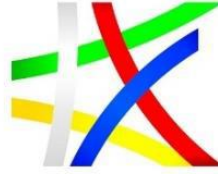




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ПРЕПОРЪКИ КЪМ ОБЩИНИТЕ И ОБЩИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА  
УПРАВЛЕНИЕТО, НАБЛЮДЕНИЕТО, КОНТРОЛА И ОТЧЕТНОСТТА НА ОБЩИНСКИТЕ  
ТЪРГОВСКИ ДРУЖЕСТВА И ОБЩИНСКИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

ИНСТИТУТ ЗА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА

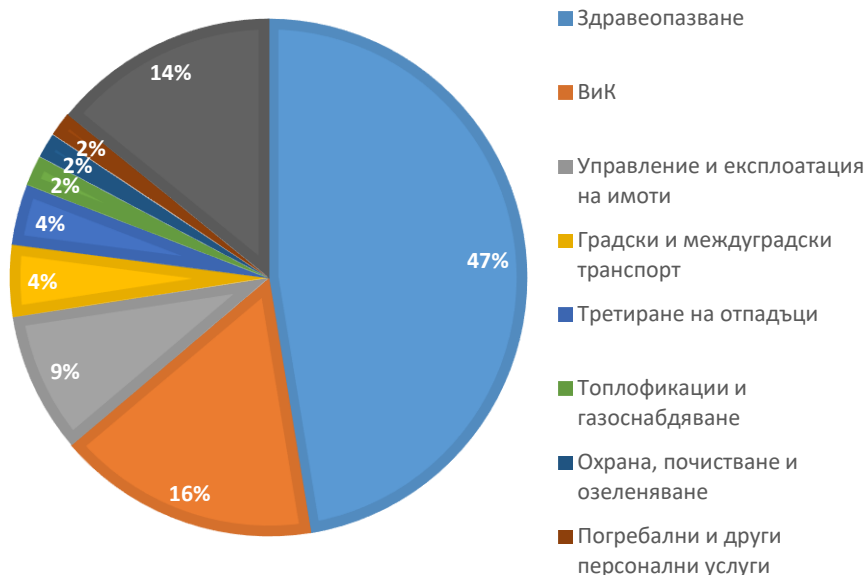
ЮНИ, 2023 Г.

*Материалът е изготвен по проект на ИПИ "Общинските дружества в действие – инвентаризация, анализ и препоръки за по-добро управление" (№ BG05SFOP001-2.025-0040), финансиран по Приоритетна ос № 2 „Ефективно и професионално управление в партньорство с гражданското общество и бизнеса“ по процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор „Повишаване на гражданското участие в процесите на изпълнение и мониторинг на политики и законодателство“ на Оперативна програма „Добро управление“.*

Местните власти участват в стопанския живот в две форми – чрез участие в търговски дружества, регистрирани съгласно разпоредбите на Търговския закон, и чрез създаване на общински предприятия по Закона за общинската собственост. В първия случай това са отделни юридически лица, управлявани и функциониращи като всеки друг търговец, докато общинските предприятия са обособени звена в общинската администрация за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет. Броят, разпределението по общини и финансовото представяне на общинските търговски дружества и общинските предприятия е въпрос от интерес не само за изследователите на общинските публични услуги и каналите, по които те се предоставят, но и на местната общественост, която е техен ползвател, както и на общинските администрации като основен организатор и доставчик на услугите.

Търговските дружества, в които общините притежават дял (между 0 и 100%) в капитала, са общо 580, но в част от тях собственост има повече от една община. Повече от 94% от всички общини в България притежават собственост в поне едно търговско дружество. Общинските предприятия пък са 268, разпределени в 110 общини. Основната им дейност ги разполага по широкия спектър на услугите, предоставяни на гражданите по места.

**СТРУКТУРА НА ОБЩИНСКИТЕ ТЪРГОВСКИ ДРУЖЕСТВА  
СПОРЕД ПРЕДМЕТА НА ДЕЙНОСТ**  
*ИЗТОЧНИК: ПРЕДОСТАВЕНИ ОТ ОБЩИНИТЕ ПО ЗДОИ*



Управлението на търговски дружества от държавата (общините) често е трудно, неефективно и със слаби резултати. В отделни случаи се наблюдава трупане на загуби и задължения към доставчици; декапитализиране; опити за овладяване на активи, имоти и сгради; корупция при обществените поръчки; липса на конкурентни предимства и/или трудности да се наложат на конкурентни пазари. Най-големият проблем обаче остава предоставянето на качествена услуга, която да даде смисъл на съществуването на повечето държавни и общински фирми. Наличието на конкуренция на даден

пазар често показва, че държавата (общината) няма място на него като пряк доставчик, а в много случаи – и като регулатор. А да не забравяме и, че част от услугите могат да се предоставят алтернативно.

С цел подобряване на управлението на общинските дружества и предприятия и на основа на множество прегледи, анализи и обсъждания на дейността им, бихме искали да представим най-важните заключения и да отправим следните препоръки към общините:

**I. Достъпната и качествена информация стои в основата на адекватното анализиране на дейността на дружествата и предприятията и е ключова за постигане на по-добро управление**

- *Настоящите регистри често са непълни и неактуални, а информацията в тях – недостатъчна.*

В момента общините са задължени да поддържат регистър на търговските дружества, в които имат участие и на общинските предприятия на електронните си страници. Съдържанието на общинските регистри на търговските дружества включва следните индикатори: наименование; данни за търговската регистрация на търговското дружество, в т.ч. за преобразуването и прекратяването му; размер на общинското участие в капитала; лица, които представляват общината в органите за управление и контрол на търговското дружество; възнаграждение на лицата, които представляват общината в тези органи. Прави впечатление липсата на изискване за публикуване на каквато и да било финансова информация за общинските търговски дружества и предприятия в регистрите или на електронните страници на общините.

От информацията в регистъра гражданите не могат да добият представа например дали поддръжката на гробищата, озеленяването на парковете, организирането на сватбите или изхранването на учениците се извършват ефективно, колко средства от данъци отиват за субсидиране и каква е оптималната цена на услугата, която ползвателите трябва да плащат. Още повече, достъпната информация не дава възможност да се сравняват показатели за аналогични услуги в различни общини, което е един от най-силните инструменти за граждански контрол над администрацията.

Регистрите се публикуват на няколко различни места на интернет страниците на общините и често намирането им е затруднено. Повечето общини от разгледаните имат обособено място за публични регистри – където са представени регистри на търговските дружества и общинските предприятия – и друго място, където се публикуват отчети на дружествата и обобщен доклад за дейността им за годината.

Прегледът на предоставяната информация показва, че общинските власти подхождат по-скоро формално – изпълняват минимума (или „по буквата на закона“) за публикуване и формалните изисквания за публикуване, без да полагат усилия да представят на гражданите разбираема и позволяваща външен анализ картина на извършваната стопанска дейност.

- *Поддържане и актуализиране на информационни системи/бази данни с финансови и нефинансови индикатори за търговските дружества и особено за общинските предприятия.*

Информацията за стопанска дейност, в която пряко участват местните власти, е публична, но ограничена от аналитична гледна точка – има я, но нито е лесно достъпна<sup>1</sup>, нито позволява лесно сравнение между общините по едни и същи критерии. Информацията обаче е основа за вземане на решения, на които да се базира доброто управление, тя е необходимото, макар и недостатъчно само по себе си условие. Това е и основната причина Институтът за пазарна икономика да поиска и получи данни по реда на Закона за достъп до обществена информация от общините в България за тяхната собственост в търговски дружества и общински предприятия. Базата данни е вече налична и публично достъпна тук: <https://ime.bg/articles/baza-danni-za-obshtinskite-tyrgovski-druzhestva-i-obshtinskite-predpriyatiya/>

Създаването и попълването на базата данни обаче е само първоначалното усилие. Остава на дневен ред въпросът с поддържането и актуализирането на такъв вид информация. Независимо обаче дали точно тази база данни ще се поддържа или ще бъде предпочетена друга от общините, считаме, че е полезно информацията за общинските търговски дружества и предприятия да е налична публично на едно място и тя да се актуализира и да се обогатява постоянно с разнообразни показатели.

- *Често и подробно анализиране на дейността както на търговските дружества, така и на общинските предприятия, като анализите се публикуват своевременно на електронните страници на общините*

Извършването на анализи по общи проблеми, за определен вид услуга или на определен период носят единствено полза както на местната администрация, така и на гражданите на общината. Анализите на дейността на дружествата и предприятията могат да бъдат насочени както към изпълнението на финансовите, така и на нефинансовите цели - постигат ли целите си фирмите, как се развива персоналет, инвестирало ли се е достатъчно в дейностите, какво е бъдещето на дружествата, има ли нужда от промяна в предоставянето на услугите, как се изчисляват нуждите от субсидии и др. За момента такъв тип анализи са по-скоро рядкост и най-близкото до тях са годишните доклади за дейността на общинските търговски дружества<sup>2</sup>.

Прегледът на публикуваните доклади на най-големите общини до момента обаче показва доста фрагментарни и кратки текстове с произволно представени избрани индикатори, които трудно дават възможност да се добие представа както за развитието на дружествата във времето, така и да се сравни управлението на сходни по предмет на дейност предприятия в различни общини. Една от очевидните слабости е липсата на стандартизиран обхват и подредба на съдържанието на докладите. В тях изобщо липсва дискусия и аргументацията относно целите на съществуване на дружествата и причината те да са общински, описание на потребността от обществената услуга или сравнение с алтернативи за предоставянето ѝ от частния сектор в пазарна среда.

- II. Управлението на общинските търговски дружества и общинските предприятия е в ръцете на всяка община, но то трябва да се подчинява на общи принципи и усилия от страна на местната власт за постигане на добри резултати**

---

<sup>1</sup> Например в Търговския регистър, в публичните регистри на общините за търговските им дружества и общински предприятия и др.

<sup>2</sup> Например тук: <https://www.sofia.bg/reports-of-municipal-companies-for-2021> и <https://www.burgas.bg/bg/godishni-obshtinski-dokladi-po-bdp/doklad-2021g/>

Доброто управление на общинските предприятия не е просто частен местен проблем, с който България се сблъсква. Той е част от по-широката посока на развитие на публичния сектор и на страната ни в контекста на интеграцията в Европа и европейските институции, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)<sup>3</sup> - в която отдавна искаме да членуваме, и изобщо цивилизования развит свят. Но освен политически, този въпрос има и чисто икономически измерения – как (и дали) държавата или местната власт да се намесват в икономиката, така че да получим максимален резултат срещу вложения публичен ресурс, и кога да оставим пазара да изпълнява своята роля.

- *Анализ на нуждите от местни публични услуги и начините на тяхното предоставяне*

За съжаление извършването на проучване на нуждите от местни публични услуги и начините на тяхното предоставяне на местно ниво е по-скоро изключение за общините. Съществуването на вече създадени търговски дружества и общински предприятия се приема за даденост, която трудно се променя, тъй като изисква усилия за информиране, анализ, подготовка на документи, представяне пред Общинския съвет и много други дейности, с които чиновниците не винаги са склонни да се заемат. Това означава, че на практика е много по-лесно да се положат усилия за субсидиране и възлагане на дейности на вече съществуващо дружество, отколкото неговото закриване или откриване на ново такова. Следва обаче да се има предвид, че нерядко нуждата от определена публична услуга отпада във времето или предоставянето на дадена услуга може да изисква друг вид взаимоотношения – ето защо редовният анализ на местните потребности е отправната точка за доброто им управление.

- *Активно участие на общините в избора и промяната в управителните органи на търговските дружества*

Законът за публичните предприятия (ЗПП) дава възможност на собственика на търговското дружество, в чийто капитал участва, сам да определя кой да го управлява, като изборът на управител следва да отговаря на определени правила и изисквания. Общините не бива да пропускат възможността да контролират активно управителните и надзорните органи, като следят дали поставените цели в управленските програми се изпълняват.

Съществено изискване на ЗПП е всички членове на органите за управление и контрол да се избират и назначават след провеждане на конкурс (чл. 21, ал. 1 от ЗПП). Условието и редът за провеждане на конкурса се уреждат в самостоятелен акт на съответната община (чл. 68 от ППЗПП във връзка с чл. 67 от този правилник при условията на глава пета от ЗПП). От практическа гледна точка обаче следва да се има предвид, че приложението именно на чл. 21, ал. 1 от ЗПП се явява по-скоро пожелателно. Основният въпрос е може ли упражняващият правата на едноличния собственик на

---

<sup>3</sup> Насоките на ОИСР за корпоративното управление на държавните предприятия са залегнали в приетия през 2018 г. закон за публичните предприятия, като тяхното ефективно реализиране е и условие за приемане в организацията. Последните препоръки на ОИСР са свързани с подобряване на корпоративното управление с цел засилване на пазарния достъп, навременно и ефективно разкриване на корпоративна информация за държавните фирми, отделяне на ролята на държавата като собственик от управлението на предприятията и наличие на ясна рамка за разпределение на правата, отговорностите и задълженията на бордовете на директорите на фирмите.

капитала да освободи предсрочно член на управителния орган, без да е обявена конкурсна процедура за избор по установения законен ред, позовавайки се все пак на основанията в чл. 24 от ЗПП. С оглед на това, че ЗПП се явява специален по отношение на ТЗ, би следвало да се прилага особения ред, предвиден в него, а именно водещо да е конкурсното начало. Това приложение на закона е отречено от съдебната практика с няколко решения в последните години и така практически обезсмисля подхода, вложен в ЗПП.

- Ограничаване на миноритарното участие в търговски дружества

Много голяма част от общините – 237 от 265 - притежават миноритарни дялове в 148 търговски дружества. Това са най-вече акционерни дружества или дружества с ограничена отговорност, които функционират в най-разнообразни сектори – от здравеопазване, водоснабдяване, до по-„екзотични“ дружества, например банки, газопреносни дружества, спортни отбори, борси, панаири и др. За общините не е типично да придобиват малък брой акции в дружества просто така – много често такъв тип собственост е остатък от миналото, когато процесът на приватизация е започнал, но явно не е бил завършен докрай или пък е съзнателно решение да се запази собственост върху земи и имоти, включени в активи на дружество. По-специфични са случаите в сектор „Здравеопазване“ – малките общини обичайно притежават малък брой акции в многопрофилни „областни“, а дори и университетски болници.

Миноритарната собственост на общините в търговски дружества следва да се преразгледа в много голям брой от случаите, тъй като често създава проблеми, без да носи някакви ползи, като това се отнася както за малките, така и за големите общини. При миноритарен дял в собствеността в търговски дружества общините не притежават най-важния инструмент – контрол върху управлението на дружествата чрез участие в управителните и контролни им органи. Това означава и че те имат ограничена – а в някои случаи дори никаква - възможност да влияят върху публичните услуги, които дружеството предлага, включително по отношение на цената, количествата и качеството. Някакъв аргумент остава получаването на допълнителни приходи от дивиденди, но постъпленията от дивидент за общинските бюджети са в относително малък размер (между 2,5 и 3,5 млн. лева годишно след 2018 г.) и не влияят съществено върху общите приходи на общините, а следва да се има предвид и че голяма част от дивидента вероятно се изплаща от дружества, в които общината има мажоритарно участие.

Като цяло притежаването и управлението на търговски дружества е неспецифична дейност за общините и следва да се извършва само в много ограничен кръг от случаи. В същото време, остава подозрението, че мотивите са или в посока въздействие върху потенциално разпореждане с имоти на въпросните дружества, или дори най-баналните – назначаване на конкретни лица в управителните им органи.

- Приватизация на неефективни дружества, на такива, предоставящи ненужни услуги или на такива, които общината е определила като „невъзможни“/„трудни“ за управление по някаква причина

Приватизацията на общински търговски дружества или закриването на общински предприятия безспорно е сложен и труден процес. Той изисква значителни усилия от страна на местната власт, смелост, добър аналитичен капацитет и висока степен на комуникация с обществеността, тъй като засяга пряко живота на гражданите. Прави впечатление, че общините почти никога не пристъпват

активно към приватизация, а често оставят дружеството дълги години да бездейства, без да предприемат активни мерки за продажба или ликвидация.

Като се има предвид, че приватизацията или ликвидацията на дружеството е последната стъпка в опитите на собственика да го управлява, ще отбележим, че често се случва неефективните или проблемни дружества и общински предприятия да създават повече проблеми за местната власт, отколкото да решават такива. Това може да са допълнителни преки или алтернативни разходи, загуба на приход, разходи за съдебни дела и обезщетения, обезщетения за персонал, неефективни инвестиции и множество други. Не бива да се пренебрегват и ефектите на отрицателна репутация, от които могат да пострадат местните власти.

### **III. По-широката публичност в управлението на дружествата и предприятията и споделянето на резултатите от дейността им могат да подпомогнат всички общини в търсенето на решения на местни проблеми и да подобрят резултатите от управлението на общинските фирми**

- *Споделяне на местни услуги между няколко общини*

Споделянето на услуги между общините е сравнително непозната и неизползвана възможност, независимо че от много време има анализи и експертни мнения за ползата от споделянето на определени дейности. Изборът на местната власт все още е между това да се предлага или изобщо да не се предлага дадена услуга, без да се изследват възможностите по какъв начин услугата може да се предлага съвместно с други общини. По данни на НСОРБ<sup>4</sup> един от много ограничените опити да се осигури споделена услуга е предоставянето на жестомимичен превод при заявяване или предоставяне на административна услуга съвместно между Столична община и други общини. За съжаление обаче този пример само показва колко рядко използвана е тази възможност от общините.

Споделянето на услуги между различни общини е от особено голямо значение именно за по-малките общини в България. По данни на НСИ от последното преброяване на населението през 2021 г.<sup>5</sup> 83 общини (близо една трета от всички) са с население под 6 000 души, като има общини с население под 1500 души. Това означава, че те са силно ограничени откъм ресурс за самостоятелно предлагане на повечето най-често ползвани местни услуги на своята територия. Споделянето на услуги с по-голям съсед е възможност за тях да осигурят на гражданите си достъп.

Не на последно място ще посочим и дигитализацията и развитието на информационните технологии през последните години, които също разширяват възможностите на общините да предоставят отдалечено по-разнообразни публични услуги или да споделят такива с отдалечени свои партньори.

- *Споделяне на добри практики в управлението на търговските дружества/общинските предприятия между общините*

---

<sup>4</sup> Повече може да се види тук: <https://www.namrb.org/bg/aktualno/vazmozhnost-za-avezhdane-na-spodelena-administrativna-usluga-na-mestno-nivo>

<sup>5</sup> Вж. тук: <https://265obshtini.bg/map/269>

За споделянето на добри практики в управлението на общинските дружества и предприятия важна роля играят различни фактори - най-напред наличието на публична лесно достъпна информация и анализи, но не по-маловажно е и изграждане на среда на доверие и откритост, в която общините да могат да споделят своя опит и да разпространяват своите постижения при управлението на дружествата си. За създаване на такава среда ключова роля има неправителствения сектор – организации като НСОРБ и други неправителствени организации, които работят в сферата на местното самоуправление, оказват силно позитивно влияние. Развитието на уменията за управлението на публични дружества, в организация на конкурси за управителни или надзорни органи, в анализите и оценката на дейностите им и резултатите, които те постигат, са умения, които следва да се стимулират и да се споделят между отделните общински администрации.