чрез преобразуването му в капиталово търговско дружество. Освен че би създало сериозни сътресения и рискове с трайни негативни последици за страната, но и на наднационално ниво, дори да има формално формата на акционерно дружество, дейността ще се осъществява пак при условията на изцяло осигурено от фондовете и преобладаващо бюджетно финансиране. Ще има капиталов търговец с вероятно неголям капитал, чиято особена дейност няма да се превърне в преобладаващо икономическа, няма да се осъществява по търговски начин на свободно функциониращ пазар и при условията на конкуренция. Така ще липсват основни характеристики на капиталовия търговец - генерирането на печалба, самоиздръжка и пазарна ефективност.

Предприятието не е целесъобразно да бъде реорганизирано в административна бюджетна структура поради редица причини, като:

- изтъкнатото вече особено финансиране, съществена част от което е от фондове, в които са акумулирани средства от лицензианти на дейности, формиращи РАО, за които, ако бъдат насочени към администрация, съществува риск от загуба или размиване на целевия им характер; издръжката на бюджетни организации на по-ниско ниво по правило е през бюджета на съответния висшестоящ разпоредител с бюджетни средства, а не от особени други приходоизточници;

- ще бъде сменен статутът на персонала, ще са приложими регулации за бюджетната сфера относно работна заплата, брой заети и др. към специалисти, огромната част от които не са с административен характер и това може да доведе до кадрова криза, ако промяната ги демотивира и напуснат, или от наложено съкращаване на административния персонал по формални причини, несъобразени със спецификата на дейността;

- ще бъдат повишени разходите за бюджета, който трябва да поеме осигуровките на голяма част от служителите, които получат статут на държавни служители, и особено от издръжката на дейността, като няма да са приложими фондовите средства по досегашния начин;

- ще се появи още една специализирана администрация при наличие на съществуващия регулатор АЯЕ, ще се прилагат бюджетни подходи и неприсъщи към предприятието административни ограничения, което не би способствало за повишаване

на ефективността, качеството и сигурността на дейността;

- около 99 % от дейността се финансира чрез държавни средства, средства от фонд РАО и фонд ИЕЯС към МЕ, и безвъзмездна финансова подкрепа от международния фонд „Козлодуй“ чрез ЕБВР.

Като част от Консолидираната фискална програма дейността на ДП РАО и развитието на способностите му за предоставяне на управление на РАО значително ще се влияят от параметрите, приложими към формирането на приходната и разходната рамка на държавния бюджет. В ЗПФ са заложени редица изисквания към организациите, включени в консолидираната фискална програма, които са съвсем различни по логика от тези, с които се съобразява ДП РАО.

Като се отчита становището на отрасловото министерство, опита на други държави членки и въз основа на всичко установено за характера и условията на извършваната дейност, може да се заключи, че **сегашната правна форма е максимално подходяща за финансовата стабилност, независимост и ефективност на ДП РАО и за постигане на целите на публичните дейности и политики в сферата на управление на радиоактивните отпадъци, поради което е абсолютно необходимо нейното запазване**.

Б.5. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „УПРАВЛЕНИЕ И СТОПАНИСВАНЕ НА ЯЗОВИРИ“ (ДП УСЯ)

I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА

1. Актуално състояние на ДП „Управление и стопанисване на язовири“

Съгласно вписванията в ТРРЮЛНЦ по партидата на юридическото лице към 31.03.2025 г. са актуални следните обстоятелства:

Фирма - Държавно предприятие „Управление и стопанисване на язовири“

ЕИК - 205756975

Седалище и адрес на управление - гр. София, п.к. 1000, р-н Средец, ул. Княз Александър I, № 12

Правна форма - Държавно предприятие

Предмет на дейност - комплексно управление на язовири - публична и частна държавна собственост, съгласно чл. 139а, ал. 3 от ЗВ, като може да осъществява и други дейности, които осигуряват и допълват основния предмет на дейност, включително отдаването им под наем

Няма вписан код на икономическа дейност - НИКД

Забележка: в Електронно-информационната система на публичните предприятия, водена от АППК, за предприятието е вписан КИД 2008: Държавно управление в областта на стопанската дейност.

Управление - Управителен съвет[154] с дата на изтичане на мандата 17.07.2025 г. в състав: Георги Иванов Димитров, Иван Апостолов Маринов, Борислав Петков Симеонов, Богиня Илиева Маноилова, Красимира Панайотова Бръмчева, Георги Димитров Марков - **изпълнителен директор и представляващ**

Собственик - Министерство на икономиката[155]

Стойност на имуществото, предоставено от държавата - 0 лв.

По партидата на търговеца в търговския регистър няма вписан клон *(8-те териториални поделения в страната не са вписани като клонове)*

2. Основни характеристики

Правна форма и статут

Държавно предприятие „Управление и стопанисване на язовири“ (наричано по- нататък ДП УСЯ, ДП или предприятието), е образувано с чл. 139а, ал. 1 от Закона за водите (ЗВ) като държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от ТЗ. Предприятието е вписано в ТРРЮЛНЦ на 23 юли 2019 г.

Учредителен акт е подзаконов нормативен акт, приет от МС - Правилник за устройството и дейността на ДП УСЯ[156] (ПУД на ДП УСЯ), обявен в ТРРЮЛНЦ на датата на вписването на предприятието - 23.07.2019 г. (но обявеният по партидата не е актуализиран, след приетите изменения през 2022 г.).

По партидата на предприятието в Електронно-информационната система за публичните предприятия, водена от АППК, няма посочена категория на предприятието по чл. 19 от ЗСч.

Управление

Предприятието се управлява от 7-членен управителен съвет (УС), включително председател, и се представлява от изпълнителен директор, който е и член на УС. В ЗВ и подзаконовия правилник няма определен срок на УС.

Особеност по отношение на членовете на УС на това ДП е, че те се определят от закона като представители на следните министерства и организации: Министерство на околната среда и водите; Министерство на регионалното развитие и благоустройството; Министерство на земеделието и храните; Министерство на енергетиката; Национално сдружение на общините в Република България (НСОРБ). Това означава, че в УС няма квота за независим член по чл. 22 и 23 от ЗПП. Преобладаващият брой членове, освен представителя на НСОРБ и изпълнителния директор, са представители на държавата от съответните ведомства.

Законът определя за председател на УС министърът на икономиката и индустрията или определен от него заместник-министър. Това означава, че има потенциална възможност

[154] В Електронно-информационната система на публичните предприятия са вписани лица от предходен състав на УС, информацията в тази част не е актуализирана
[155] Не е отразено настоящото наименование Министерство на икономиката и индустрията
[156] Приет с ПМС № 62 от 29.03.2019 г., обн. ДВ, бр. 27 от 2.04.2019 г., изм., бр. 53 от 2022 г.

едно и също лице да упражнява правомощията на принципал и да е председател по право на колективния управителен орган на предприятието. Такъв подход не може да бъде определен като добра практика, защото подобно съвместяване игнорира едно важно ниво на управленски контрол и води до смесване на правомощия на различни органи и качества в едно лице.

Компетентностите на министъра на икономиката и индустрията включват (чл. 7 от ПУД на ДП УСЯ) да: назначава и освобождава членовете на УС (по предложение на съответния министър или УС на НСОРБ), изпълнителния директор и заместник изпълнителните директори, сключва и прекратява договорите за управление с тях и определя възнагражденията им; взема решения за разпореждане, бракуване или ликвидация на ДМА и учредяване на вещни права; за отдаване под наем на недвижими имоти и движими вещи с балансова стойност над 5 % от общата балансова стойност на ДА към 31 декември на предходната година; одобрява плана за дейността през текущата календарна година и годишния отчет за дейността през предходната календарна година, които са публични; одобрява средствата за административни разходи едновременно с плана за дейността през текущата календарна година.

Компетентностите на УС включват да: разработва, прави предложения за изменения и допълнения и предлага на министъра ПУД на ДП УСЯ за внасяне в МС; одобрява структурата и числеността на персонала по предложение на изпълнителния директор, както и правила за определяне размера на работната заплата на персонала; приема план за дейността на предприятието за текущата календарна година и годишен отчет за дейността през предходната в съответствие с чл. 139б от ЗВ; определя правомощията на изпълнителния директор за сключване на договори; осъществява контрол върху приходите и разходите на предприятието; приема ГФО на предприятието; разглежда докладите на вътрешния одит и следи за изпълнението на препоръките; утвърждава бюджетните параметри в съответствие с одобрените параметри на държавния бюджет за съответната година; приема проекти на бюджет и 3-г. бюджетни прогнози и ги изпраща в МИИ в сроковете на бюджетната процедура; определя обхвата на ТП в страната и др.

Изисквания към членовете на УС и основания за предсрочно прекратяване на договор

Не може да бъде член на УС лице, което е осъждано за престъпление от общ характер или е съпруг или роднина по права, по съребрена линия или по сватовство до трета степен включително с друг член на УС (чл. 139в, ал. 7 от ЗВ).

Членовете на УС не могат да извършват от свое или от чуждо име конкурентна дейност и да бъдат в договорни отношения с други предприятия, дружества и сдружения със сходен предмет на дейност (чл. 139в, ал. 6 от ЗВ). Те са длъжни да изпълняват задълженията си в интерес на предприятието, да пазят търговска и служебна тайна и да не разгласяват информация, станала им известна при или по повод изпълнение на техните задължения, ако това би могло да повлияе негативно върху дейността и развитието на предприятието (чл. 10, ал. 6 от ПУД на ДП УСЯ).

В ЗВ и правилника няма определен мандат на УС, явно това е оставено на принципала и

се посочва в договорите за управление (които не са публични), което не е добра практика и следва да се прилага правилото на чл. 53, ал. 1 от ППЗПП – договорите да са със срок 3 до 5 г. Поради особения начин на определяне на представители на ведомства и НСОРБ като членове на УС не се прилага конкурсното начало, но не е предвидено провеждането на конкурс и за изпълнителния директор.

Специалният закон определя следните основания за предсрочно прекратяване на договор за управление с член на УС: когато лицето не отговаря на изискванията на закона, нарушава или не изпълнява условията, предвидени в закона или в договора за управление, или е подало писмена молба за освобождаване; по решение на министъра на икономиката и индустрията - с едномесечно предизвестие; при оттегляне на номинацията на представителя (чл. 139в, ал. 8 от ЗВ).

От посоченото е видно, че определените в специалния закон и правилника изисквания и забрани към членовете на УС, начинът на тяхното определяне, както и основанията за предсрочно прекратяване на договор за управление в много голяма степен не отговарят на определените със ЗПП и ППЗПП съответни правила.

Организационна структура

Структурата на ДП УСЯ включва: главно управление (ГУ); 8 териториални поделения (ТП) в страната: ТП Благоевград, ТП Пловдив, ТП Хасково, ТП Ямбол, ТП Бургас, ТП Варна, ТП Велико Търново, ТП Враца.

Обхватът на ТП се определя от УС с вътрешни правила при спазване разпоредбите на § 6 от ПЗР на Закона за административно-териториалното устройство на Република България.

Контрол

По отношение на управлението и дейността на ДП УСЯ се осъществява вътрешен и външен контрол от различни звена и институции.

Основна форма на контрол в предприятието е на органите на управление в йерархичната им зависимост, като принципалът контролира дейността на УС (но в същото време е председател на УС), а УС – дейността на предприятието и изпълнителния директор, респ. той организира, ръководи и контролира пряко цялостната дейност на предприятието и на неговите поделения. Важно е в тази система на контрол да не се нарушават компетентностите, да не се изземват функции или неглижират задължения.

ДП УСЯ е организация от публичния сектор, за която се прилагат разпоредбите на ЗВОПС и ЗФУКПС, включително свързани с принципите на законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност при осъществяване на всички дейности и процеси. В предприятието има звено „Вътрешен одит“ и финансов контрольор. Вътрешноконтролни функции имат и други звена от структурата на предприятието съобразно тяхната специализация и задачи.

Форма на външен контрол е извършването на одит на ГФО, който в случая поради бюджетния характер на счетоводната отчетност се извършва от Сметна палата по чл. 54 от ЗСП. Последният до момента такъв е за 2022 г. съгласно Одитен доклад №

0100202123[157] за извършен финансов одит на ГФО на ДП УСЯ, състоящ се от баланс към 31 декември 2022 г., отчет за приходите и разходите, отчет за касовото изпълнение на бюджета, сметките за средствата от ЕС и сметките за чужди средства за годината, завършваща на тази дата, както и приложение към финансовия отчет, включително пояснения за прилаганата счетоводна политика.

Външен контрол като последващ такъв се осъществява от специализираните контролни органи, основно АДФИ, НАП и др.

Ограничения за дейността на ДП УСЯ и към трети лица

С характер на ограничения към предприятието са:

- извършване на дейности и сключване на сделки само във връзка с осъществяването на неговия предмет на дейност съгласно действащото законодателство;
- забрана да сключва договори за кредити с търговски банки и други финансови институции, освен ако за това има изрично решение на МС (т.е. не е абсолютна забрана, а е поставена в зависимост от акт на висшия орган на изпълнителната власт);
- не може да участва в търговски или граждански дружества;
- взаимоотношенията по отношение на язовирите между него и търговското дружество по § 4в от ПЗР на ЗВ се уреждат със споразумение.

Ограничения към трети лица по отношение на предприятието или предоставеното му имущество (с характер на преференции за него) са:

- срещу предоставеното имущество - публична държавна собственост, не може да се насочва принудително изпълнение;
- срещу предприятието не може да се открива производство по несъстоятелност.

Изброените ограничения и преференции са определени с чл. 3, ал. 3 и 4 и чл. 5, ал. 2 и 3 от ПУД на ДП УСЯ, а не със закон (подобни се разпознават и при други ДП).

II. НОРМАТИВНА УРЕДБА

1. Общо представяне на Закона за водите

Законът за водите[158] е един от секторните закони с комплексна уредба, сложна институционална компетентност на множество органи и лица, и с регулации в различните области на уредба. Предметът на закона най-общо включва уреждането на собствеността и управлението на водите на територията на страната като общонационален неделим природен ресурс и собствеността на водностопанските системи и съоръжения. Законът има определени цели (чл. 2) и принципи (чл. 2а), основани на разбирането за водите като жизненоважен ресурс и общо наследство, което се опазва и защитава, както и се признава правото на достъп до вода за питейно-битови цели като основна жизнена потребност на всеки гражданин. Използването на водите се осъществява чрез водностопански системи, които включват съоръжения за отнемане,

[157] https://www.bulnao.government.bg/bg/documents/13777/GFO_DPUSIA_2022_nemod.pdf
[158] Обн., ДВ, бр. 67 от 1999 г., последно изм. бр. 79 от 2024 г.

съхраняване, транспортиране, разпределяне, отвеждане и пречистване на води, за използване на водната енергия и за защита от вредното въздействие на водите.

В съответствие с многоаспектното ползване на водите и комплексния характер на уредбата, институционалната рамка за управление на водите, водностопанските системи и съоръжения в закона включва сложна организация и правомощия съгласно определени области на компетентност и вид собственост върху съответните води, водни обекти и водностопански системи и съоръжения. Държавната политика, свързана с дейностите по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на водностопанските системи и съоръжения, се осъществява от: **1)** министъра на регионалното развитие и благоустройството - за ВиК системи и съоръжения на населените места и за предпазване от вредното въздействие на водите в границите на населените места; **2)** министъра на земеделието и храните: а) за хидромелиоративни системи и съоръжения и за предпазване от вредното въздействие на водите извън границите на населените места; б) чрез ИАГ - за насажденията в системите и съоръженията по б. „а“; **3)** министъра на енергетиката - за хидроенергийни системи и обекти; **4)** министъра на околната среда и водите - за водовземните съоръжения за минерални води, публична държавна собственост.

Основното управление на водите на териториален принцип се осъществява от шест басейнови дирекции, в допълнение компетентности, права и задължения имат и редица други органи и юридически лица (РИОСВ, собственици, концесионери, ВиК оператори, ползватели и т.н.).

В чл. 11 от ЗВ са определени водите и водните обекти - публична държавна собственост, а в чл. 13 - водностопанските системи и съоръжения - публична държавна собственост, сред които на първо място са посочени комплексните и значимите язовири съгласно приложение № 1. Със статут на публична държавна собственост са и язовирите, прехвърлени безвъзмездно от общините на държавата по реда на същия закон (чл. 13, ал. 2 от ЗВ), които касаят дейността на ДП УСЯ.

През 2018 г. със Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗВ[159] са приети редица нови моменти, основните от които са съсредоточени в глава девета, озаглавена „Защита от вредното въздействие на водите“ и повечето са пряко свързани със създаването и дейността на ДП УСЯ. Промените са мотивирани от вносителите (група народни представители) с необходимостта да бъде допълнена и подобрена уредбата в закона от 2015 г. в изпълнение на държавната политика, свързана с дейностите по поддържане в изправно техническо състояние на язовирните стени и съоръженията им, безопасната им експлоатация и контрола по спазването на мерките за предотвратяване или намаляване на вредните последици за човешкия живот и здраве, околната среда, културното наследство и стопанската дейност, свързани с вредното въздействие на водите, което може да настъпи при евентуално разрушаване на язовирните стени. Въведените задължения за собствениците на язовири за техническото състояние на язовирните стени, изискващо поддържането им от лица с необходимата професионална квалификация, а когато собственикът няма такава - да възложи дейностите на оператор на язовирна стена, са

[159] Обн., ДВ, бр. 55 от 2018 г., законопроектът е с вх. № 854-01-26 от 26.04.2018 г. на НС

създали съществени затруднения за тяхното изпълнение. Установено е, че преобладаващият брой малки и средни язовири са собственост на общините, както и множество водоеми, които не са язовири, но за чието състояние също се следват правилата за язовири. За спазването на изискванията на нормативната уредба и поддържането на язовирните стени и съоръженията им в нужното техническо състояние за безопасност общините трябва да отделят сериозен финансов ресурс, тъй като при липса на лица, които да отговарят на изискванията, възлагат дейностите на външни оператори и т.н. Тези съображения са водещи и за предложеното решение да бъде създадено ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, което да поеме основната грижа за техническото състояние с цел безопасна експлоатация на язовирите, които общините прехвърлят безвъзмездно в собственост на държавата. Освен него с § 4в от ПЗР на ЗВ е предвидена възможност за определяне и на търговско дружество, на което да се възлагат пряко ремонтно-възстановителните дейности за язовири - държавна и общинска собственост. Така с § 10 от цитирания ЗИД на ЗВ в закона се създават чл. 139а - 139д, с които именно се регламентират създаването и основните изисквания към дейността на разглежданото ДП УСЯ.

През 2019 г. с последващ ЗИД на ЗВ[160] отново са приети промени за подобряване на някои от разпоредбите поради установени проблеми при прилагането, най-вече на правилата за прехвърлянето на правото на собственост на язовири от общините на държавата, за преодоляването на които са приети в глава втора чл. 13, ал. 2, чл. 19а и 196 от ЗВ, някои уточнения в глава девета, допълнение в чл. 7, ал. 2 от Закона за общинската собственост и в чл. 15, ал. 7 от Закона за държавната собственост. Вследствие на тези промени уредбата предвижда, че правото на собственост върху язовир - публична общинска собственост, може да се прехвърля безвъзмездно на държавата при условията и по реда на ЗВ след решение на общинския съвет, освен в случаите на концесия. В чл. 19а, ал. 3 и 196 от ЗВ са посочени основните моменти в процедурата за реализиране на тази правна възможност, елемент от която е уведомяването от областния управител за заповедта си за приемането на съответното дарение на изпълнителния директор на ДП УСЯ и министъра на икономиката и индустрията. След сключването на договор за дарение между кмета на общината и областния управител препис от договора се предоставя на изпълнителния директор на ДП. В съставения от областния управител акт за публична държавна собственост за придобит по този ред язовир се отразяват предоставени права за управление на ДП УСЯ (чл. 196, ал. 3 от ЗВ).

2. Дейности, функции и финансиране на ДП УСЯ

Дейност и функции

Съгласно чл. 139а, ал. 3 и 4 от ЗВ основният предмет на дейност на ДП УСЯ е комплексно управление на язовири - публична и частна държавна собственост[161], като

[160] Обн., ДВ, бр. 61 от 2019 г.

[161] Но от обхвата на дейността на ДП УСЯ са изключени язовирите, които се стопанисват и управляват от НЕК ЕАД, „Напоителни системи“ ЕАД, „Земинвест“ ЕАД, ВиК операторите с държавно или с държавно и общинско участие в капитала и отдадените на концесия язовири, за които в концесионния договор е предвидено извършването на основен ремонт и реконструкция от страна на концесионера.

има право да осъществява и други дейности, които осигуряват или допълват основния предмет на дейност. Особеност и проблем е, че законово формулираната по-широка възможност за други дейности търпи сериозно ограничение, което обаче е направено в подзаконов акт - с чл. 5, ал. 1 от ПУД на ДП УСЯ, като се ограничава правото да извършва дейности и да сключва сделки само във връзка с осъществяването на неговия предмет на дейност съгласно действащото законодателство. Не е добър подход и не е в интерес на правната сигурност с подзаконов нормативен акт да се допълва закон в посока да бъде коригиран. Допълнителното стесняване на дейността, извършено с правилника, всъщност придава характер на изключителен предмет на дейност и така е разглеждан по-нататък в анализа.

Предприятието управлява и язовирите, чиято собственост общините са прехвърлили безвъзмездно на държавата (чл. 139а, ал. 6 от ЗВ), както и язовирите със спор за собственост или неясен собственик – до приключване на спора.

При упражняване на основната дейност законът предоставя на ДП УСЯ правата и задълженията на собственик на посочените в чл. 139д от ЗВ обекти, но предприятието не става техен собственик, собствеността остава на държавата.

Предприятието не е търговско дружество, не формира и не разпределя печалба. То извършва дейност съгласно план за дейността за текущата календарна година. Планът се изготвя в сроковете и по реда на чл. 139б от ЗВ и съдържа най-малко следните елементи: 1. подробно разписани цели и очаквани резултати за съответната година; 2. подробно разписани и остойностени дейности, които ще бъдат извършвани през годината за постигане на резултатите, придружени от инвестиционен план за съответната година; 3. план за управление на средствата за съответната година, разработен въз основа на предвидените дейности, инвестиционния план, очакваните приходи и разходи от дейността на предприятието; планът включва месечно разпределение на приходите, разходите и трансфера от държавния бюджет. Елементите на плана за дейността на предприятието се предлагат от УС и се утвърждават от министъра на икономиката и индустрията.

По информация от МИИ към настоящия момент ДП УСЯ осъществява управлението или организацията и техническата експлоатация на 586 язовира – публична държавна собственост, от които 223 са класифицирани в първа висока степен на потенциална опасност по чл. 141б, ал. 1, т. 1 от ЗВ. Тъй като за безвъзмездното прехвърляне на язовири от общините не е определен преклузивен срок, този процес продължава и има очаквания боят на предоставените на предприятието язовири да достигне над 1500.

Това предприятие има възложени публични функции, които не са обществени услуги в тесен смисъл**.** Опазването от вредното въздействие на водите е задължение на държавата, тя има и задълженията на собственик да поддържа язовирите – държавна собственост, които задължения тя е делегирала на този нарочно създаден правен субект, съответно изпълнението им се осигурява с бюджетни средства, покриващи почти изцяло разходите, доколкото приходите от дейността му са несъществена част от общия обем приходи.

Имущество и финансиране

Държавата предоставя на ДП УСЯ имущество - публична и частна държавна собственост, за изпълнение на предмета му на дейност (чл. 139а, ал. 5 от ЗВ)[162], което имущество предприятието управлява (чл. 3, ал. 1 от ПУД на ДП УСЯ). Имуществото се определя с решение на Министерския съвет. В предоставеното имущество се включват и язовирите, чиято собственост общините са прехвърлили безвъзмездно на държавата. В ТРРЮЛНЦ по партидата на ДП УСЯ не е посочена стойност на предоставеното му от държавата имущество.

Източниците на финансиране на ДП УСЯ за изпълнение на задачите, свързани с основния предмет на дейност**,** са**:** приходи от дейността; трансфер от държавния бюджет; други постъпления, определени с нормативен акт. Тези средства се разходват за осъществяване предмета на дейност и за издръжка на ДП УСЯ (чл. 139а, ал. 8 и 9 от ЗВ и чл. 19 от ПУД на ДП УСЯ). Средствата за административни разходи на ДП УСЯ се одобряват от министъра на икономиката и индустрията едновременно с годишния план.

Средствата и операциите на ДП УСЯ се включват в консолидираната фискална програма като средства и операции на други икономически обособени лица по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ и не са част от държавния бюджет (чл. 139б, ал. 5 от ЗВ)**.**

Решенията на УС на ДП УСЯ за разходване на финансови средства са публични и се публикуват на интернет страницата на МИИ в 14-дневен срок от приемането им (чл. 139г от ЗВ)**.**

Разходването се извършва на база на предложен от УС и утвърден от министъра на икономиката и индустрията бюджет. При превишение на приходите над разходите и наличие на неизразходвани средства в края на годината те могат да се ползват през следващата година при запазване целта на разходването им (чл. 21 от ПУД на ДП УСЯ).

Внимание заслужават констатациите на Сметната палата в цитирания по-горе Одитен доклад № 0100202123 за извършен финансов одит на ГФО за 2022 г., като е изразено мнение, че ГФО дава вярна и честна представа за финансовото състояние на ДП УСЯ към 31.12.2022 г. и за неговите финансови резултати от дейността и паричните му потоци за годината, завършваща на тази дата, в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане в публичния сектор, която се състои от стандартите, указанията и сметкоплана по чл. 164, ал. 1 и 3 от ЗПФ. Установени са някои грешки, неизпълнения на указания и некоригирани неправилни отчитания, но като цяло те не са многобройни и съществени.

<u>Други моменти в зависимост от спецификата на ДП УСЯ</u>

ДП УСЯ не е посочено от НСИ в списъка на юридическите лица, контролирани от държавата и от общините, които са включени в сектор „Държавно управление“ съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 година.

ДП УСЯ не е подчинено на особени лицензионни и разрешителни режими за извършване

[162] На интернет страницата на ДП УСЯ в рубриката „Регистър язовири“ е публикуван Регистър на язовирите предоставени за управление на Държавно предприятие „Управление и стопанисване на язовири“ - https://dpusia.bg/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%81%d1%82%d1%8a %d0%b%

на дейността, освен установените изисквания в специалните закони – ЗВ, ЗУТ и други, които са приложими и към всички други лица при извършване на такива дейности.

Предприятието не извършва същинска монополна дейност и няма господстващо или друго положение на съответния национален/регионален пазар, но по силата на закона е задължено да изпълнява възложените му дейности относно кръга обекти язовири и съоръжения и при нормативно определени условия и ограничения. То няма капацитет и възможност да изпълнява само тези дейности и за значителна част от тях работи с възлагане на други лица.

ДП УСЯ не е определено за предприятие от обществен интерес по смисъла на § 1, т. 22, от ДР на ЗСч.

При проверка на ПМС № 181 от 20 юли 2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност в раздел III. Сектор „Водни ресурси“ не се установяват стратегически дейности и/или обекти, сочещи или свързани пряко с ДП УСЯ, доколкото определените стратегически дейности са: *1.1. Осигуряване на питейна вода; 1.2. Контрол на количеството на водните запаси; 1.3. Мониторинг на качеството на водата*, а стратегически обекти са 18 поименно посочени язовири с национално значение за питейното водоснабдяване.

В Списък на секторите с критична инфраструктура в Република България – Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за реда, начина и компетентните органи за установяване на критичните инфраструктури и обектите им и оценка на риска за тях, няма посочен сектор/подсектор, пряко свързан с дейността на ДП УСЯ (по-точното определяне се затруднява и от обстоятелството, че наименованията на ведомствата не са актуализирани от 2016 г., като тогава напр. е съществувало общо Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, а сега това са три отделни).

Изпълнителният директор в качеството му на представляващ ДП УСЯ е публичен възложител и прилага ЗОП в случаите, когато възлага строителство, доставки или услуги за изпълнение на други лица.

III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП УСЯ

1. Характер на дейността от правна страна

ДП УСЯ се явява заварено от ЗПП публично предприятие съгласно чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗПП, тъй като е образувано, макар и малко, преди влизането му в сила, респективно към него е приложим § 2 от ПЗР на закона. Законът за водите не е сред законите, изменени с ПЗР на ЗПП за привеждане в съответствие с новите правила.

За характера на ДП УСЯ се съди и от определянето на характера на неговата дейност съгласно Политиката за участието на държавата в публичните предприятия и списък приложение 1, като същото е класифицирано като предприятие от група Б - предприятия, осъществяващи предимно публични функции и политики, и по-конкретно подгрупа Б2 - предприятия, една част от които се финансират изцяло от държавата, друга част се финансират от държавата и от приходите от собствената им дейност, и/или от приходи, определени със специални закони, а трета част – от приходите от собствената им дейност

и/или от приходи, определени със специални закони. В случая финансирането е почти изцяло от бюджета, доколкото приходите от ограничените допълнителни дейности са пренебрежими спрямо общото финансиране.

За финансирането на ДП УСЯ със ЗВ изрично е предвидено включването в консолидираната фискална програма като средства и операции на други икономически обособени лица по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ, които не са част от държавния бюджет.

Изследването на характера на дейността на ДП УСЯ е с оглед базовия критерий по § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП - държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ да не извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба. Стремежът е да се направи разграничение и определяне, доколкото това е възможно, дали съответната дейност има преобладаващо търговски характер или преобладаващо характер на публични функции и политики, като има и такива със смесен характер.

Основните дейности по-долу са идентифицирани от ЗВ и ПУД на ДП УСЯ, от публичнодостъпни актове на предприятието (бизнесплан и отчет за дейността) и писмо рег. № 12-00-213/21.03.2025 г. на министъра на икономиката и индустрията, доколкото в ТРРЮЛНЦ е вписан по-общ предмет на дейност. Представени са не само конкретни дейности, а и водещи характеристики, поради значението им за определяне на общия контекст на условията, при които се извършва дейността.

Таблица 5.1. Характер на дейността на ДП УСЯ

Дейности/ характеристики	**Обосновка**
При осъществяване на своята дейност ДП УСЯ има правата и задълженията на собственик на язовирните стени и съоръжения към тях на язовирите по чл. 1386 и предоставените по чл. 139а, ал. 5 и 6 от ЗВ	Това не е конкретна дейност, а визира подход, който законът е възприел за дейността на ДП УСЯ с тази суброгация в правата на собственика. Общото положение е за многообразие на собствениците на язовирите, които не са изключителна държавна собственост. В ЗВ са определени множество задължения за тези собственици, отнасящи се и към частните лица, когато притежават такива обекти, вкл. задълженията по чл. 141, ал. 1 и сл. от ЗВ. Съгласно чл. 10, ал. 4 от ЗВ политиката, свързана с контрола върху техническото състояние и безопасната експлоатация на язовирните стени и на съоръженията към тях, се осъществява от председателя на ДАМТН[163], т.е. ДП УСЯ не осъществява политика в тази част за техническо състояние и безопасност, а изпълнява закона в рамките на своята дейност. При своята дейност предприятието подлежи на проверки и контрол както всички останали собственици или лица, на които тези дейности са възложени по закон, с административен акт или с договор.
ДП УСЯ осъществява и други дейности, които осигуряват и допълват основния предмет на дейност, вкл. отдаване под наем	Така формулирана възможност за допълнителни дейности към основния предмет в частта да го допълва всъщност означава всякакви възможни други дейности. Отдаването под наем е една възможност, предвидена и за изцяло частни стопански субекти, напр. концесионери на публична държавна собственост. С общата разпоредба на чл. 16, ал. 5 от ЗДС се дава изрична възможност самите ДП, които по силата на закон ползват, управляват или експлоатират обекти - публична държавна собственост, да отдават под наем за срок до 10 г. части от тях при условие, че се използват съобразно предназначението им. Приходите от наем, аренда, друго подобно по същество са с търговски характер, тъй като се осъществяват при пазарни условия. ДП УСЯ отдава под наем язовири, но

[163] Специализиран контролен орган, виж на https://www.damtn.government.bg/

	получената информация е, че приходите от наеми са несъществени, като за всяка от последните 4 години са различни, най-висока е сумата за 2022 г. – почти 65 х. лева, за останалите години е в интервала 10-38 хил. лв. При ДП УСЯ нетърговски характер на законово формулираната по-широка възможност за други дейности придава сериозното ограничение с чл. 5, ал. 1 от ПУД на ДП УСЯ, допълнено със забраната за формиране и разпределяне на печалба. Т.е. приходите от такива други дейности с икономически характер ще се разходват за основната дейност и вероятно с тях ще се намалява финансирането от държавата. По същество това ограничение може да се обясни и като форма за стесняване на непазарната намеса на предприятието на пазара.
Поддръжка и ремонтно-възстановителни дейности на язовири, хидротехнически и защитни съоръжения и др.	Това е изцяло търговска дейност, която ДП може да извършва самостоятелно или да възлага на външно лице/лица както всички останали собственици/ оператори на такива съоръжения. Ако концесионерът/наемателят на язовир и съоръженията към него отговаря на изискванията за оператор на язовирна стена, собственикът може да му възложи изпълнението на тези функции с договора за концесия или за наем (чл. 138в, ал. 1 и 2 от ЗВ), т.е. може да се извършват от широк кръг лица, включително частни лица и физически лица. Непазарният елемент в случая с ДП УСЯ е за чия сметка се извършва това, когато не се заплаща от лице, което по закон е задължено, респективно когато е по възлагане от държавата за нейната собственост, съобразно казаното в следващата част за повече публични дейности.
Предприятието може да извършва дейности и да сключва сделки само във връзка с осъществяването на неговия предмет на дейност съгласно действащото законодателство	Това не е конкретна дейност, а характеристика с ефект на общо ограничение за дейността и непазарен подход. Особеност е, че в ЗВ при формулиране на предмета на дейност няма такова ограничение, а това е направено в чл. 5, ал. 1 от ПУД на ДП УСЯ. Аналогично ограничение има при повечето ДП и е с цел дейността да бъде съсредоточена само или в голяма степен в основния предмет, доколкото при липсата на ограничение има възможност да оказва намеса на широкия пазар на дейности и услуги, с което да се създаде риск за нарушаване на конкуренцията и/или за застрашаване на изпълнението или ефективността на специфичната основна дейност. Това е сериозно ограничаване на дейността на предприятието, но то не е свързано само с правната му форма, дори не и със собствеността, тъй като се прилага в много по-голям брой случаи на търговски дружества със специален/изключителен предмет на дейност, напр. лечебни заведения, банки и др., повечето от които дори не са публични предприятия, а са изцяло частна собственост.
ДП УСЯ не формира и не разпределя печалба съгласно чл. 139а, ал. 2 от ЗВ	Също не е дейност, а основна характеристика и ограничение към ДП УСЯ с подчертано нетърговски характер. В ЗВ такова е създадено и за асоциациите по ВиК, които не са търговски дружества, съответно не формират и не разпределят печалба, но те не са и търговци, а друг вид субект. Забраната да формира и разпределя печалба подчертава мерките за ограничение за влиянието на дейността на предприятието върху пазара, тъй като не се намира в равнопоставени отношения с икономическите оператори - пазарни субекти. За финансирането на ДП УСЯ със ЗВ изрично е предвидено включването на предприятието в консолидираната фискална програма като средства и операции на други икономически обособени лица по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ, които не са част от държавния бюджет.
Системен непрекъснат технически мониторинг на всички хидротехнически съоръжения чрез използване на измервателна и контролна апаратура за мониторинг на тяхното състояние, отговаряща на	Този аспект на дейността, който не е с търговски характер, всъщност не зависи от правната форма на съответното публично предприятие, тъй като се извършва от години от множество търговски дружества - НЕК ЕАД, Напоителни системи ЕАД, Еко Антрацит ЕАД и др., а от средствата, с които се финансира изпълнението. Някои от посочените предприятия за изпълнение на услугите по мониторинг също се финансират от държавния бюджет - Напоителни системи ЕАД чрез договор за обществена услуга, Еко Антрацит ЕАД (за друг тип хидротехнически съоръжения) - по реда на ПМС № 140 от 1992 г. за преструктуриране на рудодобива и поетапно закриване на неефективни производствени мощности. С чл. 138, ал. 4 от ЗВ се определя какво включва постоянната защита от наводнения, а именно дейностите, възложени на

изискванията на наредбата по чл. 141, ал. 2 от ЗВ	изпълнителя на задължението за извършване на обществени услуги за защита от вредното въздействие на водите и т. 2 - създаване и поддържане на системи за наблюдения, прогнози и предупреждения, като съгласно чл. 140, ал. 1 от ЗВ системите по чл. 138, ал. 4, т. 2 се поддържат от държавата. В тази връзка би могло да се изрази разбирането, че по същество и извършваната от ДП УСЯ дейност по мониторинг има същия характер на обществена услуга, макар да липсва аналогичното й възлагане, защото това е задължение на държавата и се извършва за нейна сметка.
Комплексно управление на язовири - публична и частна държавна собственост, определени със ЗВ	Дейността е със смесен характер. Това е основният предмет на дейност на ДП УСЯ и по същество е комплекс от дейности, уредени основно в ЗВ, тук се коментира общо. С § 31 от ПЗР на ЗИДЗВ[164] относно комплексните и значими язовири, вкл. водохранилищата им, по приложение № 1 към закона е определено, че се стопанисват от юридически лица със 100 % държавно участие или със смесено държавно и общинско участие, в които държавата има мажоритарен дял, или от търговски дружества, чийто капитал е собственост на други търговски дружества с държавно участие. Условията и редът за предоставяне за стопанисване и управление на язовирите - публична държавна собственост по приложение № 1 се определят с акт на МС и се предоставят по съвместно предложение на МОСВ, МРРБ, МЗХ и МЕ. Множество язовири, вкл. комплексни и значими от приложение № 1, се стопанисват и експлоатират от търговски дружества, в т.ч. от НЕК ЕАД, Напоителни системи ЕАД и др. Начинът за възлагане на тези дейности и определянето на ползвател на съответния язовир не се извършва на пазарен принцип, а с разпоредителен акт на орган на изпълнителната власт. Но същата дейност (управление, стопанисване и експлоатация, включваща поддръжка и оперирание) може да се осъществява и от изцяло частен субект, определен чрез процедура по Закона за концесиите, с цел търговска печалба. С оглед на това, дейността по същество е с търговски характер, но нейното възлагане не се извършва по търговски, а по административен начин. Тук следва да се има предвид и чл. 15, ал. 7 от ЗДС (имоти - публична държавна собственост по чл. 13, ал. 2 от ЗВ, предоставени за управление на ДП УСЯ, може да се предоставят безвъзмездно за управление от МС по предложение на министъра на земеделието и храните на сдружения за напояване по Закона за сдруженията за напояване при условия и по ред, определени с правилника за прилагане на закона), т.е. от обхвата на предоставените на предприятието имоти може да се извършва преотреждането им за управление на сдружения за напояване, които са различен вид юридически лица с частно участие.
Регулиране на водните нива в язовирите с цел намаляване на риска от наводнения	Може да се извършва от и е задължение на всеки собственик, концесионер или оператор на такова съоръжение, пряко свързано с управлението, стопанисването и експлоатацията на съответния язовир, за негова сметка, т.е. не е приходоносеща дейност, но касае всяко лице от посочените категории.
Поддръжка и ремонтно-възстановителни дейности на язовири, хидротехнически и защитни съоръжения и др.	Дейността е със смесен характер. От значение за преобладаващия непазарен характер на дейността по отношение на ДП УСЯ е обстоятелството с какви средства се изпълнява тази дейност и тъй като възможностите за свободна стопанска дейност на това ДП са ограничени до основния предмет на дейност и свързани с него дейности, то, ако от това не се осигуряват необходимите приходи, явно финансирането се осъществява с публични средства. С чл. 138, ал. 4 от ЗВ се определя какво включва постоянната защита от наводнения - дейностите, възложени на изпълнителя на задължението за извършване на обществени услуги за защита от вредното въздействие на водите, както и по т. 8 - изпълнение на мерки за поддържане на язовирните стени и съоръженията към тях в изправно техническо състояние и осигуряване на безопасната им експлоатация. Но за разлика от дейностите по ал. 4, т. 2, с чл. 140, ал. 1 от ЗВ не се определя, че това поддържане е от държавата, напротив - съгласно чл. 139, ал.

[164] Обн., ДВ, бр. 47 от 2009 г., изм. бр. 95 от 2009 г., изм. и доп. бр. 58 от 2015 г. и бр. 55 от 2018 г., изм. бр. 102 от 2022 г.

	1 от ЗВ поддръжката и ремонтно-възстановителните дейности на язовири, хидротехнически и защитни съоръжения се осигуряват от собствениците. Изпълнение на мерки за поддържане на язовирните стени и съоръженията към тях в изправно техническо състояние и осигуряване на безопасната им експлоатация е възложено изрично като обществена услуга на Напоителни системи ЕАД, които са търговско дружество (чл. 138, ал.4, т. 8 от ЗВ и др.). В случая ДП УСЯ извършва същата дейност, без тя да е определена като обществена услуга, макар че по същество е[165] (въпреки че има предоставени права и задължения като собственик, предприятието не е такъв, а собствеността си остава държавна - публична и частна). Това е логиката при наложените ограничения към този некапиталов търговец по отношение на неговата дейност и статут - държавата да предоставя на нарочно създадено ДП средства за изпълнението на тези задължения.

От изложеното от правна страна се установяват основни дейности с търговски характер по същество, но поради това, че ДП УСЯ извършва основната си дейност с правата, но и задълженията на собственика на обектите – държавата, както и въведените ограничения към дейността му и към възможностите за приходи, включително забраната за печалба, са непазарен подход и водят до необходимост от преобладаващо финансиране от държавата, с **което придават повече публичен характер и политики на пазарни по естеството им дейности.**

2. Анализ на дейността на предприятието на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

Дейността на ДП УСЯ за изпълнение на задачите, свързани с основния предмет на дейност, се финансира, съгласно чл. 139а, ал. 8 от ЗВ и чл. 18, ал. 1 от ПУД, от:

1. приходи от дейността, в т.ч. приходи от отдаване на язовири под наем;
2. трансфер от държавния бюджет;
3. други постъпления и плащания, определени с нормативен акт.

Средствата и операциите на ДП УСЯ се включват в консолидираната фискална програма като средства и операции на други икономически обособени лица по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ и не са част от държавния бюджет.

Издръжката на предприятието през анализирания период е основно от трансфери от бюджета, които се предоставят от МИИ, съгласно утвърдените с годишния Закон за държавния бюджет на Република България предоставени трансфери на ДП УСЯ за съответната година, както следва:

Таблица 5.2. Получени трансфери за приходи 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И	**31.12.2022 г.**	**31.12.2023 г.**	**31.12.2024 г.[166]**
	хил. лв	**хил. лв**	**хил. лв**

[165] В този и в други случаи на ДП, които извършват по същество обществени услуги, е препоръчителен моделът на възлагане, приложен към други публични предприятия, напр. Напоителни системи ЕАД съгласно § 4а и 46 от ПЗР на ЗВ - чрез договор, средствата за компенсиране на несправедливата финансова тежест от извършване на тази услуга се определят и предоставят на изпълнителя под формата на държавна помощ чрез бюджета на министерството. Това би бил по-правилният начин за прилагане като водещ подход занапред в случаите, при които има възлагане на дейности с такъв характер.

[166] Данните за 2024 г. са към 30.09.2024 г. ГФО за 2024 г. не е одобен и публикуван към датата на анализа.

А	**Трансфер от държавния бюджет**			
I	**Касови трансфери между бюджетни организации**	**7 967**	**9 801**	**14 054**

Приходите от дейността на ДП УСЯ се формират основно от финансирания и приходи от отдаване на язовири под наем. ДП УСЯ е бюджетна организация по смисъла на § 1, т. 5 от ЗПФ.

Таблица 5.3. Показатели за приходи 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И	**31.12.2022 г.**		**31.12.2023 г.**		**31.12.2024 г.**	
	лв.	**%**	**лв.**	**%**	**лв.**	**%**
Приходи от финансирания	**7 966 543**	**99,19%**	**9 801 198**	**99,66%**	**14 054 335**	**99,78%**
ПРИХОДИ ОТ ОПЕРАТИВНА ДЕЙНОСТ	64 988	**0,81%**	**33 802**	**0,34%**	**31 426**	**0,22%**
Нетни приходи от продажби	**64 988**	**0,81%**	**33 802**	**0,34%**	**31 426**	**0,22%**
Приходи от отдаване на язовири под наем	64 988	0,81%	33 802	0,34%	31 426	0,22%
ОБЩО ПРИХОДИ ОТ ДЕЙНОСТТА	**64 988**	**0,81%**	**33 802**	**0,34%**	**31 426**	**0,22%**
ОБЩО ПРИХОДИ И ФИНАНСИРАНИЯ	**8 031 531**	**100,00%**	**9 835 000**	**100,00%**	**14 085 761**	**100,00%**
% на приходите от търговска дейност от общите приходи		**0,81%**		**0,34%**		**0,22%**

Видно е, че:

- За анализирания период (2022 – 2024 г.) приходите от оперативна дейност за 2024 г. (31 426 лв.) намаляват както спрямо 2023 г., така и спрямо 2022 г., когато са били 64 988 лв. Най-висок дял на тези приходи има през 2022 г., който е 0,81 % от общите приходи. Тези приходи основно се реализират чрез отдаване на язовири под наем.
- През 2023 г. се наблюдава увеличаване на размера на получения трансфер и той вече е 99,66% от общите приходи,, а приходите от оперативна дейност са в размер на 0,34 % от общите приходи или 33 802 лв.
- За 2024 г. приходите от оперативната дейност на предприятието включват приходи от отдаване на язовири под наем и формират 0,22 % от общите приходи към 31.12.2024 г. Тези приходи може да бъдат определени като приходи от търговска дейност. Другите приходи включват суми, получени от глоби, санкции и наказателни лихви, както и такива от застрахователни обезщенетия. Те са твърде малък дял от общите приходи.
- Основно дейността на ДП УСЯ се финансира от трансфери от държавния бюджет чрез МИИ.
- Приходите от финансирания за периода 2022 - 2024 г. са между 99,19 % и 99,78 % от общите приходи и основно се използват за покриване на текущите разходи за дейността на предприятието. Те се използват за осъществяване на предмета на

дейност и за издръжка на ДП УСЯ.

Разходите за дейността на ДП УСЯ включват разходи за оперативна дейност и разходи за придобиване на дълготрайни материални и нематериални активи.

Таблица 5.4. Показатели за разходи 2022-2024 г.

	П О К А З А Т Е Л И	31.12.2022 г.		31.12.2023 г.		31.12.2024 г.	
		хил. лв.	%	хил. лв.	%	хил. лв.	%
I	**Разходи по икономически елементи**	**5 556**	**75,23%**	**8 388**	**84,49%**	**13 355**	**99,78%**
1	Разходи за материали	191	2,59%	97	0,98%	196	1,46%
2	Разходи за външни услуги	458	6,20%	2 302	23,19%	5 420	40,50%
3	Разходи за за заплати и други възнаграждения на персонала	3 334	45,15%	3 775	38,02%	4 612	34,46%
4	Разходи за социални осигуровки и надбавки	910	12,32%	1 013	10,20%	1 133	8,47%
5	Разходи за платени данъци и такси	17	0,23%	50	0,50%	66	0,49%
6	Други разходи	646	8,75%	1 151	11,59%	1 928	14,41%
II	**Разходи за закупуване на ДА**	**1 829**	**24,77%**	**1 540**	**15,51%**	**29**	**0,22%**
1	Разходи за закупени ДМА	1 820	24,64%	1 487	14,98%	29	0,22%
2	Разходи за закупени ДНМА	9	0,12%	53	0,53%	0	0,00%
	ОБЩО РАЗХОДИ	**7 385**	**100,00%**	**9 928**	**100,00%**	**13 384**	**100,00%**

Разходите за дейността на ДП УСЯ са отчетени по икономически елементи и се определят като текущи разходи. През разглеждания период (2022-2024 г.) те нарастват от 5 556 хил. лв през 2022 г. до 13 355 хил. лв. през 2024 г. Най-голям дял от разходите заемат разходите за персонала (вкл. възнаграждения и осигуровки) и разходите за външни услуги и наеми.

Видно е, че:

- През 2022 г. разходите за възнаграждения на персонала и за осигуравки имат основен дял от 57,47% % в общите разходи. След тях се нареждат с дял от 6,20 % разходите за външни услуги и наеми. Разходите за материали са 2,59 % от общите разходи.
- През 2023 г. средната брутна работна заплата към 31.12.2023 г. е 2 334,00 лв. и средният списъчен брой на персонала е 131 броя. Наблюдава се намаляване на разходите за възнаграждения и осигуровки спряма 2022 г. и заемат дял общо от 48,23 % от общите текущи разходи. При разходите за външни услуги се отчита увеличение и те са в размер на 2 302 хил. лв. (23,19 % от общите разходи). Намаляват разходите за материали (97 хил. лв.)
- За 2024 г. е характерно значително нарастване на разходите за външни услуги. Те съставляват 40,50 % и са свързани с осигуряване на административната дейност в централното управление и териториалните поделения. Подобно от тях съществено увеличение се отчита при разходите за материали, които са 1,46% от общите

разходи, което ги изравнява с нивото от спрямо 2022 г. Другите разходи нарастват и са 14,41 % от общите разходи и тяхното увуличение се дължи на извършените текущи ремонти и основен ремонт на язовир „Огняново“.

- Капиталовите разходи за придобиване на ДМА и ДНМА са около 24,77 % към 31.12.2022 г., а към 31.12.2024 г. са 0,22 % от общата стойност на разходите. Те са свързани със закупуването на оборудване, инструменти и машини за обезпечаване на дейността по стопанисване и поддръжка на язовири.

Таблица 5.5. Бюджетно салдо 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И	31.12.2022 г.	31.12.2023 г.	31.12.2024 г.
	хил. лв.	хил. лв.	хил. лв.
ПОЛУЧЕН ТРАНСФЕР	7 966	9 801	14 054
ОБЩО ПЛАЩАНИЯ	7 385	9 928	13 384
Бюджетно салдо - излишък/дефицит	646	(93)	702

През 2023 г. на база на бюджетното салдо предприятието е в дефицит.
Съгласно представената информация оперативните разходи основно се финансират от бюджетни трансфери.

Приходите от продажба на пазарна продукция са незначителни и не се използват за покриване на оперативните разходи.

Структурата на разходите показва, че те основно са свързани с възнагражденията на персонала и обезпечаване на дейността в изпълнение на публични функции и политики.

Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), който определя дали повече от 50 % от производствените разходи се покриват от приходите от продажби, ДП УСЯ се определя като „**Непазарен производител“,** тъй като за разглеждания период приходите от продажби покриват 0,01 % от производствените разходи.

IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

В следващата таблица е отразено установеното съответствие или друго на основните принципи от Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия по отношение на ДП УСЯ.

Таблица 5.6. Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП УСЯ

Принцип от Насоките на ОИСР	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП УСЯ
I. Обосновка за държавната собственост	Държавата упражнява правото на собственост върху ДП в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед. **I.A**. Крайната цел на държавната собственост на предприятията трябва да бъде максимизиране на дългосрочната стойност за обществото по ефективен и устойчив начин, което изрично е предвидено в чл. 5 от ЗПП. Разработените стратегически и оперативни документи за дейността на предприятието и сключването на договор с държавата, механизмите за отчетност и контрол са важни условия за това дейността да се

	извършва по ефективен, прозрачен и устойчив начин. **I.В.** Политиката на държавата е оповестена публично и подлежи на периодично или при необходимост преразглеждане и актуализиране, което е изрично предвидено в ЗПП. **I.Б и I.Г.** Държавната собственост в публичните предприятия, в т.ч. ДП УСЯ, се обосновава на първо място в Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, с която се определят „*общите цели и приоритетите, които държавата си поставя като собственик в публичните предприятия*“. Новите правила в ЗПП и ППЗПП съобразно инкорпорираните в тях Насоки на ОИСР предоставят на държавата като собственик и на държавните предприятия „*предвидима рамка, така че ролята на собственик на държавата да е ясно отделена от другите ѝ функции*“. Сред изброените в р. I, т. 2 от Политиката съображения, поради които държавата участва в публичните предприятия, се установява нарочно такова, относимо към ДП УСЯ, а именно в т. 1) Защита на националните икономически и стратегически интереси чрез специфични политики и изисквания към публичните предприятия, поддържащи или управляващи активи (в т.ч. национални инфраструктурни мрежи, природни ресурси) за които съществува забрана за приватизация: позицията по б. „е“ – Развитие и управление на имоти със специфично предназначение: *подобряване на техническото състояние на язовирите, язовирните стени и съоръженията към тях и осигуряване на безопасната им експлоатация*, което съответства на основния предмет на дейност на ДП УСЯ. Със специалния ЗВ на ДП УСЯ изрично са възложени за изпълнение публични дейности и политики в определената му сфера на дейност за защита от вредното въздействие на водите, което е задължение на държавата, изпълнението на което тя осигурява чрез възлагането му по определен в закона начин на нарочно създаден правен субект – ДП УСЯ. Особеност тук е, че принципалът не осъществява държавна политика по ЗВ, отраслови министър е този на околната среда и водите, съответно политики определят и отговарят за тях и други органи. Въпреки това, със създаването му със ЗВ като специален закон, това ДП е инструмент за провеждането на държавната политика, свързана с дейностите по поддържане в изправно техническо състояние на язовирните стени и съоръженията им, безопасната им експлоатация и контрола по спазването на мерките за предотвратяване или намаляване на вредните последици за човешкия живот и здраве, околната среда, културното наследство и стопанската дейност, свързани с вредното въздействие на водите, което може да настъпи при евентуално разрушаване на язовирни стени. Министърът на икономиката и индустрията упражнява правомощията на държавата като собственик на ДП УСЯ. Основен ангажимент на предприятието е да стопанисва и управлява предоставени му обекти - публична и частна държавна собственост, съгласно определения основен предмет на дейност – да отговаря за комплексното управление на предоставените му язовири – държавна собственост. Тази дейност ДП УСЯ извършва от името и за сметка на държавата като собственик на тези обекти и за опазване от вредното въздействие на водите.
II. Ролята на държавата като собственик	Държавата чрез компетентните си органи действа като информиран и активен собственик, гарантиращ че управлението на ДП се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност, а от друга трябва да позволи предприятията да имат пълна оперативна автономност за постигане на определените цели и да се въздържа от намеса в управлението. **II.А**. Държавата гарантира, че колкото се може повече елементи от Насоките се прилагат последователно, въпреки различните правни или корпоративни форми на ДП, като е приела нарочно законодателство за това, основно ЗПП и ППЗПП, в които са въведени принципите и добрите практики от Насоките на ОИСР, и които са относими и донякъде изпълнени от ДП УСЯ, тъй като специалната му уредба съществено се отклонява. В случая правната форма не е стандартизирана като капиталов търговец, а некапиталовата форма е възприета като подходяща за постигане на целите на обществената политика, възложени на предприятието, при наложените му непазарни рестрикции и ограничения. При правната форма на ДП се прилагат всички правила и добри практики за прозрачност, отчетност и контрол, както и към ролята и правомощията на управителните органи. ДП УСЯ е ангажирано с икономически по характер дейности, които са поставени като негови задължения, но които не извършва при пазарни условия и със свободно

	пазарноориентирано поведение. Поради това дейността, която извършва от името на държавата и за нейна сметка по управление на държавно имущество и отговорност за неговото състояние, като цяло е с преобладаващ характер на публични функции и политики. **II.Б**. Държавата трябва да предостави на ДП пълна оперативна автономност, което по отношение на ДП УСЯ е частично изпълнено, отново поради особения начин на устройство и въведени ограничения. Държавата е предоставила парични трансфери на ДП УСЯ с цел структуриране на предприятието, както и осигурява средствата и ресурсите, необходими за дейността му, която то изпълнява за конкретни дейности, в рамките на получените средства. По този начин се полагат усилия да се осигури неговата оперативна автономност за постигане на определените цели. Държавата предоставя пряко на предприятието имущество - публична и частна държавна собственост във връзка с възложената му дейност. Предприятието формално притежава оперативна автономност, но поради специфичния характер на дейността има наложени редица законови ограничения, в т.ч., съгласно чл. 3, ал. 3 и 4 и чл. 5, ал. 2 и 3 от ПУД: изключителен предмет на дейност да извършва дейности и сключва сделки само във връзка с предмета му на дейност; не може да участва в търговски или граждански дружества; няма право да сключва договори за кредити с търговски банки и други финансови институции, освен с изрично решение на МС; взаимоотношенията по отношение на язовирите между ДП УСЯ и търговското дружество по § 4в от ПЗР на ЗВ се уреждат със споразумение; не формира печалба. **II.В-II.Е**. Принципалът на собствеността следва да установи и поддържа подходящи рамки за комуникация с най-висшия управителен орган на ДП – обикновено чрез председателя, но в случая принципалът е и председател на УС или такъв е определен от него зам.-министър, което води до смесване на правомощия и по същество риск от отпадане на едно ниво на контрол. Не е спазено от специалния закон изискването от Насоките при назначаването и избирането на членовете на УС, принципалът да осигури упражняването на отговорности по професионален и независим начин, защото преобладаващата част от членовете на УС по право са представители на ведомства и организации, определени от съответното ведомство, т.е. те действат като представители на различни субекти. Основен контрол се осъществява от принципала, който е орган на управление с редица правомощия, от УС по отношение дейността на ДП и на изпълнителния директор, от изпълнителния директор върху дейността на предприятието, всеки орган в рамките на неговите компетентности с уточнението, че принципалът или определен от него зам.-министър е и председател на УС. Вътрешният контрол се осъществява от звено „Вътрешен одит“ и от финансов контрольор. Предприятието е създало система за отчитане, която позволява на МИИ редовно да наблюдава, одитира и оценява резултатите, както и да наблюдава и контролира тяхното съответствие, в т.ч. с приложимите стандарти за корпоративно управление. Поради бюджетното финансиране, ГФО е обект на одит от Сметна палата, последен одитен доклад до момента е за 2022 г. Специализиран външен контрол се осъществява от Държавната агенция за метрологичен контрол, от контролни институции като АДФИ и НАП.
III. Държавни предприятия на пазара	**III.А**. Със специалния ЗВ е направено известно разграничение между функцията на държавата като собственик и други държавни функции, които могат да повлияят на пазарните условия по отношение на регулирането на пазара и изработването на политики, чрез разделяне на отговорностите за създаване на политики, собственост и пазарно регулиране. Целта е създаване на равни условия за дейност и за избягване на изкривяване на конкуренцията, като последното не е относимо към ДП УСЯ, което има изключителен предмет на дейност и извършва дейността си от името и за сметка на държавата в изпълнение на нейни задължения като собственик. В Политиката за участието на държавата в публичните предприятия по отношение на разглежданите ДП общо се казва, че „... *група предприятия, които също не осъществяват дейността си на пазарен принцип, са създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, а на определени публични предприятия са възложени задължения за извършване на обществени услуги“*. За ДП УСЯ това е приложимо, доколкото пряко му е възложено задължение за дейностите по комплексното управление на язовири – държавна собственост и тази дейност е „запазена“ само за него по отношение на определените му

	обекти. Същевременно, освен това предприятие, на същия пазар подобна дейност изпълняват и други публични предприятия – търговски дружества публични предприятия (НЕК ЕАД, Напоителни системи ЕАД и др.), но по отношение на други язовири и хидротехнически съоръжения, както и множество собственици, концесионери и оператори – по отношение на съответните обекти. Те оперират по търговски начин, без са ограничени от наложените на ДП УСЯ ограничения, напротив – те трябва да извършват стопанска дейност, за да финансират разходите за поддръжка на тези обекти. **III.Б.** Налично е обстоятелството заинтересованите страни, включително конкурентите – когато има такива, да имат достъп до ефективна правна защита чрез безпристрастни правни, посреднически или арбитражни процедури, когато считат, че правата им са били нарушени, тъй като винаги могат да заведат иск, да подадат жалба, сигнал или по друг допустим начин да предявят правата си и да защитят интересите си. За ДП УСЯ не е изключена отговорността в случай на такива претенции, но са въведени някои ограничения към трети лица, като е изключена възможността за откриване на производство по несъстоятелност, в което кредиторите да предявяват вземанията си, както и не може да се насочва принудително изпълнение към имуществото - публична държавна собственост, предоставено на предприятието. За уравновесяване на предоставените предимства и ненарушаване на конкуренцията са въведени ограничения към него, които не са приложими към други търговци на същия пазар. **III.В-III.Е.** Когато ДП изпълняват задължения за обществени услуги, те трябва да бъдат прозрачно и конкретно идентифицирани, което да позволява точното отчитане на разходите и приходите. ДП УСЯ не изпълнява обществени услуги в тесен смисъл, но получаваните трансфери от бюджета и приходи от дейността, доколкото има такива, се разходват само за финансиране на законоустановени разходи. То не се ползва от преференциално данъчно положение, няма забрана да получава кредити, но при условие че има решение на МС, различни от общоприложимите. Приходите му са основно от финансиране от държавата, за да осъществява основния предмет на дейност и изпълнението е в рамките на осигурения му бюджет. **III.Ж-III.З.** Предприятието прилага ЗОП като възложител, когато възлага съответно строителство, доставки или услуги на трети лица[167], не се установява да провежда in-house поръчки, а основно прилага вътрешен конкурентен избор при рамкови споразумения и открити процедури. Тъй като ДП е некапиталово, то принципалът не може да следва поведението на акционер в нужната степен, както и поради законоустановеното представителство на ведомства в УС той не може да провежда публични процедури за номиниране на лица за членове на УС, освен за изпълнителния директор, и да поставя изисквания за професионални качества и компетентност.
IV. Справедливо третиране на акционерите и другите инвеститори	Когато ДП са котирани на борсата или по друг начин включват недържавни инвеститори сред своите собственици, държавата и предприятията трябва да признават правата на всички акционери, включително миноритарните и чуждестранните, и да осигурят равнопоставено третиране на акционерите и равен достъп до корпоративна информация. В цялост този принцип не е пряко приложим към ДП УСЯ, тъй като предприятието е некапиталово, държавата е едноличен собственик и няма акционери/ съдружници/инвеститори. Въпреки това в своята дейност ДП УСЯ прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. чрез прилагане на процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, подлежи на данъчно третиране по общия ред и др.п., като едновременно с това има и особени защитни правила и преференции. **IV.А**. Държавата се стреми към пълно прилагане на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление и на всички съответни раздели, когато е едноличен собственик на ДП, като е въвела съответните правила в законодателството и е създала механизми за планиране, отчетност, оценка и контрол на изпълнението, прилагат се правилата за управление, публичност и оповестяване на информацията. Особеност за ДП УСЯ е, че неговата дейност има отношение към правомощията и функциите или интересите на други ведомства и организации, което е отчетено от законодателя при формиране на

[167] Информация за обществените поръчки е налична в профила на купувача на ДП УСЯ в ЦАИС-ЕОП https://app.eop.bg/buyer/23025

	неговия УС, в който е предвидено по право да има представители на основните заинтересовани страни, които имат политики и отговарят за дейности в този сектор – МОСВ, МРРБ, МЗХ и МЕ, както и НСОРБ като представител на общините. **IV.Б**. Националните кодекси за корпоративно управление трябва да бъдат спазвани от всички котирани на борсата и от некотираните на борсата ДП, когато е възможно. ДП УСЯ не е с капиталов характер и не се котира на борсата. Не се установява информация дали прилага Националния кодекс за корпоративно управление[168] от 2021 г., одобрен от КФН или съблюдава друг, или има нарочно приет. Не се споменава и дали прилага Кодекса за етично поведение на лицата, заети в държавни предприятия, приет от АППК и оповестен на нейната интернет страница. **IV.В**. ДП изпълнява цели на публична политика в сектор Води чрез изпълнение на изключителния си предмет на дейност и управлява язовири и съоръжения за защита от вредното въздействие на водите. Информация за това е публикувана в рубриката „Открито управление“ на интернет страницата му[169], информация е достъпна за обществеността основно чрез годишните доклади за дейността и публикуването на извлечения от протоколите на УС. Но като цяло информацията е доста семпла и недостатъчно информативна, вкл. няма публикувана в нужния обем изискуемата към публичните предприятия. Колективният 7-членен управителен орган се назначава от принципала, но лицата се определят от ръководителя на съответното ведомство, без проведени конкурсни процедури, както не е предвидено да има и независим член. Принципалът назначава изпълнителния директор, но не се установява дали след конкурс. В рубриката „Открито управление“ има информация за проведени заседания на УС с извлечения от протоколи, бюджети за настоящата и предходни години, отчети, плащания СЕБРА и Планове и дейност. От извлеченията от протоколите на УС може да се видят имена на присъствали членове, но не е посочено представители на кои ведомства са, данни за образование, професионален опит и др. Дейността на предприятието подлежи на вътрешен и външен финансов и друг контрол и одит от СП. По специфичната нормативна уредба в УС изрично са предвидени представители на държавата по право и не са предвидени независим/и член/ове. Принципалът няма свободата да определя членовете на УС, защото законът определя представители на кои ведомства и организации да бъдат те, и по-голямата част от тях са държавни служители като представители на съответни администрации. **IV.Г.** ДП УСЯ не участва в съвместни предприятия и публично-частни партньорства, но в случаите на договорни отношения договорните права и задължения се спазват, а недоволната страна има всички права да защити интереса си по приложимия ред за разглеждане и решаване на спорове чрез подаване на жалби, искове, сигнали и др. Прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. чрез процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, подлежи на данъчно третиране по общия ред и др.п., като едновременно с това има и особени защитни правила, ограничаващи третите лица.
V. Оповестяване, прозрачност и отчетност	Държавните предприятия следва да спазват високи стандарти на прозрачност, отчетност и почтеност и да бъдат подложени на същите висококачествени стандарти за счетоводство, оповестяване, съответствие и одит, както котираните на борсата. **V.А.** Осигурено е високо ниво на публичност на дейността на предприятието, достъпна за всички заинтересовани страни, основно чрез публикуване на информация на неговата интернет страница. В рубриката „Открито управление“ има информация с подрубрики за проведени заседания на УС с извлечения от протоколи, бюджетите за настоящата и предходни години, отчети, плащания СЕБРА и Планове и дейност. Предприятието представя на принципала междинни отчети и ГФО, които публикува и в Електронния регистър за публичните предприятия. Не се установява обявяване по общия ред в ТРРЮЛНЦ на ГФО и други документи, подлежащи на обявяване. Публикувана е организационната структура, но не се установява устройствен правилник, информация за органите на управление, имената на членовете на УС с данни за квалификация, опит, начин на определяне, възнагражденията на членовете на УС и на ключовите ръководители /определят се от министъра съгл. чл. 7, т.1 от ПУД/. Не се установява

[168] https://www.fsc.bg/investitsionna-deynost/normativna-uredba/
[169] https://dpusia.bg/public-management/

	публикувана и друга информация за спазването на относими изисквания за информираност и оповестяване съгласно ЗПП и ППЗПП, освен посочените финансови отчети и кратка информация за системата на управление и за предмета на дейност, както и изброяване на поделенията. Установява се, че предприятието публикува информация по ЗОП. Явно предприятието изготвя само годишни планове за дейността, няма информация дали изготвя бизнес програми за 3 или 5-г. период, както се изисква от ЗПП, публикации за съществени предвидими рискови фактори и мерки, предприети за управление на такива рискове. Не е достатъчно ясно дали прилага системи за управление на риска, за да идентифицира, управлява, контролира и докладва за рисковете и др.п. Годишните отчети на ДП УСЯ подлежат на одит от Сметна палата. Предприятието подлежи на изискванията за вътрешен одит по Закона за вътрешния одит в публичния сектор и трябва да има звено за вътрешен одит. Предприятието оповестява и публикува плана за дейността, приходите и разходите по чл. 12, т. 5 от ППЗПП чрез публичността на документите по чл. 139б от ЗВ. **V.Б.** ДП УСЯ не е публикувало информация дали прилага системи за управление на риска, за да идентифицира, управлява, контролира и докладва за рисковете и др.п. Във въпросника за самооценка към годишния доклад за състоянието на СФУК за 2023 г. кратко се споменава, че няма нови рискове и не е направена актуализация на риск-регистъра. **V.В.** В ДП УСЯ се осъществява вътрешен одит по ЗВОПС и има звено за вътрешен одит, което е на пряко подчинение на изпълнителния директор, има и финансов контрольор. Не се установява информация дали е създаден Одитен комитет. Има СФУК и годишен доклад за състоянието на СФУК за 2023 г. **V.Г.** По отношение изпълнението на възложената дейност се осъществява външен общ и специализиран контрол, в т.ч. одит на ГФО от СП, като ГФО не подлежи на задължителен независим финансов одит и заверка от регистриран одитор по реда на ЗСч. На сайта на ДП са публикувани годишни отчети, но няма за 2023 г., такъв е публикуван на сайта на АППК. Одитните доклади на СП са публичнодостъпни. Предприятието подлежи на контрол от АДФИ, НАП, специализиран контрол от Държавната агенция за метрологичен и технически надзор. **V.Д.** Принципалът на собствеността следва да разработи последователно отчитане на ДП и да публикува ежегодно обобщен доклад за ДП по съществени въпроси. Предприятието изготвя и предоставя на принципала и други контролни институции /АППК/ текущи отчети, ГФО и отчети за изпълнение.
VI. Състав и отговорности на Управителните съвети на държавните предприятия	Държавата трябва да гарантира, че съветите на ДП имат необходимите правомощия, компетенции и обективност, за да изпълняват своите функции по стратегическо ръководство, надзор на управлението на риска и мониторинг на управлението. **VI.А**. Предприятието се управлява от колективен управителен орган – 7-членен УС, като в ЗВ и правилника няма определен мандат, явно това е оставено на принципала, което не е добра практика. Отговорностите на УС са определени нормативно само в правилника, не и в специалния закон. Членовете на УС се назначават и сключват договор с МИИ, но се номинират от ръководителя на ведомството, чиито представител са, без конкурс. УС има необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълняват функциите си на стратегическо насочване и мониторинг на ръководството на ДП УСЯ, но същевременно не отговаря на редица конкретни препоръки (и изисквания на ЗПП и ППЗПП) за членовете, начин на определяне, мандат, основания за предсрочно прекратяване и др. Сред основните отговорности на УС са: приема план за дейността за текущата календарна година и годишен отчет за дейността през предходната в съответствие с изискванията на чл. 139б от ЗВ; взема решения за размера, вида и разпределението на средствата за административни разходи и ги предлага на министъра за одобряване; осъществява контрол върху приходите и разходите; приема ГФО; разглежда докладите на вътрешния одит и следи за изпълнението на препоръките; утвърждава бюджетните параметри в съответствие с одобрените параметри на държавния бюджет за съответната година и др. **VI.Б.** Членовете на УС и изпълнителният директор имат правни отговорности, определени за всеки от тях, по-конкретно в сключените договори за управление с министъра. Приложими са законодателството и въведените механизми за избягване на

	конфликти на интереси. Изпълнителният директор е член на УС, той не се определя от УС, а се назначава/отстранява от министъра, но се отчита пред УС и пред министъра. Това осигурява необходимата връзка и отчетност между органите на управление при ясно разграничение на функциите между принципала, УС и директор. Членовете на УС не се определят след проведени конкурсни процедури, няма информация дали представят парична гаранция за носене на управленска отговорност. УС определя правомощията на изпълнителния директор за сключване на договори. **VI.В.** Предприятието изпълнява публични политики и е препоръчително да бъдат пряко приложими правилата на ЗПП. Повечето от тези правила няма как да се прилагат поради липсата на синхрон между специалния закон, в т.ч. подзаконовия правилник и общата уредба в ЗПП. Препоръчително е да бъдат приложими повече от правилата на ЗПП. Важна е ролята на УС при изготвяне и изпълнение на бизнес програмите, като тези изисквания на ЗПП явно не са въведени за ДП УСЯ или няма информация за това, както и за отчитане на тяхното изпълнение съобразно приложимите към публичните предприятия правила и методика. Към момента няма систематизирана публична информация за ясен мандат и крайна отговорност за резултатите на УС. **VI.Г.** УС е 7-членен съгласно специалния закон, където няма изискване за включване на независим член/членове и изискванията/забраните към членовете са много семпли. **VI.Д**. За членовете на УС има в изрични забрани да извършват от свое или от чуждо име дейност, конкурентна на извършваната от предприятието и да имат договорни отношения с други предприятия, дружества и сдружения с предмет на дейност, сходен с този на ДП. Отново се установява липсата на синхронизиране на специалната уредба със ЗПП относно изискванията към членовете на УС, определяне на мандат, основанията за избор и предсрочно прекратяване, прилагане на критерии и изисквания за образование, квалификация, включване на независим/и член/ове, вкл. тук председателят не е независим, а е принципалът. **VI.Е.** След приемането на ЗПП не се провеждат процедури по номиниране на независими членове. Председател на УС е министърът или зам. министър, който организира работата на УС. **VI.Ж-VI.Й**. Задължително е петима от седемте членове на УС да са служители, в т.ч. министър/зам.-министър. Няма възможност за конкурсна процедура и класиране, освен на изпълнителния директор. Няма информация за създадени комитети в помощ на УС.
VII. Държавни предприятия и устойчивост	С направеното през 2024 г. преразглеждане на Насоките е добавен акцент – да допринасят за устойчивостта и дългосрочното създаване на стойност на държавните предприятия. Тъй като това е нов принцип, очакванията са той да бъде подходящо имплементиран в националното законодателство за публичните предприятия чрез допълнение на ЗПП и/или ППЗПП, за да се насочи, унифицира и улесни неговото правилно разбиране и прилагане. Най-малкото трябва да бъде актуализирана Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, като се съобразят и новите моменти в националното законодателство с вече включена уредба в контекста на устойчивостта. Това се потвърждава от анотацията към глава VII - когато държавата има цели за устойчивост, тя като собственик „*следва да определи конкретни и амбициозни, свързани с устойчивостта очаквания за ДП, включително относно ролята на управителния съвет, оповестяването и прозрачността и отговорното бизнес поведение. Политиката на собственост следва изцяло да отчита отговорностите на ДП спрямо заинтересованите страни*“. Това включва идентифицирането на нововъзникващите рискове и използването на възможностите за подобряване на устойчивостта на неочаквани сътресения чрез приемането на по-устойчиви и издръжливи политики, стратегии и цялостни практики. Очакванията са ДП също да могат да играят решаваща роля за насърчаване на устойчивото развитие и улесняване на справедлив преход, включително чрез предоставяне или финансиране на нисковъглеродни алтернативи, да се придържат към стандарти за отговорно бизнес поведение, за да се справят, избегнат или смекчат всяко потенциално вредно въздействие върху околната среда и обществото. С промени от 2024 г. в ЗСч, произтичащи от Директива (ЕС) 2022/2464 по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта са въведени изисквания към предприятията за засилен анализ на социално-икономическото въздействие като резултат от икономическата дейност, поради което се разширява докладваната до момента

	нефинансова информация. Отчитаната във връзка с устойчивостта информация включва фактори в областта на опазването на околната среда, социалните права и правата на човека, както и управленските въпроси. Въвежда се задължение за включване в доклада за дейността на предприятията на ясно разграничим раздел с информация за въпросите по устойчивостта (отчет за устойчивостта) и др. Тези изисквания са в сила за предприятията от обществен интерес за отчетна година 2025 г., за останалите се отлага повече.

V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА на ДП УСЯ

На ДП УСЯ със закон са възложени дейности в изпълнение на публична политика в сектор Води. За изпълнението на основния си предмет на дейност комплексно управление на язовири - публична и частна държавна собственост съгласно чл. 139а, ал. 3 от ЗВ предприятието получава бюджетно финансиране от държавата. Приходите от стопанска дейност, когато има такива, се разходват за основния му предмет на дейност и за неговата издръжка, но като цяло са несъществена част от общия бюджет.

Съществена част от конкретните дейности по стопанисване на язовири и съоръжения са с икономически характер, извършват се от много други стопански субекти и тази дейност принципно би могла да бъде извършвана от частен оператор с цел печалба, когато получава плащане за извършеното от съответни възложители собственици или оператори на язовири. В случая собственик е държавата и тя осигурява средствата за управление на нейната собственост и за издръжката на предприятието чрез бюджетни субсидии, но не при условие да се формира печалба, каквато е забранена.

За да няма подчертан икономически характер, за конкретното ДП са въведени нормативноустановени изключения от общия ред и някои забрани, включително да не формира и не разпределя печалба, може да извършва дейности и да сключва сделки само във връзка с осъществяването на неговия предмет на дейност; не може да участва в търговски или граждански дружества; няма право да сключва договори за кредити с търговски банки и други финансови институции, освен ако за това има изрично решение на МС. В обратна посока са предвидени ограничения към трети лица, които са вид преференции за предприятието, основно с цел защита на предоставеното му за управление имущество, като за предприятието не може да се открива производство по несъстоятелност и срещу предоставеното му имущество - публична държавна собственост, не може да се насочва принудително изпълнение.

Предприятието не спазва съществена част от относимите изисквания на ЗПП и ППЗПП към публичните предприятия и към тези от тях, които изпълняват публични политики; установяват се особености на специалната уредба, включително начина на формиране на колективния управителен орган, които значително се отклоняват от ЗПП поради различна уредба в специалния закон и неприлагане в нужната степен на правилата на ЗПП в случаите, когато специалният закон не е уредил изрично нещо друго.

В резюме се правят следните изводи и заключения относно характера на дейността на предприятието:

- Дейността на ДП УСЯ не отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като се извършва при условия, при които не би могло

да работи частен оператор или каквото и да е капиталово търговско дружество на пазарен принцип и с цел печалба.

- По същество дейността на ДП УСЯ е с характер на управление на бюджетни средства за целите на изпълнение на основния предмет на дейност, който е свързан с публични политики.
- На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител от изискванията за класифициране на юридическите лица в сектор „Държавно управление“, предприятието се класифицира като **непазарен производител** в институционален сектор „Нефинансови предприятия“.
- По отношение на спазването на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия, ДП УСЯ отговаря като цяло на принципите за изпълнението на целите, с които е създадено, ненарушаване на конкуренцията на пазара и отговорен бизнес, но има и редица слабости и нужда от допълнителна работа и усилия за възприемане и реализиране на изискванията на ЗПП и ППЗПП, ако продължи да бъде със статут на публично предприятие.
- По начина, по който е формулиран в чл. 139а, ал. 3 и 4 от ЗВ и вписан предметът на дейност не е с изключителен характер, защото допълващите основния предмет дейности не са ограничени. Но с чл. 5, ал. 1 от ПУД на ДП УСЯ се прави допълнително ограничаване, което му придава характер по-скоро на изключителен, доколкото правото за допълнителни дейности и сделки е само във връзка с основния предмет на дейност. Това го лишава от принципната възможност да участва на пазара и да получава приходи от пазарно извършени дейности, съответно така не пречи на другите пазарни участници.
- Предприятието няма предоставени обекти и не извършва дейности от значение за националната сигурност.

От направения анализ на ДП УСЯ **се установява характер повече на публични функции и политики.** Това е така, защото дори в случаите на търговски по същество дейности, преобладават непазарни ограничения и рестрикции, поради което при съществуващите условия тази дейност не би могла да бъде изпълнявана от частен оператор с цел печалба.

VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП УСЯ

1. Представяне на становището на принципала

В АППК е получено писмо изх. № 12-00-213/21.03.2025 г. от министъра на икономиката и индустрията, с което за нуждите на актуализацията е представена актуална информация за ДП УСЯ и се изразява становище по поставени въпроси относно неговата дейност, характер и подход за преобразуване.

Подробно се обосновава позиция, че дейността на ДП УСЯ е в изпълнение на публични функции и политики и по същество основната дейност има характер на повече публични функции и политики. Като изхожда от дефиницията в Насоките на ОИСР за

икономическа дейност се счита, че „*ДП УСЯ не покрива критериите за „икономическа дейност“ и не може да реализира приходи, които да осигурят финансовата му автономност, а основната му роля е изпълнение на публични функции по отношение подобряване на техническото състояние на язовирите, язовирните стени и съоръженията към тях и осигуряване на безопасната им експлоатация. Дейността на ДПУСЯ е по-скоро с публичен характер и предприятието трудно може да реализира приходи, които да доведат до финансова автономност*.“ Излагат се и други доводи за това, че предприятието на следва да се преобразува в капиталово търговско дружество.Към настоящия момент, по силата на чл. 139б, ал. 5 от Закона за водите „*средствата и операциите на ДПУСЯ се включват в консолидираната фискална програма като средства и операции на други икономически обособени лица по чл. 13, ал. 4 от Закона за публичните финанси и не са част от държавния бюджет“. С оглед горното, към момента не съществува законова възможност ДП УСЯ да бъде реорганизирано в административна структура*.“

В изпълнение на програмата за преобразуване от 2022 г., Министерство на икономиката и индустрията е внесло за одобрение в МС график с конкретни действия и срокове, за преобразуването на ДПУСЯ, който е одобрен с РМС № 833 от 24 ноември 2023 г. Впоследствие, с РМС № 2 от 02 януари 2024 г., МС е одобрил проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за водите, който предвижда преобразуване на ДП УСЯ в административна структура - Изпълнителна агенция „Управление и стопанисване на язовири“, прекратяването му без ликвидация и заличаването му от Търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел като държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от ТЗ. Този законопроект не е приет.

2. Заключение за ДП УСЯ

От извършения анализ на уредбата, статута и дейността на ДП УСЯ от правна и финансово-икономическа страна се установяват следните основни обстоятелства:

- Няма национални, секторни или други стратегии и програми, определящи пряко ролята и значението на това ДП в система на органи и звена, отговарящи за провеждане, изпълнение или друго на такива стратегии, програми и планове. То може да бъде определено като помощен инструмент към министъра на икономиката и индустрията при осъществяване на компетенциите му по изпълнение на политиката на държавата в сектор „Води“ основно за предпазване от вредното им влияние.
- Предприятието осъществява основни дейности с търговски характер по същество, но при въведени съществени ограничения и забрани, включително ограничен предмет на дейност и забрана за формиране на печалба. Поради този подход за изкуствено изключване от пазара възможностите за пазарно поведение обективно са силно ограничени и това води до необходимост от преобладаващо в много голяма степен финансиране от държавата. Възможно обяснение е, че изначално е предвидено основно финансиране с публични средства, поради което са счетени за необходими такива забрани и ограничения, за да се лимитира негативния

ефект за конкуренцията от предоставените привилегии на този стопански субект. По-голямата част от ограниченията са въведени с подзаконов нормативен акт - правилник, приет от МС, а специалният закон забранява на предприятието да формира и разпределя печалба.

- За финансирането на ДП УСЯ със ЗВ изрично е предвидено към момента на неговото създаване включването в консолидираната фискална програма като средства и операции на други икономически обособени лица по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ, които не са част от държавния бюджет.
- Изпълнението на пряко възложените със закон дейности, финансирани от държавата, не изисква юридическото лице да бъде задължително със статут на ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, тъй като възлагането и изпълнението на публични дейности не зависи от правната форма.
- По отношение на спазването на принципите, заложени в Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия, за ДП УСЯ се установяват отклонения по отношение спазване на принципите за ненарушаване на конкуренцията на пазара, определяне и състав на управителния орган и отговорен бизнес.
- Предприятието се управлява от колективен управителен орган - УС, чийто председател е министър/заместник министър и е доминиран от членове - представители на министерства и на НСОРБ, липсват независими членове (освен, евентуално, изпълнителния директор); не се разграничава ролята на принципала и на председателя на УС; за определянето на членовете на УС, включително изпълнителния директор, няма критерии, свързани с професионална компетентност, образование и др. В тази част не е съобразена и не се прилага уредбата на ЗПП и ППЗПП поради различна уредба в специалния закон.

Следователно, дейността на ДП УСЯ по начина, по който е определена към момента със ЗВ и ПУД на ДП УСЯ, не е предимно икономическа дейност, която може да се осъществява от частен или какъвто и да е друг оператор с цел печалба, ако бъдат запазени въведените ограничения и рестрикции.

Предприятието е инструмент, чрез прякото възлагане на което на определени дейности и осигуряване на публично финансиране се делегират отговорности на държавата като собственик на язовири и съоръжения да ги управлява по начин, който да не създава рискове от вредното въздействие на водата. Възприетият подход в случая на ДП УСЯ не обосновава ефективност и ефикасност от дейността на предприятието и за разходването на съществен публичен ресурс. Това има характер на непазарно поведение, неравнопоставеност с други лица - собственици и ползватели на язовири и язовирни съоръжения, и е вид изкуствено създадено положение.

След като държавата преценява като предпочитана форма на управител на язовири – държавна собственост да е нетърговски субект, още повече че той по същество не извършва съществени ремонтни или други дейности по поддръжка, а реално възлага това

на външни лица и контролира изпълнението, тогава по-правилният подход е **предприятието да бъде реорганизирано в административна бюджетна организация,** реални стъпки за което са били предприети, включително има подготвен законопроект.

Б.6. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „НАЦИОНАЛНА КОМПАНИЯ ЖЕЛЕЗОПЪТНА ИНФРАСТРУКТУРА“ (ДП НКЖИ)

I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА

1. Актуално състояние

Видно от вписванията в ТРРЮЛНЦ по партидата на юридическото лице към 31.03.2025 г. са актуални следните обстоятелства:

Фирма - Държавно предприятие „Национална компания железопътна инфраструктура“

Изписване на чужд език - NATIONAL RAILWAY INFRASTRUCTURE COMPANY

ЕИК -130823243

Правна форма - Държавно предприятие

Седалище и адрес на управление - гр. София, бул. „Княгиня Мария-Луиза“, № 110

Предмет на дейност - Осигуряване използването на железопътна инфраструктура от лицензирани превозвачи при равнопоставени условия; извършване на дейности по развитието, ремонта, поддържането и експлоатацията на железопътната инфраструктура; събиране на инфраструктурни такси в размер, определен от Министерския съвет, по предложение на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията; разработването на графиците за движение на влаковете, съгласувано с превозвачите, а за пътническите превози - и с общините; управлението на влаковата работа в железопътната инфраструктура при спазване на изискванията за безопасност, надеждност и сигурност; приемането на заявките на превозвачите за получаване на капацитет от железопътната инфраструктура за извършване на превоз при публично обявяване на капацитета на железопътната инфраструктура и предоставяне на достъп при условията предвидени в Закона за железопътния транспорт; приемането и изпълнението на заявките на превозвачите за получаване на капацитет от железопътната инфраструктура във връзка с изпълнение на възложените им задължения за извършване на обществени превозни услуги; изготвянето, поддържането и съхраняването на регистър, съдържащ данни за земята и обектите на железопътната инфраструктура; осъществяването на инвестиционната политика при модернизацията на железопътната инфраструктура; разпределянето на тягова електрическа енергия за влакови нужди по електрифицираните железопътните линии.

Основна дейност по НКИД - Група по НКИД: 5221; Клас по НКИД: Експлоатация на инфраструктурата в сухопътния транспорт

Управление - Управителен съвет в състав: Александър Веселинов Вецков, Тодор Василев Василев и Йордан Евгениев Върбанов

Управител[170]- Александър Веселинов Вецков

Начин, по който се определя мандатът: Съгласно т. 3 от Заповед №ПД-13/17.01.25 г. на МТС до провеждането на конкурсна процедура

Собственик - Министерство на транспорта[171]

Стойност на имуществото, предоставено от държавата - 100 000 000 лв.

Няма вписани клонове[172].

2. Основни характеристики

Правна форма и статут

Държавно предприятие „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (наричано ДП НКЖИ, само ДП или предприятието) е юридическо лице със статут на държавно предприятие по смисъла на чл. 62, ал. 3 от ТЗ, създадено със специалния Закон за железопътния транспорт (ЗЖТ)[173], чиято уредба по отношение на ДП е детайлизирана с подзаконов нормативен акт – Правилник за устройството и дейността на Държавно предприятие „Национална компания „Железопътна инфраструктура“[174] (ПУД на ДП НКЖИ). Регистрирано е с решение на Софийския градски съд № 1 от 15 януари 2002 г. по ф.д. 23/2002110, впоследствие преregистрирано в търговския регистър и понастоящем партидата му е в ТРРЮЛНЦ.

Предприятието е създадено при прекратяването на Национална компания „БДЖ”, чиито активи са разделени между НКЖИ и превозвача - еднолично акционерно дружество БДЖ. Съгласно § 4 от ПЗР на ЗЖТ новосъздадената НКЖИ е правоприемник на прекратената НК БДЖ и поема съответната част от активите и пасивите ѝ по баланса към 30 ноември 2001 г. в частта ѝ, която се отнася до железопътната инфраструктура. ДП НКЖИ има дъщерно дружество „Трен“ ЕООД, което е самостоятелно юридическо лице – капиталов търговец с едноличен собственик на капитала ДП НКЖИ, поради което ДП съставя консолидиран ГФО.

ДП НКЖИ е със статут на „публично предприятие“ по смисъла на чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗПП.

Категоризирано е като „голямо“ предприятие по чл. 19, ал. 1, т. 4 от ЗСч съгласно посоченото по неговата партида в Електронния регистър на публичните предприятия, воден от АППК. То прилага национални стандарти за финансово отчитане.

ДП НКЖИ е предприятие от обществен интерес по смисъла на § 1, т. 22, б. „з“ от ДР на ЗСч.

Управление и представителство

Органите на управление на ДП НКЖИ и техните правомощия са законовоустановени (чл. 11 от ЗЖТ). Органите на управление са:

[170] Длъжността е генерален директор, който представлява предприятието съгласно чл. 20, ал. 1, т. 4 от ЗЖТ
[171] Не е отразено актуалното наименование Министерство на транспорта и съобщенията
[172] Предприятието има регионални поделения
[173] Обн., ДВ, бр. 97 от 2000 г., последно изм. и доп. бр. 11 от 2021 г.
[174] Издаден от министъра на транспорта, обн., ДВ, бр. 39 от 2009 г., последно изм. бр. 95 от 2022 г.

1. министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията[175];
2. управителният съвет (УС) в състав 3 членове с мандат 5 г.;
3. генералният директор.

Министърът провежда общата транспортна политика на държавата в областта на изграждането, поддържането, развитието и експлоатацията на железопътната инфраструктура и осъществява дадените му със закона правомощия, свързани с дейността на ДП НКЖИ. Той назначава членовете на УС и генералния директор и сключва/прекратява договорите за управление с тях.

Компетентностите на УС са посочени неизчерпателно в чл. 15 от ЗЖТ и включват: приема годишния счетоводен отчет, прави предложения до министъра за вземане на решения от негова компетентност, упражнява правата по притежаваните от компанията дялове и акции от търговски дружества, взема решения за продажба или за ликвидация на ДМА, за учредяване на вещни права и за отдаване под наем на движими или недвижими вещи, приема проект на годишна програма за изграждане, поддържане, ремонт и експлоатация на железопътната инфраструктура и я предлага на министъра за утвърждаване, приема бизнес план за дейността за следващата година и др.

Генералният директор организира, ръководи и контролира цялостната дейност и представлява предприятието, сключва договори за извършване на предоставяните услуги; утвърждава графика за движение на влаковете, включително оперативните промени в него; одобрява вътрешните правила и процедури за функциониране и управление на дейностите; се отчита за своята дейност пред УС и пред министъра.

Изисквания към членовете на УС и основания за предсрочно прекратяване на мандат

Със ЗЖТ са определени следните изисквания към членовете на УС:

- не могат да извършват от свое или от чуждо име конкурентна дейност, да бъдат в договорни отношения с други предприятия, дружества и сдружения със сходен предмет на дейност;
- не може да бъде член на УС лице, което е осъждано за престъпление от общ характер или е съпруг или роднина по права или по съребрена линия до четвърта степен и по сватовство до трета степен включително с друг член на органите на управление на ДП НКЖИ;
- са длъжни да пазят търговската тайна и търговския престиж на предприятието.

Съгласно чл. 13, ал. 2 от ПУД на ДП НКЖИ лице в трудовоправни отношения с предприятието може да бъде член на УС.

Член на УС:

- може да бъде освободен преди изтичане на срока при нарушаване разпоредбите на закона, при неизпълнение на икономическите показатели или на други условия, предвидени в договора за управление;

[175] Актуалното наименование е министър на транспорта и съобщенията

- се освобождава предсрочно, когато: лицето не отговаря на изискванията на чл. 13, ал. 3 и 4 от ЗЖТ; нарушава или не изпълнява условията, предвидени в закона или в договора за управление; е подадена писмена молба за освобождаване; по решение на министъра с 1-месечно предизвестие.

Към определените със закона основания за предсрочно прекратяване са добавени и други в чл. 15, ал. 2 от ПУД на ДП НКЖИ: по взаимно съгласие на страните; в случай на смърт или поставяне под запрещение; поради фактическа невъзможност на лицето да изпълнява задълженията си, продължила повече от 60 дни.

Видно е, че генералният директор не се определя от членовете на УС, а от принципала. Посочените съгласно специалния закон изисквания към членовете на УС и основанията за предсрочно прекратяване на договорите за управление не съответстват в нужната степен на определените със ЗПП и ППЗПП.

Организационна структура

Съгласно чл. 26 от ПУД на ДП НКЖИ структурата на предприятието е двустепенна и включва:

1) централно управление (ЦУ), което осъществява административно, финансово, правно и материално осигуряване и контрол на дейността на предприятието;
2) регионални поделения, които не са клонове, по чл. 50 от правилника: Управление движението на влаковете и гаровата дейност - София; Управление движението на влаковете и гаровата дейност - Пловдив; Управление движението на влаковете и гаровата дейност - Горна Оряховица; Железопътна секция - Враца; Железопътна секция - Горна Оряховица; Железопътна секция - Пловдив; Железопътна секция - София; Железопътна секция - Бургас; Железопътна секция - Шумен.

В предприятието са обособени и самостоятелни поделения Електроразпределение, Сигнализация и телекомуникации и Център за професионална квалификация.

ЦУ на предприятието има вътрешна структура съгласно чл. 29 от правилника и подробно посочени функции на всяко от звената. Регионалните поделения имат значителна самостоятелност, в т.ч. водят самостоятелно счетоводство и съставят отделни финансови отчети по ЗСч, те са с подробно определени функции в ПУД на предприятието.

Контрол

По отношение дейността на ДП НКЖИ се осъществява вътрешен и външен контрол от различни звена и институции.

На първо място вътрешният контрол се осъществява чрез правомощията на неговите органи и йерархичната им структура: министърът, който одобрява годишния счетоводен баланс и отчет на предприятието, одобрява или разрешава редица въпроси от негова компетентност, назначава и прекратява договорите с членовете на УС и др.; УС, който осъществява контрол върху средствата на предприятието и изпълнението на възложените му дейности, върху дейността на генералния директор и др.; генералният директор, който ръководи, организира и контролира изпълнението на цялостната дейност на ДП НКЖИ и се отчита пред УС и министъра, ръководителите на регионалните поделения и

специализирани звена отговарят за дейността на съответното поделение/звено пред генералния директор.

ДП НКЖИ е организация от публичния сектор, в която се упражнява вътрешен контрол в изпълнение на ЗФУКПС и на ЗВОПС за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност при осъществяване на всички дейности и процеси. На пряко подчинение на генералния директор е отдел „Финансов контрол и вътрешен одит“, който осъществява дейността по вътрешен одит чрез изпълнение на одитни ангажименти за даване на увереност и консултиране, свързани с оценка на: процедури за възлагане на обществени поръчки; управлението на инвестиционните проекти; управлението на финансовите средства за поддържане (експлоатация) на основните средства и активите на предприятието; изпълнението на изискванията на СФУК; управлението на човешките ресурси и отчетността на труда; отдаването под наем и продажбата на недвижими имоти и движими вещи; звена, структури, програми, дейности и процеси в предприятието; проверява и оценява съответствието на дейностите със законодателството, вътрешните актове и договори и т.н.

В предприятието има финансов контрольор, който е на пряко подчинение на генералния директор и извършва предварителен контрол за законосъобразност преди поемане на задължението в съответствие с действащите нормативни актове, на всички документи и действия преди поемане на разхода, следи за спазване на принципите за добро финансово управление и прозрачност и др.

Съгласно чл. 107 от ЗНФОИСУ във всяко предприятие от обществен интерес се създава одитен комитет - това в случая се отнася изрично за ДП НКЖИ.

Форма на външен контрол е извършването на одит от регистриран одитор за заверка на годишния счетоводен баланс и отчет.

Външен контрол като последващ такъв се осъществява от специализираните контролни органи, основно АДФИ, Сметната палата, НАП и др. съобразно техните компетентности.

Публикувано е извлечение от Одитен доклад на СП № 0600101217 за извършен одит на ДП НКЖИ[176] за 2-г. период 2015-2016 г., извършен през 2017 г. Извлечението е оповестено с Решение на СП № 139 от 16.05.2023 г. и е дадена връзка към одитния доклад без частите, изпратени на Прокуратурата на РБ. Тогава са констатирани някои слабости и нарушения в одитираните области, свързани с управлението, имотите, обществените поръчки и др., но тъй като е за период от преди почти 10 г. вероятно констатациите и препоръките са съобразени.

Имущество

ДП НКЖИ управлява имущество - публична и частна държавна собственост, предоставено от държавата с решение на МС за изпълнението на предмета му на дейност (чл. 9, ал. 4 от ЗЖТ и чл. 6, ал. 1 от ПУД на ДП НКЖИ). Съгласно вписаното в ТРРЮЛНЦ предоставеното от държавата имущество е на стойност 100 млн. лева. Основна част от предоставените имоти и обекти са земи и разположената върху тях

[176] https://www.bulnao.government.bg/bg/oditna-dejnost/dokladi/

железопътна инфраструктура.

Ограничения за дейността на предприятието и към трети лица

Към ДП НКЖИ са въведени със специалната нормативна уредба някои ограничения, с които се цели да не се нарушава конкуренцията в този сектор и са пряко свързани с неговата дейност и качеството му на управител на жп инфраструктурата, а именно:

- не може да извършва по занятие железопътен превоз, освен за технологични нужди (чл. 10, ал. 4 от ЗЖТ);

- не може да участва в търговски дружества, които по занятие извършват железопътен превоз (чл. 10, ал. 5 от ЗЖТ);

- няма право да предоставя заеми на железопътни предприятия, съответно такива предприятия нямат право да предоставят заеми на ДП НКЖИ (чл. 10, ал. 6 от ЗЖТ);

- не може да прехвърля дейностите по чл. 10, ал. 1, т. 3-7 от ЗЖТ, които са определени като основни функции на НКЖИ и управителят на железопътната инфраструктура има организационна и управленска независимост по отношение на тези функции (чл. 10, ал. 2 и 3 от ЗЖТ).

Важно е да се посочи, че по силата на закона ограниченията по чл. 10, ал. 4, 5 и 6 от ЗЖТ, предвидени за ДП НКЖИ, се прилагат и за концесионер, когато е управител на инфраструктурата при възложена концесия (виж чл. 25, ал. 5 от ЗЖТ).

На подзаконово ниво с ПУД на предприятието, издаден от министъра, са въведени забрани и ограничения към трети лица в защита на предприятието/предоставеното имущество (чл. 6, ал. 2 и 3 от ПУД на ДП НКЖИ), като:

- срещу имуществото - публична държавна собственост, предоставено на предприятието, не може да се насочва принудително изпълнение;

- срещу предприятието не може да се открива производство по несъстоятелност;

- пряко е предоставено за ползване имущество – публична и частна държавна собственост на значителна стойност във връзка с извършваната от него дейност, както и е определено за изпълнение на изключителни дейности чрез пряко възложени със закон изключителни права на управител на жп инфраструктура.

II. НОРМАТИВНА УРЕДБА

В своята дейност ДП НКЖИ се ръководи от действащото национално законодателство при водещата роля на ЗЖТ, както и от множество международни правни актове, включително актове на правото на ЕС в областта на транспорта и сектора на железопътната инфраструктура и транспорт.

1. Общо представяне на специалния закон

ЗЖТ е специален закон по отношение на ТЗ и ЗПП. Съгласно чл. 1 с него се определят условията и реда за изграждане, поддържане, развитие и експлоатация на железопътната инфраструктура, изискванията за безопасност и оперативна съвместимост, както и

взаимоотношенията между превозвачи и клиенти при предоставяне на железопътни превозни услуги. Обектите на железопътната инфраструктура и земята, върху която са изградени или която е предназначена за изграждането им, са публична държавна собственост, а ползването им се осъществява от НКЖИ или от търговци, на които е възложена концесия. Нови обекти на железопътната инфраструктура могат да се изграждат само върху земи - публична държавна собственост. Железопътната инфраструктура се стопанисва и управлява съобразно предназначението ѝ за нуждите, за които е предоставена. Обектите на железопътната инфраструктура със стопанско предназначение, които не са пряко свързани със системите за управление и сигурност на движението, могат да се отдават под наем по реда на ЗДС, при условие че не се нарушава безопасността на движението (чл. 3 от ЗЖТ).

Институционалната рамка на закона е сложна и определя компетентности на редица органи и субекти, в т.ч.:

- Отрасловият министър на транспорта и съобщенията, който провежда държавната политика в железопътния транспорт (чл. 5, ал. 1 от ЗЖТ);
- Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“, която осъществява координацията и контрола на дейността в областта на железопътния транспорт и е регулаторен орган в тази област (чл. 6 от ЗЖТ);
- Създаденото със специалния закон ДП НКЖИ, което е основен управител на железопътната инфраструктура с редица правомощия и дейности.

Правилата досежно статута и устройството на ДП НКЖИ се съдържат в чл. 9 - 24 от ЗЖТ, както и в отделни разпоредби от закона, който делегира детайлизирането им в правилник.

2. Дейности, функции и финансиране на ДП НКЖИ

ДП НКЖИ е основен управител на железопътната инфраструктура.

За изпълнението на предмета на дейност предприятието управлява предоставеното му от държавата имущество - публична и частна държавна собственост.

Особеност за това ДП е въведеното ограничение към част от предмета на дейност, определени като „основни функции“, а именно забрана за „прехвърляне“ на други лица, т.е. законът изисква те да бъдат изпълнявани само от ДП НКЖИ и за тях то има вид монополно положение[177] – изключителни права - това са дейностите по чл. 10, ал. 1, т. 3-7 от ЗЖТ: определяне и събиране на инфраструктурните такси от лицензираните железопътни превозвачи в съответствие с методика, приета от МС по предложение на министъра; разработване на графиците за движение на влаковете, съгласувано със заявителите, а за пътническите превози - и с общините; управление на влаковата работа в железопътната инфраструктура при спазване на изискванията за безопасност, надеждност и сигурност; приемане на заявките на заявителите за получаване на капацитет от

[177] С чл. 18, ал. 4 от Конституцията е дадена правна възможност със закон да се установи държавен монопол върху „железопътния транспорт“, но със ЗЖТ не се установява държавен монопол, тъй като е предвидена възможност и за други лица, които да бъдат управител на жп инфраструктурата, при възлагане на концесия.

железопътната инфраструктура за извършване на превоз при публично обявяване на капацитета на железопътната инфраструктура и предоставяне на достъп при условията, предвидени в закона; приемане и изпълнение на заявките на заявителите за получаване на капацитет от железопътната инфраструктура във връзка с изпълнение на възложените им задължения за извършване на обществени превозни услуги. По отношение на тези функции управителят на железопътната инфраструктура има организационна и управленска независимост.

Определеният в чл. 10, ал. 1 от ЗЖТ предмет на дейност на предприятието не е изключителен по характер, тъй като то може да извършва и други дейности, които подпомагат, съпътстват и/или допълват основния предмет на дейност и не са забранени със закон, т.е. има правна възможност да извършва всичко незабранено със закон, в т.ч. със ЗЖТ.

Предприятието организира дейността си в съответствие с 5-годишен договор с държавата[178] по чл. 25, ал. 1 от ЗЖТ, 10-годишна програма за развитие на железопътния транспорт и на железопътната инфраструктура по чл. 27 от ЗЖТ, петгодишните и годишните програми за изграждане, поддържане, ремонт, развитие и експлоатация на железопътната инфраструктура по чл. 28 от ЗЖТ и чл. 8, ал. 1 от ПУД на ДП НКЖИ.

За ДП НКЖИ е приложена разпоредбата на чл. 156 от ЗПФ за включване в СЕБРА и единната сметка, което не води до придобиването на статут на бюджетна организация по смисъла на § 1, т. 5 от ЗПФ, то е включено в консолидираната фискална програма по ЗПФ.

В чл. 25 от Закона за държавния бюджет за 2024 г. по бюджета на Министерството на транспорта и съобщенията за същата 2024 г. са предвидени субсидии и други текущи трансфери за нефинансови предприятия, като по т. 1.2.1.2 за ДП НКЖИ са посочени над 350 млн. лв.

Предприятието е бенефициент по Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура" (ОПТТИ) 2014-2020 г., Програма „Транспортна свързаност" (ПТС) за периода 2021-2027 г. и Механизма за свързване на Европа, които средства също са с публичен характер и за тяхното предоставяне и разходване се спазват стриктни правила и се упражнява контрол на няколко нива, включително наднационален.

При ДП НКЖИ балансът на приходи и разходи не е пазарен, а е за сметка на публични приходи основно от такси и бюджетни трансфери. Налице е преобладаващо бюджетно, а не пазарно осигуряване на приходно-разходна балансираност. Съгласно доктрината „***Таксите, които събират държавните предприятия, са типични финансови приходи, уредени по властнически начин***. *Услугите на предприятията не се ползват на договорна основа. Ползвателите на услугите на тези предприятия са нормативно задължени да ги заплащат, а органите на предприятията са оправомощени да ги*

[178] Действащият договор за периода 2021-2025 г. е публикуван на интернет страницата на ДП НКЖИ - https://www.rail-infra.bg/bg/325

събират.“[179]

Поради това при изпълнение на възложените му по закон функции ДП НКЖИ финансира своята дейност чрез изрично определени приходоизточници и ги разходва за изпълнение на дейностите, определени също в закона, видно от следващата таблица, *без отразеното по редове в двете колони да има съдържателен паралел на приход - разход*.

Таблица 6.1. Приходи и разходи на ДП НКЖИ

Финансиране на дейностите по поддържането и експлоатацията на жп инфраструктура (чл. 26, ал. 1 от ЗЖТ) – <u>приходи от:</u>	**Разходване на средствата (чл. 26, ал. 2 от ЗЖТ и чл. 10, ал. 2 ПУД на ДП НКЖИ), с изкл. на инфраструктурните такси* - <u>разходване за</u>:**
държавния бюджет	изграждане, развитие и експлоатация на железопътната инфраструктура
инфраструктурните такси по чл. 35 от ЗЖТ	погасяване на получени кредити, вкл. получени от НК БДЖ до влизането в сила на ЗЖТ, в частта за финансиране на инфраструктурата
приходите от търговската дейност на управителя на инфраструктурата	осигуряване безопасността на превозите по железопътната инфраструктура
кредити	издръжка на предприятието
средства по програми на ЕС	
приходи от услуги по ценова листа	

* Приходите от инфраструктурни такси се разходват изцяло за поддържането на жп инфраструктура съгл. чл. 35, ал. 5 от ЗЖТ.

В чл. 2, ал. 3 от действащия 5-г. договор с държавата изрично е казано, че държавата не финансира допълнителни и спомагателни услуги, за които цените са формирани на база пълните разходи.

ДП НКЖИ като основен управител на националната железопътна инфраструктура предоставя нейното използване от лицензирани железопътни предприятия при равнопоставени условия, което се урежда с писмен договор за достъп и използване на железопътната инфраструктура (чл. 33, ал. 1 от ЗЖТ).

ДП изготвя ежегодно референтен документ на железопътната мрежа, който съдържа параметрите за експлоатация на железопътната инфраструктура, параметрите на съоръженията по нея, включително защитните съоръжения, информация за условията за достъп до нея и обслужващите съоръжения, приложимите инфраструктурни такси и цени за услуги по ценова листа, принципите и критериите за разпределение на капацитета, ограниченията при ползването на инфраструктурата, сроковете и процедурите за подаване на заявките за получаване на капацитет и други (чл. 23 и чл. 35, ал. 4 от ЗЖТ). Последният такъв за 2025-26 г. е публикуван[180] на интернет страницата на ДП НКЖИ.

Получените приходи от инфраструктурни такси се разходват изцяло за поддържането на железопътната инфраструктура, като се покриват разходите на управителя на инфраструктурата, извършени за осъществяването на превозите от железопътните

[179] Вж **Димитров, В.** Финансово право. Второ издание. София, Сиела Норма АД, 2024, с.381. Тези коментари са относими и към ДППИ и ДП РВД, които също имат приходи от такси от ползватели

[180] https://www.rail-infra.bg/bg/392

превозвачи (чл. 35, ал. 5 от ЗЖТ). Тази разпоредба изрично подчертава целевото разходване на инфраструктурните такси – „*за изчерпателно изброени в съответните закони разходи.... доколкото всяко държавно предприятие осъществява държавна функция или има монополен, изключителен предмет на дейност, обвързването на таксите като приход с финансирането на разходите по изключителната дейност на съответното предприятие също може да се окачестви тук като прилагане на фондовото начало*."[181]

Оперативната дейност на ДП НКЖИ е свързана с поддържането и развитието на предоставената от държавата железопътна инфраструктура, управление на движението на влаковете и управление на предоставената публична и частна държавна собственост.

Други моменти в зависимост от спецификата на предприятието

Предприятието не извършва дейност при условията на държавен монопол, какъвто Конституцията не предвижда за железопътната инфраструктура, но има изключителни права (монополен характер) за изпълнение на възложените само на него дейности и изпълнението на функциите, с които само то е натоварено като основен управител на жп инфраструктура.

Извършването на възложената му със закон дейност има характер на обществена услуга, то изпълнява публични дейности в обществен интерес, за което получава финансиране с публични средства. ДП НКЖИ е изрично определено за предприятие от обществен интерес по смисъла на § 1, т. 22, б. „з" от ДР на ЗСч.

При проверка на ПМС № 181 от 20 юли 2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност, в раздел VII. Сектор „Транспорт", т. 1 Стратегически дейности е определена подточка 1.2 „Осъществяване на железопътен транспорт, в т. ч. дейностите, осъществявани от НКЖИ и „Български държавни железници"-ЕАД и т. 2 Стратегически обекти, в подточка 2.6. Железопътни възли - София, Пловдив, Горна Оряховица, Варна и Русе.

В Списък на секторите с критична инфраструктура в Република България – Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за реда, начина и компетентните органи за установяване на критичните инфраструктури и обектите им и оценка на риска за тях[182], в сектор „Транспорт" е посочен подсектор 2 „Железопътен транспорт и железопътна инфраструктура", ведомство МТИТС. Въпреки че в случая ДП НКЖИ не е изрично посочено, неговата дейност е пряко свързана с този подсектор основно в частта железопътна инфраструктура.

ДП НКЖИ е посочено от НСИ[183] под т. 1 в списъка на юридическите лица, контролирани от държавата и от общините, които са включени в сектор „Държавно управление" съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 година.

---

[181] Цитатът е от посочения източник **Димитров, В.** Финансово право.
[182] Приета с ПМС № 256 от 17.10.2012 г., обн., ДВ, бр. 81 от 2012 г., последно изм. бр. 27 от 2016 г.
[183] Съгласно писмо изх. № 0704-201Н2/06.02.2024 г. на НСИ, публикувано на интернет страницата на МФ https://www.minfin.bg/bg/948

Генералният директор в качеството му на представляващ ДП НКЖИ прилага ЗОП като секторен възложител.

III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП НКЖИ

1. Характер на дейността от правна страна

ДП НКЖИ е създадено на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ със ЗЖТ през 2002 г., поради което се явява заварено от разпоредбите на ЗПП, респективно към него е приложим § 2 от ПЗР на ЗПП. Специалният ЗЖТ не е сред законите, изменени с ПЗР на ЗПП за привеждане в съответствие с новите правила.

Определяне на преобладаващия характер на дейността на ДП НКЖИ е направено за целите на Политиката за участието на държавата в публичните предприятия и списък приложение 1, като същото е класифицирано като предприятие от група Б - предприятия, осъществяващи предимно публични функции и политики, и по-конкретно подгрупа Б2 - предприятия, една част от които се финансират изцяло от държавата, друга част се финансират от държавата и от приходите от собствената им дейност, и/или от приходи, определени със специални закони, а трета част – от приходите от собствената им дейност и/или от приходи, определени със специални закони. По отношение на ДП НКЖИ приложима е втората хипотеза - то се финансира от държавата, от приходи от собствена дейност и/или от приходи, определени със специален закон.

Нормативно установеният предмет на дейност на ДП НКЖИ е определен в чл. 10 от ЗЖТ и съществена част от него е свързана с изпълнение на възложените му дейности на управител на железопътната инфраструктура. Развитието на железопътния транспорт като транспорт с по-малко негативно въздействие върху околната среда е приоритет на националната транспортна политика. Усилията са насочени към изграждане на модерна, оперативно съвместима железопътна инфраструктура. Изпълнението на големите инфраструктурни железопътни проекти подкрепя икономическия растеж на регионите, националната и международна свързаност на страната.

ДП НКЖИ е нарочно създаден субект като един от значимите инструменти за осъществяването на държавната политика в сектора на железопътните транспорт и инфраструктура, който съчетава осъществяването на дейности с публичен и със стопански характер.

Изрично следва да се посочи, че в цитираната по-горе **Политика за управление на Република България за периода 2025-2029 г.** са определени основните приоритети, цели и мерки на правителството, сред които е формулиран приоритет: Модернизация на страната и развитие на транспортната инфраструктура и цел: Инвестиции в пътна и железопътна инфраструктура. Детайлизирани са няколко мерки, сред които: Сключване на нов договор между държавата и Национална компания „Железопътна инфраструктура“ за осигуряване на дългосрочно финансиране за изграждане, поддържане, развитие и експлоатация на железопътната инфраструктура за периода 2026-2030, както и Разработване на нов Национален транспортен модел, който да послужи за подготовката на нова Интегрирана транспортна стратегия и др. С това безспорно се подчертава ролята на ДП НКЖИ като основен фактор за изграждането,

поддържането, развитието и експлоатацията на железопътната инфраструктура и през следващия 4-годишен период.

Предприятието отговаря на изискванията на относимите актове на правото на ЕС в областта на управлението и развитието на железопътната инфраструктура и прилага съответните правила.

Съгласно Директива 2012/34/ЕС[184] няма ограничение и изрично изискване за правната форма на управителя на железопътната инфраструктура и държавите членки имат право да изберат най-подходящата правна форма съобразно местното законодателство и нуждите на обществото и пазара, като спазват предвидените в акта правила. Важни в случая са изискванията и ограниченията в чл. 7 от тази директива по отношение на отварянето на пазара на вътрешни услуги за железопътни пътнически превози и към управителите на железопътна инфраструктура, във връзка с което държавите членки гарантират, че: управителят на инфраструктура отговаря за експлоатацията, поддръжката и обновяването на мрежата и изпълнява възложените му функции, свързани с развитието на железопътната инфраструктура на тази мрежа, в съответствие с националното право; никое друго юридическо лице във вертикално интегрираното предприятие не упражнява решаващо влияние върху решенията, вземани от управителя на инфраструктура във връзка с основните дейности; членовете на надзорния съвет и на управителния съвет на управителя на инфраструктура и ръководителите, които са на тяхно пряко подчинение, работят безпристрастно и тяхната безпристрастност не е повлияна от никакви конфликти на интереси; управителят на инфраструктура е организиран като субект, който е правно отделен от всякакво железопътно предприятие, а при вертикално интегрираните предприятия - от всяко друго юридическо лице в рамките на предприятието; едни и същи физически лица не могат да бъдат едновременно избрани или назначени за: а) членове на УС на управител на инфраструктура и членове на УС на железопътно предприятие; б) служители, отговорни за вземането на решения във връзка с основните функции, и членове на УС на железопътно предприятие; в) ако има надзорен съвет — членове на надзорния съвет на управител на инфраструктура и членове на надзорния съвет на железопътно предприятие; г) членове на надзорния съвет на предприятие, което е част от вертикално интегрирано предприятие и което упражнява контрол едновременно над железопътно предприятие и над управител на инфраструктура, и членове на управителния съвет на този управител на инфраструктура. При вертикално интегрирани предприятия членовете на УС на управителя на инфраструктура и лицата, отговорни за вземането на решения във връзка с основните функции, не получават никакво възнаграждение, свързано с резултатите, от което и да било друго юридическо лице в рамките на вертикално интегрирано предприятие, нито получават премии, непосредствено свързани с финансовите резултати на определени железопътни предприятия, но може да се предлагат стимули, свързани с цялостната ефективност на

[184] Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство (*преработен текст с изменения*) (ОВ L 343, 14.12.2012 г., стр. 32)

железопътната система и т.н. Тези важни правила са изцяло относими и приложени съответно към ДП НКЖИ.

Тук се изследва характерът на дейността с оглед базовия критерий по § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП - държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ да не извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба. Стремежът е да се направи разграничение и определяне, доколкото това е възможно, дали съответната дейност има преобладаващо търговски характер или преобладаващо публичен характер и политики.

Дейностите по-долу са определени съгласно чл. 10, ал. 1 от ЗЖТ, ПУД на ДП НКЖИ, вписаният в ТРРЮЛНЦ основен предмет на дейност и писмо рег. № 07-00-128/27.03.2025 г. на министъра на транспорта и съобщенията. Предвид специфичния предмет и неразривната свързаност при извършване на дейността не може да се извърши пълно и еднозначно количествено и предметно разграничение някои дейности и характеристики имат смесен комплексен характер, поради което определянето на преобладаващ характер е в известна степен условно.

Таблица 6.2. Характер на дейността на ДП НКЖИ

Дейност[185]/ характеристика	**Обосновка**
Осигуряване използването на железопътна инфраструктура от лицензирани превозвачи при равнопоставени условия – т. 1	Дейността е с преобладаващо публичен характер, обусловена от ролята на ДП НКЖИ при изпълнението на държавната политика в отрасъл транспорт, сектор железопътен транспорт. Тя е задължение, предприятието няма право на преценка и отказ, ако превозвачът отговаря на изискванията и са налице предпоставките. Съгласно ЗЖТ жп превозвачи имат право на достъп до железопътната инфраструктура и до обслужващите съоръжения за извършване на всички видове железопътни услуги за превоз на пътници и товари при справедливи, недискриминационни и прозрачни условия. За да се упражни тяхното право е създадено задължение на управителя на жп инфраструктура да осигури достъп и нейното използване, при спазване на правила за приоритети и др. Услугите, които НКЖИ предоставя на железопътните превозвачи, са посочени в Наредба № 41 от 27.06.2001 г. за достъп и използване на железопътната инфраструктура. Таксите и цените за съответните услуги са нормативно определени и се регулират от европейското (Директива 2012/34/ЕС) и национално (чл. 35 от ЗЖТ) законодателство. Отношенията се урежда чрез писмен договор за достъп и използване на жп инфраструктура, след представяне на лицензия, вкл. приложението към нея относно финансово покритие на гражданската отговорност съгласно Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/171[186] и сертификат за безопасност. Условията на договора трябва да са недискриминационни и прозрачни, и се съгласуват с ИА „ЖА“. Разходите, генерирани по тази дейност са обичайни за дейността, участват във формирането на таксите и се покриват от приходите. Финансирането на дейността е от приходи от такси по чл. 35 от ЗЖТ. Събират се такси за пакета за минимален достъп и за достъп до инфраструктура, която свързва обслужващи съоръжения, които се определят на равнището на преките разходи, направени за извършването на влаковата услуга. Приходите от таксите за достъп и използване се използват единствено и само за текущо

[185] Изброяването на дейностите в тази таблица е в поредността по чл. 10, ал. 1 от ЗЖТ

[186] Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/171 на Комисията от 4 февруари 2015 г. относно някои аспекти на процедурата за лицензиране на железопътни предприятия (ОВ, L 29/3 от 5 февруари 2015 г.)

	поддържане и не могат да покриват други оперативни/постоянни разходи за цялата мрежа на управителя на железопътната инфраструктура. От 2019 г. в съответствие с чл. 31, параграф 3 от Директива 2012/34/ЕС използването на електрозахранващо оборудване за задвижваща електроенергия е елемент от пакета за минимален достъп и за достъп до инфраструктура, която свързва обслужващите съоръжения.
Извършване на дейности по развитието, ремонта, поддържането и експлоатацията на железопътната инфраструктура – т. 2	Дейност с преобладаващо търговски характер, какъвто би имала, ако се изпълнява от друг управител на жп инфраструктура, напр. концесионер, при пазарни условия. ДП НКЖИ не е задължено да изпълнява пряко и самостоятелно тези дейности, поради което извършва множество възлагания на строителство, доставки и услуги на трети лица чрез процедури по ЗОП.
Определяне и събиране на инфраструктурните такси от лицензираните железопътни превозвачи в съответствие с методика, приета от Министерския съвет по предложение на министъра - т. 3	Това е дейност, определена като основна функция, вменена само на ДП НКЖИ и то не може да я преотстъпва на друг съгласно забраната в чл. 10, ал. 2 от ЗЖТ. Видно е, че дейността се състои от две правомощия - предприятието: а/ да определя таксите в съответствие с методика на МС – това е изцяло властническо правомощие, принципно е публична дейност, присъща на държавата и извършвана чрез държавни органи; инфраструктурните такси не се определят самостоятелно от НКЖИ на пазарен принцип, а са залегнали в методика, приета от МС по предложение на МТС; б/ да събира таксите от жп превозвачите в своя полза, с което се формира важен финансов приход за предприятието. Каза се, че законът – чл. 35, ал. 5 изрично задължава приходите от такси да се разходват целево за поддържането на железопътната инфраструктура, т.е. предприятието няма право на преценка и да насочва такива средства за други цели, дори да може да обоснове целесъобразност и рентабилност на такова друго разходване.
Разработване на графиците за движение на влаковете, съгласувано със заявителите, а за пътническите превози - и с общините – т. 4	Това е организационно-управленска дейност с публичен характер, определена като основна функция, присъща на управител на специализираната жп инфраструктура. Извършва се в съгласувателен режим със заявителите – превозвачи; по отношение графиците за движение на влаковете за превоз на пътници съгласуването е усложнено, като се извършва и с общините.
Управление на влаковата работа в железопътната инфраструктура при спазване на изискванията за безопасност, надеждност и сигурност – т. 5	Това също е организационно-управленска дейност с публичен характер, определена като основна функция, но с основен акцент осигуряване на безопасност, надеждност и сигурност на превозите, което е преимуществено публична по характер дейност. Основна задача на дейността е осигуряване на равнопоставен достъп до железопътната инфраструктура и планиране на влаковата работа, съобразена с инвестиционната програма и строително-ремонтните дейности по железопътната инфраструктура на НКЖИ при осигуряване на безопасно движение на влаковете в съответствие с Графика за движение на влаковете, изчисляване на инфраструктурните такси за достъп и използване на железопътната инфраструктура и осигуряване на отчетна и статистическа информация, относно натоварването по железопътната инфраструктура.
Приемане на заявките на заявителите за получаване на капацитет от железопътната инфраструктура за извършване на превоз при публично обявяване на капацитета на жп инфраструктура и предоставяне на достъп при условията, предвидени в ЗЖТ – т. 6	Дейността е основна функция на ДП НКЖИ и е с организационно-управленски характер, присъща на управителя на жп инфраструктурата да определя нейния капацитет и да предоставя достъп до нея на превозвачите съобразно техните заявки и възможностите/капацитета на инфраструктурата. Съгласно чл. 31, ал. 1 от ПУД на ДП НКЖИ приема заявките на превозвачите за получаване на капацитет от железопътната инфраструктура за извършване на превоз, и предоставя достъп при условията, предвидени в ЗЖТ. Дейността по изпълнение на тези публични задачи се подпомага от държавата чрез такси и предоставяне на публични средства.

Приемане и изпълнение на заявките на заявителите за получаване на капацитет от железопътната инфраструктура във връзка с изпълнение на възложените им задължения за извършване на обществени превозни услуги – т. 7	Дейността е основна функция на ДП НКЖИ и е с организационно-управленски характер, присъща на управителя на жп инфраструктурата да предоставя достъп на превозвачите съобразно техните заявки за извършване на обществени превозни услуги. Дейността е в обществена полза и удовлетворява държавна политика. Необходимо е да се подсигури приемане и изпълнение на заявките на заявителите за получаване на капацитет от железопътната инфраструктура във връзка с изпълнение на възложените им задължения за извършване на обществени превозни услуги.
Изготвяне, поддържане и съхраняване на регистър, съдържащ данни за земята и обектите на железопътната инфраструктура – т. 8	Дейност, която няма стопански характер и приходна част, а е с цел поддържане на актуална информация за терени и обекти с характер на железопътна инфраструктура, което е задължение на държавата като собственик. Непазарно задължение, въведено само за ДП НКЖИ.
Разпределение на тягова електрическа енергия по разпределителните мрежи на железопътния транспорт – т. 9	Дейността е със смесен характер. Това е дейност за разпределение на ограничен ресурс – тягова електрическа енергия по разпределителните мрежи на железопътния транспорт, която се извършва въз основа на издадена лицензия. Взаимоотношенията между управителя на железопътната инфраструктура и превозвачите в тази връзка се уреждат с писмени договори, като превозвачите заплащат цена за разпределение на тягова електрическа енергия по разпределителните мрежи на железопътния транспорт, утвърдена от Комисията за енергийно и водно регулиране. Дейността има стопански елементи, тъй като приходите са от цени, макар и определени от друг регулатор, и се сключват договори.
Предоставяне на други услуги – т. 10	Предметът на дейност на НКЖИ е неизчерпателно определен, като законът дава право на предприятието да извършва и други дейности, без те да са изрично ограничени да са в пряка връзка с основния предмет на дейност. Съгласно чл. 7, ал. 2 и 3 от ПУД на ДП НКЖИ предоставя на железопътните превозвачи услуги по обслужване и поддръжка, допълнителни, съпътстващи и други услуги по обявена ценова листа, както и осъществява и други дейности, които подпомагат, съпътстват и/или допълват основния предмет на дейност и не са забранени със закон. Тези услуги са с преобладаващо търговски характер.
Продажба на ДМА, учредяване на вещни права, отдаване под наем на движими или недвижими вещи, продажба и отдаване под наем на жилищата, управлявани от НКЖИ	Дейностите по отдаване под наем, продажби и др. са с търговски характер, извършвани на конкурентен пазар при пазарни условия и цени. За разлика от частните субекти в случая се спазват и изискванията на относимото законодателство – Закон за държавната собственост, ЗЖТ[187] и др., което не променя търговския характер на тези дейности.
Ползване на обектите на жп инфраструктура и земята – публична държавна собственост, за стопанисване и управление съобразно предназначението ѝ за нуждите, за които е предоставена – чл. 3 от ЗЖТ	Дейността е със смесен характер. Непазарен подход, при който имущество на съществена стойност се предоставя пряко на конкретно лице -ДП НКЖИ - без провеждане на конкурентна процедура. Възложената дейност е задължение на лицето, което няма право на преценка дали да я изпълнява. Пазарният елемент е обстоятелството, че същото право и задължение има и концесионер – търговец в случаите на възложена концесия – чл. 3, ал. 2 от ЗЖТ.

Освен направеното определяне на дейностите по предмета на дейност на ДП НКЖИ е важно, че на него са възложени и други публични по характер функции, като: участие в

[187] Съгласно чл. 3, ал. 4 от ЗЖТ: *„Обектите на железопътната инфраструктура със стопанско предназначение, които не са пряко свързани със системите за управление и сигурност на движението, могат да се отдават под наем по реда на Закона за държавната собственост, при условие че не се нарушава безопасността на движението“.*

изпълнението на държавната политика в железопътния сектор; изпълнение на политика по качество, ориентирана към осигуряване използването на железопътната инфраструктура от лицензирани превозвачи при равнопоставени условия; осъществяване на контрол, управление и приложение на държавната политика по опазване на околната среда и здравето на хората и др., които също имат значение за определяне на преобладаващ характер на дейността.

От изложеното от правна страна по отношение на ДП НКЖИ **се установяват основни дейности с преобладаващ характер на публични функции и политики,** допълвани от отделни дейности с повече търговски характер, които са с относително несъществено значение за приходите, както е установено в т. 2. Въведените ограничения към дейността и вменените задължения за изпълнение на публични дейности в сектор железопътен транспорт и функциите на основен управител на железопътната инфраструктура в обществен интерес са непазарен подход и водят до необходимост от преобладаващо финансиране от публични средства, което определя доминиращ характер на публични дейности и политики в общата дейност на предприятието.

2. Анализ на дейността на предприятието на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

Дейността на НКЖИ се финансира на основание чл. 26, ал. 1 от ЗЖТ от следните източници:

- държавния бюджет;
- инфраструктурните такси по чл. 35 от ЗЖТ;
- приходите от търговската дейност на управителя на инфраструктурата;
- средства по програми на Европейския съюз;
- приходи от услуги по ценова листа.

Инфраструктурните такси по чл. 35 от ЗЖТ за ползване на железопътната инфраструктура и обслужващите съоръжения включват:

(1) Таксите за достъп и използване на железопътната инфраструктура от лицензирани железопътни превозвачи при равнопоставени условия и се определят на равнището на преките разходи, направени за извършването на влаковата услуга. Таксите се определят в съответствие с Методика за изчисляване на инфраструктурните такси, събирани от управителя на железопътната инфраструктура[188]. Регламентирана е и такса за заявен и неизползван капацитет, приходите от която се признават като приходи от заявен и неизползван капацитет и се представят като други услуги.

С последните две промени от 2022 г. в Методиката се осигуряват мерки за прилагането на Регламент (ЕС) 2020/1429 на Европейския парламент и на Съвета от 7 октомври 2020 г. за установяване на мерки за устойчив железопътен пазар с оглед на кризата с COVID-19.

[188] Приета с ПМС № 92 от 2012 г., обн., ДВ, бр. 36 от 2012 г., последно изм. и доп. бр. 79 от 2022 г.

(2) Цена за разпределение на тягова електрическа енергия по разпределителните мрежи на железопътния транспорт, заплащана от железопътните превозвачи за предоставяне на услугата, която се определя в съответствие със ЗЕ и решение на регулатора Комисията за енергийно и водно регулиране.

Анализ на дейността на предприятието на база ГФО за периода 2022 – 2024 г.[189]

Приходите от дейността на ДП НКЖИ се формират основно от приходи от продажби и приходите от финансирания.

Общите приходи през 2022 г. са 576 472 хил.лв. и нарастват през следващите две години съответно на 593 274 хил.лв. и 626 014 хил.лв., което е увеличение с 8.59 %. Ръст от 11.2 % бележат както нетните приходи от продажби, които през 2024 г. достигат 105 637 хил.лв., така и приходите от финансирания (477 600 хил.лв.) с ръст от 6.81 % за двете години.

- През 2022 г. основен дял от 77.57 % имат приходите от финансирания (447 159 хил.лв.). Нетните приходи от продажби формират 16.51 % от приходите, като 6.04 % са от инфраструктурни такси и 7.71 % от разпределение на тягова енергия. Разходите за придобиване на активи са 16 481 хил.лв. с дял от 2.86 % вследствие на инвестиционната дейност на предприятието.
- През 2023 г. приходите от финансирания намаляват на 430 659 хил.лв., както и техният дял на 72.59 %, за сметка на увеличаване на приходите от продажби на 119 723 хил.лв. с принос от 19.67 % в общите приходи. Приходите от инфраструктурни такси се увеличават на 56 139 хил.лв. с дял от 9.46 %. Приходите от разпределение на електроенергия бележат лек спад на 7.17 %. Разходите за придобиване на активи са 22 245 хил.лв. с дял от 3.75 %. Другите приходи са с близък дял спрямо предходната година от 3.73 %.
- За 2024 г. приходите от финансирания са нараснали на 477 600 хил.лв. и формират 76.29 % от общите приходи, а приходите от продажби (105 637 хи.лв.) са с дял близък до този от 2022 г. – 16.78 %, дължащ се на намаляване на приходите от инфраструктурни такси с принос от 7.31 % в приходите. Разходите за придобиване на активи (12 316 хил.лв.) намаляват на 1.97 %, като в същото време другите приходи са достигнали 4.58 %.

Таблица 6.3. Показатели за приходи 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И		2022 г.		2023 г.		2024 г.	
		хил.лв	%	хил.лв	%	хил.лв	%
А	**ПРИХОДИ ОТ ОБИЧАЙНАТА ДЕЙНОСТ**						
I	**НЕТНИ ПРИХОДИ ОТ ПРОДАЖБИ**	**95 154**	**16.51%**	**116 723**	**19.67%**	**105 637**	**16.87%**
1	Приходи от инфраструктурни такси - от преминаване	25 436	4.41%	44 349	7.48%	29 250	4.67%

[189] Цифрите за 2024 г. са от предварителни годишни отчетни данни, предоставени от МТС с писмо рег. № 07-00-128 от 27.03.2025 г.

П О К А З А Т Е Л И		2022 г.		2023 г.		2024 г.	
		хил.лв	%	хил.лв	%	хил.лв	%
2	Приходи от инфраструктурни такси - от използване на ел. оборудване	9 403	1.63%	11 790	1.99%	16 503	2.64%
3	Приходи от разпределение на тягова ел. енергия	44 451	7.71%	42 524	7.17%	45 154	7.21%
4	Приходи от предоставени на превозвачи услуги Наредба 41	8 080	1.40%	7 210	1.22%	4 534	0.72%
5	Приходи от дезинфекционни станции	3619	0.63%	3 376	0.57%	3 168	0.51%
6	Приходи от заявен и неизползван капацитет Наредба 41		0.00%	2 779	0.47%	2 252	0.36%
7	Приходи от ремонтни дейности и други услуги	1 981	0.34%	2 668	0.45%	3 002	0.48%
8	Приходи от кантарни участъци	1 409	0.24%	1 252	0.21%	1 259	0.20%
9	Приходи от съхранение на ВВЗ	775	0.13%	775	0.13%	515	0.08%
II	Увеличение на запасите от продукция и незавършено производство	58	0.01%		0.00%	190	0.03%
III	Разходи за придобиване на активи по стопански начин	16 481	2.86%	22 245	3.75%	12 316	1.97%
IV	Приходи от финансирания	447 159	77.57%	430 659	72.59%	477 600	76.29%
V	Други приходи	15 816	2.74%	22 113	3.73%	28 664	4.58%
А	**ОБЩО ПРИХОДИ ОТ ОБИЧАЙНАТА ДЕЙНОСТ**	**574 668**	**99.69%**	**591 740**	**99.74%**	**624 407**	**99.74%**
VI	**Приходи от участия в предприятия в групата (свързани лица)**	**1804**	**0.31%**	**1 534**	**0.26%**	**1 607**	**0.26%**
VII	**ФИНАНСОВИ ПРИХОДИ**						
1	Положителни валутни разлики						
2	Други финансови приходи						
Б	**ОБЩО ПРИХОДИ ОТ ДЕЙНОСТТА**	**576 472**	**100.00 %**	**593 274**	**100.00%**	**626 014**	**100.00%**
	% на приходите от пазарна дейност от общите приходи		**10.46%**		**10.21%**		**9.57%**

Видно е, че:

- Приходите от инфраструктурни такси за достъп и използване на железопътната инфраструктура формират средно около 8 % от общите приходи на компанията, като средствата са насочени единствено за текущо поддържане и безопасна експлоатация на железопътната инфраструктура.
- Приходите от разпределение на тягова електрическа енергия по разпределителните мрежи на железопътния транспорт имат дял от средно 7 % от общите приходи и покриват разходите на дейност „Електроразпределение“, като

се гарантира безотказността и ефективността на енергийната система, обслужваща железопътните превозвачи.

- Приходите по Наредба 41 са средно 1% от общите приходи и се използват за покриване на разходите за обслужващите съоръжения и за покриване на разходите, направени вследствие на извършването на влаковата услуга. В Наредба 41 за достъп и използване на железопътната инфраструктура (чл.7а, ал. 3) изрично е посочено, че таксите за пакета за минимален достъп и за достъп до инфраструктура, която свързва обслужващи съоръжения, се определят на равнището на преките разходи, направени за извършването на влаковата услуга.
- Приходите от финансирания са средно за периода 75 % от общите приходи и са свързани с: (1) покриване на разходи за текущи активи и текущо поддържане на железопътната инфраструктура през отчетния период; (2) дълготрайни активи и съответстват на размера на текущия разход за амортизация на безвъзмездно придобити дълготрайни материални и нематериални активи, финансирани от държавния бюджет и европейските фондове; (3) правителствени компенсации за електрическа енергия съгласно решение на Министерски съвет по одобрена Програма за компенсиране на небитови крайни клиенти на електрическа енергия.

Разходите за дейността на ДП НКЖИ включват разходи за оперативна дейност и финансови разходи.

Общите разходи през 2022 г. са 563 600 хи.лв., като през 2024 г. нарастват до 657 553 хил.лв., бележейки ръст за две години от 16.67 %. Разходите за оперативна дейност през 2024 г. са 655 913 хил.лв., като 451 570 хил.лв. са разходи за персонала. Тяхното нарастване през отчетния период е с 38.22 %.

- През 2022 г. оперативните разходи (562 934 хил.лв.) формират 99.88 % от общите разходи, от тях 43.14 % са разходи за персонала (243 146 хил.лв.). Амортизациите (200 394 хил.лв.) са 35.56 %. Разходите за суровини и материали са 10.80 % от общите, следвани от разходите за външни услуги – 7.60 %. Финансовите разходи (664 хил.лв.) са от лихви и имат незначителен дял от 0.12 %.
- През 2023 г. разходите по икономически елементи нарастват на 609 667 хил.лв. с дял от 99.76 %. Разходите за персонала са 277 397 хил.лв., формиращи 45.39 % от разходите. Разходите за амортизации (202 777 хил.лв.) са почти на нивото от 2022 г. с намален дял от 33.18 %. Разходите за суровини и материали са спаднали до 56 680 хил.лв. и 9.27 %, а външните услуги са нараснали на 52 770 хил.лв. и са 8.63 % от общите разходи. Наблюдава се двойно увеличение на разходите за лихви, достигайки 1 484 хил.лв.
- За 2024 г. оперативните разходи са се увеличили на 655 913 хил.лв. и запазват дела си от 99.75 %. Разходите за персонала са достигнали 336 067 хил.лв. и формират 51.11 % от разходите. Разходите за амортизации и разходите за суровини и материали са под нивото от 2022 г. и техните дялове са съответно 29.97 % и 6.55 %. Външните услуги леко са нараснали спрямо 2023 г. с дял от 8.57

%. Разходите за лихви са 1 640 хил.лв. с дял от 0.25 %.

Таблица 6.4. Показатели за разходи 2022-2024 г.

	П О К А З А Т Е Л И	2022 г.		2023 г.		2024 г.	
		хил. лв.	%	хил. лв.	%	хил. лв.	%
I	**РАЗХОДИ ПО ИКОНОМИЧЕСКИ ЕЛЕМЕНТИ**	**562 934**	**99.88%**	**609 667**	**99.76%**	**655 913**	**99.75%**
1	Разходи за суровини и материали	60 889	10.80%	56 680	9.27%	43 093	6.55%
2	Разходи за външни услуги	42 827	7.60%	52 770	8.63%	56 349	8.57%
3	Разходи за амортизации	200 394	35.56%	202 777	33.18%	197 068	29.97%
4	Разходи за възнаграждения	184 797	32.79%	207 558	33.96%	254 502	38.70%
5	Разходи за осигуровки	58 349	10.35%	69 839	11.43%	81 565	12.40%
6	Други разходи	15 678	2.78%	20 043	3.28%	23 336	3.55%
II	**ФИНАНСОВИ РАЗХОДИ – ОБЩО**	**666**	**0.12%**	**1 484**	**0.24%**	**1 640**	**0.25%**
1	Разходи по лихви	664	0.12%	1 478	0.24%	1 638	0.25%
2	Отрицателни разлики от промяна на валутните курсове	2	0.00%	6	0.00%	2	0.00%
ОБЩО РАЗХОДИ		**563 600**	**100.00%**	**611 151**	**100.00%**	**657 553**	**100.00%**

Финансов резултат

Таблица 6.5. Финансов резултат за 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И	2022 г.	2023 г.	2024 г.
	хил. лв.	хил. лв.	хил. лв.
ОБЩО ПРИХОДИ	**576 472**	**593 274**	**626 014**
Разходи за амортизации	200 394	202 777	197 068
ОБЩО РАЗХОДИ	**563 600**	**611 151**	**657 553**
Счетоводна печалба (загуба)	**12 872**	**-17 877**	**-31 539**
Финансов резултат без амортизации	**213 266**	**184 900**	**165 529**

- Компанията през последните две години е на счетоводна загуба, но финансовият резултат, без разходите за амортизации, е положителен.
- Приходите от продажби формират средно 18 % от общите приходи. Приходите от такси за достъп и използване на железопътната инфраструктура съгласно ЗЖТ и Наредба 4 имат непазарен характер.
- Бюджетните трансфери са 76 % от приходите на компанията.
- Структурата на разходите показва значителна инвестиционна дейност на компанията за развитие железопътната инфраструктура в изпълнение на публични функции и политики.

Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), който определя дали повече от 50 % от производствените разходи се покриват от приходите от продажби, ДП НКЖИ се определя като **„Непазарен производител“ в сектор „Нефинансови предприятия“,** тъй като за разглеждания период приходите от продажби на пазарна продукция покриват между 16 % и 17 % от производствените разходи.

IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

В тази част е отразено установеното съответствие или друго с основните принципи от Насоките на ОИСР за корпоративно управление на ДП по отношение на ДП НКЖИ.

Таблица 6.6. Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП НКЖИ

Принцип от Насоките на ОИСР	**Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП НКЖИ**
I. Обосновка за държавната собственост	Държавата упражнява правото на собственост върху държавните предприятия в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед. **I.А**. Крайната цел на държавната собственост на предприятията трябва да бъде максимизиране на дългосрочната стойност за обществото по ефективен и устойчив начин, което изрично е предвидено в чл. 5 от ЗПП. Разработените стратегически и оперативни документи за дейността на предприятието и сключването на договор с държавата, механизмите за отчетност и контрол са важни условия за това дейността да се извършва по ефективен, прозрачен и устойчив начин. **I.В.** Политиката на държавата подлежи на периодично или при необходимост преразглеждане и актуализиране; тя е оповестена публично. **I.Б и I.Г.** Държавната собственост в публичните предприятия, в т.ч. ДП НКЖИ, се обосновава на първо място в Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, с която се определят „*общите цели и приоритетите, които държавата си поставя като собственик в публичните предприятия*“. Новите правила на ЗПП и ППЗПП съобразно инкорпорираните в тях Насоки на ОИСР предоставят на държавата като собственик и на държавните предприятия „*предвидима рамка, така че ролята на собственик на държавата да е ясно отделена от другите ѝ функции*“. Сред изброените в р. I, т. 2 от Политиката съображения, поради които държавата участва в публичните предприятия, се установява нарочно такова, относимо към ДП НКЖИ, а именно в т. 1) Защита на националните икономически и стратегически интереси чрез специфични политики и изисквания към публичните предприятия, поддържащи или управляващи активи (в т.ч. национални инфраструктурни мрежи, природни ресурси) за които съществува забрана за приватизация: позицията по б. „г“ – развитие на базисната транспортна инфраструктура, информационните и съобщителни технологии, поддържане на транспортни услуги със социално значение както и повишаване на тяхното качеството и устойчивото развитие на транспорта: подобряване на техническото състояние на железопътната инфраструктура; изграждане на Трансевропейската железопътна мрежа на територията на страната; управление на обекти на критична инфраструктура в транспортния сектор, съгласно Наредбата за реда, начина и компетентните органи за установяване на критичните инфраструктури и обектите им и оценка на риска за тях. Със специалния ЗЖТ и относими актове на правото на ЕС на ДП НКЖИ изрично са възложени за изпълнение публични дейности и политики, предметът на дейност включва изключителни права, като са му вменени задълженията на основен и единствен до момента управител на железопътната инфраструктура, ползването и управлението на обектите на железопътната инфраструктура – публична и частна държавна собственост и др. Министърът на транспорта и съобщенията провежда държавната политика в

	железопътния транспорт (чл. 5 от ЗЖТ), за което е подпомаган от съответни органи и лица, при разпределение на техните функции, като ИА „Железопътна администрация“, която отговаря за координацията и контролът на дейността в областта на железопътния транспорт и ДП НКЖИ с възложени дейности и задължения, подробно определени в неговия предмет на дейност, за чието изпълнение държавата е предоставила за управление значително имущество - публична и частна държавна собственост и основно финансиране с публични средства (бюджетни трансфери и преотстъпени инфраструктурни такси) с изискване за целево разходване. Министърът на транспорта и съобщенията упражнява правомощията на държавата като собственик на ДП НКЖИ. Законовоопределеният предмет на дейност поставя ДП НКЖИ да бъде активен и значим инструмент за провеждане на държавната политика в сектор „Железопътен транспорт и жп инфраструктура“.
II. Ролята на държавата като собственик	Държавата чрез компетентните си органи действа като информиран и активен собственик, гарантиращ че управлението на ДП се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност. **II.А**. Държавата гарантира, че колкото се може повече елементи от Насоките се прилагат последователно, въпреки различните правни или корпоративни форми на ДП, като е приела нарочно законодателство за това, основно ЗПП и ППЗПП, в които са въведени принципите и добрите практики от Насоките на ОИСР, и които са относими и в голямата си част изпълнени или се изпълняват от ДП НКЖИ. В случая правната форма не е стандартизирана като капиталов търговец, тъй като възприетата различна некапиталова форма е абсолютно необходима за постигане на целите на обществената политика, наложени на предприятието. При правната форма на ДП се прилагат всички правила и добри практики за прозрачност, отчетност и контрол, както и към ролята и правомощията на управителните органи. НКЖИ не е ангажирана основно с икономически дейности, не извършва свободни пазарноориентирани дейности и не влияе негативно на конкуренцията. **II.Б**. Държавата трябва да предостави на ДП пълна оперативна автономност и да се въздържа от намеса в управлението на ДП. Държавата е предоставила на ДП НКЖИ за управление значително по вид и стойност имущество – публична и частна държавна собственост, основно земя, обекти и съоръжения на железопътна инфраструктура, чрез които предприятието осъществява основна част от предмета си на дейност. Изпълнението на възложените му публични функции и политики се осигурява чрез средства от държавния бюджет и преотстъпените такси в негова полза. По този начин се осигурява пълна оперативна автономност и предпоставки за постигане на определените цели, но поради специфичния характер на дейността и с цел минимализиране на последиците за конкуренцията са му наложени редица ограничения - то не може да извършва по занятие железопътен превоз, освен за технологични нужди; не може да участва в търговски дружества, които по занятие извършват железопътен превоз; няма право да предоставя заеми на железопътни предприятия, съответно железопътни предприятия нямат право да предоставят на него заеми. Предприятието извършва 5-годишно и годишно планиране, текущото и периодично отчитане позволява на МТС и други институции да наблюдават, одитират и оценяват резултатите, вкл. тяхното съответствие с изискванията и приложимите стандарти за корпоративно управление. **II.В-II.Е**. Основен контрол се осъществява от принципала, който е и орган на управление на ДП НКЖИ с редица правомощия: издава правилника на НКЖИ[190], назначава и освобождава генералния директор и УС; упражнява правата на собственост на държавата; взема решения за разпореждане с имоти, за учредяване на вещни права и вещни тежести по предложение на УС; одобрява ГФО, приет от УС; разрешава участието на предприятието в търговски и други дружества и организации; одобрява сключване на договори за кредит, за съвместна дейност, за поемане на менителнични задължения, за учредяване на обезпечения в полза на трети лица и др. Правомощията на принципала като цяло съответстват на кръга компетентности на едноличния собственик

[190] Тук следва да се посочи, че доколкото правилникът е акт, издаден от същия орган, а не от МС или друг орган, има „смесване“ на нормотворчески правомощия на министъра с тези му на орган по изпълнение на нормативния акт.

	на капитала/общото събрание при търговските дружества. Съответно са определени и правомощията на останалите органи – УС и генералния директор, които отразяват правилно йерархичните взаимоотношения и не показват възможности за изземване на функции и неправомерна намеса от страна на държавата. Създадени са нужните условия за упражняване на контролните правомощия както при осъществяване на вътрешен и предварителен, така и на външен и последващ контрол от съответните звена и контролни органи, независим одит и др. С много важно в значение е изпълнението на цитираната по-горе Директива 2012/34/ЕС, че никое друго юридическо лице във вертикално интегрираното предприятие не упражнява решаващо влияние върху решенията, вземани от управителя на инфраструктура във връзка с основните дейности, т.е. предприятието е независим и обективен управител на жп инфраструктура.
III. Държавни предприятия на пазара	**III.А**. Със специалния ЗЖТ и правилника на ДП НКЖИ е направено разграничение между функцията на държавата като собственик и други държавни функции, които могат да повлияят на пазарните условия по отношение на регулирането на пазара и изработването на политики. Има разделяне на отговорностите за създаване на политики, собственост и пазарно регулиране с цел създаване на равни условия за дейност и за избягване на изкривяване на конкуренцията, като последното не е относимо към ДП НКЖИ, което има изключителен предмет на дейност. На същия пазар други субекти не осъществяват дейност като основните функции на НКЖИ. В Политиката на участието на държавата в публичните предприятия по отношение на разглежданите ДП общо се казва, че „... *група предприятия, които също <u>не</u> осъществяват дейността си на пазарен принцип, са създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, а на определени публични предприятия са възложени задължения за извършване на обществени услуги"*. ДП НКЖИ е единственото ДП, което е предприятие от обществен интерес по смисъла на т. 22 от ДР на ЗСч, съответно към него са приложими завишени изисквания към финансово-счетоводната информация и документи. **III.Б.** Налично е обстоятелството заинтересованите страни, включително конкурентите – когато има такива, да имат достъп до ефективна правна защита чрез безпристрастни правни, посреднически или арбитражни процедури, когато считат, че правата им са били нарушени, тъй като винаги могат да заведат иск, да подадат жалба, сигнал или по друг допустим начин да предявят правата си и да защитят интересите си. Към ДП НКЖИ има отличителни непазарни по характер елементи - определянето му за основен управител на жп инфраструктура или изпълнител на дейности пряко, без провеждане на състезателна процедура, пряко предоставяне от държавата на значимо имущество - държавна собственост, чрез което изпълнява на първо място възложените му публични дейности. С цел осигуряване на защита на това държавно имущество, голяма част от което е от значение за националната сигурност и критична инфраструктура, със специалния закон са въведени непазарни ограничения към третите лица, които нямат право да насочват принудително изпълнение срещу предоставено имущество - публична държавна собственост /но няма ограничение за имущество – частна държавна собственост или собственост на ДП НКЖИ/, изключена е и възможността за откриване на производство по несъстоятелност, в което кредитори да предявяват вземанията си. За уравновесяване на тези предимства със ЗЖТ са му възложени за изпълнение неприходоносещи дейности в обществен интерес, които то е длъжно да изпълнява, без право на преценка и независимо от тяхната рентабилност, както и са въведени някои ограничения към него, които не са приложими към други търговци на същия пазар: а/ не може да извършва по занятие железопътен превоз, освен за технологични нужди; б/ не може да участва в търговски дружества, които по занятие извършват железопътен превоз; в/ няма право да предоставя заеми на железопътни предприятия и такива нямат право да предоставят заеми на НКЖИ (чл. 10, ал. 4-6 от ЗЖТ). Изрична е отговорността за имуществените и неимуществените вреди, причинени на превозвачите или на трети лица, когато причина за това е неизправността на обектите на жп инфраструктура (чл. 22 от ЗЖТ). **III.В-III.Е.** Когато ДП изпълняват задължения за обществени услуги, те трябва да бъдат прозрачно и конкретно идентифицирани, което да позволява точното отчитане на разходите и приходите. Приходите, в т.ч. от бюджета, инфраструктурните такси, стопанска дейност и др. са ясно определени и се разходват само за финансиране на

	разходите за проучване, проектиране, изграждане, развитие и експлоатация на жп инфраструктура, и за погасяване на кредити. НКЖИ не се ползва от преференциално данъчно положение, няма кредитен или други режими, различни от общоприложимите. Не се предоставя каквато и да е подкрепа чрез ДП НКЖИ към каквито и да е трети лица. Предприятието спазва принципите за равно третиране, недискриминация и публичност. За да осигури на превозвачите и други лица нужната информация и равно третиране, НКЖИ изготвя ежегодно референтен документ на железопътната мрежа, който съдържа параметрите за експлоатация на жп инфраструктура, съоръженията по нея, вкл. защитните, информация за условията за достъп до нея и обслужващите съоръжения, приложимите инфраструктурни такси и цени за услуги по ценова листа, принципите и критериите за разпределение на капацитета, ограниченията при ползването на инфраструктурата, сроковете и процедурите за подаване на заявките за получаване на капацитет и др. (чл. 23 и чл. 35, ал. 4 от ЗЖТ). **III.Ж-III.3.** Предприятието прилага процедурите на ЗОП, без да има нарочни изключения или други отклонения. Всички икономически и неикономически дейности се извършват в съответствие с общите принципи за равнопоставеност, недискриминация, отговорно бизнес поведение и прозрачност при сключване и изпълнение на договорни отношения и при предоставянето на услугите на железопътен управител към превозвачи и други заинтересовани лица.
IV. Равно третиране на акционерите и другите инвеститори	Когато ДП са котирани на борсата или по друг начин включват недържавни инвеститори сред своите собственици, държавата и предприятията трябва да признават правата на всички акционери, включително миноритарните и чуждестранните, и да осигурят равнопоставено третиране на акционерите и равен достъп до корпоративна информация. В цялост и по същество този принцип е пряко неприложим, тъй като предприятието е некапиталово, държавата е едноличен собственик и няма акционери/съдружници/ инвеститори. Въпреки това може да се посочи, че в своята дейност НКЖИ прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. към потребителите на предоставяните от нея услуги, чрез прилагане на процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, подлежи на данъчно третиране по общия ред и др.п., като едновременно с това има и особени защитни правила и преференции, установени нормативно. **IV.А**. Държавата се стреми към пълно прилагане на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление и на всички съответни раздели, когато е едноличен собственик на ДП, като е въвела съответните правила в законодателството и е създала механизми за планиране, отчетност, оценка и контрол на изпълнението, прилагат се правилата за управление, публичност и оповестяване на информацията. **IV.Б.** ДП НКЖИ не е с капиталов характер и не се котира на борсата. Не се установява информация дали прилага Националния кодекс за корпоративно управление[191] от 2021 г., одобрен от КФН или съблюдава друг, или има нарочно приет. Не се споменава и дали прилага Кодекс за етично поведение на лицата, заети в държавни предприятия, приет от АППК и оповестен на нейната интернет страница. **IV.В**. ДП НКЖИ изпълнява цели на публична политика и предоставя обществени услуги в сектор железопътен транспорт чрез изпълнение на предмета си на дейност, вкл. основните функции от него, които са непрехвърлими. Публичните функции и политики са изрично възложени като задължения на компанията, тя е предприятие от обществен интерес, управлява обекти и извършва дейност от значение за националната сигурност и критична инфраструктура и е подчинена и на актовете на правото на ЕС и на международни задължения за страната в областта на железопътния транспорт и инфраструктура. За специализираната дейност съответната информация е достъпна за обществеността основно чрез документи и данни, публикувани на интернет страницата на НКЖИ, в ТРРЮЛНЦ и в Електронно-информационната система на публичните предприятия на сайта на АППК - публикуването на годишните доклади за дейността, ГФО, бизнес програми и др. Специфичен начин за информиране и равно третиране на ползватели на жп мрежата е публикуването на ежегоден референтен документ, който съдържа

[191] https://www.fsc.bg/investitsionna-deynost/normativna-uredba/

	параметрите за експлоатация на жп инфраструктура, съоръженията по нея, включително защитните, информация за условията за достъп до нея и обслужващите съоръжения, приложимите инфраструктурни такси и цени за услуги по ценова листа, принципите и критериите за разпределение на капацитета, ограниченията при ползването на инфраструктурата, сроковете и процедурите за подаване на заявките за получаване на капацитет и др. (чл. 23 и чл. 35, ал. 4 от ЗЖТ). Публично достъпен е и 5-годишният договор с държавата. Предоставяните държавни средства се оповестяват ежегодно с приемането на Закона за държавния бюджет за съответната година. **IV.Г.** На предприятието е забранено да участва в съвместни предприятия и няма публично-частни партньорства, но в случаите на договорни отношения поетите от него договорни права и задължения се спазват, а недоволната страна има всички права да защити интереса си по общия ред за разглеждане и решаване на спорове, чрез подаване на жалби, сигнали и др. Колективният 3-членен управителен орган и генералният директор се определят от принципала след проведени конкурсни процедури, включен е и независим член, въпреки че специалната уредба не предвижда такъв. Дейността на предприятието подлежи на вътрешен и външен финансов и друг контрол и одит на ГФО от независим одитор, като са приложими и новите правила за изразяване на сигурност по устойчивостта. Също е публикувана информация с линкове към съответните интернет страници на международните европейски и други организации, в които предприятието е член.
V. Оповестяване, прозрачност и отчетност	Държавните предприятия следва да спазват високи стандарти на прозрачност, отчетност и почтеност и да бъдат подложени на същите висококачествени стандарти за счетоводство, оповестяване, съответствие и одит, както котираните на борсата предприятия. **V.А.** ДП НКЖИ докладва и оповестява всички съществени въпроси в съответствие с висококачествени, международно признати счетоводни стандарти и стандарти за оповестяване, при безплатен достъп до документите и информацията без изисквания за регистрация или друго. Осигурено е високо ниво на публичност на дейността на предприятието, достъпна за всички заинтересовани страни, като предприятието публикува в Електронно-информационната система на публичните предприятия на интернет страницата на АППК междинни отчети и ГФО. Обявява в ТРРЮЛНЦ по общия ред ГФО, в т.ч. консолидиран, и други документи, подлежащи на обявяване – доклад на одитора, годишен доклад за дейността и др., като последни към момента са за 2023 г. На интернет страницата на НКЖИ в рубриката „Финансови отчети“ също са публикувани годишни и междинни финансови отчети. Оповестяването и публичността на информацията, особено на интернет страницата на предприятието, е с голям обем и качество. Публикуват се документите за дейността, организационната структура, органите на управление и имената на членовете на УС, но към момента не се установяват данни за квалификация, опит, начин на определяне, има ли независимо лице, както и липсва информация за възнагражденията на членовете на УС и на ключовите ръководители. Тъй като ДП НКЖИ е „голямо“, предоставя обществени услуги [192]и е от обществен интерес, за него са задължителни приложимите завишени изисквания за разкриване на информация съгласно чл. 61 - 64 от ППЗПП и ЗСч. Не се установява публикувана на неговата интернет страница Политика за оповестяване на информацията съгласно чл. 63, ал. 1 от ППЗПП. Към управителните органи на ДП НКЖИ са относими и изисквания на Директива 2012/34/ЕС, като чл. 7, пар. 3 и др. - членовете на УС на управителя на инфраструктура и ръководителите, които са на тяхно пряко подчинение, да работят безпристрастно и тяхната безпристрастност да не е повлияна от никакви конфликти на интереси; едни и същи физически лица не могат да бъдат едновременно избрани или назначени за членове на УС на управител на инфраструктура и членове на УС на жп предприятие или служители, отговорни за вземането на решения във връзка с основните функции, и членове на УС на железопътно предприятие и др. На интернет страницата на НКЖИ е публикувана

[192] Изрично е посочено като такова в Годишния доклад за публичните предприятия за 2022 г. на АППК, стр. 43 https://appk.government.bg/bg/55

	информация по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и за установяване на конфликт на интереси, както и за подаване на сигнали по ЗЗЛПСПОИН**.** **V.Б.** ДП НКЖИ разполага със системи за управление на риска. В годишните доклади за дейността, в т.ч. за 2023 и 2024 г., се съдържа раздел Описание на основните рискове и несигурности, пред които е изправена компанията, където са идентифицирани основните системни и несистемни рискове, свързани предимно с външни фактори, но и вътрешни такива, в т.ч. са посочени коригиращи мерки. **V.В.** В ДП НКЖИ се осъществява вътрешен одит с необходимия капацитет, автономност и професионализъм съгласно изискванията на ЗВОПС от звено за вътрешен одит, както и има финансов контрольор. Отдел «Финансов контрол и вътрешен одит» е на пряко подчинение на генералния директор (чл. 38, ал.1 ПУД на ДПНКЖИ)**.** Предприятието е от обществен интерес и изрично е приложимо изискването на чл. 107, ал. 1 от ЗНФОИСУ за създаване на одитен комитет, чиито членове се избират от принципала по предложение на председателя на УС. В НКЖИ със заповед на министъра на транспорта и съобщенията е назначен одитен комитет **V.Г.** По отношение дейността на НКЖИ се осъществява последващ, общ и специализиран външен контрол, в т.ч. одит. ГФО, в т.ч. консолидирания, подлежат на задължителен независим финансов одит и заверка от регистрирани одитори съгласно чл. 37, ал. 1 от ЗСч, като за 2025 г. предстои да се включи и информация за устойчивостта, респ. одитът да съдържа изразяване на сигурност по устойчивостта. ДП НКЖИ подлежи на одити от Сметна палата и на контрол от АДФИ. **V.Д.** Принципалът на собствеността следва да разработи последователно отчитане на ДП и да публикува ежегодно обобщен доклад за ДП по съществени въпроси. Предприятието изготвя и предоставя на МТС и други контролни институции /АППК/ текущи отчети и ГФО, годишни доклади за дейността и др., отчети за изпълнение на бизнес плана по линия на договора с държавата и съгласно ЗПП, на средства от ЕС, съставени по политики и програми, справки и разшифровки към тях с цел достоверното представяне на информация за паричните потоци, активите и пасивите на компанията.
VI. Състав и отговорности на съветите на държавните предприятия	Държавата трябва да гарантира, че съветите на ДП имат необходимите правомощия, компетенции и обективност, за да изпълняват своите функции по стратегическо ръководство, надзор на управлението на риска и мониторинг на управлението. **VI.А**. Предприятието се управлява от 3-членен УС с 5-г. мандат. Членовете на УС имат равни права и задължения. Отговорностите на УС са определени с чл. 15 от ЗЖТ и чл. 20 от ПУД на ДП НКЖИ. Нормативно са определени мандатът, назначаването на лицата от министъра, функциите и йерархичните връзки с принципала, УС и генералния директор. УС има необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълнява функциите си на стратегическо насочване и мониторинг. УС има роля за приемане и упражняване на контрол на изпълнението на бизнес програмите и отчитане на изпълнението, което подлежи и на оценка от принципала и АППК; приема проект на годишна програма за изграждане, поддържане, ремонт и експлоатация на жп инфраструктура и я предлага на министъра за утвърждаване; приема бизнес план за дейността на компанията за следващата година – чл. 15, т. 9 и 10 от ЗЖТ; приема ГФО и го представя за одобряване от министъра и др.п. съществени управленски и контролни функции. Има известно отклонение на специалната уредба от изисквания на ЗПП и ППЗПП /за по-голям състав за категоризирано като „голямо“ предприятие, начин на определяне и изисквания към лицата, основания за предсрочно прекратяване и др./. Установява се голяма динамика на извършвани промени в състава на УС през последните години с предсрочно прекратяване на мандати, по причини на честите смени на управлението в страната от няколко правителства, което принципно не е добра практика. **VI.Б.** Членовете на УС и генералният директор имат правни отговорности, определени за всеки от тях, по-конкретно в сключените договори за управление с министъра. Приложими са законодателството и въведените механизми за избягване на конфликти на интереси. Съгласно чл. 19 от ЗЖТ генералният директор е член на УС по право и не се определя от УС, а се назначава от министъра и сключва договор за управление с него. УС не може да прекрати предсрочно неговия мандат, това е правомощие само на принципала, но УС определя правомощията на генералния директор за преговори и

	сключване на договори, както и той се отчита за своята дейност пред УС и пред министъра. Членовете на УС дават парични гаранции за своето управление в размер и при условия, определени в договорите за управление, които договори не са публични. **VI.В.** Предприятието изпълнява възложени му публични политики и дейности и е от обществен интерес, поради което е препоръчително да бъдат пряко приложими правилата на ЗПП относно изискванията към членовете на УС, основанията за избор и предсрочно прекратяване на мандат, да се въведат в специалната уредба основания за прилагане на определените в ЗПП критерии и изисквания за образование, квалификация и за включване на подходящ брой независими членове, вкл. председателят да е независим, да бъдат определяни чрез процедура за номиниране и избор и др.п. Повечето от тези правила на практика се прилагат, включително се провеждат публични процедури и се номинират независими лица за член, но е факт липсата на синхрон между уредбата в специалния закон и общата в ЗПП. **VI.Г.** УС е тричленен съгласно изрично определеното в специалния закон, където няма изискване за включване на независим член/членове. Всички членове на УС са длъжни да пазят търговската тайна и търговския престиж на предприятието и да работят за него. **VI.Д**. За членовете на УС има изрични забрани да извършват от свое или от чуждо име дейност, конкурентна на извършваната от предприятието и да имат договорни отношения с други предприятия, дружества и сдружения с предмет на дейност, сходен с този на компанията. Към управителните органи на ДП НКЖИ са относими и изисквания на Директива 2012/34/ЕС по чл. 7, пар. 3 и др., вкл. членовете на УС и ръководителите, които са на тяхно пряко подчинение, да работят безпристрастно и тяхната безпристрастност да не е повлияна от конфликти на интереси и др. Прилагат се изискванията за избягване на конфликти на интереси, подават се съответните декларации и се осъществява контрол. **VI.Е.** След приемането на ЗПП се провеждат процедури по номиниране на независими членове от АППК и принципалът назначава 1 независим член на УС. Независимото лице е председател на УС. Председателят организира работата на УС и изпълнява всички правомощия, определени му от нормативната уредба и сключения договор за управление. **VI.Ж-VI.Й**. Няма задължително участие в УС на служители, има възможност за това, но членът се определя след конкурсна процедура и класиране на кандидати. Няма информация за създадени комитети в помощ на УС. УС отчита своята работа ежегодно, прилага се механизъм за самооценка. УС приема бизнес програмата и важна част от нейното съдържание е анализът на основните рискове, респективно отчита изпълнението ѝ и в тази част.
VII. Държавни предприятия и устойчивост	С направеното през 2024 г. преразглеждане на Насоките е добавен акцент – да допринасят за устойчивостта и дългосрочното създаване на стойност на държавните предприятия. Тъй като това е нов принцип, очакванията са той да бъде подходящо имплементиран в националното законодателство за публичните предприятия чрез допълнение на ЗПП и/или ППЗПП, за да се насочи, унифицира и улесни неговото правилно разбиране и прилагане. Най-малкото трябва да бъде актуализирана Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, като се съобразят и новите моменти в националното законодателство с вече включена уредба в контекста на устойчивостта. Това се потвърждава от анотацията към глава VII - когато държавата има цели за устойчивост, тя като собственик „*следва да определи конкретни и амбициозни, свързани с устойчивостта очаквания за ДП, включително относно ролята на управителния съвет, оповестяването и прозрачността и отговорното бизнес поведение. Политиката на собственост следва изцяло да отчита отговорностите на ДП спрямо заинтересованите страни*“. Това включва идентифицирането на нововъзникващите рискове и използването на възможностите за подобряване на устойчивостта на неочаквани сътресения чрез приемането на по-устойчиви и издръжливи политики, стратегии и цялостни практики. Очакванията са ДП също да могат да играят решаваща роля за насърчаване на устойчивото развитие и улесняване на справедлив преход, включително чрез предоставяне или финансиране на нисковъглеродни алтернативи, да се придържат към стандарти за отговорно бизнес поведение, за да се справят, избегнат или смекчат всяко потенциално вредно въздействие върху околната среда и обществото.

	С промени от 2024 г. в ЗСч, произтичащи от Директива (ЕС) 2022/2464 по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта са въведени изисквания към предприятията за засилен анализ на социално-икономическото въздействие като резултат от икономическата дейност, поради което се разширява докладваната до момента нефинансова информация. Отчитаната във връзка с устойчивостта информация включва фактори в областта на опазването на околната среда, социалните права и правата на човека, както и управленските въпроси. Въвежда се задължение за включване в доклада за дейността на предприятията на ясно разграничим раздел с информация за въпросите по устойчивостта (отчет за устойчивостта) и др. Тези изисквания са в сила за предприятията от обществен интерес за отчетна година 2025 г., т.е. предстои при следващото годишно отчитане през 2026 г.

V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП НКЖИ

Създаването на ДП НКЖИ се обосновава с необходимостта да се осигури провеждането на държавната политика в областта на железопътния транспорт. ДП НКЖИ подпомага общата транспортна политика на държавата в областта на изграждането, поддържането, развитието и експлоатацията на железопътната инфраструктура и осъществява дадените му със специалния закон правомощия и дейност с изключителен характер, която не се извършва от друго лице на същия пазар.

Съществуването и функционирането на ДП НКЖИ под тази правна форма отговаря изцяло на изискванията на европейските и международни правни актове в областта на железопътния транспорт и инфраструктура.

Директива 2012/34/ЕС не въвежда ограничение и изрично изискване за правната форма на управителя на железопътната инфраструктура, а дава възможност на държавите-членки да изберат най-подходящата правна форма съобразно местното законодателство и нуждите на обществото и пазара.

Опитът в държави членки на ЕС

При нарочно проучване относно правния статус на управителите на железопътната инфраструктура в страните членки на ЕС е установено, че няма единен подход, а съществява значително разнообразие и наличие на всички възможни правни форми на правосубектност и организиране на дейността, като, доколкото може да се установи:

- в четири държави са публични държавни предприятия или дружества съгласно устройствените си документи - Испания, Ирландия, Словакия, Франция;

- в осем държави са публични държавни акционерни дружества - Австрия, Германия, Гърция, Италия, Литва, Полша, Румъния, Чехия;

- в шест държави са държавни дружества с ограничена отговорност - Белгия, Естония, Латвия, Португалия, Словения, Хърватска.

В Норвегия и Финландия управителите на инфраструктурата са държавни организации, в Швеция са държавни администрации, а в Дания и Нидерландия по своята същност са държавни компании, които не са регистрирани по търговския закон на съответната държава, като са публични държавни структури.

Това разнообразие показва, че дадена правна форма няма определящо, преобладаващо, пряко или съществено значение, като държавите са възприели подход, който в най-добра

степен отговаря на националните особености, традиции и опит по отношение на правната форма. Независимо от правната форма трябва да бъде осигурено изпълнението на изискванията на актовете на правото на ЕС за основната дейност, независимост, възможност и капацитет да изпълняват функциите на управител на железопътната инфраструктура.

Определяне на характера на дейността на ДП НКЖИ

Държавата участва във финансирането на дейностите по изграждането, поддържането, развитието и експлоатацията на железопътната инфраструктура, включително в създаването, съхраняването и поддържането на мощности и материални средства за осъществяване на отбранително-мобилизационни мероприятия на страната.

На основание чл. 25, ал. 1 от ЗЖТ предприятието сключва 5-г. договори с държавата с цел осигуряване на дългосрочно планиране и финансиране от държавата на дейностите по изграждането, поддържането, развитието и експлоатацията на железопътната инфраструктура, включително при създаването, съхраняването и поддържането на мощности и материални средства за осъществяване на отбранително-мобилизационни мероприятия на страната, както и за дейностите, свързани с кризисни ситуации (природни бедствия, терористични действия и военни конфликти), за условията за което е осигурена максимална публичност и информираност на професионалните среди, ползватели на услугите и широката общественост.

НКЖИ управлява предоставени му от държавата земи и обекти на жп инфраструктура с висока стойност, голяма част от които имат характер на стратегически обекти и извършва дейност от значение за националната сигурност и критична инфраструктура.

ДП НКЖИ е изрично определено в ЗСч като предприятие от обществен интерес. Предприятието е включено в консолидираната фискална програма по ЗПФ.

Въз основа на посочените аргументи може да се направи обосновано заключение, че създаването и функционирането на НКЖИ под правната форма на ДП има пряка връзка и произтича от възложените за изпълнение публични политики за решаване на въпроси от обществен интерес и с осъществяването на публични функции, определени със специалния закон.

Дейността на ДП НКЖИ не отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като приходите на предприятието не са изцяло с търговски характер и дейността му не би могла да бъде извършвана от капиталово търговско дружество на пазарен принцип. Доколкото в дейността му има търговски елементи, те произтичат от нормативноустановените му функции и ги подпомагат, без да са водещи или силно изявени в общата дейност на компанията.

От изложеното не се установяват основни дейности с повече търговски характер като сумарно влияние и ефект от дейността на предприятието, поради което основната му дейност е от изпълнението на публични политики и дейности.

VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП НКЖИ

1. Представяне на становището на принципала

С писмо рег. № 07-00-128/27.03.2025 г. на министъра на транспорта и съобщенията е представена актуална информация за ДП НКЖИ във връзка с актуализацията на Анализа.

Министърът потвърждава изразеното многократно становище на МТС, че преобразуването на ДП НКЖИ „*е нецелесъобразно и ще създаде съществени обществено-политически, социални и правни проблеми*“. Говорейки общо за трите ДП принципалът счита, че промяната на правноорганизационната форма „*ще доведе до сериозни затруднения за тяхната дейност и не е гаранция за по-добра ефективност и ефикасност в тяхното управление, както и в управлението на предоставения им публичен ресурс*“.

2. Заключение за ДП НКЖИ

От извършения анализ на статута и дейността на ДП НКЖИ от правна и финансово-икономическа страна се установяват следните основни обстоятелства:

- Предприятието е основен /и до момента – единствен/ управител на железопътната инфраструктура съгласно ЗЖТ, Интегрираната транспортна стратегия на Република България до 2030 г. и правото на ЕС;
- Наличието на изключителни права и основни непрехвърлими функции в предмета на дейност, както и предоставеното за управление значително имущество – публична и частна държавна собственост, се обосновават със статута и задълженията на основен управител на железопътната инфраструктура;
- Предприятието не извършва търговска дейност с цел печалба на свободния пазар, то е единствено с такъв статут и функции, и е с монополно положение; стопанските му дейности са подчинени на нестопанските, контролирани като вид и разходи от ЗЖТ, ЗПФ, годишния Закон за държавния бюджет на Република България и др.;
- Дейността на ДП НКЖИ не отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като основните приходи са от публични средства – бюджетно финансиране и инфраструктурни такси;
- Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител от изискванията за класифициране на юридическите лица в сектор „Държавно управление“ предприятието се класифицира като „Непазарен производител“ в институционален сектор „Държавно управление“ и предоставя на МТС/МФ допълнителни отчети и информация за изпълнението на държавния бюджет и на сметките за средства от Европейския съюз (ЕС) за съответната година;
- По отношение на спазването на принципите, заложени в Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия, ДП НКЖИ отговаря на принципите за изпълнението на целите, с които е създадено, ненарушаване на конкуренцията на пазара и отговорен бизнес;

> Предприятието се управлява от принципала, колективен управителен орган и от генерален директор с детайлно определени правомощия и компетентности в специалния ЗЖТ.

От направения преглед се установява, че предприятието в много висока степен прилага принципите и правилата на законодателството за публичните предприятия, но може да се препоръча да бъде синхронизирана специалната уредба с общата на ЗПП и ППЗПП където има различия и запазването им не се налага от съответни обстоятелства.

Заключението е, че дейността на ДП НКЖИ не е предимно търговска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба, а представлява повече изпълнение на публични функции и политики.

Съобразно § 2 от ПЗР на ЗПП приложимата форма не е преобразуване в търговско дружество, **тъй като осъществява предимно публични функции и политики,** а превръщането му в държавна администрация би създало съществени затруднения и дори риск за изпълнението на възложените му задачи.

Становището на МС, изразено в мотивите към проекта на ЗИД ЗЖТ от 2021 г. (обн., ДВ, бр. 11 от 2021 г.) е, че реорганизирането на трите ДП от отрасъл транспорт, в т.ч. НКЖИ, в административни структури, по никакъв начин не само че няма да подобри функционирането на съответното предприятие, а напротив – би го затруднило съществено, поради няколко основни причини:

- реорганизирането в административна структура като последици води до прилагането за съответното предприятие на режима на държавната администрация, включително, но не само устройство, численост и размер на възнагражденията;
- начинът на финансиране и разходване на средства – като част от администрация за предприятията ще бъдат приложими разпоредбите за начина на финансиране на администрация със залагане на приходна и разходна част по правилата на бюджетното счетоводство, неприложимо към НКЖИ като управител на жп инфраструктура – публична държавна собственост, като определя, събира и разходва приходите от инфраструктурни такси в съответствие със строго определени правила, установени в актове на правото на Европейския съюз; важно условие в тези правила е приходите от инфраструктурни такси да се разходват целево – за поддържане и развитие на съответната инфраструктура, което не е възможно при една административна структура;
- във връзка с това за ДП се явява и неудачно включването в консолидираната фискална програма съгласно чл. 13, ал. 4 или чл. 171 от ЗПФ.

Като се има предвид всичко това, категоричното становище на министъра на транспорта и съобщенията и постигнатия сериозен напредък в прилагането по същество и в голям обем на принципите и правилата за публичните предприятия в управлението и дейността на анализираното тук предприятие се налага извод, **че запазването на настоящия му статут е абсолютно наложително за изпълнението на възложените му цели на**

публичната политика, защото съответства в максимална степен на целите и дейностите, за чието осъществяване е създадено и функционира добре повече от 20 години ДП НКЖИ.

Б.7. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „ПРИСТАНИЩНА ИНФРАСТРУКТУРА“ (ДППИ)

I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА

1. Актуално състояние

Вписванията в ТРРЮЛНЦ по партидата на юридическото лице към 31.01.2025 г. показват актуалното състояние на следните обстоятелства:

Фирма - Пристанищна инфраструктура

Изписване на чужд език - BULGARIAN PORTS INFRASTRUCTURE

ЕИК - 130316140

Правна форма - Държавно предприятие

Седалище и адрес на управление - гр. София, п.к. 1574, р-н Слатина, ул. Шипченски проход, № 69

Предмет на дейност[193] - Изграждане на пристанища и пристанищни терминали - държавна собственост, както и реконструкция, рехабилитация и поддържане на пристанищните терминали - държавна собственост, от пристанищата за обществен транспорт, освен в случаите, когато това е възложено на концесионер или на еднолично търговско дружество с държавно участие в капитала; управление на държавната собственост в пристанищата за обществен транспорт; обезпечаване на достъп до пристанищата по чл. 93, т. 1-4 ЗМПВВППРБ, поддържане на съществуващите и изграждане на нови подходни канали, пристанищни акватории, морски и речни депа за изхвърляне на драгажна маса, вълноломи, защитни съоръжения, мрежи и съоръжения на общата техническа инфраструктура, включително инфраструктура за достъп, в пристанищата по чл. 106а ЗМПВВППРБ и в пристанищата за обществен транспорт - държавна собственост; осъществяване на навигационното осигуряване на корабоплаването в териториалното море, вътрешните морски води, каналите и акваторията на пристанищата, освен в случаите, в които това е възложено на Министерството на отбраната, определяне, събиране и разходване на пристанищните такси по чл. 103в, ал. 1 и чл. 109а, ал. 3 ЗМПВВППРБ; изготвяне, поддържане и съхраняване на регистър, съдържащ данни за пристанищната инфраструктура - държавна собственост, - подпомагане министъра на транспорта и съобщенията при осъществяване на контрола по изпълнението на концесионните договори и договорите с едноличните

[193] Последно изменение и допълнение на вписания предмет на дейност е вписано на 07.07.2023 г. и тук е отразен както е вписан в ТРРЮЛНЦ. Съгласно чл. 5, ал. 2 от Правилника за устройството и дейността на ДППИ, оповестен като актуален учредителен акт в ТРРЮЛНЦ, предметът на дейност на ДППИ е посочен в чл. 115м, ал. 2 от ЗМПВВППРБ. При сравнение на законовоопределения предмет на дейност с вписания такъв се установяват малки несъществени различия.

търговски дружества за извършване на пристанищни услуги и на дейности по чл. 116а, ал. 1 ЗМПВВППРБ; Организиране набирането, поддържането в актуално състояние и предоставянето на специализирани данни за обектите по чл. 32, ал. 1, т. 1 от Закона за кадастъра и имотния регистър и създаването на специализирани карти, регистри и информационни системи за пристанищата по чл. 106а ЗМПВВППРБ и за пристанищата за обществен транспорт или терминали от такива пристанища, които са държавна собственост, - сключване на договори с пристанищни оператори за извършване на пристанищни услуги по приемане и обработване на отпадъци - резултат от корабоплавателна дейност; изграждане и поддържане на съоръженията, обслужващи системата за контрол на движението на корабите и за информация и българската речна информационна система; предоставяне на услуги чрез Световната морска система за бедствия и безопасност; предоставяне на далекосъобщителни услуги кораб-бряг и бряг-кораб; предоставяне на услуги по управление на трафика и информационно обслужване на корабоплаването и предоставяне на речни информационни услуги на корабния трафик,- предоставяне на хидрометеорологична информация; отговорност за наличието, изпълнението и поддържането на плановете за сигурност на пристанищата по чл. 106а ЗМПВВППРБ; извършване на съпътстващи дейности по чл. 116а ЗМПВВППРБ в пристанищата за обществен транспорт и терминалите от такива пристанища, които са държавна собственост,- поддържане на сили и средства за участие в спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи, извършвани в акваториите на пристанищата по чл. 106а ЗМПВВППРБ и на пристанищата за обществен транспорт - държавна собственост в съответствие с Националния план за защита при бедствия; изграждане, поддържане и администриране на национална система за електронен обмен на информация в пристанищата за обществен транспорт.

Няма вписан код по НКИД[194] *в ТРРЮЛНЦ.*

Управител - Ивайло Стоянов Иванов [195]

Управителен съвет - Калоян Василев Богев, Ивайло Стоянов Иванов, Димитър Петров Ганджов. Начин, по който се определя мандатът: със заповед на принципала по чл. 115п, ал. 1 ЗМПВВППРБ за назначаване на член на УС

Собственик - Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията[196]

Стойност на имуществото, предоставено от държавата - 581 231 656 лв.

Вписани клонове - Териториално поделение - клон Лом (ЕИК на клон: 0015), Териториално поделение - клон Бургас (ЕИК на клон: 0023), Териториално поделение - клон Варна (ЕИК на клон: 0034), Териториално поделение - клон Русе (ЕИК на клон: 0049).

2. Основни характеристики

[194] В Електронно-информационната система за публичните предприятия по партидата на ДППИ е вписан КИД 2008: Други спомагателни дейности в транспорта

[195] Съгласно чл. 115н, т. 3 от ЗМПВВППРБ длъжността е генерален директор

[196] Не е отразено актуалното наименование Министерство на транспорта и съобщенията

Правна форма и статут

Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ (наричано ДППИ, ДП или предприятието) е образувано със Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България[197] (ЗМПВВППРБ) като юридическо лице - държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от ТЗ. Предприятието не е търговско дружество. То е със статут на „публично предприятие“ по смисъла на на чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗПП.

ДППИ е категоризирано като „голямо“ предприятие по чл. 19, ал. 1, т. 4 от ЗСч съгласно вписаното по неговата партида в Електронния регистър на публичните предприятия, воден от АППК.

Съгласно подзаконовия ПУФД на ДППИ предприятието не е търговско дружество (чл. 5), държавата не отговаря за неговите задължения и предприятието отговаря за своите задължения при изпълнение на предмета си на дейност с предоставеното му имущество - частна държавна собственост (чл. 7).

Предприятието прилага международни стандарти за финансово отчитане.

Управление и представителство

Органите на управление на ДППИ, както и техните правомощия, са установени със специалния закон (чл. 115н от ЗМПВВППРБ) и са:

1. министърът на транспорта и съобщенията;

2. управителният съвет (УС) с 3-членен състав, в т.ч. генералния директор, с 5-годишен срок;

3. генералният директор.

Компетентностите на министъра на транспорта и съобщенията включват упражняване на правата на собственост на държавата в ДППИ, назначаване и освобождаване на членовете на УС и генералния директор и сключване на договор за управление с тях, утвърждаване на правилник за устройството, функциите и дейността на ДППИ и годишната програма за изграждане, реконструкция, рехабилитация и поддържане на пристанищата по чл. 106а и на пристанищата - държавна собственост, одобряване на годишния счетоводен баланс и отчет и др.

Компетентностите на УС са посочени в чл. 115п, ал. 7 от ЗМПВВППРБ, сред които приема 7-годишна програма за развитие за всяко от пристанищата по чл. 106а от закона, приема годишния счетоводен баланс и отчет на ДППИ и ги представя за одобряване от министъра, назначава регистриран одитор за заверка на годишния счетоводен баланс и отчет, определя размерите на пристанищните такси по чл. 103в, ал. 1 и чл. 109а, ал. 3 от закона и промените в тях, и др.

Генералният директор е с правомощия, определени в чл. 115р, ал. 1 от ЗМПВВППРБ, които включват: представлява предприятието, ръководи цялостната му дейност, сключва договори за дейностите и трудовите договори с работниците и служителите, като се отчита за своята дейност пред УС и др.

[197] Обн., ДВ, бр.12 от 2000 г., последно изм. и доп. бр. 41 от 2024 г.

Създаден е помощен орган на УС - Стопански съвет, който се състои от директорите на клоновете – ТП и директора на дирекция „Инфраструктура, акватория и собственост".

Изисквания към членовете на УС и основания за предсрочно прекратяване на договор за управление

Определените в закона (чл. 115п, ал. 3 и 4) забрани и изисквания към лицата, които могат да бъдат членове на УС, са малобройни и включват: забрана да извършват от свое или от чуждо име конкурентна дейност; не могат да бъдат в договорни отношения с други предприятия, дружества и сдружения със сходен предмет на дейност; да не са осъждани за престъпление от общ характер; да не са съпруг или роднина по права, по съребрена линия или по сватовство до трета степен включително с друг член на УС. С промени от 2023 г. в чл. 12 от ПУФД на ДППИ е добавено и че не може да бъде член на УС лице, което не отговаря на някое от изискванията на ЗМПВВППРБ, **ЗПП** и другите приложими нормативни актове, т.е. на подзаконово ниво изрично е уредена приложимостта на изискванията към лицата за членове на органите за управление и контрол на публичните предприятия.

Основанията за предсрочно прекратяване на договор за управление с член на УС са определени в чл. 115п, ал. 5 от ЗМПВВППРБ, когато лицето: не отговаря на изискванията на закона; нарушава или не изпълнява условията, предвидени в закона или в договора за управление; е подало писмена молба за освобождаване, както и по решение на министъра - с 1-месечно предизвестие. Видно е, че тези основания не съответстват в нужната степен на определените в ЗПП. С промени от 2023 г. в чл. 13 от подзаконовия правилник се казва, че договорът за управление с член на УС се прекратява преди изтичането на срока на действието му „*по реда, на основанията и при условията, предвидени в специалните закони*", което не е ясно дали означава приложимост и на ЗПП.

Организационна структура

Структурата на ДППИ включва Главно управление (ГУ) в гр. София и 4 клона - териториални поделения:

1) пристанище Бургас с район на действие от географския паралел на българо-турската граница до географския паралел на нос Емине;
2) пристанище Варна с район на действие от географския паралел на нос Емине до географския паралел на българо-румънската граница;
3) пристанище Лом с район на действие от километър 645 до километър 845,650 от българския участък на р. Дунав;
4) пристанище Русе с район на действие от километър 374,100 до километър 645 от българския участък на р. Дунав.

С чл. 23, ал. 1 от устройствения правилник са посочени като структурни звена и следните 3 специализирани поделения (СП): СП дирекция „Ръководство на корабния трафик - Черно море", СП дирекция „Ръководство на корабния трафик - река Дунав" и СП дирекция „Оперирane и експлоатация на пристанищни терминали".

Функциите, задачите и отговорностите на звената в ГУ, ТП и СП са подробно определени

в подзаконовия правилник.

Контрол

По отношение дейността на ДППИ се упражнява вътрешен и външен контрол от различни звена и институции.

На първо място вътрешният контрол се осъществява чрез правомощията на неговите органи, в т.ч. при йерархията на управление: министърът, който одобрява годишния счетоводен баланс и отчет на предприятието, одобрява или разрешава редица въпроси от негова компетентност, сключва и прекратява договорите с членовете на УС; УС, който осъществява контрол върху набирането и разходването на средствата на предприятието и изпълнението на възложените му дейности и др.; генералният директор, който ръководи, организира и контролира изпълнението на цялостната дейност на предприятието; ръководителите на ТП и СП ръководят и контролират дейността на ръководените от тях звена.

ДППИ е организация от публичния сектор, за която се прилагат разпоредбите на ЗФУКПС, включително свързани с принципите на законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност при осъществяване на всички дейности и процеси. В структурата на ДППИ има и финансов контрольор, който е пряко подчинен на генералния директор и осъществява предварителен контрол за законосъобразност съгласно ЗФУКПС, като извършва проверки на всички документи и приложенията към тях преди вземане на решение, свързано с финансовата дейност на предприятието.

Съгласно ЗВОПС в предприятието има отдел „Вътрешен одит“, който е на пряко подчинение на генералния директор и осъществява одит на програмите, дейностите и процесите, като планира, извършва и докладва дейността по вътрешен одит в съответствие с международните стандарти за професионална практика по вътрешен одит, Етичния кодекс на вътрешните одитори, статута на звеното за вътрешен одит и утвърдената от МФ методология за вътрешен одит в публичния сектор. Дейността по вътрешния одит се докладва на Звеното за вътрешен одит в МТС.

В областта на отчетността и контрола ДППИ прилага финансова политика и отчетност в съответствие с изискванията по чл. 11, параграфи 1 - 4, 6 и 7 от Регламент (ЕС) 2017/352[198] (чл. 20, ал. 3 от ПУФД на ДППИ).

Форма на външен контрол е извършването на одит от регистриран одитор за заверка на годишния счетоводен баланс и отчет. Външен контрол като последващ такъв се осъществява от специализирани контролни органи, в т.ч. АДФИ, Сметната палата, НАП и др. съобразно определените им правомощия.

Публикуван е доклад на СП от 2022 г. – Одитен доклад № 0600201022 за извършен одит на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” за периода от 01.01.2020 г. до

[198] Регламент (ЕС) 2017/352 на Европейския парламент и на Съвета от 15 февруари 2017 година за създаване на рамка за предоставянето на пристанищни услуги и общи правила за финансовата прозрачност на пристанищата, Официален вестник на ЕС, L 57/ 1, 3.3.2017

31.12.2021 г.[199], приет през 2023 г. В една от областите на изследване „Управление на ДППИ, планиране и отчитане на дейността“ е установено частично несъответствие с правната рамка, вътрешните актове и договорите, като недостатъци се сочат: 1/ През по-голямата част от одитирания период УС е осъществявал дейността си в намален състав спрямо нормативно определения, като в даден период са били двама, а в друг – един член, който не е генерален директор на предприятието; 2/ В нарушение на чл. 20, ал. 3 от ЗПП за кратък период за генерален директор на ДППИ е назначено лице в трудови правоотношения с предприятието; 3/ За периода от 01.01.2020 г. до момента на извършване на одита не са спазени принципите на публичност, прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и пропорционалност при назначаването на 8 членове на УС на ДППИ, в т.ч. 5 са и на длъжност генерален директор, тъй като управлението и контролът на предприятието са възложени без провеждане на публична конкурсна процедура. Съдържа се констатация, че „*Честата промяна в състава на УС и обстоятелството, че назначаването на нови членове не е извършвано едновременно с освобождаването на предишните, е индикатор за неустойчивост на управленско ниво, крие риск за приемствеността и ефективното постигане на целите на предприятието*“, установени са и някои други несъответствия с нормативната уредба за различни периоди. По отношение действащите през одитирания период вътрешни системи за контрол се констатира частично съответствие с изискванията на ЗФУКПС и методическите указания на МФ, и са посочени основните пропуски/слабости, поради които състоянието на тази дейност е определено като недобро. Установено е и неизпълнение в цялост на изискванията на Закона за достъп до обществена информация и ППЗПП за публикуване и оповестяване на информация, с което „*не е осигурена необходимата (нормативно изискуема) публичност и прозрачност на дейността на предприятието*“. Очакванията са, че констатираните слабости своевременно са отстранени, включително с тази цел са и някои от последните промени в ПУФД на ДППИ от 2023 г.

Имущество

Съгласно чл. 115л, ал. 2 и 3 от ЗМПВВППРБ държавата предоставя на ДППИ имущество - публична и частна държавна собственост, определено с решение на МС, за изпълнение на предмета му на дейност. Предприятието управлява предоставеното му имущество и други дълготрайни активи - държавна собственост, в пристанищата за обществен транспорт.

В ДППИ се води регистър на недвижимите имоти, съдържащ данни за всички недвижими имоти извън пристанищата за обществен транспорт с национално значение, предоставени му за управление, който се актуализира.

Ограничения за дейността на предприятието и към трети лица

Със специалната нормативна уредба са въведени някои ограничения, с които се цели да не се нарушава конкуренцията в този сектор, като ДППИ не може: а/ да извършва

[199] Наличен на интернет страницата на СП https://www.bulnao.government.bg/bg/documents/14045/OD_DPPrist_Infr_0923.pdf

пристанищни услуги по чл. 116, ал. 2, т. 2 и 3 от ЗМПВВППРБ, освен при предсрочно прекратяване на договор с пристанищен оператор до сключването на нов договор; б/ да участва в търговски дружества, които по занятие извършват пристанищни услуги по чл. 116, ал. 2 от ЗМПВВППРБ.

Други ограничения са въведени към трети лица и имат характер на защита за предприятието и предоставено му имущество, като: а/ за ДППИ не може да се открива производство по несъстоятелност (чл. 115л, ал. 5 от ЗМПВВППРБ); б/ срещу имуществото - публична държавна собственост, предоставено на ДППИ, не може да се насочва принудително изпълнение (чл. 115л, ал. 4 от ЗМПВВППРБ).

Извън посочените, с характер на преференция към ДППИ, обосновано с възложените му публични дейности, са прякото предоставяне за управление на съществено по стойност и значение имущество – публична държавна собственост, както и освобождаването от облагане с данъци на всички средства, отпускани от бюджета на МТС за финансиране на дейности по осигуряване и поддръжка безопасността на корабоплаването и събираните такси.

II. НОРМАТИВНА УРЕДБА

В своята дейност ДППИ се ръководи от действащото национално законодателство и от множество международни договори и актове, включително актове на правото на ЕС.

1. Общо представяне на специалния закон

ЗМПВВППРБ урежда правния режим на морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, в които държавата упражнява суверенитет, определени суверенни права, юрисдикция и контрол в съответствие с общопризнатите принципи и норми на международното право и международните договори, по които е страна.

Институционалната рамка на закона е сложна и определя компетентности на широк кръг органи и субекти, в т.ч.:

- министъра на транспорта и съобщенията, който е отрасловият министър в областта на водния транспорт, пристанищната инфраструктура и дейности, и който провежда държавната политика в областта на пристанищната дейност (чл. 115к, ал. 1 от ЗМПВВППРБ);
- Изпълнителна агенция „Морска администрация“, осъществяваща регулаторните и контролните функции на държавата в областта на пристанищата (чл. 115к, ал. 2 от ЗМПВВППРБ);
- Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на река Дунав“ с компетентности, свързани с р. Дунав;
- Създаденото със специалния закон ДППИ с редица правомощия и дейности, представени по-долу.

Много други органи и ведомства също имат по-общи или конкретни съгласувателни, нормотворчески, разрешителни и др. определени в този закон правомощия, в т.ч. министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на отбраната,

министъра на вътрешните работи, министъра на културата, министъра на околната среда и водите, министъра на икономиката и индустрията, министъра на енергетиката, министъра на туризма.

Извън органите на изпълнителната власт със закона са уредени и правомощия на много други субекти – оператори на пристанища, собственици на пристанища и пристанищни съоръжения, превозвачи, Консултативен съвет по въпросите на морското пространствено планиране към МРРБ.

При уредбата на пристанищата в глава четвърта на закона през 2005 г. е приет нарочен раздел VI„б“, в който е създадено и уредено ДППИ с чл. 115л - чл. 115у. Така създаденото ДППИ е правоприемник на администрация - Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация“, както и на прекратената със закона Национална компания „Пристанища“, видно от § 25 и 26 от ПЗР на ЗИД ЗМПВВППРБ (обн., ДВ, бр. 104 от 2005 г.).

На подзаконово ниво уредбата на закона относно ДППИ е детайлизирана в Правилник за устройството, функциите и дейността на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“[200] („ПУФД на ДППИ“ или „правилник“).

2. Дейности, функции и финансиране на ДППИ

Дейност и основни функции

Предметът на дейност на ДППИ е определен в ЗМПВВППРБ и в съответствие с редица действащи международни актове, които са в сила за Република България, както и актове на правото на ЕС, обуславящи посочените функции и правомощия на предприятието, вкл. управителен орган[201] на пристанищата по смисъла на Регламент (ЕС) 2017/352 от 2017 г.

Наред с управлението на пристанищната инфраструктура и събирането на такси за ползването й, ДППИ предоставя услуги по управление на трафика и информационното обслужване на корабоплаването в българските пристанища, осъществява навигационно осигуряване и предоставя далекосъобщителни услуги кораб-бряг и бряг-кораб, както и такива чрез Световната мрежа за бедствия и безопасност (GMDSS) съгласно изискванията, заложени в Международната конвенция на Международната морска организация за безопасност на човешкия живот по море от 1974 г., по която Република България е страна от 1983 г.

ДППИ е национален компетентен орган за получаване сведения за корабите, пристигащи във и/или напускащи морско пристанище на страната. Цялостното информационно обслужване на корабоплаването в българските пристанища се осъществява посредством изградената от ДППИ система VTMIS. Предприятието осъществява цялостната дейност по техническа експлоатация и поддръжка на съоръженията, апаратурите, системите и подсистемите за обслужване на корабния график и информационно обслужване на морските пристанища, включващи и основните спомагателни съоръжения на VTS,

[200] Издаден от МТИТС, обн., ДВ, бр. 36 от 2011 г., последно изм. и доп. бр. 50 от 2023 г.
[201] Чл. 2, т. 5 във вр. с чл. 11, който предвижда финансова прозрачност и самостоятелност

VTMIS, GMDSS и SSN, осигурява предоставянето на речните информационни услуги в българската част на река Дунав, които са част от международната система „Речна информационна служба“ (RIS-River Information Services) и др.

Предприятието е и национален координатор за единната информационна среда за морско информационно обслужване на ЕС – European Maritime Single Window environment (EMSWe)[202], то отговаря за предоставяне на информация за управлението на трафика и информационното обслужване на корабоплаването, разпространяване на морска информация за безопасност и поддържане. Координирането и управлението на пристанищния трафик в речните пристанища ДППИ осъществява в качеството си на национален орган по RIS съгласно Директива 2005/44/ЕО[203]. Относими към него са и много други актове на правото на ЕС в тази сфера на регулация, за които подробна информация е публикувана на интернет страницата на ДППИ и на МТС, и чиито изисквания са транспонирани в националната уредба или са с пряко действие. ДППИ изпълнява и поети от държавата ангажименти по редица международни конвенции[204], по които Република България е страна.

Дейността на ДППИ е подчинена на специалната нормативна уредба на ЕС в този сектор, включително по отношение на финансовата му политика и прозрачност, като съгласно чл. 2, 6 и 8 от цитирания по-горе Регламент 2017/352 е допустимо управителните органи на пристанищата да извършват стопанска дейност заедно с изпълняваните от тях публични функции, възложени им от националното законодателство.

Със специалния закон на ДППИ са възложени множество функции и правомощия, систематизирани в неговия предмет на дейност. Сред тях важно значение има предвиденото с чл. 115у от ЗМПВВППРБ изготвяне на 7-г. програма за изграждането, реконструкцията, рехабилитацията, поддържането, развитието и управлението на инфраструктурата на пристанищата за обществен транспорт с национално значение, която се утвърждава от министъра. Това е в изпълнение и на отрасловата **Интегрирана транспортна стратегия за периода до 2030 г.**[205] и Общия генерален план за транспорта на България. Дългосрочната програма се конкретизира с годишна програма, която съдържа подробна информация за приходите, разходите, инвестициите и финансиранията. Информация и бизнес програмите през предходни години и действащата са публикувани на интернет страницата на ДППИ[206].

---

[202] Директива 2010/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно формалностите за даване на сведения за кораби, пристигащи във и/или напускащи пристанищата на държавите-членки и за отмяна на Директива 2002/6/ЕО (отм.) и Регламент (ЕС) 2019/1239 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година за създаване на единна европейска среда за морско информационно обслужване и за отмяна на Директива 2010/65/ЕС

[203] Директива 2005/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно хармонизираните речни информационни услуги (RIS) относно вътрешните водни пътища на Общността

[204] Международна конвенция за безопасност на човешкия живот на море, 1974 г. (SOLAS, 1974), Международна конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби, 1973 (MARPOL 73/78), Конвенция за улесняване на международното морско корабоплаване (FAL Convention) и др.

[205] Одобрена с РМС № 336/23.06.2017 г., публикувана на интернет страницата на МТС https://www.mtc.government.bg/bg/category/42/integrirana-transportna-strategiya-v-perioda-do-2030-g

[206] http://www.bgports.bg/bg/page/100

Финансиране

При изпълнение на възложените му по закон функции, ДППИ финансира своята дейност чрез преотстъпени от държавата такси[207] за ползване на пристанищната инфраструктура от превозвачи, има и други приходоизточници, които заедно с разходите са посочени в следващата таблица (*изброяването на приходи е без да има съответствие на същия ред разходи в другата колона*).

Таблица 7.1. Приходи и разходи на ДППИ

Приходи на ДППИ (чл. 115с, ал. 1 от ЗМПВВППРБ)	**Разходи на ДППИ (чл. 115с, ал. 2 от ЗМПВВППРБ)**
Пристанищни такси: а/ по чл. 103в, ал. 1 - за ползване на пристанищната инфраструктура и приемане и обработване на отпадъци от кораби и б/ чл. 109а, ал. 3 – за ползване на пристанищна инфраструктура за достъп по море до пристанище по чл. 107 – 109 от ЗМПВВППРБ	Осъществяване предмета на дейност по чл. 115м, ал. 1 ЗМПВВППРБ
Приходи от собствена дейност	издръжка на ДППИ
Лихви по депозити на собствени средства и по просрочени плащания	осигуряване безопасността на корабоплаването в каналите и акваториите на пристанищата и поддържане на сили и средства за участие в спасителни и неотложни аварийно-възстанови телни работи в акваториите на пристанищата и на пристанищните райони в съответствие с Националния план за защита при бедствия
Държавния бюджет	
Дейности, свързани с осъществяването на предмета на дейност по чл. 115м, ал. 1	
Безвъзмездно предоставени средства (дарения)	
Безвъзмездно предоставени средства по програми на ЕС[208]	

Съгласно чл.115, ал. 5 от ЗМПВВППРБ са освободени от облагане с данъци средствата, отпускани от бюджета на МТС за финансиране на дейности по осигуряване и поддръжка безопасността на корабоплаването и събираните такси, т.е. основните приходи от бюджетни субсидии и такси.

За предоставяните държавни ресурси за финансиране на дейностите по изграждането, реконструкцията, рехабилитацията, поддържането и развитието на пристанища за обществен транспорт с национално значение, включително в създаването, съхраняването и поддържането на мощности и материални средства за осъществяване на отбранително-мобилизационни мероприятия се прилагат правилата за държавните помощи.

Прави впечатление в цитирания по-горе Одитен доклад на СП констатацията за толериране на държавните търговски дружества – оператори на големите пристанища по

[207] За характера на тези такси е относимо представеното разбиране в анализа на ДП НКЖИ, т. Б.6.
[208] ДППИ е бенефициер на ОП „Транспорт" 2007-2013, ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура" 2014-2020 г. и понастоящем за програмен период 2021-2027 г.

отношение неплащането в нужния размер на такси и с това ощетяване на ДППИ, като се правят и по-общи изводи за установените тенденции. Така за финансовото състояние на ДППИ се констатира „*негативна тенденция, изразяваща се в системно отчитане на отрицателен финансов резултат (загуба), което води и до постепенно увеличение на натрупаната загуба на предприятието, чиято стойност към 31.12.2021 г. възлиза на 90 083 хил. лв. Като основни фактори (причини) за отчитаните загуби могат да се посочат извършваните от ДППИ разходи, свързани с обслужване на кредита, предоставен от Японската банка JBIC за разширение на Пристанище Бургас, вкл. разходи, произтичащи от курсовите разлики между японската йена (JPY) и българския лев (BGN), както и нарастващите разходи на предприятието за амортизация на дълготрайни активи, вкл. на активи, отдадени на концесия и предоставени за ползване на държавни пристанищни оператори. Посочените причини са с дългосрочен хоризонт на действие (например плащанията по заема са до 2038 г., а концесионните договори са с продължителен срок) и при равни други условия ще продължат да оказват негативно влияние върху финансовото състояние на предприятието и през следващи отчетни периоди*.“

Други моменти в зависимост от спецификата на предприятието

Предприятието не извършва дейност при условията на държавен монопол, каквато правна възможност в чл. 18, ал. 4 от Конституцията не се предвижда за пристанищата, но има изключителни права за изпълнение на възложените само на него дейности относно пристанищата за обществен транспорт и изпълнението на функциите, с които само то е натоварено.

ДППИ е с изключителен предмет на дейност и няма право да извършва други дейности, освен изрично определените.

Извършването на възложената му със закон дейност е в изпълнение на цели на публичната политика, както е определено в годишния обобщен доклад за публичните предприятия за 2022 г. на АППК, то е задължено е да изпълнява публични функции и дейности от името на държавата в интерес на обществото, за което получава финансиране с публични средства.

ДППИ не е предприятие от обществен интерес по смисъла на § 1, т. 22 от ДР на ЗСч.

При проверка на ПМС № 181 от 20 юли 2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност в раздел VII. Сектор „Транспорт“, т. 2 Стратегически обекти, в подточка 2.10. Пристанища, са изброени следните 5 пристанища: а) Варна; б) Бургас, включително пристанищен терминал „Росенец“; в) Видин; г) Русе; д) Лом. Както е посочено по-горе, ТП на ДППИ са четири от посочените пристанища, от които Видин не е такова.

В Списък на секторите с критична инфраструктура в Република България – Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за реда, начина и компетентните органи за установяване на критичните инфраструктури и обектите им и оценка на риска за тях, в сектор „Транспорт“ е посочен подсектор „Воден транспорт и пристанища“, ведомство МТИТС.

Въпреки че в случая ДППИ не е изрично посочено, неговата дейност е пряко свързана с този подсектор.

ДППИ не е посочено от НСИ в списъка на юридическите лица, контролирани от държавата и от общините, които са включени в сектор „Държавно управление“ съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 година.

Генералният директор в качеството му на представляващ ДППИ прилага ЗОП в относимите случаи на възлагане като секторен възложител.

III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДППИ

1. Характер на дейността от правна страна

ДППИ се явява заварено от ЗПП публично предприятие съгласно чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗПП, респективно към него е приложим § 2 от ПЗР на ЗПП. Специалният ЗМПВВППРБ не е сред законите, изменени с ПЗР на ЗПП за привеждане в съответствие.

Определяне на характер на дейността на ДППИ е направено за целите на Политиката за участието на държавата в публичните предприятия и списък приложение 1, където същото е класифицирано като предприятие от група Б - предприятия, осъществяващи предимно публични функции и политики, и по-конкретно подгрупа Б2 - предприятия, една част от които се финансират изцяло от държавата, друга част се финансират от държавата и от приходите от собствената им дейност, и/или от приходи, определени със специални закони, а трета част – от приходите от собствената им дейност и/или от приходи, определени със специални закони. По отношение на ДППИ приложима е втората хипотеза - то се финансира от държавата, от приходи от собствена дейност и/или от приходи, определени със специален закон.

ДППИ е нарочно създаден субект, един от значимите инструменти за осъществяването на държавната политика в сектора на водния транспорт и пристанищната инфраструктура, който съчетава дейности с публичен и със стопански характер. Предприятието отговаря на изискванията на относимите актове на правото на ЕС в областта на управлението и развитието на пристанищната инфраструктура и прилага относимите към него правила.

Характерът на дейността се изследва съобразно базовия критерий по § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП - държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ да не извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба. Стремежът е да се направи разграничение и определяне, доколкото това е възможно, дали съответната дейност има преобладаващо търговски характер или преобладаващо характер на публични функции и политики.

Предвид специфичния предмет и неразривната свързаност при извършване на дейността не може да се извърши пълно и еднозначно количествено и предметно разграничение на осъществяваните дейности (търговски или публични функции и политики), в редица дейности има смесен комплексен характер, поради което направеното в таблицата разпределение е в известна степен условно.

Дейностите по-долу са определени съгласно чл. 115м, ал. 1 от ЗМПВВППРБ, вписания в ТРРЮЛНЦ предмет на дейност с изключителен характер и писмо рег. № 07-00-

128/27.03.2025 г. на министъра на транспорта и съобщенията. Предвид специфичния предмет и неразривната свързаност при извършване на дейността не може да се извърши пълно и еднозначно количествено и предметно разграничение, някои дейности и характеристики имат смесен или комплексен характер, поради което определянето на преобладаващ характер е в известна степен условно.

Таблица 7.2. Характер на дейността на ДППИ

Дейности[209] / характеристики	**Обосновка**
Изграждане на пристанища и пристанищни терминали - държавна собственост, реконструкция, рехабилитация и поддържане на пристанищните терминали - държавна собственост, от пристанищата за обществен транспорт, освен когато това е възложено на концесионер или на еднолично търговско дружество с държавно участие в капитала – т. 1	Дейността е със смесен характер. За търговския характер на тази дейност основен аргумент е обстоятелството, че същата се осъществява при пазарни условия от капиталови търговци – както концесионери, които са субекти с частна собственост върху капитала и концесиите са им възложени чрез провеждане на състезателни процедури, така и от съответни еднолични търговски дружества с държавна собственост върху капитала. Т.е. ДППИ извършва тази дейност тогава, когато няма някое от посочените две категории лица, респективно политиката на държавата тук явно е да се възлагат тези дейности за изпълнение на капиталови търговци, а само по изключение да се извършват от ДППИ. Същевременно това е и дейност с публичен характер, възложена като задължение, чието изпълнение не може да бъде отказано от ДППИ при липсата на концесионер или друг оператор, за което се разходват сериозни ресурси.
Управление на държавната собственост в пристанищата за обществен транспорт – т. 2	Дейността е със смесен характер. Непазарен подход, при който имущество на съществена стойност се предоставя на конкретно лице /ДППИ/ без провеждане на конкурентна процедура. Възложената дейност е задължение на ДП, което няма право на преценка дали да я изпълнява, съответно изпълнението изисква разходване на ресурси за поддържането на обекти – държавна собственост. Чрез пряко предоставеното му държавно имущество на значителна стойност предприятието изпълнява публичните си функции, но го ползва и за дейности с търговски характер. ДППИ ползва предоставеното му имущество, за да предоставя услуги, за които получава такси и плащания, в която част дейността е с приходоносен характер. ДППИ има право да предоставя под наем, както и в определени случаи да продава, предоставени му имоти и обекти при условията и по реда на специалния закон и ЗДС, което се извършва при пазарни условия, като наемната/ продажната цена е в негов приход.
Обезпечаване на достъп до пристанищата по чл. 93, т. 1–4 от ЗМПВВППРБ – т. 3	С публичен характер и в обществен интерес е да бъде осигурен достъп до всички пристанища, освен военните - за обществен транспорт, рибарски, яхтени и със специално предназначение. Дейността е задължение за ДППИ, което не може да отказва нейното изпълнение или да го делегира другиму. Изпълнението е свързано с националната сигурност на страната и с инфраструктура, която по същността си е критична инфраструктура, в тч. европейска.
Поддържане на съществуващи и изграждане на нови подходни канали, пристанищни акватории, морски и речни депа за драгажна маса, вълноломи, защитни съоръжения, мрежи и съоръжения на обща техн. нфраструктура, вкл. инфра-	Дейността е със смесен характер. Изброените дейности са сериозно задължение на ДППИ да изгражда и поддържа посочените обекти, чрез които се обезпечава достъп до всички пристанища, имат пряко значение за опазване на околната среда от замърсяване, защитни функции и др., което предприятието не може да откаже да изпълнява, независимо от съображения за нерентабилност, нецелесъобразност или други. Самото строителство и другите от посочения кръг са търговски дейности по същността си, свързани са с осъществяването на равнопоставени взаимоотношения между отделните субекти, може да се извършват срещу

[209] Повечето от изброените тук дейности са съгласно предмета на дейност, определен в чл. 115м, ал. 1 от ЗМПВВППРБ, към които са добавени някои с посочване на конкретните разпоредби от закона

структура за достъп, в пристанищата по чл. 106а и в пристанищата за обществен транспорт - държавна собственост – т. 4	възнаграждения.
Осъществяване на навигационното осигуряване на корабоплаването в териториалното море, вътрешните морски води, каналите и акваторията на пристанищата, освен в случаите, в които това е възложено на МО – т. 5 и чл. 61, ал. 2; Навигационно осигуряване на корабоплаването във вътрешните водни пътища, с изкл. корабоплавателния път – чл. 83, ал. 1	Непазарен подход по пряко определяне на ДППИ /освен когато е възложено на МО - бюджетно ведомство/ да осъществява дейностите на VTS Authority: навигационно осигуряване на корабоплаването в териториалното море, вътрешните морски води, каналите и акваторията на пристанищата; предоставяне на услуги чрез Световната морска система за бедствия и безопасност (GMDSS). Чрез тези дейности се изпълняват задълженията на Република България като крайбрежна държава, произтичащи от редица международни договори и европейски нормативни актове. Тези дейности имат за цел осигуряване безопасността на корабоплаването и не предполагат получаването на насрещна престация и/или реализирането на печалба. За тази дейност ДППИ няма конкуренция и получава такси. Аналогично, дейност по предоставяне на специализирани услуги във вътрешните водни пътища, освен корабоплавателния път.
Определяне, събиране и разходване на пристанищни такси по чл. 103в, ал. 1 и чл. 109а, ал. 3[210] – т. 6 Пристанищни такси: по чл. 103в, ал.1 за: 1/ ползване на пристанищ. инфраструктура; 2/ приемане и обработване на отпадъци от кораби	Това е особена дейност с преобладаващ публичен характер, състояща се от три отделни дейности: а/ правомощие по определяне на таксите, което е административно-управленска дейност, основно присъща на публични държавни органи; б/ събиране на таксите, което е дейност по получаване на отстъпените със закон средства, които представляват приходи за ДППИ; в/ право и задължение за разходване на средствата от такси, което е целево по характер и не зависи от желанието и преценката на предприятието да насочи такива средства за други цели. Тези дейности могат да са търговски, но едновременно с това са в изпълнение на публични политики, тъй като са пряко свързани с морската политика на ЕС за постигане на високо ниво на безопасност и опазване на околната среда и при въведени нормативни ограничения за свободна преценка на събраните приходи от такси.
Изготвяне, поддържане и съхраняване на регистър с данни за пристанищната инфраструктура - държавна собственост – т. 8	Дейност, която няма стопански характер и приходна част, а е с цел поддържане на актуална информация за държавната собственост с характер на пристанищна инфраструктура, което е задължение на държавата като неин собственик. Непазарно задължение, въведено само за ДППИ.
Подпомагане МТС при осъществяване на контрола по изпълнението на концесионните договори и договорите с едноличните търговски дружества за извършване на пристанищни услуги и на дейности по чл. 116а, ал. 1 ЗМПВВППРБ – т.9	Дейност, която няма приходна част, тя е в изпълнение на задължения, които има отрасловият министър в качеството му на концедент, респективно на орган, възлагащ дейности на държавни публични предприятия, на които е и принципал. Извършването на контролни дейности е за сметка на бюджета на МТС, представлявано от министъра като контролен орган, респективно на подпомагащото го ДППИ.
Организиране набирането, поддържането в актуално състояние и предоставянето на специализирани данни за	Дейността няма стопански характер и приходна част, тя е в изпълнение на задължения, които има държавата като собственик на имоти по ЗКИР така, както имат и останалите собственици – ведомства, общини, експлоатационни дружества и други юридически лица съобразно техните

[210] По чл. 109а, ал. 3 от закона са, когато за достъп по море до пристанище по чл. 107-109 се ползва инфраструктура за достъп до пристанище по чл. 106а от ЗМПВВППРБ.

обектите по чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗКИР[211] и създаването на специализирани карти, регистри и информационни системи, за пристанищата по чл. 106а и за пристанищата за обществен транспорт или терминали от такива пристанища, които са държавна собственост – т. 10	функции да организират набирането, поддържането в актуално състояние и предоставянето на специализирани данни за: а) недвижимите имоти, различни от основните кадастрални данни; б) строежи, съоръжения и др. обекти в ПИ, вкл. за линейни (надземните и подземните проводи и съоръжения) на техническата инфраструктура и техните сервитути, без сградите и съоръженията със самостоятелните обекти в тях; в) трайни насаждения; г) водни течения и водни площи и др. Разходите за дейността са за сметка на съответното лице.
Изграждане и поддържане на съоръженията, обслужващи системата за контрол на движението на корабите и за информация и българската речна информационна система – т. 12	ДППИ осъществява дейностите на VTS Authority, като е пряко определено да изгражда, експлоатира и поддържа българска речна информационна система за предоставяне на българските речни информационни услуги, подпомагано от ИА „Проучване и поддържане на р. Дунав“ и под контрола на ИА „Морска администрация“. Чрез тези дейности се изпълняват задълженията на държавата, произтичащи от международни договори и европейски нормативни актове. Тези дейности имат за цел осигуряване безопасността на корабоплаването по вътрешните водни пътища и не предполагат получаването на насрещна престация и/или реализирането на печалба.
Предоставяне на услуги чрез Световната морска система за бедствия и безопасност - т. 13	Съгласно чл. 115, ал. 1 ЗМПВВППРБ финансирането на дейностите по осигуряване безопасността на корабоплаването и поддържане и развитие на пристанищата за обществен транспорт се осъществява чрез бюджета на МТС.
Предоставяне на далекосъобщителни услуги кораб-бряг и бряг-кораб – т. 14	Непазарен подход по пряко определяне на ДППИ да осъществява дейностите на VTS Authority, в случая с предоставяне на далекосъобщителни услуги кораб-бряг и бряг-кораб. Тя е в изпълнение на задълженията на Република България като крайбрежна държава.
Предоставяне на услуги по управление на трафика и информационно обслужване на корабоплаването и предоставяне на речни информационни услуги на корабния трафик – т. 15, чл. 87а ЗМПВВППРБ[212]	Дейността е със смесен характер. ДППИ е пряко определено да изгражда, експлоатира и поддържа българска речна информационна система за предоставяне на българските речни информационни услуги, подпомагано от ИА „Проучване и поддържане на р. Дунав“ и под контрола на ИА „Морска администрация“. ДППИ предоставя чрез българската речна информационна система услуги по управление на корабния трафик и информационно обслужване на корабоплаването по вътрешните водни на потребителите на речни информационни услуги. Предоставянето на информация по желание на външни потребители се извършва въз основа на подписан договор между ДППИ и съответния външен потребител, което има характер на услуга по търговски начин.
Предоставяне на хидрометеорологична информация – т. 16	Предоставянето на хидрометеорологична информация може да се извършва срещу заплащане на възнаграждение, при наличие на равнопоставеност в отношенията между субекта, предоставящ информацията и субекта, получаващ/търсещ информация, т.е. в тази връзка има търговски елемент.
Отговорност за наличието, изпълнението и поддържането на плановете за сигурност на пристанищата по чл. 106а[213]	Дейност без собствена приходна част и с непазарен характер. В изпълнение на Регламент (ЕС) 2017/352, детайлизирано с Наредба за условията и реда за постигане сигурността на корабите и пристанищата по чл. 106а от ЗМПВВППРБ[214] ДППИ е определено пряко за орган по сигурността на двете пристанища. Тези дейности са тясно свързани с националната

[211] Закон за кадастъра и имотния регистър

[212] Детайлизирано в Наредба за предоставяне на речни информационни услуги по вътрешните водни пътища на Република България, приета с ПМС № 329 от 28.12.2007 г., обн. ДВ, бр. 3 от 2008 г., последно изм. бр. 36 от 2022 г.

[213] Съгласно чл. 106а „*Разпоредбите на този раздел се прилагат за морските пристанища Бургас и Варна по т. 2 на приложение II от Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа и за отмяна на Решение № 661/2010/ЕС (ОВ, L 348/1 от 20 декември 2013 г.)*“.

/Бургас и Варна/ – т. 17	сигурност на страната и с инфраструктура, която по същността си е европейска критична инфраструктура.
Извършване на съпътстващи дейности по чл. 116а[215] в пристанищата за обществен транспорт и техни терминали, които са държавна собственост – т. 18	Съпътстващите дейности на територии - държавна собственост в пристанищата за обществен транспорт може да се извършват от ДППИ или концесионер, поради което по същество е подчертано стопанска дейност. Съгласно Регламент (ЕС) 2017/352, чл. 116 и чл. 116а ЗМПВВППРБ това са дейности с търговски характер, които се осъществяват срещу възнаграждение, за които регламентът задължава държавите членки да осигурят мерки, гарантиращи, че доставчиците на пристанищни услуги са свободни да предоставят своите услуги при равнопоставени условия на конкуренция и прозрачност, без да се създават несъразмерни пречки на пазара.
Поддържане на сили и средства за участие в спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи, извършвани в акваториите на пристанищата по чл. 106а и на пристанища за обществен транспорт - държавна собственост – т. 19	Дейност без собствена приходна част, с непазарен характер. Дейността има за крайна цел намаляване на риска от бедствия и за адаптиране към изменението на климата. Изпълнението е в съответствие с Националния план за защита при бедствия, то не предполага получаването на насрещна престация и/или реализирането на печалба.
Изграждане, поддържане и администриране на национална система за електронен обмен на информация в пристанищата за обществен транспорт – т.20	Част от дейностите на VTS Authority, чрез които се изпълняват задълженията на Република България като крайбрежна държава, произтичащи от относимите международни договори и европейски нормативни актове. Тези дейности имат за цел осигуряване безопасността на корабоплаването и не предполагат получаването на насрещна престация и/или реализирането на печалба.
Извършване на пристанищни услуги по чл. 116, ал. 2, т. 2 и 3 при предсрочно прекратяване на договор с пристанищен оператор до сключването на нов договор – арг. чл. 115м, ал. 2 ЗМПВВППРБ	Предоставянето на пристанищни услуги е основна икономическа дейност, извършвана от пристанищен оператор – концесионер или търговско дружество публично предприятие. Ограничението за ДППИ е с цел да се осигури конкуренция без неговото доминиране. Позволено е „временно“ предоставяне на такива услуги, но в редица случаи това са продължителни периоди. ДППИ е вписано като пристанищен оператор в публичния регистър за пристанищни услуги[216]: а/ за пристанище Варна - по чл. 116, ал. 2, т. 1, т. 2 и т. 3 за пристанищни терминали „Петрол” и „Фериботен комплекс-Варна”; по чл. 116, ал. 2, т. 1 - морско-технически пристанищни услуги „швартоване” и „снабдяване на корабите с вода, телефон и електрическа енергия” на „ТЕЦ Езерово”; б/пристанище Бургас - прист. услуги по чл. 116, ал. 2, т. 1 и т. 2 за пристанищен терминал „Росенец”; в/ района на Дирекция „Речен надзор - Русе”-Фериботен терминал Силистра от пристанище Русе. За предоставяните пристанищни услуги ДППИ получава пристанищни такси по чл. 103в, ал. 1. Едновременно с търговския характер има елементи на защита на обществения интерес, тъй като неговата дейност в такива случаи е с цел осигуряването на достъп до пристанищните услуги за всички ползватели без прекъсване.
Извършване на пристанищни морско-технически услуги -	Това са услуги с изцяло търговски характер, както ги определя самият закон, предоставяни в пристанищата за обществен транспорт и извършвани

[214] Приета с ПМС № 374 от 2014 г., обн. ДВ, бр. 99 от 2014г., последно изм. и доп. бр. 89 от 2024 г.

[215] Съгласно § 2, т. 34 от ДР на ЗМПВВППРБ легалното определение на съпътстващи дейности е „*дейности, обезпечаващи извършването на пристанищните услуги, както и дейности, които съответстват на производствените и търговските задачи на предприятия, чието местоположение в пристанището се оправдава от връзката им с пристанищния трафик, с обема на морския или речния трафик, който създават, или поради услугите, които извършват на потребителите*“.

[216] Налични на интернет страницата на ДППИ - https://www.marad.bg/bg/taxonomy/term/179

пилотаж, буксировка (влачене или тласкане), швартоване, снабдяване на корабите с вода, комуникации и ел. енергия; бункероване, приемане и обработване на отпадъци от кораби и др. (чл. 116, ал. 1, т. 1 ЗМПВВППРБ)	от пристанищни оператори, т.е. от основните пазарни субекти на този пазар (чл. 116, ал. 1 ЗМПВВППРБ). Тези услуги не са забранени на ДППИ, видно от чл. 115м, ал. 2 от ЗМПВВППРБ, който изключва пристанищните услуги по т. 1 и 2 от чл. 116 от закона.
Управителен орган на морските пристанища Бургас и Варна – чл. 106б, ал. 1 от ЗМПВВППРБ	ДППИ е пряко определено със закона за управителен орган по смисъла на чл. 2, т. 5 от Регламент (ЕС) 2017/352 за пристанищата по чл. 106а от ЗМПВВППРБ – пристанищата Бургас и Варна, в чието изпълнение са му вменени редица задължения, някои посочени по-горе.

Допълнителен аргумент за преобладаващия характер на дейността и публичното по характер финансиране е посоченото по-горе изключение от данъчния режим за всички средства, отпускани от бюджета на МТС за финансиране на дейности по осигуряване и поддръжка безопасността на корабоплаването и събираните такси.

От изложеното от правна страна **се установяват основни дейности с преобладаващ характер на публични функции и политики, допълвани от такива с търговски характер.** Въведените ограничения към дейността и прякото възлагане на задълженията за изпълнение на публични дейности са непазарен подход и водят до необходимост от преобладаващо финансиране от публични средства, което придава повече публичен характер и политики на общата дейност на предприятието.

2. Анализ на дейността на предприятието на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

Съгласно чл. 115с от ЗМВВППРБ приходите на ДППИ се формират от:

- пристанищни такси за ползване на пристанищната инфраструктура, приемане и обработване на отпадъци от кораби;
- дейности, свързани с осъществяването на предмета на дейност на ДППИ по чл.115м ал.1;
- приходи от собствена дейност;
- лихви по депозити на собствени средства и по просрочени плащания;
- държавния бюджет;
- безвъзмездно предоставени средства – дарения и по програми на ЕС.

Пристанищните такси за ползване на пристанищната инфраструктура са разходоориентирани, определят се по реда на чл. 103г от ЗМПВВППРБ и следват принципите на прозрачност, обективност, недискриминация, съответствие с правилата на конкуренцията, съобразяване с търговската стратегия и инвестиционните планове, прилагани в съответното пристанище.

Пристанищните такси за приемане и обработване на отпадъци от кораби се определят по реда на чл. 103д от ЗМПВВППРБ и следват принципите на ненасърчаване изхвърлянето на отпадъци в морето и в река Дунав, покриват непреките административни разходи и не

по-малко от 30 % от общите преки експлоатационни разходи.

Приходите по чл. 115м, ал. 1 от ЗМПВВППРБ включват приходи от пристанищни услуги, които предприятието предлага във връзка с определения предмет на дейност. Цените за тези услуги са разходоориентирани, не целят максимизиране на печалбата.

Анализ на дейността на предприятието на база ГФО за периода 2022 – 2024 г.[217]

Анализ на приходите

Приходите от дейността на ДППИ се формират основно от приходи от продажби, включващи приходи от пристанищни инфраструктурни такси и приходи от пристанищни услуги. През 2022 г. предприятието е генерирало приходи в размер на 52 762 хил.лв., като през следващите две години приходите са нараснали на 59 321 хил.лв. и 68 358 хил.лв. съответно, което показва ръст за две години с 29.56 %. Това се дължи основно на нарасналите приходи от пристанищни услуги, които бележат ръст от 60.14 % праз 2023 г. и 65.01 % през 2024 г.

- През 2022 г. 72.51 % от приходите са генерирани от приходи от услуги (38 256 хил.в.), които ДППИ предоставя в изпълнение на задълженията си по ЗМПВВППРБ, основна част 61.88 % от тях са приходите от пристанищни инфраструктурни такси. Приходите от пристанищни услуги (7 957 хил.лв.) са 15.08 % от общите приходи. Финансовите приходи (4 789 хил.лв.) с дял от 9.08 % се дължат основно на положителни курсови разлики.
- През 2023 г. приходите от услуги бележат лек спад и формират 63.34 % от приходите. Делът на приходите от пристанищни услуги (12 742 хил.лв.) е нараснал на 21.48 %. Финансовите приходи също са нараснали до 12.75 % от общите.
- През 2024 г. приходите от услуги (39 411 хил.лв.) имат най-висока стойност от трите години и заемат дял от 57.65 %, от него 49.14 % принадлежи на приходите от инфраструктурни такси. Този дял намалява в резултат на увеличаване на приходите от пристанищни услуги (21 025 хил.лв.) с принос от 30.76 % в общите приходи. Приходите от финансирания и за трите години имат дял между 0.09 % и 0.35 %.

Таблица 7.3. Показатели за приходи на ДППИ за 2022-2024 г.

	Вид приход	2022 г.		2023 г.		2024 г.	
		хил.лв.	%	хил.лв.	%	хил.лв.	%
I.	**Приходи от продажби**	**47 786**	**90,57%**	**51 707**	**87,16%**	**62 134**	**90,89%**
1	**Приходи от услуги в т.ч.:**	**38 256**	**72,51%**	**37 575**	**63,34%**	**39 411**	**57,65%**
1.1	Приходи от пристанищни инфраструктурни такси	32 647	61,88%	31 935	53,83%	2 445	3,58%
1.2	Приходи от екотакси	1 468	2,78%	1 422	2,40%	1 679	2,46%
1.3	Свидетелство за отплаване	318	0,60%	372	0,63%	393	0,57%

[217] Данните за 2024 г. са по предварителен годишен финансов отчет на ДППИ за 2024 г.

1.4	Приходи от други услуги	69	0,13%	28	0,05%	83	0,12%
1.5	Приходи по & 74 от ЗМПВВППРБ	3 630	6,88%	3 754	6,33%	3 494	5,11%
1.6	Приходи от услуги на СПД РКТ	5	0,01%	13	0,02%	19	0,03%
1.7	Приходи от наеми	72	0,14%	44	0,07%	29	0,04%
1.8	Получени застрахователни обезщетения	47	0,09%	7	0,01%	126	0,18%
2	**Приходи от пристанищни услуги**	**7 957**	**15,08%**	**12 742**	**21,48%**	**21 025**	**30,76%**
3	**Приходи от съпътстваща дейност**	**721**	**1,37%**	**1 372**	**2,31%**	**1 414**	**2,07%**
4	**Други**	**852**	**1,61%**	**18**	**0,03%**	**284**	**0,42%**
II.	**Приходи от финансирания**	**187**	**0,35%**	**52**	**0,09%**	**118**	**0,17%**
III.	**Финансови приходи**	**4 789**	**9,08%**	**7 562**	**12,75%**	**6 106**	**8,93%**
	ОБЩО ПРИХОДИ	**52 762**	**100,00%**	**59 321**	**100,00%**	**68 358**	**100,00%**
	% на приходите от пазарна дейност от общите приходи		**27,14%**		**36,57%**		**42,17%**

Видно е, че:

- Приходите от услуги, формирани основно от пристанищни инфраструктурни такси за периода са средно 64.50 % от общите приходи. Тези услуги спадат към категорията непазарна продукция, тъй като таксите и услугите, предоставяни от ДППИ по ЗМПВВППРБ, са разходоориентирани и не целят максимизиране на печалбата.
- Приходите от пристанищни услуги са приходи от дейността на ДППИ като пристанищен оператор. Техният дял е средно за периода е 22.44 %. Това са услуги с търговски характер, предоставяни в пристанищата за обществен транспорт, за които ДППИ изпълнява функциите на пристанищен оператор.
- Приходите от финансирания имат незначителен дял и са свързани с участието на ДППИ в проекти по изграждането, реконструкцията, рехабилитацията, поддържането и развитието на пристанища за обществен транспорт с национално значение.

Анализ на разходите

Разходите за дейността на ДППИ се формират от разходи по икономически елементи и финансови разходи. През 2024 г. общите разходи на предприятието са 83 835 хи.лв., които са нараснали в сравнение с 2022 г. с 27.80 %. Този ръст се дължи на увеличение на разходите за външни услуги със 101.50 %, на разходите за амортизации и за персонал съответно със 17.97 % и 17.58 %.

- През 2022 г. основна част 45.30 % от разходите на предприятието са амортизациите (29 718 хил.лв.), следвани от разходите за персонал (15 880 хил.лв.) с 24.21 %-ов дял. Външните услуги са 16.66 % от общите разходи. Финансовите разходи са в размер на 5 325 хил.лв., съставляват 8.12 % и са от разходи за лихви

по заем и отрицателни курсови разлики.

- През 2023 г. разходите за амортизации са се увеличили на 31515 хил.лв., а техният дял е паднал на 43.96 %, дължащ се на увеличаване на дела с 23.73 % на разходите за външни услуги (17015 хил.лв.). Разходите за заплати и осигуровки са нараснали на 17 064 хил.лв. с дял от 23.80 % в общите разходи. Финансовите разходи са били 3 198 хил.лв. и 4.46 %.
- През 2024 г. разходите за амортизации се увеличават на 35 057 хил.лв. и формират 41.82 % от разходите. Разходите за външни услуги са нараснали на 22 027 хил.лв. с дял от 26.28 % и вече превишават разходите за персонал (18 671 хил.лв.). Финансовите разходи са 5.76 % от общите разходи.

Таблица 7.4. Показатели за разходи на ДППИ 2022-2024 г.

	П О К А З А Т Е Л И	**2022 г.**		**2023 г.**		**2024 г.**	
		хил. лв.	**%**	**хил. лв.**	**%**	**хил. лв.**	**%**
I	**РАЗХОДИ ПО ИКОНОМИЧЕСКИ ЕЛЕМЕНТИ**	**60 276**	**91,88%**	**68 492**	**95,54%**	**79 085**	**94,33%**
1	Разходи за суровини и материали	2 875	4,38%	1 911	2,67%	1 807	2,16%
2	Разходи за външни услуги	10 932	16,66%	17 015	23,73%	22 028	26,28%
3	Разходи за амортизации	29 718	45,30%	31 515	43,96%	35 057	41,82%
4	Разходи за заплати и осигуровки	15 880	24,21%	17 064	23,80%	18 671	22,27%
5	Други разходи	860	1,31%	985	1,37%	1 522	1,82%
6	Балансова стойност на продадените стоки	11	0,02%	2	0,00%	0	0,00%
II.	**ФИНАНСОВИ РАЗХОДИ**	**5 325**	**8,12%**	**3 198**	**4,46%**	**4 750**	**5,67%**
	ОБЩО РАЗХОДИ	**65 601**	**100,00%**	**71 690**	**100,00%**	**83 835**	**100,00%**

Видно е, че амортизациите имат основен дял в разходите на предприятието, което е следствие от основната извършвана дейност по изграждане, реконструкция, рехабилитация на пристанищата – държавна собственост. Това се отнася и до разходите за външни услуги, свързани предимно с текуща поддръжка на пристанищата.

- **Финансов резултат**

Таблица 7.5. Финансов резултат на ДППИ за 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И	**2022 г.**	**2023 г.**	**2024 г.**
	хил. лв.	**хил. лв.**	**хил. лв.**
Приходи от дейността	**52 762**	**59 321**	**68 358**
Разходи за амортизации	29 718	31 515	35 057
Разходи за дейността	**65 601**	**71 690**	**83 835**
Счетоводна печалба(загуба)	**-12 839**	**-12 369**	**-15 477**
Финансов резултат без амортизации	**16 879**	**19 146**	**19 580**

- Предприятието е на счетоводна загуба, но финансовият резултат, без разходите за амортизации, е положителен, което показва финансови възможности на ДППИ да изпълнява задълженията си по ЗМПВВППРБ.

- Структурата на разходите показва значителна инвестиционна дейност за развитие пристанищната инфраструктура в изпълнение на публични функции и политики.

Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), който определя дали повече от 50 % от производствените разходи се покриват от приходите от продажби, ДППИ се определя като **„Непазарен производител“ в сектор „Нефинансови предприятия“,** тъй като за разглеждания период приходите от продажби на пазарна продукция покриват между 15 % и 34 % от производствените разходи.

IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

В следващата таблица е отразено установеното съответствие или друго на основните принципи от Насоките на ОИСР за корпоративно управление на ДП по отношение на ДППИ.

Таблица 7.6. Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДППИ

Принцип от Насоките на ОИСР	**Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДППИ**
I. Обосновка за държавната собственост	Държавата упражнява правото на собственост върху държавните предприятия в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед. **I.А**. Крайната цел на държавната собственост на предприятията трябва да бъде максимизиране на дългосрочната стойност за обществото по ефективен и устойчив начин, което изрично е предвидено в чл. 5 от ЗПП. Разработените стратегически и оперативни документи за дейността на предприятието, механизмите за отчетност и контрол са важни условия за това дейността да се извършва по ефективен, прозрачен и устойчив начин. **I.В.** Политиката на държавата подлежи на периодично или при необходимост преразглеждане и актуализиране; тя е оповестена публично. **I.Б и I.Г.** Държавната собственост в публичните предприятия, в т.ч. ДППИ, се обосновава на първо място в Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, с която се определят „*общите цели и приоритетите, които държавата си поставя като собственик в публичните предприятия*“. Новите правила на ЗПП и ППЗПП съобразно инкорпорираните в тях Насоки на ОИСР предоставят на държавата като собственик и на държавните предприятия „*предвидима рамка, така че ролята на собственик на държавата да е ясно отделена от другите ѝ функции*“. Сред изброените в р. I, т. 2 от Политиката съображения, поради които държавата участва в публичните предприятия, се установява нарочно такова, относимо към ДППИ, а именно в т. 1) Защита на националните икономически и стратегически интереси чрез специфични политики и изисквания към публичните предприятия, поддържащи или управляващи активи (в т.ч. национални инфраструктурни мрежи, природни ресурси) за които съществува забрана за приватизация: позицията по б. „г“ – развитие на базисната транспортна инфраструктура, информационните и съобщителни технологии, поддържане на транспортни услуги със социално значение както и повишаване на тяхното качеството и устойчивото развитие на транспорта: развитие и подобряване на техническото състояние на пристанищната инфраструктура за обществен транспорт, подобряване на състоянието на българския участък на плавателния път на река Дунав; управление на обекти на критична инфраструктура в транспортния сектор, съгласно Наредбата за реда, начина и компетентните органи за установяване на критичните инфраструктури и обектите им и оценка на риска за тях. Българската държава е разработила изчерпателен преглед на индивидуалните цели на всяко публично предприятие, по отношение на ДППИ тези цели и показатели се

	включват и в програми за дейността на предприятието (инвестиционна, ремонтна), която съгласно ЗПП и ППЗПП се приема от УС на ДППИ и се одобрява от принципала относно съответствието на заложените цели и планираните резултати с установеното в Политиката за участието на държавата в публичните предприятия. Със специалния ЗМПВВППРБ и относими актове на правото на ЕС, на ДППИ изрично са възложени за изпълнение публични дейности и политики. Съгласно чл. 115л от ЗМПВВППРБ, ДППИ спазва Европейската транспортна политика, в която приоритет е и развитието на морския транспорт и на транспорта по вътрешните водни пътища – ключови компоненти на интермодалността, които предоставят възможност за преодоляване на нарастващата претовареност на пътната и железопътната инфраструктура и за борба със замърсяването на въздуха. Министърът на транспорта и съобщенията ръководи и контролира пристанищната дейност (чл. 113, ал. 1 от ЗМПВВППРБ), за което е подпомаган от съответни органи и лица при ясно разпределение на техните функции, като ИА „Морска администрация“ изпълнява регулаторните и контролните функции на държавата в областта на пристанищата, а на ДППИ са възложени дейности и задължения, подробно определени в неговия предмет на дейност, за чието изпълнение държавата е предоставила за управление значително имущество - публична и частна държавна собственост и основно финансиране с публични средства (бюджетни и преотстъпени такси) с изискване за целевото им разходване. Министърът на транспорта и съобщенията е органът, който упражнява правомощията на държавата като собственик на ДППИ. Изпълнението на предмета на дейност определя ДППИ като инструмент за провеждане на държавната политика в сектор „пристанища“. Основна задача на ДППИ е управлението и поддържането на пристанищната инфраструктура и предоставяне на равен достъп до същата на всички заинтересовани лица, които желаят да я ползват. ДППИ осъществява своите дейности изцяло в интерес на обществото и упражнява функции и политики в качеството му на управител на пристанищната инфраструктура – държавна собственост.
II. Ролята на държавата като собственик	Държавата чрез компетентните си органи действа като информиран и активен собственик, гарантиращ че управлението на ДП се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност. **II.А**. Държавата гарантира, че колкото се може повече елементи от Насоките се прилагат последователно, въпреки различните правни или корпоративни форми на ДП, като е приела нарочно законодателство за това, основно ЗПП и ППЗПП, в които са въведени принципите и добрите практики от Насоките на ОИСР, и които са относими и в голямата си част изпълнени или се изпълняват от ДППИ. В случая правната форма не е стандартизирана като капиталов търговец, тъй като възприетата некапиталова форма е абсолютно необходима за постигане на целите на обществената политика, наложени на предприятието. При правната форма на ДП се прилагат всички правила и добри практики за прозрачност, отчетност и контрол, както и към ролята и правомощията на управителните органи. ДППИ не е ангажирана основно с икономически дейности, не извършва свободни пазарноориентирани дейности с цел печалба и не влияе негативно на конкуренцията. **II.Б**. Държавата трябва да предостави на ДП пълна оперативна автономност и да се въздържа от намеса в управлението на ДП. Държавата е предоставила на ДППИ за управление значително по вид и стойност имущество – публична и частна държавна собственост, основно пристанищната инфраструктура и съоръжения в пристанищата за обществен транспорт, чрез които то осъществява основна част от предмета си на дейност и към чието управление са основните му задължения. Изпълнението на възложените му публични функции и политики се осигурява чрез средства от държавния бюджет и такси, които събира в своя полза. По този начин се осигурява пълна оперативна автономност и предпоставки за постигане на определените цели. В ЗМПВВППРБ са регламентирани ангажиментите на принципала за определяне на общи стратегически цели и оценка на резултатите от дейността на предприятието и ръководните му органи, с което е осигурено органът, упражняващ правата на държавата, да не осъществява неправомерна намеса в управлението или в текущата оперативна дейност. Едновременно с оперативната автономност, поради специфичния характер на дейността и с цел минимализиране на последиците за конкуренцията, със специалния закон са наложени редица ограничения - да не извършва пристанищни

	услуги по чл. 116, ал. 2, т. 2 и 3, освен при предсрочно прекратяване на договор с пристанищен оператор до сключването на нов договор и да не участва в търговски дружества, които по занятие извършват пристанищни услуги по чл. 116, ал. 2 от закона. Предприятието прилага текущо и периодично отчитане, което позволява на отрасловото министерство и други институции да наблюдават, одитират и оценяват резултатите, вкл. тяхното съответствие с изискванията на законодателството и приложимите стандарти за корпоративно управление. Изрично е предвидено, че държавата не отговаря за задълженията на предприятието и то отговаря за задълженията си с предоставеното му имущество – частна държавна собственост – чл. 7 от ПУФД на ДППИ. **II.В-II.Е**. Основен контрол се осъществява от принципала, който като орган на управление на ДППИ има редица правомощия: разрешава участието в търговски и граждански дружества, както и в ЮЛНЦ; произнася се във връзка с разпореждане с имоти - частна държавна собственост, предоставени му за управление, за учредяване на вещни права и вещни тежести; взема решения за продажба, бракуване или ликвидация на ДМА, учредяване на вещни права и за отдаване под наем; одобрява сключване на договори за кредит, за съвместна дейност, за поемане на менителнични задължения, за учредяване на обезпечения в полза на трети лица, за сключване на съдебна и извънсъдебна спогодба, с която се признават задължения или се опрощава дълг. Посочените правомощия на принципала като цяло съответстват на кръга компетентности на едноличния собственик на капитала/общото събрание при търговските дружества. Предприятието е обект на контрол от СП, като представеният по-горе одитен доклад за 2020-2021 г. съдържа редица негативни констатации, които вече са преодолени или повечето от тях, но са визирани и някои по-дългосрочни притеснителни тенденции. По отношение на ДППИ са създадени необходимите условия за контрол на управлението на публичните средства по законосъобразен, икономичен, ефективен и ефикасен начин на разходване. ДППИ няма никакви предимства както по отношение на контрола, така и при наблюдаването на резултатите от дейността на предприятието. Те се докладват, оповестяват и наблюдават регулярно по няколко независими линии. Важно е, че изпълнението на програмата за дейността на предприятието подлежи на регулярен мониторинг, като се следи постигането на всички ключови показатели за дейността.
III. Държавни предприятия на пазара	**III.А**. Със специалния закон е направено разграничение между функцията на държавата като собственик и други държавни функции, които могат да повлияят на пазарните условия по отношение на регулирането на пазара и изработването на политики. Има разделяне на отговорностите за създаване на политики, собственост и пазарно регулиране с цел създаване на равни условия за дейност и за избягване на изкривяване на конкуренцията. Последното не е относимо към ДППИ, което има изключителен предмет на дейност. В Политиката за участието на държавата в публичните предприятия по отношение на разглежданите ДП общо се определя „... *група предприятия, които също <u>не осъществяват дейността си на пазарен принцип</u>, са създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, а на определени публични предприятия са възложени задължения за извършване на обществени услуги“*. **III.Б.** Предметът на дейност на ДППИ е определен изчерпателно, за него не е предвидено, както в други случаи, че може да извършва и други дейности, свързани или не с основния предмет на дейност, т.е. той е изключителен по характер, както и пряко със закона са му възложени функции, с което за дейността на ДППИ се формира естествено монополно положение. Въпреки това особено положение на ДППИ, налично е обстоятелството заинтересованите страни, включително конкурентите – когато има такива, да имат достъп до ефективна правна защита чрез безпристрастни правни, посреднически или арбитражни процедури, когато считат, че правата им са били нарушени, тъй като винаги могат да заведат иск или по друг допустим начин да предявят правата си. ДППИ не ползва предимства в съдебни или арбитражни спорове, още по-малко такива произтичат и/или да зависят от правната му форма. По отношение на ДППИ има отличителни непазарни по характер елементи, каквито са определянето му за оператор или изпълнител на дейности пряко, без провеждане на състезателна процедура, прякото предоставяне от държавата за управление на значимо

	имущество - държавна собственост в пристанищата за обществен транспорт, чрез което изпълнява възложените му публични дейности, но и такива с търговски характер. С цел осигуряване на защита на държавното имущество, голяма част от което е от значение за националната сигурност и критична инфраструктура, със специалния закон са въведени ограничения към третите лица, които нямат право да насочват принудително изпълнение срещу предоставеното имущество - публична държавна собственост /но няма ограничение към имущество–частна държавна собственост или собственост на ДППИ/ и е изключена възможността за откриване на производство по несъстоятелност. Предприятието се ползва от преференциално данъчно положение за средствата от бюджета на МТС за финансиране на дейности по осигуряване и поддръжка безопасността на корабоплаването и събираните такси, които са освободени от облагане с данъци. За уравновесяване на предоставените предимства на ДППИ е задължено да изпълнява неприходоносещи дейности в обществен интерес, без право на преценка и независимо от тяхната рентабилност, и са въведени ограничения, които не са приложими към други търговци на същия пазар – забрани да: а/ предоставя пристанищни услуги по чл. 116, ал. 2, т. 2 и 3, освен при липсата на оператор, това не се отнася до морскотехническите услуги; б/ участва в търговски дружества, които по занятие извършват пристанищни услуги по чл. 116, ал. 2. Приходите финансират разходите за поддръжка на пристанищните обекти. Достъпът на ДППИ до кредити се извършва по общия ред при пазарни условия. **III.В-III.Е.** Когато ДП изпълняват задължения за обществени услуги, те трябва да бъдат прозрачно и конкретно идентифицирани, което да позволява точното отчитане на разходите и приходите. Приходите, в т.ч. от бюджета, такси, стопанска дейност и др. са ясно определени и се разходват само за финансиране на допустимите разходите. Извън изрично определените преференции с непазарен характер, ДППИ няма кредитен или други режими, различни от общоприложимите, държавата не отговаря за задълженията на предприятието и то отговаря за своите задължения при изпълнение на предмета си на дейност с предоставеното му имущество - частна държавна собственост. Чрез ДППИ не се предоставя каквато и да е подкрепа към каквито и да е трети лица. **III.Ж-III.З.** Предприятието спазва принципите за равно третиране, недискриминация и публичност, включително в изпълнение на актове на правото на ЕС. Прилага ЗОП като секторен възложител, без да има нарочни изключения или други отклонения[218]. Всички икономически и неикономически дейности се извършват в съответствие с принципите за равнопоставеност, недискриминация, отговорно бизнес поведение и прозрачност при сключване и изпълнение на договорни отношения и при предоставянето на услугите към клиенти и други заинтересовани лица.
IV. Справедливо третиране на акционерите и другите инвеститори	Когато ДП са котирани на борсата или по друг начин включват недържавни инвеститори сред своите собственици, държавата и предприятията трябва да признават правата на всички акционери и да осигурят равнопоставено третиране на акционерите и равен достъп до корпоративна информация. В цялост и по същество този принцип е пряко неприложим към ДППИ, тъй като то е некапиталово, държавата е едноличен собственик и няма акционери/съдружници/инвеститори. Въпреки това в своята дейност ДППИ прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. към потребителите на предоставяните услуги, прилагане на процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица и др.п., като едновременно с това има и особени защитни правила и преференции, установени нормативно. **IV.А**. Държавата се стреми към пълно прилагане на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление и на всички съответни раздели, когато е едноличен собственик на ДП, като е въвела съответните правила в законодателството и е създала механизми за планиране, отчетност, оценка и контрол на изпълнението, прилагат се правилата за управление, публичност и оповестяване на информацията. **IV.Б.** ДППИ не е с капиталов характер и не се котира на борсата. Не се установява информация и няма публикация на сайта дали прилага Националния кодекс за корпоративно управление[219] от 2021 г., одобрен от КФН или съблюдава друг, или има

[218] Профил на купувача на ДППИ - http://www.bgports.bg/bg/zop; в ЦАИС-ЕОП - https://app.eop.bg/buyer/2345

[219] https://www.fsc.bg/investitsionna-deynost/normativna-uredba/

	нарочно приет. Не се споменава и дали прилага Кодекс за етично поведение на лицата, заети в държавни предприятия, приет от АППК и оповестен на нейната интернет страница. **IV.В**. ДП изпълнява публична политика и предоставя обществени услуги чрез изпълнение на предмета си на дейност, за което съответната информация е достъпна за обществеността основно чрез документи и данни, публикувани на интернет страница на ДППИ, публикуването на годишните доклади за дейността, ГФО, бизнес програми и др. Предоставяните държавни средства се оповестяват ежегодно с приемането на Закона за държавния бюджет за съответната година. ДППИ спазва високи изисквания за етично бизнесповедение и открито управление на дейностите си и в изпълнение на относими актове на правото на ЕС и задълженията по международни договори. **IV.Г.** ДППИ няма публично-частни партньорства, съвместни предприятия и то не участва в предприятия с дейност пристанищни услуги. В случаите на договорни отношения поетите от него договорни права и задължения се спазват, а недоволната страна има всички права да защити интереса си по общия ред за разглеждане и решаване на спорове, чрез подаване на жалби, сигнали и др. Сред предоставеното на ДППИ държавно имущество преобладават обекти – публична държавна собственост, каквито са пристанищата за обществено ползване и прилежащи акватории - изключителна държавна собственост, част от които са обекти със стратегическо за националната сигурност значение и критична инфраструктура. Предприятието изпълнява публични функции и политики в обществен интерес, които са му изрично възложени като задължения, което обяснява особеното му положение. Колективният 3-членен УС и генералният директор се определят от принципала след проведени конкурсни процедури, включен е и независим член, въпреки че специалната уредба не предвижда такъв. Дейността на предприятието подлежи на вътрешен и външен финансов контрол, както и на такъв на наднационално ниво при изпълнение на изисквания на международни договори и актове на ЕС. По отношение на „други инвеститори“ ДППИ има възложени функции да подпомага министъра в качеството му на концедент по отношение контрола на изпълнението на концесионните договори и договорите с пристанищни оператори – еднолични търговски дружества с държавно имущество. Концесионерите са инвеститори с концесионни задължения, чието изпълнението се контролира от концедента, подпомаган от ДППИ. Като управителен орган на пристанищата по чл. 15 от Регламент (ЕС) 2017/352 ДППИ е задължено да се консултира с ползвателите на пристанището и с други заинтересовани страни за политиката си на таксуване и по съществени въпроси от своята компетентност: а) координация на пристанищните услуги; б) мерки за подобряване на връзките с хинтерланда, връзките с жп транспорт и транспорта по вътрешните водни пътища; в) ефикасност на административни процедури в пристанището и мерките за тяхното опростяване; г) въпроси за околната среда; д) пространствено планиране; и е) мерки за гарантиране на безопасност в пристанището, вкл. здравето и безопасността на пристанищните работници. За целта в ДППИ е установен механизъм, осигуряващ информиране на заинтересованите страни и че с тях се провеждат консултации по съответните въпроси. На сайта си ДППИ има рубрика „Партньори“[220], в която са посочени европейски и национални органи, бизнес субекти и други, които определя като свои партньори. Публикувана е информация с линкове към съответните интернет страници на международните европейски и други организации, в които предприятието е редовен член и взема активно участие.
V. Оповестяване, прозрачност и отчетност	Държавните предприятия следва да спазват високи стандарти на прозрачност, отчетност и почтеност и да бъдат подложени на същите висококачествени стандарти за счетоводство, оповестяване, съответствие и одит, както котираните на борсата предприятия. **V.А.** Осигурено е много високо ниво на публичност на дейността на ДППИ, достъпна за всички заинтересовани страни. Предприятието публикува в Електронния регистър на публичните предприятия на АППК и представя на принципала междинни отчети и ГФО. Обявява в ТРРЮЛНЦ по общия ред ГФО, в т.ч. доклад на одитора, годишен доклад за дейността, нефинансова декларация и др., последни към момента са за 2023 г.

[220] http://www.bgports.bg/bg/page/42

	Посочените са публикувани и на интернет страницата на ДППИ в рубриката „Финансови отчети“. Оповестяването и публичността на информацията относно ДППИ, особено на интернет страницата му, е с голям обем и качество, публикуват се много документи при добра организация. ДППИ е оповестило своята дейност, политика и цели. Публикуват се и плановете и програмите за дейността. Публикувана е изискуемата информация за членовете на УС, квалификация, опит, начин на определяне, както и други относими изисквания за информираност и оповестяване съгласно ЗПП и ППЗПП за предприятието и за неговите поделения. Тъй като ДППИ е класифицирано като „голямо“ и предоставя обществени услуги, за него са задължителни приложимите завишени изисквания за разкриване на информация съгласно чл. 61- 64 от ППЗПП. Предприятието прилага високи стандарти на прозрачност и оповестяване на приходите и разходите, относими към съответната област на дейност, отделно публични и собствени средства. Предприятието представя към ГФО годишен доклад за дейността си и декларация за корпоративно управление. Прозрачното управление и адекватният контрол са цялостни процеси, интегрирани в дейността на ДППИ. Управлението и контролът в предприятието се осъществяват в съответствие с утвърдените принципи на интегрираната рамка за вътрешен контрол. Публикувана е Политика за оповестяване на информацията[221] съгл. чл. 63, ал. 1 ППЗПП. Не се установява информация за възнагражденията на членовете на УС и на ключовите ръководители. **V.Б.** ДППИ разполага със системи за управление на риска. В годишните доклади за дейността, в т.ч. последния до момента за 2023 г. (стр. 80-82), се съдържа основна информация за рисковете по генерични области и зониране. ДППИ публикува информация по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и за установяване на конфликт на интереси, и е осигурена възможност за подаване на сигнали в изпълнение на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, за период 2021-2027 г., и за подаване на сигнали по ЗЗЛПСПОИН. **V.В.** В ДППИ се осъществява вътрешен одит с необходимия капацитет, автономност и професионализъм съгласно изискванията на ЗВОПС от отдел «Вътрешен одит», който е на пряко подчинение на генералния директор, както и има финансов контрольор. Назначен е Одитен комитет, който подпомага УС и се състои от председател и двама члена, посочени поименно в годишния доклад за дейността за 2023 г. **V.Г.** По отношение управлението и дейността на ДППИ се осъществява общ и специализиран последващ външен контрол, в т.ч. одит. ГФО подлежи на задължителен независим финансов одит и заверка от регистриран одитор по чл. 37, ал. 1 от ЗСч[222]. ДП НКЖИ подлежи на одити от Сметна палата и на контрол от АДФИ. Освен национални изисквания и законодателство предприятието спазва и такива съобразно относими регламенти на ЕС и в изпълнение на международни договорености. В областта на отчетността и контрола ДППИ прилага финансова политика и отчетност в съответствие с изискванията по чл. 11, параграфи 1 - 4, 6 и 7 от Регламент (ЕС) 2017/352 (чл. 20, ал. 3 от ПУФД на ДППИ). ДППИ е разработило, въвело и поддържа системи за управление на: качеството**,** сигурността на информацията**,** здравето и безопасността при работа и на околната среда, публикува и съответните сертификати. **V.Д.** Принципалът на собствеността следва да разработи последователно отчитане на ДП и да публикува ежегодно обобщен доклад за ДП по съществени въпроси. Предприятието изготвя и предоставя на МТС и други контролни институции /АППК/ текущи отчети и ГФО, годишни доклади за дейността и др., отчети за изпълнение на бизнес програмата съгласно ЗПП, съставени по политики и програми, справки и разшифровки към тях с цел достоверното представяне на информация за паричните потоци, активите и пасивите.
VI. Състав и отговорности на Управителните	Държавата трябва да гарантира, че съветите на ДП имат необходимите правомощия, компетенции и обективност, за да изпълняват своите функции по стратегическо ръководство, надзор на управлението на риска и мониторинг на управлението.

[221] http://www.bgports.bg/bg/page/44

[222] За 2026 г. предстои да се включи и информация за устойчивостта, респ. одитът да съдържа изразяване на сигурност по устойчивостта

съвети на държавните предприятия	**VI.А**. Предприятието се управлява от колективен управителен орган – 3-членен УС с 5-годишен мандат. Отговорностите на УС на ДППИ са определени нормативно с чл. 115п, ал. 7 от ЗМПВВППРБ и в подзаконовия правилник, като са изяснени мандатът, определянето на лицата от министъра, функциите и йерархичните връзки с принципала и генералния директор. УС има необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълнява функциите си на стратегическо насочване и мониторинг на ръководството на ДППИ. Има известно отклонение на специалната уредба от изисквания на ЗПП и ППЗПП /за по-голям състав за категоризирано като „голямо“ предприятие, начин на определяне и изисквания към лицата, основания за предсрочно прекратяване и др./. Установява се голяма динамика на извършвани промени в състава на УС през последните години с предсрочно прекратяване на мандати, явно по причини на честите смени на управлението в страната от няколко правителства, което принципно не е добра практика. **VI.Б.** Членовете на УС и генералния директор имат правни отговорности, определени за всеки от тях, по-конкретно в сключените договори за управление с министъра, приложими към тях са законодателството и въведените механизми за избягване на конфликти на интереси. Съгласно чл. 115о, т. 3 от специалния закон, генералният директор е член на УС, но не се определя от самия УС, а от министъра. УС не може да прекрати предсрочно неговия мандат, това е правомощие само на принципала, но директорът се отчита пред УС (чл. 17, ал. 2, т. 4 от правилника). Членовете на УС дават парични гаранции за своето управление в размер и при условия, определени в договорите за управление, които договори не са публични. **VI.В.** ДППИ изпълнява възложени му публични политики и предоставя обществени услуги, с оглед на което се работи за приложимост на правилата на ЗПП, в т.ч. с промени в правилника е допълнено в чл. 12 членовете на УС да отговарят на изискванията на ЗПП. **VI.Г.** УС е тричленен съгласно изрично определеното в специалния закон, където няма изискване за включване на независим член/ове, но се провеждат процедури по номиниране на такива от АППК. **VI.Д**. За членовете на УС има изрични забрани да извършват от свое или от чуждо име дейност, конкурентна на извършваната от предприятието и да имат договорни отношения с други предприятия, дружества и сдружения с предмет на дейност, сходен с този на ДППИ. Прилагат се изискванията за избягване на конфликти на интереси, подават се съответните декларации и се осъществява контрол. **VI.Е.** След приемането на ЗПП от АППК се провеждат процедури по номиниране на независими лица за член и принципалът назначава 1 независим член на УС. Независимото лице е председател на УС. Председателят организира работата на УС и изпълнява всички правомощия, определени му от нормативната уредба и сключения договор за управление. **VI.Ж-VI.Й**. Няма задължително участие в УС на служители, има правна възможност, освен да бъде изпълнителен член. Няма информация за създадени комитети в помощ на УС. Към УС има създаден помощен орган - стопански съвет, който се състои от директорите на клоновете, които са ТП на предприятието, и директора на дирекция „Инфраструктура, акватория и собственост“. УС отчита своята работа ежегодно, прилага се механизъм за самооценка. Важна е ролята на УС при приемане и контрол на изпълнението на бизнес програмите и за отчитане на тяхното изпълнение съобразно приложимите към публичните предприятия правила и методика. Към момента УС има задължение да приема годишните програми за изграждане, реконструкция, рехабилитация и поддържане на пристанищата по чл. 106а и на пристанищата - държавна собственост, които предлага за утвърждаване от министъра, приема 7-годишна програма за развитие за всяко от пристанищата по чл. 106а, приема годишния счетоводен баланс и отчет и ги представя за одобряване от министъра, назначава регистриран одитор за заверка на годишния счетоводен баланс и отчет, по предложение на генералния директор определя размерите на пристанищните такси по чл. 103в, ал. 1 и чл. 109а, ал. 3 от закона и др.п. съществени управленски и контролни функции.
VII. Държавни предприятия и	С направеното през 2024 г. преразглеждане на Насоките е добавен акцент – да допринасят за устойчивостта и дългосрочното създаване на стойност на държавните

устойчивост	предприятия. Тъй като това е нов принцип, очакванията са той да бъде подходящо имплементиран в националното законодателство за публичните предприятия чрез допълнение на ЗПП и/или ППЗПП, за да се насочи, унифицира и улесни неговото правилно разбиране и прилагане. Най-малкото трябва да бъде актуализирана Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, като се съобразят и новите моменти в националното законодателство с вече включена уредба в контекста на устойчивостта. Това се потвърждава от анотацията към глава VII - когато държавата има цели за устойчивост, тя като собственик „*следва да определи конкретни и амбициозни, свързани с устойчивостта очаквания за ДП, включително относно ролята на управителния съвет, оповестяването и прозрачността и отговорното бизнес поведение. Политиката на собственост следва изцяло да отчита отговорностите на ДП спрямо заинтересованите страни*“. Това включва идентифицирането на нововъзникващите рискове и използването на възможностите за подобряване на устойчивостта на неочаквани сътресения чрез приемането на по-устойчиви и издръжливи политики, стратегии и цялостни практики. Очакванията са ДП също да могат да играят решаваща роля за насърчаване на устойчивото развитие и улесняване на справедлив преход, включително чрез предоставяне или финансиране на нисковъглеродни алтернативи, да се придържат към стандарти за отговорно бизнес поведение, за да се справят, избегнат или смекчат всяко потенциално вредно въздействие върху околната среда и обществото. С промени от 2024 г. в ЗСч, произтичащи от Директива (ЕС) 2022/2464 по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта са въведени изисквания към предприятията за засилен анализ на социално-икономическото въздействие като резултат от икономическата дейност, поради което се разширява докладваната до момента нефинансова информация. Отчитаната във връзка с устойчивостта информация включва фактори в областта на опазването на околната среда, социалните права и правата на човека, както и управленските въпроси. Въвежда се задължение за включване в доклада за дейността на предприятията на ясно разграничим раздел с информация за въпросите по устойчивостта (отчет за устойчивостта) и др. Тези изисквания са в сила за големите предприятия за отчетна година 2026 г., т.е. предстои при годишното отчитане през 2027 г. Пристанищната политика следва да бъде насочена към осигуряване на устойчиво развитие на пристанищата и техния капацитет и създаване на ясна и прозрачна рамка относно осигуряването на инвестиции за пристанищата.

V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДППИ

Създаването на ДППИ се обосновава с необходимостта да се осигури провеждането на държавната политика в областта на изграждането, поддържането и управлението на пристанищната инфраструктура в пристанищата – държавна собственост, и осигуряване на пристанищни услуги без прекъсване в случаите, когато пристанище няма друг оператор.

Опитът в държави членки на ЕС

При извършеното проучване относно правния статус на управителите на пристанищната инфраструктура в страни членки на ЕС е установено, че държавното предприятие като правен субект, който разполага с публични правомощия и едновременно с това осъществява икономическа дейност, е възприет модел във повечето европейски държави. Този специфичен статут спрямо административните структури и стопанските субекти се преценява като важно условие да се запази автономията и гъвкавостта с оглед функциите, които е натоварено да изпълнява.

В доклад на Европейската организация на морските пристанища (ESPO)[223] относно пристанищния модел в европейските държави се посочва, че 78 % от пристанищните управителни органи в Европа са създадени и регулирани със специален закон и за тях се прилага специално национално законодателство и 93% от пристанищните власти на държавите членки са публични предприятия, като реализират едновременно икономически и публични цели.

Съгласно Регламент (ЕС) 2017/352 управлението и администрирането на пристанищната инфраструктура е основна задача на пристанищните управителни органи. Европейските правила за управление на пристанищата не възлагат регулаторни компетенции на пристанищните управителни органи или задачи за изпълнение на определени политически цели. Управителните органи работят за осигуряване на устойчивост на пристанищната дейност в дългосрочен план, като синхронизират икономическите, социалните и екологичните ефекти с изпълнението на публични функции. Възприетият в повечето европейски държави модел на управление на пристанищата, най-често от името на държавата, е именно от юридически лица като ДППИ.

Определяне на характера на дейността на ДППИ

Извършеният анализ на нормативната уредба на ДППИ идентифицира основания, които водят до обосновано заключение, че предприятието изпълнява преобладаващо дейности, свързани с публични функции и политики, свързани с и произтичащи от качеството му на управител на пристанищната инфраструктура и другите дълготрайни активи на пристанищата за обществен транспорт – държавна собственост. Дейността се извършва при строги правила и изисквания на относимото европейско и национално законодателства.

ДППИ отговаря на изискванията на актовете на ЕС, в т.ч. на Регламент (ЕС) 2017/352, съгласно който са поставени следните кумулативни изисквания за дейността му: 1) публичен орган, който, съгласно националното право или правни инструменти, има за цел или е оправомощен да извършва на местно равнище управлението на пристанищната инфраструктура (изграждане и поддръжка) и 2) една или повече от следните задачи в съответното пристанище: координиране на пристанищния трафик, управление на пристанищния трафик, координиране на дейностите на операторите, които присъстват в съответното пристанище, и контрол върху дейността на операторите, представени в съответното пристанище. Отпадането на която и да е от двете основни функции вследствие на преобразуване/преструктуриране или други съществени промени би довело до несъответствие с регламента и до неизпълнение на други нормативни актове на ЕС и международни ангажименти на страната.

Предприятието упражнява нормативно определен изключителен предмет на дейност и е пряко задължено с изпълнението на публични дейности и публични политики. То се финансира основно от такси, които нямат характер на цена на договорно предоставяна услуга, а на бюджетен приход, уреден едностранно сходно на властнически начин.

[223] https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-maritime-safety-agency-emsa_bg

Създадената забрана за откриване на производство по несъстоятелност означава, че ДП не може да фалира и то не е подложено на натиска на пазара.

Въз основа на посочените аргументи може да се направи обосновано заключение, че целта на ДППИ е пряко свързана с изпълнение на задачи от публичен интерес и с осъществяване на публични функции, възложени със закон, които са силно преобладаващи в общата му дейност. Балансът между приходи и разходи се осъществява за сметка на публични, бюджетни средства. Налице е бюджетно, а не пазарно осигуряване на приходно-разходна балансираност.

По-голямата част от дейността на ДППИ не отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като приходите на предприятието не са изцяло с търговски характер и дейността му не би могла да бъде извършвана от капиталово търговско дружество на пазарен принцип при запазване на сега съществуващите условия.

Друга част от дейностите има търговски характер, тъй като подлежат на изпълнение от капиталови търговци, каквито са концесионерите и едноличните търговски дружества с държавно участие – пристанищни оператори. Поради изпълнението на такива стопански по характер дейности не би било целесъобразно това да се възложи на изцяло административна структура, както и би могло да се получи покриване на част от правомощията със специализираните ИА „Морска администрация“ и ИА „Проучване и поддържане на р. Дунав“, които са изцяло бюджетни администрации. Следва да се отбележи, че преди да получи настоящия статут на ДП преди около 20 г., праводател на ДППИ е била бюджетна структура, който модел е изоставен със създаването на ДППИ именно поради невъзможност да извършва комплексната дейност в необходимия обем, качество и ефективност при условията и с ограниченията на изцяло административна организация.

ДППИ управлява стратегическо за държавата имущество от значение за националната сигурност и критична инфраструктура.

В заключение, ДППИ упражнява предимно публични функции и политики в качеството му на управител на пристанищната инфраструктура.

VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДППИ

1. Представяне на становището на принципала

С писмо рег. № 07-00-128/27.03.2025 г. на министъра на транспорта и съобщенията е представена актуална информация за ДППИ във връзка с актуализацията на Анализа.

Министърът потвърждава изразеното многократно становище на МТС, че преобразуването на ДППИ „*е нецелесъобразно и ще създаде съществени обществено-политически, социални и правни проблеми*“. Говорейки общо за трите ДП принципалът счита, че промяната на правноорганизационната форма „*ще доведе до сериозни затруднения за тяхната дейност и не е гаранция за по-добра ефективност и ефикасност в тяхното управление, както и в управлението на предоставения им публичен ресурс*“.

Като приложения към писмото са представени подробни съображения, информация и

обосновки с категоричното заключение, че ДППИ не следва да бъде преобразувано в корпоративен търговец или в административна структура, за всяка от които форми са изложени подробни аргументи като неприложими и създаващи сериозни рискове и дори невъзможност за осъществяване на дейността.

В допълнение може да се посочат и мотивите на Министерския съвет, с които са обосновани предложени промени в ЗЖТ[224] от 2021 г. и конкретно отмяната на ал. 4 от § 2 от ПЗР на ЗПП, където е аргументирано, че за ДП, които осъществяват предимно публични функции и политики конкретно в областта на транспорта, в т.ч. ДППИ, „*е целесъобразно да запазят правноорганизационната си форма на държавни предприятия, без да се реорганизират в административни структури или да се включват в консолидираната фискална програма съгласно съответните текстове от Закона за публичните финанси*“. Счетено е, че реорганизирането на посочените предприятия в административни структури по никакъв начин не само че няма да подобри функционирането на съответното предприятие, а напротив – би го затруднило съществено, и са посочени следните основни причини: **а/** реорганизирането в административна структура като последици води до прилагането за съответното предприятие на режима на държавната администрация, включително, но не само устройство, численост и размер на възнагражденията; **б/** начинът на финансиране и разходване на средства – като част от администрация за предприятията ще бъдат приложими разпоредбите за начина на финансиране на администрация със залагане на приходна и разходна част по правилата на бюджетното счетоводство, което е напълно неприложимо за ДППИ като управител на инфраструктура – публична държавна собственост, като определя, събира и разходва приходите от инфраструктурни такси в съответствие със строго определени правила, установени в актове на правото на Европейския съюз; **в/** важно условие в тези правила е приходите от инфраструктурни такси да се разходват целево – за поддържане и развитие на съответната инфраструктура, което не е възможно при една административна структура. Във връзка с изложеното „*за държавните предприятия от типа на посочените се явява и неудачно включването им в консолидираната фискална програма съгласно чл. 13, ал. 4 или чл. 171 от Закона за публичните финанси*“.

2. Заключение за ДППИ

От извършения анализ на статута, устройството, управлението и дейността на ДППИ от правна и финансово-икономическа страна се установяват следните основни обстоятелства:

- Предприятието е управител на пристанищната инфраструктура и другите дълготрайни активи на пристанищата за обществен транспорт (когато не са предоставени на концесия и нямат друг оператор) съгласно действащото европейско и национално законодателство;

[224] ЗИД на ЗЖТ, обн., ДВ, бр. 11 от 2021 г.

- ДППИ е с изключителен предмет на дейност, което само по себе си не е определящ фактор за липсата на стопански характер на дейността с цел печалба, но в случая се допълва от особените правомощия, ограничения и преференции;
- Предприятието не извършва търговска дейност с цел печалба на свободния пазар, стопанските му дейности са строго определени и контролирани като вид и разходи от ЗМПВВППРБ, ЗПФ и др.;
- Дейността на ДППИ не отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като не може да се извършва при пазарни условия от частен или какъвто и да е друг оператор с цел реализиране на печалба, а основните приходи са от такси и бюджетно финансиране;
- С подобен или същия характер, уредени със съответни национални закони в тази област, са повечето пристанищни оператори в други държави членки на ЕС, което потвърждава, че е подходяща и възприета правна форма не само в България;
- Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител от изискванията за класифициране на юридическите лица в сектор „Държавно управление“ предприятието се класифицира като „Непазарен производител“ в институционален сектор „Държавно управление“;
- По отношение на спазването на принципите, заложени в Насоките на ОИСР, ДППИ отговаря на принципите за изпълнението на целите, с които е създадено, ненарушаване на конкуренцията на пазара, публичност, отчетност и отговорен бизнес;
- Органите на управление на предприятието имат детайлно определени правомощия и компетентности в ЗМПВВППРБ и на подзаконово ниво, които осигуряват оперативна самостоятелност в рамките на съответните правомощия, но и осъществяването на контрол и отчетност. Към ДППИ се прилагат голяма част от относимите изисквания към публичните предприятия съобразно правилата на ЗПП и ППЗПП.

Следователно, дейността на ДППИ не е предимно търговска, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба, а представлява изпълнение на преобладаващо публични функции и политики. Дейността на предприятието не е с икономически характер, финансирането е предимно с публични средства, то извършва международно регулирана дейност, включително от правото на ЕС, стопанисва стратегически обекти и дейността му засяга националната сигурност.

В Насоките на ОИСР изрично е посочено, че стандартизирането следва да е насочено по-специално към предприятията, ангажирани с икономически дейности, каквото ДППИ не е. Насоките не съдържат забрана за конкретна правна форма и задължение за преобразуване на некорпоративните предприятия, а акцентират на резултата и на съответствие с корпоративните изисквания за ефективност, прозрачност, отчетност, липса на привилегии, свободна конкуренция. В случая водещото правило в р. II.A за „*стандартизация на корпоративната форма на ДП*“ отстъпва на **необходимостта от**

запазване на настоящата конкретна правна форма като абсолютно необходима за постигане на целите на обществената политика, възложена на ДППИ.

Съобразно § 2 от ПЗР на ЗПП приложимата форма не е преобразуване в търговско дружество, тъй като ДППИ осъществява предимно публични функции и политики**,** а превръщането му в държавна администрация би създало съществени затруднения и дори риск за изпълнението на възложените на това предприятие отговорности.

Като се има предвид категоричното становище на министъра на транспорта и съобщенията, постигнатото прилагане по същество и в голям обем на принципите и правилата за публичните предприятия в управлението и дейността на анализираното ДППИ и наднационалните правила и контрол към управителя на пристанищната инфраструктура се налага извод, че е **абсолютно необходимо запазването на настоящата му правна форма - държавно предприятие, създадено със специален закон**. Това съответства в максимална степен на целите на публичната политика, за чието изпълнение е създадено и функционира добре 20 години, осигурява стабилност и предвидимост за изпълнение на възложените му отговорности, без да се нарушават Насоките на ОИСР и правилата за публичните предприятия, които се прилагат и при некорпоративната правна форма.

Б.8. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „РЪКОВОДСТВО НА ВЪЗДУШНОТО ДВИЖЕНИЕ“ (ДП РВД)

I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА

1. Актуално състояние

Видно от вписванията в ТРРЮЛНЦ по партидата на юридическото лице към 31.03.2025 г. са актуални следните обстоятелства:

Фирма - Държавно предприятие „Ръководство на въздушното движение“

На чужд език - STATE ENTERPRISE „AIR TRAFFIC SERVICES AUTHORITY“

ЕИК - 000697179

Правна форма - Търговец, публично предприятие

Седалище и адрес на управление - гр. София, п.к. 1540, р-н Слатина, бул. Брюксел № 1

Предмет на дейност[225] - управление на въздушното движение за постигане на безопасност, ефективност и редовност на полетите в обслужваното гражданско въздушно пространство; управление на въздушното движение на контролирани летища,- проектиране на структури на въздушно пространство; разработване на процедури за полети; планиране, осигуряване, внедряване, експлоатация и поддържане на съоръжения, системи и оборудване за комуникационно, навигационно, обзорно, енергийно, метеорологично и аеронавигационно осигуряване на обслужваното въздушно движение и съпътстващата инфраструктура; комуникационно обслужване, навигационно обслужване и обслужване по обзора, метеорологично обслужване, аеронавигационно информационно

[225] Последно изменен с вписване на 28.06.2023 г.

обслужване, информационно обслужване на дейностите по търсене и спасяване на въздухоплавателни средства; управление на системата за безопасност на въздушното движение в рамките на предоставената му компетентност, изпълнение на задълженията на Република България, произтичащи от международни договори в областта на управлението на въздушното движение, по които България е страна; събиране на такси за аеронавигационно обслужване по чл. 120, ал. 2 ЗГВ. Предприятието може да предоставя и други услуги, свързани с предмета на дейността му.

Основна дейност по НКИД - Група по НКИД: 5223

Клас по НКИД: спомагателни дейности във въздушния транспорт

Управление - Управителен съвет: Георги Генчев Пеев, Веселина Василева Карамилева-Тодорова, Янко Генадиев Стоименов;

Управител[226] - Георги Генчев Пеев

Дата на изтичане на мандата: 03.02.2026 г.

Собственик - Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията

Стойност на имуществото, предоставено от държавата - 251 790 000 лв.

Клонове - *няма вписани*.

2. Основни характеристики

Правна форма и статут

Държавно предприятие „Ръководство на въздушното движение“ (наричано ДП РВД, ДП или предприятието) е юридическо лице - ДП по смисъла на чл. 62, ал. 3 от ТЗ, създадено със специалния Закон за гражданското въздухоплаване (ЗГВ)[227]. Съгласно § 21 от ПЗР на ЗИД на ЗГВ (обн., ДВ, бр. 34 от 2001 г.) ДП РВД е правоприемник на активите и пасивите на преобразуваното юридическо лице РВД, включително на фонд „Развитие на националната система за обслужване на въздушното движение“, по баланса и отчета към 31 декември 2000 г., както и е правоприемник на персонала.

Законовата уредба относно неговото устройство, функции и дейност е детайлизирана с подзаконов нормативен акт - Правилник за устройството, функциите и дейността на ДП РВД (ПУФД на ДП РВД)[228]. Предприятието е регистрирано с решение на Софийския градски съд по ф.д. 5515/2001110, впоследствие преregистрирано в търговския регистър и понастоящем партидата му е в ТРРЮЛНЦ.

По силата на чл. 53 от ЗГВ от началото на 2001 г. е преобразувано юридическото лице „Ръководство на въздушното движение“ в ДП РВД по чл. 62, ал. 3 от ТЗ.

ДП РВД е със статут на „публично предприятие“ по смисъла на чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗПП.

Категоризирано е като „голямо“ предприятие съгласно чл. 19 от ЗСч и посоченото по

[226] Съгласно чл. 53а, ал. 1, т. 3 от ЗГВ длъжността е генерален директор
[227] Обн., ДВ, бр. 94 от 1972 г., последно изм. и доп. бр. 79 от 2024 г.
[228] Издаден от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, обн., ДВ, бр. 16 от 2014 г., с последни изм. и доп. бр. 41 от 2024 г.

неговата партида в Електронния регистър на публичните предприятия, воден от АППК.

Предприятието прилага международните стандарти за финансово отчитане.

То е организация от публичния сектор, за която се прилага ЗФУКПС, съгласно изрично предвиденото в чл. 2, ал. 2, т. 7 от същия, включително свързани с принципите на законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност при осъществяване на всички дейности и процеси. Има и звено за вътрешен одит съгласно ЗВОПС.

ДП РВД не е определено като предприятие от обществен интерес по смисъла на § 1, т. 22, б. „з“ от ДР на ЗСч.

Управление и представителство

Органите на управление на ДП РВД и техните правомощия са законовоустановени (чл. 53а от ЗГВ). Органите на управление са:

1. министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията[229];
2. управителният съвет (УС) в състав 3 членове с мандат 5 г.;
3. генералният директор, който е член на УС по право.

Министърът упражнява правата на собственост на държавата в предприятието и провежда политиката на държавата в областта на организацията и контрола за използване на въздушното пространство, както и осигуряването на безопасността, ефективността и редовността на полетите; назначава и освобождава членовете на УС и генералния директор, сключва договори за управление с тях и ги прекратява; разрешава участието на ДП РВД в търговски и граждански дружества и в международни организации; утвърждава програмата за развитие на предприятието и др.

Компетентностите на УС са посочени неизчерпателно в чл. 53в, ал. 11 от ЗГВ, т.ч.: предлага програма за развитие за утвърждаване от министъра; приема бизнес плана на предприятието в съответствие с Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/373[230], който съдържа и ключовите области на дейността, показатели и цели за ефективност и тяхното изпълнение, съгласно Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/317; частта от бизнес плана на предприятието, отнасяща се за ефективността, трябва да съответства на поставените цели и задачи в Плана за ефективност, разработван от Националния надзорен орган по чл. 16в от ЗГВ; приема годишния финансов план и ГФО, назначава регистриран одитор за заверка на ГФО и др.

Генералният директор представлява ДП РВД, ръководи цялостната му дейност, сключва договори и др. Той се отчита за своята дейност пред УС.

Изисквания към членовете на УС и основания за предсрочно прекратяване на мандат

[229] Актуалното наименование е министър на транспорта и съобщенията

[230] Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/373 на Комисията от 1 март 2017 г. за определяне на общи изисквания за доставчиците на услуги и надзора при управлението на въздушното движение/аеронавигационното обслужване и други мрежови функции за управление на въздушното движение, за отмяна на Регламент (ЕО) № 482/2008 и на регламенти за изпълнение (ЕС) № 1034/2011, (ЕС) № 1035/2011 и (ЕС) 2016/1377, както и за изменение на Регламент (ЕС) № 677/2011 (ОВ, L 62/1 от 8 март 2017 г.)

С чл. 53в, ал. 3 от ЗГВ са определени следните изисквания към членовете на УС: не може да бъде член на УС лице, което е осъждано за престъпление от общ характер, установено с влязла в сила присъда, което е съпруг или роднина по права, по съребрена линия или по сватовство до трета степен включително с друг член на УС.

Министърът освобождава преди изтичането на срока на договора за управление член на УС (чл. 53в, ал. 10 от ЗГВ), който: не отговаря на изискванията на чл. 53в, ал. 3; нарушава условията, предвидени в договора за управление; е подал писмено заявление за освобождаване; по решение на министъра с 1-месечно предизвестие.

Видно е, че генералният директор не се определя от членовете на УС, а от принципала. Определените със специалния закон изисквания към членовете на УС и основанията за предсрочно прекратяване на мандат не съответстват в нужната степен на определените със ЗПП и ППЗПП.

Организационна структура

Предприятието е организирано в две основни направления на дейност и със структурни звена на пряко подчинение на генералния директор, уредени в чл. 22 и сл. от ПУФД на ДП РВД, където са посочени следните: звено за вътрешен одит; дирекция Финанси и счетоводство; дирекция Правна; дирекция Безопасност и качество; отдел Управление на проекти; дирекция Човешки ресурси и административно обслужване; дирекция Управление на собствеността и обществени поръчки; отдел Сигурност и защита; направление Оперативна дейност и направление Техническа дейност. Важна част от изпълнението на дейността се осигурява непосредствено от органите за обслужване на въздушното движение (ОВД), като в ДП РВД има Районен център за ОВД-София, четири летищни центрове за ОВД - Варна, Бургас, Пловдив и Горна Оряховица.

Контрол

По отношение дейността на ДП РВД се осъществява вътрешен и външен контрол от различни звена и институции.

Вътрешният управленски контрол се осъществява чрез правомощията на неговите органи и йерархичната им структура и обвързаности: министърът, който одобрява ГФО на предприятието, одобрява или разрешава редица въпроси от негова компетентност, назначава и прекратява договорите с членовете на УС и др.; УС, който осъществява контрол върху средствата на предприятието и изпълнението на възложените му дейности, контролира дейността на генералния директор и др.; генералният директор, който ръководи, организира и контролира изпълнението на цялостната дейност на ДП РВД и се отчита пред УС.

Вътрешен контрол се упражнява в изпълнение на ЗФУКПС за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност при осъществяване на всички дейности и процеси. Осъществява се контрол и в изпълнение на ЗВОПС от звеното за вътрешен одит, което извършва независима и обективна дейност за предоставяне на увереност и консултиране, предназначена да носи полза, да подобрява дейността и да подпомага предприятието при постигането на целите му чрез прилагането на систематичен и дисциплиниран подход за

оценяване и подобряване ефективността на процесите на управление на риска, контрол и управление; изготвя на базата на оценка на риска 3-годишен стратегически план и годишен план за дейността по вътрешен одит, които представя на УС за съгласуване и на генералния директор за утвърждаване, и т.н. Вътрешноконтролни функции имат и други звена от структурата на предприятието съобразно тяхната специализация и задачи.

Форма на външен контрол е извършването на одит от регистриран одитор за заверка на годишния счетоводен баланс и отчет.

Външен контрол като последващ такъв се осъществява от специализираните контролни органи, основно АДФИ и Сметната палата, също НАП и др.

От одитите на Сметна палата е публикуван последният до момента Одитен доклад № 0600201516[231] за извършен одит на ДП „Ръководство на въздушното движение“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2015 г. Видно е, че одитираният период е доста отдавна, преди 10 г. и не е актуален, но се сочи тук за пълнота на информацията. Като цяло констатациите са за спазване от предприятието на изискванията в изследваните области, а установените нередовности са несъществени и дадените препоръки са изпълнени своевременно, както е констатирано от осъществения последващ контрол.

Имущество

ДП РВД управлява имущество - публична държавна собственост, предоставено от държавата за изпълнението на предмета му на дейност, както и има собствено имущество, придобито от неговата дейност. Министърът на транспорта и съобщенията е органът, който предоставя на предприятието за управление имущество по вид, обем и стойност, включващо земите и технологично обслужващите терени - публична държавна собственост, а именно земите, върху които се намират съоръженията за навигация и управление на въздушното движение, които обслужват полети, свързани с международен и вътрешен обществен превоз, и технологично необходимите им терени по чл. 43а, ал. 4 от закона (чл. 53, ал. 5 от ЗГВ). Предприятието управлява и се разпорежда с предоставеното му за управление имущество по реда на ЗДС и приложимите нормативни актове (чл. 19, ал. 2 от ПУФД на ДП РВД).

В ТРРЮЛНЦ е вписана стойност на предоставеното от държавата имущество над 250 млн. лева.

Ограничения за дейността и към трети лица в полза на предприятието

С чл. 53, ал. 6 и 7 от ЗГВ са въведени забрани и ограничения към трети лица в защита на предприятието и на неговото имущество:

- срещу имуществото на ДП РВД не може да се насочва принудително изпълнение, като тук не е направено разграничение това да се отнася само до предоставеното му за управление имущество – публична държавна собственост, а е формулирано общо към всякакво имущество на предприятието;
- за ДП РВД не може да се открива производство по несъстоятелност.

[231] https://www.bulnao.government.bg/bg/oditna-dejnost/dokladi/

Законът не създава особени ограничения към предприятието. Някои изрични правила са свързани със спецификата на неговата дейност и са насочени към нейното осигуряване, като посочените в чл. 53, ал. 8 - 10 от ЗГВ, съгласно които ДП РВД:

- поддържа паричен резерв за гарантиране на платежоспособността си, като размерът, редът и условията за неговото поддържане и разходване се определят от министъра на транспорта и съобщенията и министъра на финансите;
- създава и поддържа центрове за обучение и квалификация;
- възлага обществени поръчки по реда на ЗОП, освен за дейностите, свързани с безопасността на въздухоплаването, с управлението на въздушното пространство и с осигуряването на аеронавигационното обслужване – тях изпълнява пряко. Предвидено е изрично, че може да бъде и изпълнител по договори за обществени поръчки, които имат за предмет осъществяваната от него дейност.

II. НОРМАТИВНА УРЕДБА

В своята дейност ДП РВД се ръководи от действащото национално законодателство и от множество международни правни актове, включително актове на правото на ЕС. ДП РВД е уредено основно в специалния ЗГВ и изискванията към дейността му са детайлизирани в редица подзаконови нормативни актове по прилагането на ЗГВ.

1. Общо представяне на специалния закон

ЗГВ е специален закон по отношение на ТЗ и ЗПП. Съгласно неговия чл. 1 със закона се уреждат обществените отношения, свързани с гражданското въздухоплаване в страната и с осигуряването на безопасността и сигурността му. Република България има пълен, изключителен и неотменим суверенитет върху въздушното пространство над своята територия, включително над вътрешните и териториалните й води (чл. 2, ал. 1 от ЗГВ). Законът определя какво е гражданското въздухоплаване, въвежда изискванията към въздухоплавателните средства, авиационните и летищните оператори и др. съществени въпроси в тази специфична област.

Институционалната рамка на закона включва:

- Министъра на транспорта и съобщенията, който провежда държавната политика в областта на гражданското въздухоплаване, ръководи и контролира гражданското въздухоплаване (чл. 8, ал. 1 и чл. 16а от ЗГВ);
- Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ (ГДГВА) като специализирана бюджетна администрация към МТС, която изпълнява регулаторните и контролни функции в областта на гражданското въздухоплаване (чл. 8, ал. 2 от ЗГВ), тя е националният независим надзорен орган[232] и има определени множество правомощия.

В сектор въздушен транспорт основните дейности се извършват от летищни оператори, авиационни превозвачи, оператори по наземно обслужване и други, отговарящи на

[232] По смисъла на Директива № 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. относно летищните такси (ОВ, L 70/11 от 11 март 2009 г.)

сериозни изисквания и регулации.

Създаването на ДП РВД и основните негови характеристики са уредени в глава пета „Полети“ с чл. 53 - 53г, чл. 122а и др. от ЗГВ, конкретно цитирани в изложението по-долу. Законът делегира детайлизирането на уредбата в подзаконов нормативен акт на министъра (чл. 53, т. 5 от ЗГВ).

2. Дейности, функции и финансиране на ДП РВД

ДП РВД е определено за извършване на аеронавигационно обслужване и изпълняване на държавни функции по предоставяне на аеронавигационни услуги в обслужваното гражданско въздушно пространство на страната. То притежава свидетелство за извършване на аеронавигационно обслужване и е единственият в страната сертифициран доставчик на аеронавигационно обслужване.

Предприятието е с изключителен предмет на дейност, доколкото може да предоставя други услуги, само ако са свързани с основния предмет на дейност. То има изключителни права да изпълнява изрично възложените му функции за аеронавигационно обслужване и услуги за Република България.

Посочените държавни функции произтичат от и са в съответствие с ратифицираните международни актове в областта на гражданското въздухоплаване, напр. има задължения във връзка с изискванията на законодателен пакет „Единно европейско небе“ и Националния план за разгръщане на Единното европейско небе (LSSIP), програмата SESAR, Европейския генерален план за управление на въздушното движение и др. От 1967 г. България е страна по Международната конвенция за гражданска авиация, подписана в Чикаго през 1944 г., и член на Международната организация за гражданска авиация – ИКАО.

За изпълнението на предмета на дейност предприятието управлява пряко предоставеното му от държавата имущество - публична държавна собственост, както и събира посочени в закона такси.

ДП РВД не получава финансиране от държавния бюджет.

Законът задължава въздухоплавателните средства да извършват полети в контролираното въздушно пространство само с разрешение на органите за контрол на въздушното движение в ДП РВД, а техните указания са задължителни за екипажите на въздухоплавателните средства. Законът дава право на ДП РВД да откаже аеронавигационно обслужване на авиационни оператори или собственици на въздухоплавателни средства, когато те не са заплатили дължимите такси по чл. 120, ал. 2 от ЗГВ, за което информира ГДГВА и длъжниците (чл. 122а, ал. 4 от ЗГВ).

Разходите, включени в таксите за аеронавигационно обслужване, се консултират от Националния надзорен орган (ГДГВА) със заинтересованите страни (авиокомпании, Органа за преглед на ефективността към ЕК). Установяването на разходната база се извършва в съответствие с Принципите на Европейската организация за безопасност на въздухоплаването (Евроконтрол), Документи 9082 и 9161 на Международната организация за гражданска авиация (ИКАО) и Регламент (ЕС) 2019/317 като част от

цялостния процес по изготвяне и одобряване на Плана за ефективност за съответния 5-годишен референтен период на ниво държава членка.

Приходите на предприятието са изрично определени, а тяхното разходване е целево – само за посочените в закона основания, съгласно посоченото в следващата таблица (*няма съпоставимост между перата по редове в двете колони*).

Таблица 8.1. Приходи и разходи на ДП РВД

Приходи (чл. 122а, ал. 2 от ЗГВ)	**Разходване на средствата (чл. 122а, ал. 3 от ЗГВ)**
Такси по чл. 120, ал. 2 от ЗГВ*****	Издръжка на дейността на ДП РВД; средствата за работна заплата се формират в проценти от събраните такси за аеронавигационните услуги
Средства по кредитни договори	Придобиване на дълготрайни активи
Лихви по депозити на собствени средства и по просрочени плащани	Извършване на разходи за капитално строителство и за техническо осигуряване, свързани с интегриране и хармонизиране на националната система за обслужване на въздушното движение с европейската система и с други международни конвенции, по които Република България е страна
Помощи, дарения, обучение и	Дейности по търсенето и спасяването
Услуги по чл. 53, ал. 3 от ЗГВ******	Погасяване на кредити
	Изпълнение на програми за подготовка, поддържане и повишаване на професионалната квалификация и рехабилитационни и профилактично оздравителни мероприятия за персонала
	Изпълнение на програми и задължения по международни договори в областта на въздушното движение, по които РБ е страна
	Разходи за управление на собствеността по чл. 53, ал. 5 от ЗГВ
	Заплащане таксите по чл. 120, ал. 4 от ЗГВ
	Заплащане на премии по застраховки „Гражданска отговорност“ към трети лица

***** Такси по чл. 120, ал. 2 от ЗГВ са: а/ такси за аеронавигационно обслужване и използване на навигационни средства на ДП РВД в зоните и районите на летищата; и б/ пътни такси за прелитане в обслужваното въздушно пространство на Република България.

****** Други услуги, свързани с предмета му на дейност

Пътните такси се установяват на основата на разходна база съгласно принципите на Евроконтрол за установяване на разходната база за аеронавигационно обслужване и за изчисляване на таксовата единица. Основните приходи на ДП РВД са от пътни такси, фактурирани и събрани от Евроконтрол съгласно клаузите на Многостранното споразумение за пътните такси. Информация за финансирането и разходите на ДП РВД е оповестена на неговата интернет страница[233] в рубриката „Финансова дейност“.

Други моменти в зависимост от спецификата на предприятието

Предприятието не извършва дейност при условията на държавен монопол, какъвто Конституцията не предвижда за аеронавигационното обслужване, но има изключителни права (монополно положение) за изпълнение на възложените му дейности - само то е натоварено да изпълнява държавни функции по предоставяне на аеронавигационни услуги в обслужваното гражданско въздушно пространство на Република България.

[233] https://www.bulatsa.com/deynosti/finansi-i-schetovodstvo/

Извършването на възложената със закон основна дейност има характер на обществена услуга, ДП РВД изпълнява публични дейности и политики, за което получава финансиране от средствата от отстъпените му със закон такси, а не договорни цени.

ДП РВД не е определено за предприятие от обществен интерес по смисъла на § 1, т. 22, от ДР на ЗСч.

При проверка на ПМС № 181 от 20 юли 2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност, се установява пряко посочване на ДП РВД, като: в раздел VII. Сектор „Транспорт“, т. 1 Стратегически дейности подточка 1.3 е формулирана общо „Въздушен транспорт, ...“, но в т. 2 Стратегически обекти, в подточка 2.7 е посочено пряко ДП РВД.

В Списък на секторите с критична инфраструктура в Република България – Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за реда, начина и компетентните органи за установяване на критичните инфраструктури и обектите им и оценка на риска за тях, в сектор „Транспорт“ е посочен подсектор 3 „Въздушен транспорт и летища“, ведомство МТИТС. Въпреки че в случая ДП РВД не е изрично посочено, неговата дейност е пряко свързана с този подсектор като част от системата за управление на въздушния транспорт.

ДП РВД не е посочено от НСИ в списъка на юридическите лица, контролирани от държавата и от общините, които са включени в сектор „Държавно управление“ съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 година.

ДП РВД прилага ЗОП в случаите, когато възлага строителство, доставки или услуги на други лица за изпълнение, с изключение на дейностите, посочени в чл. 53, ал. 10 от ЗГВ – свързани с безопасността на въздухоплаването, с управлението на въздушното пространство и с осигуряването на аеронавигационното обслужване. Предприятието може да бъде и изпълнител по договори за обществени поръчки, които имат за предмет осъществяваната от него дейност.

Обслужването на въздушното движение се осъществява по процедури, съответстващи на международните стандарти и препоръчителни практики на организацията за гражданско въздухоплаване, европейското и местно законодателство. То се осигурява непосредствено от органите за обслужване на въздушното движение.

III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП РВД

1. Характер на дейността от правна страна

ДП РВД е образувано чрез преобразуване на предходна бюджетна организация през 2001 г. и се явява заварено от разпоредбите на ЗПП, респективно към него е приложим § 2 от ПЗР на ЗПП. Специалният ЗГВ не е сред законите, изменени с ПЗР на ЗПП за привеждане в съответствие с новите правила.

Определяне на преобладаващия характер на дейността на ДП РВД е направено за целите на Политиката за участието на държавата в публичните предприятия и списък приложение 1, като същото е класифицирано като предприятие от група Б - предприятия, осъществяващи предимно публични функции и политики, и по-конкретно подгрупа Б2 - предприятия, една част от които се финансират изцяло от държавата, друга част се

финансират от държавата и от приходите от собствената им дейност, и/или от приходи, определени със специални закони, а трета част – от приходите от собствената им дейност и/или от приходи, определени със специални закони. По отношение на ДП РВД приложима е третата хипотеза - то се финансира от приходи от собствена дейност и от приходи, определени със специален закон.

Нормативно установеният и с изключителен характер основен предмет на дейност на ДП РВД е определен в чл. 53, ал. 2 от ЗГВ и съществена част от него е свързана с изпълнение на възложените му дейности за аеронавигационно обслужване и държавни функции по предоставяне на аеронавигационни услуги в обслужваното гражданско въздушно пространство на страната. ДП РВД извършва своята дейност като доставчик на аеронавигационно обслужване при условията на фактически монопол, както и останалите доставчици на тези услуги в държавите членки. То е единственият сертифициран в страната доставчик на такова обслужване, който изпълнява възложените му със закон (чл. 53, ал. 1 от ЗГВ) държавни функции, произтичащи от Чикагската конвенция и приложимото европейско законодателство. Регламент (ЕС) 2024/2803[234] реферира към чл. 1 от Чикагската конвенция, съгласно който всяка страна има пълен и изключителен суверенитет на въздушното пространство над нейната територия. В рамките на този суверенитет държавите членки упражняват правомощията на публичен орган при управление на въздушното движение. Регламентът указва обслужването на въздушното движение следва да бъде предоставяно на изключителна основа по отношение на въздушното пространство под отговорност на съответната държава и когато това обслужване няма икономически характер, то не подлежи на прилагането на правилата за конкуренция, отчитайки необходимостта от непрекъснатост на обслужването и дългосрочно инвестиционно планиране от страна на доставчиците на обслужване на въздушното движение. Държавите членки имат право да определят доставчиците на обслужване на въздушното движение, при условие че тези доставчици отговарят на редица изисквания, сред които да притежават сертификат и да спазват националните изисквания за сигурност и отбрана, като това определяне не става на пазарен принцип.

С оглед на това ДП РВД е нарочно създаден субект като значим инструмент за осъществяването на държавната политика в сектора на управлението на въздушния транспорт, който осъществява дейности с преобладаващо публичен характер на предоставяните услуги и има отделни дейности със стопански характер. ДП РВД се самоиздържа изцяло, то разпределя дивидент към държавата.

Изследването на характера на дейността с оглед базовия критерий по § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП - държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ да не извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба.

Дейностите по-долу са определени съгласно чл. 53, ал. 2 от ЗГВ, вписаният в ТРРЮЛНЦ предмет на дейност и писмо рег. № 07-00-128/27.03.2025 г. на министъра на транспорта и съобщенията. Предвид специфичния предмет на дейност и неразривната свързаност при

[234] Регламент (ЕС) 2024/2803 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2024 година за реализирането на Единното европейско небе (преработен текст), OJ L, 2024/2803, 11.11.2024

извършване на дейностите не може да се извърши пълно и еднозначно количествено и предметно разграничение, някои дейности и характеристики имат смесен или комплексен характер, поради което определянето на преобладаващ характер е в известна степен условно.

Таблица 8.2. Характер на дейността на ДП РВД

Дейности[235]/ характеристики	**Обосновка**
Управление на въздушното движение за постигане на безопасност, ефективност и редовност на полетите в обслужваното гражданско въздушно пространство – т. 1	Дейността е публична, обусловена от ролята на ДП РВД в гражданското въздухоплаване при изпълнението на държавната политика в отрасъл транспорт, сектор въздушен транспорт. Това е задължение, за което предприятието няма право на преценка и отказ дали да изпълнява дейността или не. Съгласно чл. 53, ал. 4 ЗГВ при осъществяване на дейността си ДП РВД има права и задължения по отношение на всички въздухоплавателни средства, изпълняващи полети в обслужваното въздушно пространство, като за военните такива осъществява дейностите по ал. 2, т. 1, 2 и 3 съгласувано с Министерството на отбраната (МО). Управлението на въздушното движение е общ термин, с който се означава полетно-информационно обслужване, аварийно оповестително обслужване, консултативно обслужване на въздушното движение, контрол на въздушното движение - контрол на района, контрол на подхода, контрол на летищното движение (§ 3, т. 43 и 44 от ДР на ЗГВ). Дейностите по безопасността на въздухоплаването не могат да бъдат извършвани от друго лице, освен ДП РВД, то не може да ги преотстъпва/възлага другиму – арг. от чл. 53, ал. 10 от ЗГВ.
Управление на въздушното движение на контролирани летища – т. 1а	Тази дейност има характер на поддейност на посочената по т. 1, отнесена към контролираните летища. Изпълнението на дейността е задължение на ДП РВД, без право на негова преценка и отказ.
Проектиране на структури на въздушно пространство – т. 1б	Дейност в изпълнение на Регламент за изпълнение (ЕС) 2020/469 на Комисията от 14 февруари 2020 година за изменение на Регламент (ЕС) № 923/2012, Регламент (ЕС) № 139/2014 и Регламент (ЕС) 2017/373 по отношение на изискванията за управлението на въздушното движение/ аеронавигационното обслужване, проектирането на структурите на въздушното пространство и качеството на данните, безопасността на пистите за излитане и кацане и за отмяна на Регламент (ЕС) № 73/2010
Разработване на процедури за полети – т. 1в	Изпълнението на дейността е задължение на ДП РВД, без право на негова преценка и отказ.
Планиране, осигуряване, внедряване, експлоатация и поддържане на съоръжения, системи и оборудване за комуникационно, навигационно, обзорно, енергийно, метеороло гично и АНО на обслужваното въздушно движение и съпътстваща инфраструктура – т. 2	Дейността е публична, обусловена от ролята на ДП РВД в гражданското въздухоплаване. Предприятието е длъжно да я изпълнява, то няма право на преценка и отказ. Съгласно чл. 53, ал. 4 ЗГВ при осъществяване на дейността си ДП РВД има права и задължения по отношение на всички въздухоплавателни средства, изпълняващи полети в обслужваното въздушно пространство, като за военните въздухоплавателни средства осъществява дейностите съгласувано с МО. Дейността има комплексен характер и задължение предприятието да осигури съоръженията, системите и оборудването за изброените форми на осигуряване на обслужваното въздушно движение и съпътстваща инфраструктура.
Комуникационно обслужване, навигационно	Дейността е публична, обусловена от ролята на ДП РВД в гражданското въздухоплаване и е въведена като задължение, без право на преценка и отказ на предприятието за нейното изпълнение. Съгласно чл. 53, ал. 4 ЗГВ при

[235] Дейностите в таблицата са представени в поредността по чл. 53, ал. 2 от ЗГВ, накрая са допълнени с други.

обслужване и обслужване по обзора – т. 3	осъществяване на дейността си ДП РВД има права и задължения по отношение на всички въздухоплавателни средства, изпълняващи полети в обслужваното въздушно пространство. Комуникационното обслужване е аеронавигационно фиксирано и мобилно обслужване за осъществяване на комуникации земя-земя, въздух-земя и въздух-въздух за целите на контрола на въздушното движение (§ 3, т. 49 от ДР на ЗГВ). Навигационното обслужване са съоръжения и услуги, които осигуряват на въздухоплавателното средство информация за местоположението му и за астрономическото време (§ 3, т. 50 от ДР на ЗГВ). Обслужване по обзора са услуги, съоръжения и информация за определяне на позициите на въздухоплавателните средства за осигуряване на безопасна сепарация (§ 3, т. 51 от ДР на ЗГВ).
Метеорологично обслужване – т. 4	Метеорологично обслужване са съоръжения и услуги, които осигуряват на въздухоплавателното средство метеорологични прогнози, кратки сведения и наблюдения, както и друга метеорологична информация и данни, предоставени от страните за аеронавигационно използване (§ 3, т. 52 от ДР на ЗГВ).
Аеронавигационно информационно обслужване – т. 5	Аеронавигационно обслужване включва управление на въздушното движение, комуникационно, навигационно и обзорно обслужване, аеронавигационно метеорологично обслужване и аеронавигационно информационно обслужване. Аеронавигационно информационно обслужване е осигуряване в определен район на покритие на аеронавигационна информация и данни, необходими за безопасността, редовността и ефикасността на въздухоплаването (§ 3, т. 48 и 53 от ДР на ЗГВ). Дейностите по аеронавигационно обслужване не могат да бъдат извършвани от друго лице, освен ДП РВД, то не може да ги преотстъпва/възлага другиму – арг. от чл. 53, ал. 10 от ЗГВ.
Информационно обслужване на дейности по търсене и спасяване на въздухоплавателни средства – т. 7	Дейността е публична, нестопанска по характер, свързана със задължения за търсене и спасяване, функциите на ДП РВД са посочени в чл. 139 и сл. от ЗГВ
Управление на системата за безопасност на въздушното движение в рамките на неговата компетентност – т. 8	Дейностите по безопасността на въздухоплаването са публични и не могат да бъдат извършвани от друго лице, освен ДП РВД, то не може да ги преотстъпва/възлага другиму – арг. от чл. 53, ал. 10 от ЗГВ.
Изпълнение на задълженията на Република България, произтичащи от международни договори в областта на управлението на въздушното движение, по които Република България е страна – т. 9	Дейността е публична – държавна по характер, представлява поети от държавата задължения по международни договори, по които е страна, в областта на управление на въздушното движение. ДП РВД разходва част от таксите за извършване на разходи за капитално строителство и за техническо осигуряване, свързани с интегриране и хармонизиране на националната система за обслужване на въздушното движение с европейската система и с други международни конвенции, по които РБ е страна, както и за изпълнение на програми и задължения по международни договори в областта на въздушното движение, по които Република България е страна.
Събиране на такси за аеронавигационно обслужване по чл. 120, ал. 2 – т. 10	Дейност със смесен характер. Това е дейност, която е вменена от закона само на ДП РВД. Предприятието събира тези такси в своя полза, с което се формира важен и основен финансов приход. Законът изрично задължава приходите да се разходват целево само за определените дейности, предприятието няма право на преценка да насочва такива средства за други цели, дори да може да обоснове целесъобразност и рентабилност на такова друго разходване. Пазарният елемент е, че ДП РВД има право да откаже аеронавигационно обслужване на авиационни оператори или собственици на въздухоплавателни средства, когато те не са заплатили дължимите такси по чл. 120, ал. 2, като информира ГДГВА и длъжниците.
Предоставя други услуги, свързани с предмета на дейността му – ал. 2	В закона не се пояснява какви други услуги може да предоставя, извън определените в ал. 1, освен че те трябва да са свързани с предмета му на дейност. Тяхното предоставяне не е задължение, а възможност на

	предприятието и за тяхното изпълнение получава цени, които вероятно са договорно определени, а не с характер на такси, което определя търговски характер.
Разпореждане, ликвидация на ДМА, учредяване на вещни права за имущество – собственост на предприятието	Дейности с общ икономически характер, извършвани на конкурентен пазар при пазарни условия и цени; за разлика от частните субекти, в случая се спазват и изискванията на относимото законодателство – ЗДС и др., с решения от УС и принципала. Може да се възлага изпълнението на външни услуги, свързани с поддържането на имотите, собственост на предприятието, на други лица при пазарни условия.
Ползване на предоставеното имущество – публична държавна собственост	Дейност със смесен характер. Имущество на съществена стойност се предоставя пряко на конкретно лице /ДП РВД/ без провеждане на конкурентна процедура, което е непазарен подход. Пазарният елемент е обстоятелството, че при управлението на това имущество предприятието го ползва за своята дейност, както и може да получава приходи, напр. от наем.

Ползватели на въздушното пространство са всички въздухоплавателни средства, които изпълняват полети като общо въздушно движение.

Въведените ограничения и вменените задължения за изпълнение на публични дейности по управление на въздушното пространство в страната са в обществен интерес и непазарен подход, като водят до необходимост от преобладаващо финансиране от публични средства, което придава повече публичен характер и политики на общата дейност на предприятието.

От изложеното от правна страна по отношение на ДП РВД **се установяват основни дейности с преобладаващ характер на публични функции и политики, допълвани от някои дейности с повече търговски характер.**

2. Анализ на дейността на ДП РВД на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

Дейността на ДП РВД се финансира от следните източници:

- таксите по чл. 120, ал. 2 от ЗГВ;
- средства по кредитни договори;
- лихви по депозити на собствени средства и по просрочени плащания;
- помощи, дарения, обучение и квалификация;
- услугите по чл. 53, ал. 3 от ЗГВ.

Таксите по чл. 120, ал. 2 от ЗГВ включват:

(1) такси за аеронавигационно обслужване (АНО) или пътни такси, които се определят на основата на разходна база съгласно принципите на Евроконтрол за установяване на разходната база за аеронавигационно обслужване и за изчисляване на таксовата единица, съгласно клаузите на Многостранното споразумение за пътните такси. Таксите съдържат в себе си елемент на регулирана възвръщаемост на капитала (който замества максимизирането на печалбата като цел). Това допринася за осигуряване на изискуемата финансова стабилност на доставчиците на АНО за изпълнение на дейността и осигурява непрекъсваемост на операциите. Приходите от такси за АНО са за целево финансиране за изпълнение на предварително определени и консултирани със заинтересованите страни (авиокомпании, национални и европейски регулатори и др.) дейности за постигане на поставените от ЕК

общоевропейски цели, а печалбата е ограничена до горепосочената възвръщаемост на капитала.

(2) такси за използване на навигационни средства на ДП РВД в зоните и районите на летищата.

Услугите по чл. 53, ал. 2 от ЗГВ са услуги, свързани с предмета на дейност на предприятието, определен със закона.

Анализ на дейността на предприятието на база ГФО за периода 2022 – 2024 г.[236]

Анализ на приходите

Приходите на ДП РВД се формират основно от приходи от пътни такси за прелитане и за използване на радионавигационни средства и полетно обслужване в зоната на летищата.

Общите приходи за 2024 г. (310 183 хил.лв.) са формирани от приходи от такси, ефекти от прилагане на схема за ефективност, други приходи, приходи от финансирания и финансови приходи, същите отбелязват спад спрямо 2023 г. (342 174 хил.лв.) с 9.35 %, но са по-високи в сравнение с 2022 г. (293 280 хил.лв.) с 5.76 %. Най-високото ниво на приходите през 2023 г. се дължи на значителните приходи от такси за АНО, които след отразяване на ефекта от прилагане на схемата за ефективност са 312 636 хил.лв.

- През 2022 г. приходите от такси (284 102 хил.лв.) формират 96.87 % от общите приходи на предприятието, а с отчитане на ефектите от прилагане на схема за ефективност (6 379 хил.лв.) формират 99.05 % от общите приходи, от тях 94.06 % се дължат на приходите от АНО с отчитане на схемата за ефективност. Другите приходи (1 566 хил.лв.) имат дял от 0.53 % и приходите от финансирания (999 хил.лв.) допринасят с 0.34 %. Финансовите приходи са 0.08 %.
- През 2023 г. приходите от такси (349 916 хил.лв.) с отчитане на ефектите от прилагане на схема за ефективност (-20 757 хил.лв.) формират 96.20 % от общите приходи на ДП РВД. Другите приходи (1 809 хил.лв.) са с дял от 0.53 %, приходите от финансирания (680 хил.лв.) са 0.20 %. Финансовите приходи допринасят с 3.08 % в общите приходи.
- През 2024 г. приходи от такси (317 423 хил.лв.) и ефектите от прилагане на схема за ефективност (-20 417 хил.лв.) формират 95.79 % от общите приходи. Делът на другите приходи е 0.80 %, а на приходите от финансирания - 0.20 %. Финансовите приходи са 3.25 % от общите.

Таблица 8.3. Показатели за приходи на ДП РВД 2022-2024 г.

П О К А З А Т Е Л И		2022 г.		2023 г.		2024 г.	
		хил.лв	%	хил.лв	%	хил.лв	%
I	ПРИХОДИ ОТ ОПЕРАТИВНА ДЕЙНОСТ	293 046	99,92%	331 648	96,92%	300 117	96,75%
1	Приходи от услуги, в тч.	284 102	96,87%	349 916	102,26%	317 423	102,33%

[236] Данните за 2024 г. са от неодитиран годишен финансов отчет на ДП РВД за 2024 г.

1.1	Приходи от пътни такси за прелитане в обслужваното въздушно пространство на Р България	269 473	91,88%	333 393	97,43%	300 663	96,93%
1.2	Приходи от такси за използване на радионавигационни средства и полетно обслужване в зоната на летищата	14 629	4,99%	16 523	4,83%	16 760	5,40%
2	**Ефекти от прилагане на схема за ефективност**	**6 379**	**2,18%**	**-20 757**	**-6,07%**	**-20 417**	**-6,58%**
3	**Други приходи**	**1 566**	**0,53%**	**1 809**	**0,53%**	**2 492**	**0,80%**
4	**Приходи от финансирания**	**999**	**0,34%**	**680**	**0,20%**	**619**	**0,20%**
II	**ФИНАНСОВИ ПРИХОДИ**	**234**	**0,08%**	**10 526**	**3,08%**	**10 066**	**3,25%**
	ОБЩО ПРИХОДИ	**293 280**	**100,00%**	**342 174**	**100,00%**	**310 183**	**100,00%**
	% на приходите от пазарни дейности от общите приходи		***0,87%***		***0,73%***		***1,00%***

Анализ на разходите

Разходите са посочени по икономически елементи. За 2022 г. общите разходи на предприятието са в размер на 269 723 хил.лв., като през 2023 г. нарастват до 321 670 хил.лв., а през 2024 г. намаляват на 296 309 хил.лв, следвайки тенденцията на приходите.

- През 2022 г. разходите за персонал (164 944 хил.лв.) формират основна част от разходите 61.15 %, следвани от другите разходи (42 980 хил.лв.) с дял от 15.93 % и разходите за външни услуги (29 956 хил.лв.) съставляващи 11.11 %. Разходите за амортизации (29 956 хил.лв.) са 9.38 % и разходите за суровини и материали (6 296 хил.лв.) са 2,33 % от общите. Финансовите разходи (234 хил.лв.) имат незначителен дял от 0.09 %.
- През 2023 г. разходите за персонал (199 073 хил.лв.) отново имат основен дял от 61.89 %. Делът на другите разходи (61546 хил.лв.) нараства до 19.13 %. В абсолютна стойност разходите за външни услуги (29 966 хил.лв.) са на нивото на 2022 г., но техният дял спада до 9.32 %. Разходите за суровини и материали (5 232 хил.лв.) и за амортизации (24 952 хил.лв.) намаляват в абсолютна и относителна стойност, като общият им дял е 9.38 %. Финансовите разходи (901 хил.лв.) са 0.28 %.
- През 2024 г. разходите за персонал (219 796 хил.лв.) отчитат ръст и съставляват 74.18 % от общите разходи на предприятието, за сметка на намаляване на другите разходи (8 158 хил.лв.) до 2.75 %. Разходите за външни услуги (34 608 хил.лв.) нарастват до 11.68 %. Амортизациите (27 528 хил.лв.) и разходте за суровини и материали (5 097 хил.лв.) формират общо 11.01 % от разходите. Финансовите разходи (1 122 хил.лв.) са 0.38 %.

Таблица 8.4. Показатели за разходи на ДП РВД за 2022-2024 г.

	П О К А З А Т Е Л И	**2022 г.**		**2023 г.**		**2024 г.**	
		хил. лв.	**%**	**хил. лв.**	**%**	**хил. лв.**	**%**

	ПОКАЗАТЕЛИ	2022 г.		2023 г.		2024 г.	
		хил. лв.	%	хил. лв.	%	хил. лв.	%
I	**Разходи по икономически елементи**	**269 489**	**95,35%**	**320 769**	**99,72%**	**295 187**	**99,62%**
1	Разходи за суровини и материали	6 296	2,23%	5 232	1,63%	5 097	1,72%
2	Разходи за външни услуги	29 956	10,60%	29 966	9,32%	34 608	11,68%
3	Разходи за амортизации	25 313	8,96%	24 952	7,76%	27 528	9,29%
4	Разходи за заплати и осигуровки	164 944	58,36%	199 073	61,89%	219 796	74,18%
5	Други разходи	42 980	15,21%	61 546	19,13%	8 158	2,75%
II	**Финансови разходи**	**13 143**	**4,65%**	**901**	**0,28%**	**1 122**	**0,38%**
	ОБЩО РАЗХОДИ	**282 632**	**100,00%**	**321 670**	**100,00%**	**296 309**	**100,00%**

Финансов резултат

През целия отчетен период предприятието е на счетоводна печалба, като от 10 648 хил.лв. през 2022 г. печалбата се увеличава на 18 472 хил.лв. през 2023 г. и е 13 874 хил.лв. през 2024 г. Това показва стабилно финансово състояние на ДП РВД.

Таблица 8.5. Финансов резултат на ДП РВД за 2022-2024 г.

ПОКАЗАТЕЛИ	2022 г.	2023 г.	2024 г.
	хил. лв.	хил. лв.	хил. лв.
Общо приходи	**293 280**	**342 174**	**310 183**
Разходи за амортизации	(25 313)	(24 952)	(27 528)
Общо разходи	**(282 632)**	**(321 670)**	**(296 309)**
Счетоводна печалба(загуба)	**10 648**	**20 504**	**13 874**
Данъци върху дохода	**(1 024)**	**(2 032)**	**(1 380)**
Печалба след облагане	**9 624**	**18 472**	**12 494**

- Разходите на ДП РВД се покриват изцяло от таксите по чл. 122а от ЗГВ, които имат регулиран непазарен характер. Предприятието не получава финансиране от държавния бюджет.
- Структурата на разходите показва, че те основно се генерират от разходите за персонала.
- Предприятието е на печалба от дейността и се облага по ЗКПО.

Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), който определя дали повече от 50 % от производствените разходи се покриват от приходите от продажби, ДП РВД се определя като **„Непазарен производител“ в сектор „Нефинансови предприятия“,** тъй като за разглеждания период приходите от продажби на пазарна продукция покриват по-малко от 1 % от производствените разходи.

IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

В следващата таблица е отразено установеното съответствие или друго на основните

принципи от Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия по отношение на ДП РВД.

Таблица 8.6. Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП РВД

Принцип от Насоките на ОИСР	**Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП РВД**
I. Обосновка за държавната собственост	Държавата упражнява правото на собственост върху държавните предприятия в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед. **I.А**. Крайната цел на държавната собственост на предприятията трябва да бъде максимизиране на дългосрочната стойност за обществото по ефективен и устойчив начин, което изрично е предвидено в чл. 5 от ЗПП. Разработените стратегически и оперативни документи за дейността на предприятието и сключването на договор с държавата, механизмите за отчетност и контрол са важни условия за това дейността да се извършва по ефективен, прозрачен и устойчив начин. **I.В.** Политиката на държавата е оповестена публично и подлежи на периодично или при необходимост преразглеждане и актуализиране, изрично предвидено в ЗПП. **I.Б и I.Г.** Държавната собственост в публичните предприятия, в т.ч. ДП РВД, се обосновава на първо място в Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, с която се определят „*общите цели и приоритетите, които държавата си поставя като собственик в публичните предприятия*“. Новите правила на ЗПП и ППЗПП съобразно инкорпорираните в тях Насоки на ОИСР предоставят на държавата като собственик и на държавните предприятия „*предвидима рамка, така че ролята на собственик на държавата да е ясно отделена от другите ѝ функции*“. Сред изброените в р. I, т. 2 от Политиката съображения, поради които държавата участва в публичните предприятия, се установява нарочно такова, относимо към ДП РВД, а именно в т. 2) Доставка на стоки или услуги със стратегическо значение**:** позицията по б. „б“ – *Предоставяне на аеронавигационни услуги за гражданския въздушен транспорт, съгласно чл. 53 от ЗГВ*. Със специалния ЗГВ и относими актове на правото на ЕС и други международни договори, на ДП РВД изрично са възложени за изпълнение публични дейности и политики, предметът на дейност включва изключителни права, вменени са непрехвърлими задължения и е възложено управлението на публична държавна собственост - земите, върху които се намират съоръженията за навигация и управление на въздушното движение, които обслужват полети, свързани с международен и вътрешен обществен превоз и др. Обосновката за държавната собственост по отношение на ДП РВД произтича от ангажиментите, които държавата е поела съгласно Конвенцията за международното гражданско въздухоплаване (Чикагската конвенция) във връзка с цялостния и изключителен суверенитет върху въздушното пространство на държавата над територията ѝ. За тази цел е необходима устойчива правна форма на предприятието за осигуряване на тези задължения и отговорности. ДП РВД управлява въздушното движение за постигане на безопасност, ефективност и редовност на полетите в обслужваното гражданско въздушно пространство. Функциите по аеронавигационно обслужване са пряко свързани с националната сигурност (предприятието е определено за стратегически обект от значение за националната сигурност) и охраната на въздушното пространство (сключени са споразумения за взаимодействие при ситуации - air policing и др.). ДП РВД пряко участва и в установената Единна гражданско-военна система. Чрез дейността на ДП РВД държавата осигурява свързаност между регионите на страната в интерес на националната икономика, международните бизнес връзки и туризъм. Министърът на транспорта и съобщенията провежда държавната политика в областта на организацията и контрола за използване на въздушното пространство, осигуряване на безопасността, ефективността и редовността на полетите (чл. 53б, т. 1 от ЗГВ), за което е подпомаган от специализираната администрация ГДГВА и от ДП РВД с възложени дейности и задължения. Министърът упражнява правомощията на държавата като собственик. Възложената дейност поставя ДП РВД да бъде активен и значим инструмент за провеждане на държавната политика в сектор „въздушен транспорт“. Поради спецификите и приложимата регулация, конкретни цели и показатели за

	изпълнение са заложени в одобрения План за ефективност на ниво държава, те се включват и в бизнес програмата на ДП РВД, която съгласно ЗПП се приема от УС и се одобрява от принципала след становище на АППК относно съответствието на заложените средносрочни финансови и нефинансови цели и планираните резултати с установеното в Политиката. ДП РВД е създадено с основна цел да изпълнява публични функции и политики при оптимално съчетание, без да създава тежест за публичните финанси, с високо качество на обслужване на европейско равнище. Чрез своята ефективност максимализира ползите за обществото, реализира положителни резултати и допринася за развитието на икономиката на страната.
II. Ролята на държавата като собственик	Държавата чрез компетентните си органи действа като информиран и активен собственик, гарантиращ че управлението на ДП се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност. **II.А**. Държавата гарантира, че колкото се може повече елементи от Насоките се прилагат последователно, въпреки различните правни или корпоративни форми на ДП, като е приела нарочно законодателство за това, основно ЗПП и ППЗПП, в които са въведени принципите и добрите практики от Насоките на ОИСР, и които са относими и съответно изпълнени от ДП РВД. В случая правната форма не е стандартизирана като капиталов търговец, а възприетата некапиталова форма е абсолютно необходима за постигане на целите на обществената политика, наложени на предприятието. При правната форма на ДП се прилагат всички правила и добри практики за прозрачност, отчетност и контрол, както и към ролята и правомощията на управителните органи. ДП РВД не е ангажирано основно с икономически дейности, не извършва свободни пазарноориентирани дейности и не влияе негативно на конкуренцията. **II.Б**. Държавата трябва да предостави на ДП пълна оперативна автономност и да се въздържа от намеса в управлението на ДП. Дейността на ДП РВД се урежда от общата регулация на ЗПП и от специалния ЗГВ, който разписва ясно механизма на управление на предприятието при осигурена необходимата оперативна автономност. ЗПП определя ангажиментите на принципала със съдействието на АППК за определяне на общи стратегически цели и оценка резултатите от дейността на предприятието и ръководните му органи. Законово регламентирано е органът, упражняващ правата на държавата, да не осъществява неправомерна намеса в управлението или в текущата оперативна дейност на публичното предприятие. Правната форма ДП не е била причина за нерегламентирана намеса от страна на държавата в управлението на ДП РВД, реалната автономност на УС се доказва в практиката, в т.ч. в периода на пандемията от Covid-19. С проактивни вътрешни решения и с навременно предприети още от началото на кризата действия и разработени възможни сценарии в зависимост от развитието на ситуацията, УС е успял да минимизира във възможната степен негативните ефекти с цел осигуряване непрекъснатост на предоставяното качествено обслужване при необходимите нива на безопасност и запазване на финансовата стабилност. За взетите самостоятелни решения за реорганизиране на дейността на предприятието своевременно са информирани отрасловия министър и всички други заинтересовани лица. Държавата е предоставила на ДП РВД за управление значително по вид и стойност имущество - земите и технологично обслужващите терени, публична държавна собственост по смисъла на чл. 43а, ал. 4 от ЗГВ, чрез които да осъществява предмета си на дейност. Изпълнението на възложените публични функции и политики се осигурява чрез такси в негова полза, без субсидиране от държавния бюджет. По този начин се осигурява пълна оперативна автономност и предпоставки за постигане на определените цели. Поради специфичния характер на дейността със специалния закон е изключена възможността за пазарно поведение, тай като ДП РВД има изключителен предмет на дейност и не може да извършва други дейности, освен свързани с основния предмет на дейност. **II.В-II.Е**. Основен контрол се осъществява от принципала, който е орган на управление с редица правомощия, определени в чл. 53б от ЗГВ, като: назначава и освобождава членовете на УС и генералния директор; разрешава участието в търговски и граждански дружества; утвърждава правилник за устройството, функциите и дейността на ДП РВД; утвърждава решенията на УС за участие в международни организации; утвърждава програмата за развитие на ДП РВД. Така определените правомощия на принципала не съответстват достатъчно на обема и кръга компетентности на едноличния собственик на

	капитала/общото събрание при търговските дружества. Определени са и правомощията на останалите органи – УС и генералния директор, които отразяват правилно йерархичните взаимоотношения и не показват възможности за изземване на функции и неправомерна намеса в тяхната работа от страна на държавата. Едновременно с това са създадени условия за упражняване на контролните правомощия и в последните години не е известно да са установени особени нарушения и слабости от дейността на ДП РВД като публично предприятие или в изпълнението на специфичните му дейности и отговорности. Особеност е, че предприятието отговаря за задълженията на държавата, поети по международни договори, по които е страна, свързани с управлението на въздушното пространство, които то изпълнява последователно и стриктно, и подлежи и на съответния наднационален контрол.
III. Държавни предприятия на пазара	**III.А**. Със специалния ЗГВ е направено разграничение между функцията на държавата като собственик и други държавни функции, които могат да повлияят на пазарните условия по отношение на регулирането на пазара и изработването на политики, чрез разделяне на отговорностите за създаване на политики, собственост и пазарно регулиране. Целта е създаване на равни условия за дейност и за избягване на изкривяване на конкуренцията, като последното не е относимо към ДП РВД, което има изключителен предмет на дейност и монополно положение за дейността си. В Политиката за участието на държавата в публичните предприятия по отношение на разглежданите ДП общо се казва, че „... *група предприятия, които също не осъществяват дейността си на пазарен принцип, са създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, а на определени публични предприятия са възложени задължения за извършване на обществени услуги“*. За ДП РВД това е напълно приложимо, тъй като то е единственият субект, който извършва възложените му дейности по управление на въздушното пространство и осъществяване на държавни функции по предоставяне на аеронавигационни услуги в тази специализирана и отговорна област, въпреки че не са обществени услуги в тесен смисъл. На същия пазар други субекти не осъществяват такава дейност. **III.Б.** Налично е обстоятелството заинтересованите страни, вкл. конкурентите – когато има такива, да имат достъп до ефективна правна защита чрез безпристрастни правни, посреднически или арбитражни процедури, когато считат, че правата им са били нарушени, тъй като винаги могат да заведат иск, да подадат жалба, сигнал или по друг допустим начин да предявят правата си и да защитят интересите си. За ДП РВД има отличителни непазарни по характер елементи – определено е за изпълнител на възложените му аеронавигационни услуги пряко, с пряко предоставяне от държавата за управление на значимо по стойност и вид имущество – публична държавна собственост, чрез което изпълнява възложените му публични дейности. С цел защита на това държавно имущество, което е от значение за националната сигурност и критична инфраструктура, са въведени непазарни ограничения към третите лица, които нямат право да насочват принудително изпълнение срещу каквото и да е имущество на ДП РВД, или за откриване на производство по несъстоятелност. За минимизиране на това при евентуален случай предприятието да не може да отговори за задълженията си, като не може да ползва предоставено имущество за покриване на своите дългове, с цел осигуряване на платежоспособността на ДП РВД е създаден и се поддържа нормативно регламентиран паричен резерв, което е важна защита за интересите на третите лица, но и за самото предприятие. Изрично е предвидена и отговорност на предприятието, то застрахова отговорността си във връзка с основната си дейност по управление на въздушното движение (чл. 20 от ПУФД на ДП РВД). За уравновесяване на предоставените предимства със ЗГВ на ДП РВД са възложени за изпълнение неприходоносещи дейности с характер на публични дейности и политики, които то е длъжно да изпълнява, без право на преценка и независимо от тяхната рентабилност. **III.В-III.Е.** Когато ДП изпълняват задължения за обществени услуги, те трябва да бъдат прозрачно и конкретно идентифицирани, което да позволява точното отчитане на разходите и приходите. ДП РВД не изпълнява обществени услуги в тесен смисъл, но приходите се разходват само за финансиране на законоустановени разходи. То не се ползва от преференциално данъчно положение, няма кредитен или други режими, различни от общоприложимите. Има право да сключва договори за кредит и др. след решение на УС и одобрение на министъра, не ползва предимства пред останалите

	икономически субекти, не получава финансиране от държавата, а се финансира изцяло със собствени средства от събрани разходоориентирани такси, които се определят при спазване на детайлно, пряко приложимо европейско законодателство, след проведени консултации със заинтересованите лица - ползвателите на услугата и след одобрение от Разширения комитет за пътни такси и Разширената комисия към Евроконтрол. **III.Ж-III.3.** Предприятието прилага ЗОП като възложител, освен за дейностите, свързани с безопасността на въздухоплаването, с управлението на въздушното пространство и с осигуряването на аеронавигационното обслужване (чл. 53, ал. 10 от ЗГВ), не провежда in-house поръчки; може да бъде и изпълнител в сферата му на дейност. Обществената политика, представляваща основен предмет на дейност на предприятието, не се съчетава с икономически дейности, присъщи на търговските дружества и имащи за цел генериране на печалба, и в тази си част насоките на ОИСР са неприложими за ДП РВД. Тъй като ДП е некапиталово, принципалът не може да следва поведението на акционер в нужната степен, но провежда публични процедури за номиниране на лица за членове на УС с поставени изисквания за професионални качества и компетентност.
IV. Справедливо третиране на акционерите и другите инвеститори	Когато ДП са котирани на борсата или по друг начин включват недържавни инвеститори сред своите собственици, държавата и предприятията трябва да признават правата на всички акционери, включително миноритарните и чуждестранните, и да осигурят равнопоставено третиране на акционерите и равен достъп до корпоративна информация. В цялост този принцип не е пряко приложим към ДП РВД, тъй като предприятието е некапиталово, държавата е едноличен собственик и няма акционери/ съдружници/инвеститори. Въпреки това в своята дейност ДП РВД прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. към потребителите на предоставяните услуги, чрез прилагане на процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, подлежи на данъчно третиране по общия ред и др.п., като едновременно с това има и особени защитни правила и преференции. **IV.А**. Държавата се стреми към пълно прилагане на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление и на всички съответни раздели, когато е едноличен собственик на ДП, като е въвела съответните правила в законодателството и е създала механизми за планиране, отчетност, оценка и контрол на изпълнението, прилагат се правилата за управление, публичност и оповестяване на информацията. **IV.Б.** Националните кодекси за корпоративно управление трябва да бъдат спазвани от всички котирани на борсата и от некотираните на борсата ДП, когато е възможно. ДП РВД не е с капиталов характер и не се котира на борсата. Не се установява информация дали прилага Националния кодекс за корпоративно управление от 2021 г., одобрен от КФН или съблюдава друг, или има нарочно приет. Не се споменава и дали прилага Кодекс за етично поведение на лицата, заети в държавни предприятия, приет от АППК и оповестен на нейната интернет страница. **IV.В**. ДП изпълнява цели на публична политика в сектор въздушен транспорт чрез изпълнение на изключителния си предмет на дейност. ДП РВД предоставя услуги на широк кръг национални и чуждестранни лица – авиопревозвачи и други, като поддържа високи стандарти на безопасност и качество на своята дейност. В Доклада за дейността за 2023 г. в раздел VII „Отношения с клиенти и консултации с ползватели на услугите“ изрично се казва, че отношенията се изграждат въз основа на „*взаимно доверие и разбиране, ранно ангажиране на клиентите, истинска консултация, ясна комуникация*“ и др. За специализираната дейност съответната информация е достъпна за обществеността основно чрез документи и данни, публикувани на интернет страницата на ДП РВД, в ТРРЮЛНЦ и на сайта на АППК, в т.ч. годишните доклади за дейността, ГФО, междинни отчети и др. В ДП РВД са изградени и функционират СФУК в пълно съответствие с приложимите нормативни национални и международни изисквания. Прозрачното управление и адекватният контрол са цялостни процеси, интегрирани в дейността на предприятието. Те са въведени за осигуряване на разумна увереност, че целите на предприятието ще бъдат постигнати при спазване на законодателството, вътрешните актове и договорите, финансовата и оперативна информация, икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите и опазване на активите и информацията. Управлението и контролът в предприятието се осъществяват в съответствие с утвърдените принципи на интегрираната рамка за вътрешен контрол

	COSO 2013 чрез пет взаимосвързани елемента – контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация и комуникация и мониторинг. Поддържа се и система от показатели за ефективност, които за целите на управлението се докладват по области на наблюдение. Всички сделки със свързани лица се осъществяват в съответствие с пазарните условия и се оповестяват в ГФО. **IV.Г.** В случаите на договорни отношения договорните права и задължения се спазват, а недоволната страна има всички права да защити интереса си по приложимия ред за разглеждане и решаване на спорове чрез подаване на жалби, искове, сигнали и др. Колективният 3-членен управителен орган и генералният директор се определят от принципала след проведени конкурсни процедури. На интернет страницата е публикувана информация за членовете на УС с данни за образование, професионален опит и начин на определяне – след проведен публичен конкурс, в т.ч. независим член. Дейността на предприятието подлежи на вътрешен и външен финансов и друг контрол и одит на ГФО от независим одитор. Контрол върху дейността се извършва и по линия на международноправните ангажименти на държавата и на самото ДП РВД във връзка с инициативите и програмите за управление на въздушното движение, безопасност, качество, околна среда, квалификация на човешките ресурси и др. приоритети. Публикувана е информация за международните европейски и други организации, в които ДП РВД е член.
V. Оповестяване, прозрачност и отчетност	Държавните предприятия следва да спазват високи стандарти на прозрачност, отчетност и почтеност и да бъдат подложени на същите висококачествени стандарти за счетоводство, оповестяване, съответствие и одит, както котираните на борсата. **V.А.** Осигурено е високо ниво на публичност на дейността на предприятието, достъпна за всички заинтересовани страни както в Република България, така и извън страната. ДП РВД докладва и оповестява информация, като публикува в Електронно-информационната система на публичните предприятия на АППК и представя на принципала междинни и ГФО, прилага международни счетоводни стандарти и подлежат на независим одит. Обявява в ТРРЮЛНЦ по общия ред ГФО, доклад на одитора, годишен доклад за дейността и др. На интернет страницата на ДП РВД в рубриката „Финансови отчети“ също са публикувани годишни и междинни финансови отчети. Оповестяването и публичността на информацията, особено на интернет страницата на предприятието, е с голям обем и качество. Има и обособена рубрика „Оповестяване на информация по ППЗПП“, в която са публикувани ГФО, информация за органите за управление, ПУФД на ДП РВД и др. Публикувани са документи за дейността, организационната структура, органите на управление и имената на членовете на УС с данни за квалификация, опит, начин на определяне, независимо лице, не се установява информация за възнагражденията на членовете на УС и на ключовите ръководители[237]. С решение на УС е приета Политика за оповестяване на информацията в съответствие с изискванията на ППЗПП, която е съобразена с действащото законодателство и с вътрешните актове на предприятието. При оповестяване на информацията се спазват принципите за законност, точност, достъпност, равнопоставеност, навременност, цялостност и регулярност. Публикувана е и информация за достъп до обществена информация и за подаване на сигнали. **V.Б.** ДП РВД поддържа високи стандарти за безопасност и отговорно поведение и прилага системи за управление на риска, за да идентифицира, управлява, контролира и докладва за рисковете и др.п. Има внедрена система за управлението на риска, чиято основна задача е адекватно идентифициране, управление, контролиране и отчитане на рисковете, застрашаващи постигането на финансовите и нефинансови цели от предприятието. Въведена е Интегрирана система за управление (ИСУ), покриваща областите качество, сигурност, информационна сигурност, околна среда, здраве и безопасност при работа, която е сертифицирана по международните стандарти ISO 9001, ISO 14001, ISO 45001 и ISO/IEC 27001 и съответства на изискванията на Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/373, по отношение на системата за управление на доставчика на УВД/АНО, като е частично интегрирана и допълваща се със Системата за

[237] Съгласно чл. 11, ал. 4 от ПУФД на ДП РВД възнагражденията на членовете на УС „*се формират по методика в съответствие със спецификата на дейността на предприятието и вътрешните нормативни документи на предприятието*“, а по реда на ППЗПП.

	управление на безопасността (СУБ) в BULATSA. **V.В.** В ДП РВД се осъществява вътрешен одит по ЗВОПС и има звено за вътрешен одит. Не се установява информация дали е създаден Одитен комитет. **V.Г.** По отношение изпълнението на възложената дейност се осъществява външен общ и специализиран контрол, в т.ч. одит. ГФО подлежи на задължителен независим финансов одит и заверка от регистриран одитор по реда на ЗСч, като за 2025 г. за класифицираните като големи предприятия предстои да се включи и информация за устойчивостта, респ. одитът ще трябва да съдържа изразяване на сигурност по устойчивостта. ДП РВД подлежи на одит за изпълнението от Сметна палата и на контрол от АДФИ. Дейността на ДП РВД като доставчик на аеронавигационно обслужване се регулира от независим надзорен орган ГД ГВА. На европейско ниво подлежи на мониторинг от Органа за преглед на ефективността по отношение на изпълнението на Плана за ефективност и поставените цели. **V.Д.** Принципалът на собствеността следва да разработи последователно отчитане на ДП и да публикува ежегодно обобщен доклад за ДП по съществени въпроси. Предприятието изготвя и предоставя на МТС и други контролни институции /АППК/ текущи отчети, ГФО и др., отчети за изпълнение на бизнес програмата съгласно ЗПП и др. с цел достоверното представяне на информация. Това позволява на отрасловото министерство и други институции да наблюдават, одитират и оценяват резултатите, вкл. за съответствие с изискванията на законодателството и приложимите стандарти за корпоративно управление.
VI. Състав и отговорности на съветите на държавните предприятия	Държавата трябва да гарантира, че съветите на ДП имат необходимите правомощия, компетенции и обективност, за да изпълняват своите функции по стратегическо ръководство, надзор на управлението на риска и мониторинг на управлението. **VI.А**. Предприятието се управлява от колективен управителен орган – 3-членен УС с 5-годишен мандат. Отговорностите на УС са определени нормативно с чл. 53а-53г от ЗГВ и в правилника. Нормативно са изяснени мандатът, определянето на лицата от министъра, функциите и йерархичните връзки с принципала, УС и генералния директор. УС има необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълнява функциите си на стратегическо насочване и мониторинг. По отношение на състава на УС на ДП РВД не се наблюдава голяма динамика, а относителна стабилност. Важна е ролята на УС при изготвяне, приемане и упражняване на контрол на изпълнението на бизнес програмите и за отчитане на тяхното изпълнение съобразно приложимите към публичните предприятия правила и методика. УС има задължение да изготви и представи на принципала за одобрение програма за развитие на предприятието, бизнес плана и годишния план на дейностите на предприятието. УС приема ГФО на предприятието след извършване на независим финансов одит и го представя на принципала, също така назначава регистриран одитор за заверка на годишния финансов отчет и осъществява други съществени управленски и контролни функции в рамките на своите правомощия. **VI.Б.** Членовете на УС и генералният директор имат правни отговорности. определени за всеки от тях, по-конкретно в сключените договори за управление с министъра. Приложими са законодателството и въведените механизми за избягване на конфликти на интереси. Генералният директор е член на УС по право, той не се определя от УС, а се назначава от министъра, но се отчита за своята дейност пред УС. Това осигурява необходимата връзка и отчетност между органите на управление при ясно разграничение на функциите между принципала, УС и генералния директор. Членовете на УС, в т.ч. генералният директор, се определят след проведени конкурсни процедури. Всеки от тях представя парична гаранция за периода на своя мандат във връзка с носената управленска отговорност, като няма разлика в отговорността в зависимост от това дали определен член е представител на държавата или е независим. Председател на УС е независимият член, който е и различен от генералния директор в съответствие с насоките за подходящ баланс и отчетност. Спазва се законово регламентиран ред за оповестяване на конфликти на интереси и мерки за предотвратяването им. **VI.В.** Предприятието изпълнява публични политики и дейности, то е категоризирано като голямо и е препоръчително да бъдат пряко приложими правилата на ЗПП към публичните предприятия. Повечето от тези правила на практика се прилагат, включително се провеждат публични процедури и се номинират независими лица за

	член, но е факт липсата на синхрон между специалния закон, в т.ч. подзаконовия правилник (който е изменян през 2024 г., но не в посока ЗПП) и общата уредба в ЗПП. **VI.Г.** УС е 3-членен съгласно специалния закон, където няма изискване за включване на независим член/членове и изискванията/забраните към членовете са много семпли. **VI.Д**. За членовете на УС няма в специалния закон изрични забрани да извършват от свое или от чуждо име дейност, конкурентна на извършваната от предприятието и да имат договорни отношения с други предприятия, дружества и сдружения с предмет на дейност, сходен с този на компанията. Възможно е такива да има в договорите за управление, които не са публични. Отново се установява липсата на синхронизиране на специалната уредба със ЗПП относно изискванията към членовете на УС, основанията за избор и предсрочно прекратяване на мандат, прилагане на критерии и изисквания за образование, квалификация, включване на независим/и член/ове, вкл. председателят да е независим, определяне чрез публична процедура, да се изготвят бизнес програми за 3/5 г. период, чието изпълнени да се отчита и оценява и др.п. Повечето от тези правила се прилагат на практика, но правната сигурност изисква да бъде нормативно осигурено. **VI.Е.** След приемането на ЗПП се провеждат процедури по номиниране на независими членове от АППК и принципалът назначава 1 независим член, който е председател на УС. Председателят организира работата на УС и изпълнява всички правомощия, определени от нормативната уредба и сключения договор за управление. **VI.Ж-VI.Й**. Няма задължително участие в УС на служители, има възможност при конкурсна процедура и класиране. Няма информация за създадени комитети в помощ на УС. УС отчита своята работа ежегодно, прилага се механизъм за самооценка. УС приема бизнес програмата и важна част от нейното съдържание е анализът на основните рискове, респективно отчита изпълнението ѝ и в тази част.
VII. Държавни предприятия и устойчивост	С направеното през 2024 г. преразглеждане на Насоките е добавен акцент – да допринасят за устойчивостта и дългосрочното създаване на стойност на държавните предприятия. Тъй като това е нов принцип, очакванията са той да бъде подходящо имплементиран в националното законодателство за публичните предприятия чрез допълнение на ЗПП и/или ППЗПП, за да се насочи, унифицира и улесни неговото правилно разбиране и прилагане. Най-малкото трябва да бъде актуализирана Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, като се съобразят и новите моменти в националното законодателство с вече включена уредба в контекста на устойчивостта. Това се потвърждава от анотацията към глава VII - когато държавата има цели за устойчивост, тя като собственик „*следва да определи конкретни и амбициозни, свързани с устойчивостта очаквания за ДП, включително относно ролята на управителния съвет, оповестяването и прозрачността и отговорното бизнес поведение. Политиката на собственост следва изцяло да отчита отговорностите на ДП спрямо заинтересованите страни*“. Това включва идентифицирането на нововъзникващите рискове и използването на възможностите за подобряване на устойчивостта на неочаквани сътресения чрез приемането на по-устойчиви и издръжливи политики, стратегии и цялостни практики. Очакванията са ДП също да могат да играят решаваща роля за насърчаване на устойчивото развитие и улесняване на справедлив преход, включително чрез предоставяне или финансиране на нисковъглеродни алтернативи, да се придържат към стандарти за отговорно бизнес поведение, за да се справят, избегнат или смекчат всяко потенциално вредно въздействие върху околната среда и обществото. С промени от 2024 г. в ЗСч, произтичащи от Директива (ЕС) 2022/2464 по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта са въведени изисквания към предприятията за засилен анализ на социално-икономическото въздействие като резултат от икономическата дейност, поради което се разширява докладваната до момента нефинансова информация. Отчитаната във връзка с устойчивостта информация включва фактори в областта на опазването на околната среда, социалните права и правата на човека, както и управленските въпроси. Въвежда се задължение за включване в доклада за дейността на предприятията на ясно разграничим раздел с информация за въпросите по устойчивостта (отчет за устойчивостта) и др. Тези изисквания са в сила за големите предприятия за отчетна година 2026 г., т.е. предстои при годишно отчитане през 2027 г.

V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП РВД

Създаването на ДП РВД се обосновава с необходимостта да се осигури провеждането на държавната политика в областта на въздушния транспорт конкретно относно качествено, безопасно и надеждно управление на въздушното движение и предоставяне на аеронавигационни услуги. Важна част от тези дейности са в изпълнение на задължения на държавата в тази сфера и произтичат от редица актове на правото на ЕС и международни договори, по които Република България е страна.

Опитът в държави членки на ЕС

В Европа, но и в световен план, към момента няма пазар на аеронавигационно обслужване при прелитане, то се изпълнява от субекти с монополно положение и не се очаква промяна в средносрочен период поради съображения, свързани с безопасността на полетите, суверенитета и националната сигурност. В страните членки на ЕС резултатите от дейността на тези оператори се регулират чрез определяне на нефинансови и финансови цели на европейско ниво.

Анализът на организационните форми на субекти с такива функции в държавите от ЕС показва предприятия с монополно положение под формата на търговски дружества (АД, ООД), държавни административни структури и държавни предприятия, като най-разпространената организационна форма в ЕС (над 50%) е тази на държавни предприятия, които са и най-успешни в справянето с поставените общоевропейски цели.

Под формата на държавни предприятия са тези в: Чехия, Финландия, Испания, Унгария, Швеция, Словакия, Португалия, Румъния, Белгия, Словения, Литва и България.

Административни структури като главни дирекции към съответното министерство на транспорта или агенции са ограничен брой: Франция, Кипър, Гърция, Нидерландия и Полша, като институциите на ЕС отбелязват при повечето затруднения за изпълнение на европейското законодателство.

Търговски дружества са в: Австрия, Хърватия, Германия, Естония, Италия, Ирландия, Латвия и Малта. От тях някои са акционерни дружества, но те развиват и типични търговски дейности с цел печалба, различни от дейността по авионавигационно обслужване.

Определяне на характера на дейността на ДП РВД

От направения преглед на дейността на ДП РВД се заключава, че е основно свързана с осъществяването на държавни функции и публични политики по управление на въздушното движение за постигане на безопасност, ефективност и редовност на полетите в обслужваното гражданско въздушно пространство.

На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50%-ния критерий), ДП РВД се класифицира като „Непазарен производител", тъй като оперативните му разходи се покриват изцяло от реализираните приходи. По отчет предприятието генерира приходи и реално тези приходи покриват разходите - това не противоречи на „непазарен производител“, тъй като приходите са от такси.

При възприетия модел на създаване и функциониране на ДП РВД основната му

характеристика не е търговското му качество, а на преден план се поставят други, публичноправни особености – упражняване на изключителен предмет на дейност и осъществяване на възложени със специалния закон държавни функции. Дейността и издръжката се финансират основно от такси, които нямат характер на цена на договорно предоставяна услуга, а имат присъщите на държавните такси особености като типичен бюджетен приход, уреден по властнически начин, в случая - и в изпълнение на международни регулации. Няма пазарно осигуряване на приходно-разходна балансираност по закон и това не се променя от липсата на пряко бюджетно финансиране. Следва да се има предвид и обстоятелството, че държавата е предоставила пряко за управление на предприятието значително като стойност и значение имущество – публична държавна собственост за целите на извършваната от него публична дейност.

Установяват се и дейности с търговски характер по същество, но въведените ограничения към обема и характера на дейността, съответно възможностите за приходи, водят до необходимост от преобладаващо финансиране с публични средства (под формата на такси), с което общо дейността е с повече публичен характер и политики.

Поради това дейността на ДП РВД не отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност - приходите не са изцяло или преобладаващо с търговски характер и дейността му не би могла да бъде извършвана от капиталово търговско дружество на изцяло пазарен принцип, при запазване на съществуващите условия и законодателство.

Предвид особения и комплексен характер на дейността - в този й вид и обем, и при тези условия - не би могла да се извършва и от изцяло административна структура.

VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП РВД

1. Представяне на становището на министъра на транспорта и съобщенията

С писмо рег. № 07-00-128/27.03.2025 г. на министъра на транспорта и съобщенията е представена актуална информация за ДП РВД във връзка с актуализацията на Анализа.

Министърът потвърждава изразеното многократно становище на МТС, че преобразуването на ДП РВД „*е нецелесъобразно и ще създаде съществени обществено-политически, социални и правни проблеми*“. Говорейки общо за трите ДП принципалът счита, че промяната на правноорганизационната форма „*ще доведе до сериозни затруднения за тяхната дейност и не е гаранция за по-добра ефективност и ефикасност в тяхното управление, както и в управлението на предоставения им публичен ресурс*“. Като приложения към писмото са представени информация и обосновки.

Тук от значение е и становището на МС, изразено в мотивите към предложени промени в ЗЖТ[238] от 2021 г., в които по-конкретно е аргументирана отмяната на ал. 4 от § 2 от ПЗР на ЗПП за ДП, които осъществяват предимно публични функции и политики в областта на транспорта, в т.ч. ДП РВД, като **„***е целесъобразно да запазят правноорганизационната си форма на държавни предприятия, без да се реорганизират в*

[238] ЗИД на ЗЖТ, обн., ДВ, бр. 11 от 2021 г.

административни структури или да се включват в консолидираната фискална програма съгласно съответните текстове от Закона за публичните финанси“. Счетено е, че реорганизирането на посочените предприятия в административни структури по никакъв начин не само че няма да подобри функционирането на съответното предприятие, а напротив – би го затруднило съществено, и са посочени следните основни причини: а/ реорганизирането в административна структура като последици води до прилагането за съответното предприятие на режима на държавната администрация, включително, но не само устройство, численост и размер на възнагражденията; б/ начинът на финансиране и разходване на средства – като част от администрация за предприятията ще бъдат приложими разпоредбите за начина на финансиране на администрация със залагане на приходна и разходна част по правилата на бюджетното счетоводство – това е напълно неприложимо за ДП РВД, което не получава каквито и да е средства от държавния бюджет, и определя размера, събира и разходва събираните такси по правилата на Евроконтрол; в/ важно условие в тези правила е приходите от инфраструктурни такси да се разходват целево – за поддържане и развитие на съответната инфраструктура, което не е възможно при една административна структура. Във връзка с изложеното „*за държавните предприятия от типа на посочените се явява и неудачно включването им в консолидираната фискална програма съгласно чл. 13, ал. 4 или чл. 171 от Закона за публичните финанси*“.

2. Заключение за ДП РВД

От извършения анализ на статута и дейността на ДП РВД от правна и финансово-икономическа страна се установяват следните основни обстоятелства:

- Предприятието има изключителен предмет на дейност, свързан с управлението на въздушното движение за постигане на безопасност, ефективност и редовност на полетите в обслужваното гражданско въздушно пространство и събирането на пътни такси за аеронавигационно обслужване за използването на радионавигационни средства и полетно обслужване в зоната на летищата и за аеронавигационно обслужване при прелитане в обслужваното въздушно пространство на Република България; извършваната основна дейност е от значение за националната сигурност на страната и е свързана с критична национална и европейска инфраструктура, тя е и с висока обществена значимост, тъй като предприятието е единственият в страната сертифициран доставчик на аеронавигационно обслужване;
- Предприятието не извършва преобладаващо търговска дейност с цел печалба на свободния пазар, стопанските му дейности са строго ограничени и контролирани като вид и разходи; дейността на ДП РВД не отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като основните приходи са от международно регулирани такси, които не са резултат от продажба на стоки и услуги на пазара; дейността не може по същество да се извършва от частен оператор с цел печалба;
- Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител от

изискванията за класифициране на юридическите лица в сектор „Държавно управление“ предприятието се класифицира като „Непазарен производител“ в институционален сектор „Държавно управление“;

- По отношение на спазването на принципите, заложени в Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия, ДП РВД отговаря на принципите за изпълнението на целите, с които е създадено, ненарушаване на конкуренцията на пазара и отговорен бизнес. Предприятието се управлява от принципал, колективен управителен орган и генерален директор с нормативно определени правомощия и компетентности. Предприятието прилага в голяма степен изискванията на ЗПП и ППЗПП, дори без да са отразени в специалната нормативна уредба, при отчитане на особеностите на дейността. Постигнато е високо ниво на спазване на добрите практики за ефективно и отговорно управление на предприятието и държавната собственост, осъществяване на вътрешен и външен контрол, вкл. наднационален, осигурени са публичност, отчетност и спазване на корпоративна етика;
- В други държави членки се установява наличие на субекти, уредени в специфичното законодателство със сходна правна форма, при която осъществяват успешна, отговорна и високо специализирана дейност.

Дейността на ДП РВД, осъществявана в настоящата правна форма на ДП, е в съответствие с Насоките на ОИСР в приложимата им част и изцяло отговаря на основния принцип държавните предприятия да функционират ефективно, прозрачно и отчетно.

Държавно предприятие, създадено със специален акт, е стандартна правна форма в сектора на управление на въздушния транспорт и доставчиците на аеронавигационно обслужване, която съществува и работи успешно не само в България. Тази правна форма не е разглеждана като недопустима в Насоките на ОИСР. Националното законодателство е осигурило необходимата автономност за ефективното функциониране на ДП РВД, което от една страна изпълнява препоръките на ИКАО, а от друга и всички правила на ОИСР за добро корпоративно управление.

Установено е, че дейността на предприятието не е от икономически характер, то извършва международно регулирана дейност, включително от правото на ЕС.

Заключението е, че дейността на ДП РВД не е предимно търговска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба, а представлява повече изпълнение на публични функции и политики.

Съобразно § 2 от ПЗР на ЗПП приложимата форма не е преобразуване в търговско дружество, тъй като осъществява предимно публични функции и политики**.** Евентуално превръщане в държавна администрация не би имало положителен ефект, има негативен опит от такъв статут в предходен период, който е изоставен като неефективен преди повече от 20 години и връщането към чисто бюджетна структура би създало съществени затруднения и дори невъзможност за изпълнението на възложените задачи с нужния обем и качество.

Като се има предвид категоричното становище на министъра на транспорта и съобщенията, спецификата на основната дейност на това предприятие и фактът на устойчиво и компетентно прилагане по същество и в голям обем на принципите и правилата за публичните предприятия в управлението и дейността на ДП РВД се налага извод, че **запазването на настоящия статут на ДП е абсолютно необходимо, защото би осигурило нужната стабилност, автономност и възможност за комплексна дейност в максимално съответствие с целите на публичната политика, дейностите и задълженията, за чието постигане и изпълнение е създадено и функционира доказано добре.**

Настоящата правна форма на предприятието е задължително условие, за да може, в съответствие с приложимото европейско законодателство и отчитане на спецификата в регулацията по всички аспекти, то да продължи да осъществява своята отговорна дейност.

Б.9. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „КАБИЮК“

I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА

1. Актуално състояние

Съгласно вписванията в ТРРЮЛНЦ по партидата на юридическото лице към 31.03.2025 г. са актуални следните обстоятелства:

Фирма - Държавно предприятие „Кабиюк“

ЕИК -127512595

Правна форма - Държавно предприятие

Седалище и адрес на управление - област Шумен, гр. Шумен, п.к. 9700, ж.к. Макак

Предмет на дейност - Племенно-селекционна и развъдна дейност в областта на животновъдството и растениевъдството; съхранение и усъвършенстване на ценни, редки и изчезващи породи животни, птици, видове растения с национална значимост; производство и реализация на племенни животни, сортови семена и селскостопанска продукция; музейна дейност; отдаване под наем на недвижими имоти, които дейности изискват делата да се водят по търговски начин по смисъла на чл. 1, ал. 3 от ТЗ; продажба на стоки от собствено производство; търговско представителство и посредничество; комисионни, спедиционни, транспортни, складови и лицензионни сделки; стоков контрол; хотелски, туристически, рекламни, информационни, програмни, импресарски услуги; лизинг; външнотърговска дейност.

Няма вписан код по НКИД[239].

Управление - Управителен съвет в състав: Марин Георгиев Маринов, Златка Костова Възелова, Милен Илиев Полименов

[239] В Електронно-информационната система на публичните предприятия, водена от АППК, по партидата на предприятието е вписано: ***КИД 2008****: Комбинирано растениевъдно-животновъдно стопанство*

Начин, по който се определя мандатът: Съгласно ЗПП и Устр. правилник на ДП Кабиюк

Управител[240] - Марин Георгиев Маринов

Собственик - Министерство на земеделието и продоволствието[241]

Стойност на имуществото, предоставено от държавата или общината - 6 992 000 лв.

Предприятието няма вписани клонове.

2. Основни характеристики

Правна форма и статут

Държавно предприятие „Кабиюк“ (наричано ДП „Кабиюк“, ДП или предприятието) е образувано чрез преобразуване на търговското дружество „Кабиюк“ ЕАД, извършено по силата на § 54, ал. 1 от ПЗР на Закона за животновъдството (ЗЖ) *„с влизането в сила на този закон“*[242]. Съгласно § 59 от същия ЗИД разпоредбата влиза в сила в 1-месечен срок от обнародването на закона в Държавен вестник, а именно от 5 април 2004 г.

С посочения § 54, ал. 1 се урежда преобразуването на еднолично акционерно дружество (ЕАД) в юридическо лице със статут на държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, определя се основен предмет на дейност „*поддържане на автохтонни и други ценни породи от Националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство*“ и възможност да осъществява и други дейности, свързани с основния предмет. Но видно от вписания предмет в ТРРЮЛНЦ, посочен в т. 1, широката му формулировка не показва част от дейностите да са свързани с основния предмет.

Няма други разпоредби в закона, свързани с устройството, управлението и дейността на това ДП. Този подход за създаване на ДП с много кратка уредба в специален закон заслужава критика, тъй като липсват основни правила и съществени характеристики, а само една „учредителна“ разпоредба в подразделението ПЗР не е добра законодателна практика (§ 54 от ПЗР на ЗЖ с това съдържание няма характер нито на преходна, нито на заключителна разпоредба).

Ограничения за дейността

На ниво закон за ДП „Кабиюк“ е въведено едно ограничение за дейността, а именно за дейности, които не са свързани с основния предмет на дейност (§ 54, ал. 2 от ПЗР на ЗЖ), което, видно от широко формулирания вписан предмет на дейност, основателно поражда съмнения, че не е спазено в нужната степен.

Със закона за създаване на ДП Кабиюк са въведени три ограничения, които се отнасят към други лица и имат характер по-скоро на преференции за предприятието. Това са: имуществото на предприятието не може да бъде обект на принудително изпълнение; не може да бъде приватизирано; срещу него не може да се открива производство по несъстоятелност[243].

---

[240] Длъжността е изпълнителен директор

[241] Наименованието на министерството е съгласно записа в ТРРЮЛНЦ, актуалното към момента е МЗХ

[242] Това е ЗИД на ЗЖ от 2004 г., обн., ДВ, бр. 18 от 2004 г.

[243] Без да е обект на нарочно изследване и съдейки от § 54, ал. 6 от ПЗР на ЗЖ може да се предположи, че

В допълнение на закона, на ниво правилник е въведено ограничение към ДП - то не може да придобива акции и дялове от търговски дружества, както и вид преференция - до изплащане на публичните задължения да ползва кредитни линии от ДФЗ, без да е необходимо обезпечаването им с ипотека и/или залог (чл. 7 от ПУД). Въпреки че има вид на временно положение, последното не е ограничено със срок или поставено под прекратително условие, освен изплащането на публичните задължения, т.е. принципно е възможно да се прилага и понастоящем.

За ДП „Кабиюк“ няма забрана да формира и разпределя печалба, да участва в граждански дружества, да сключва договори за кредити, поради което има широка възможност за пазарно поведение и стопанска дейност.

Управление и представителство

Поради кратката законова уредба повече правила за управлението на ДП се съдържат в ПУД, който определя следните органи на управление (чл. 10 от ПУД):

- министъра на земеделието и храните; и
- управителния съвет (УС).

Компетентностите на министъра са: назначава и освобождава членовете на УС, сключва и прекратява договорите за управление с тях и определя възнагражденията им; взема решения за разпореждане, бракуване или ликвидация на ДМА и учредяване на вещни права; за отдаване под наем на недвижими имоти и движими вещи д балансова стойност над 5 % от общата балансова стойност на ДА към 31 декември на предходната година; дава разрешение за сключване на договори за кредит, за съвместна дейност, за поемане на менителнични задължения, за даване на обезпечения в полза на трети лица, за сключване на съдебна и извънсъдебна спогодба, с която се признават задължения или се опрощава дълг; одобрява вътрешните правила за работната заплата; утвърждава годишния финансов план и годишната програма за развитие на предприятието; утвърждава вътрешни правила за организация на дейността на предприятието; приема заверения от одитор ГФО; приема ежегодния доклад за състоянието и дейността на предприятието; решава и други въпроси, предоставени в негова компетентност от закона и правилника.

Компетентностите на УС са определени в чл. 14 от правилника с обем и характер, сходен с тези на колективен управителен орган на търговско дружество.

Предприятието се ръководи и представлява от изпълнителен директор, който се избира от УС, като овластяването му може да бъде оттеглено по всяко време.

Изисквания към членовете на УС и предсрочно прекратяване на мандат

Забраните към членовете на УС са определени в чл. 12 от ПУД и при сравнение с тези по чл. 20 от ЗПП се установяват съществени разлики. Тъй като правилникът е подзаконов

към момента на преобразуване „Кабиюк“ ЕАД е било в лошо финансово състояние и вероятно е било под риск от неплатежоспособност и евентуално несъстоятелност. Вероятно поради това е възприета правната форма ДП, която позволява въвеждането на забрана за откриване на производство по несъстоятелност, към която е добавена и забрана за принудително изпълнение към имущество на предприятието

нормативен акт, той не следва да противоречи на закон и се дължи изпълнение на правилата в ЗПП[244].

С ПУД са определени следните изисквания към член на УС:

- да е дееспособно физическо лице;
- да не е бил член на управителен или контролен орган на дружество, прекратено поради несъстоятелност през последните две години, предхождащи датата на решението за обявяване на несъстоятелността, ако са останали неудовлетворени кредитори;
- от свое или от чуждо име да не извършва търговски сделки, сходни с дейността на предприятието;
- да не е съдружник в събирателни, в командитни дружества и в дружества с ограничена отговорност, ако извършва дейност, сходна с дейността на предприятието;
- да не са лишени с присъда или с административно наказание от правото да заемат материалноотчетническа длъжност;
- да не е съпруг/а или роднина до трета степен по права или по съребрена линия, включително по сватовство, на друг член на орган на управление на предприятието;
- да не е управител или член на изпълнителни или контролни органи на търговско дружество с държавно участие в капитала или на друго предприятие по чл. 62, ал. 3 от ТЗ;
- да не е народен представител, министър, областен управител, заместник областен управител, кмет, заместник-кмет, кметски наместник, секретар на община, председател на държавна агенция, член на държавна комисия, изпълнителен директор на изпълнителна агенция, ръководител на държавна институция, създадена със закон или с акт на МС, която има функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт, изпълнителен директор и член на надзорния и на изпълнителния съвет на Агенцията за приватизация и на Агенцията за следприватизационен контрол[245];
- ако не отговаря на други изисквания, предвидени в правилника: да не работи по трудово или служебно правоотношение и да не е нает лице в предприятието.

Договорите за управление с членовете на УС се прекратяват преди изтичането на срока: по взаимно съгласие на страните; по искане на лицето с предизвестие не по-малко от един месец; по искане на министъра с предизвестие от един месец; при преобразуване или прекратяване на предприятието; в случай на смърт или поставяне под запрещение; при възникване на някое от обстоятелствата, обуславящо забрана или ограничение за лицето за изпълнение на съответните функции съгласно чл. 12, ал. 1-6; поради фактическа невъзможност на лицето да изпълнява задълженията си, продължила повече от 60 дни.

Организационна структура

ДП „Кабиюк“ има проста организационна структура, състояща се от четири звена:

[244] Несъответствия между уредбата в ПУД и ЗПП се установяват и в други части, което е недопустимо, тъй като законът е нормативен акт с по-висок ранг и правилата на подзаконов акт, които му противоречат, следва да бъдат отменени или приведени в съответствие със ЗПП.

[245] Такива агенции няма, техен правоприемник е АППК

Административно-управленско, Животновъдство, Растениевъдство и Селскостопанска техника и услуги.

Няма териториални поделения, клонове или офиси извън населеното място и базата, в която извършва дейност.

Имущество

Имуществото на предприятието се състои от имущество, предоставено му по вид, обем и стойност от министъра на земеделието и храните и от имущество, придобито в резултат на неговата дейност (чл. 4 от ПУД на ДП „Кабиюк“). Стопанисването и управлението на имуществото е един от значимите приходоизточници на предприятието.

Контрол

В предприятието се осъществява текущ и периодичен контрол на неговото управление и дейност на няколко нива. Съгласно чл. 27, ал. 1 от ПУД, ръководителите на звена и сектори ръководят, организират, контролират, отчитат се и носят отговорност за дейността си и за изпълнението на задачите на съответните структурни единици в съответствие с определените в правилника функции. Основен контрол се осъществява в йерархичната зависимост на органите на управление, като изпълнителният директор отговаря пред УС, а УС – пред принципала.

В специалния закон и правилник не се урежда нищо за звено за вътрешен одит по чл. 12, ал. 2, т. 8 от ЗВОПС, което е задължително за ДП с годишен оборот над 10 мин. лв. за всяка от последните три години, а за останалите ДП може да се създаде по решение на управителния орган на предприятието. В някои документи на предприятието се сочи наличие на СФУК, не става ясно има ли финансов контрольор.

Външният контрол се осъществява от няколко външни институции – одит на ГФО от независим одитор, последващи проверки от специализираните контролни институции Сметна палата, АДФИ, НАП и др. съобразно техните компетентности.

Други моменти в зависимост от спецификата на предприятието

ДП „Кабиюк“ не е подчинено на особени лицензионни и разрешителни режими за извършване на дейностите, освен установените изисквания по специалните закони, по които извършва дейност - ЗЖ, Закона за посевния и посадъчен материал, Закона за ветеринарномедицинската дейност, когато са приложими.

ДП „Кабиюк“ не е предприятие от обществен интерес по § 1, т. 22 от ДР на ЗСч.

Предприятието е категоризирано като „средно“ по смисъла на чл. 19 от ЗСч, но съгласно чл. 8 от ЗПП, тъй като има възложени задължения за извършване на обществени услуги, прилага същите правила за публично оповестяване по глава седма като предприятията, категоризирани като „големи“.

ДП „Кабиюк“ не е посочено от НСИ в списъка на юридическите лица, контролирани от държавата и от общините, които са включени в сектор „Държавно управление“ съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 година.

Предприятието не извършва монополна дейност и няма господстващо или друго

положение на съответния национален/регионален пазар. Дейността му по отношение развъдната дейност също не е монополна или изключителна, доколкото има множество признати развъдни сдружения и развъдници, видно от списъците по Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/716[246], публикувани на интернет страницата на МЗХ[247].

При проверка на ПМС № 181 от 20 юли 2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност, в раздел I Сектор „Земеделие, производство и безопасност на храните“ няма включени стратегически дейности[248] и/или обекти, сочещи или свързани пряко с ДП „Кабиюк“.

Предприятието е регистриран земеделски производител по Закона за подпомагане на земеделските производители и като такъв е бенефициер на помощи, предоставяни от ДФЗ по общия ред на подпомагане на земеделските производители - директни плащания.

Директорът, в качеството му на представляващ ДП „Кабиюк“, е публичен възложител и прилага ЗОП в случаите, когато възлага строителство, доставки или услуги за изпълнение на други лица, без изключения или нарочни правила, различни от общоустановените.

II. НОРМАТИВНА УРЕДБА

1. Общо представяне на Закона за животновъдството

Законът за животновъдството[249] има водещо значение за дейността на предприятието, както и за неговото създаване (макар и не в тялото на закона, а в ПЗР). Това е специализиран закон, приет през 2000 г. за уреждането на обществените отношения, свързани с организацията и управлението на животновъдството; производството, развъдната дейност и предлагането на пазара на селскостопански животни, сперма, яйцеклетки и ембриони, и правата и задълженията на физическите и юридическите лица, свързани с тези дейности; условията и реда за признаване на развъдните организации и за одобряване на развъдните програми; статута и дейността на развъдните организации.

Целта на закона е да създаде условия и предпоставки за устойчиво развитие на животновъдството, управление на генетичните ресурси и използването им за ефективно производство на животински продукти, създаване, съхраняване и усъвършенстване на популации от селскостопански животни, адаптирани за отделните агроекологични райони на страната и др. (чл. 2).

Институционалната рамка на закона включва министъра на земеделието и храните, който осъществява държавната политика в областта на животновъдството, подпомаган от специализирани органи и организации, изброени в чл. 3, ал. 2 от ЗЖ, а именно:

– Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството;

[246] Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/716 на комисията от 10 април 2017 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) 2016/1012 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на образците, които да се използват за информацията, която се включва в списъците на признати развъдни сдружения и развъдници, обн. ОВЕС, L 109/1 от 26.4.2017

[247] https://www.mzh.government.bg/bg/sektori/zhivotnovadstvo/

[248] Като стратегически дейности са посочени: 1.1. Производство на храни; 1.2. Съхранение на храни; 1.3. Контрол по безопасността на храните; 1.4. Селско стопанство: а) производство на храни; б) съхранение на храни; в) контрол по безопасността на храните; г) напоителни системи.

[249] Обн., ДВ, бр. 65 от 2000 г. с последно изм. и доп. бр. 102 от 2023 г.

- Съвет по животновъдство (консултативен орган);
- Национален съвет по генетични ресурси;
- развъдни организации (признати за развъдни със заповед на МЗХ по чл. 296, ал. 1 от ЗЖ, които имат одобрена развъдна програма и/или програми и издадено разрешение за извършване на развъдна дейност по чл. 306, ал. 1 от ЗЖ).

Министърът на земеделието и храните е компетентен орган за признаване на развъдни организации и техните развъдни програми в съответствие с чл. 39 от Регламент (ЕС) 2016/1012[250]. Законът урежда развъдната дейност, за извършването на която не се въвеждат изключителни права и особени режими, но има строги изисквания и е предвиден специализиран контрол. Производството, обработката и съхраняването на сперма, трансплантацията на яйцеклетки и ембриони се извършват само в центрове за изкуствено осеменяване, в центрове за съхранение на сперма и в центрове за трансплантация на ембриони, одобрени и регистрирани от БАБХ съгласно ЗВМД и др. Националният генофонд най-общо е определен в чл. 18 от ЗЖ. ДП „Кабиюк“ не се споменава изрично никъде в корпуса на закона.

2. Дейности, функции и финансиране

С кратката уредба в специалния ЗЖ се определя основен предмет на дейност - поддържане на автохтонни и други ценни породи от Националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство, както и възможност да осъществява и други дейности, свързани с основния предмет.

По-подробно и определени като „съпътстващи дейности“ са неизчерпателно изброени такива в чл. 9, ал. 2 от Правилника за устройството и дейността на Държавно предприятие „Кабиюк“-Шумен[251] (ПУД), а именно: съхраняване на ценни и редки видове растения; производство и реализация на племенни животни, сортови семена и селскостопанска продукция; млекопреработка и месопреработка; производство, съхраняване и реализация на дози дълбоко замразена сперма от животински разплодници и извършване на изкуствено осеменяване; търговско представителство и посредничество, комисионни, спедиционни, транспортни и складови сделки; отдаване на движими вещи и недвижими имоти под наем; туристическа и музейна дейност; хотелски, рекламни, информационни, програмни и импресарски услуги; организиране и провеждане на изложби и аукциони по животновъдство и конни състезания; други дейности, свързани с основния предмет.

При сравнение на така определения предмет на дейност в ПУД с вписания в ТРРЮЛНЦ се установяват повече или по-малко съществени различия, което е недопустимо, доколкото предметът на дейност е определен със закон и детайлизиран с подзаконов нормативен акт, и би следвало да бъде коректно вписан в публичния регистър.

[250] Регламент (ЕС) 2016/1012 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 г. относно зоотехнически и генеалогични условия за развъждане, търговия и въвеждане в Съюза на чистопородни разплодни животни, хибридни разплодни свине и зародишни продукти от тях, за изменение на Регламент (ЕС) Ns 652/2014 и на директиви 89/608/ЕИО и 90/425/ЕИО на Съвета и за отмяна на определени актове в областта на развъждането на животни (ОВ, L 171/66 от 29 юни 2016 г.)

[251] Приет с ПМС № 228 от 2004 г., обн., ДВ, бр. 78 от 2004 г., последно изм. бр. 9 от 2024 г.

Въпреки семплата законова уредба, в § 54, ал. 3, 5 и 6 от ПЗР на ЗЖ има някои насоки за финансирането на предприятието. Определя се, че имуществото му се състои от имущество, предоставено му по вид, обем и стойност от министъра на земеделието и горите[252] и от имущество, придобито от него в резултат на дейността му. Изрично се предвижда, че дейността му се подпомага от държавата чрез бюджета на МЗХ. В случая би следвало да се има предвид подпомагането да касае основния предмет на дейност, определен със закона. А че е имало поне тогава нужда от сериозно подпомагане може да се заключи от ал. 6, с която се възлага на МС по предложение на министъра на земеделието и горите[253] и на министъра на финансите в тримесечен срок от влизането в сила на закона да приеме оздравителна програма за ДП (такава оздравителна програма не бе намерена публично достъпна или данни, че е приемана), но явно преобразуването в ДП, създадено със специален закон, и въведените забрани за несъстоятелност и принудително изпълнение са били с основна цел предпазване от реална опасност за предприемане на такива действия поради лошо финансово състояние и наличие на задължения.

Повече уредба, в т.ч. за финансирането на предприятието, се съдържа в подзаконовия акт ПУД, в чийто чл. 5, ал. 1 е посочено, че дейността се финансира от: **а)** собствени приходи, **б)** от субсидии за възложени от държавата публични задачи и дейности чрез бюджета на МЗХ по ред, определен от министъра, и **в)** от приходи от други източници. Собствените приходи на предприятието се набират от неизчерпателно посочени в чл. 5, ал. 2 източници, като: продажба на племенни животни и животни, изключени от разплод; реализация на дози сперма от племенни животни; консултантска дейност в областта на селекцията и репродукцията в животновъдството; приходи от произведена и реализирана селскостопанска продукция; помощи и дарения; приходи от стопанисване и управление на имуществото; други дейности, които не са забранени със закон, свързани с основната му дейност.

Предприятието организира и осъществява счетоводството в съответствие с изискванията на ЗСч и води аналитични счетоводни регистри по дейности в съответствие с приложимите счетоводни стандарти.

Внимание заслужава чл. 7 от ПУД, с който се създава преференция за предприятието - до изплащане на публичните задължения да ползва кредитни линии от ДФЗ, без да е необходимо обезпечаването им с ипотека и/или залог. Каза се и по-горе, че това има характер на преходно правило, но поставено в корпуса на нормативния акт, без ограничения във времето, неговото прилагане зависи само от единственото условие - изплащането на публичните задължения, без да е ясно еднократно ли се има предвид или винаги, когато има такива (което е нормално за всяко функциониращо предприятие), също няма уточнение тези публични задължения да са просрочени, изискуеми или установени с влязъл в сила акт. Правилникът е изменян последно в началото на 2024 г., но този текст не е променян от неговото приемане през 2004 г. С чл. 8 от ПУД

[252] Наименованието на министерството/министъра не е осъвременено в този параграф.
[253] Виж предходната бележка

императивно се определя, че МЗХ и ДФЗ подпомагат издръжката на коневъдството и националния генофонд от застрашени от изчезване породи: сиво искърско говедо, медночервена шуменска и каракачанска овца.

От отделни документи може да се установи, че ДП „Кабиюк“ получава годишни средства от ДФЗ за изпълнение на възложените му дейности от обществен интерес, така напр. по т. 5 от Протокол № 235 от 7.10.2024 г. на Управителния съвет на ДФЗ[254] е взето решение за разпределяне на финансов ресурс за 2024 г. по индивидуална помощ de minimis, съгласно Регламент (ЕС) № 2023/2831 за подпомагане на ДП „Кабиюк“ в размер на 120 000 лв. За целта ДП „Кабиюк“ сключва договор с ДФЗ, а средствата се предоставят по параграф 43-00 „Субсидии и други текущи трансфери за нефинансови предприятия” от бюджета на ДФЗ. Аналогично решение има по т. 2 от Протокол № 229[255] от 16.05.2024 г. за предоставяне на средства в размер на 489600 лв. като аванс за извършени обществени услуги за 2023 г. От публикувана Обяснителна записка към годишния отчет за касовото изпълнение на бюджета[256] на МЗХ към 31.12.2023 г. е видно, че от ДФЗ е определен трансфер в размер на 498 929 лв. компенсация „*за понесената несправедлива финансова тежест от извършване на услуга от обществен интерес по поддръжка на ценни породи от Националния генофонд за 2022 г.*“ (стр. 6). По-подробно начинът на получаване на приходи, в т.ч. подпомагане и субсидиране, е разгледан в раздел III, т. 2.

III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ПРЕДПРИЯТИЕТО

1. Характер на дейността от правна страна

ДП „Кабиюк“ е създадено през 2004 г. и е заварено от ЗПП, респективно към него е приложим § 2 от ПЗР на ЗПП. Законът за животновъдството не е сред законите, изменени с ПЗР на ЗПП за привеждане в съответствие с новите правила.

ДП „Кабиюк“ е публично предприятие съгласно чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗПП.

Освен представената основна нормативна уредба, за изясняване на характера на дейността на анализираното ДП е направен преглед на редица стратегически[257] и програмни документи[258], за да се установи обвързването на държавна политика с дейността на ДП „Кабиюк“. Такъв характер има Стратегическия план за развитие на земеделието и селските райони за периода 2023-2027 г.[259], но документът е всеобхватен и не сочи изрично ДП „Кабиюк“. Съгласно Класификацията на областите на политики/функционалните области и бюджетните програми от компетентността и отговорността на съответния първостепенен разпоредител с бюджет, чиито бюджет се включва в държавния бюджет, с изключение на първостепенните разпоредители с бюджет по бюджетите на Народното събрание и на съдебната власт, за периода 2022-

[254] Наличен на https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2024/12/20/protokol_235_web_dizain_.pdf
[255] https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2024/05/20/protocol_229_web_dessign.pdf
[256]https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2024/05/14/obiasnitelna_zapiska_za_kasovo_izplnenie_na_biudzheta_31122023_g.pdf
[257] Няма национална стратегия за развитие на животновъдството, както напр. за развитие на горския сектор.
[258] Вкл. публикуваните на интернет страницата на МЗХ https://www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/politiki-i-strategii/
[259] https://sp2023.bg/index.php/bg/sprzsr-bg/za-sprzsr

2025 г.[260], за МЗХ е предвидена общо формулирана Бюджетна програма „Животновъдство“ с код 2200.01.05. На интернет страницата на МЗХ[261] има публикувана информация за Бюджетна програма - 2200.01.05 - „Животновъдство“, включително бюджетна прогноза по ведомствени и администрирани разходни параграфи на програмата, извлечение от която е в следната таблица:

Таблица 9.1. Бюджетна прогноза по ведомствени и администрирани разходни параграфи на програмата (в хил. лв.)

№	2200.01.05 Бюджетна програма „Животновъдство”	Отчет 2021	Отчет 2022	Закон 2023 г.	Закон 2024 г.	Прогноза 2025 г.	Прогноза 2026 г.
II.	Администрирани разходни параграфи по бюджета на ПРБ**	679,8	1 954,5	12,0	12,0	12,0	12,0
	Администрирани разходи, съгл. §54 от ПЗР на Закона за животновъдството - поддържане на автохтонните и други ценни породи от Националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство	673,2	1 946,4	0,0	0,0	0,0	0,0

Източник: МЗХ

Видно е, че са били предвидени суми за 2021 и 2022 г., но за 2023 и сл. не е посочено. В ЗДБ за 2024 г. в чл. 24 за бюджета на МЗХ не се сочи изрично финансиране за ДП „Кабиюк“, такова има за обществените услуги на „Напоителни системи“ ЕАД, същото се установява и в чл. 24 от ЗДБ за 2025 г. В изготвения от МЗХ Годишен доклад за състоянието и развитието на земеделието[262] от 2024 г. се казва изрично, че „*Конезавод „Кабиюк“ е единственото държавно предприятие, функциониращо в сектора, в което се отглеждат български и чужди племенни породи коне, като Каракачански кон, Източнобългарски кон, Плевенски кон, Чистокръвен Английски кон, Чистокръвен Арабски кон, Арабска Шагия и др. Останалите коне се отглеждат в частния сектор*“ (стр. 45).

Изводът е, че предприятието е инструмент за реализация на държавната политика в сектор „Животновъдство“, осъществявана от министъра на земеделието и храните съгласно чл. 3 от ЗЖ, поради което има възложена му със закон обществена услуга – задължение за поддържане на автохтонните и други ценни породи от националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство, което е и неговият основен предмет на дейност.

От края на 2019 г. дейността по поддържане на автохтонните и други ценни породи от Националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство се осъществява въз основа на **договор за извършване на обществена услуга** при спазване на Решение 2012/21/ЕС на Европейската комисия от 20 декември 2011 г. относно прилагането на чл. 106, § 2 от ДФЕС за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определи предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес. Последният такъв е Договор №

[260] Утвърдена с РМС № 52 от 2022 г., изменено с РМС № 850 от 2022 г. и РМС № 780 от 2023 г.
[261] https://www.mzh.government.bg/bg/search/
[262] https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2025/01/16/ad_2024_bg.pdf

РД-50-32/27.07.2022 г.[263], сключен между ДП „Кабиюк“ и МЗХ. Срокът му е до 31.12.2024 г. и в момента е прекратен поради изтекъл срок съгласно клаузата на чл. 10, ал. 1, т. 1. Предстои плащане за дължимото за 2024 г. и няма информация ще се предприемат ли действия за сключването на нов, ще бъде ли променен подходът или друго.

Изследването на характера на дейността на ДП „Кабиюк“ е с оглед базовия критерий по § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП - държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ да не извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба.

Изследването на характера на дейността на ДП „Кабиюк“ е с оглед базовия критерий по § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП - държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ да не извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба. Стремежът е да се направи разграничение и определяне, доколкото това е възможно, дали дейността има преобладаващо търговски характер или преобладаващо публичен характер и политики.

Представените дейности и характеристики (някои с по-общ характер на цели или условия за дейност) са идентифицирани от относимата нормативна уредба - ЗЖ и ПУД на ДП „Кабиюк“, вписания в ТРРЮЛНЦ предмет на дейност и информация в писмо рег. № 12-1883 от 31.03.2025 г. на МЗХ.

Таблица № 9.2. Характер на дейността на ДП „Кабиюк“

Дейности/ характеристики	**Обосновка**

[263] Информация е публикувана на интернет страницата на ДП Кабиюк в рубриката Регистър на информацията по чл. 29 от ЗПП - https://kabiuk.net/bg/registar_za_informatsiya_po_chl_29_ot_zpp

Предоставяне и извършване обществени услуги – поддържане на автохтонните и други ценни породи от националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство	Възложено е изпълнението на дейност с характер на обществена услуга, за което: предприятието получава средства от държавата чрез бюджета на МЗХ и ДФЗ; въведени са някои преференции за неговата дейност и финансиране; пряко му е предоставено държавно имущество. При сравнение с други ДП се установява, че за ДП „Кабиюк“ са въведени сравнително малко ограничения, които са: а) в закона ограничението е само, че допълнителните дейности трябва да са свързани с основния предмет на дейност; б) с подзаконовия ПУД е забранено на предприятието да придобива акции и дялове от търговски дружества. Същевременно са въведени редица преимущества, като: а) със закона такива са - имуществото на ДП не може да бъде обект на принудително изпълнение; то се състои от имущество, предоставено му по вид, обем и стойност от ресорния министър и от имущество, придобито в резултат на дейността му; ДП не може да бъде приватизирано и срещу него не може да се открива производство по несъстоятелност; основната му дейност се подпомага от държавата чрез бюджета на МЗХ; б) с ПУД е предвидено в допълнение, че до изплащане на публичните задължения предприятието ползва кредитни линии от ДФЗ без да е необходимо обезпечаването им с ипотека и/или залог; МЗХ и ДФЗ подпомагат издръжката на коневъдството и националния генофонд от застрашени от изчезване породи: сиво искърско говедо, медночервена шуменска и каракачанска овца. Предприятието е имало сключен договор с МЗХ за извършване на обществена услуга за поддържане на автохтонните и други ценни породи от националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство, за което се предоставят средства за периода до 31.12.2024 г. съгласно методика за определяне на размера на несправедливата финансова тежест въз основа на нетните разходи, понесени от ДП „Кабиюк“, (прекратен поради изтекъл срок в края на 2024 г.). Не се установява пречка тази дейност и обществената услуга да се извършва от икономически оператор – частно или публично търговско дружество отново при условията на сключен договор за възлагане на обществената услуга.
Пряко предоставено държавно имущество	Съществена характеристика на ДП със смесен характер. Принципно е непазарен подход, при който държавата е предоставила само на този субект определено държавно имущество за извършване на дейността, която е определена като изпълнение на публични политики и част от нея е обществена услуга, както и ДП разходва средства за поддръжката на държавна собственост. Но ползването на имуществото е не само за публични непазарни цели, тъй като чрез него ДП извършва и съществени дейности със стопански характер.
До изплащане на публичните задължения ползва кредитни линии от ДФЗ без обезпечение с ипотека и/или залог	Непазарен подход, разпоредбата не е ограничена със срок и няма изискване съответните публични задължения да са просрочени, установени с влязъл в сила ревизионен акт или друго, което нарушава правилата за равнопоставеност и е вид държавна помощ.
Извършване на други дейности по търговски начин	Освен основния предмет на дейност, законът дава възможност за извършването и на допълнителни дейности, които са свързани с основния предмет, без да ги определя и лимитира. С ПУД и съгласно вписания предмет на дейност в ТРРЮЛНЦ такива допълнителни дейности са определени в доста широк кръг, като се установяват известни различия. За извършваните стопански дейности, включително за стопанисване и управление на имуществото, предприятието формира собствени приходи. Извършваните стопански дейности включват широк кръг нееднородни по характер дейности: производство и реализация на племенни животни, сортови семена и селскостопанска продукция; млекопреработка и месопреработка; производство, съхраняване и реализация на дози дълбоко замразена сперма от животински разплодници и извършване на изкуствено осеменяване; търговско

	представителство и посредничество, комисионни, спедиционни, транспортни и складови сделки; туристическа и музейна дейност; хотелски, рекламни, информационни, програмни и импресарски услуги; организиране и провеждане на изложби и аукциони по животновъдство и конни състезания; други. Приходите от тези дейности формират съществена част от общите приходи на предприятието. Вписаният предмет на дейност в ТРРЮЛНЦ изрично включва *„които дейности изискват делата да се водят по търговски начин по смисъла на чл. 1, ал. 3 от ТЗ".*
Дейността не се извършва при условията на лицензионен или разрешителен режим, създаващ специални или изключителни права	Това е характеристика на дейността, като основният предмет на дейност, макар включващ извършването на обществена услуга, може да се извършва и от други органи и лица, съгласно ЗЖ, който в корпуса си не съдържа изисквания за извършването им под формата на специални или изключителни права. Доколкото за редица дейности по ЗЖ и останалите относими закони се изисква разрешение, регистрация или са поставени изисквания, тези условия са еднакви за всички субекти, включително за търговци и сдружения с изцяло частно участие. Няма законови разпоредби, по силата на които ДП „Кабиюк“ получава специални или изключителни права, освен посоченото в § 54 от ПЗР на ЗЖ. Предметът на дейност на предприятието е формулиран широко и по-скоро няма характер на изключителен. Извън обществената услуга голямата част от дейността се извършва при изцяло пазарни условия.
При осъществяване на своята дейност има право да продава и отдава под наем имущество	Икономическа дейност, извършвана при пазарни условия на свободен пазар. С чл. 16, ал. 5 от ЗДС се дава обща възможност ДП, които по силата на закон ползват, управляват или експлоатират обекти - публична държавна собственост, да отдават под наем за срок до 10 г. части от тях в съответствие с акта за предоставянето на обектите и при условие, че се използват съобразно предназначението им. Още повече могат да отдават под наем и дори разпореждат с обекти – частна държавна собственост, при спазване на съответния ред. С чл. 9, ал. 2, т. 6 от ПУД сред съпътстващите дейности на ДП „Кабиюк“ изрично е предвидено отдаване на движими вещи и недвижими имоти под наем. Когато балансовата им стойност надхвърля 5 % от общата балансова стойност на дълготрайните активи към 31 декември на предходната година това се извършва с решение на министъра. Приходите от наем са част от приходите от стопанската дейност на предприятието. В основния предмет на дейност изрично е вписана дейност отдаване под наем на недвижими имоти с уточнението „*които дейности изискват делата да се водят по търговски начин по смисъла на чл. 1, ал. 3 от ТЗ*“, т.е. това е търговска по характер дейност.
Право за получаване на търговски кредити и др.	Това ДП няма забрана за сключване на договори за кредит, за съвместна дейност, за поемане на менителнични задължения, за даване на обезпечения в полза на трети лица, за сключване на съдебна и извънсъдебна спогодба, с която се признават задължения или се опрощава дълг, което показва доста голяма автономност в сравнение с други ДП. Условие за това е да има разрешение от принципала, което е обичайна практика при публичните, и не само, предприятия. Общият кредитен режим е характеристика за преобладаващо стопански характер на дейността.
Значителна самостоятелност на ДП „Кабиюк“	Предприятието има право на широк кръг самостоятелни дейности, за част от действията е необходимо одобрение от УС или принципала, което е нормална практика и при търговските дружества съобразно компетенциите на органите на управление и едноличния собственик. Тази самостоятелност е характеристика за преобладаващо стопански характер на дейността.
Други	Предприятието не извършва стратегически дейности и няма обекти от значение за националната сигурност, не е включено в институционален сектор „Държавно управление“, не работи като бюджетно предприятие, не води бюджетно счетоводство, не осъществява контролни дейности.

Определяне на характера на дейността на ДП „Кабиюк“ е направено в Политиката за

участието на държавата в публичните предприятия, като в списък приложение 1 то е класифицирано като предприятие от група Б (предприятия, осъществяващи предимно публични функции и политики), подгрупа Б2 (предприятия, една част от които се финансират изцяло от държавата, друга част се финансират от държавата и от приходите от собствената им дейност, и/или от приходи, определени със специални закони, а трета част – от приходите от собствената им дейност и/или от приходи, определени със специални закони). Сред трите критерия на подгрупа Б2 предприятието отговаря на хипотезата „*финансират от държавата и от приходите от собствената им дейност, и/или от приходи, определени със специални закони*“, но съотношението между тези три групи приходоизточници е в полза на приходи от собствената им дейност.

ДП „Кабиюк“ в сегашната му правна форма е създадено като стопански субект - некорпоративен търговец и от този анализ се установява, че преимуществено упражняваната от него дейност е стопанска, с търговски характер, тъй като е в по-голям обем от възложената му обществена услуга и съответните приходи от икономическите дейности са също в по-голям обем от получаваната държавна компенсация за извършването на обществената услуга, която в най-добрия случай е по-малко от 1/3 от общите приходи.

Предприятието изпълнява публични политики предимно като неадминистративен, стопански инструмент на министъра на земеделието и храните основно за поддържане на автохтонните и други ценни породи от националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство. За тази цел е приложена добра практика това да се извършва по силата на договор за възлагане на обществена услуга, който е за период от 3 години, подкрепен от методика за определяне на размера на несправедливата финансова тежест въз основа на нетните разходи за нейното извършване /представена по-долу/, за което предприятието получава средства чрез бюджета на МЗХ.

2. Анализ на дейността на ДП „Кабиюк“ на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

Дейността на ДП „Кабиюк“ се финансира от собствени приходи и от субсидии за възложени от държавата публични задачи и дейности чрез бюджета на МЗХ по ред, определен от министъра на земеделието и храните, и от приходи от други източници. Собствените приходи на предприятието се набират от:

- продажба на племенни животни и животни, изключени от разплод;
- реализация на дози сперма от племенни животни;
- консултантска дейност в областта на селекцията и репродукцията в животновъдството;
- приходи от произведена и реализирана селскостопанска продукция;
- помощи и дарения;
- приходи от стопанисване и управление на имущество;

- други дейности, които не са забранени със закон, свързани с основната му дейност.

ДП „Кабиюк“ кандидатства всяка година пред ДФЗ за финансиране по схеми и мерки за директни плащания съгласно Наредба № 5 от 2009 г. за условията и реда за подаване на заявления по схеми и мерки за директни плащания. Съгласно изискванията на СС 20 „Отчитане на правителствените дарения и оповестяване на правителствена помощ“ субсидиите се признават за приход в периода на получаването им.

В края на 2019 г. въз основа на Договор за обществена услуга е приета Методика за определяне на размера на несправедливата финансова тежест, въз основа на нетните разходи, понесени от ДП „Кабиюк“, за извършване на обществена услуга за поддържане на автохтонните и други ценни породи от Националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство. Методиката определя реда и начина за:

1. планиране на средствата за извършване на обществена услуга за поддържане на автохтонните и други ценни породи от Националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство;
2. отчитане на направените разходи и получените приходи при извършване на обществена услуга по т. 1 и осъществяването на контрол по изпълнението на дейността;
3. определяне на несправедливата финансова тежест при извършване на обществена услуга по т. 1 и на размера на компенсацията, дължима на предприятието, изпълняващо тези дейности;
4. срок за възстановяване на получените авансови средства при установена свръхкомпенсация.

Анализът на дейността на предприятието е съставен на база ГФО и данни за периода 2022 – 2024 г., предоставени от МЗХ и ДП „Кабиюк“ с писмо изх. № 12-1888 от 31.03.2025 г. на МЗХ. Данните за 2024 г. са предварителни.

Анализ на приходите

Общите приходи на ДП „Кабиюк“ се състоят от нетни приходи от продажба на продукция и услуги, приплоди и прираст на животни, придобиване на активи по стопански начин, увеличение на запасите от продукция и незавършено производство и други приходи, в това число приходи от финансирания.

Приходите за 2024 г. са в размер на 6 390 хил. лв., като отбелязват спад спрямо 2023 г. (7 238 хил. лв.), но са по-ниски в сравнение с 2022 г. (8 822 хил. лв.). През 2022 г. се наблюдава най-високото ниво на приходите за периода, което се дължи на значителните нетни приходи от продажби (4 334 хил. лв.) и други приходи (2 952 хил. лв.), включително от финансирания. Най-големите приходи през периода са от нетни продажби, приплоди и прираст на животни и приходи от финансирания.

- През 2022 г. нетните приходи от продажби (4 334 хил. лв.) формират 49.13 % от общите приходи, а другите приходи (2 952 хил. лв.) съставляват 33.46 %, като в

това число приходите от финансирания са 1 212 хил. лв. (13.74 %). Приплодите и прирастът на животни (1 243 хил. лв.) допринасят с 14.09 %, което показва, че тези три категории заедно представляват над 96 % от общите приходи за годината.

- През 2023 г. нетните приходи от продажби (4 753 хил. лв.) стават водещи с дял от 65.67 % от общите приходи, следвани от приходите от финансирания (1 184 хил. лв., 16.36%) и приплодите и прираста на животни (940 хил. лв., 12.99 %). Тези три категории съставляват около 95 % от общите приходи, като се наблюдава значително преобладаване на приходите от продажби.
- През 2024 г. нетните приходи от продажби (3 738 хил. лв.) заемат най-голям дял – 58.50 %, следвани от приходите от финансирания (1 684 хил. лв., 26.35 %) и приплодите и прираста на животни (875 хил. лв., 13.69 %). Тези три елемента формират над 98 % от общите приходи, което подчертава тяхната ключова роля в приходната структура на предприятието.

Таблица 9.3. Приходи на ДП „Кабиюк“ 2022-2024 г.

Наименование на приходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на приходите		
а	1	2	3	2022	2023	2024
А. Приходи						
I. Приходи от оперативна дейност						
Нетни приходи от продажби	4 334	4 753	3 738	49.13%	65.67%	58.50%
Продукция	3 066	3 503	2 134	34.75%	48.40%	33.40%
Стоки						
Услуги	1 268	1 250	1 604	14.37%	17.27%	25.10%
Приплоди и прираст на животни	1 243	940	875	14.09%	12.99%	13.69%
Активи по стопански начин		256	1		3.54%	0.02%
Увеличение на запасите от продукция и незавършено производство	293			3.32%		
Други приходи, в т.ч.:	2 952	1 289	1 776	33.46%	17.81%	27.79%
Приходи от финансирания	1 212	1 184	1 684	13.74%	16.36%	26.35%
Други	1 740	105	92	19.72%	1.45%	1.44%
Общо за група I	**8 822**	**7 238**	**6 390**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
II. Финансови приходи						
Общо за група II						
III. Извънредни приходи						
Общо приходи (I + II + III)	**8 822**	**7 238**	**6 390**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
В. Счетоводна загуба (общо приходи - общо разходи)		**666**				
% на приходите от пазарни дейности от общите приходи				**49.13%**	**65.67%**	**58.50%**

Анализ на разходите

Разходите за дейността на ДП „Кабиюк“ са отчетени по икономически елементи. През разглеждания период (2022-2024 г.) те намаляват леко, като през 2024 г. достигат 6 353 хил. лв. спрямо 8 386 хил. лв. през 2022 г. Най-голям дял от разходите заемат разходите за суровини и материали, разходите за персонала (вкл. възнаграждения и осигуровки) и „други разходи“.

- През 2022 г. разходите за суровини, материали и външни услуги (3 119 хил. лв.) представляват 37.19 % от общите разходи. Другите разходи (2 778 хил. лв.) съставляват 33.13 %, като в това число балансовата стойност на продадените активи е 666 хил. лв. (7.94 %). Тези две категории, заедно с разходите за персонал, формират над 95 % от общите разходи.
- През 2023 г. разходите за суровини, материали и външни услуги (2 935 хил. лв.) остават водещи с дял от 37.13 %, следвани от разходите за персонала (2 440 хил. лв., 30.87 %). Другите разходи (846 хил. лв.) спадат значително спрямо предходната година и делът им от общите разходи е 10.70 %.
- През 2024 г. разходите за персонала (2 687 хил. лв.) достигат 42.29 % от общите разходи. Разходите за суровини, материали и външни услуги (1 919 хил. лв.) спадат до 30.21 %. Другите разходи (1 134 хил. лв.) са 17.85 %, като балансовата стойност на продадените активи е 477 хил. лв. (7.51 %).

Таблица 9.4. Разходи на ДП „Кабиюк“ 2022-2024 г.

Наименование на разходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на разходите		
а	1	2	2	2022	2023	2024
А. Разходи						
I. Разходи за оперативна дейност						
Намаление на запасите от продукция и незавършено производство		1 352	144		17.11%	2.27%
Разходи за суровини, материали и външни услуги, в т.ч.:	3 119	2 935	1 919	37.19%	37.13%	30.21%
Суровини и материали	2 704	2 326	1 578	32.24%	29.43%	24.84%
Външни услуги	415	609	341	4.95%	7.70%	5.37%
Разходи за персонала, в т.ч.:	2 118	2 440	2 687	25.26%	30.87%	42.29%
Разходи за възнаграждения	1 802	2 073	2 288	21.49%	26.23%	36.01%
Разходи за осигуровки	316	367	399	3.77%	4.64%	6.28%
от тях: осигуровки, свързани с пенсии						
Разходи за амортизация и обезценка, в т.ч.:	283	279	389	3.37%	3.53%	6.12%
Разходи за амортизация и обезценка на дълготрайни материални и нематериални активи, в т.ч.:	283	279	389	3.37%	3.53%	6.12%
Разходи за амортизация	283	279	389	3.37%	3.53%	6.12%
Разходи от обезценка						
Разходи от обезценка на текущи (краткотрайни) активи						

Наименование на разходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на разходите		
а	1	2	2	2022	2023	2024
Други разходи, в т.ч.:	2 778	846	1 134	33.13%	10.70%	17.85%
Балансова стойност на продадените активи	666	355	477	7.94%	4.49%	7.51%
Други	2 112	491	657	25.18%	6.21%	10.34%
Общо за група I	**8 298**	**7 852**	**6 273**	**98.95%**	**99.34%**	**98.74%**
II. Финансови разходи						
Разходи за лихви и други финансови разходи, в т.ч.:	88	52	80	1.05%	0.66%	1.26%
Разходи за лихви	88	52	80	1.05%	0.66%	1.26%
Други финансови разходи						
Общо за група II	**88**	**52**	**80**	**1.05%**	**0.66%**	**1.26%**
III. Извънредни разходи						
Общо разходи (I + II + III)	**8 386**	**7 904**	**6 353**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
В. Счетоводна печалба (общо приходи - общо разходи)	**436**		**37**			

Финансов резултат

През периода 2022-2024 г. предприятието регистрира счетоводна печалба от 436 хил. лв. през 2022 г. и 37 хил. лв. през 2024 г., но отбелязва загуба от 666 хил. лв. през 2023 г. Финансовият резултат без амортизации е положителен през 2022 г. и 2024 г. (съответно 719 хил. лв. и 426 хил. лв.) и е с отрицателна стойност от 387 хил. лв. през 2023 г.

Таблица 9.5. Финансов резултат на ДП „Кабиюк“ 2022-2024 г.

Показатели	Сума - хил. лв.		
	2022	2023	2024
ОБЩО ПРИХОДИ	**8 822**	**7 238**	**6 390**
Разходи за амортизации	283	279	389
ОБЩО РАЗХОДИ	**8 386**	**7 904**	**6 353**
Счетоводна печалба / загуба	**436**	**-666**	**37**
Финансов резултат без амортизации	719	-387	426

Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), който определя дали повече от 50 % от производствените разходи се покриват от приходите от продажби, ДП „Кабиюк“ се определя като **пазарен производител в сектор „Нефинансови предприятия“,** тъй като за разглеждания период приходите от продажби покриват между 52% и 61% от производствените разходи.

ДП „Кабиюк“ разпределя дивидент към държавата, когато формира печалба.

IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

В следващата таблица е отразено установеното съответствие или друго по отношение на

ДП „Кабиюк“ на основните принципи от Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия.

Таблица 9.6. Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП „Кабиюк“

Принцип от Насоките на ОИСР	**Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП „Кабиюк“**
I. Обосновка за държавната собственост	Държавата упражнява правото на собственост върху държавните предприятия в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед. **I.А**. Крайната цел на държавната собственост на предприятията трябва да бъде максимизиране на дългосрочната стойност за обществото по ефективен и устойчив начин, което изрично е предвидено в чл. 5 от ЗПП. С разработените стратегически и оперативни документи за дейността на предприятието и с договор с държавата, както и механизмите за отчетност и контрол се цели дейността да се извършва по ефективен, прозрачен и устойчив начин. **I.В**. Политиката на държавата подлежи на периодично или при необходимост преразглеждане и актуализиране; тя е оповестена публично. **I.Б и I.Г**. Държавната собственост в публичните предприятия, в т.ч. ДП „Кабиюк“, се обосновава в Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, с която се определят „*общите цели и приоритетите, които държавата си поставя като собственик в публичните предприятия*“. Новите правила на ЗПП и ППЗПП, в които са инкорпорирани Насоките на ОИСР, предоставят на държавата като собственик и на държавните предприятия „*предвидима рамка, така че ролята на собственик на държавата да е ясно отделена от другите ѝ функции*“. Сред изброените в р. I, т. 2 съображения, поради които държавата участва в публичните предприятия, не се установява нарочно такова с цитирано конкретното ДП „Кабиюк“, но може да бъде включено в позицията по б. „к“ - опазване на общонационалните и културните ценности относно поддържане и съхранение на стари и ценни породи със значение на национално богатство. Със специалния ЗЖ и Правилника за устройството и дейността на ДП „Кабиюк“, на предприятието изрично са възложени за изпълнение дейности с характер на обществени услуги, а именно „*поддържане на автохтонни и други ценни породи от Националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство*“ и възможност да осъществява и други дейности, свързани с основния предмет на дейност. Като обществена значимост дори с наднационално значение може да бъде определено възложеното му задължение за съхранението на застрашени от изчезване уникални автохтонни породи животни, запазване на единствените в България племенни стада от Кавказка и Асканийска породи овце, Източно българска и Арабска - Шагия породи коне и разширяване на достъпа на все повече потребители до тези породи. Министърът на земеделието и храните провежда държавната политика в областта на животновъдството съгл. чл. 3 от ЗЖ, който е специалният закон за ДП „Кабиюк“, за което е подпомаган от специализирани бюджетни структури и звена, определени в закона с техните правомощия и функции. Министърът на земеделието и храните упражнява правомощията на държавата като собственик на ДП „Кабиюк“.

II. Ролята на държавата като собственик	Държавата чрез компетентните си органи действа като информиран и активен собственик, гарантиращ че управлението на ДП се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност. **II.А**. Държавата гарантира, че колкото се може повече елементи от Насоките се прилагат последователно, въпреки различните правни или корпоративни форми на ДП, като е приела нарочно законодателство за това, основно ЗПП и ППЗПП, в които са въведени принципите и добрите практики от Насоките на ОИСР, и които са относими и в голямата си част изпълнени или се изпълняват по отношение на конкретното предприятие. Тук е приложимо правилото на Насоките, че „*правителствата следва да опростят и уеднаквят правните форми, под които функционират държавните предприятия. Техните оперативни практики следва да следват общоприетите корпоративни норми*“. През 2004 г. дотогавашната правната форма акционерно дружество е изоставена и ДП „Кабиюк“ е преобразувано като ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, което да осъществява нормативноустановена основна дейност под прякото ръководство на министъра на земеделието и храните, като негов инструмент за провеждане на държавата политика в сектор животновъдство. Понастоящем има основание този подход отново да бъде ревизиран и при наличие на предпоставките - да се извърши ново преобразуване в корпоративна форма акционерно дружество – в изпълнение на посоченото принципно правило от Насоките на ОИСР. **II.Б**. Държавата трябва да предостави на ДП пълна оперативна автономност и да се въздържа от намеса в управлението на ДП. Упражняването на правата на собственост върху ДП „Кабиюк“ е централизирано в един принципал на държавната собственост - министъра на земеделието и храните. Министърът има нормативноустановени с ПУД правомощия: назначава и освобождава членовете на УС, взема решения за разпореждане, бракуване или ликвидация ДМА и учредяване на вещни права, за отдаване под наем на недвижими имоти и движими вещи; дава разрешение за сключване на договори за кредит, за съвместна дейност, за поемане на менителнични задължения, за даване на обезпечения в полза на трети лица, за сключване на съдебна и извънсъдебна спогодба, с която се признават задължения или се опрощава дълг; одобрява вътрешните правила за работната заплата; утвърждава годишния финансов план и годишната програма за развитие на предприятието; утвърждава вътрешни правила за организация на дейността на предприятието; приема заверения от одитор ГФО; приема ежегодния доклад за състоянието и дейността на предприятието. Приложимата нормативна уредба формално не създава предпоставки за неоснователна намеса в оперативната самостоятелност на предприятието и за „изземване“ на компетентности на органите на управление. **II.В-II.Е**. Правомощията и компетентностите на принципала и на УС са ясно установени, не се покриват и формално не дават право за намеса на принципала или други държавни органи в автономността и функциите на УС. Извън тези правомощия държавата има важната роля да осигурява финансиране за компенсиране на разходите за изпълнение на възложената обществена услуга по основния предмет на дейност на това ДП. *Забележка*: Установява се несъответствие на ПУД на ДП „Кабиюк“ със ЗПП, който закон е по-нов и с по-висок ранг от правилника, приет от МС, и следва да се прилагат пълно и правилно неговите изисквания, в т.ч. за изготвяне на бизнес програми съгласно правилата за публичните предприятия с ясно определени финансови и нефинансови цели, и за съответното отчитане и оценка на тяхното изпълнение. При бъдещо преобразуване в капиталов търговец този правилник ще отпадне и към предприятието ще бъдат пълно и изцяло приложими всички относими правила на ЗПП и ППЗПП.
III. Държавни предприятия на пазара	В съответствие с обосновката за държавната собственост, правната, регулаторна и политическа рамка за държавните предприятия трябва да осигури равни условия и лоялна конкуренция на пазара, когато ДП извършват икономически дейности. **III.А**. Със специалния закон и правилника за устройството и дейността на ДП „Кабиюк“ има направено разграничение между функцията на държавата като собственик и други държавни функции, които могат да повлияят на пазарните условия по отношение на регулирането на пазара и изработването на политики. В Политиката на участието на държавата в публичните предприятия по отношение на разглежданите ДП общо се

	казва, че „... *група предприятия, които също не осъществяват дейността си на пазарен принцип, са създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, а на определени публични предприятия са възложени задължения за извършване на обществени услуги"*. Това общо определяне в първата си част не е изцяло вярно по отношение на ДП „Кабиюк", което извършва по-голямата част от своята дейност на пазар, на който действат множество други частни субекти както с капиталов, така и с нетърговски характер, но е относимо поради възложената му за изпълнение обществена услуга. Въпреки че законът ограничава съпътстващите дейности да са такива, свързани с основната, от неизчерпателно определените допълнителни дейности е видно, че са много широк кръг и част от тях трудно могат да бъдат определени като съпътстващи и пряко свързани с основния предмет на дейност. Дейността на ДП „Кабиюк" е уникална в частта на извършваната от него обществена услуга, при което особено значение е наличието на задължение за нейното извършване, доколкото другите пазарни субекти също биха могли да извършват същата или сходна дейност по съхранение на ценни породи, но не са задължени за това и не носят отговорност при неизвършване. **III.Б.** Налично е обстоятелството заинтересованите страни, включително конкурентите, да имат достъп до ефективна правна защита чрез безпристрастни правни, посреднически или арбитражни процедури, когато считат, че правата им са били нарушени, тъй като винаги могат да заведат иск или по друг допустим начин предявят правата си. По отношение на ДП „Кабиюк" има правила с протекционистки към него характер, като със закон е изключена възможността за откриване на производство по несъстоятелност, както и е забранено принудително изпълнение върху предоставено му или собствено имущество, както и особеното правило до изплащане на публичните задължения да ползва кредитни линии от ДФЗ без обезпечаване с ипотека и/или залог. За известно уравновесяване на тези предимства са въведени и някои ограничения, които не са приложими към други търговци на същия пазар: допълнителните дейности да са свързани с основния предмет и забрана да придобива акции и дялове от търговски дружества. **III.В-III.Е.** Когато ДП изпълняват задължения за обществени услуги, те трябва да бъдат прозрачно и конкретно идентифицирани, което да позволява точното отчитане на разходите и приходите. Предприятието не е определено чрез публична и прозрачна процедура за извършването на обществена услуга, но това не е направено и с административен акт, а с възможно най-стабилната и отговорна форма – закон по преценка на Народното събрание. Конкретните условия, при които предприятието извършва обществената услуга, се определят със сключването на 3-годишни договори за възлагане и приложена методика за определяне на размера на несправедливата финансова тежест за извършването на обществената услуга, по силата на което получава съответни компенсационни средства от държавата. Задълженията, съответно компенсацията за обществена услуга, са конкретно определени и с нарочна методика, при осигурена нужната прозрачност за това. Компенсацията не се използва за кръстосано субсидиране или друго. Предприятието не се ползва от преференциални данъчен, кредитен или от други режими, различни от общоприложимите. То може да получава кредити на общо основание. Също няма изключения и преференции при спазването на каквито и да е изисквания, които са приложими към съответните стопански субекти, извършващи аналогични дейности. С оглед на това предприятието е регистрирано като земеделски производител, кандидатства за финансиране от оперативни програми на ЕС, получава необходимите разрешения, одобрения и др.п., каквито се изискват за всички други лица. **III.Ж-III.З.** Предприятието прилага общия ред на ЗОП, без да има изключения или други отклонения както като възложител, така и като участник/изпълнител. Всички икономически и неикономически дейности се извършват в съответствие с общите принципи за равнопоставеност, недискриминация, отговорно бизнес поведение и прозрачност при сключване и изпълнение на договорни отношения.
IV. Равно третиране на акционерите и другите инвеститори	Когато ДП са котирани на борсата или по друг начин включват недържавни инвеститори сред своите собственици, държавата и предприятията трябва да признават правата на всички акционери, включително миноритарните и чуждестранните, и да осигурят равнопоставено третиране на акционерите и равен достъп до корпоративна информация.

	В цялост и по същество този принцип е пряко неприложим в случая, тъй като предприятието е некапиталово, държавата е едноличен собственик и няма акционери/ съдружници/инвеститори. Въпреки това може да се посочи, че в своята дейност предприятието прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. чрез процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, подлежи на данъчно третиране по общия ред и др.п., като едновременно с това има и особени защитни правила, установени със ЗЖ и ПУД, представени по-горе. **IV.А**. Държавата се стреми към пълно прилагане на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление и на всички съответни раздели, когато е едноличен собственик на ДП, като е въвела съответните правила в законодателството и е създала механизми за планиране, отчетност, оценка и контрол на изпълнението, прилагат се правилата за управление, публичност и оповестяване на информацията. **IV.Б.** ДП „Кабиюк“ не е с капиталов характер и не се котира на борсата, но следва да прилага високи стандарти като на борсовокотираните, когато е възможно. В изпълнение на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021-2027 г.) и Пътната карта за изпълнението ѝ АППК е приела Кодекс за етично поведение на лицата, заети в държавни предприятия. Кодексът има за цел да установи нормите, които определят поведението на лицата, заети в публичните предприятия във връзка с изпълнение на служебните им задължения, на взаимоотношенията им с органа, упражняващ правата на държавата, и търговските дружества – клиенти и партньори. Документът определя стандартите и принципите, на които се подчинява етичното поведение, което се очаква от ръководството и заетите в публичните предприятия лица, и е приложим към ДП „Кабиюк“. **IV.В.** ДП „Кабиюк“ има задължение да постига цели на обществената политика като публично предприятие и като ДП, за които цели е създадено под тази правна форма. В съответствие с това предоставя адекватна и подробна информация пред широката общественост чрез публикуване на основни документи и информация на своята интернет страница, обявяване в ТРРЮЛНЦ и в Електронната информационна система на публичните предприятия на интернет страницата на АППК. То изпълнява публична политика чрез извършваната обществена услуга, за което съответната информация е достъпна за обществеността. Предприятието има приета и прилага Политика за оповестяване на информацията. Дейността му подлежи на вътрешен и външен финансов контрол, вкл. независим одит на ГФО, като докладът на одитора също е публично оповестен. **IV.Г.** На предприятието е забранено да участва в търговски дружества и няма данни за наличие на публично-частни партньорства. Но в случаите на договорни отношения поетите от него договорни права и задължения се спазват, а недоволната страна има всички права да защити интереса си по общия ред за разглеждане и решаване на спорове, чрез подаване на жалби, сигнали и др. В сектор Животновъдство няма независим регулатор, административните функции, контрол и режими са възложени на МЗХ и на специализираната Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството. В институционалната рамка на закона са предвидени консултативни и неправителствени структури, които подпомагат министъра в изпълнение на държавната политика в сектора - Съвет по животновъдство (консултативен орган), национален съвет по генетични ресурси, както и множество развъдни организации. С това се балансира административния подход и се ангажира по-широк кръг заинтересовани страни, които имат достъп до информация и могат да правят предложения и изразяват становища, съответно се повишава публичността и информираността на специализираните среди и широката общественост.
V. Оповестяване, прозрачност и отчетност	ДП следва да спазват високи стандарти на прозрачност, отчетност и почтеност и да бъдат подложени на висококачествени стандарти за счетоводство, оповестяване, съответствие и одит, както котираните на борсата предприятия. **V.А.** ДП „Кабиюк“ докладва и оповестява всички съществени финансово-счетоводни въпроси в съответствие с националните счетоводни стандарти и изискванията за оповестяване, при безплатен достъп до документите и информацията, без за това да трябва регистрация или друго в тежест на заинтересованите лица. Осигурено е високо ниво на публичност на дейността на предприятието, достъпна за всички, то публикува в Електронно-информационната система на публичните предприятия на интернет

	страницата на АППК междинни отчети и ГФО. Обявява в ТРРЮЛНЦ по общия ред ГФО и други документи, подлежащи на обявяване – доклад на одитора, годишен доклад за дейността, декларация за корпоративно управление по чл. 100н, ал. 8 от ЗППЦК и др., като последни към момента са тези за 2023 г. На интернет страницата на предприятието в рубрика „Регистър за информация по чл. 29 от ЗПП“ са публикувани ГФО и приложения към него, междинни отчети, договор за извършване на обществена услуга. В рубриката Политика за оповестяване е публикувана информация: а/ за състава на УС като имена, позиция в съвета и телефон, но към момента не се установяват данни за квалификация, опит, начин на определяне, има ли независимо лице, както и липсва информация за възнагражденията на членовете на УС и на ключовите ръководители; б/ Правилник за устройството и дейността; в/ Политика за оповестяване на информацията по чл. 63, ал. 1 от ППЗПП. Тъй като предприятието предоставя обществени услуги[264], за него са задължителни приложимите завишени изисквания за разкриване на информация съгласно чл. 61 - 64 от ППЗПП. **V.Б.** ДП „Кабиюк“ отчита рисковете съгласно информация в Декларацията за корпоративно управление по чл. 100н, ал. 8 от ЗППЦК за 2023 г., кратко се сочи в края на Нефинансовата информация за 2023 г. и в т. V от Доклада за финансово-икономическото състояние на предприятието за 2023 г. В годишния доклад за СФУК за 2023 г. се споменава и за система за управление на риска. **V.В.** В предприятието не се установява звено/лице за вътрешен одит съгласно изискванията на ЗВОПС от публичнодостъпната информация, такова не е предвидено в неговия ПУД, няма одитен комитет. Тъй като вътрешният одит е задължителен съгласно ЗВОПС, то следва да има лице/звено за вътрешен одит, на подчинение на директора. **V.Г.** По отношение дейността на ДП „Кабиюк“ се осъществява външен контрол, в т.ч. одит. ГФО подлежи на задължителен независим финансов одит и заверка от регистриран одитор съгласно чл. 37, ал. 1 от ЗСч. Предприятието подлежи на контрол и проверки от АДФИ. То е обект на одит от страна на Сметната палата – видно от списъка с Одитирани обекти и дейности от СП[265], с цел осъществяване на контрол за изпълнението на бюджета и на други публични програми. Към момента няма публикуван доклад за извършен одит, но е посочено в Одитирани обекти/дейности от Одитна дирекция „Специфични одити”, актуални към 17.07.2023 г. Предприятието публикува по партидата си в Електронния регистър за публичните предприятия ГФО и междинни отчети; ГФО се обявяват по общия ред в ТРРЮЛНЦ. На интернет страницата на предприятието има рубрика Регистър за информация по чл. 29 от ЗПП, където също са публикувани основно финансови отчети, макар и неактуални такива, доколкото последните са за 2023 г., но също има информация за договора за изпълнение на обществена услуга и др. В отделна рубрика Политика за оповестяване[266] е публикувана политиката за оповестяване, в т. 3 от която като канали за оповестяване са: официалната интернет страница - www.kabiuk.net; Интернет страницата на АППК и Търговския регистър. Там е публикуван съставът на УС - имена и телефонни номера на тримата членове. Публикувана е информация по ЗОП. **V.Д.** Принципалът на собствеността следва да разработи последователно отчитане на ДП и да публикува ежегодно обобщен доклад за ДП по съществени въпроси. Предприятието изготвя и предоставя на МЗХ и публикува в електронната система на АППК текущи отчети и ГФО, годишни доклади за дейността и др.
VI. Състав и отговорности на съветите на държавните предприятия	Държавата трябва да гарантира, че съветите на ДП имат необходимите правомощия, компетенции и обективност, за да изпълняват своите функции по стратегическо ръководство, надзор на управлението на риска и мониторинг на управлението. **VI.А**. Предприятието се управлява от 3-членен УС с 3-г. мандат съгласно ПУД на ДП „Кабиюк“. Отговорностите на УС на предприятието, свързани с дейността, са определени нормативно, както и функциите и йерархичните връзки с принципала.

[264] Изрично е посочено като такова в Годишния доклад за публичните предприятия за 2022 г. на АППК https://appk.government.bg/bg/55

[265] https://www.bulnao.government.bg/bg/oditna-dejnost/spisyk-na-oditiranite-obekti/

[266] https://kabiuk.net/tinymce/upload/2021

	Членовете на УС имат правни отговорности, определени за всеки от тях в сключения договор за управление с принципала, приложими към тях са законодателството и въведените механизми за избягване на конфликти на интереси. Предприятието е категоризирано като „средно“, но изпълнява възложена обществена услуга и са приложими изискванията като за голямо. Препоръчително е, в съответствие със ЗПП, съставът на УС да бъде увеличен от 3 на 5 лица, да бъдат приложими правилата на ЗПП относно изискванията към членовете на УС, мандат, основанията за избор и предсрочно прекратяване, да се прилагат определени критерии и изисквания за образование, квалификация и за включване на подходящ брой независими членове, вкл. председателят да е независим, да бъдат определяни чрез процедура за номиниране и избор, предвидена със ЗПП. Важна е ролята на УС при изготвяне и изпълнение на бизнес програмите, както и за отчитане на тяхното изпълнение съобразно приложимите към публичните предприятия правила и методика. Голяма част от тези правила на практика се прилагат, в т.ч. последен конкурс за определяне на членове на УС[267] от м.03.2025 г., но съществува динамика в персоналния състав и предсрочно прекратяване на договори за управление. **VI.Б**. УС има необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълнява функциите си на бизнес планиране и контрол на оперативната дейност, а контролът за правилно изпълнение от УС на възложените му функции е на принципала и АППК съобразно техните компетенции. Изпълнителният директор е член на УС и се избира/отстранява от съвета. Съгласно чл. 15, ал. 1 от ПУД овластяването на изпълнителния директор може да бъде оттеглено по всяко време, без да има посочени основания за това, което не е добра практика за стабилност и мотивираност. Няма информация за начина на определяне на възнагражденията на членовете на УС, в т.ч. на изпълнителния директор, вероятно се определят от принципала. **VI.В**. В специалната уредба няма правила за определяне на състава на УС чрез публични процедури, но се прилагат тези на ЗПП, като на интернет страницата на МЗХ има публикувани публични покани[268] за конкурси от 2021 г., както и е обявена процедура за 1 представител на държавата и 1 независим член **с краен срок за кандидатстване 02.04.2025 г**. В поканата са определени изисквания за професионална квалификация, образование и 5 г. опит и др. изисквания съгласно ЗПП и ППЗПП. Препоръчително е да бъдат пряко приложими правилата на ЗПП към членовете на УС, основанията за избор и предсрочно прекратяване на мандат, за прилагане на определените в ЗПП критерии и изисквания за образование, квалификация и за включване на независими членове, вкл. председателят да е независим, да бъдат определяни чрез процедура за номиниране и избор и др.п., въпреки че повечето от тези правила на практика се прилагат. **VI.Г.** В 3-членния УС специалната уредба не предвижда да има независим член, но на практика се прилага съгласно ЗПП и обявената в момента публична покана. **VI.Д**. За всички членове на УС има забрана да извършват търговски сделки от свое или от чуждо име и да са съдружници в събирателни, командитни и дружества с ограничена отговорност с дейност, сходна с тази на ДП „Кабиюк“. Към тях са приложими на общо основание изискванията за избягване и предотвратяване на конфликт на интереси. **VI.Е.** След приемането на ЗПП се провеждат конкурсни процедури за независим член на УС, не се установява дали независимото лице е председател. Председателят организира работата на УС и изпълнява функции съгласно правилника и договора за управление. **VI.Ж-VI.Й**. Забранено е участие в УС на служители и наети лица. Няма информация за създадени комитети в помощ на УС. УС се отчита ежегодно. УС приема бизнес програмата и важна част от нейното съдържание е анализът на основните рискове, респективно отчита изпълнението ѝ и в тази част.
VII. Държавни предприятия и устойчивост	С направеното през 2024 г. преразглеждане на Насоките е добавен акцент – да допринасят за устойчивостта и дългосрочното създаване на стойност на държавните предприятия. Това е нов принцип и очакванията са да бъде подходящо имплементиран в

[267] Видно от обявленията на сайт на МЗХ https://www.mzh.government.bg/bg/ministerstvo/karieri/konkursi-za-izbor-na-chlenove-na-organite-za-upravlenie-i-kontro/publichna-pokana-za-nabirane-na-kandidati-za-chlenove-na-o260325/

[268] https://www.mzh.government.bg/bg/ministerstvo/karieri/konkursi-za-izbor-na-chlenove-na-organite-za-upravlenie-i-kontro/

	националното законодателство за публичните предприятия, за да се насочи, унифицира и улесни неговото правилно разбиране и прилагане. Трябва да бъде актуализирана Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, като се съобразят и новите моменти в националното законодателство с вече включена уредба в контекста на устойчивостта. Това се потвърждава от анотацията към глава VII - когато държавата има цели за устойчивост, тя като собственик „*следва да определи конкретни и амбициозни, свързани с устойчивостта очаквания за ДП, включително относно ролята на управителния съвет, оповестяването и прозрачността и отговорното бизнес поведение. Политиката на собственост следва изцяло да отчита отговорностите на ДП спрямо заинтересованите страни*“. Това включва идентифицирането на нововъзникващите рискове и използването на възможностите за подобряване на устойчивостта на неочаквани сътресения чрез приемането на по-устойчиви и издръжливи политики, стратегии и цялостни практики. Очакванията са ДП също да могат да играят решаваща роля за насърчаване на устойчивото развитие и улесняване на справедлив преход, включително чрез предоставяне или финансиране на нисковъглеродни алтернативи, да се придържат към стандарти за отговорно бизнес поведение, за да се справят, избегнат или смекчат всяко потенциално вредно въздействие върху околната среда и обществото. С промени от 2024 г. в ЗСч, произтичащи от Директива (ЕС) 2022/2464 по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта са въведени изисквания към предприятията за засилен анализ на социално-икономическото въздействие като резултат от икономическата дейност, и се разширява докладваната до момента нефинансова информация. Отчитаната във връзка с устойчивостта информация включва фактори в областта на опазването на околната среда, социалните права и правата на човека, както и управленските въпроси. Въвежда се задължение за включване в доклада за дейността на предприятията на ясно разграничим раздел с информация за въпросите по устойчивостта (отчет за устойчивостта) и др., чието прилагане е отложено с последните до момента промени в ЗСч.

От изложеното може да се резюмира:

- На ДП „Кабиюк“ със закон са възложени цели на публичната политика за изпълнение на обществена услуга от значение за страната, но и на наднационално ниво (доколкото опазването на редки ценни породи и размножителен материал на животни, растения и др. има по-широко от националните граници значение). Обществената услуга е изискване за изпълнение на задължение, каквото задължение други пазарни капиталови и нетърговски субекти в този сектор нямат възложено, а за нейното изпълнение предприятието получава компенсации от държавата чрез сключен договор, последният е с изтекъл срок в края на 2024 г.;
- Освен изпълнението на възложената му обществена услуга, предприятието извършва преобладаващо икономическа дейност, като предлага стоки или услуги на конкурентен пазар и тази дейност принципно би могла да бъде извършвана от частен оператор с цел печалба;
- Предприятието спазва много голяма част от изискванията на ЗПП и ППЗПП, чрез които на национално ниво са въведени изискванията и препоръките на Насоките на ОИСР, включително за публичност и информираност на обществото, но се установяват и елементи и правила, които все още не са изцяло постигнати;
- Със специалния закон и подзаконовия правилник са въведени изключения от общия ред и някои забрани, вкл. за предприятието не може да се открива производство по несъстоятелност и не се прилага принудително изпълнение върху

предоставено му или негово имущество.

V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП „КАБИЮК“

От направения анализ на ДП „Кабиюк“ от правна и от финансово-икономическа страна се установява дейност с повече търговски характер, при наличие на възложена със закон и детайлизирана с договор обществена услуга и предвидена компенсация от държавата за изпълнение на задълженията.

Опитът в държави членки на ЕС

При преглед на практиката в други европейски държави не се установява конкретната правна форма на предприятия с подобна дейност да е същата или сходна на ДП „Кабиюк“. Но определено съществуват предприятия с държавно участие за отглеждане на породи коне, някои от които с много дълга история, като:

- Федерална република Германия - Конезавод „Марбах“, основан през 1552 г., отглеждащ местната порода коне „Вюртенбергер“;
- Република Франция - Конезавод „Арнак Помпадур“, основан през 1763 г., отглеждащ породата коне „Англо-арабски кон“;
- Унгария - Конезавод „Баболна“, създаден през 1789 г., отглеждащ породите коне „Чистокръвна арабска порода“, „Арабска шагия“ и „Чистокръвен английски кон“;
- Словения - Конезавод „Липица“, основан през 1580 г., отглеждащ породата „Минцанер“;
- Полша - Конезавод „Янош Подласки“, основан през 1917 г., отглеждащ породите коне „Англо-арабски кон“ и „Чистокръвен арабски кон“;
- Чехия - Конезавод „Кладруби“, основан през 1563 г., отглеждащ конете от породата „Кладруберски сиви коне“.

Определяне на характера на дейността на ДП „Кабиюк“

Въз основа на изложеното се правят следните изводи и заключения относно характера на дейността на ДП „Кабиюк“:

- Дейността отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като включва предлагане на стоки или услуги на даден пазар и би могла да бъде извършвана от капиталово търговско дружество на пазарен принцип и с цел печалба.
- Дейността е с преобладаващ икономически характер, но предприятието изпълнява и цели на публична политика чрез възложената му обществена услуга, за което получава компенсация от държавата по установен за това ред.
- На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител от изискванията за класифициране на юридическите лица в сектор „Държавно управление“, предприятието се класифицира като пазарен производител в институционален сектор „Нефинансови предприятия“.
- По отношение на спазването на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия, ДП „Кабиюк“ отговаря като цяло на

принципите за изпълнението на целите, с които е създадено, ненарушаване на конкуренцията на пазара и отговорен бизнес.

- Предприятието не е с изключителен предмет на дейност, няма монополно или друго подобно положение, няма предоставени обекти и не извършва дейности от значение за националната сигурност или критична инфраструктура.

Заключението е, че ДП „Кабиюк“ изпълнява дейност с преобладаващо търговски характер.

VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП „КАБИЮК“

1. Представяне на становището на принципала

В АППК е получено писмо от МЗХ с изх. № 12-1883 от 31.03.2025 г. с представяне на актуална информация за държавните предприятия от ресора на Министерството на земеделието и храните, в т. II от което е представена такава за ДП „Кабиюк“, създадено със ЗЖ.

В края на изложението по т. 11, като подход във връзка с преобразуването, становището на МЗХ е, че отчитайки ангажимента на страната за изпълнение на мерките от ПВУ, настоящото финансиране на предприятието за изпълнение на възложена обществена услуга и предходен исторически опит, „*предприятието би могло да продължи да изпълнява възложените му обществени услуги за поддържане на автохонни и други ценни породи от Националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство* ***и като търговско дружество, при запазване на бюджетното финансиране на тази дейност***.“

2. Заключение и предложение за преобразуване на ДП „Кабиюк“

От извършения анализ на статута и дейността на ДП „Кабиюк“ съгласно относимата нормативна уредба, публичнодостъпните и допълнително установени документи и данни, от правна и финансово-икономическа страна се установяват следните основни обстоятелства:

> Няма национални, секторни или други стратегии и програми, пряко определящи ролята и значението на това ДП в система на органи и звена, отговарящи за провеждане, изпълнение или друго на такива стратегии, програми и планове.

> Предприятието е свързано с публични политики предимно като неадминистративен, стопански инструмент на министъра на земеделието и храните за извършване на обществена услуга - поддържане на автохтонните и други ценни породи от националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство. За тази цел е приложена добра практика това да се извършва при ясни условия по силата на договор за възлагане на обществена услуга за период от 3 години, подкрепен от методика за определяне на размера на несправедливата финансова тежест въз основа на нетните разходи за нейното извършване, за което предприятието получава средства чрез бюджета на МЗХ и ДФЗ. За сключването и изпълнението на такъв договор няма изискване за изрична правна форма или необходимост от запазването на сегашната, напротив,

при редица други подобни случаи на възлагане изпълнителят има формата на капиталово търговско дружество, а в някои случаи е и с частно участие или изцяло с частна собственост на капитала.

- Практиката в други държави членки на ЕС показва, че сходни дейности се извършват успешно и с дългогодишен успех от предимно капиталови търговски структури, в които съответната държава има участие.
- Извън дейността по договора за извършване на обществена услуга, ДП „Кабиюк“ извършва дейност с изцяло търговски характер и при пазарни условия. Предприятието няма наложени съществени ограничения и забрани, напротив, предвидените особени правила са по-скоро в негова подкрепа и са с преференциален характер, като се обосновават с възложената обществена услуга.
- Дейността на ДП „Кабиюк“ отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като включва предлагане на стоки или услуги на пазара и би могла да бъде извършвана от капиталово търговско дружество на пазарен принцип с цел печалба, при запазване на механизма за справедливо компенсиране за изпълнението на възложената обществена услуга.
- На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител от изискванията за класифициране на юридическите лица в сектор „Държавно управление“ предприятието се класифицира като пазарен производител в институционален сектор „Нефинансови предприятия“.
- Предприятието се управлява от 3-членен колективен управителен орган - УС, за определянето на членовете на който, включително изпълнителния директор, няма критерии, свързани с професионална компетентност, образование и др., а изискванията са определени в подзаконов нормативен акт – ПУД. В тази част препоръката е да бъдат изцяло приложени правилата на ЗПП относно управителните и контролни органи – публикуване на информация за тяхното номиниране и конкурсното начало, включване на независими и отговорни лица, допълване на изискванията, както и приложени всички други относими изисквания, в т.ч. за публичност и оповестяване на информация, за което има видими резултати от положените до момента усилия.

В резултат на анализа се установява, че ДП „Кабиюк“ е създадено като стопански субект и упражнява стопанска дейност с търговски характер в по-голям обем от възложените му публични функции чрез обществената услуга. От правна и финансово-икономическа страна се определя дейност с доминиращ търговски характер.

Преди 2004 г. предприятието е било със статут на акционерно дружество с едноличен собственик държавата, но поради задлъжнялост и риск от принудително изпълнение и обявяване в несъстоятелност за запазването му като правоприемник на десетилетни традиции, опит и потенциал, е възприето да бъде преобразувано в ДП. При добро управление и своевременен контрол, както и прилагането на правилата за публичните предприятия в тяхната цялост, потенциалните рискове за предприятието, ако бъде

преобразувано в търговско дружество, могат да бъдат минимизирани и дори функционирането му в реална пазарна среда би могло да способства за съществено подобряване на ефективността и конкурентоспособността на неговата дейност.

При съобразяване със становището на принципала и в изпълнение на § 2, ал. 3 от ПЗР на ЗПП предприятието **следва да бъде преобразувано в еднолично търговско дружество от акционерен тип**, каквото то е било известно време до 2004 г. Това не би трябвало да пречи на изпълнението на целите на публичната политика и дейността с характер на обществена услуга може да му бъде възлагана с аналогичен договор и при статут на търговско дружество. При преобразуването в капиталов търговец ще бъде пряко и в пълнота приложимо законодателството за публичните предприятия и ще бъде засилено спазването на принципите от Насоките на ОИСР.

За осъществяване на преобразуването в еднолично акционерно дружество е необходимо да бъдат планирани, подготвени и реализирани съответни действия. Процесът включва и нужното изменение на специалния ЗЖ, с който е създадено ДП „Кабиюк“ и други закони, ако е необходимо, което е от компетентност на Народното събрание.

Б.10. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „НАУЧНО-ПРОИЗВОДСТВЕН ЦЕНТЪР“ (ДП НПЦ)

I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА

1. Актуално състояние

Съгласно вписванията в ТРРЮЛНЦ по партидата на юридическото лице, към 31.03.2025 г. са актуални следните обстоятелства:

Фирма – „Научно-производствен център“

ЕИК - 205407678

Правна форма - Държавно предприятие

Седалище и адрес на управление - гр. София, п.к. 1373, р-н Красна поляна, ул. Суходолска № 30

Предмет на дейност - 1. експериментално-производствена, приложна, научно-приложна дейност и работа в областта на растениевъдството, животновъдството, опазване на почвените ресурси, на растителния и животинския генофонд; 2. изпитване и внедряване на нови сортове, линии, хибриди растения, нови породи и хибриди селскостопански животни; 3. организиране на моделни полета и ферми за отглеждане на културните растения и животни; 4. производство на семена, посадъчен материал, животни за разплод, зарибителен материал, буби и пчели; 5. разработване и изпълнение на научни, приложни и внедрителски проекти, самостоятелно или съвместно с научните институти и научните центрове от Академията; 6. участие по проекти и програми в областта на аграрния сектор и храните с национално, регионално и международно значение; 7. други дейности, свързани с дейностите по т. 1 – 6 или подпомагащи основния предмет на дейност на Академията.

Няма вписан код по НКИД[269].

Управление - Управителен съвет в състав: Иван Иванов Ненов, Галя Борисова Чалъмова, Елица Благоева Атанасова

Начин, по който се определя мандатът: Съгласно ЗПП и Устр. правилник на ССА

Управител - Иван Иванов Ненов (директор)

Собственик - Държавата - Министърът на земеделието, храните и горите[270] упражнява правата на собственост на държавата в предприятието

Стойност на имуществото, предоставено от държавата – 3 973 822.72 лв.

Предприятието няма вписани клонове.

2. Основни характеристики

Правна форма и статут

Държавно предприятие „Научно-производствен център“ (наричано ДП НПЦ, ДП или предприятието) е образувано през 2018 г. чрез преобразуване – сливане на 16 юридически лица, които също са били със статут на ДП, в ДП НПЦ. Тези 16 праводатели са идентифицирани като такива в ТРРЮЛНЦ в секция „Преобразуване“ и в § 15, ал. 1 от ПЗР към ЗИД на Закона за Селскостопанската академия[271] (ЗССА) и ДП НПЦ става универсален правоприемник на преобразуваните предприятия.

Предприятието е създадено с чл. 6, ал. 2 от ЗССА, съгласно която за осъществяване на експериментално-производствената, приложната и научно-приложната дейност на Селскостопанската академия (ССА), към нея се създава ДП НПЦ. Законът определя предприятието като юридическо лице със седалище София със статут на ДП по чл. 62, ал. 3 от ТЗ. На подзаконово ниво устройството, организацията и дейността на ДП НПЦ, както и наименованията, седалищата и районите на дейност на неговите специализирани поделения се определят с правилника по чл. 8 от ЗССА.

Предприятието е категоризирано като „малко“ съгласно посоченото в Електронно-информационната система за публичните предприятия на АППК.

Управление

Органите на управление на ДП НПЦ по чл. 10 от ЗССА са:

1. министърът на земеделието и храните;
2. председателят на ССА;
3. управителният съвет (УС) – 3-членен с 4-г. срок на договор за управление;
4. директорът.

Компетентностите на министъра на земеделието и храните са определени изчерпателно в

[269] В Електронно-информационната система за публичните предприятия по партидата на ДП НПЦ - **КИД 2008**: Научноизследователска и развойна дейност в областта на естествените, медицинските, селскостопанските и техническите науки, без биотехнологиите

[270] Актуалното наименование е министър на земеделието и храните

[271] Обн., ДВ, бр. 22 от 2018 г.

чл. 11 от ЗССА и включват да: упражнява правата на собственост на държавата в ДП НПЦ; провежда политиката на държавата в областта на експерименталната и производствената дейност; одобрява годишен доклад за дейността на ДП НПЦ; предприема действия по реда на чл. 6 от ЗДС; назначава проверки на дейността на предприятието; одобрява решенията за бракуване на ДМА. В сравнение с други ДП и търговски дружества, тук правомощията на министъра – принципал са ограничени, тъй като друга част такива са възложени на друг орган – председателя на ССА. Това е така, тъй като ДП НПЦ е част от структурата на ССА, както изрично е посочено в чл. 5, ал. 1, т. 5 от Устройствения правилник на ССА, представен в раздел II по-долу.

Компетентностите на председателя на ССА са определени неизчерпателно в чл. 12, ал. 2 и 3 от ЗССА и включват да: назначава директора и членовете на УС и сключва с тях 4-годишни договори за управление при условия и по ред, определени в правилника по чл. 8 от ЗССА; освобождава от отговорност по договорите за управление директора и членовете на УС; утвърждава годишния план на ДП НПЦ; утвърждава структурата, длъжностното разписание и средствата за работна заплата в съответствие с годишния план; съгласува годишния отчет на ДП НПЦ и го представя на министъра на земеделието и храните; предлага на министъра предприемане на действия по реда на чл. 6 от ЗДС; осъществява и други функции, определени в устройствения правилник.

Управителният съвет е 3-членен, вкл. директора на предприятието, и има неизчерпателно определени правомощия в чл. 12, ал. 4 от ЗССА: разработва стратегии за развитие на експерименталната, демонстративната и производствената дейност; разработва годишния план; осъществява и други функции, определени в устройствения правилник по чл. 8 от ЗССА.

Директорът на ДП НПЦ представлява и оперативно ръководи предприятието, сключва договори, изготвя и представя за съгласуване от председателя на ССА годишния отчет и годишен доклад за дейността на предприятието; прави предложение за бракуване на ДМА; изпълнява и други функции, определени в правилника по чл. 8 от ЗССА.

Специализираните поделения се ръководят и представляват от директори, назначени от директора на ДП НПЦ за срок 4 години (чл. 9, ал. 6 от ЗССА).

Особеност е предвиденият помощен орган на УС, наречен съвет на директорите, който се състои от директорите на специализираните поделения на предприятието (съгласно чл. 58, ал. 1 от Устройствения правилник на ССА), който съвет обсъжда важни въпроси от дейността на предприятието.

Изисквания към членовете на УС и основания за предсрочно прекратяване на договор за управление

В ЗССА няма определени изисквания към членовете на УС на предприятието, такива са разписани в чл. 54 от Устройствения правилник на ССА. Само към директора, не и към останалите членове на УС, са въведени изисквания: за висше образование с образователно-квалификационна степен „магистър“ и професионален опит най-малко 5 г. в областта на аграрните или стопанските науки, и забрана да работи по трудов договор

или по служебно правоотношение с предприятието.

Общо към всички членове на УС са определени забрани, съгласно които не могат да бъдат членове на УС лица, които:

- от свое или от чуждо име извършват търговски сделки;

- са съдружници в събирателни и командитни дружества и в дружества с ограничена отговорност;

- са лишени с присъда или с административно наказание от правото да заемат материалноотчетническа длъжност;

- са били членове на управителен или контролен орган на дружество, прекратено поради несъстоятелност през последните 2 г., предхождащи датата на решението за обявяване на несъстоятелността, ако са останали неудовлетворени кредитори;

- са съпрузи или роднини до трета степен по права или по съребрена линия, включително по сватовство, на друг член на УС;

- са управители или членове на изпълнителни или контролни органи на друго ДП или търговско дружество с държавно участие в капитала;

- са народни представители, министри, областни управители, заместник областни управители, кметове, заместник-кметове, кметски наместници, секретари на общини, председатели на държавни агенции, членове на държавни комисии, изпълнителни директори на изпълнителни агенции, ръководители на държавни институции, създадени със закон или с акт на МС, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт, изпълнителните директори и членовете на надзорния и на изпълнителния съвет на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол[272].

С правилника са определени следните основания за предсрочно освобождаване на членовете на УС: по взаимно съгласие на страните; при нарушение на условията, предвидени в договора за управление; при наличие на други основания, предвидени в договора за управление; по искане на лицето или на председателя на Академията с едномесечно писмено предизвестие; при преобразуване или прекратяване на предприятието; поради фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за срок повече от 60 дни.

Видно е, че както изискванията и забраните към членовете на УС, така и основанията за прекратяване на договорите за управление не отговарят в нужната степен на съответните правила на ЗПП и ППЗПП. Както е посочено и в други подобни случаи, когато подзаконов нормативен акт противоречи на по-нов и с по-висок ранг, следва да се прилага по-новият/този с по-висок ранг, а за правна сигурност и предвидимост трябва да се осигури синхрон и непротиворечие между нормативните уредби.

С чл. 63, ал. 2 от УП на ССА е предвидено изискване за висше образование в определените за директора сфери и професионален опит минимум 3 г. и за директорите на специализираните поделения на ДП НПЦ.

[272] Наименованието на агенцията не е променено с актуалното АППК

Организационна структура

Държавното предприятие е с двустепенна структура, състояща се от централно управление (ЦУ) и специализирани поделения (чл. 9, ал. 3 от ЗССА).

Специализираните поделения[273] (СП) са предходносъществувалите ДП, които са слети в ДП НПЦ през 2018 г. и имат следната определена в закона самостоятелност: 1. сключват от свое име и за своя сметка договори в рамките на предоставените им правомощия; 2. водят счетоводство и представят в ЦУ на предприятието ГФО съгласно ЗСч; 3. имат банкови сметки и свой печат; 4. са работодатели по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на Кодекса на труда (чл. 9, ал. 6 от ЗССА). От посоченото е видно, че поделенията имат доста голяма автономност, сходна с тази на клон на търговец, определена в ТЗ.

Контрол

По отношение дейността на ДП НПЦ се осъществява вътрешен и външен контрол от различни звена и институции. Основна форма на контрол в предприятието е на органите на управление в йерархичната им зависимост, като принципалът и председателят на ССА контролират дейността на УС, а УС – върху дейността на предприятието и директора, респ. той организира, ръководи и контролира пряко цялостната дейност на предприятието, а директорът на СП – дейността на СП. Важно е в тази система на контрол да не се нарушават компетентностите, да не се изземват функции или неглижират задължения. Вътрешен контрол се осъществява от служител в ЦУ - финансов контрольор, който е на пряко подчинение на директора на предприятието, но практическото изпълнение на тази дейност е констатирано като проблемно в одитен доклад за 2023 г. на Сметна палата, представен по-долу.

Важен външен контрол е извършването на одит на ГФО, който поради характера на предприятието като лице по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ се извършва от Сметна палата. Последният до момента такъв е Одитен доклад на Сметната палата № 0400109524 за извършен финансов одит на консолидирания годишен финансов отчет на Държавното предприятие „Научно-производствен център“ за 2023 г., представен по-долу в раздел II. Външен контрол като последващ такъв се осъществява от специализираните контролни органи, основно АДФИ, НАП и др.

[273] В Списък-приложение към УП на ССА са изрично посочени следните 13 специализирани поделения с техния район на дейност: 1. Опитна станция по земеделие - Видин, със седалище Видин, Западна промишлена зона, с район на дейност област Видин; 2. Опитна станция по зърнени, технически и фуражни култури - Лом, със седалище Лом, с район на дейност област Монтана; 3. Опитна станция по кайсията и земеделие - Силистра, със седалище Силистра, с район на дейност област Силистра; 4. Опитна станция по соята и зърнените култури - Павликени, със седалище Павликени, с район на дейност област Велико Търново; 5. Опитна станция по зърнени и маслодайни култури - Лозница, със седалище с. Лозница, с район на дейност област Разград, община Лозница и област Търговище; 6. Опитна станция по земеделие - с. Хан Крум, със седалище с. Хан Крум, с район на дейност област Шумен; 7. Опитна станция по лозарство и винарство - Варна, със седалище Варна, с район на действие област Варна; 8. Опитна станция по трайни насаждения и земеделие - Поморие, със седалище Поморие, с район на дейност област Бургас; 9. Опитна станция по поливно земеделие - Пазарджик, със седалище с. Ивайло, с район на дейност област Пазарджик; 10. Опитна станция по овощарство и земеделие - Сливен, със седалище Сливен, Сливенски минерални бани, с район на дейност област Сливен и област Ямбол; 11. Опитна станция по тютюна и земеделие - Хасково, със седалище Хасково, с район на дейност област Хасково; 12. Опитна станция по земеделие в Източните Родопи - Кърджали, със седалище Кърджали, с район на дейност област Кърджали; 13. Опитна станция по картофите и планинско земеделие - Самоков, със седалище Самоков, с район на дейност област София.

Имущество

На ДП НПЦ се предоставя имущество от МС, от министъра на земеделието и храните, от международни институции, местни и чуждестранни физически, юридически лица и други организации, както и от имущество, придобито от предприятието в резултат на дейността му. Видно от вписаното в ТРРЮЛНЦ представеното от държавата имущество е на стойност над 3 900 хил. лева.

Ограничения за дейността и към трети лица

На ниво закон (чл. 13 от ЗССА) са въведени редица ограничения към дейността на ДП НПЦ, а именно:

- не може да учредява ипотеки и залози върху предоставеното му за управление имущество;
- имуществото на ДП не може да служи за обезпечаване задължения на трети лица;
- не може да участва в търговски дружества, както и да създава такива.

Но са създадени и някои ограничения към трети лица, които се явяват преференции за предприятието:

- отговаря за задълженията си до размера на предоставеното му за управление имущество;

- не подлежи на приватизация;

- неговите дейност и имущество не могат да бъдат обект на концесия по смисъла на Закона за концесиите;

- срещу него не може да се открива производство по несъстоятелност.

II. НОРМАТИВНА УРЕДБА

1. Общо представяне на Закона за Селскостопанската академия

В случая, за разлика от други специални закони, с които са създадени ДП, но уреждат определени обществени отношения и дават законовата основа на съответен сектор, отрасъл или специфична дейност, специалният ЗССА[274], с който е създадено ДП НПЦ, видно и от неговото наименование, е изцяло с устройствен характер.

Законът определя Селскостопанската академия като национална автономна бюджетна организация към министъра на земеделието и храните за научни изследвания, за научно-приложна, иновативна и образователна дейност в областта на земеделието и храните. Тя осъществява дейността си в рамките на държавната аграрна политика в съответствие с общата селскостопанска политика на ЕС. Изрично е определено, че ССА съставя, изпълнява и отчита бюджет като част от консолидираната фискална програма по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ. В ЗССА се съдържа и устройствената част на ДП НПЦ като отделна структура към ССА, но със същия характер на обособено лице по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ.

Поради посочения характер на ЗССА, освен представената уредба в него за създаване, устройство, имущество, обхват на дейност, управление на ДП НПЦ, по същество

[274] Обн., ДВ, бр. 113 от 1999 г., заглавието е изм. ДВ, бр. 43 от 2008 г., последно изм. бр. 102 от 2023 г.

дейността му се изпълняват не в изпълнение на ЗССА, а съобразно изискванията на други закони в сферите на животновъдството, растениевъдството и др. относими.

2. Дейности, функции и финансиране

Дейност и функции

С чл. 9, ал. 1 от ЗССА се определя (неизчерпателно) основен предмет на дейност, включващ: 1. експериментална работа и научно-приложна дейност в областта на растениевъдството, животновъдството, опазване на почвените ресурси, на растителния и животинския генофонд; 2. изпитване и внедряване на нови сортове растения и нови породи и хибриди селскостопански животни; 3. организиране на моделни полета и ферми за отглеждане на културните растения и животни; 4. производство на семена, посадъчен материал, животни за разплод, зарибителен материал, буби и пчели; 5. други дейности, свързани с дейностите по т. 1 - 4. Основният предмет на дейност представлява научно-приложна дейност в областта на растениевъдството и животновъдството. ДП НПЦ има право да осъществява и други дейности, свързани със или подпомагащи основния предмет на дейност, без да са конкретизирани или посочени примерно в закона.

На ниво закон изрично е определено, че средствата и операциите на предприятието се включват в консолидираната фискална програма като средства и операции на други икономически обособени лица по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ и не са част от държавния бюджет (чл. 9, ал. 2 от ЗССА).

Предприятието изпълнява годишен план за дейността, който се изготвя ежегодно и предлага от директора на председателя на ССА за утвърждаване. Въз основа на утвърдения годишен план СП работят, като организират и реализират научно-приложна, експериментална, демонстрационна и обслужваща дейност в сътрудничество и на договорна основа с институтите и научните центрове на ССА (чл. 9, ал. 4 и 5 от ЗССА).

Ограниченията към дейността на предприятието и условията в негова полза са представени отделно, като освен тях законът дава и положителни решения, като ДП НПЦ може да кандидатства по оперативни програми и научно-изследователски проекти, и по международни, национални и регионални търгове и програми, както и може да бъде равнопоставен участник в процедури по ЗОП.

ДП НПЦ има възложени публични функции, които нямат характер на обществени услуги, но когато осъществява научно-приложна и експериментална дейност в определените области - опазване на почвени ресурси и на растителния и животински генофонд, изпитвания на нови сортове растения и породи/хибриди животни, не може да бъде определена като такава с изцяло търговски характер. Такива дейности не са ориентирани към постигане на максимална печалба, напротив, те са свързани с разходване на средства, които няма как да се възстановят от реализация, получена в резултат на тяхното извършване. Основният предмет на дейност е съсредоточен в осъществяване на научно-приложна дейност в областта на растениевъдството и животновъдството.

В закона не се определят източниците на финансиране, освен казаното в чл. 9, ал. 2 от

ЗССА, че средствата и операциите на предприятието се включват в консолидираната фискална програма като средства и операции на други икономически обособени лица по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ и не са част от държавния бюджет.

В допълнение и по делегация на чл. 8 и чл. 9, ал. 8 от ЗССА уредба на предприятието се детайлизира в подзаконов акт - **Устройствен правилник на ССА**[275] (УП на ССА). Каза се по-горе, че ДП НПЦ е част от структурата на ССА съгласно чл. 5, ал. 1, т. 5 от УП на ССА и осъществява научно-приложна, приложна, експериментално-производствена и други дейности, подпомагащи дейността на ССА (чл. 49, ал. 2 от УП на ССА). УП на ССА, видно и от наименованието, има за цел да уреди на първо място устройството на самата ССА, но в глава четвърта „Структурни звена“, раздел III е обособена уредбата на ДП НПЦ.

В чл. 50 от посочения правилник има допълнение на основния предмет на дейност на предприятието, като освен определените в чл. 9, ал. 1 от ЗССА дейности, са включени и следните, отново неизчерпателно посочени: разработване и изпълнение на научни, приложни и внедрителски проекти, самостоятелно или съвместно с научните институти и научните центрове от Академията; участие по проекти и програми в областта на аграрния сектор и храните с национално, регионално и международно значение; други дейности, свързани с дейностите по т. 1 - 6 или подпомагащи основния предмет на дейност на Академията. Именно предметът на дейност със съдържанието по чл. 50 от УП на ССА е вписаният в ТРРЮЛНЦ.

Посоченото в чл. 52, ал. 1 от УП на ССА, че министърът на земеделието[276] провежда политиката на държавата в областта на експерименталната и производствената дейност също може да се приеме като аргумент, че в тази връзка предприятието има възложени публични дейности в тази област за подпомагане изпълнението на тази държавна политика. Научно-приложната, внедрителската и експериментално-производствената дейност на ДП НПЦ се осъществява от научни сътрудници в съответната научна област (чл. 65, ал. 1 от УП). Важно значение в тази връзка има обстоятелството, че към дейността на ДП НПЦ се прилагат и изисквания на Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ), като предприятието е първично звено по смисъла на този закон. В специализираните поделения работят лица със статут на учени, наети по трудови договори, които имат правата на учени по ЗРАСРБ, както и отчитат дейността си пред съответни научни съвети.

В чл. 52, ал. 2 и чл. 53 от УП на ССА са разписани правомощията на министъра на земеделието и на председателя на ССА като органи на управление на ДП НПЦ, в някои са дадени допълнения и подробности в сравнение с посоченото в чл. 11 и 12 от закона.

От уредбата в УП на ССА става в по-голяма степен ясно, че основните дейности както с научно-приложен/нетърговски характер, така и тези със стопански характер, се осъществяват в специализираните поделения (чл. 63, ал. 4), които имат съответните персонал, активи и опит, докато ЦУ има основно административно-контролни и

[275] Приет с ПМС № 151 от 2018 г., Обн., ДВ, бр. 63 от 2018 г., последно изм. бр. 47 от 2022 г.
[276] Актуалното наименование е министър на земеделието и храните

координиращи функции. С оглед на това и въз основа на утвърдения годишен план СП организират и реализират научно-приложна, експериментално-производствена, демонстрационна и други, свързани с тях, дейности самостоятелно или в сътрудничество на договорна основа с институтите и научните центрове на ССА, като приоритетно изпълняват дейности, които са възложени от институтите и научните центрове.

Финансиране

Семплата законова уредба на финансирането и имуществото на ДП НПЦ е доразвита в подзаконовия нормативен акт съответно в чл. 66 и 67 от УП на ССА.

Средствата, необходими за осъществяване на дейността на предприятието и на неговите специализирани поделения, се набират от неизчерпателно определени приходи, което означава, че тези дейности са приходоносни, макар че не всички са с чисто търговски характер, доколкото някои са основно в научната сфера:

- от договори за научна дейност по изследователски проекти, включени в научната програма на ССА;

- експериментална работа и научно-приложна дейност в областта на растениевъдството, животновъдството, опазването на почвените ресурси, на растителния и животинския генофонд;

- изпитване и внедряване на нови сортове растения и нови породи и хибриди селскостопански животни;

- организиране на моделни полета и ферми за отглеждане на културни растения и животни;

- производство на семена, посадъчен материал, животни за разплод, зарибителен материал, буби и пчели;

- договори от изпълнението на научно-приложни и експериментални дейности, които са възложени от председателя на ССА;

- реализиране на интелектуални и други продукти - резултат от дейността на предприятието;

- участие в национални, европейски и други международни проекти и програми;

- продажба и отдаване под наем на недвижими имоти и движими вещи - собственост на предприятието или предоставени му за управление;

- дарения, завещания, спонсорство и други, направени в полза на ДП;

- портфейлни инвестиции с краткосрочни държавни ценни книжа и облигации;

- застрахователни обезщетения от застраховано имущество на ДП;

- договори за консултантска дейност и услуги и др., незабранени от закона.

Определено прави впечатление, че с последното, широко определено „други дейности, незабранени от закона“, съществено се разширява основен предмет на дейност, определен в закона, дори с допуснатото „може да осъществява и други дейности, свързани със или подпомагащи основния предмет на дейност“.

Като начин за счетоводно консолидиране на отчетните данни за активите, пасивите, приходите и разходите на предприятието се препраща към чл. 63, ал. 4 от ЗСч[277].

В правилника има и изрична разпоредба, даваща възможност на председателя на ССА да предостави с договор целеви средства на ДП НПЦ за изпълнението на публични функции, свързани с възпроизводството и опазването на националните генетични ресурси в растениевъдството, животновъдството, рибарството и аквакултурите, организиране на демонстрационни прояви, които са свързани с популяризиране на продуктите на ССА, и други по решение на УС на ССА (чл. 67 от УП на ССА). Тази формулировка има пожелателен, оправомощаващ характер, тя дава правна възможност, но не задължава да бъдат непременно осигурени средства за визираното изпълнение. По отношение на имуществото в чл. 68 от правилника се повтаря посоченото в чл. 9, ал. 7 от ЗССА, без други детайли и допълнения.

В резюме може да се цитира заключението в доклада за дейността[278] на предприятието за 2023 г., че в периода от създаването си през 2018 г. до края на 2023 г. дейността на ДП НПЦ и специализираните поделения се финансира от собствени приходи, включващи приходи: по договори с институти за извеждане на съвместни научни задачи към техни проекти; по договори със ССА за поддържане и обогатяване на растителния генофонд, съхраняван от специализираните поделения на ДП НПЦ; по договори с ИАСАС и външни възложители за извършване на КСО и сортоизпитване на полски и зърнени култури; от консултантски услуги; от директни плащания и участия по схеми и мерки от ДФ „Земеделие“; от продажба на сертифицирани семена и посадъчен материал; от реализация на растителна продукция и извършени услуги.

По-подробно начинът на осигуряване на приходи, техните разходи и наличие или липса на субсидиране е разгледан във финансово-икономическия анализ по-долу.

Други моменти в зависимост от спецификата на предприятието

Разглежданото тук ДП НПЦ не е подчинено на особени лицензионни и разрешителни режими за извършване на дейностите, освен установените изисквания по специалните закони, по които извършва дейност - ЗЖ, Закона за посевния и посадъчен материал, Закона за ветеринарномедицинската дейност и други относими, които изисквания са приложими и към всички други лица, извършващи такива дейности.

Предприятието не извършва монополна дейност и няма господстващо или друго положение на съответния национален/регионален пазар.

Извършването на определените дейности в чл. 67 от УП на ССА - възпроизводството и опазването на националните генетични ресурси в растениевъдството, животновъдството, рибарството и аквакултурите, организиране на демонстрационни прояви, които са свързани с популяризиране на продуктите на ССА, няма характер на обществени услуги в

[277] Разпоредбата гласи: „*Отчетните данни за активите, пасивите, приходите, разходите и операциите на всички бюджетни предприятия и предприятията по ал. 2 се консолидират от Министерството на финансите съгласно чл. 167 от Закона за публичните финанси*“.
[278] Наличен в Електронно-информационната система на публичните предприятия - https://reports.appk.government.bg/public/Public/Reports?orgId=293

тесен смисъл, но има характер на осъществяване на публични дейности.

ДП НПЦ не е предприятие от обществен интерес по смисъла на § 1, т. 22 от ДР на ЗСч.

То не е посочено от НСИ в списъка на юридическите лица, контролирани от държавата и от общините, които са включени в сектор „Държавно управление“ съгласно ЕСС 2010 от 2023 г. във връзка с бюджетната процедура за 2025 година.

При проверка на ПМС № 181 от 20 юли 2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност в раздел I Сектор „Земеделие, производство и безопасност на храните“ няма включени стратегически дейности[279] и/или обекти, сочещи или свързани пряко с ДП НПЦ, както и в сектор „Образование и наука“ не е определена ССА, към която е настоящото предприятие.

Директорът в качеството му на представляващ ДП НПЦ е публичен възложител и прилага ЗОП в случаите, когато възлага строителство, доставки или услуги за изпълнение на други лица.

Особено внимание заслужават констатациите на Сметната палата в изготвения от нея Одитен доклад № 0400109524[280] за извършен финансов одит на консолидирания годишен финансов отчет на Държавното предприятие „Научно-производствен център“ за 2023 г., който започва с отрицателно мнение, като се пояснява, че „*поради значимостта на въпросите, описани в раздел База за изразяване на отрицателно мнение от настоящия доклад, приложеният консолидиран годишен финансов отчет не дава вярна и честна представа за консолидираното финансово състояние на Държавното предприятие "Научнопроизводствен център" към 31 декември 2023 г. и за неговите консолидирани финансови резултати от дейността и консолидираните му парични потоци за годината, завършваща на тази дата, в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане в публичния сектор, която се състои от стандартите, указанията и сметкоплана по чл. 164, ал. 1 и 3 от Закона за публичните финанси*“. Сред причините са констатирани неправилни отчитания на ДМА, вземания и задължения по договори и др., включително от специализирани поделения, подробно описани в доклада. Съдържа се и становище, че „*не са спазени изискванията на чл. 24, ал.1 и ал. 2 от ЗСч за вярно и честно представяне на финансовото и имущественото състояние във финансовите отчети на предприятието*“ и др. Нарушение е обстоятелството, че при незаета щатна бройка за позиция „финансов контрольор“ са сключени граждански договори с едно лице за изпълнение на такива функции, в отделни поделения също са установени нарушения при сключване на граждански договори. Съдържа се и констатация, че установени нарушения и грешки от предходния одит не са съобразени от ръководството на предприятието и не са коригирани. Обезпокоително е и заключението относно вътрешния контрол, а именно, че „*през 2023 г. не е постигнато прилагане на*

[279] Като стратегически дейности в I. Сектор „Земеделие, производство и безопасност на храните“ са посочени: 1.1. Производство на храни; 1.2. Съхранение на храни; 1.3. Контрол по безопасността на храните; 1.4. Селско стопанство: а) производство на храни; б) съхранение на храни; в) контрол по безопасността на храните; г) напоителни системи; в XI. Сектор "Образование, наука и технологии" 1. Стратегически дейности: 1.1. Научноизследователска и развойна дейност в системата на БАН и ВУЗ.

[280] https://www.bulnao.government.bg/bg/documents/15003/GFO_Otricatelno_DP_NPC_2023.pdf

систематичен и дисциплиниран подход за идентифициране и оценяване на рисковете. За одитирания период въведените контролни дейности не обхващат всички рискове, възникващи при отчитането на приходите и разходите, активите и пасивите, съобразно спецификата на дейността на предприятието и са неефективни. Същите не са действали през целия одитиран период и не са минимизирали риска от допускане на неправилни отчитания, включително при отчитане на разходите за амортизация на амортизируемите дълготрайни активи, вземания, задължения и други стопански операции, подлежащи на отчитане във финансовия отчет на предприятието.“.

III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП НПЦ

1. Характер на дейността от правна страна

ДП НПЦ е създадено в настоящето му състояние през 2018 г. и е заварено от ЗПП, респективно към него е приложим § 2 от ПЗР на ЗПП. Законът за Селскостопанската академия не е сред законите, изменени с ПЗР на ЗПП за привеждане в съответствие с новите правила.

ДП НПЦ е публично предприятие съгласно чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗПП.

Освен представената основна нормативна уредба, за изясняване на характера на дейността на анализираното ДП е направен преглед на редица стратегически[281] и програмни документи[282], за да се установи обвързването на държавна политика с дейността на ДП НПЦ. Такъв характер има Стратегическия план за развитие на земеделието и селските райони за периода 2023-2027 г.[283], но документът е всеобхватен и не сочи изрично ДП НПЦ. В редица случаи в него има изрично посочване на Селскостопанска академия и явно се подчертава значението на науката и прилагането на стандарти и интервенции за постигане на свързаните с околната среда и климата цели, включително за насърчаване използването на култури и сортове, устойчиви към климатичните условия, за използване на култури и сортове, които са подходящи за отглеждане при специфични климатични условия за Република България, интервенция за опазване на застрашени от изчезване местни сортове, важни за селското стопанство и др.п., свързани с инициативи в областта на околната среда, климата и биоразнообразието. Прави се и коментар, че „*Отглеждането и съхранението на застрашените от изчезване местни сортове изисква по-високи разходи, но генерира по-ниска възвръщаемост в сравнение с т.нар. конвенционални сортове*“, което определено има общо с дейността на ДП НПЦ.

В Годишния доклад за състоянието и развитието на земеделието[284] от 2024 г., изготвен от МЗХ, се съдържа раздел 8. Селскостопанска наука, обучение и съветническа дейност, в която се разглежда научноизследователската дейност и научното обслужване в селското стопанство, осъществявани от ССА. Сочи се (стр. 168), че ССА осъществява своята

[281] Няма национална стратегия за развитие на животновъдството, както напр. за развитие на горския сектор.
[282] Вкл. публикуваните на интернет страницата на МЗХ - https://www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/politiki-i-strategii/
[283] https://sp2023.bg/index.php/bg/sprzsr-bg/za-sprzsr
[284] https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2025/01/16/ad_2024_bg.pdf

дейност в рамките на държавната аграрна политика, Общата селскостопанска политика на Европейския съюз (2021-2027) и Националната стратегия за развитие на научните изследвания (2017-2030 г.). Сочат се проекти и постижения и се отчита, че „ССА и нейните структурни звена продължават да поддържат генофонд, който включва 113 600 растителни образци и 18 867 животни от различни породи, 8 вида аквакултури и 430 щама микроорганизми“. По-конкретно се сочи, че в научните и експериментални звена на ССА са създадени 16 демонстрационни полета и ферми, чрез които се представят нови сортове културни растения и породи селскостопански животни, като е изградена мрежа от демонстрационни полета и др., в които може да се очаква, че са включени и дейности, извършвани от ДП НПЦ, без да е изрично посочено.

В актуалния към момента основен национален правителствен документ - **Програмата за управление на Република България 2025-2029 г**., в областта на земеделието и храните се отделя особено внимание на земеделието с включения приоритет: Развитие на конкурентноспособно, пазарно ориентирано и устойчиво на климатичните промени земеделие, за постигането на който са предвидени съответни цели и мерки, в т.ч. цел: Развитие на аграрната наука като инструмент за генериране на иновативни политики в аграрния сектор с мярка: Създаване на нови научни продукти, свързани с устойчиво развитие на конкурентоспособно селско стопанство, опазване и ефективно използване на природните и генетични ресурси за смекчаване и адаптация към климатичните промени, прехода към биоикономика и кръгова икономика, продължаване на политиките по извършване на геномна оценка на високопродуктивните животни. Това има пряко отношение към ДП НПЦ като звено от системата на специализираната ССА и дейността му в областта на аграрната наука. Изводът е, че ДП НПЦ е инструмент за реализация на държавната политика, осъществявана от министъра на земеделието и храните в областта на научните и научно-приложните дейности, извършвани от звената от структурата на ССА. То има възложени му с нормативен акт публични политики и дейности, включени в основния му предмет на дейност.

Преобладаващ характер на дейността на ДП НПЦ е определен в Политиката за участието на държавата в публичните предприятия и списък приложение 1, където то е класифицирано като предприятие от група Б - предприятия, осъществяващи предимно публични функции и политики, и по-конкретно подгрупа Б2 - предприятия, една част от които се финансират изцяло от държавата, друга част се финансират от държавата и от приходите от собствената им дейност, и/или от приходи, определени със специални закони, а трета част – от приходите от собствената им дейност и/или от приходи, определени със специални закони. ДП НПЦ се финансира от собствени приходи, включително от приходи от изпълнение на научно-изследователски, научно-експериментални и други проекти.

Изследването на характера на дейността на ДП НПЦ е с оглед базовия критерий по § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП - държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ да не извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба. Стремежът е да се направи разграничение и определяне, доколкото това е възможно, дали дейността има преобладаващо търговски характер или преобладаващо

публичен характер и политики.

Представените дейности и характеристики (някои с по-общ характер на цели или условия за дейност) са идентифицирани от относимата нормативна уредба - ЗССА и УП на ССА, вписания в ТРРЮЛНЦ предмет на дейност и информация в писмо рег. № 12-1883 от 31.03.2025 г. на МЗХ.

Таблица 10.1. Характер на дейността на ДП НПЦ

Дейности/ характеристики	**Обосновка**
Пряко предоставено държавно имущество	Съществена характеристика на ДП със смесен характер. Принципно е непазарен подход, при който държавата е предоставила само на този субект определено държавно имущество за извършване на дейността, която е определена като изпълнение на публични политики, както и ДП разходва средства за поддръжката на държавна собственост. Но ползването на това имущество не е само за публични непазарни цели, тъй като чрез него ДП извършва и допълнителните дейности със стопански характер.
Приложимост на Закона за развитието на академичния състав в Република България	Особена характеристика - към дейността на ДП НПЦ се прилагат и изисквания на ЗРАСРБ, като предприятието е първично звено по смисъла на същия закон. В специализираните поделения работят лица научни работници, наети по трудови договори, които имат статута и правата на учени по ЗРАСРБ, както и отчитат дейността си пред съответни научни съвети. Научната дейност е особен вид дейност с нетърговски характер, въпреки че в случая има и пряк приложен характер, даващ възможност на резултати от научна дейност да осигуряват известни приходи за предприятието.
Лице по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ	Предприятието изрично е определено като лице по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ и е включено в консолидираната фискална програма
Извършване на публични функции – възпроизводство и опазване на националните генетични ресурси в растениевъдството, животновъдството, рибарството и аквакултурите, организиране на демонстрационни прояви, свързани с популяризиране на продуктите на ССА и други по решение на УС на ССА	Възложено е изпълнението на публични функции, за което: - предприятието има право да получава целеви средства чрез бюджета на ССА с договор, сключен с председателя на ССА; - въведени са някои преференции за неговата дейност и финансиране от научни програми и изследователска и развойна дейност; - предоставено му е държавно имущество. При сравнение с други ДП се установява, че за него са въведени сравнително малко ограничения, които са: а) не може да учредява ипотеки и залози върху предоставеното му за управление имущество; б) имуществото му не може да служи за обезпечаване задължения на трети лица; в) не може да участва в търговски дружества, както и да създава такива; г) отговаря за задълженията си до размера на предоставеното му за управление имущество. За него са въведени редица преимущества, като: а) срещу ДП не може да се открива производство по несъстоятелност; б) ДП не подлежи на приватизация; в) дейността на ДП и имуществото му не могат да бъдат обект на концесия по смисъла на ЗК. Не се установява пречка тази дейност да се извършва от икономически оператор - търговско дружество, като изпълнението на възложени публичните дейности да бъдат компенсирани с целеви средства при условията на сключен договор за възлагане на обществена услуга.
Извършване на стопанска дейност по търговски начин срещу получаване на средства	Освен основния предмет на дейност в частта научна и научно-развойна дейност, законът дава възможност за извършването на дейности, които са приходоносни. Такива дейности – основни и допълнителни - са определени в доста широк кръг с възможност за други, стига да не противоречат на закона. От извършваните стопански дейности предприятието формира собствени приходи - широко и неизчерпателно определен кръг дейности съгласно чл. 66, ал. 1 от УП на ССА, вкл.: експериментална работа и научно-приложна дейност в областта на растениевъдството, животновъдството, опазването на почвените ресурси, на растителния и животинския генофонд; изпитване и внедряване на нови сортове растения и нови породи и хибриди селскостопански животни; организиране на

	моделни полета и ферми за отглеждане на културни растения и животни; производство на семена, посадъчен материал, животни за разплод, зарибителен материал, буби и пчели; договори от изпълнението на научно-приложни и експериментални дейности; реализиране на интелектуални и други продукти - резултат от дейността на предприятието; дарения, завещания, спонсорство и други, направени в полза на държавното предприятие; портфейлни инвестиции с краткосрочни държавни ценни книжа и облигации; застрахователни обезщетения от застраховано имущество на държавното предприятие; договори за консултантска дейност и услуги и др. дейности, незабранени от закона.
При осъществяване на своята дейност има право да продава и отдава под наем предоставено му и придобито имущество	Икономическа дейност, извършвана при пазарни условия на свободен пазар. С чл. 16, ал. 5 от ЗДС се дава обща възможност ДП, които по силата на закон ползват, управляват или експлоатират обекти - публична държавна собственост, да отдават под наем за срок до 10 г. части от тях в съответствие с акта за предоставянето на обектите и при условие, че се използват съобразно предназначението им. С чл. 66, ал. 1, т. 9 от УС на ССА сред приходоизточниците на ДП НПЦ изрично е предвиден такъв от продажба и отдаване под наем на недвижими имоти и движими вещи - собственост на предприятието или предоставени му за управление. Приходите от наем и от продажби на имущество са част от приходите от стопанската дейност на предприятието.

ДП НПЦ е създадено като некорпоративен търговец и изпълнява публични дейности и политики, но също и дейности с икономически характер.

Предприятието е свързано с публични политики предимно като неадминистративен, научно-приложен инструмент на министъра на земеделието и храните посредством дейността на специализираната ССА, в чиято система е поставено.

2. Анализ на дейността на ДП НПЦ на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

ДП НПЦ е предприятие, чиято счетоводна отчетност се осъществява в съответствие с основните принципи на ЗСч, включително начисляване, предпазливост и съпоставимост на приходите и разходите. Приходите на предприятието са предимно от продажба на стоки и услуги, наеми, помощи и дарения, като около 70% от тях за периода 2022-2024 г. идват от търговска дейност. Финансовото състояние на ДП НПЦ е нестабилно, тъй като предприятието регистрира счетоводни загуби през последните три години, като разходите устойчиво надвишават приходите.

Данните по-долу са на база информацията, предоставена от МЗХ и предприятието с писмо изх. № 13-12 от 18.03.2025 г. на ДП НПЦ. Данните за 2024 г. са предварителни.

Анализ на дейността на предприятието на база предоставените данни за периода 2022 – 2024 г.

<u>Анализ на приходите</u>

Общите приходи на ДП НПЦ се състоят от нетни приходи от продажба на продукция, стоки и услуги, продажба на нефинансови дълготрайни активи (ДА), помощи и дарения от Държавния фонд земеделие (ДФЗ) и фондове и програми на ЕС, както и други приходи. Приходите леко намаляват от 3 272 хил. лв. през 2022 г. до 3 211 хил. лв. през 2023 г. и спадат до 2 703 хил. лв. през 2024 г. Най-големият дял в приходите е от нетните продажби, следвани от помощи и дарения.

- През 2022 г. нетните приходи от продажби (2 366 хил. лв.) формират 72.32 % от общите приходи, а помощите и даренията (891 хил. лв., включително 332 хил. лв. от ДФЗ и 559 хил. лв. от ЕС) съставляват 27.23 %. Тези две категории заедно представляват над 99 % от общите приходи.
- През 2023 г. нетните приходи от продажби (2 376 хил. лв.) нарастват до 74.02 %, докато помощите и даренията (834 хил. лв., включително 344 хил. лв. от ДФЗ и 490 хил. лв. от ЕС) спадат до 25.98 %.
- През 2024 г. нетните приходи от продажби (1 827 хил. лв.) спадат до 67.60 %, а помощите и даренията (875 хил. лв., включително 417 хил. лв. от ДФЗ и 458 хил. лв. от ЕС) нарастват до 32.40 %, показвайки повишена зависимост от външно финансиране.

Таблица 10.2. Приходи на ДП НПЦ 2022-2024 г.

Наименование на приходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на приходите		
а	1	2	3	2022	2023	2024
А. Приходи						
I. Приходи от оперативна дейност						
Нетни приходи от продажби	2 366	2 376	1 827	72.32%	74.02%	67.60%
Продукция	2 168	2 044	1 599	66.26%	63.65%	59.17%
Стоки	86	160	142	2.62%	5.00%	5.24%
Услуги	112	172	86	3.44%	5.37%	3.18%
Приплоди и прираст на животни						
Активи по стопански начин						
Увеличение на запасите от продукция и незавършено производство						
Други приходи, в т.ч.:	906	834	876	27.68%	25.98%	32.40%
Продажба на нефинансови ДА	15			0.46%		
Помощи и дарения ДФЗ (Бюджет)	332	344	417	10.15%	10.72%	15.44%
Помощи и дарения от ЕС	559	490	458	17.08%	15.27%	16.96%
Общо за група I	**3 272**	**3 211**	**2 703**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
II. Финансови приходи						
Общо за група II						
III. Извънредни приходи						
Общо приходи (I + II + III)	**3 272**	**3 211**	**2 703**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
% на приходите от пазарни дейности от общите приходи				**72.32 %**	**74.02 %**	**67.60 %**

Анализ на разходите

Разходите за дейността са отчетени по икономически елементи и намаляват от 3 992 хил. лв. през 2022 г. до 3 751 хил. лв. през 2023 г. и 3 272 хил. лв. през 2024 г. Най-голям дял от разходите заемат разходите за персонала и разходите за суровини, материали и външни услуги.

- През 2022 г. разходите за персонала (1 703 хил. лв.) представляват 42.66 % от общите разходи. Разходите за суровини, материали и външни услуги (1 757 хил. лв.) съставляват 44.02 %, включително 33.06 % за суровини и материали (1 320 хил. лв.). Тези две категории заедно формират над 86 % от общите разходи.
- През 2023 г. разходите за персонала (1 843 хил. лв.) нарастват до 49.15 %. Разходите за суровини, материали и външни услуги (1 615 хил. лв.) спадат до 43.06 %, включително 33.00 % за суровини и материали (1 238 хил. лв.).
- През 2024 г. разходите за персонала (1 874 хил. лв.) достигат 57.27 %. Разходите за суровини, материали и външни услуги (1 011 хил. лв.) спадат до 30.90 %, включително 19.43 % за суровини и материали (636 хил. лв.), а разходите за амортизации са 255 хил. лв. (7.79 %).

Таблица 10.3. Разходи на ДП НПЦ 2022-2024 г.

Наименование на разходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на разходите		
а	1	2	2	2022	2023	2024
А. Разходи						
I. Разходи за оперативна дейност						
Намаление на запасите от продукция и незавършено производство						
Разходи за суровини, материали и външни услуги, в т.ч.:	1 757	1 615	1 011	44.02%	43.06%	30.90%
Суровини и материали	1 320	1 238	636	33.06%	33.00%	19.43%
Външни услуги	437	377	375	10.96%	10.06%	11.47%
Разходи за персонала, в т.ч.:	1 703	1 843	1 874	42.66%	49.15%	57.27%
Разходи за възнаграждения	1 474	1 604	1 630	36.92%	42.76%	49.82%
Разходи за осигуровки	229	240	244	5.74%	6.39%	7.44%
Разходи за амортизация и обезценка, в т.ч.:	412	238	255	10.33%	6.35%	7.79%
Разходи за амортизация и обезценка на дълготрайни материални и нематериални активи, в т.ч.:	235	152	187	5.88%	4.04%	5.71%
Разходи за амортизация	235	152	187	5.88%	4.04%	5.71%
Разходи от обезценка						
Разходи от обезценка на текущи (краткотрайни) активи	177	86	68			
Други разходи, в т.ч.:	117	54	132	2.94%	1.44%	4.02%
Балансова стойност на продадените активи						
Други	117	54	132	2.94%	1.44%	4.02%
Общо за група I	**3 990**	**3 751**	**3 271**	**99.95%**	**99.99%**	**99.98%**
II. Финансови разходи						
Разходи за лихви и други финансови разходи, в т.ч.:	2	0	1	0.05%	0.01%	0.02%
Разходи за лихви	2	0	1	0.05%	0.01%	0.02%
Други финансови разходи						
Общо за група II	**2**	**0**	**1**	**0.05%**	**0.01%**	**0.02%**

Наименование на разходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на разходите		
а	1	2	2	2022	2023	2024
III. Извънредни разходи						
Общо разходи (I + II + III)	**3 992**	**3 751**	**3 272**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**

На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), ДП НПЦ се класифицира като **„Пазарен производител“** в сектор „Нефинансови предприятия“, тъй като оперативните му разходи се покриват с между 56 % и 63 % от приходите от продажби.

IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

В следващата таблица е отразено установеното съответствие или друго на основните принципи от Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия по отношение на ДП НПЦ.

Таблица 10.4. Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП НПЦ

Принцип от Насоките на ОИСР	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП НПЦ
I. Обосновка за държавната собственост	Държавата упражнява правото на собственост върху ДП в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед. **I.А**. Крайната цел на държавната собственост на предприятията трябва да бъде максимизиране на дългосрочната стойност за обществото по ефективен и устойчив начин, което изрично е предвидено в чл. 5 от ЗПП. Разработените стратегически и оперативни документи за дейността на предприятието и сключването на договор с държавата, механизмите за отчетност и контрол са важни условия за това дейността да се извършва по ефективен, прозрачен и устойчив начин. **I.В.** Политиката на държавата е оповестена публично и подлежи на периодично или при необходимост преразглеждане и актуализиране, което е изрично предвидено в ЗПП. **I.Б и I.Г.** Държавната собственост в публичните предприятия, в т.ч. ДП НПЦ, се обосновава на първо място в Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, с която се определят „*общите цели и приоритетите, които държавата си поставя като собственик в публичните предприятия*“. Новите правила на ЗПП и ППЗПП, съобразно инкорпорираните в тях Насоки на ОИСР, предоставят на държавата като собственик и на държавните предприятия „*предвидима рамка, така че ролята на собственик на държавата да е ясно отделена от другите ѝ функции*“. Сред изброените в р. I, т. 2 от Политиката съображения, поради които държавата участва в публичните предприятия, не се установява нарочно такова, относимо към ДП НПЦ, но може да бъде включено в позицията по б. „к“ - опазване на общонационалните и културните ценности чрез научно-приложна дейност и работа в областта на растениевъдството, животновъдството, опазване на почвените ресурси, на растителния и животинския генофонд, на изпитване и внедряване на нови сортове, линии, хибриди растения, нови породи и хибриди селскостопански животни. Със специалния ЗССА и УП на ССА на ДП НПЦ изрично са възложени за изпълнение публични дейности и политики като звено в системата на академична организация да извършва „*експериментална работа и научно-приложна дейност в областта на растениевъдството, животновъдството, опазване на почвените ресурси, на растителния и животинския генофонд; изпитване и внедряване на нови сортове растения и нови породи и хибриди селскостопански животни“* и възможност да осъществява и други дейности, свързани с основния предмет

	на дейност. Министърът на земеделието и храните упражнява правомощията на държавата като собственик на ДП НПЦ, но съществена част от правомощията на собственика/общото събрание са предоставени на председателя на ССА поради това, че ДП НПЦ е определено като звено в структурата на академията. Това подчертава и особения характер на дейността, съществен елемент в която е научно-изследователската, научно-приложната и научно-развойната дейности в растениевъдството и животновъдството. Специфична особеност е и че част от специализирания персонал са научни работници с академични и научни звания, които работят съгласно Закона за развитието на академичния състав в Република България.
II. Ролята на държавата като собственик	Държавата чрез компетентните си органи действа като информиран и активен собственик, гарантиращ че управлението на ДП се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност, а от друга трябва да позволи предприятията да имат пълна оперативна автономност за постигане на определените цели и да се въздържа от намеса в управлението. **II.А**. Държавата гарантира, че колкото се може повече елементи от Насоките се прилагат последователно, въпреки различните правни или корпоративни форми на ДП, като е приела нарочно законодателство за това, основно ЗПП и ППЗПП, в които са въведени принципите и добрите практики от Насоките на ОИСР, които са относими и донякъде изпълнени по отношение на ДП НПЦ. В случая правната форма не е стандартизирана като капиталов търговец, а некапиталовата форма е възприета като подходяща за постигане на целите на обществената политика, възложени на предприятието. При ДП се прилагат всички правила и добри практики за прозрачност, отчетност и контрол, както и към ролята и правомощията на управителните органи. ДП НПЦ е ангажирано основно с публични дейности с научен и научно-приложен характер, извършваните с икономически характер са подпомагащи и акумулиращи средства за издръжка и научна дейност, за да не е в тежест на бюджета. **II.Б**. Държавата трябва да предостави на ДП пълна оперативна автономност, което по отношение на ДП НПЦ е частично изпълнено, поради особения статут на това предприятие. За орган, упражняващ правата на собственост в предприятието е определен министърът на земеделието и храните като принципал, но с ограничени правомощия за управление и контрол, като друга част е възложена на председателя на ССА, към което юридическо лице е самостоятелно звено ДП НПЦ. Така пакетът правомощия на принципал/общо събрание са разпределени между тези два органа. Министърът упражнява правата на собственост на държавата, провежда политиката на държавата в областта на експерименталната и производствената дейност, одобрява годишен доклад за дейността, предприема действия по чл. 6 от ЗДС, назначава проверки на дейността на предприятието и одобрява решенията за бракуване на ДМА, стопанисвани от ДП. Правомощията на председателя на ССА са определени в чл. 12, ал. 2 и 3 от ЗССА и включват: назначава директора и членовете на УС на ДП НПЦ и сключва/прекратява договорите за управление; утвърждава годишния план и в съответствие с него - структурата, длъжностното разписание и средствата за работна заплата; съгласува годишния отчет и го представя на министъра; осъществява и други функции, определени в УП. Правомощията и компетентностите на органите и на УС са ясно установени, не се покриват и формално не дават право за намеса на принципала и на председателя на ССА в автономността и функциите на УС. **II.В-II.Е**. Принципалът на собствеността следва да установи и поддържа подходящи рамки за комуникация с най-висшия управителен орган на ДП – обикновено чрез председателя. В случая, поради посочената особеност на принципал и втори орган с правомощия в управлението – председателя на ССА, по редица въпроси комуникацията между принципала и УС минава през председателя на ССА, а не е директна. Установява се несъответствие на УП на ССА със ЗПП, тъй като законът е по-нов и с по-висок ранг от акта, приет от МС, следва да се прилагат пълно и правилно именно неговите изисквания, в т.ч. за изготвяне на 3 или 5-г. бизнес програми съгласно правилата за публичните предприятия с ясно определени финансови и нефинансови цели, за съответното отчитане и оценка на тяхното изпълнение и др. Държавата чрез министъра няма определено задължение да осигурява финансиране за компенсиране на разходите за изпълнение на публичните дейности и услуги по основния предмет на дейност на това ДП, такова

	правомощие е предоставено на председателя на ССА по негова преценка и в такъв случай – през бюджета на ССА. Тук е приложимо правилото на Насоките, че „*правителствата следва да опростят и уеднаквят правните форми, под които функционират държавните предприятия. Техните оперативни практики следва да следват общоприетите корпоративни норми*“. Предприятието е правоприемник от 2018 г. на 16 дотогава самостоятелни ДП, получили този си статут през 2008 г. НП НПЦ, включително чрез своите праводатели, никога не е било със статут на корпоративен търговец. Предприятието е юридически обособено лице по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ. Понастоящем има основание този подход да бъде ревизиран и при наличие на предпоставките - да се извърши съответно преобразуване/реорганизация в бюджетна структура, както е предложено от принципала.
III. Държавни предприятия на пазара	**III.А**. Със специалния ЗССА е направено известно разграничение между функцията на държавата като собственик и други държавни функции, които могат да повлияят на пазарните условия по отношение на регулирането на пазара и изработването на политики, чрез разделяне на отговорностите за създаване на политики, собственост и пазарно регулиране. Целта е създаване на равни условия за дейност и за избягване на изкривяване на конкуренцията. В Политиката за участието на държавата в публичните предприятия по отношение на разглежданите ДП общо се казва, че „... *група предприятия, които също не осъществяват дейността си на пазарен принцип, са създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, а на определени публични предприятия са възложени задължения за извършване на обществени услуги“*. Това общо определяне е вярно по отношение спецификата на ДП НПЦ, което има преобладаващ научно-изследователски и научно-приложен елемент в своята основна дейност, която е с нетърговски характер, защото не се реализира на икономическия пазар, а в научната сфера. Въпреки че законът ограничава другите дейности да са свързани с дейностите от основния предмет на дейност, но не забранява извършването и на такива, които осигуряват приходи извън научната работа. През последните 5 г. дейността на ДП НПЦ се финансира основно от собствени приходи от дейности и услуги, предоставяни на научни звена, на широк кръг производители и други. Дейността е комбинация от научна и производствена дейност. Научната дейност е видна от чл. 65 от УП на ССА, съгласно който научно-приложната, внедрителската и експериментално-производствената дейност на предприятието се осъществява от научни сътрудници в съответната научна област, а то е първично звено по смисъла на ЗРАСРБ. В годишния доклад за дейността на ДП НПЦ за 2023 г. се съдържа констатацията, че *„Работата по научни задачи и проекти, както и демонстрационните и обучителни мероприятия се изпълнява в пълен обем и се отчита по критериите, заложени от Академията. Поддържането на растителните генетични ресурси, съхранявани по специализираните поделения, се извършва с ограничена финансова подкрепа, поради което съществуването им е силно застрашено. Въпреки изключително трудното финансово състояние на ДП НПЦ, изпълнението на публичните функции и политики, възложени законово, е приоритет, въпреки тяхната финансова невъзвръщаемост.“* **III.Б.** Налично е обстоятелството заинтересованите страни, включително конкурентите – когато има такива, да имат достъп до ефективна правна защита чрез безпристрастни правни, посреднически или арбитражни процедури, когато считат, че правата им са били нарушени, тъй като винаги могат да заведат иск, да подадат жалба, сигнал или по друг допустим начин да предявят правата си и да защитят интересите си. Рестриктивна към трети лица е забраната за откриване на производство по несъстоятелност на ДПНПЦ, което отговаря за задълженията си до размера на предоставеното му имущество. **III.В-III.Е.** Когато ДП изпълняват задължения за обществени услуги, те трябва да бъдат прозрачно и конкретно идентифицирани, което да позволява точното отчитане на разходите и приходите. ДП НПЦ не изпълнява обществени услуги в тесен смисъл. В случая не получава бюджетни субсидии и компенсации, а се самоиздържа, но осигурява информация за изпълнението на дейностите с публичен характер. **III.Ж-III.З.** Предприятието прилага ЗОП, без да има изключения или други отклонения

	както като възложител, когато възлага съответно строителство, доставки или услуги на трети лица[285], които процедури не са многобройни, така и като участник/изпълнител. Тъй като ДП е некапиталово, то принципалът не може да следва поведението на акционер в нужната степен, както и поради законовоустановената компетентност на председателя на ССА за назначаване на членовете на УС, принципалът не може да провежда публични процедури за номиниране на лица за членове на УС и да поставя изисквания за професионални качества и компетентност, а това може да направи председателят на ССА. Предприятието не се ползва от преференциални данъчен, кредитен или други режими, различни от общоприложимите. Тъй като ДП НПЦ е малко предприятие, неговото поведение не оказва особено въздействие на пазара и на конкуренцията.
IV. Справедливо третиране на акционерите и другите инвеститори	Когато ДП са котирани на борсата или по друг начин включват недържавни инвеститори сред своите собственици, държавата и предприятията трябва да признават правата на всички акционери, включително миноритарните и чуждестранните, и да осигурят равнопоставено третиране на акционерите и равен достъп до корпоративна информация. В цялост този принцип не е пряко приложим към ДП НПЦ, тъй като предприятието не е капиталово, държавата е едноличен собственик и няма акционери/съдружници/ инвеститори. Въпреки това в своята дейност ДП НПЦ прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. чрез провеждане на процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, подлежи на данъчно третиране по общия ред и др.п., като едновременно с това има и особени защитни правила и преференции. **IV.А**. Държавата се стреми към пълно прилагане на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление и на всички съответни раздели, когато е едноличен собственик на ДП, като е въвела съответните правила в законодателството и е създала механизми за планиране, отчетност, оценка и контрол на изпълнението, прилагат се правилата за управление, публичност и оповестяване на информацията. Особеност за ДП НПЦ е, че неговата дейност има отношение към правомощията и функциите на академична организация ССА, в която обща структура е обособено звено и което е отчетено от законодателя при неговото създаване. Важно обстоятелство е и че е категоризирано като малко предприятие, което показва, че няма особен административен и управленски капацитет. **IV.Б**. Националните кодекси за корпоративно управление трябва да бъдат спазвани от всички котирани на борсата и от некотираните на борсата ДП, когато е възможно. ДП НПЦ не е с капиталов характер и не се котира на борсата. Не се установява информация дали прилага Националния кодекс за корпоративно управление[286] от 2021 г., одобрен от КФН или съблюдава друг, или има нарочно приет. Не се споменава и дали прилага Кодекса за етично поведение на лицата, заети в държавни предприятия, приет от АППК и оповестен на нейната интернет страница, който е относим към публичните предприятия. Като малко предприятие, неговото поведение не оказва особено въздействие на пазара и на конкуренцията. IV.В. ДП изпълнява цели на публична политика чрез научно-приложна, приложна, експериментално-производствена и други дейности, подпомагащи дейността на Селскостопанска академия. Информация за дейността е публикувана в рубриката „За нас“ на интернет страницата му[287], информацията за него е достъпна за обществеността. В своята дейност предприятието прилага правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. чрез прилагане на процедурите по ЗОП, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, подлежи на данъчно третиране по общия ред и др.п., като едновременно с това има и особени защитни правила, установени със ЗССА, характерни за ДП. В рубриката „За нас“ има информация за органите на управление, бюджет за 2024 г., отчети за касовото изпълнение на бюджета, обяснителни записки и документи за

[285] Информация за обществените поръчки в профила на купувача на ДП НПЦ на интернет страницата му https://dp.agriacad.bg/index.php/profil-na-kupuvacha/op и в ЦАИС-ЕОП https://app.eop.bg/today
[286] https://www.fsc.bg/investitsionna-deynost/normativna-uredba/
[287] https://dp.agriacad.bg/index.php/za-nas/ustrojstvo

	предходни години. В Електронния регистър на публичните предприятия също са публикувани финансови отчети – междинни и годишни. В ТРРЮЛНЦ няма обявени актове по неговата партида, има информация за праводатели и извършеното преди години преобразуване. Сред предоставеното на ДП НПЦ държавно имущество няма обекти - изключителна държавна собственост или значими имоти, или обекти със стратегическо за националната сигурност значение. По специфичната нормативна уредба в УС на ДП НПЦ няма предвидени представители на държавата по право, както и не са предвидени независим/и член/ове. Не принципалът, а председателят на ССА определя членовете на УС, без да е задължен това да бъдат непременно държавни служители/независими лица, няма информация дали са проведени конкурсни процедури и дали има независим член. Дейността на предприятието подлежи на вътрешен и външен финансов контрол, като констатациите на Сметната палата са, че вътрешният финансов контрол е неефективен и не се упражнява в нужната степен, съобразно изискванията и добрите практики. От установените множество нарушения и бележки може да се заключи, че и контролът от страна на ССА и на МЗХ не е особено ефективен и резултатен.
V. Оповестяване, прозрачност и отчетност	Държавните предприятия следва да спазват високи стандарти на прозрачност, отчетност и почтеност и да бъдат подложени на същите висококачествени стандарти за счетоводство, оповестяване, съответствие и одит, както котираните на борсата. **V.А.** Осигурена е публичност на дейността на предприятието, достъпна за всички заинтересовани страни, основно чрез публикуване на информация на неговата интернет страница. Предприятието представя на принципала и председателя на ССА междинни отчети и ГФО. Не се установява обявяването им по общия ред в ТРРЮЛНЦ. ГФО и съставните му части, както и годишен доклад за дейността за 2023 г. има публикуван на интернет страницата на АППК в Електронно-информационната система на публичните предприятия. Тези и други документи са публикувани и на интернет страницата на ДП НПЦ[288] в рубриката „Годишни отчети“. Предприятието подлежи на изискванията за вътрешен одит по Закона за вътрешния одит в публичния сектор и трябва да има звено за вътрешен одит. Предприятието е обект на одит на годишния отчет от страна на Сметната палата, последно такъв е извършен за 2023 г., видно от цитирания по-горе Одитен доклад № 0400109524 за извършен финансов одит на консолидирания годишен финансов отчет на предприятието за 2023 г., в който са констатирани множество нарушения и слабости във вътрешния контрол, който е неефективен. На интернет страницата на предприятието няма публикувана друга информация за спазването на относими изисквания за информираност и оповестяване съгласно ЗПП и ППЗПП, освен посочените финансови отчети и кратка информация за системата на управление и за предмета на дейност, както и изброяване на поделенията. Установява се и че предприятието публикува информация по ЗОП. Явно предприятието изготвя само годишни планове за дейността, няма информация дали изготвя бизнес програми за 3 или 5-г. период, както се изисква от ЗПП. Тъй като ДП НПЦ не е „голямо“ и не предоставя обществени услуги в тесен смисъл, за него не са задължителни приложимите завишени изисквания за разкриване на информация, но следва да спазва тези, които са вменени в случаите, когато на предприятията са възложени задължения за изпълнение на цели на публичната политика съгласно чл. 61, ал. 3, т. 4 - 6 от ППЗПП и др. ДП НПЦ е звено към академична институция – ССА, нейният председател и управителни органи имат определено отношение и компетентности към управлението и дейността на предприятието. Като е поставено в системата на ССА поради наличието на научна дейност и задължението да подпомага ССА, администрирането на това предприятие от страна на министъра на земеделието и храните е опосредено чрез правомощията на председателя на ССА. **V.Б.** ДП НПЦ не е публикувало информация дали прилага системи за управление на риска. **V.В.** В ДП НПЦ се осъществява вътрешен одит по ЗВОПС и има звено за вътрешен одит, което е на пряко подчинение на директора, като в одита на СП има констатации за неефективен вътрешен контрол.

[288] https://dp.agriacad.bg/index.php/za-nas/2019-09-20-08-20-51

	V.Г. По отношение изпълнението на възложената дейност се осъществява външен общ и специализиран контрол, в т.ч. одит на ГФО от СП, като ГФО не подлежи на задължителен независим финансов одит и заверка от регистриран одитор по реда на ЗСч. На сайта на ДП и на АППК са публикувани годишни отчети, в т.ч. за 2023 г. Предприятието подлежи на контрол от АДФИ, НАП и др. контролни институции. Включването му в консолидираната фискална програма налага спазването на финансова дисциплина. **V.Д.** Принципалът на собствеността следва да разработи последователно отчитане на ДП и да публикува ежегодно обобщен доклад за ДП по съществени въпроси. Предприятието изготвя и предоставя на принципала, председателя на ССА и други институции /АППК/ текущи отчети, ГФО и отчети за изпълнение.
VI. Състав и отговорности на Управителните съвети на държавните предприятия	Държавата трябва да гарантира, че съветите на ДП имат необходимите правомощия, компетенции и обективност, за да изпълняват своите функции по стратегическо ръководство, надзор на управлението на риска и мониторинг на управлението. **VI.А**. Предприятието се управлява от 3-членен УС съгласно УП на ССА. Отговорностите на УС на предприятието, свързани с дейността, са определени нормативно, както и функциите и йерархичните връзки с принципала и председателя на ССА, които не участват в УС, и директора, който е член на УС, но и се избира/отстранява от председателя на ССА. УС има необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълнява функциите си на бизнес планиране, макар и с 1-г. план за дейността (чл. 55, ал. 1 от УП на ССА - УС приема стратегии за развитие на експерименталната, демонстративната и производствената дейност, но не се установява информация за такава стратегия). Прави впечатление, че в ЗССА и УП на ССА при определяне на правомощията на УС няма установено задължение да приема изготвения от директора годишен отчет, а отчетът директно се представя от директора на председателя на ССА за съгласуване (чл. 12, ал. 5, т. 4 от ЗССА), което е принципно неправилно „прескачане“ на управителен орган. Това не е в интерес на контрола от страна на УС. Контролът за правилно изпълнение от УС на възложените му функции е на принципала, председателя на ССА и АППК съобразно техните компетенции. **VI.Б.** Членовете на УС и директора имат правни отговорности, определени за всеки от тях в УС на ССА и по-конкретно в сключения договор за управление с председателя на ССА, приложими към тях са законодателството и въведените механизми за избягване на конфликти на интереси. **VI.В.** Предприятието е категоризирано като „малко“, но изпълнява възложени му публични политики и дейности, поради което е препоръчително да бъдат приложими правилата на ЗПП относно изискванията към членовете на УС, мандат, основанията за избор и предсрочно прекратяване, да се прилагат определени критерии и изисквания за образование, квалификация и за включване на независим член, вкл. председателят да е независим, да бъдат определяни чрез процедура за номиниране и избор, предвидена със ЗПП. Важна е ролята на УС при изготвяне и изпълнение на бизнес програмите и тяхното отчитане, като тези изисквания на ЗПП няма информация дали са въведени за ДП НПЦ. Към момента няма систематизирана публична информация за ясен мандат и крайна отговорност за резултатите на УС. Каза се по-горе за липсата на предвидено в ЗССА и правилника правомощие на УС да приема изготвения от директора годишен отчет, който директно се представя от директора на председателя на ССА за съгласуване (чл. 12, ал. 5, т. 4 от ЗССА), което не е в интерес на упражняването на контрол от страна на УС. **VI.Г.** УС е 3-членен съгласно специалния закон, където няма изискване за включване на независим член и изискванията/забраните към членовете не съответстват на ЗПП. **VI.Д**. За членовете на УС има изрични забрани да извършват от свое или от чуждо име дейност, конкурентна на извършваната от предприятието - от свое или от чуждо име извършват търговски сделки и да са съдружници в събирателни и командитни дружества и в дружества с ограничена отговорност, когато са със сходна на ДП НПЦ дейност. Отново се установява отклонение на специалната уредба относно изискванията към членовете на УС, основанията за избор и предсрочно прекратяване, прилагане на критерии и изисквания за образование, квалификация, включване на независим член съгласно определеното в ЗПП. **VI.Е.** След приемането на ЗПП няма информация дали се провеждат процедури по номиниране на независим член/членове.

	VI.Ж-VI.Й. Няма задължение за включване в състава на УС на служители, няма и изрична забрана, освен по отношение на директора, който не може да бъде лице, което работи по трудов договор или по служебно правоотношение. Няма информация за създадени комитети в помощ на УС, освен помощен орган - съвет на директорите, който се състои от директорите на специализираните поделения (съгласно чл. 58, ал. 1 от УП на ССА), който съвет обсъжда важни въпроси от дейността на предприятието и чиято дейност способства за професионалното управление и автономност на предприятието, и по-широк кръг на информираност.
VII. Държавни предприятия и устойчивост	С направеното през 2024 г. преразглеждане на Насоките е добавен акцент – да допринасят за устойчивостта и дългосрочното създаване на стойност на държавните предприятия. Тъй като това е нов принцип, очакванията са той да бъде подходящо имплементиран в националното законодателство чрез допълнение на ЗПП и/или ППЗПП, за да се насочи, унифицира и улесни неговото правилно разбиране и прилагане. Това се потвърждава от анотацията към глава VII - когато държавата има цели за устойчивост, тя като собственик „*следва да определи конкретни и амбициозни, свързани с устойчивостта очаквания за ДП, включително относно ролята на управителния съвет, оповестяването и прозрачността и отговорното бизнес поведение. Политиката на собственост следва изцяло да отчита отговорностите на ДП спрямо заинтересованите страни*“. Това включва идентифицирането на нововъзникващите рискове и използването на възможностите за подобряване на устойчивостта на неочаквани сътресения чрез приемането на по-устойчиви и издръжливи политики, стратегии и цялостни практики. Очакванията са ДП също да могат да играят решаваща роля за насърчаване на устойчивото развитие и улесняване на справедлив преход, включително чрез предоставяне или финансиране на нисковъглеродни алтернативи, да се придържат към стандарти за отговорно бизнес поведение, за да се справят, избегнат или смекчат всяко потенциално вредно въздействие върху околната среда и обществото.

V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП НПЦ

От направения анализ на ДП НПЦ се установява дейност с повече характер на публични функции и политики, защото в изпълнение на основния си предмет на дейност предприятието извършва експериментално-производствена, приложна, научно-приложна дейност и работа в областта на растениевъдството, животновъдството, опазване на почвените ресурси, на растителния и животинския генофонд; изпитване и внедряване на нови сортове, линии, хибриди растения, нови породи и хибриди селскостопански животни; разработване и изпълнение на научни, приложни и внедрителски проекти, самостоятелно или съвместно с научните институти и научните центрове от ССА; участие по проекти и програми в областта на аграрния сектор и храните с национално, регионално и международно значение, в което преобладава неикономическия, а научен подход. Изрично в нормативната уредба е определено, че възпроизводството и опазването на националните генетични ресурси в растениевъдството, животновъдството, рибарството и аквакултурите, организиране на демонстрационни прояви, свързани с популяризиране на продуктите на ССА е изпълнение на публични функции – чл. 67 от УП на ССА.

Предприятието извършва и дейности с икономически характер, от чиито постъпления финансира неприходоносната научна и научно-експериментална дейност и опазването на генетичните ресурси, както и за неговата издръжка, за да не е в тежест на бюджета.

За извършване на дейността си ДП НПЦ ползва предоставено му държавно имущество, чрез което извършва научните и стопански дейности.

В резюме се правят следните заключения относно характера на дейността на ДП НПЦ:

- Част от дейността на ДП НПЦ отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като включва предлагане на стоки или услуги на даден пазар и би могла да бъде извършвана от капиталово търговско дружество на пазарен принцип и с цел печалба, но получените приходи от тази дейност се разходват за финансиране на научната дейност, която не реализира приходи и която като значение и обем е преобладаваща в общия обем на дейностите.
- От създаването си ДП НПЦ функционира като икономически обособено лице по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ и е част от консолидираната фискална програма
- На ДП НПЦ със закон са възложени дейности в изпълнение на публична политика в отрасъл „Земеделие“ съчетано с научна и научно-приложна дейност. За изпълнението на тези дейности в обществен интерес предприятието не получава преки компенсации от държавата, а отчита, че изпълнява публичните политики със собствени средства, които счита за недостатъчни и ограничаващи възможностите за повече научна дейност;
- Предприятието е категоризирано като „малко“, но като изпълняващо публични политики не спазва част от относимите изисквания на ЗПП и ППЗПП към публичните предприятия, включително поради различна уредба в специалния закон, която не е синхронизирана с тази на ЗПП, и неприлагане в нужната степен на ЗПП в случаите, когато специалният закон не е уредил изрично нещо друго;
- Със чл. 13 от ЗССА, с цел защита на извършващото публични дейности предприятие и предоставеното му за управление държавно имущество, са въведени изключения от общия ред и някои забрани, като: за предприятието не може да се открива производство по несъстоятелност, то не може да учредява ипотеки и залози върху предоставеното му за управление имущество и същото не може да служи за обезпечаване задължения на трети лица; не може да участва в търговски дружества, както и да създава такива; не подлежи на приватизация, а дейността и имуществото му не могат да бъдат обект на концесия, които са непазарен подход и част от тях са за ненарушаване на конкуренцията, макар предприятието да е малко и да няма осезаема пазарна позиция и тежест.

Следователно, предприятието е създадено със специален закон под тази правна форма поради възложени му публични функции и политики, пряко предоставено за управление държавно имущество и акцент научна и научно-приложна дейност. Създадени са ограничения, забрани и защити с непазарен характер, в резултат на което **се отчита преобладаващ нетърговски характер и непазарно поведение, а търговските дейности са доминирани от изпълнението на публични функции и политики**.

VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП НПЦ

1. Представяне на становището на принципала

В АППК е получено писмо от МЗХ с изх. № 12-1883 от 31.03.2025 г. с представяне на актуална информация за държавните предприятия от ресора на Министерството на

земеделието и храните, в т. III от което е представена такава за ДП НПЦ, създадено със ЗССА към Селскостопанската академия. В писмото се реферира към информация, изготвена от директора на ДП НПЦ и представена в приложение, като се изразява следното становище: *„Позицията на Министерството на земеделието и храните относно това специфично предприятие е то* ***да бъде преобразувано в бюджетно предприятие/ бюджетна организация****, тъй като съгласно чл. 9, ал. 2 от Закона за селскостопанската академия, държавно предприятие „Научно-производствен център“* ***е създадено и функционира като икономически обособено лице по чл. 13, ал. 4 от Закона за публичните финанси*** *и е част от консолидираната фискална програма на Министерството на земеделието и храните.*

2. Заключение и предложение за преобразуване на ДП НПЦ

От извършения анализ на статута и дейността на ДП НПЦ съгласно относимата нормативна уредба, предоставената информация, публичнодостъпните и допълнително установени документи и данни, от правна и финансово-икономическа страна се установяват следните основни обстоятелства:

- ДП НПЦ е звено от структурата на Селскостопанската академия, която е национална автономна бюджетна организация към министъра на земеделието и храните за научни изследвания, научно-приложна, иновативна и образователна дейност в областта на земеделието и храните и осъществява дейността си в рамките на държавната аграрна политика в съответствие с общата селскостопанска политика на ЕС;
- Предприятието е свързано с публични политики като неадминистративен инструмент на министъра на земеделието и храните, който провежда политиката на държавата в областта на експерименталната и производствената дейност в тази област; то е част от консолидираната фискална програма;
- Предприятието съчетава научната и научно-приложна дейност със стопанска, от чиито приходи финансира изпълнението на публичните функции и политики;
- Предприятието е категоризирано като „малко“ и се управлява от 3-членен колективен управителен орган - УС, за определянето на членовете на който, освен на директора и директорите на специализираните поделения, няма критерии, свързани с професионална компетентност и образование, няма информация за начина на определяне, за независим член и др. съобразно правилата на ЗПП, не се прилагат и други относими към публичните предприятия правила.

Следователно, дейността на ДП НПЦ по начина, по който е определена към момента със специалния закон**, не е предимно икономическа дейност, която може да се осъществява от частен или друг оператор с цел печалба, ако бъдат запазени въведените ограничения и рестрикции. На основание § 2, ал. 3 от ПЗР на ЗПП предприятието не следва да бъде преобразувано в капиталово търговско дружество.**

Като се има предвид обоснованото становище на министъра на земеделието и храните и установеното в този анализ наличие на повече публични функции и политики, и ако

трябва да бъде променена правната форма държавно предприятие в друг вид субект, по-подходящо е **да бъде да бъде реорганизирано в административна бюджетна организация**.

За целта следва да бъдат планирани, подготвени и реализирани съответни стъпки, включително и изменение на специалния ЗССА, с който е създадено като ДП, което е от компетентност на Народното събрание, както и на други нормативни актове, в които има позоваване на действащия му понастоящем статут, за което следва да се предвиди необходимото технологично време.

Б.11-16. ШЕСТ ДЪРЖАВНИ ПРЕДПРИЯТИЯ ПО ЗАКОНА ЗА ГОРИТЕ

I. ФАКТИ И ОБСТОЯТЕЛСТВА

С чл. 163, ал. 1 и 2 от Закона за горите (ЗГ)[289] са създадени и с последващите разпоредби – общо уредени шест юридически лица, всяко от които със статут на държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, за управление на горските територии - държавна собственост, които не са предоставени на ведомства или юридически лица. В Приложение № 1 към чл. 163, ал. 1 от ЗГ са посочени:

1) Северозападно държавно предприятие (СЗДП);
2) Северноцентрално държавно предприятие (СЦДП);
3) Североизточно държавно предприятие (СИДП);
4) Югозападно държавно предприятие (ЮЗДП);
5) Южноцентрално държавно предприятие (ЮЦДП);
6) Югоизточно държавно предприятие (ЮИДП).

Тъй като относимата нормативна уредба и основните обстоятелства и факти с правно значение са общи или еднакви за всичките шест ДП, те са разгледани заедно при общо приложимото към тях. Различните данни и обстоятелства, индивидуализиращи всяко като самостоятелен правен субект или с индивидуално значение, както и финансово-икономическата информация, са представени с посочване на съответното ДП, включително в систематизиран вид поради големия обем данни.

1. Актуално състояние

Вписването на шестте ДП е извършено в търговския регистър през м. юни-юли 2011 г., където за всяко от тях е създадена отделна партида за вписване и обявяване, съответно са отразени последващи промени през годините основно в персоналния състав на органите за управление и обявявани актове - ГФО и др.

В следващата таблица са представени систематизирано основните характеристики на всяко ДП поотделно съгласно отразеното в неговото актуално състояние по съответната партида в ТРРЮЛНЦ към 31.03.2025 г.

Таблица 11-16.1. Актуално състояние на шестте ДП по чл. 163 от ЗГ

Седалище и адрес на управление	Предмет на дейност[290]	Управителен съвет	Представляващ	Стойност на имуществото [291]
СЕВЕРОЗАПАДНО ДП, ЕИК 201617476				
Област	1.изпълнение на горскостопанските планове за	3-членен УС в	Ваня Благоева	8 011

[289] Обн., ДВ, бр. 19 от 8 март 2011 г., с последващите изменения и допълнения

[290] Съгласно чл. 165, ал. 1 от ЗГ шестте ДП имат еднакъв предмет на дейност, определен със закона, въпреки че във вписанията по регистрация се установяват малки различия. Във вписаните предмети е добавена и възможността по чл. 165, ал. 2 от ЗГ - да осъществяват „*и други дейности, незабранени от закона, както и такива, възложени им от министъра на земеделието и храните или въз основа на договор“*.

[291] Посочените тук стойности са по ред 25а „Стойност на имуществото, предоставено от държавата или общината“ от общия статус на съответното ДП в ТРРЮЛНЦ.

Враца, гр. Враца, п.к. 3000, бул. Хр. Ботев, № 2, ет. 3	горските територии-държавна собственост; 2. Изпълнение на ловностопанските планове в държавните ловни стопанства и в държавните горски стопанства; 3. изпълнение на поддържащи и/или възстановителни дейности в горски територии - държавна собственост, предвидени в планове за управление на защитени територии; 4. организиране и провеждане на мероприятия по защита на горските територии-държавна собственост; 5. организиране и провеждане на противоерозионни мероприятия; 6. поддържане разнообразието на еко системите и опазване на биологичното разнообразие в тях; 7. организиране и възлагане на проектирането и строителството в горите и земите в горските територии-държавна собственост; 8. създаване на нови гори върху земеделски територии; 9. опазване на горските територии-държавна собственост; 10. предоставяне и извършване на обществени услуги; 11. могат да осъществяват и дейности, незабранени от закона, както и такива възложени им от министъра на земеделието и храните или въз основа на договор. Група по НКИД: 02.20; Клас по НКИД: Дърводобив	състав: Ваня Благоева Каменова /мандат 5 г., считано от деня, следващ датата на заповедта за назначаване/, Диана Иванова Иванчева /мандат 5 г., считано от 21.12.2023 г./, Мариета Цветанова Господинова /мандат 5 г., считано от 29.10.2024 г./	Каменова	хил. лв.
СЕВЕРНОЦЕНТРАЛНО ДП, ЕИК 201616805				
Област Габрово, гр. Габрово, п.к. 5300, ул. „Бодра смяна“, № 3	Изпълнение на горскостопанските планове за горските територии - държавна собственост; изпълнение на ловностопанските планове в държавните ловни стопанства и в държавните горски стопанства; изпълнение на поддържащи и/ или възстановителни дейности в горски територии - държавна собственост, предвидени в планове за управление на защитени територии; организиране и провеждане на мероприятия по защита на горските територии – държавна собственост; организиране и провеждане на противоерозионни мероприятия; поддържане разнообразието на екосистемите и опазване на биологичното разнообразие в тях; организиране и възлагане на проектирането и строителството в горите и земите в горските територии - държавна собственост - създаване на нови гори върху земеделски територии; опазване на горските територии - държавна собственост; предоставяне и извършване на обществени услуги, а също така и да осъществяват и други дейности, незабранени от закона, както и такива, възложени им от министъра на земеделието и храните или въз основа на договор. Клас по НКИД: горско и ловно стопанство	3-членен УС в състав: Иван Косев Недков, Георги Георгиев Костов, Искрен Маринов Йотов Начин, по който се определя мандатът: съгласно договорите за управление на членовете на УС	Иван Косев Недков	10 157 018 лв.
СЕВЕРОИЗТОЧНО ДП, ЕИК 201617412				
Област Шумен, гр. Шумен, п.к. 9700, ул. „Петра“, № 1	Изпълнение на горскостопанските планове за горските територии - държавна собственост; изпълнение на ловностопанските планове в държавните ловни стопанства и в държавните горски стопанства; изпълнение на поддържащи и/или възстановителни дейности в горски територии - държавна собственост,	3-членен УС в състав: Ивелин Цветанов Тодоров, Илтер Бейзатов Садъков, Мирена Ванева	Ивелин Цветанов Тодоров Начин на представляване: съгласно чл.169, ал.2 от ЗГ, чл.7 от	8 456 хил. лв.

	предвидени в планове за управление на защитени територии; организиране и провеждане на мероприятия по защита на горските територии - държавна собственост; организиране и провеждане на противоерозионни мероприятия; поддържане разнообразието на екосистемите и опазване на биологичното разнообразие в тях; организиране и възлагане на проектирането и строителството в горите и земите в горските територии - държавна собственост; създаване на нови гори върху земеделски територии; опазване на горските територии - държавна собственост; предоставяне и извършване на обществени услуги; други дейности, незабранени от закона, както и такива възложени от министъра на земеделието и храните или въз основа на договор. Клас по НКИД*: няма посочен*	Татарджийска Начин, по който се определя мандатът: съгласно чл.169, ал.1 и чл.2 и чл.171 от Закона за горите	Правилника за организацията и дейността на СИДП ДП Шумен	
ЮГОЗАПАДНО ДП, ЕИК 201627506				
Област Благоевград, гр. Благоевград, п.к. 2700, ул. „Зора“, №18	1. Изпълнение на горскостопански планове за горските територии - държавна собственост; 2. Изпълнение на ловностопански планове в държавните ловни стопанства и в държавните горски стопанства; 3. Изпълнение на поддържащи и/или възстановителни дейности в горски територии - държавна собственост, предвидени в планове за управление на защитени територии; 4. Организиране и провеждане на мероприятия по защита на горските територии - държавна собственост; 5. Организиране и провеждане на противоерозионни мероприятия; 6. Поддържане разнообразието на екосистемите и опазване на биологичното разнообразие в тях; 7. Организиране и възлагане на проектирането и строителството в горите и земите в горските територии - държавна собственост; 8. Създаване на нови гори върху земеделски територии; 9. Опазване на горските територии - държавна собственост; 10. Предоставяне и извършване на обществени услуги; 11. Други дейности, незабранени от закона, както и такива, възложени на държавното предприятие от министъра на земеделието и храните или въз основа на договор. Клас по НКИД*: няма вписан*	3-членен УС в състав: Валентин Костадинов Чамбов, Иван Николов Чалъков, Спас Петров Попадиин Начин, по който се определя мандатът: съгласно Закона за горите	Валентин Костадинов Чамбов	21 033 811 лв.
ЮГОИЗТОЧНО ДП, ЕИК 201617654				
Област Сливен, гр. Сливен, п.к. 8800, ул. „Орешак“, №15А	Изпълнение на горскостопански планове за горски територии - държавна собственост; изпълнение на ловностопан ските планове в държавните ловни стопанства и в държавните горски стопанства; изпълнение на поддържащи и/или възстановителни дейности в горски територии-държавна собственост, предвидени в планове за управление на защитени територии; организиране и провеждане на мероприятия по защита на горските територии - държавна	3-членен УС в състав: Димчо Динев Радев, Недялко Иванов Недялков, Валентин Ганчев Тотев Начин, по който	Димчо Динев Радев	17 147 хил. лв.

	собственост; организиране и провеждане на противоерозионни мероприятия; поддържане разнообразието на екосистемите и опазване на биологичното разнообразия в тях; организиране и възлагане на проектирането и строителството в горите и земите в горските територии - държавна собственост; създаване на нови гори върху земеделски територии; опазване на горските територии - държавна собственост; предоставяне и извършване на обществени услуги, както и осъществяване на други дейности, незабранени от закон, както и такива, възложени от министъра на земеделието и храните или въз основа на договор - чл. 165, ал. 1 и 2 от Закона за горите Клас по НКИД: *няма вписан*	се определя мандатът: съгласно Закона за горите		
ЮЖНОЦЕНТРАЛНО ДП, ЕИК 201619580				
Област Смолян, гр. Смолян, п.к. 4700, ул. „Полк. Дичо Петров“, №1 А	Изпълнение на горскостопанските планове за горските територии - държавна собственост; изпълнение на ловностопанските планове в държавните ловни стопанства и в държавните горски стопанства; изпълнение на поддържащи и/или възстановителни дейности в горски територии - държавна собственост, предвидени в планове за управление на защитени територии; организиране и провеждане на мероприятия по защита на горските територии - държавна собственост; организиране и провеждане на противоерозионни мероприятия; поддържане разнообразието на екосистемите и опазване на биологичното разнообразия в тях; организиране и възлагане на проектирането и строителството в горите и земите в горските територии - държавна собственост; създаване на нови гори върху земеделски територии; опазване на горските територии - държавна собственост; предоставяне и извършване на обществени услуги, както и осъществяване на други дейности, незабранени от закон, както и такива, възложени от министъра на земеделието и храните или въз основа на договор - чл. 165, ал. 1 и 2 от Закона за горите. Клас по НКИД: *няма вписан*	3-членен УС в състав: Здравко Димитров Бакалов, Венцислав Митков Чолаков, Иван Дивизиев Дивизиев Начин, по който се определя мандатът: 5 г., считани от деня, следващ датата на издаване на заповедта за назначаване	Здравко Димитров Бакалов	23 730 х. лв.

2. Основни характеристики

Правна форма и статут

Шестте ДП са създадени едновременно с чл. 163 от ЗГ като юридически лица със статут на държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, съгласно приложение № 1 към закона, където са изброени поименно. Важна отличителна характеристика за всяко от тях е извършването на дейност само в определения район със заповед на министъра на земеделието и храните. Образуваните шест ДП са правоприемници на активите и пасивите, както и на архива на съответните държавни ловни стопанства (ДЛС) по приложение № 2, т. 1 - 25 от Закона за лова и опазване на дивеча (ЗЛОД), както и на

съществуващите към деня на влизане в сила на ЗГ държавни горски стопанства (ДГС), съгласно § 9, ал. 2 от ПЗР на ЗГ, а дотогава съществувалите ДЛС и ДГС стават териториални поделения на новообразуваните шест ДП. Следва да се отбележи, че посочените праводатели също са били със статут на ДП, създадени с предходния ЗГ (отм.) и със ЗЛОД, като с приемането на ЗГ се извършва тяхното обединяване и от над 160 отделни ДП стават шест с регионална компетентност.

Най-общо целта на тяхното създаване е да изпълняват дейностите по управление на горските територии - държавна собственост, които не са предоставени на ведомства или юридически лица.

Законовата уредба за устройството и дейността на всяко от посочените ДП е доразвита в отделни правилници за организацията и дейността (ПОД). Правилниците са утвърдени със заповеди на министъра на земеделието, храните и горите (МЗХГ), понастоящем МЗХ, повечето актуализирани през 2017 - 2019 г. и налични като обявени по партидите на предприятията в ТРРЮЛНЦ. За разлика от съответните устройствени правилници на други ДП, правилниците на ДП по чл. 163 от ЗГ не са нормативни актове, а приети от принципала в качеството му на едноличен собственик на съответното предприятие.

Пет от шестте ДП са категоризирани по чл. 19 от ЗСч като „голямо“, а СЗДП е категоризирано като „средно“.

Управление

Органите на управление на ДП съгласно чл. 167 от ЗГ са:

1. министърът на земеделието и храните;

2. управителният съвет (УС) – 3-членен, вкл. директора, с 5-г. срок на договорите за управление.

Актуалните състави на УС на всяко ДП са посочени в таблица 1 по-горе.

Компетентностите на министъра са определени неизчерпателно в чл. 168 от ЗГ и включват: упражнява правата на собственост на държавата в ДП; определя седалищата на държавните предприятия; назначава и освобождава членовете на УС; утвърждава правилници за организацията и дейността, и годишните финансови планове; взема решения за разпределение на печалбата и за покриване на загубата, и за изразходване на средствата по фондовете, създавани и управлявани от ДП; одобрява ГФО и/или годишните доклади за дейността; взема решения за учредяване на вещни права и ипотеки и съгласува искания за отдаване под наем на имоти, които не са горски територии; одобрява искания за ползване на кредити; взема решения за създаване и за закриване на ТП и за определяне на техния район на дейност и седалище, и др.

Компетентностите на УС са определени неизчерпателно в чл. 170 от ЗГ и включват: приема годишния финансов план и го предлага на министъра за утвърждаване; приема годишния финансов план на ТП; приема структурата и щата; определя регистриран одитор; предлага на министъра да вземе решение по въпросите от негова компетентност; приема годишен доклад за дейността и ГФО и ги предлага на министъра за одобряване и др.

Директорът на ДП не е самостоятелен орган на управление, но има определени компетентности (чл. 172, ал. 1 от ЗГ), като: представлява ДП, ръководи цялостната му дейност, утвърждава финансовите планове на ТП, отчита се за своята дейност пред УС, носи отговорност и упражнява контрол по спазването на нормативните актове, финансовата дисциплина и опазване имуществото на ДП и на неговите ТП и др.

Изисквания към членовете на УС и основания за предсрочно прекратяване на договор за управление

Не може да бъде член на УС лице, което е осъждано за престъпление от общ характер, което е съпруг или роднина по права, по съребрена линия или по сватовство до трета степен включително с друг член на УС (чл. 169, ал. 3 от ЗГ). С отделните правилници за организацията и дейността за директорите на ДП е предвидена забрана да са в трудови правоотношения с предприятието или с други работодатели, вкл. извършване на работа извън възложената с договора за управление.

Основанията за предсрочно прекратяване на договор за управление са определени в чл. 169, ал. 9 от ЗГ и са:

- когато не отговаря на изискванията на ал. 3;
- при нарушение на условията, предвидени в договора за управление;
- при подаване на писмено заявление за освобождаване;
- при наличие на други основания, предвидени в договора за управление.

Установява се, че така определените изисквания към лицата, които могат да са членове на УС се различават съществено от определените в чл. 20 от ЗПП, но през последните години на практика се прилагат и изискванията на ЗПП. Различни са и основанията за предсрочно прекратяване на договорите за управление в специалния закон в сравнение с определените в ЗПП и ППЗПП.

Организационна структура

Всяко от шестте ДП е с двустепенна структура, която включва:

1. централно управление (ЦУ);
2. териториални поделения (ТП) - ДГС и ДЛС.

Районът на дейност на всяко ДГС и ДЛС се определя съгласно наредба на министъра на земеделието и храните.

Имущество

За осъществяване на дейността на съответното ДП държавата му предоставя за ползване и управление имущество - държавна собственост, което се състои от имущество, предоставено от МС, от министъра на земеделието и храните, от международни институции, местни и чуждестранни физически, юридически лица и други организации, както и от имущество, придобито в резултат на дейността на ДП (чл. 166 от ЗГ). Имуществото, придобито в резултат на дейността на ДП, е частна държавна собственост.

Предоставеното за управление на шестте ДП имущество общо е изключително ценен природен и стопански ресурс, включващ горски територии – държавна собственост, в

размер на 2 890 000 ха, оценени на стойност над 70 милиарда лева, от които 27 милиарда лева стойност само на земята, и приблизителна стойност от 43 милиарда лева на дървесния запас. Предвид факта, че предприятията управляват национално значим ресурс, тяхната дейност е от стратегическо значение за целия горски сектор и не само - изпълняваните от тях социални и екологичните функции са продиктувани от европейски и национални стратегии и нормативни актове, което подчертава тяхната важност и значимост за Република България, но и с наднационално значение.

Ограничения за дейността на ДП и към трети лица

За разглежданите ДП по чл. 163 от ЗГ са въведени забрани и ограничения в чл. 166 от ЗГ, съгласно които те: не могат да учредяват ипотеки и залози върху горските територии, предоставени им за управление; тяхното имущество, както и предоставените им за управление горски територии, не могат да служат за обезпечаване задължения на трети лица; не могат да участват в търговски дружества, както и да създават такива; отговарят за задълженията си до размера на имуществото, придобито в резултат на дейността им, което е частна държавна собственост; не могат да бъдат равнопоставени участници в процедури по ЗОП, които са с предмет инвентаризация, изработване и изпълнение на горскостопански планове и програми (по аргумент от чл. 166, ал. 7 от ЗГ).

Предвидени са и ограничения, които са насочени не към предприятията, а към трети лица и са по-скоро преференция за ДП: срещу ДП не може да се открива производство по несъстоятелност; ДП не подлежат на приватизация[292]; дейността на предприятията, както и тяхното имущество, не могат да бъдат обект на концесия по смисъла на Закона за концесиите.

Контрол

Във всяко от шестте ДП се осъществява текущ и периодичен контрол на няколко нива.

Основен контрол се осъществява в йерархичната зависимост на органите на управление, като директорът контролира цялостната дейност на ДП и неговите ТП и отговаря пред УС, съответно УС контролира дейността на директора и отговаря пред принципала. В предприятията са създадени звена за вътрешен одит съгласно чл. 12, ал. 2, т. 8 от ЗВОПС, които са в техните ЦУ и са на пряко подчинени на директора, въпреки че това не е уредено изрично в специалния закон и в съответния правилник.

Външният контрол се осъществява от няколко външни институции – одит на ГФО от независим одитор, одити и проверки от Сметна палата[293], АДФИ, НАП, както и контрол от секторния регулатор Изпълнителната агенция по горите (ИАГ).

---

[292] В Списъка на търговските дружества с повече от 50 на сто държавно участие в капитала или обособени части от тях - приложение 1 към чл. 3, ал. 1 от ЗПСК в раздел III (МЗХП) през 2011 г. изрично са включени и шестте ДП, изброени под т. 14-19.

[293] Установява се само една проверка, извършена от Сметна палата – Одитен доклад № № 0400022912 за одит на ЮЗДП за периода 2011-2012 г., който период е доста отдавна и констатациите не са актуални, поради което не се представя подробно. Одитният доклад и доклад за проверка на изпълнението на препоръките по одитния доклад са публично достъпни на интернет страницата на СП https://www.bulnao.government.bg/bg/

II. НОРМАТИВНА УРЕДБА

1. Общо представяне на Закона за горите

Водещо значение за създаването, устройството и дейността на анализираните тук ДП има специалният Закон за горите[294] от 2011 г., отменил предходно действалия ЗГ. Предметът на закона урежда обществените отношения, свързани с опазването, стопанисването и ползването на горските територии в страната с цел гарантиране на многофункционално и устойчиво управление на горските екосистеми. Законът декларира изрично (чл. 3, ал. 2), че дейностите в горските територии се извършват по начин, който не води до увреждане на растителните и животински видове и техните местообитания, почвите, водните обекти и елементите на техническата инфраструктура.

Институционалната рамка на закона включва:

- министъра на земеделието и храните с редица правомощия, вкл.: предлага на МС приемането на Национална стратегия за развитие на горския сектор, одобрява програмни документи, приема подзаконови нормативни актове, издава административни актове и извършва други действия от негова компетентност, включително при упражняване на правата му като орган на управление на ДП по чл. 163 от ЗГ;
- изпълнителния директор на ИАГ, който разработва стратегическия план за развитие на горския сектор и упражнява редица контролни и други правомощия.

За пояснение на концепцията на закона, свързана със статута и дейността на разглежданите ДП, в мотивите към законопроекта за горите е съобразено, че към 2011 г. в условията на действащата пазарна икономика над 90 % от дейностите се извършват от недържавни субекти. За преодоляване на установените слабости и проблеми на дотогавашния закон, с разработения законопроект се създава възможност за решаване на възникналите проблеми чрез:

- разделяне на контрола и обществените функции от стопанските дейности в горите; създаване на независими държавни органи за контрол на всички гори; равнопоставеност на различните видове собственост;
- преструктуриране на сектора и обособяване, от една страна, на държавна горска администрация с контролни функции в лицето на ИАГ, нейните структури и специализирани териториални звена, а - от друга страна - създаване на държавни горски предприятия, които осъществяват стопанската дейност в отрасъла.

2. Дейности, функции и финансиране на ДП по чл. 163 от ЗГ

<u>Дейност и функции</u>

Извършваните от ДП дейности са нормативно установени със ЗГ (чл. 165, ал. 1 и 2, чл. 13, ал. 7, чл. 43, ал. 1, чл. 44, ал. 2, чл. 47, ал. 3 и 4, чл. 69, ал. 3, чл. 80, ал. 4, чл. 100, чл. 110, чл. 111, чл. 116, чл. 116б, чл. 120, чл. 131, ал. 3, чл. 187, ал. 3, чл. 188, ал. 1, т. 1, чл.

[294] Обн., ДВ, бр. 19 от 2011 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 67 от 2024 г.

274, ал. 1, т. 2), както и други закони като ЗЛОД, Закона за защитените територии, Закона за опазване на биологичното разнообразие, Закона за лечебните растения и други, имащи отношение към тяхната дейност.

Важна част от управлението на държавните горски територии и една от най-важните функции на ДП по ЗГ е изпълнението на планираните мероприятия в 10-годишните горскостопански планове за държавните гори и плановете за опазване на горите от пожари, които съдържат дейности като:

- дейности по създаване на гори - събиране, добив и производство на горски репродуктивни материали; подготовка на почвата и засаждане/засяване на горски репродуктивни материали и ограждане; попълване, отглеждане, инвентаризация на културите; подпомагане на естественото възобновяване;
- защитата на горските територии срещу ерозия и порои;
- провеждане на сечи за възобновяване, отглеждане и подобряване състоянието на горите и за постигане на целите, заложени в горскостопанските планове;
- възлагане добива и продажбата на дървесина, добита от горските територии – държавна собственост, управлявани от тях;
- ползване на недървесни горски продукти и др.

За създаването, отглеждането и поддържането на здрави, устойчиви и високо продуктивни гори предприятията извършват оценка на здравословното им състояние, провеждат профилактични и карантинни мероприятия, борба с вредители, болести и други повреди.

Предприятията планират, изпълняват и поддържат мерки и мероприятия за защита на горските територии от пожари за своя сметка, като участват активно в гасенето на горски пожари независимо от собствеността на горите и на пожари в земеделски територии в непосредствена близост до горските. Те изпълняват и предвидените в ловностопанските планове дейности по създаване и поддържане на фуражна база, разселване на дивеч и риба, подхранване на дивеча, фермерно производство на дивеч, строеж и поддръжка на биотехнически съоръжения и др.

Посочените горскостопански и ловностопански дейности могат да бъдат осъществявани както чрез възлагането им по ЗОП или Наредбата за условията и реда за възлагане изпълнението на дейности в горските територии – държавна и общинска собственост, и за ползването на дървесина и недървесни горски продукти[295], така и самостоятелно от съответните ТП на ДП със собствени ресурси. ЗГ лимитира единствено самостоятелния добив на дървесина от държавните горски стопанства в размер до 25 % от годишното ползване за съответното ТП. Държавните предприятия могат да сключват дългосрочни договори за възлагане на дейностите по създаване на гори, за възлагане провеждането на сечи без материален добив и/или кастрене за срок до 10 г., както и за добив на дървесина и за продажба на дървесина със срок до 15 г.

С чл. 187 от ЗГ на ДП е вменена особено важна публична функция по опазване на

[295] Приета с ПМС № 316 от 24.11.2011 г., обн., ДВ, бр. 96 от 2011 г., с последващи изменения и допълнения

горските територии - собственост на физически лица, юридически лица и техни обединения, с обща площ до 2 хектара включително. Предприятията организират и финансират действията по предотвратяване и установяване на нарушения на разпоредбите на закона в тази горски територии. Служителите в държавните предприятия и техните ТП, заемащи длъжност, за която се изисква лесовъдско образование, имат правомощия да съставят актове за констатирани нарушения по ЗГ и подзаконовите актове по прилагането му.

С актове на министъра на земеделието и храните в отделни случаи на ДП се възлагат единствено дейности, целящи надграждане на качеството на управление на държавните горски територии и контрол върху дейностите, извършвани в държавните горски територии, като например Заповед № РД49-397/28.11.2019 г. за определяне на срокове за директорите на ДП за предприемане на действия за сертифициране управлението на горските територии – държавна собственост, в териториалния им обхват на дейност.

Освен основния предмет на дейност по чл. 165, ал. 1 от ЗГ, държавните предприятия могат да осъществяват и други дейности, незабранени от закона, както и такива, възложени им от министъра на земеделието и храните или въз основа на договор.

Държавните предприятия могат да кандидатстват по оперативни програми, по международни, национални и регионални търгове и програми, и могат бъдат равнопоставени участници в процедури по ЗОП, с изключение на такива с предмет инвентаризация, изработване и изпълнение на горскостопански планове и програми.

Финансиране

Формирането на средствата за осъществяване на дейността на ДП е от приходите, неизчерпателно посочени в чл. 176 от ЗГ:

1) средствата от: продажба на дървесина, горски репродуктивни материали и недървесни горски продукти, платената цена за извършване на паша в горските територии - държавна собственост; предоставяне на услуги и от сключени договори; продажба и отдаване под наем на недвижими имоти и движими вещи - собственост на ДП или предоставени му за управление; договори за управление на гори - собственост на физически, юридически лица и общини; отдаване под аренда и под наем на горски територии - държавна собственост; продажба на отнети в полза на държавата дървесина, горски репродуктивни материали и недървесни горски продукти, добити от горски територии - държавна собственост;

2) средства за компенсационно залесяване и стойността на дървесината по чл. 57, ал. 3 и чл. 63, ал. 10 от ЗГ;

3) кредити, предоставени на ДП за осъществяване на неговите функции;

4) приходи от портфейлни инвестиции с краткосрочни държавни ценни книжа и облигации;

5) застрахователни обезщетения от застраховано имущество на ДП;

6) обезщетения за обществени екосистемни ползи;

7) дарения, завещания, спонсорство и други, направени в полза на ДП;

8) приходи от европейски и други международни програми;

9) приходи от други дейности, незабранени от закона.

Централните управления на ДП са администратори на: средствата, набрани във фонд „Инвестиции в горите“ и фонд „Резервен“; положителната разлика между приходите и разходите, предвидени във финансовите планове на отделните ТП; средствата от остатъчната печалба след данъчното й облагане; средствата от договори за стопанисване и ползване на дивеча в дивечовъдните участъци по ЗЛОД; приходите по чл. 176, ал. 1 от ЗГ, постъпили в предприятието в резултат на дейността на ЦУ.

Всяко ТП администрира приходите по чл. 176, ал. 1 от ЗГ самостоятелно, като превежда в ЦУ положителната разлика между приходите и разходите, предвидени във финансовия му план, както и средствата, необходими за формиране на фонд „Инвестиции в горите“. Условията и редът за превеждане на средствата от териториалните поделения в ЦУ се определят с правилника за организацията и дейността на съответното ДП (чл. 176, ал. 4 от ЗГ).

Средствата, постъпили в приход на ДП, се разходват за изпълнение на възложените му със закона дейности и мероприятия, предвидени в утвърдения финансов план.

За обезпечаване финансовата стабилност и осигуряване на целеви инвестиции за изпълнение на възложените със закон дейности, всяко от разглежданите ДП формира два фонда (чл. 178 от ЗГ), като:

- фонд „Инвестиции в горите“ се формира от част от продажната цена на дървесината и недървесните горски продукти, добивани от горските територии - държавна собственост, определена с постановление на МС. Средствата на фонда се разходват по решение на министъра на земеделието и храните за залесяване, закупуване на горски територии, проектиране и строителство на горски пътища и транспортна техническа инфраструктура, проектиране и изграждане на технико-укрепителни съоръжения, както и за изпълнение на проекти, съфинансирани от европейски програми. Разходите, направени със средства от този фонд, са данъчно признати разходи;

- фонд „Резервен" се формира от: а) една десета от печалбата след данъчно облагане, която се отделя, докато средствата във фонда достигнат една десета от стойността на активите по баланса на ДП; б) част от преразпределената по решение на МЗХ печалба след данъчно облагане. Средствата му могат да се разходват също по решение на министъра само за покриване на годишната загуба и/или покриване на загуби от предходната година.

<u>Други моменти в зависимост от спецификата</u>

Предприятията по чл. 163 от ЗГ имат относително по-голяма свобода в сравнение с други ДП, тъй като нямат забрани да формират и разпределят печалба или да извършват неограничен кръг дейности, стига да не са забранени със закон. Те могат да сключват договори за съвместна дейност по чл. 9, ал. 12 и сл. от ЗЛОД, както и договори за кредити. Не е забранено ДП да ползва собственото и предоставеното му имуществото за обезпечаване на свои задължения - по аргумент от чл. 166, ал. 5 от ЗГ, забраняващ това само за задължения на трети лица. Не е забранено да участват в други форми на

сдружаване и членство, освен в търговски дружества.

Разглежданите ДП и техните ТП не са подчинени на особени лицензионни и разрешителни режими за извършване на дейностите. Въведен е регистрационен режим по чл. 241, ал. 1 от ЗГ като условие за извършване на дейностите по стопанисване на горски територии, добив на дървесина, инвентаризация на горските територии, изработване на планове и програми за управление и развитие на горски територии, както и издаването на съпровождащите ги документи. Възприето е да се вписват в регистъра не самите търговци и субекти ДП, а техните ТП - ДГС и ДЛС, при условие че самостоятелно извършват дейности в случаите по чл. 165, ал. 4 и 5 от ЗГ. При посещение на интернет страницата на ИАГ не се установява систематизирана информация и единен публичен регистър, а в меню регистри[296] има няколко информационни масива, напр. **за издадени удостоверения за частна лесовъдска практика, където като юридически лица** са вписани множество ДГС и ДЛС.

Контролните функции по чл. 163 от ЗГ в ДГС и ДЛС за горските територии - държавна собственост, изпълнявани от служителите в ДП, са нормативно регламентирани с чл. 274, ал. 1 от ЗГ и чл. 96, ал. 1 от ЗЛОД. Тези служители, както и служителите в ИАГ и в нейните структури, са единствените лица, които могат да съставят актове за установяване на административни нарушения в горски територии държавна собственост, във всички ловностопански райони, по ЗГ, ЗЛОД и по подзаконовите актове по прилагането им.

При проверка на ПМС № 181 от 20 юли 2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност, в раздел I Сектор „Земеделие, производство и безопасност на храните“ няма включени стратегически дейности и/или обекти, които са от значение за националната сигурност, свързани с горите и извършването на дейности с гори.

Директорът, в качеството му на представляващ съответното ДП или ТП, е публичен възложител и прилага ЗОП в случаите, когато възлага строителство, доставки или услуги на други лица, но извън случаите, определени в чл. 17, ал. 2 от ЗОП, а именно за дейности в горски територии за създаване на гори, добив на дървесина и недървесни горски продукти, за които възлагането се осъществява по реда на ЗГ, а не по ЗОП. ДП могат бъдат и равнопоставени участници в процедури по ЗОП, с изключение на такива с предмет инвентаризация, изработване и изпълнение на горскостопански планове и програми.

III. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА

1. Характер на дейността от правна страна

Шестте ДП са създадени през 2011 г., поради което се явяват заварени от ЗПП, респективно към всяко от тях е приложим § 2 от ПЗР на ЗПП. Законът за горите не е сред законите, изменени с ПЗР на ЗПП за привеждане в съответствие с новите правила. Всяко от шестте ДП по чл. 163 от ЗГ е публично предприятие съгласно чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗПП.

Освен представената основна нормативна уредба, за изясняване на характера на

[296] https://new.iag.bg/cgi-bin/RCLP_Index.cgi?type=2

дейността на анализираните ДП от значение са някои основни стратегически и програмни документи, като вниманието е съсредоточено в частите, отнасящи се по-пряко до разглежданите предприятия.

На първо място следва да се посочи Националната стратегия за развитие на горския сектор в Република България за периода 2013-2020 г.[297], приета от МС в края на 2013 г., която е основният и към момента документ, определящ стратегическата рамка на държавната политика за постигане на дългосрочно и устойчиво управление на горския сектор, тъй като все още не е приета такава за следващ период[298]. Без подробно представяне, тук се акцентира на някои моменти, пряко касаещи темата на анализа. В стратегията се потвърждава, че с приетия през 2011 г. ЗГ *„се разделят контролните от стопанските функции в управлението на горите. Отговорност на ИАГ е осъществяването на контролните функции по прилагането на нормативните документи в горските територии. За управление на горските територии - държавна собственост, които не са предоставени на ведомства или юридически лица, са създадени шест държавни предприятия, чиито териториални поделения са оптимизиран брой ДГС и ДЛС - 164 през 2011 година."* В документа е предвидена Мярка 3.2 Ефективно управление и устойчиво развитие на държавните предприятия по чл. 163 от ЗГ, която *„цели подобряване на провежданата от държавните предприятия по чл. 163 от ЗГ стопанска дейност (икономическа, инвестиционна, маркетингова, социална) в съответствие с принципите за многофункционално стопанисване на горите."* Тя е свързана с изпълнение на дейности за: а) оценяване и оптимизиране на действащия модел за управление на горските територии - държавна собственост; б) разработване и въвеждане на Национален план за развитие на горската инфраструктура, който да съдържа оценка на състоянието на сегашната горска пътна мрежа. За реализиране на стратегията е изготвен Стратегически план за развитие на горския сектор в периода 2014-2023 г.[299], предвиден с чл. 11 от ЗГ, който определя конкретните действия за изпълнение на целите, заложени в стратегията.

В актуалния към момента основен национален правителствен документ - **Програмата за управление на Република България 2025-2029 г**., в областта на земеделието и храните се отделя внимание на горите като национален ресурс с включения приоритет: Развитие на устойчив и жизнеспособен горски сектор, за постигането на който са предвидени съответни цели и мерки, систематизирани в следващата таблица.

Таблица 11-16.2. Цели и мерки за постигане на приоритет „Развитие на устойчив и жизнеспособен горски сектор"

Цел	Мерки
	Одобряване от МС на Национална стратегия за развитие на горския сектор в Република България за периода до 2030 г.
	Повишаване на капацитета на държавните горски предприятия за

[297] Текстът е наличен на интернет страницата на МЗХ-https://www.mzh.government.bg/media/filer public/2018/03/02/nacionalna-strategiya-razvitie-gorski- sektor-2013-2020.pdf
[298] Проект на стратегия за нов период е публикуван на Портала за обществени консултации през 2022 г. - https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=7235
[299] http://www.iag.bg/data/docs/strategicheski plan za razvitie па gsektor.pdf

Устойчиво стопанисване на горите, запазване и увеличаване на биологичното разнообразие и принос към смекчаване на климатичните промени	борба с горските пожари
	Осигуряване на подкрепа за намаляване загубата на биологично разнообразие, опазване на горските местообитания и намаляване на незаконните дейности в горските територии, за предотвратяване на щети от горски пожари, природни бедствия и катастрофични събития и за залесяване и възстановяване по СПРЗСР
	Осигуряване на подкрепа за изпълнение на екологични дейности за горите в Натура 2000, поддръжка на новосъздадени и възстановени гори, подобряване на здравословното състояние и устойчивостта на горските екосистеми, поддържане и подобряване на биоразнообразието в горски екосистеми по СПРЗСР
Повишаване на ролята на горите в икономическия растеж на страната	Извършване на текуща инвентаризация на 40 на сто от горските територии
	Поддържане на горите в добро здравословно състояние, възстановяване на пострадали горски територии чрез залесяване и подпомагане на естественото им възобновяване
	Устойчиво предлагане на дървесина за преработващата промишленост
Гарантиране на териториалното социално-икономическо развитие и участието на всички основни заинтересовани страни при осъществяване на горските политики	Визуализация на горите в съществуващата информационна среда чрез актуализиране на географския портал за горите
	Изготвяне на „Методика за извършване на национална горска инвентаризация“ и възлагане извършването на Национална горска инвентаризация
	Превенция и мерки за недопускане на незаконните дейности в горските територии
	Разработване и стартиране на Национална програма за горска педагогика

Източник: Програма за управление на Република България 2025-2029 г., стр. 64/5

Част от така набелязаните цели и мерки на правителството имат пряко отношение към дейността на ДП по ЗГ и изрично се сочат „държавни горски предприятия“.

Изследването на характера на дейността на шестте ДП по чл. 163 от ЗГ е с оглед базовия критерий по § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПП - държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ да не извършват предимно стопанска дейност, която може да се осъществява от частен оператор с цел печалба. Стремежът е да се направи разграничение и определяне, доколкото това е възможно, дали дейността има преобладаващо търговски характер или преобладаващо публичен характер и политики.

Представените дейности и характеристики (някои с по-общ характер на цели или условия за дейност) са идентифицирани от относимата нормативна уредба – ЗГ, ЗЛОД и други нормативни актове, от вписания в ТРРЮЛНЦ предмет на дейност и информация в писмо рег. № 12-1883 от 31.03.2025 г. на МЗХ.

Таблица 11-16.3. Характер на дейността на ДП по чл. 163 от ЗГ

Дейности[300]/ характеристики	**Обосновка**

[300] Изброените дейности са съгласно чл. 165, ал. 1 от ЗГ, определящ основният предмет на дейност на шестте ДП по ЗГ

Изпълнение на горскостопанските планове за горските територии - държавна собственост – т. 1	Дейността е със смесен характер. Изпълнението се осъществява под контрола на ИАГ – чл. 156, ал. 1, т. 5 от ЗГ. Стопанисването, залесяването и защитата на горските територии срещу ерозия и порои се извършват в съответствие с утвърдените горскостопански планове на ДГС/ДЛС, с цел поддържане и подобряване на състоянието на горите и гарантиране и поддържане на екосистемните, социалните и икономическите функции на горските територии, поддържане на биологичното и ландшафтното разнообразие и подобряване състоянието на популациите на видовете от дивата флора, фауна и микота. Дейностите се изпълняват съгласно предвиденото в горскостопанските планове, които вкл. лимитират някои от тях, напр. ограничават насоките на сечите за възобновяване, отглеждане и подобряване състоянието на горите и за постигане на целите, заложени в горско стопанските планове и програми (чл. 101, ал. 1 от ЗГ). С чл. 104, ал. 2 от ЗГ е забранено превишаването на планираното ползване по площ от възобновителни сечи във високостеблени гори за срока на действие на горскостопански планове, освен при бедствия, пожари, каламитети, промяна на предназначение на горските територии и др. Изпълнението на горскостопанските планове е комплексна дейност, при която се съчетават дейности с публичен характер – поддържане и подобряване състоянието на горите, които са неприходоносни и са вменени като задължение на ДП, с такива с икономически характер - сечите и др. мероприятия, от които се получават приходи, обезпечаващи извършването на охранителни, възобновителни и защитни дейности.
Изпълнение на ловностопанските планове в ДЛС и в ДГС – т. 2	Дейността е със смесен характер. За ловностопанските райони се изготвят ловностопански планове съгласно наредбата по чл. 18, ал. 1 от ЗГ (чл. 13, ал. 1 от ЗЛОД), тези планове се утвърждават от изпълнителния директор на ИАГ след съгласуване със съответните министерства и ведомства, и контролът за изпълнението им се извършва от министъра на земеделието и храните чрез ИАГ. Част от вменените на ДЛС с чл. 9, ал. 9 от ЗЛОД дейности могат да се извършват и съвместно с юридически лица след провеждане на конкурс и сключване на договори със срок 15 г., както и стопанисването и ползването на дивеча в дивечовъдните участъци на ДГС, съгласно чл. 36 и следващите от ЗЛОД. Но като цяло ловностопанската дейност, насочена към опазване, запазване и обогатяване на дивечовите запаси и местообитания, които са с публичен характер, не може да бъде финансово обезпечена с дейностите по линия на организирания ловен туризъм, които са изцяло с икономически характер. ДП имат контролни и други функции по опазване на дивеча в ловните стопанства, което са публични дейности. Съответните ТП извършват и дейности с икономически характер, предвидени в ловностопанските планове.
Изпълнение на поддържащи и/или възстановителни дейности в горски територии – държ. собственост, предвидени в плановете за управление на защитени територии – т. 3	Дейността е в изпълнение на цели на публичната политика, тъй като включва основно залесяване на горски територии, използвани за създаване на гори в защитени територии, инвентаризация на създадените култури, тяхното отчитане и регистриране по ред, определен в наредбата по чл. 95, ал. 2, т. 1 от ЗГ; по ЗГ се извършва контрол на достъпа до горските територии, включени в защитени територии, освен когато с плановете за управление не е забранен или ограничен при определени условия.
Организиране и провеждане на мероприятия по защита на горските територии – държ. собственост - т. 4	Дейността е с характер на изпълнение на публични политики, тя е сред основните задължения на ДП с цел защита на горските територии – собственост на държавата, чрез провеждане на редица мероприятия, които са ресурсоемки и от важно значение за опазване на природния, социален и стопански горски ресурс.
Организиране и провеждане на противоерозионни мероприятия – т. 5	Дейността е със смесен характер. Защитни горски територии по чл. 5, ал. 2 от ЗГ са горите, създадени по технически проекти за борба с ерозията. Стопанисването на горските територии включва дейностите по защита срещу ерозия и порои (чл. 87 от ЗГ), което обхваща дейностите, свързани с предпазване изнасянето на фини фракции от застрашената почва, за поддържане на почвеното плодородие, чрез ограничаване или намаляване на повърхностния воден отток, предпазване на най-горния слой от ветрова

	ерозия и осигуряване на възможност за развитие на растителност, включително чрез създаване на технически съоръжения. Дейността е регулирана с наредба по чл. 95, ал. 2, т. 4 от ЗГ. Защитата на горските територии срещу ерозия и порои се извършва в съответствие с утвърдените горскостопански планове на ДГС/ДЛС и оказват влияние върху всички територии, независимо от тяхната собственост и функционална принадлежност. В чл. 248, ал. 2 и ал. 3, т.1 от ЗГ се определя защитата срещу ерозия на почвата от лавини и наводнения като част от обществените екосистемни ползи от горските територии. Съгласно чл. 176, ал. 1, т. 12 от ЗГ, средствата за осъществяване дейността на ЦУ на ДП и на техните ТП се набират от приходи от обезщетения за обществени екосистемни ползи, като съгласно чл. 249, ал. 1 ЗГ, когато те благоприятстват извършването на стопанска дейност, са възмездни. По аргумент на противното следва, че в други случаи са безвъзмездни. Към момента този потенциален източник на приходи не е разработен и не функционира съгласно информация на МЗХ.
Поддържане разнообразието на екосистемите и опазване на биологичното разнообразие в тях – т. 6	Една от целите на ЗГ е поддържането на биологичното и ландшафтното разнообразие и подобряване състоянието на популациите на видовете от дивата флора, фауна и микота, а поддържането на биологичното разнообразие на горските екосистеми е основна функция на горските територии. Горскостопанските планове на ДГС и ДЛС подлежат на оценка за съвместимост с предмета и целите на опазване на съответната защитена зона по реда на Закона за биологичното разнообразие, когато за съответните горски територии няма утвърден областен план. Съгласно чл. 248, ал. 2, т. 3 ЗГ обществените екосистемни ползи от горските територии включват и поддържане на биологичното разнообразие. Дейността е свързана с разходване на средства в изпълнение на закона за защита на биологичното разнообразие в горските територии. Към момента този механизъм за финансиране на ДП не функционира съгласно информация на МЗХ.
Опазване на горските територии - държавна собственост – т. 9 във вр. с чл. 187, ал. 2 от ЗГ и чл. 66 от ЗЛОД	Дейността е с публичен характер, възложена пряко на ДП от държавата в качеството ѝ на собственик на преобладаващото количество горски територии в страната като тяхно съществено задължение, чието изпълнение не могат да откажат. Опазването на горските територии, дивеча и биологичното разнообразие включва дейностите по защита, охрана и контрол при стопанисване в рамките на компетентността на ДП и техните ТП съгласно ЗГ, ЗЛОД, ЗБР и ЗЗТ. Дейности по опазване се извършват и от ИАГ и се организират от собствениците на горски територии, съобразно техните компетентности. Служителите на ДП, назначени за опазване на горските територии - държавна собственост, имат широк кръг правомощия, вкл. право да спират със сигнал със стоп-палка и да проверяват пътните превозни средства, превозващи дървесина и недървесни горски продукти на територията на съответното ДП, да проверяват документи, да ползват моторни превозни средства със специален режим на движение (чл. 274, ал. 2 от ЗГ). ДГС и ДЛС осъществяват контрол по опазването на дивеча във всички ловностопански райони (чл. 66 от ЗЛОД). Контролът по опазването на дивеча във всички ловностопански райони се осъществява от МЗХ чрез ИАГ, нейните структури, ДГС, ДЛС и от МОСВ. Това са контролни публични дейности с неприходоносен характер, извършвани от името на държавата изцяло в защита на горите от нарушения.
Предоставяне и извършване на обществени услуги – т. 10	ЗГ не определя и не квалифицира какво се разбира под предоставянето и извършването на обществени услуги от ДП. От прегледа на ЗГ и др. закони като такива може да бъдат квалифицирани: полагането на грижи за създаването, отглеждането и поддържането на здрави, устойчиви и високопродуктивни гори, при което извършват оценка на здравословното им състояние, провеждат профилактики и карантинни мероприятия и др.; планирането и изпълняването на мерки и мероприятия за защита на горските територии от пожари за своя сметка, независимо от собствеността на горите; възлагани от министъра на земеделието и храните, напр. Заповед № РД49-397/28.11.2019 г. за определяне на срокове за директорите на ДП за предприемане на действия за сертифициране управлението на горските територии – държавна собственост.
Осъществяване на дейности по опазване на горските територии - собственост на физически и ЮЛ и	В горските територии - собственост на физически лица, юридически лица и техни обединения, с обща площ до 2 хектара вкл., действията по предотвратяване на нарушенията се организират и финансират от съответните ДП. Предотвратяването и установяването на нарушения в горските територии се извършва от служители, назначени от ДП, ДГС и ДЛС - за горските територии - държавна собственост, предоставени за управление на съответните ДП по чл. 163, както и за териториите по

техни обединения, с обща площ до 2 ха вкл. – чл. 187, ал. 3 от ЗГ	чл. 187, ал. 3 от ЗГ. Това са контролни дейности с неприходоносен характер, извършвани от името на държавата по опазване от нарушения на малки горски територии – частна собственост, доколкото собствениците нямат капацитет или интерес да ги опазват.
Организиране и възлагане на проектирането и строителството в горските територии – държ. собственост	Дейността е със смесен характер. ДП осъществяват тези дейности със средства от собствените им фондове „Инвестиции в горите“, те финансират както проектирането, така и строителството в държавните горски територии.
Контролни функции за горските територии - държавна собственост	Контролните функции, изпълнявани от служители с лесовъдско образование в ДП, ДГС и ДЛС за горските територии - държавна собственост, са регламентирани с чл. 274, ал. 1 от ЗГ и чл. 96, ал. 1 от ЗЛОД. Тези служители, както и служителите в ИАГ и нейните структури, са единствените лица, които могат да съставят актове за установяване на административни нарушения по ЗГ и ЗЛОД в държавни горски територии и във всички ловностопански райони.
Издаване на позволително за ползване на недървесни горски продукти по чл. 81, ал. 1, т. 3[301]	Дейността е със смесен характер. Представлява вид режим, осъществяван от съответните териториални поделения – ДГС и ДЛС за горски територии в районите им на дейност, за което са задължени със закон. За издадените разрешения получават приходи от плащаните цени от съответните изпълнители съгласно чл. 120, ал. 6 от ЗГ.
Управление на ловно-стопанска дейност, организиране на ловен туризъм и др. туристически услуги	Дейности и услуги с икономически характер, извършвани срещу заплащане на широк кръг лица.
Дейности по управление, стопанисване и опазване на горски територии - собственост на общини или други лица, по договор – чл.181, ал.1, т.2 ЗГ	Това са дейности по управлението на горските територии - общинска собственост, когато не се осъществява от самата община или чрез нейно предприятие, а от ДГС и ДЛС въз основа на договор. Дейността е възмездна, приходоносна по договорно определена цена. Когато ТП сключва договори за управление на гори - собственост на физически, юридически лица и общини, възнагражденията за това остават в приход на предприятието.
Други стопански функции и извършване на дейност по търговски начин	Предметът на дейност на ДП по чл. 163 от ЗГ няма изключителен характер, тъй като законът изрично допуска ДП да осъществяват и други дейности, незабранени от закона, и/ или възложени им от министъра на земеделието и храните или въз основа на договор. Дейностите от основния предмет на дейност, с изключение на предоставяне и извършване на обществени услуги, могат да се извършват самостоятелно от ДГС (в случаите по чл. 165, ал. 5 от ЗГ) или чрез възлагане на други търговци, т.е. по търговски начин. Дейностите по чл. 165, ал. 1, т. 1 - 8 от ЗГ, за които се изисква регистрация по ЗГ, включително когато не са предвидени в съответните горскостопански планове или планове за управление на защитени територии, се възлага на лица, вписани в публичните регистри по чл. 235 и 241 от ЗГ - видно от тези регистри са вписани и много широк кръг търговци с изцяло частно участие. Тези дейности се определят с преобладаващо търговски характер.
ДП има право да отдава под наем предоставено му за управление	Съгласно ЗДС държавните предприятия, които по силата на ЗГ ползват и управляват имоти - публична и частна държавна собственост, могат да ги отдават под наем за срок до 10 г., в съответствие с акта за предоставянето им и при условие, че се използват съобразно предназначението им. В специалния закон също има предвидено, че ДП

[301] Наредба за условията и реда за възлагане изпълнението на дейности в горските територии - държавна и общинска собственост, и за ползването на дървесина и недървесни горски продукти

имущество, както и да продава имоти - частна държавна собственост, при определени условия	могат да отдават под наем имоти и вещи, собствени или предоставени за управление, при съгласуване с министъра - за недвижими имоти, които не са горски територии, предоставени за управление на предприятието, и самостоятелно от директора - за движими вещи, стопанисвани от ДП. С решение на УС може да се разпорежда с ДМА с балансова стойност до 30 х. лв,, а за по-висока стойност е необходимо решение на министъра. Предоставянето под наем и разпореждането се извършват при пазарни условия, а средствата от продажба и отдаване под наем, от отдаване под аренда и наем на горски територии - държавна собственост, постъпват в приход на ДП.
Продажба на дървесина и недървесни горски продукти - чл. 116 и др. от ЗГ	Основна търговска дейност на ДП, съответно техните ТП, да извършват продажба на дървесина и на недървесни горски продукти от горските територии - държавна собственост, по реда на Наредбата за условията и реда за възлагане изпълнението на дейности в горските територии - държавна и общинска собственост, и за ползването на дървесина и недървесни горски продукти, което е основен приходоизточник. С чл. 116б, ал. 1 от ЗГ изрично е предвидено, че добиването на дървесина е за „*изпълнение на възложени със закона дейности или мероприятия, предвидени в утвърдените финансови планове*“, т.е. извършва се планирано и трябва да са в изпълнение на законоустановени дейности. Това показва, че не се максимализира приходната част, печалбата, а се цели баланс чрез осигуряване на приходи, доколкото са планирани и необходими за финансиране на публичните неприходоносни дейности.
Сключване на договори за съвместна дейност - чл. 9 от ЗЛОД	Допустимо е сключване на договори с юридически лица след провеждане на конкурс по реда на ЗЛОД за съвместно извършване на дейностите по чл. 9, ал. 9, т. 1 - 6 на територията на ДЛС, за срок до 15 години. От ловностопанската съвместна дейност се прогнозират и получават приходи, както и се предвижда финансов ресурс, с който ДП участва в дейностите, като получаването на печалба не е основен приоритет.

Държавните предприятия по ЗГ осъществяват комплексна дейност. В чл. 16 от ПУД на ДП е вписано, че дейността се основава на принципите, заложени в ЗГ, ТЗ и гражданското право (а не на публичното и административно право). Същевременно са задължени да изпълняват множество дейности, които не са приходоносещи, но имат висока обществена значимост: залесяване, изграждане на горски пътища, гасене на горски и полски пожари, поддържане на полезащитни горски пояси и противоерозионни съоръжения, опазване на вододайни зони, поддържане на защитени територии и зони и т.н. Важна е дейността им със социално значение: задържане на местното население чрез предоставяне на суровина и създаване на работни места в дърводобивната и преработвателната промишленост, предоставяне на дърва за огрев на местното население. За осигуряване изпълнението на тези дейности и цели на публичната политика, ДП извършват сериозна стопанска дейност, чрез която самостоятелно финансират изпълнението на горскостопанските и ловностопански мероприятия и другите вменени им със закона дейности.

Положителният резултат от дейността не е гарантиран и в случай, че разходите превишават приходите, ще се формира загуба и дефицит, което ще изисква или дофинансиране с бюджетни средства, или ограничаване на разходите за публични функции. Представените по-долу финансово-икономически данни показват чувствително понижени приходи от реализация на дървесина през 2024 г., което е възможно да продължи като тенденция и през следващи периоди, и да се отрази повече или по-малко съществено на дейността.

Характерът на осъществяваната от ДП по ЗГ дейност не може да бъде ясно определен като предимно търговски или предимно публични функции и политики поради

комплексния й характер и тясната обвързаност на дейности със стопански, приходоносещ ефект и разходване на получените средства за осигуряване изпълнението на публичнозначими дейности без икономическа възвръщаемост.

2. Анализ на дейността на ДП на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

2.1. Анализ на дейността на СЗДП на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

СЗДП е финансово самостоятелно предприятие, което се издържа от икономическата ефективност на стопанската си дейност. Реализираните приходи се влагат за изпълнение на възложените му със закон дейности и мероприятия, предвидени в утвърдения финансов план, допълнени от финансиране от Фонд „Инвестиции в горите“, който предприятието образува. СЗДП е задължено да извършва отчисления за Фонд „Инвестиции в горите“ от част от продажната цена на дървесината – 4 лв. за м³ дървесина до 30.09.2024 г. и 1 лв. за м³ дървесина от 01.10.2024 г. до 31.03.2025 г. През 2022 г. и 2023 г., поради високите реализирани приходи, предприятието не е ползвало ресурс от фонда за дейностите си.

Анализът на дейността на СЗДП е съставен на база данни за периода 2022 – 2024 г., предоставени от МЗХ и предприятието с писмо изх. № 12-1888 от 31.03.2025 г. на МЗХ. Данните за 2024 г. са предварителни.

Анализ на приходите

Общите приходи на СЗДП се състоят от нетни приходи от продажба на продукция, стоки и услуги, увеличение на запасите от продукция и незавършено производство, други приходи (включително от финансирания) и финансови приходи. Приходите за 2024 г. са в размер на 36 282 хил. лв., като отбелязват спад спрямо 2023 г. (42 453 хил. лв.) и 2022 г. (40 228 хил. лв.). През 2023 г. се наблюдава пик в приходите, което се дължи на значителното увеличение на приходите от финансирания (6 510 хил. лв.). Най-големите приходи през периода са от нетни продажби и финансирания.

- През 2022 г. нетните приходи от продажби (38 075 хил. лв.) формират 94.65 % от общите приходи, а приходите от финансирания (1 496 хил. лв.) съставляват 3.72 %. Тези две категории заедно представляват над 98 % от общите приходи за годината.
- През 2023 г. нетните приходи от продажби (35 153 хил. лв.) остават водещи с дял от 82.80 %, следвани от приходите от финансирания (6 510 хил. лв., 15.33 %). Тези две категории съставляват около 98 % от общите приходи.
- През 2024 г. нетните приходи от продажби (30 524 хил. лв.) заемат най-голям дял – 84.13 %, следвани от приходите от финансирания (3 632 хил. лв., 10.01 %). Заедно те формират над 94 % от общите приходи, което подчертава ключовата роля на продажбите на дървесина и държавното финансиране.

Таблица 11-16.4.1. Приходи на СЗДП 2022-2024 г.

Наименование на приходите	Сума - хил. лв.	Вертикален анализ

	2022	2023	2024	На база обща стойност на приходите		
а	1	2	3	2022	2023	2024
А. Приходи						
I. Приходи от оперативна дейност						
Нетни приходи от продажби	38 075	35 153	30 524	94.65%	82.80%	84.13%
Продукция	36 407	33 320	28 413	90.50%	78.49%	78.31%
Стоки	3	3	3	0.01%	0.01%	0.01%
Услуги	1 665	1 830	2 108	4.14%	4.31%	5.81%
Приплоди и прираст на животни						
Активи по стопански начин						
Увеличение на запасите от продукция и незавършено производство	97	73	497	0.24%	0.17%	1.37%
Други приходи, в т.ч.:	2 037	7 202	5 245	5.06%	16.96%	14.46%
Приходи от финансирания	1 496	6 510	3 632	3.72%	15.33%	10.01%
Други	541	692	1 613	1.34%	1.63%	4.45%
Общо за група I	**40 209**	**42 428**	**36 266**	**99.95%**	**99.94%**	**99.96%**
II. Финансови приходи						
Други лихви и финансови приходи	19	25	16	0.05%	0.06%	0.04%
Общо за група II	**19**	**25**	**16**	**0.05%**	**0.06%**	**0.04%**
Б. Загуба от обичайна дейност						
III. Извънредни приходи						
Общо приходи (I + II + III)	**40 228**	**42 453**	**36 282**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
В. Счетоводна загуба (общо приходи - общо разходи)						
% на приходите от пазарни дейности от общите приходи				**94.65%**	**82.80%**	**84.13%**

Анализ на разходите

Разходите за дейността на СЗДП са отчетени по икономически елементи. През разглеждания период (2022-2024 г.) те намаляват леко, като през 2024 г. достигат 36 247 хил. лв. спрямо 37 481 хил. лв. през 2022 г., с пик от 42 200 хил. лв. през 2023 г. Най-голям дял от разходите заемат разходите за персонала и разходите за суровини, материали и външни услуги. Отчисленията за Фонд „Инвестиции в горите“ са 3 % от разходите за оперативна дейност и са използвани за покриване на около 9 % от разходите за външни услуги през 2024 г.

- През 2022 г. разходите за персонала (19 106 хил. лв.) представляват 50.98 % от общите разходи. Разходите за суровини, материали и външни услуги (13 280 хил. лв.) съставляват 35.43 %, а другите разходи (1 836 хил. лв.) – 4.90 %. Тези три категории заедно формират над 91 % от общите разходи.
- През 2023 г. разходите за персонала (20 167 хил. лв.) спадат до 47.79 %. Разходите за суровини, материали и външни услуги (16 535 хил. лв.) нарастват до 39.18 %, а другите разходи (1 955 хил. лв.) са 4.63 %.

- През 2024 г. разходите за персонала (17 812 хил. лв.) са 49.14 %. Разходите за суровини, материали и външни услуги (12 840 хил. лв.) спадат до 35.42 %, а другите разходи (1 781 хил. лв.) – 4.91 %.

Таблица 11-16.4.2. Разходи на СЗДП 2022-2024 г.

Наименование на разходите	**Сума - хил. лв.**			***Вертикален анализ***		
	2022	**2023**	**2024**	**На база обща стойност на разходите**		
а	**1**	**2**	**2**	**2022**	**2023**	**2024**
А. Разходи						
I. Разходи за оперативна дейност						
Намаление на запасите от продукция и незавършено производство						
Разходи за суровини, материали и външни услуги, в т.ч.:	13 280	16 535	12 840	35.43%	39.18%	35.42%
Суровини и материали	3 312	3 216	2 025	8.84%	7.62%	5.59%
Външни услуги	9 968	13 319	10 815	26.59%	31.56%	29.84%
Разходи за персонала	19 106	20 167	17 812	50.98%	47.79%	49.14%
Разходи за амортизация и обезценка, в т.ч.:	1 765	2 196	2 660	4.71%	5.20%	7.34%
Разходи за амортизация и обезценка на дълготрайни материални и нематериални активи, в т.ч.:	1 765	2 196	2 660	4.71%	5.20%	7.34%
Разходи за амортизация	1 765	2 196	2 660	4.71%	5.20%	7.34%
Разходи от обезценка						
Разходи от обезценка на текущи (краткотрайни) активи						
Други разходи, в т.ч.:	1 836	1 955	1 781	4.90%	4.63%	4.91%
Балансова стойност на продадените активи	37	8	42	0.10%	0.02%	0.12%
Други	1 799	1 947	1 739	4.80%	4.61%	4.80%
Отчисления за фонд (Инвестиции в горите)	1 383	1 118	963	3.69%	2.65%	2.66%
Общо за група I	**37 370**	**41 971**	**36 056**	**99.70%**	**99.46%**	**99.47%**
II. Финансови разходи						
Разходи за лихви и други финансови разходи, в т.ч.:	111	229	191	0.30%	0.54%	0.53%
Разходи за лихви	111	229	191	0.30%	0.54%	0.53%
Други финансови разходи						
Общо за група II	**111**	**229**	**191**	**0.30%**	**0.54%**	**0.53%**
Б. Печалба от обичайна дейност	**2 747**	**253**	**35**	**7.33%**	**0.60%**	**0.10%**
III. Извънредни разходи						
в т.ч. за природни и други бедствия						
Общо разходи (I + II + III)	**37 481**	**42 200**	**36 247**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
В. Счетоводна печалба (общо приходи - общо разходи)	**2 747**	**253**	**35**			

Финансов резултат

Таблица 11-16.4.3. Финансов резултат на СЗДП 2022-2024 г.

Наименование на показател	**Сума - хил. лв.**

	2022	2023	2024
ОБЩО ПРИХОДИ	**40 228**	**42 453**	**36 282**
Разходи за амортизации	1 765	2 196	2 660
ОБЩО РАЗХОДИ	**37 481**	**42 200**	**36 247**
Счетоводна печалба / загуба	**2 747**	**253**	**35**
Финансов резултат без амортизации	4 512	2 449	2 695

През периода 2022-2024 г. предприятието регистрира счетоводна печалба от 2 747 хил. лв. през 2022 г., 253 хил. лв. през 2023 г. и 35 хил. лв. през 2024 г., като финансовият резултат без амортизации намалява от 4 512 хил. лв. през 2022 г. до 2 695 хил. лв. през 2024 г.

Съгласно Разпореждане № 2 на МС от 26.04.2023 г., СЗДП е разпределило за държавата печалба в размер на 2 147 хил. лв. (100 %) след данъчно облагане, намалена с размера на фонд „Резервен“. Съгласно аналогичното разпореждане от 30.05.2024 г., предприятието е разпределило печалба от 130 хил. лв. като дивидент (50 % от реализираната печалба за 2023 г.), след намаление с фонд „Резервен“. Отчисленията за Фонд „Инвестиции в горите“ са в размер на 1 383 хил. лв. през 2022 г., 1 118 хил. лв. през 2023 г. и 963 хил. лв. през 2024 г.

Финансовото състояние на СЗДП е стабилно, като към края на 2024 г. всички показатели за ликвидност са положителни и текущите задължения се покриват изцяло от паричните средства. Собствените средства са почти 100 % от общите финансови средства за изпълнение на финансовия план за 2022 г., включително инвестиционната програма (закупуване на ДМА, ремонти на сгради, техника и консумативи). През 2023 г. собствените средства са 37 % от инвестиционната програма поради финансиране по ОПОС 2014-2020 г., а през 2024 г. – 64 %.

Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), който определя дали повече от 50 % от производствените разходи се покриват от приходите от продажби, СЗДП се определя като **„Пазарен производител“** в сектор Нефинансови предприятия, тъй като за разглеждания период приходите от продажби покриват между 84 % и 100 % от производствените разходи.

2.2. Анализ на дейността на СЦДП на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

СЦДП стопанисва 247 хил. хектара държавни гори, разположени в областите Габрово, Велико Търново, Русе, Разград и Силистра. Характерно за него е, че държавните горски територии в региона са 63 %, а в някои ТП и под 50 %. Този факт определя следните особености, влияещи отрицателно върху ефективността му като стопански субект: то осъществява дейността си в условията на нелоялна конкуренция от собствениците на недържавни гори, тъй като режимът на ползване на дървесина в тях е облекчен – не се регулира със средногодишно ползване и не се прилага сертифициране на горите със съответните ограничения. Същевременно СЦДП трябва да опазва над 100 хил. частни имота с площ до 2 ха, включително на преките си конкуренти – собственици и фирми,

притежаващи по няколко хиляди декара гори, но регистрирани като имоти с площи под 2 ха. В областите Габрово и Велико Търново, поради факта, че недържавната собственост е възстановена в близост до населените места, е необходимо да се осигурява достъп до държавните горски територии през другите видове собственост и по общински пътища с ограничения на товарите.

Анализът на дейността на СЦДП е съставен на база данни за периода 2022 – 2024 г., предоставени от МЗХ и предприятието с писмо изх. № 12-1888 от 31.03.2025 г. на МЗХ. Данните за 2024 г. са предварителни.

Анализ на приходите

Общите приходи на СЦДП се състоят от нетни приходи от продажба на продукция, стоки и услуги, придобиване на активи по стопански начин, увеличение на запасите от продукция и незавършено производство, други приходи (вкл. от финансирания) и финансови приходи. Приходите за 2024 г. са в размер на 46 235 хил. лв., като отбелязват спад спрямо 2023 г. (56 254 хил. лв.) и 2022 г. (51 973 хил. лв.). През 2023 г. се наблюдава пик в приходите, което се дължи на увеличението на приходите от финансирания (6 335 хил. лв.) и нетните приходи от продажби (47 917 хил. лв.). Най-големите приходи през периода са от нетни продажби и финансирания.

- През 2022 г. нетните приходи от продажби (46 360 хил. лв.) формират 89.20 % от общите приходи, а приходите от финансирания (3 476 хил. лв.) съставляват 6.69 %. Тези две категории заедно представляват около 96 % от общите приходи за годината.
- През 2023 г. нетните приходи от продажби (47 917 хил. лв.) остават водещи с дял от 85.18 %, следвани от приходите от финансирания (6 335 хил. лв., 11.26 %). Тези две категории съставляват над 96 % от общите приходи.
- През 2024 г. нетните приходи от продажби (40 286 хил. лв.) заемат най-голям дял – 87.13 %, следвани от приходите от финансирания (2 113 хил. лв., 4.57 %). Заедно те формират над 91 % от общите приходи, което подчертава зависимостта на предприятието от продажби на дървесина и държавно финансиране.

Таблица 11-16.5.1. Приходи на СЦДП 2022-2024 г.

Наименование на приходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на приходите		
а	1	2	3	2022	2023	2024
А. Приходи						
I. Приходи от оперативна дейност						
Нетни приходи от продажби	46 360	47 917	40 286	89,20%	85,18%	87,13%
Продукция	44 678	45 718	37 432	85,96%	81,27%	80,96%
Стоки	79	191	132	0,15%	0,34%	0,29%
Услуги	1 603	2 008	2 722	3,08%	3,57%	5,89%
Приплоди и прираст на животни						
Активи по стопански начин	800	1 073	3 094	1,54%	1,91%	6,69%

Увеличение на запасите от продукция и незавършено производство	920	548	346	1,77%	0,97%	0,75%
Други приходи, в т.ч.:	3 835	6 710	2 469	7,38%	11,93%	5,34%
Приходи от финансирания	3 476	6 335	2 113	6,69%	11,26%	4,57%
Други	359	375	356	0,69%	0,67%	0,77%
Общо за група I	**51 915**	**56 248**	**46 195**	**99,89%**	**99,99%**	**99,91%**
II. Финансови приходи						
Други лихви и финансови приходи	58	6	40	0,11%	0,01%	0,09%
Общо за група II	**58**	**6**	**40**	**0,11%**	**0,01%**	**0,09%**
III. Извънредни приходи						
Общо приходи (I + II + III)	**51 973**	**56 254**	**46 235**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**
В. Счетоводна загуба (общо приходи - общо разходи)						
% на приходите от пазарни дейности от общите приходи				**89,20%**	**85,18%**	**87,13%**

Анализ на разходите

Разходите за дейността на СЦДП са отчетени по икономически елементи. През разглеждания период (2022-2024 г.) те намаляват леко, като през 2024 г. достигат 46 155 хил. лв. спрямо 47 600 хил. лв. през 2022 г. и с пик от 54 212 хил. лв. през 2023 г. Най-голям дял от разходите заемат разходите за персонала и разходите за суровини, материали и външни услуги.

- През 2022 г. разходите за персонала (24 679 хил. лв.) представляват 51.85 % от общите разходи. Разходите за суровини, материали и външни услуги (14 698 хил. лв.) съставляват 30.88 %, а другите разходи (6 074 хил. лв.) – 12.76 %. Тези три категории заедно формират над 95 % от общите разходи.
- През 2023 г. разходите за персонала (27 467 хил. лв.) остават водещи с дял от 50.67 %. Разходите за суровини, материали и външни услуги (18 280 хил. лв.) нарастват до 33.72 %, а другите разходи (6 351 хил. лв.) спадат до 11.72 %.
- През 2024 г. разходите за персонала (21 509 хил. лв.) спадат до 46.60 %. Разходите за суровини, материали и външни услуги (16 886 хил. лв.) достигат 36.59 %, а другите разходи (4 930 хил. лв.) – 10.68 %.

Таблица 11-16.5.2. Разходи на СЦДП 2022-2024 г.

Наименование на разходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на разходите		
а	1	2	2	2022	2023	2024
А. Разходи						
I. Разходи за оперативна дейност						
Намаление на запасите от продукция и незавършено производство						
Разходи за суровини, материали и външни услуги	14 698	18 280	16 886	30.88%	33.72%	36.59%

Наименование на разходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на разходите		
а	1	2	2	2022	2023	2024
Суровини и материали	5 119	5 317	3 706	10.75%	9.81%	8.03%
Външни услуги	9 579	12 963	13 180	20.12%	23.91%	28.56%
Разходи за персонала	24 679	27 467	21 509	51.85%	50.67%	46.60%
Разходи за амортизация и обезценка, в т.ч.:	2 040	1 918	2 768	4.29%	3.54%	6.00%
Разходи за амортизация и обезценка на дълготрайни материални и нематериални активи, в т.ч.:	2 040	1 918	2 768	4.29%	3.54%	6.00%
Разходи за амортизация	1 812	1 856	2 768	3.81%	3.42%	6.00%
Разходи от обезценка	228	62				
Други разходи, в т.ч.:	6 074	6 351	4 930	12.76%	11.72%	10.68%
Балансова стойност на продадените активи	139	187	143	0.29%	0.34%	0.31%
Други	5 935	6 164	4 787	12.47%	11.37%	10.37%
Общо за група I	**47 491**	**54 016**	**46 093**	**99.77%**	**99.64%**	**99.87%**
II. Финансови разходи						
Разходи за лихви и други финансови разходи, в т.ч.:	109	196	62	0.23%	0.36%	0.13%
Разходи за лихви	109	196	62	0.23%	0.36%	0.13%
Общо за група II	**109**	**196**	**62**	**0.23%**	**0.36%**	**0.13%**
Б. Печалба от обичайна дейност	**4 373**	**2 042**		**9.19%**	**3.77%**	
III. Извънредни разходи						
Общо разходи (I + II + III)	**47 600**	**54 212**	**46 155**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
В. Счетоводна печалба (общо приходи - общо разходи)	**4 373**	**2 042**				

Финансов резултат

През периода 2022-2024 г. предприятието регистрира счетоводна печалба от 4 373 хил. лв. през 2022 г., 2 042 хил. лв. през 2023 г. и 80 хил. лв. през 2024 г., като финансовият резултат без амортизации е положителен и намалява от 6 185 хил. лв. през 2022 г. до 2 848 хил. лв. през 2024 г.

Таблица 11-16.5.3. Финансов резултат на СЦДП 2022-2024 г.

Наименование на показател	Сума - хил. лв.		
	2022	2023	2024
ОБЩО ПРИХОДИ	**51 973**	**56 254**	**46 235**
Разходи за амортизации	1 812	1 856	2 768
ОБЩО РАЗХОДИ	**47 600**	**54 212**	**46 155**
Счетоводна печалба / загуба	**4 373**	**2 042**	**80**
Финансов резултат без амортизации	6 185	3 898	2 848

В началото на отчетния период наличните средства във фонд „Инвестиции в горите“ са 8 357 хил. лв. През 2024 г. ТП са отчислили във фонда средства на стойност 1 638 хил. лв.

и са инвестирани средства от фонда на стойност 1 987 хил. лв. Наличността във фонд „Инвестиции в горите“ към 31.12.2024 г. е 8 008 хил. лв.

В началото на отчетния период наличните средства във фонд „Резервен“ са 5 830 хил. лв., през 2024 г. са направени отчисления на стойност 1 004 хил. лв. (разпределена печалба от 2023 г.), и наличността в края на отчетния период е 6 834 хил. лв. През 2024 г. е отчислен и внесен в бюджета дивидент на стойност 822 хил. лв. (разпределена печалба от 2023 г.).

Данните от отчетите за приходи и разходи ясно отразяват стагнацията на пазара на дървесина, изразяваща се както в намалено търсене на същата, така и в спад на продажните цени. Прогнозите за 2025 г. са песимистични, не по-добри от данните за 2024 г.

Основните рискови фактори при реализиране на приходите са:

- Състояние на пазара на дървесина в национален и регионален мащаб;
- Изменения на нормативната уредба – намаляването на интензивността на сечите и ограничаването им в достъпните части увеличава разходите за добив на дървесина, а ограничението на ползването от гори на възраст над 100 години (до 70 % от ГСП) намалява реализацията на едро букова дървесина;
- Горска сертификация – със сертифицирането на горите се налагат допълнителни изисквания и ограничения при ползването на дървесина, допълнителни изисквания към техническите средства и работната сила, което засилва отлива на изпълнители на сеч от държавните гори.

Съчетанието на посочените фактори води до несигурност и трудности за изпълнение на приходите. Сертифицирането на всички държавни горски територии в района на предприятието гарантира екологосъобразното им стопанисване и подобрява имиджа на горския сектор пред обществото.

Съгласно количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), който определя дали повече от 50 % от производствените разходи се покриват от приходите от продажби, СЦДП се определя като **„Пазарен производител“** в сектор Нефинансови предприятия, тъй като за разглеждания период приходите от продажби покриват между 87 % и 98 % от производствените разходи.

2.3. Анализ на дейността на СИДП на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

СИДП е финансово стабилно предприятие, което до 2023 г. поддържа оптимален ликвиден запас от парични средства, материални запаси и добра способност за финансиране на стопанската си дейност чрез приходи от основната си икономическа дейност – търговия с дървесина. През 2024 г., поради влошени пазарни условия, се наблюдава спад в паричните средства и намаляване на ликвидността, което води до счетоводна загуба. Предприятието извършва отчисления за Фонд „Инвестиции в горите“, които през 2024 г. представляват 1,48 % от общите му разходи.

Анализът на дейността на СИДП е съставен на база данни за периода 2022 – 2024 г.,

предоставени от МЗХ и предприятието с писмо изх. № 12-1888 от 31.03.2025 г. на МЗХ. Данните за 2024 г. са предварителни.

Анализ на приходите

Общите приходи на СИДП се състоят от нетни приходи от продажба на продукция, стоки и услуги, придобиване на активи по стопански начин, увеличение на запасите от продукция и незавършено производство, други приходи (включително от финансирания) и финансови приходи. Приходите за 2023 г. достигат 79 951 хил. лв., което е увеличение с 26 % спрямо 2022 г. (63 359 хил. лв.), главно заради приходите от финансиране по ОПОС (5 953 хил. лв. от общо 10 393 хил. лв.). През 2024 г. приходите спадат до 63 215 хил. лв., връщайки се на нивото от 2022 г. Най-големият дял в приходите е от нетните продажби.

- През 2022 г. нетните приходи от продажби (57 513 хил. лв.) формират 90.77 % от общите приходи, а приходите от финансирания (4 431 хил. лв.) съставляват 6.99 %. Тези две категории заедно представляват около 98 % от общите приходи.
- През 2023 г. нетните приходи от продажби (68 394 хил. лв.) спадат до 85.54 % от общите приходи поради значителния дял на финансиранията (10 393 хил. лв., 13.00 %). Тези две категории съставляват около 99 % от приходите.
- През 2024 г. нетните приходи от продажби (57 195 хил. лв.) отново заемат най-голям дял – 90.48 %, следвани от приходите от финансирания (5 455 хил. лв., 8.63 %). Заедно те формират над 99 % от общите приходи, подчертавайки зависимостта от търговската дейност и държавното финансиране.

Таблица 11-16.6.1. Приходи на СИДП 2022-2024 г.

Наименование на приходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на приходите		
а	1	2	3	2022	2023	2024
А. Приходи						
I. Приходи от оперативна дейност						
Нетни приходи от продажби	57 513	68 394	57 195	90.77%	85.54%	90.48%
Продукция	56 118	66 823	56 044	88.57%	83.58%	88.66%
Стоки	4	5		0.01%	0.01%	
Услуги	1 391	1 566	1 151	2.20%	1.96%	1.82%
Приплоди и прираст на животни						
Активи по стопански начин	31	26	7	0.05%	0.03%	0.01%
Увеличение на запасите от продукция и незавършено производство	914	279	183	1.44%	0.35%	0.29%
Други приходи, в т.ч.:	4 900	11 249	5 819	7.73%	14.07%	9.21%
Приходи от финансирания	4 431	10 393	5 455	6.99%	13.00%	8.63%
Други	469	856	364	0.74%	1.07%	0.58%
Общо за група I	**63 358**	**79 948**	**63 204**	**100.00%**	**100.00%**	**99.98%**
II. Финансови приходи						
Други лихви и финансови приходи	1	3	11	0.00%	0.00%	0.02%

Наименование на приходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на приходите		
а	1	2	3	2022	2023	2024
Общо за група II	**1**	**3**	**11**	**0.00%**	**0.00%**	**0.02%**
Б. Загуба от обичайна дейност			**2 140**			**3.39%**
III. Извънредни приходи						
Общо приходи (I + II + III)	**63 359**	**79 951**	**63 215**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
В. Счетоводна загуба (общо приходи - общо разходи)			**2 140**			
% на приходите от пазарни дейности от общите приходи				**90.77%**	**85.54%**	**90.48%**

Анализ на разходите

Разходите за дейността на СИДП са отчетени по икономически елементи. През разглеждания период те нарастват значително през 2023 г. до 79 875 хил. лв. спрямо 62 676 хил. лв. през 2022 г. и спадат до 65 355 хил. лв. през 2024 г. Най-голям дял от разходите заемат разходите за персонала и разходите за суровини, материали и външни услуги.

- През 2022 г. разходите за персонала (33 365 хил. лв.) представляват 53.23 % от общите разходи. Разходите за суровини, материали и външни услуги (21 431 хил. лв.) съставляват 34.19 %, а другите разходи (4 840 хил. лв.) – 7.72 %. Тези три категории заедно формират над 95 % от общите разходи.
- През 2023 г. разходите за персонала (36 239 хил. лв.) спадат до 45.37 %. Разходите за суровини, материали и външни услуги (35 786 хил. лв.) нарастват до 44.80 %, а другите разходи (4 738 хил. лв.) са 5.93 %.
- През 2024 г. разходите за персонала (30 681 хил. лв.) са 46.95 %. Разходите за суровини, материали и външни услуги (28 438 хил. лв.) са 43.51 %, а другите разходи (3 951 хил. лв.) – 6.05 %. Разходите за сеч, извоз и други свързани услуги представляват около 30 % от оперативните разходи (около 19 563 хил. лв. от 65 333 хил. лв.).

Таблица 11-16.6.2. Разходи на СИДП 2022-2024 г.

Наименование на разходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на разходите		
а	1	2	2	*2022*	*2023*	*2024*
А. Разходи						
I. Разходи за оперативна дейност						
Намаление на запасите от продукция и незавършено производство						
Разходи за суровини, материали и външни услуги, в т.ч.:	21 431	35 786	28 438	34.19%	44.80%	43.51%
Суровини и материали	5 430	5 020	4 228	8.66%	6.28%	6.47%
Външни услуги, в т.ч.:	16 001	30 766	24 210	25.53%	38.52%	37.04%
Отчисления за фонд „Инвестиции в	1 326	1 142	970	2.12%	1.43%	1.48%

Наименование на разходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на разходите		
а	1	2	2	*2022*	*2023*	*2024*
горите“						
Разходи за персонала	33 365	36 239	30 681	53.23%	45.37%	46.95%
Разходи за амортизация и обезценка, в т.ч.:	3 040	3 100	2 263	4.85%	3.88%	3.46%
Разходи за амортизация и обезценка на дълготрайни материални и нематериални активи, в т.ч.:	3 040	3 100	2 263	4.85%	3.88%	3.46%
Разходи за амортизация	3 040	3 100	2 263	4.85%	3.88%	3.46%
Разходи от обезценка						
Разходи от обезценка на текущи (краткотрайни) активи						
Други разходи, в т.ч.:	4 840	4 738	3 951	7.72%	5.93%	6.05%
Балансова стойност на продадените активи	65	27	15	0.10%	0.03%	0.02%
Други	4 775	4 711	3 936	7.62%	5.90%	6.02%
Общо за група I	**62 676**	**79 863**	**65 333**	**100.00%**	**99.98%**	**99.97%**
II. Финансови разходи						
Разходи за лихви и други финансови разходи, в т.ч.:		12	22		0.02%	0.03%
Разходи за лихви		12	22		0.02%	0.03%
Други финансови разходи						
Общо за група II		**12**	**22**		**0.02%**	**0.03%**
Б. Печалба от обичайна дейност	**683**	**76**		**1.09%**	**0.10%**	
III. Извънредни разходи						
Общо разходи (I + II + III)	**62 676**	**79 875**	**65 355**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
В. Счетоводна печалба (общо приходи - общо разходи)	**683**	**76**				

Финансов резултат

Таблица 11-16.6.3. Финансов резултат на СИДП 2022-2024 г.

Наименование на показател	Сума - хил. лв.		
	2022	2023	2024
ОБЩО ПРИХОДИ	**63 359**	**79 951**	**63 215**
Разходи за амортизации	3 040	3 100	2 263
ОБЩО РАЗХОДИ	**62 676**	**79 875**	**65 355**
Счетоводна печалба / загуба	**683**	**76**	**-2 140**
Финансов резултат без амортизации	3 723	3 176	123

През периода 2022-2024 г. предприятието регистрира счетоводна печалба от 683 хил. лв. през 2022 г. и 76 хил. лв. през 2023 г., но отбелязва загуба от 2 140 хил. лв. през 2024 г., докато финансовият резултат без амортизации остава положителен, макар и намаляващ от 3 723 хил. лв. през 2022 г. до 123 хил. лв. през 2024 г.

Балансовата печалба за 2023 г. в размер на 55 хил. лв. е разпределена като дивидент за

държавата (25 хил. лв.) и отчисления за фонд „Резервен“ (30 хил. лв.). Поради загубата през 2024 г. предприятието няма да разпределя средства за дивидент или фонд „Резервен“. Отчисленията за Фонд „Инвестиции в горите“ са в размер на 1 326 хил. лв. през 2022 г., 1 142 хил. лв. през 2023 г. и 970 хил. лв. през 2024 г., което представлява 1,48 % от общите разходи за 2024 г.

На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), СИДП се класифицира като **„Пазарен производител“** в сектор Нефинансови предприятия, тъй като оперативните му разходи се покриват с между 86 % и 92 % от приходите от продажби.

Ликвидността на предприятието намалява през 2024 г. (коефициент 1,52 спрямо 1,88 за 2022 г. и 1,85 за 2023 г.) поради влошени пазарни условия и недостатъчни оперативни потоци от основната дейност.

2.4. Анализ на дейността на ЮЗДП на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

ЮЗДП е финансово самостоятелно предприятие, което се издържа от икономическата ефективност на стопанската си дейност. Над 80 % от реализираните приходи за периода 2022-2024 г. са от търговска дейност, изчислени на база приходи от продажби спрямо общите приходи. Финансовото състояние на ЮЗДП е неустойчиво, въпреки че регистрира счетоводни печалби през последните три години – през 2022 г. и 2023 г. с намаляваща тенденция, а през 2024 г. завършва с балансова загуба след данъчно облагане. Към края на 2024 г. текущите задължения на предприятието се покриват от паричните му средства.

Анализът на дейността на ЮЗДП е съставен на база данни за периода 2022 – 2024 г., предоставени от МЗХ и предприятието с писмо изх. № 12-1888 от 31.03.2025 г. на МЗХ. Данните за 2024 г. са предварителни.

<u>Анализ на приходите</u>

Общите приходи на ЮЗДП се състоят от нетни приходи от продажба на продукция, стоки и услуги, придобиване на активи по стопански начин, увеличение на запасите от продукция и незавършено производство, други приходи (вкл. от финансирания) и финансови приходи. Приходите нарастват от 86 564 хил. лв. през 2022 г. до 100 260 хил. лв. през 2023 г., но спадат до 84 310 хил. лв. през 2024 г. заради неблагоприятна пазарна конюнктура. Най-големият дял в приходите е от нетните продажби.

- През 2022 г. нетните приходи от продажби (77 106 хил. лв.) формират 89.07 % от общите приходи, а приходите от финансирания (5 226 хил. лв.) съставляват 6.04 %. Тези две категории заедно представляват над 95 % от общите приходи.
- През 2023 г. нетните приходи от продажби (83 814 хил. лв.) спадат до 83.60 %, докато приходите от финансирания (11 543 хил. лв.) нарастват до 11.51 %. Заедно те съставляват над 95 % от приходите.
- През 2024 г. нетните приходи от продажби (68 324 хил. лв.) са 81.04 %, а приходите от финансирания (11 885 хил. лв.) достигат 14.10 %. Заедно с другите

приходи (1 745 хил. лв., 2.07 %) те формират над 97 % от общите приходи, показвайки зависимост от стопанската дейност и финансирането от Фонд „Инвестиции в горите“.

Таблица 11-16.7.1. Приходи на ЮЗДП 2022-2024 г.

Наименование на приходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на приходите		
а	1	2	3	2022	2023	2024
А. Приходи						
I. Приходи от оперативна дейност						
Нетни приходи от продажби	77 106	83 814	68 324	89.07%	83.60%	81.04%
Продукция	75 725	81 920	66 871	87.48%	81.71%	79.32%
Стоки	85	86	127	0.10%	0.09%	0.15%
Услуги	1 296	1 808	1 326	1.50%	1.80%	1.57%
Приплоди и прираст на животни						
Активи по стопански начин	94	109	147	0.11%	0.11%	0.17%
Увеличение на запасите от продукция и незавършено производство	2 524	2 078	1 997	2.92%	2.07%	2.37%
Други приходи, в т.ч.:	6 539	13 599	13 630	7.55%	13.56%	16.17%
Приходи от финансирания	5 226	11 543	11 885	6.04%	11.51%	14.10%
Други	1 313	2 056	1 745	1.52%	2.05%	2.07%
Общо за група I	**86 263**	**99 600**	**84 098**	**99.65%**	**99.34%**	**99.75%**
II. Финансови приходи						
Други лихви и финансови приходи	301	660	212	**0.35%**	**0.66%**	**0.25%**
Общо за група II	**301**	**660**	**212**	**0.35%**	**0.66%**	**0.25%**
Б. Загуба от обичайна дейност						
III. Извънредни приходи						
Общо приходи (I + II + III)	**86 564**	**100 260**	**84 310**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
% на приходите от пазарни дейности от общите приходи				**89.07%**	**83.60%**	**81.04%**

Анализ на разходите

Разходите за дейността на ЮЗДП са отчетени по икономически елементи. През разглеждания период те нарастват от 85 484 хил. лв. през 2022 г. до 99 925 хил. лв. през 2023 г., след което спадат до 84 203 хил. лв. през 2024 г. Най-голям дял от разходите заемат разходите за персонала (около 55 %), следвани от разходите за външни услуги (около 28 %). Разходите за външни услуги за периода от 2022 до 2024 г. се формират от договори с подизпълнители, което е показателно за това каква част от основната дейност, източник на приходи за предприятието, се възлага на външни изпълнители.

- През 2022 г. разходите за персонала (46 015 хил. лв.) представляват 53.83 % от общите разходи. Разходите за суровини, материали и външни услуги (30 355 хил. лв.) съставляват 35.51 %, вкл. 25.92 % за външни услуги (22 156 хил. лв.). Тези две категории заедно формират над 89 % от общите разходи.

- През 2023 г. разходите за персонала (51 181 хил. лв.) са 51.22 %. Разходите за суровини, материали и външни услуги (40 536 хил. лв.) нарастват до 40.57 %, вкл. 33.29 % за външни услуги (33 263 хил. лв.).
- През 2024 г. разходите за персонала (49 677 хил. лв.) достигат 59.00 %. Разходите за суровини, материали и външни услуги (25 249 хил. лв.) спадат до 29.99 %, вкл. 23.10 % за външни услуги (19 452 хил. лв.), а разходите за амортизации (7 131 хил. лв.) са 8.47 %.

Таблица 11-16.7.2. Разходи на ЮЗДП 2022-2024 г.

Наименование на разходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на разходите		
а	1	2	2	2022	2023	2024
А. Разходи						
I. Разходи за оперативна дейност						
Намаление на запасите от продукция и незавършено производство						
Разходи за суровини, материали и външни услуги, в т.ч.:	30 355	40 536	25 249	35.51%	40.57%	29.99%
Суровини и материали	8 199	7 273	5 797	9.59%	7.28%	6.88%
Външни услуги, в т.ч.:	22 156	33 263	19 452	25.92%	33.29%	23.10%
Отчисления за фонд „Инвестиции в горите“	4 649	3 807	3 508	5.44%	3.81%	4.17%
Разходи за персонала	46 015	51 181	49 677	53.83%	51.22%	59.00%
Разходи за амортизация и обезценка, в т.ч.:	5 580	5 500	7 131	6.53%	5.50%	8.47%
Разходи за амортизация и обезценка на дълготрайни материални и нематериални активи, в т.ч.:	5 580	5 500	7 131	6.53%	5.50%	8.47%
Разходи за амортизация	5 580	5 500	7 131	6.53%	5.50%	8.47%
Разходи от обезценка						
Разходи от обезценка на текущи (краткотрайни) активи						
Други разходи, в т.ч.:	2 553	2 321	1 704	2.99%	2.32%	2.02%
Балансова стойност на продадените активи	98	81	143	0.11%	0.08%	0.17%
Други	2 455	2 240	1 561	2.87%	2.24%	1.85%
Общо за група I	**84 503**	**99 538**	**83 761**	**98.85%**	**99.61%**	**99.48%**
II. Финансови разходи						
Разходи за лихви и други финансови разходи, в т.ч.:	981	387	442	1.15%	0.39%	0.52%
Разходи за лихви	981	387	442	1.15%	0.39%	0.52%
Общо за група II	**981**	**387**	**442**	**1.15%**	**0.39%**	**0.52%**
Б. Печалба от обичайна дейност	**1 080**	**335**	**107**	**1.26%**	**0.34%**	**0.13%**
III. Извънредни разходи						
Общо разходи (I + II + III)	**85 484**	**99 925**	**84 203**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
В. Счетоводна печалба (общо приходи - общо разходи)	**1 080**	**335**	**107**			

Финансов резултат

През периода 2022-2024 г. предприятието регистрира счетоводна печалба от 1 080 хил. лв. през 2022 г., 335 хил. лв. през 2023 г. и 107 хил. лв. през 2024 г., а финансовият резултат без амортизации е положителен, вариращ между 5 835 хил. лв. и 7 238 хил. лв.

Таблица 11-16.7.3. Финансов резултат на ЮЗДП 2022-2024 г.

Наименование на показател	Сума - хил. лв.		
	2022	2023	2024
ОБЩО ПРИХОДИ	**86 564**	**100 260**	**84 310**
Разходи за амортизации	5 580	5 500	7 131
ОБЩО РАЗХОДИ	**85 484**	**99 925**	**84 203**
Счетоводна печалба / загуба	**1 080**	**335**	**107**
Финансов резултат без амортизации	6 660	5 835	7 238

Начислените вноски за Фонд „Инвестиции в горите“ са 4 649 хил. лв. през 2022 г., 3 807 хил. лв. през 2023 г. и 3 508 хил. лв. през 2024 г., формирани на база 5 лв./куб. м до 30.09.2024 г. и 1 лв./куб. м от 01.10.2024 г. до 31.03.2025 г. съгласно ПМС. Поради положителния финансов резултат през 2022 г. и 2023 г., ЮЗДП е разпределяло дивидент към държавата в размер на 50 % от чистата печалба след данъчно облагане, а за 2024 г. това ще зависи от окончателния отчет след начисляване на данъци, което води до балансова загуба от 81 хил. лв. Независимо от това, в изпълнение на акт на МС за установяване и внасяне в полза на държавата на отчисления от печалбата от държавни предприятия и търговски дружества с държавно участие в капитала, ЮЗДП е длъжно да разпредели за държавата част от печалбата си по ГФО след данъчно облагане, намалена с непокритите загуби от предходни години и фондовете, които предприятието е длъжно да образува по закон във вид на дивидент – 50 % от реализираната чиста печалба.

На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), ЮЗДП се класифицира като **„Пазарен производител“** в сектор Нефинансови предприятия, тъй като оперативните му разходи се покриват с между 82 % и 91 % от приходите от продажби.

2.5. Анализ на дейността на ЮЦДП на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

ЮЦДП е финансово самостоятелно предприятие, което се издържа от икономическата ефективност на стопанската си дейност. През периода 2022-2024 г. около 80 % от общите приходи идват от търговска дейност, въпреки че през 2024 г. този дял намалява до 68 % поради затруднения на пазара на дървесина. Финансовото състояние на ЮЦДП е стабилно, като предприятието регистрира печалби през 2022 г., 2023 г. и 2024 г., макар печалбата през 2024 г. да е значително по-ниска. Отчетът за 2024 г. е предварителен и не включва разходи за данъци.

Анализът на дейността на ЮЦДП е съставен на база данни за периода 2022 – 2024 г., предоставени от МЗХ и предприятието с писмо изх. № 12-1888 от 31.03.2025 г. на МЗХ. Данните за 2024 г. са предварителни.

Анализ на приходите

Общите приходи на ЮЦДП се състоят от нетни приходи от продажба на продукция, стоки и услуги, придобиване на активи по стопански начин, увеличение на запасите от продукция и незавършено производство, други приходи (включително от финансирания) и финансови приходи. Приходите спадат от 146 012 хил. лв. през 2022 г. до 138 072 хил. лв. през 2023 г., след което леко нарастват до 145 881 хил. лв. през 2024 г.

- През 2022 г. нетните приходи от продажби (116 899 хил. лв.) формират 80.06 % от общите приходи, а активите по стопански начин (21 061 хил. лв.) съставляват 14.42 %. Тези две категории заедно представляват над 94 % от общите приходи.
- През 2023 г. нетните приходи от продажби (121 863 хил. лв.) нарастват до 88.26 %, докато активите по стопански начин (3 936 хил. лв.) спадат до 2.85 %. Заедно с приходите от финансирания (6 723 хил. лв., 4.87%) те съставляват над 96 % от приходите.
- През 2024 г. нетните приходи от продажби (99 149 хил. лв.) спадат до 67.97 %, докато активите по стопански начин (37 853 хил. лв.) достигат 25.95 %. Заедно с приходите от финансирания (5 710 хил. лв., 3.91 %) те формират над 97 % от общите приходи, показвайки промяна в структурата заради пазарните затруднения.

Таблица 11-16.8.1. Приходи на ЮЦДП 2022-2024 г.

Наименование на приходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на приходите		
а	1	2	3	2022	2023	2024
А. Приходи						
I. Приходи от оперативна дейност						
Нетни приходи от продажби	116 899	121 863	99 149	80.06%	88.26%	67.97%
Продукция	116 221	120 741	98 039	79.60%	87.45%	67.20%
Стоки	23	32	27	0.02%	0.02%	0.02%
Услуги	655	1 090	1 083	0.45%	0.79%	0.74%
Приплоди и прираст на животни						
Активи по стопански начин	21 061	3 936	37 853	14.42%	2.85%	25.95%
Увеличение на запасите от продукция и незавършено производство	1 181	494	363	0.81%	0.36%	0.25%
Други приходи, в т.ч.:	6 680	11 578	8 290	4.57%	8.39%	5.68%
Приходи от финансирания	3 729	6 723	5 710	2.55%	4.87%	3.91%
Други	2 951	4 855	2 580	2.02%	3.52%	1.77%
Общо за група I	**145 821**	**137 871**	**145 655**	**99.87%**	**99.85%**	**99.85%**
II. Финансови приходи						
Други лихви и финансови приходи	191	201	226	**0.13%**	**0.15%**	**0.15%**
Общо за група II	**191**	**201**	**226**	**0.13%**	**0.15%**	**0.15%**
Б. Загуба от обичайна дейност						
III. Извънредни приходи						

Наименование на приходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на приходите		
а	1	2	3	2022	2023	2024
Общо приходи (I + II + III)	**146 012**	**138 072**	**145 881**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
В. Счетоводна загуба (общо приходи - общо разходи)						
% на приходите от пазарни дейности от общите приходи				**80.06%**	**88.26%**	**67.97%**

Анализ на разходите

Разходите за дейността на ЮЦДП са отчетени по икономически елементи. През разглеждания период те нарастват от 129 391 хил. лв. през 2022 г. до 129 980 хил. лв. през 2023 г. и достигат 144 319 хил. лв. през 2024 г. Най-голям дял от разходите заемат разходите за персонала и разходите за суровини, материали и външни услуги, като през 2024 г. външните услуги стават водещи. Преобладаващ дял в отчетените разходи за външни услуги са отчетени разходи по договори с подизпълнители – фирми, наети да извършват сеч и извоз на дървесина, лесокултурни дейности и мероприятия, фирми изпълняващи проектиране, изграждане на горски автомобилни пътища, извършване на основен ремонт на ГАП, авторски и строителен надзор. Останалите разходи представляват разходи по граждански договори и хонорари, разходи за извършване на текущ ремонт на сгради, машини и съоръжения, разходи за пощенски, куриерски и далекосъобщителни услуги, застраховки и други.

- През 2022 г. разходите за персонала (62 352 хил. лв.) представляват 48.19 % от общите разходи. Разходите за суровини, материали и външни услуги (57 348 хил. лв.) съставляват 44.32 %, а другите разходи (5 019 хил. лв.) – 3.88 %. Тези три категории заедно формират над 96 % от общите разходи.
- През 2023 г. разходите за персонала (69 573 хил. лв.) нарастват до 53.53 %. Разходите за суровини, материали и външни услуги (47 494 хил. лв.) спадат до 36.54 %, а другите разходи (7 171 хил. лв.) са 5.52 %.
- През 2024 г. разходите за външни услуги (65 029 хил. лв.) достигат 45.06 %, а разходите за персонала (58 833 хил. лв.) спадат до 40.77 %. Разходите за суровини и материали са 7 177 хил. лв. (4.97 %), а разходите за амортизации (7 566 хил. лв.) са 5.24 %.

Таблица 11-16.8.2. Разходи на ЮЦДП 2022-2024 г.

Наименование на разходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на разходите		
а	1	2	2	2022	2023	2024
А. Разходи						
I. Разходи за оперативна дейност						
Намаление на запасите от продукция и незавършено производство						

Наименование на разходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на разходите		
а	1	2	2	2022	2023	2024
Разходи за суровини, материали и външни услуги, в т.ч.:	57 348	47 494	72 206	44.32%	36.54%	50.03%
Суровини и материали	10 163	11 233	7 177	7.85%	8.64%	4.97%
Външни услуги	47 185	36 261	65 029	36.47%	27.90%	45.06%
Разходи за персонала	62 352	69 573	58 833	48.19%	53.53%	40.77%
Разходи за амортизация и обезценка, в т.ч.:	4 379	5 551	7 566	3.38%	4.27%	5.24%
Разходи за амортизация и обезценка на дълготрайни материални и нематериални активи, в т.ч.:	4 379	5 551	7 566	3.38%	4.27%	5.24%
Разходи за амортизация	4 379	5 551	7 566	3.38%	4.27%	5.24%
Разходи от обезценка						
Разходи от обезценка на текущи (краткотрайни) активи						
Други разходи, в т.ч.:	5 019	7 171	5 530	3.88%	5.52%	3.83%
Балансова стойност на продадените активи						
Други	5 019	7 171	5 530	3.88%	5.52%	3.83%
Общо за група I	**129 098**	**129 789**	**144 135**	**99.77%**	**99.85%**	**99.87%**
II. Финансови разходи						
Разходи за лихви и други финансови разходи, в т.ч.:	293	191	184	0.23%	0.15%	0.13%
Разходи за лихви						
Други финансови разходи	293	191	184	0.23%	0.15%	0.13%
Общо за група II	**293**	**191**	**184**	**0.23%**	**0.15%**	**0.13%**
Б. Печалба от обичайна дейност	**16 621**	**8 092**	**1 562**	**12.85%**	**6.23%**	**1.08%**
III. Извънредни разходи						
Общо разходи (I + II + III)	**129 391**	**129 980**	**144 319**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
В. Счетоводна печалба (общо приходи - общо разходи)	**16 621**	**8 092**	**1 562**			

Финансов резултат

През периода 2022-2024 г. предприятието регистрира счетоводна печалба от 16 621 хил. лв. през 2022 г., 8 092 хил. лв. през 2023 г. и 1 562 хил. лв. през 2024 г., като финансовият резултат без амортизации намалява от 21 000 хил. лв. през 2022 г. до 9 128 хил. лв. през 2024 г.

Таблица 11-16.8.3. Финансов резултат на ЮЦДП 2022-2024 г.

Наименование на показател	Сума - хил. лв.		
	2022	2023	2024
ОБЩО ПРИХОДИ	**146 012**	**138 072**	**145 881**
Разходи за амортизации	4 379	5 551	7 566
ОБЩО РАЗХОДИ	**129 391**	**129 980**	**144 319**
Счетоводна печалба / загуба	**16 621**	**8 092**	**1 562**

Наименование на показател	Сума - хил. лв.		
	2022	2023	2024
Финансов резултат без амортизации	21 000	13 643	9 128

Начислените вноски за Фонд „Инвестиции в горите“ са в размер на 5 093 хил. лв. към 31.12.2024 г., формирани като отчисления от продажната цена на дървесината съгласно ПМС № 343/15.12.2011 г.

На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), ЮЦДП се класифицира като **„Пазарен производител“** в сектор Нефинансови предприятия, тъй като оперативните му разходи се покриват с между 69 % и 94 % от приходите от продажби.

2.6. Анализ на дейността на ЮИДП на база финансови данни за периода 2022-2024 г.

ЮИДП е финансово самостоятелно предприятие, което се издържа от икономическата ефективност на стопанската си дейност. Реализираните приходи са предимно от търговска дейност, като през периода 2022-2024 г. около 89 % от общите приходи са от продажби на продукция и услуги. Финансовото състояние на ЮИДП е стабилно през 2022 г. и 2023 г., когато регистрира печалби и разпределя дивидент към държавата, но през 2024 г. приключва с отрицателен финансов резултат. Към края на 2024 г. всички текущи задължения на предприятието се покриват от паричните му средства.

Анализът на дейността на ЮИДП е съставен на база данни за периода 2022 – 2024 г., предоставени от МЗХ и предприятието с писмо изх. № 12-1888 от 31.03.2025 г. на МЗХ. Данните за 2024 г. са предварителни.

Анализ на приходите

Общите приходи на ЮИДП се състоят от нетни приходи от продажба на продукция и услуги, увеличение на запасите от продукция и незавършено производство, други приходи (включително от финансирания) и финансови приходи. Приходите нарастват от 83 241 хил. лв. през 2022 г. до 97 994 хил. лв. през 2023 г., но спадат до 81 313 хил. лв. през 2024 г. Най-големият дял в приходите е от нетните продажби, които отбелязват ръст през 2022 г. и 2023 г., но спад през 2024 г.

- През 2022 г. нетните приходи от продажби (76 845 хил. лв.) формират 92.32% от общите приходи, а приходите от финансирания (3 932 хил. лв.) съставляват 4.72%. Тези две категории заедно представляват над 97 % от общите приходи.
- През 2023 г. нетните приходи от продажби (87 255 хил. лв.) са 89.04%, а приходите от финансирания (8 559 хил. лв.) нарастват до 8.73 %. Заедно те съставляват около 98 % от приходите.
- През 2024 г. нетните приходи от продажби (70 486 хил. лв.) спадат до 86.68 %, докато приходите от финансирания (7 137 хил. лв.) са 8.78 %. Заедно с другите приходи (3 614 хил. лв., 4.44 %) те формират над 99 % от общите приходи, показвайки зависимост от търговската дейност и държавното финансиране.

Таблица 11-16.9.1. Приходи на ЮИДП 2022-2024 г.

Наименование на приходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на приходите		
а	1	2	3	2022	2023	2024
А. Приходи						
I. Приходи от оперативна дейност						
Нетни приходи от продажби	76 845	87 255	70 486	92,32%	89,04%	86,68%
Продукция	74 570	85 127	68 314	89,58%	86,87%	84,01%
Стоки						
Услуги	2 275	2 128	2 172	2,73%	2,17%	2,67%
Приплоди и прираст на животни						
Активи по стопански начин	126	306		0,15%	0,31%	
Увеличение на запасите от продукция и незавършено производство	1 332	637		1,60%	0,65%	
Други приходи, в т.ч.:	4 872	9 723	10 751	5,85%	9,92%	13,22%
Приходи от финансирания	3 932	8 559	7 137	4,72%	8,73%	8,78%
Други	940	1 164	3 614	1,13%	1,19%	4,44%
Общо за група I	**83 175**	**97 921**	**81 237**	**99,92%**	**99,93%**	**99,91%**
II. Финансови приходи						
Други лихви и финансови приходи	66	73	76	0,08%	0,07%	0,09%
Общо за група II	**66**	**73**	**76**	**0,08%**	**0,07%**	**0,09%**
Б. Загуба от обичайна дейност			**1 278**			**1,57%**
III. Извънредни приходи						
Общо приходи (I + II + III)	**83 241**	**97 994**	**81 313**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**
В. Счетоводна загуба (общо приходи - общо разходи)			**1 278**			
% на приходите от пазарни дейности от общите приходи				**92,32%**	**89,04%**	**86,68%**

Анализ на разходите

Разходите за дейността на ЮИДП са отчетени по икономически елементи. През разглеждания период те нарастват от 80 058 хил. лв. през 2022 г. до 96 856 хил. лв. през 2023 г., след което спадат до 82 591 хил. лв. през 2024 г. Най-голям дял от разходите заемат разходите за персонала и разходите за суровини, материали и външни услуги.

- През 2022 г. разходите за персонала (37 695 хил. лв.) представляват 47.08 % от общите разходи. Разходите за суровини, материали и външни услуги (35 199 хил. лв.) съставляват 43.97 %, а другите разходи (4 168 хил. лв.) – 5.21 %. Тези три категории заедно формират над 96 % от общите разходи.

- През 2023 г. разходите за персонала (44 580 хил. лв.) са 46.03 %. Разходите за суровини, материали и външни услуги (40 399 хил. лв.) спадат до 41.71 %, а другите разходи (8 097 хил. лв.) нарастват до 8.36 %.
- През 2024 г. разходите за персонала (37 296 хил. лв.) са 45.16 %. Разходите за суровини, материали и външни услуги (36 120 хил. лв.) са 43.73 %, включително 38.12 % за външни услуги (31 480 хил. лв.) и 5.62 % за суровини и материали (4 640 хил. лв.), а другите разходи (5 163 хил. лв.) – 6.25 %.

Таблица 11-16.9.2. Разходи на ЮИДП 2022-2024 г.

Наименование на разходите	Сума - хил. лв.			Вертикален анализ		
	2022	2023	2024	На база обща стойност на разходите		
а	1	2	2	2022	2023	2024
А. Разходи						
I. Разходи за оперативна дейност						
Намаление на запасите от продукция и незавършено производство						
Разходи за суровини, материали и външни услуги	35 199	40 399	36 120	43,97%	41,71%	43,73%
Суровини и материали	6 344	7 824	4 640	7,92%	8,08%	5,62%
Външни услуги	28 855	32 575	31 480	36,04%	33,63%	38,12%
Разходи за персонала	37 695	44 580	37 296	47,08%	46,03%	45,16%
Разходи за амортизация и обезценка, в т.ч.:	2 820	3 578	3 732	3,52%	3,69%	4,52%
Разходи за амортизация и обезценка на дълготрайни материални и нематериални активи, в т.ч.:	2 820	3 212	3 732	3,52%	3,32%	4,52%
Разходи за амортизация	2 820	3 212	3 732	3,52%	3,32%	4,52%
Разходи от обезценка						
Разходи от обезценка на текущи (краткотрайни) активи		366				
Други разходи, в т.ч.:	4 168	8 097	5 163	5,21%	8,36%	6,25%
Балансова стойност на продадените активи	3	5	362	0,00%	0,01%	0,44%
Провизии		472			0,49%	
Други	4 165	7 620	4 801	5,20%	7,87%	5,81%
Отчисления за фонд „Инвестиции в горите“	3 381	2 901	2 267	4,22%	3,00%	2,74%
Общо за група I	**79 882**	**96 654**	**82 311**	**99,78%**	**99,79%**	**99,66%**
II. Финансови разходи						
Разходи за лихви и други финансови разходи, в т.ч.:	176	202	280	0,22%	0,21%	0,34%
Разходи за лихви	176	202	280	0,22%	0,21%	0,34%
Други финансови разходи						
Общо за група II	**176**	**202**	**280**	**0,22%**	**0,21%**	**0,34%**
Б. Печалба от обичайна	**3 183**	**1 138**		**3,98%**	**1,17%**	

дейност						
III. Извънредни разходи						
Общо разходи (I + II + III)	80 058	96 856	82 591	100,00%	100,00%	100,00%
В. Счетоводна печалба (общо приходи - общо разходи)	3 183	1 138				

Финансов резултат

През периода 2022-2024 г. предприятието регистрира счетоводна печалба от 3 183 хил. лв. през 2022 г. и 1 138 хил. лв. през 2023 г., но отбелязва загуба от 1 278 хил. лв. през 2024 г., докато финансовият резултат без амортизации остава положителен, макар и намаляващ от 6 003 хил. лв. през 2022 г. до 2 454 хил. лв. през 2024 г.

Таблица 11-16.9.3. Финансов резултат на ЮИДП 2022-2024 г.

Наименование на показател	Сума - хил. лв.		
	2022	2023	2024
ОБЩО ПРИХОДИ	**83 241**	**97 994**	**81 313**
Разходи за амортизации	2 820	3 212	3 732
ОБЩО РАЗХОДИ	**80 058**	**96 856**	**82 591**
Счетоводна печалба / загуба	**3 183**	**1 138**	**-1 278**
Финансов резултат без амортизации	6 003	4 350	2 454

Начислените вноски за Фонд „Инвестиции в горите“ са между 3 % и 4 % от общите разходи, като възлизат на 3 381 хил. лв. през 2022 г., 2 901 хил. лв. през 2023 г. и 2 267 хил. лв. през 2024 г. Поради положителния финансов резултат през 2022 г. и 2023 г. ЮИДП е разпределяло дивидент към държавата.

На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), ЮИДП се класифицира като „**Пазарен производител**“ в сектор Нефинансови предприятия, тъй като оперативните му разходи се покриват между 86 % и 96 % от приходите от продажби.

IV. НАСОКИТЕ НА ОИСР ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

В следващата таблица е отразено установеното съответствие или друго на основните принципи от Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия по отношение на разглежданите ДП по ЗГ. Тъй като уредбата, изискванията и условията са общи за шестте ДП, представянето е общо, а където има нещо различно, то изрично е посочено с адресиране към конкретното ДП.

Таблица 11-16.10. Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП по чл. 163 от ЗГ

Принцип от Насоките на ОИСР	Прилагане на Насоките на ОИСР по отношение на ДП по чл. 163 от ЗГ
I. Обосновка за държавната собственост	Държавата упражнява правото на собственост върху ДП в интерес на обществото. Тя трябва внимателно да оцени и оповести целите, които оправдават държавната собственост, и да ги подлага на периодичен преглед. **I.A**. Крайната цел на държавната собственост на предприятията трябва да бъде максимизиране на дългосрочната стойност за обществото по ефективен и устойчив

	начин, което изрично е предвидено в чл. 5 от ЗПП. Разработените стратегически и оперативни документи за дейността на предприятието и сключването на договор с държавата, механизмите за отчетност и контрол са важни условия за това дейността да се извършва по ефективен, прозрачен и устойчив начин. **I.В.** Политиката на държавата е оповестена публично и подлежи на периодично или при необходимост преразглеждане и актуализиране, което е изрично предвидено в ЗПП. **I.Б и I.Г.** Държавната собственост в публичните предприятия, в т.ч. анализираните ДП по ЗГ, се обосновава на първо място в Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, с която се определят „*общите цели и приоритетите, които държавата си поставя като собственик в публичните предприятия*“. Правилата на ЗПП и ППЗПП, съобразно инкорпорираните в тях Насоки на ОИСР, предоставят на държавата като собственик и на държавните предприятия „*предвидима рамка, така че ролята на собственик на държавата да е ясно отделена от другите ѝ функции*“. Сред изброените в р. I, т. 2 от Политиката съображения, поради които държавата участва в публичните предприятия, се установява нарочно такова, относимо към тези ДП, а именно подточка 1) б. „д“ - Развитие на селското стопанство: стопанисване на държавните горски територии за многофункционално и устойчиво развитие и постигане на баланс между екологичната функция на горите и тяхната способност дългосрочно да предоставят материални ползи и услуги. Със специалния ЗГ изрично са възложени на ДП за изпълнение публични дейности и политики с висока обществена значимост: залесяване, изграждане на горски пътища, гасене на горски и полски пожари, поддържане на полезащитни горски пояси и противоерозионни съоръжения, опазване на вододайни зони, поддържане на защитени територии и зони и т.н., заедно с възможността да осъществяват икономически дейности, с приходите от които се финансират неприходоносните публични дейности. Министърът на земеделието и храните е органът, натоварен да упражнява правомощията на държавата като собственик във всяко от шестте ДП по ЗГ.
II. Ролята на държавата като собственик	Държавата чрез компетентните си органи действа като информиран и активен собственик, гарантиращ че управлението на ДП се извършва по прозрачен и отговорен начин, с висока степен на професионализъм и ефективност, а от друга страна трябва да позволи предприятията да имат пълна оперативна автономност за постигане на определените цели и да се въздържа от намеса в управлението. **II.А**. Държавата гарантира, че колкото се може повече елементи от Насоките се прилагат последователно, въпреки различните правни или корпоративни форми на ДП, като е приела нарочно законодателство за това, основно ЗПП и ППЗПП, в които са въведени принципите и добрите практики от Насоките на ОИСР, които са относими и в много голяма степен изпълнени по отношение на тези ДП. В случая правната форма не е стандартизирана като капиталов търговец, тъй като след сериозен анализ през 2010-11 г. е възприета некапиталовата форма като максимално подходяща и балансирана за постигане на целите на обществената политика, възложени на предприятието. При ДП по ЗГ се прилагат всички правила и добри практики за прозрачност, отчетност и контрол, както и изискванията към ролята и правомощията на управителните органи. Всяко от шестте ДП е задължено да извършва публичнополезни дейности, а тези с икономически характер акумулират средства, за да не е издръжката и дейността в тежест на бюджета. **II.Б**. Държавата трябва да предостави на ДП пълна оперативна автономност, което е изпълнено по отношение на шестте ДП. За орган, упражняващ правата на собственост, е определен министърът на земеделието и храните, чийто компетентности са сходни с тези на едноличния собственик/общото събрание в търговските дружества: назначава и освобождава членовете на УС и директора, утвърждава правилници за организацията и дейността, утвърждава годишните финансови планове, взема решения за разпределение на печалбата и за покриване на загубата, за изразходване на средствата по фондовете, одобрява ГФО и годишните доклади за дейността, одобрява искания за ползване на кредити и др. Компетентностите на органите на управление са ясно установени, не се покриват и формално не дават право за намеса на принципала в автономността и функциите на съответния УС. Важно е и създаването на стопански съвет като помощен орган на УС на всяко предприятие, с което се повишава ролята на

	професионалното управление и самостоятелността. **II.B-II.E**. Принципалът на собствеността следва да установи и поддържа подходящи рамки за комуникация с най-висшия управителен орган на ДП – обикновено чрез председателя. В случая това е изпълнено, като председателят на УС организира работата на УС и е лице, различно от директора. Има несъответствие на специалния ЗГ със ЗПП, но въпреки това на практика се прилагат като допълващи и правилата на ЗПП, в т.ч. за изготвяне на 3 или 5-г. бизнес програми съгласно правилата за публичните предприятия с ясно определени финансови и нефинансови цели, за съответното отчитане и оценка на тяхното изпълнение и др. Държавата няма задължение да осигурява бюджетно финансиране за компенсиране на разходите за изпълнение на публичните дейности и услуги по основния предмет на дейност, за тази цел е предоставила за управление значими имоти – държавна собственост, чрез чиято експлоатация се получават приходи. Правилото на Насоките „*правителствата следва да опростят и уеднаквят правните форми, под които функционират държавните предприятия. Техните оперативни практики следва да следват общоприетите корпоративни норми*“ в случая не се възприема за приложимо, тъй като през годините назад праводатели на ДП са били както бюджетни структури на подчинение на административно ведомство по горите, което ограничава дейността, така и има негативен опит от правната форма на търговски дружества с техни приватизации и ликвидации. По причини на слабости във всяка от тези форми и нарочен анализ на проблемите при тях, извършен със съдействието на Световна банка, е възприет като балансирана и подходяща именно правната форма на ДП. През последните години след приемането на ЗПП отново се води дискусия дали този подход да бъде ревизиран, като принципалът и широки професионални и неправителствени организации в сектора защитават категорично становище за запазване на действащия статут на ДП като изключително необходими за изпълнение на публичните функции и политики, които са с базисно за целия сектор, национално и наднационално значение.
III. Държавни предприятия на пазара	**III.A**. Със специалния ЗГ е направено известно разграничение между функцията на държавата като собственик и други държавни функции, които могат да повлияят на пазарните условия по отношение на регулирането на пазара и изработването на политики, чрез разделяне на отговорностите за създаване на политики, собственост и пазарно регулиране. Това в случая е видно и от голямата самостоятелност, която имат поделенията – ДГС и ДЛС, в които е съсредоточена дейността по същество. В Политиката за участието на държавата в публичните предприятия по отношение на разглежданите ДП общо се казва, че „... *група предприятия, които също не осъществяват дейността си на пазарен принцип, са създадените със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от ТЗ, а на определени публични предприятия са възложени задължения за извършване на обществени услуги“*. Това общо определяне е вярно по отношение спецификата на ДП по ЗГ, поради това, че само на тях пряко е възложено задължението да осъществяват в определената им територия съществени публични функции и политики. Извършваните икономически дейности са подчинени на обществения интерес и са с цел да осигуряват средства за неприходоносните дейности, като така дейността се финансира от собствени приходи, без бюджетни субсидии, което също е доказателство за относителна самостоятелност и автономност от държавата. **III.Б.** Налично е обстоятелството заинтересованите страни, включително конкурентите – когато има такива, да имат достъп до ефективна правна защита чрез безпристрастни правни, посреднически или арбитражни процедури, когато считат, че правата им са били нарушени, тъй като винаги могат да заведат иск, да подадат жалба, сигнал или по друг допустим начин да предявят правата си и да защитят интересите си. Рестриктивни към трети лица са забраните за откриване на производство по несъстоятелност, ограничителни са правилата ДП да не учредяват ипотеки и залози върху горските територии, предоставени им за управление, както и имуществото и предоставените им за управление горски територии да не могат да служат за обезпечаване задължения на трети лица. Но ДП отговарят за задълженията си до размера на придобитото от дейността имущество, те имат и доста големи възможности - да обезпечават своите задължения с такова имущество, да учредяват ипотеки и залози върху придобито от тях имущество. Важно е да се отбележи, че ДП са страни по различни правни спорове

	както като ищци, така и ответници, като до въведените ограничения не са причина за невъзможност да бъдат удовлетворени признати вземания и права на трети лица. **III.В-III.Е.** Когато ДП изпълняват задължения за обществени услуги, те трябва да бъдат прозрачно и конкретно идентифицирани, което да позволява точното отчитане на разходите и приходите. В случая разглежданите ДП не изпълняват обществени услуги в тесен смисъл, въпреки че публичните им дейности и предоставените публични ресурси – държавна собственост, би могло да имат такъв характер. Те не получава бюджетни субсидии и компенсации, а се самоиздържат. Но възложените им публични дейности са оповестени както със ЗГ и устройствените правилници, така и по други начини, напр. всяко ДП представя дейността си с информация и документи на интернет страницата си, публикува както планираните дейности, така и отчитането на тяхното изпълнение. **III.Ж-III.З.** Всяко ДП по ЗГ прилага ЗОП и може да бъде равнопоставен участник в процедура по ЗОП. Особеност, с оглед защита на конкуренцията, е изричното изключение да участват в такива с предмет инвентаризация, изработване и изпълнение на горскостопански планове и програми. Това е видно от профила на купувача на всяко ДП на неговата интернет страница и в ЦАИС-ЕОП, а именно: СЗДП[302], СЦДП[303], СИДП[304], ЮЗДП[305], ЮЦДП[306] и ЮИДП[307]. Тъй като шестте ДП са некапиталови, то принципалът не може да следва поведението на акционер в нужната степен, но провежда публични процедури за номиниране на лица за членове на УС, като поставя изисквания за професионални качества и компетентност съгласно ЗПП, видно от обявени редица публични покани на интернет страницата на МЗХ[308]. Предприятията не се ползват от преференциални данъчен, кредитен или други режими, различни от общоприложимите.
IV. Справедливо третиране на акционерите и другите инвеститори	Когато ДП са котирани на борсата или по друг начин включват недържавни инвеститори сред своите собственици, държавата и предприятията трябва да признават правата на всички акционери, вкл. миноритарните и чуждестранните, и да осигурят равнопоставено третиране на акционерите и равен достъп до корпоративна информация. В цялост този принцип не е пряко приложим към ДП по ЗГ, тъй като предприятията не са капиталови, държавата е едноличен собственик и няма акционери/съдружници/ инвеститори. Въпреки това, в своята дейност ДП прилагат правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. чрез провеждане на процедури по ЗОП и по специалния ред за възлагане по ЗГ, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, подлежи на данъчно третиране по общия ред и др.п., като едновременно с това поради възложените публични функции и предоставения за управление значим публичен ресурс – държавните горски територии, имат и особени защитни правила и някои ограничения, които до момента не са препятствали законни права и интереси на трети лица. **IV.А**. Държавата се стреми към пълно прилагане на Принципите на Г-20/ОИСР за корпоративно управление и на всички съответни раздели, когато е едноличен собственик на ДП, като е въвела съответните правила в законодателството и е създала механизми за планиране, отчетност, оценка и контрол на изпълнението, прилагат се правилата за управление, публичност и оповестяване на информацията. Министърът като принципал и самите ДП прилагат на практика повечето относими изисквания на ЗПП и ППЗПП, които не противоречат на ЗГ, а го допълват. **IV.Б**. Националните кодекси за корпоративно управление трябва да бъдат спазвани от всички котирани на борсата и от некотираните на борсата ДП, когато е възможно.

[302] СЗДП - https://procurement.szdp.bg/?q=page&idd=index; ЦАИС-ЕОП- https://app.eop.bg/buyer/11711
[303] СЦДП - https://www.scdp.bg/procedures?bid=&cid=5
[304] СИДП – https://sidp.bg/%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%84%d0%b8%d0%bb-%d0%bd%d0%b0-%d0%ba%d1%83%d0%bf%d1%83%d0% %87%d0%b0/; ЦАИС-ЕОП - https://app.eop.bg/buyer/14924
[305] ЮЗДП - https://www.uzdp.bg/obshtestveni-porachki/arhiv-profil-na-kupuvacha; ЦАИС-ЕОП - https://app.eop.bg/buyer/2450
[306] ЮЦДП - https://ucdp-smolian.com/bg/protseduri?t=zop
[307] ЮИДП - https://www.uidp-sliven.com/procedures?cid=profile
[308] МЗХ - https://www.mzh.government.bg/bg/ministerstvo/karieri/konkursi-za-izbor-na-chlenove-na-organite-za-upravlenie-i-kontro/

	Никое от шестте ДП по ЗГ не е с капиталов характер и не се котира на борсата. Но за повечето се установява информация, че от години прилагат етични кодекси и правила против корупцията, напр. ЮИДП, СИДП изрично са посочили Кодекса за етично поведение на лицата, заети в държавни предприятия, приет от АППК, ЮЗДП прилага Етичен кодекс от 2020 г., СИДП също е разработило и прилага свой Етичен кодекс от 2016 г. Повечето ДП са публикували Насоките на ОИСР и списъци с декларации по антикорупционните закони. **IV.B**. ДП изпълнява цели на публична политика чрез възложените му по закон дейности. Информация за дейността на всяко от тях е достъпна за обществеността, като публикувана на съответната интернет страница, където са видни стратегически планове, инвестиционни програми, информации за изкупувани горски територии, за горска сертификация, някои публикуват бизнес програми и мн. др. В своята дейност ДП прилагат правила за равно третиране на трети лица, в т.ч. чрез процедурите по ЗОП и тези по ЗГ, сключване на равноправни договори с изпълнители и други лица, всяко от тях подлежи на данъчно третиране по общия ред и др.п. Прилагат се добри практики, напр. ЮЗДП има нарочна рубрика „Партньори“, СЗДП има Политика и декларация за устойчиво управление на горите и др. На интернет страниците има информация за органите на управление, съставите на УС, устройствени правилници, ГФО и др. В Електронния регистър на публичните предприятия също са публикувани финансови отчети – междинни и годишни. В ТРРЮЛНЦ има информация за праводатели и извършеното преди години преобразуване, както и са обявени ГФО с всички придружаващи документи и заверка на одитор. Сред предоставеното на ДП държавно имущество няма обекти със стратегическо за националната сигурност значение. По специфичната нормативна уредба в УС на ДП няма предвидени представители на държавата по право, не са предвидени и независим/и член/ове, за директор се изисква провеждане на конкурс. Принципалът назначава членовете на УС и директора, като за членовете на всички ДП по ЗГ се провеждат публичнооповестени конкурси, обявени на интернет страницата на МЗХ, както и процедури за номиниране на независим член за 3-чл. състав на УС на всяко от тях, с което съответните изисквания на ЗПП се прилагат на практика. Дейността на тези предприятия подлежи на вътрешен и външен финансов контрол, както и на управленски контрол, осъществяван от органите на управление съобразно определените им компетентности. Във всяко ДП има звено за вътрешен одит по ЗВОПС, публикувани са и доклади за СФУК към ГФО, в ЮИДП има одитен комитет.
V. Оповестяване, прозрачност и отчетност	Държавните предприятия следва да спазват високи стандарти на прозрачност, отчетност и почтеност, и да бъдат подложени на същите висококачествени стандарти за счетоводство, оповестяване, съответствие и одит, както котираните на борсата. **V.A.** Осигурена е публичност на дейността на всяко от предприятията, достъпна за всички заинтересовани страни, основно чрез публикуване на информация на съответната интернет страница. Всяко ДП представя на принципала междинни отчети и ГФО, които също се публикуват на интернет страницата на АППК в Електронно-информационната система на публичните предприятия, ГФО се обявяват и в ТРРЮЛНЦ по партидата на съответното ДП. За всяко от предприятията се прилагат изискванията на ЗВОПС и има изградено звено за вътрешен одит на пряко подчинение на директора. Предприятията подлежат на проверки и от Сметната палата, но не се установяват актуални такива. Контрол се осъществява от АДФИ, НАП и др. съобразно тяхната компетентност. Контролни правомощия по отношение дейността има и секторният регулатор ИАГ. На интернет страницата на всяко предприятие е публикувана информация за спазването на относими изисквания за информираност и оповестяване съгласно ЗПП и ППЗПП, като имат публикувани: политики за оповестяване на информацията, такава не се установява налична само за СЦДП; устройствените правилници; органи на управление и състав на УС; публични регистри за декларации по законите против корупцията; етични кодекси; различни документи за дейността - стратегически план, бизнес програма, годишен план, стопански дейности, органограми, ръководен състав и др. Всички ДП публикуват информация за своите ТП с линкове към техни интернет страници също с много информация за дейността. Установява се и публикувана

	информация по ЗОП, както е посочено по-горе. Предприятията изготвят годишни планове за дейността, но също бизнес програми съобразно изискванията на ЗПП и ППЗПП. За ДП се прилагат завишени изисквания за разкриване на информация, тъй като пет от тях са категоризирани като „големи“ и са им възложени задължения за изпълнение на цели на публичната политика съгласно чл. 61, ал. 3, т. 4 - 6 от ППЗПП и др. Особеност при тези ДП е, че основната дейност се осъществява в техните ТП, както и че за всяко ДП се създава стопански съвет, който е помощен орган на УС и се състои от директорите на ДП. Това подчертава професионалното и самостоятелно управление, както и че администрирането от страна на държавата чрез министъра на земеделието и храните не е доминиращо по оперативни и текущи въпроси. **V.Б.** Не се установява отделно публикувана информация за прилагане на системи за управление на риска извън годишните доклади за дейността към ГФО. **V.В.** Във всяко ДП се осъществява вътрешен одит по ЗВОПС и има звено за вътрешен одит, което е на пряко подчинение на директора. **V.Г.** По отношение изпълнението на възложената дейност се осъществява външен общ и специализиран контрол, в т.ч. одит на ГФО и заверка от независим регистриран одитор по реда на чл. 37 от ЗСч. На сайта на АППК са публикувани годишни и междинни отчети. Всяко предприятие подлежи на контрол от АДФИ, НАП и др. контролни институции. **V.Д.** Принципалът на собствеността следва да разработи последователно отчитане на ДП и да публикува ежегодно обобщен доклад за ДП по съществени въпроси. Всяко от предприятията изготвя и предоставя на принципала и други институции /АППК/ текущи отчети, ГФО и отчети за изпълнение. Изпълнението на бизнес програмите подлежи на отчитане и оценка.
VI. Състав и отговорности на Управителните съвети на държавните предприятия	Държавата трябва да гарантира, че съветите на ДП имат необходимите правомощия, компетенции и обективност, за да изпълняват своите функции по стратегическо ръководство, надзор на управлението на риска и мониторинг на управлението. **VI.А**. Всяко от шестте ДП се управлява от 3-членен УС с 5-годишни договори за управление съгласно чл. 169, ал. 2 и чл. 171, ал. 1 от ЗГ. Както и при други публични предприятия се наблюдава динамика и често предсрочно прекратяване на договор. Отговорностите на УС, свързани с дейността, са определени нормативно, както и функциите и йерархичните връзки с принципала и директора, който е член на УС, но се избира/отстранява от министъра, не от УС. УС има необходимите правомощия, компетенции и обективност да изпълнява функциите си на бизнес планиране, отговаря за изпълнението, за което изготвя годишни отчети и подлежи на оценка. По важни въпроси за дейността УС се подпомага от стопански съвет, който се състои от директорите на ТП на съответното ДП, който подход способства за по-професионално и открито управление. Контролът за правилно изпълнение от УС на възложените му функции е на принципала, както и изпълнението на бизнес програмата подлежи на оценка от АППК. **VI.Б.** Членовете на УС и директора имат правни отговорности, определени за всеки от тях в закона, устройствения правилник и по-конкретно в сключения договор за управление с министъра; приложими към тях са законодателството и въведените механизми за избягване на конфликти на интереси. **VI.В.** Предприятията изпълняват възложени им публични политики и дейности, и е възприето прилагането на правилата на ЗПП относно изискванията към членовете на УС, в т.ч. критерии и изисквания за квалификация и опит, основанията за избор и за включване на независим член, вкл. председателят да е независим, определянето им чрез процедура за номиниране и избор, предвидени за публичните предприятия. Отклонение от ЗПП е 3-членният състав на УС на петте „големи“ ДП, което изрично е предвидено в ЗГ, като може да се препоръча изрично да се синхронизира уредбата на специалния ЗГ със ЗПП. Препоръчително е да се работи повече за устойчивост на съставите на УС и да се прилагат основанията за предсрочно прекратяване на мандат съгласно ЗПП и ППЗПП. Важна е ролята на УС при изготвяне и изпълнение на бизнес програмите и тяхното отчитане. Към момента няма систематизирана публична информация за ясен мандат и крайна отговорност за резултатите на УС. По-конкретно се установява следната информация, публикувана на интернет страниците на всяко ДП:

	1/ СЗДП в рубриката „За нас“[309] – Централно управление – УС информация: за членовете на УС и директора – имена, квалификация, заповед на министъра от 02.08.2024 г. за назначаване „до провеждане на конкурс“ на две лица и посочване на председателя чрез проведен конкурс; информация за възнагражденията на УС, че се определят по реда на Наредба № 22/2012 г. и чл. 56 от ППЗПП. Не се сочи независим член. Публикувана е информация за дейността – годишни планове за ползване на дървесина; в рубриката „Документи“ е публикувана Политика за оповестяване на информацията, както и Политика и декларация за устойчиво управление на горите; **2/ СЦДП** в рубриката „За нас“ – УС информация: имената на трите лица и позицията им, за двамата членове – квалификация и че са назначени след конкурс по ЗПП, възнаграждения – по реда на Наредба № 22/2012 г.; има много информация за дейността в рубриките „Стопански дейности“ и „Горска сертификация“, рубриката „Документи“ не е добре организирана; не се установява публикувана Политика за оповестяване на информацията; има вътрешни правила за борба с корупцията на някои ТП; **3/ СИДП** в рубриката „За нас“ – УС информация: имената на трите лица и позицията им, за двамата членове – представители на държавата, заповед за назначаване, председател – независим, не се сочи провеждане на конкурси; публикувана е информация за размер на възнаграждения на УС по тримесечия; публикувани списъци с декларации по правилата за борба с корупцията; Насоки ОИСР; Бизнес програма 2022-24; Етичен кодекс на АППК и собствен от 2016 г.; Политика за оповестяване на информацията; устройствен правилник; СФУК; ГФО; **4/ ЮЗДП** в рубриката Профил на предприятието – УС информация за: имена, председателят само име, не се сочи че е независим и определен с конкурс, един член е назначен след конкурс по ЗПП с посочена квалификация, друг член назначен със заповед от м. май 2024 г. до провеждане на конкурс, с посочена квалификация; информация за размер на възнаграждения на УС по тримесечия; рубрика „Документи“ - Правилник, Политика за оповестяване, Стратегически план 2023-245, Етичен кодекс от 2020, Списък декларации корупция; не се установява публикувани ГФО; **5/ ЮЦДП** в рубриката Профил на предприятието – УС информация за: имена на УС, председателят е до провеждане на конкурс, няма данни да е независим, член директор посочено назначен след конкурс по ЗПП с данни за квалификация, другият член е временно до провеждане на конкурс, с данни за квалификация; възнагражденията – по Наредба 22/2012 г.; публикувани са устройствен правилник, ГФО и междинни отчети, Бизнес програма 22-24 г., Насоки ОИСР; Доклад СФУК; Политика за оповестяване на информацията; **6/ ЮИДП** в рубрика Информация, подрубрика Нормативна уредба публикувани: доклад на одитен комитет, звено вътрешен одит, устройствен правилник, политика за оповестяване; Етичен кодекс на АППК; в подрубрика Личен състав данни за УС: имената на директор, без посочена квалификация и как е определен, член на УС – представител на държавата, няма данни как е определен, председател на УС е независимо лице; няма данни за квалификация и възнаграждения; няма ГФО. **VI.Г.** УС е 3-членен съгласно специалния закон, където няма изискване за включване на независим член и изискванията/забраните към членовете не съответстват на ЗПП. Въпреки това се установява допълващо практическо прилагане на правилата на ЗПП. **VI.Д**. За членовете на УС в ЗГ и в правилниците за устройството и дейността няма изрични забрани да извършват дейност, конкурентна на извършваната от предприятието - от свое или от чуждо име да извършват търговски сделки и да са съдружници в събирателни и командитни дружества и в дружества с ограничена отговорност, когато са със сходна на ДП дейност. Установява се отклонение на специалната уредба относно изискванията към членовете на УС, основанията за избор и предсрочно прекратяване, прилагане на критерии и изисквания за образование, квалификация, включване на независим член в сравнение с изискванията на ЗПП. Само за директора се изисква провеждане на конкурс, определени са изисквания за образование, квалификация и опит. Има допълващо практическо прилагане на правилата на ЗПП. **VI.Е.** След приемането на ЗПП няма информация се провеждат процедури по

309 https://szdp.bg/%d0%b7%d0%b0-%d0%bd%d0%b0%d1%81/

	номиниране на независим член/членове от АППК за петте големи ДП и от МЗХ – за СЗДП[310]. **VI.Ж-VI.Й**. Няма задължение за включване в състава на УС на служители, няма и изрична забрана. Няма информация за създадени комитети в помощ на УС, освен посочения стопански съвет, чиито функции и организация са определени по-подробно в правилниците на предприятията.
VII. Държавни предприятия и устойчивост	С направеното през 2024 г. преразглеждане на Насоките е добавен акцент – да допринасят за устойчивостта и дългосрочното създаване на стойност на държавните предприятия. Това е нов принцип и очакванията са да бъде подходящо имплементиран в националното законодателство за публичните предприятия, за да се насочи, унифицира и улесни неговото правилно разбиране и прилагане. Трябва да бъде актуализирана Политиката за участието на държавата в публичните предприятия, като се съобразят и новите моменти в националното законодателство с вече включена уредба в контекста на устойчивостта. Това се потвърждава от анотацията към глава VII - когато държавата има цели за устойчивост, тя като собственик „следва да определи конкретни и амбициозни, свързани с устойчивостта очаквания за ДП, включително относно ролята на управителния съвет, оповестяването и прозрачността и отговорното бизнес поведение. Политиката на собственост следва изцяло да отчита отговорностите на ДП спрямо заинтересованите страни“. Това включва идентифицирането на нововъзникващите рискове и използването на възможностите за подобряване на устойчивостта на неочаквани сътресения чрез приемането на по-устойчиви и издръжливи политики, стратегии и цялостни практики. Очакванията са ДП също да могат да играят решаваща роля за насърчаване на устойчивото развитие и улесняване на справедлив преход, включително чрез предоставяне или финансиране на нисковъглеродни алтернативи, да се придържат към стандарти за отговорно бизнес поведение, за да се справят, избегнат или смекчат всяко потенциално вредно въздействие върху околната среда и обществото. С промени от 2024 г. в ЗСч, произтичащи от Директива (ЕС) 2022/2464 по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта са въведени изисквания към предприятията за засилен анализ на социално-икономическото въздействие като резултат от икономическата дейност и се разширява докладваната до момента нефинансова информация. Отчитаната във връзка с устойчивостта информация включва фактори в областта на опазването на околната среда, социалните права и правата на човека, както и управленските въпроси. Въвежда се задължение за включване в доклада за дейността на предприятията на ясно разграничим раздел с информация за въпросите по устойчивостта (отчет за устойчивостта) и др. Тези изисквания са в сила за ДП по ЗГ, категоризирани като „големи“ за отчетна година 2026 г., т.е. предстои при годишно отчитане през 2027 г. Следва да се добави, че по отношение на ДП по ЗГ темата за устойчивост е добре позната, осъзната и се прилага, вкл. поради характера на голяма част от дейностите по опазване, възстановяване и създаване на гори, изискващи последователни, целенасочени и дългогодишни усилия. В някои от тях това е формализирано в нарочни документи, напр. СЗДП има публикувана Политика и декларация за устойчиво управление на горите, приета през 2023 г. – виж интернет страницата, рубрика Сертификация[311].

V. ИЗВОДИ ОТНОСНО ХАРАКТЕРА НА ДЕЙНОСТТА НА ДП ПО ЧЛ. 163 ОТ ЗГ

От направения анализ на ДП по чл. 163 от ЗГ се установява преобладаващо дейност с повече характер на публични функции и политики, защото в изпълнение на основния си предмет и шестте ДП извършват сериозен обем дейности с неприходоносен характер, които са свързани с управлението на горските територии в публичен интерес и са

[310] https://www.mzh.government.bg/bg/ministerstvo/karieri/konkursi-za-izbor-na-chlenove-na-organite-za-upravlenie-i-kontro/rezultati-ot-proveden-konkurs-za-izbor-na-nezavisim-chlen-291024-3/
[311] https://szdp.bg/%d1%81%d0%b5%d1%80%d1%82%d0%b8%d1%84%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d1%86%d0%b8%d/

основен инструмент на държавата за изпълнение на целите на публичната политика в сектор „Гори“.

Всяко предприятие извършва и дейности с икономически характер, от чиито постъпления се самоиздържа и финансира публичните дейности, за да не е в тежест на бюджета. Поради самофинансирането, тези предприятия се квалифицират като пазарни производители и действително биха могли да бъдат пазарни оператори, ако нямаха в този обем възложени публични функции и политики. Важно е да се отбележи, че тези ДП не са създадени с приоритетна цел формиране на положителни финансови резултати и максимализиране на печалба, а водещо е чрез тях да бъде осигурено изпълнението на важни за обществото социални и екологични функции чрез управлението на горите и горските територии – държавна собственост. В този смисъл осъществяваната стопанска дейност не е самоцел и приоритет, а е средство за изпълнение на публичните, социалните и екологичните функции за поддържане и подобряване състоянието на предоставените им за управление държавни гори.

Опитът в други европейски държави

При преглед на практиката в 27 други европейски държави, по-голяма част от които са членове на ЕС и на ОИСР, а някои са в процес на присъединяване, се установява, че правната форма „некорпоративни държавни предприятия“ за управление на държавни гори преобладава (или най-малкото съставлява съществена част спрямо останалите правни форми) и е практика, която е доказала своите преимущества, прилага се успешно и дългогодишно в не малко на брой държави, и самата правна форма не се определя като проблемна или рискова за доброто корпоративно управление.

С над 50 % държавна собственост върху горите и горските територии са Гърция, Ирландия, Молдова, Полша, Румъния, Северна Македония, Сърбия, Турция, Унгария, Франция (заедно с одвъдморските територии) и Хърватска, сред които са всички съседни на България държави, в които също държавната собственост върху горите обхваща по-голямата част от горските територии.

Установява се многообразие, тъй като има както администрации, така и търговски дружества, но също така не малко са държавни предприятия или структури, сходни с държавни предприятия, някои от които създадени със съответния национален специален закон. Некорпоративни държавни предприятия се установяват най-малко в 11 държави (42% от анализираните страни): Германия (6 провинции), Естония - Център за управление на държавните гори/Riigimetsa Majandamise Keskus – RMK, https://rmk.ee/; Латвия - Държавна служба по горите и Главно горско предприятие към Министерство на околната среда; Полша - Национален горски холдинг „Държавни гори“/Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe; Румъния - Ромсилва/Romsilva; Северна Македония - РЕ Македонски гори; Сърбия - РЕ Srbijašume и РЕ Vojvodinašume; Словакия - Държавно предприятие Гори на Словашката република; Чешка република - Държавно предприятие Чешки гори/Lesy České republiky,S.P., https://lesycr.cz/en/; https://eustafor.eu/members/lesy-ceske-republiky/; Швеция –_Sveaskog, държавна компания с търговско качество и публични функции; Финландия - Държавно предприятие Държавни гори/Metsähallitus,

https://www.metsa.fi/en/.

Определяне на характера на дейността на ДП по чл. 163 от ЗГ

В резюме се правят следните заключения относно характера на дейността на разгледаните тук шест предприятия:

- Част от дейността отговаря на определението в Насоките на ОИСР за икономическа дейност, тъй като включва предлагане на стоки или услуги на даден пазар и би могла да бъде извършвана от икономически оператор на пазарен принцип и с цел печалба, но ако няма такъв обем и вид възложени ресурсоемки задължения. Икономическата част от дейността на ДП се доминира от изпълнението на отговорни обществено полезни дейности, на които е пряко подчинена и за чието изпълнение се разходват основната част от получените приходи. С оглед на това, изпълнението на публични функции и политики е преобладаващо в общия обем и значение на дейностите.
- Предприятията имат нарочна правна уредба в специалния ЗГ, която не е синхронизирана изрично със ЗПП. Въпреки това, в допълнение към специалната уредба се прилагат много голяма част от правилата на ЗПП и ППЗПП.
- С цел защита на предоставените за управление горски територии - държавна собственост и осигуряване изпълнението на задълженията за постигане на цели на публичната политика, са въведени някои изключения от общия ред, като: за предприятията не може да се открива производство по несъстоятелност, предоставените им за управление имущество – държавна собственост не може да служи за обезпечаване задължения на трети лица; ДП не подлежат на приватизация; дейността и имуществото им не могат да бъдат обект на концесия; не могат да са изпълнители за определени обществени поръчки, които ограничения са непазарен подход и част от тях са въведени с цел ненарушаване на конкуренцията.
- За изпълнението на публичните функции и политики предприятията не ползват бюджетни средства, но финансирането на нетърговските дейности се осъществява от приходи, акумулирани от стопански дейности при управлението и ползването на огромен и ценен обществен природен и стопански ресурс, какъвто са държавните горски територии. От гледна точка източниците на приходи, те се набират на търговски принцип, като същевременно разходите се извършват в изпълнение на публични функции и политики за управление на горските територии, включително не само такива, които са държавна собственост.
- На база количествения критерий за пазарен и непазарен производител (50 %-ния критерий), всичките шест ДП се класифицират като **„Пазарен производител“** в сектор Нефинансови предприятия, тъй като оперативните им разходи се покриват в голямата си част от приходите от продажби.

Следователно, шестте ДП по чл. 163 от ЗГ са създадени със специален закон под тази правна форма поради възложени значими публични функции и политики по управление

на държавните горски територии, пряко предоставени им за управление, заедно с извършването на сериозни икономически дейности, с приходите от които финансират публичните. Създадени са ограничения, забрани и защити с непазарен характер и предприятията са задължени с голям обем неприходоносни дейности, в резултат на което **се отчита преобладаващ нетърговски характер, а дейностите с икономически характер са доминирани от изпълнението на публичните функции и политики**.

VI. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ДП ПО ЧЛ. 163 ОТ ЗГ

1. Представяне на становището на принципала

В АППК е получено писмо от МЗХ с изх. № 12-1883 от 31.03.2025 г. с представяне на актуална информация за държавните предприятия от ресора на Министерството на земеделието и храните, в раздел I от което е представена такава за ДП, създадени със ЗГ. Представят се много информация и аргументи, като в т. 11 се излага принципното разбиране, „*че никоя правна форма сама по себе си не е условие за постигане на несъмнен успех или за изцяло негативни резултати, доколкото при всяка е възможно да се получи добро или лошо управление, добри или слаби резултати и т.н. Въпреки това, в зависимост от основните характеристики, пригодност и възможности на съответната правна форма, както и въз основа на досегашния опит, е напълно възможно да се прецени повече или по-малко подходящата с оглед задачите, нуждите и целените резултати, включително да се избегнат или ограничат възможните рискове и потенциални проблеми*.“

Според отрасловия министър, съществуващата форма на ДП, създадено със ЗГ, е установена като най-подходяща, при нея законодателството за публичните предприятия е приложено в максимална степен, осъществяваната дейност и управление е в съответствие с Насоките на ОИСР в относимата им част и изцяло изпълнява заложения в тях основен принцип държавните предприятия да функционират ефективно, прозрачно и отчетно. Заключението е: „***Позицията на МЗХ, изразявана и защитавана последователно през годините, подкрепена и от широка общност на структури и организации с неправителствен характер е, че запазването на действащия статут на шестте държавни предприятия е абсолютно необходимо за изпълнение на възложените им отговорни публични политики както на национално ниво, така и за изпълнение на общите амбиции на държавите членки на ЕС в областта на биоразнообразието, климата и възобновяемите ресурси.*** *Това, заедно със спазването на правилата за добро корпоративно управление, ще осигури възможност един много добре функциониращ сектор от национално значение да продължава да осигурява всички публични блага, опазвайки богатото биологично разнообразие и осигурявайки възможности за развитие на планинските и селските райони на страната*.“

2. Заключение и предложение за преобразуване

От направения преглед се установява, че шестте ДП по ЗГ в много висока степен прилагат принципите и правилата на законодателството за публичните предприятия, но може да се препоръча да бъде синхронизирана специалната нормативна уредба с общата на ЗПП и ППЗПП, където има различия и запазването на тези различия не се налага от съответни обстоятелства.

Заключението е, че дейността на предприятията е предимно търговска в приходната част, но като комплекс от задължения за изпълнение на цели на публичната политика, преобладаващ обем и значение имат неприходоносните дейности, които, при запазване на условията и изискванията, въведени към ДП, не може да се осъществяват от частен оператор с цел печалба, без осигуряване на значимо нарочно бюджетно финансиране. **С оглед на това се налага разбирането, че общата дейност представлява повече изпълнение на публични функции и политики.**

Съобразно § 2 от ПЗР на ЗПП приложимата форма не е преобразуване в търговски дружества, тъй като осъществяват предимно публични функции и политики, а превръщането им в държавна администрация би създало съществени затруднения и неоправдан системен риск за изпълнението на възложените задачи, както и би натоварило държавния бюджет по начин, който може да се окаже непосилен.

Тъй като шестте ДП са създадени с еднаква законова уредба, имат възложени еднакви задачи и работят при еднакви условия, те следва да се разглеждат не като шест напълно автономни субекта, а като шест звена с териториална компетентност от единна национална система за управление на държавните горски територии. Това обосновава недопустимост за обсъждане и прилагане на различни варианти, а изисква единен подход като към една национална структура.

Като се има предвид всичко това, установеното от опита на европейските държави, сред които този модел се прилага като успешен, категоричното становище на министъра на земеделието и храните, както и постигнатия сериозен напредък в прилагането по същество и в голям обем на принципите и правилата за публичните предприятия в управлението и дейността на шестте ДП по чл. 163 от ЗГ се налага извод, **че запазването на настоящия им статут е изключително необходимо за изпълнение на целите на публичната политика в сектор „Гори“, защото би осигурило повече възможности за успешна и устойчива дейност и съответства в максимална степен на целите и дейностите, за чието постигане и изпълнение са създадени и функционират.**

Б.17. ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „БЪЛГАРО-ГЕРМАНСКИ ЦЕНТЪР ЗА ПРОФЕСИОНАЛНО ОБУЧЕНИЕ“ – заличен търговец

В Анализа от 2020 г. е разгледано и ДП БГЦПО като т. Б.3 от неговото съдържание.

В настоящата актуализация не се представя анализ на същото, тъй като междувременно то е прекратено като държавно предприятие, публично предприятие и самостоятелно юридическо лице.

ДП БГЦПО е създадено през 2011 г. с чл. 60а от Закона за насърчаване на заетостта[312] и § 17 от ПЗР на ЗИД ЗНЗ от 2011 г. (обн., ДВ, бр. 43 от 2011 г.).

Със ЗИД на ЗНЗ от 2023 г. (обн., ДВ, бр. 82 от 2023 г., в сила от 01.01.2024 г.) чл. 60а от закона, с който това ДП е създадено и уредено, **е отменен**, в сила от 01.01.2024 г.

[312] Обн., ДВ, бр. 112 от 2001 г., с последващи изменения и допълнения

Последиците от отмяната на посочената разпоредба са уредени с § 35 от ПЗР на същия ЗИД на ЗНЗ, с който е отменен чл. 60а, съгласно който:

- ДП БГЦПО се преобразува чрез вливането му в Центъра за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи, създаден с Постановление № 266 на МС от 2009 г. (обн., ДВ, бр. 91 от 2009 г.; изм., бр. 2, 18 и 57 от 2010 г., бр. 38 и 88 от 2011 г., бр. 58 от 2012 г., бр. 77 от 2013 г., бр. 86 и 88 от 2014 г., бр. 21 от 2015 г., бр. 56 от 2016 г., бр. 67 и 68 от 2018 г., бр. 16 и 33 от 2019 г., бр. 70 и 75 от 2020 г., бр. 20 и 33 от 2021 г. и бр. 81 от 2022 г.) като юридическо лице по чл. 60 от Закона за администрацията към министъра на труда и социалната политика;

- Центърът за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи е правоприемник на активите, пасивите, архива и на другите права и задължения на ДП БГЦПО;

- В срок до влизането в сила на изменителния закон МС извършва необходимите вътрешнокомпенсирани промени в рамките на утвърдената численост на Министерството на труда и социалната политика, като приема промени в Устройствения правилник на Министерството на труда и социалната политика и в Устройствения правилник на Агенцията по заетостта;

- Министърът на труда и социалната политика утвърждава необходимите промени в Устройствения правилник на Центъра за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи (обн., ДВ, бр. 59 от 2012 г.; изм., бр. 35 от 2015 г.);

- Трудовите правоотношения със служителите в ДП БГЦПО се уреждат при условията и по реда на чл. 123 от Кодекса на труда;

- Движимото и недвижимото имущество на ДП БГЦПО, използвано за осъществяване на дейността му, се предоставя на Центъра за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи със заповед на министъра на труда и социалната политика.

В изпълнение на закона са извършени съответните действия по уреждане на последиците от преобразуването на ДП БГЦПО чрез вливане в посочената бюджетна структура и неговото прекратяване като юридическото лице.

От партидата в ТРРЮЛНЦ на ДП БГЦПО се установява, че неговото заличаване е вписано на 26.08.2024 г.[313] и понастоящем такова не съществува:

Актуално състояние **"БЪЛГАРО - ГЕРМАНСКИ ЦЕНТЪР ЗА ПРОФЕСИОНАЛНО ОБУЧЕНИЕ" ДП - Заличен търговец/ЮЛНЦ** ЕИК 201664675, състояние към дата: 21.04.2025 г.

Това предприятие е заличено и от Електронния регистър на публичните предприятия,

[313] https://portal.registryagency.bg/CR/Reports/ActiveConditionTabResult?uic=201664675

воден от АППК.