АУБРБ
АСОЦИАЦИЯ НА УНИВЕРСИТЕТСКИТЕ БОЛНИЦИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

Изх. № 5/17.09.2026

ДО
КОМИСИЯ ПО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО В 52 НАРОДНО СЪБРАНИЕ
гр. София, Пл. „Княз Александър I" №1

ПРОФ. Д-Р КОСТАДИН АНГЕЛОВ, Д.М.Н.
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ В 52 НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Г-Н СТЕФАН БЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА, ИНВЕСТИЦИИ И ИНДУСТРИЯ В 52 НАРОДНО СЪБРАНИЕ

МИНИСТЕРСТВО НА ИКОНОМИКАТА, ИНВЕСТИЦИИТЕ И ИНДУСТРИЯТА
гр. София, ул. Славянска № 8

НА ВНИМАНИЕТО НА
Г-Н ЦВЕТАН ЦИРКОВ – ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ „ПУБЛИЧНИ ПРЕДПРИЯТИЯ"
e-docs@mi.government.bg

СТАНОВИЩЕ

ОТ ПРОФ. Д-Р КРАСИМИР ИВАНОВ, Д.М.Н.
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА АСОЦИАЦИЯТА НА УНИВЕРСИТЕТСКИТЕ БОЛНИЦИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните предприятия, публикуван на Портала за обществени консултации (www.strategy.bg), с вносител Министерство на икономиката, инвестициите и индустрията

Уважаеми Госпожи и Господа,

Изразяваме следното становище относно публикувания на Портала за обществени консултации Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните предприятия, с вносител Министерство на икономиката, инвестициите и индустрията („Законопроекта"):

А. Законопроектът декларира стремеж към хармонизация с Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за корпоративно управление на държавните предприятия и Насоките на ОИСР за борба с корупцията и почтеността в държавните предприятия, повишаване на професионализма, разделяне на надзорните от изпълнителните функции и гарантиране на прозрачност при подбора на ръководни кадри в публичния сектор. Тези стратегически цели са принципно позитивни и съответстват на поетите от Република България ангажименти в процеса на европейската и

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

международната интеграция на страната. Същевременно е необходимо да се посочи, че Насоките на ОИСР дефинират целите, които трябва да бъдат постигнати, но предоставят пълна свобода на всяка отделна държава самостоятелно да избере подхода за постигането им:

> *„Насоките не са обвързващи и не целят да предоставят подробни предписания за националното законодателство. Насоките не заместват вътрешното законодателство и регулации, нито трябва да се считат за по-важни от тях. Тяхната цел е да идентифицират най-добрите практики и да предложат различни начини за постигане на желаните резултати, които обикновено включват елементи на създаване на политики, законодателство, регулации, правила, саморегулаторни споразумения и доброволни ангажименти. Прилагането на Насоките в дадена юрисдикция зависи от политическата, правната и регулаторна среда, от размера, обстоятелствата и търговската ориентация на ДП, както и от други свързани фактори, които могат да бъдат от значение за прилагането на Насоките."* /OECD (2025), Насоки на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия 2024, OECD Publishing, Paris/.

За да бъде реално оценен ефектът на Законопроекта, е необходимо да се формулира точно съдържанието на предлаганата промяна, тъй като мотивите я представят предимно като „техническо" изпълнение на препоръка, което обаче не съответства на действителния ѝ мащаб.

I. СЪЩНОСТ НА ПРЕДЛАГАНАТА ПРОМЯНА

С § 5, § 7 и новата Глава пета „а" изборът и предсрочното освобождаване на изпълнителния директор на публичните предприятия, категоризирани като „големи", се изваждат от компетентността на органа, упражняващ правата на държавата, и се предоставят на самите съвети. Промяната се състои в следното:

1. Изпълнителният директор на „голямо" публично предприятие престава да бъде член на съвета (новата чл. 22, ал. 4). Той участва в заседанията само със съвещателен глас. С това изпълнителната функция се изважда извън органа за управление.

2. Той се избира от самия съвет, след отделна конкурсна процедура, „изцяло независима" от процедурата за избор на членовете на съвета (чл. 24а, ал. 2). Органът, упражняващ правата на държавата, не участва в този избор.

3. Предсрочното му освобождаване също се решава от съвета (чл. 24в, ал. 4), при условия, които предстои да бъдат определени с подзаконов акт.

4. Договорът с изпълнителния директор се сключва от председателя на съвета (чл. 24б, ал. 2), който задължително е независим член и не може да бъде изпълнителен директор (чл. 22, ал. 2).

Резултатът е, че за най-значимите държавни предприятия – тези с най-голям оборот, най-съществени активи и най-осезаемо влияние върху консолидираните публични финанси – лицето, което реално управлява дружеството ежедневно, се назначава, оценява и освобождава от орган, съставен от три до пет лица, като държавата участва в неговото формиране само опосредено, чрез предходния конкурс за членове на съвета. Това е промяна не в процедурата, а **в разпределението на властта в публичното предприятие**.

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

Основното възражение на Асоциацията на университетските болници в Република България е именно срещу § 7 от Законопроекта, с който се въвежда фигурата на изпълнителен директор извън състава на съвета на директорите, съответно на управителния съвет на публично предприятие, категоризирано като „голямо". Считаме, че това предложение следва да бъде отхвърлено както поради противоречието му и невъзможността за синхронизация с цялостната нормативна уредба на търговските дружества, респективно със съществуващата в тази сфера правна култура, система и традиция, така и най-вече поради обозримите отрицателни резултати от евентуалното му практическо приложение.

Предлаганата уредба разкъсва връзката между правомощие и отговорност у принципала, отслабва възможността на държавата да реагира бързо при управленска криза, поставя контролната функция в положение на структурна зависимост от контролираното лице и създава редица нормативни предпоставки за практики, противоположни на декларираните цели. Извеждането на изпълнителните директори извън състава на съветите и оставянето им без право на реален глас при вземането на решения би довело до сериозни проблеми при управлението и разпределянето на отговорността за дейността на тези стратегически за икономиката и сигурността на страната предприятия, до увеличаване на административната тежест, на разходите за възнаграждения и много други нежелани ефекти. Наред с това Законопроектът съдържа съществени несъответствия с Търговския закон и с изискванията на Закона за нормативните актове, които сами по себе си биха затруднили прилагането му.

Убедени сме, че повишаването на професионализма, разделянето на надзорните от изпълнителните функции и гарантирането на прозрачност при подбора на ръководни кадри в публичния сектор могат да бъдат постигнати и с други способи, които не биха създали толкова много лесно предвидими рискове и реални препятствия пред нормалното функциониране на т. нар. „големи" публични предприятия. Усилието на законодателя следва да се насочи към завишени и измерими изисквания към органите за управление и към резултатите от управлението, а не към преразпределяне на кадровото правомощие от собственика към управляваната структура.

II. ОСНОВНИ ВЪЗРАЖЕНИЯ ПО СЪЩЕСТВО

1. Отнема се правомощието, но не и отговорността на принципала

Държавата не е обикновен акционер. Тя носи отговорност, която не се изчерпва с имуществения ѝ интерес и която не може да бъде делегирана: политическа отговорност пред Народното събрание, отговорност за непрекъснатостта на обществените услуги по чл. 7 и 8 ЗПП, отговорност за ефекта на публичните предприятия върху показателите за дълг и дефицит на сектор „Държавно управление" (чл. 12, т. 11 ЗПП), а в редица случаи и отговорност, свързана с националната сигурност и със стратегическото значение на съответните дружества (чл. 5, т. 2 и 3 ЗПП).

Законопроектът обаче отнема от органа, упражняващ правата на държавата, най-прекия инструмент, чрез който тази отговорност може да бъде обезпечена – избора и смяната на оперативното ръководство. Останалите лостове, които се запазват, са по своя характер бавни и опосредени: одобряване на бизнес програмата и на ключовите показатели (чл. 17, ал. 2),

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

последваща оценка на изпълнението (чл. 17, ал. 3), мониторинг и обобщен доклад (чл. 12 и чл. 30). Всички те действат след настъпването на проблема и въздействат върху съвета, а не върху лицето, което е причинило проблема.

Така се получава класическото разминаване между правомощие и отговорност. **Отговорността остава у принципала, а решаващото правомощие се премества у съвета.** Това е конструкция, която в управленската практика неизменно води до едно и също – до постепенно оттегляне на реалната ангажираност на собственика. Когато носителят на политическата отговорност не може да смени управляващия, той рационално престава да се чувства отговорен за резултата и започва да го отдава на органи, върху които няма пряко влияние. Обратната страна на същата монета е, че съветът получава правомощие, без да носи съизмерима отговорност: Законопроектът не въвежда никаква последица за съвета, който е избрал неподходящ изпълнителен директор, не е упражнил контрол върху него или го е освободил със закъснение.

2. Действащият режим, макар и „тежък", осигурява по-висока степен на държавен контрол

В мотивите действащата уредба е представена като дефицитна. Тя обаче има логика, която Законопроектът пренебрегва.

Според действащия ред изпълнителната функция е вътре в органа за управление: изпълнителните членове на съвета на директорите се избират от органа, упражняващ правата на държавата, по реда на чл. 21, ал. 1 ЗПП, и възлагането на управлението се извършва в рамките на този състав. Именно защото управляващият е член на съвета и се избира по единна процедура, промяната в състава на съвета е промяна и в оперативното ръководство. Обстоятелството, че основанията за предсрочно прекратяване на договора са изчерпателно изброени (чл. 24 ЗПП), не отслабва, а укрепва позицията на държавата: то ѝ дава ясни, проверими и защитими основания, върху които може да се позове, като същевременно я предпазва от произвол и от последваща имуществена отговорност.

С други думи, „трудната смяна" по действащия режим **гарантира предвидимост**. Тя дисциплинира принципала да мотивира решенията си, но не му отнема самото решение. Законопроектът прави обратното: запазва по същество същите основания (чл. 24в, ал. 1 и 2), добавя нови (ал. 3), но прехвърля преценката по тях на съвета. Държавата остава с изброените основания, но без органа, който да ги приложи. Това е влошаване, а не подобрение на нейната позиция.

Отделно, при тричленен състав на съветите (чл. 22, ал. 2, изр. 1 в действащата редакция от ДВ, бр. 69 от 2026 г., възпроизведена в Законопроекта) и при изискването председателят да е независим член, реалният избор на изпълнителен директор на най-големите държавни дружества ще се извършва фактически от трима души, единият от които не е свързан с държавата. Този резултат едва ли е бил търсен.

3. Липса на реален механизъм за контрол

Това е най-същественото възражение и то е принципно, а не свързано с добросъвестността на конкретни лица.

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

Законопроектът възлага на един и същ орган три несъвместими роли по отношение на едно и също лице: **да го избере**, **да сключи и администрира договора му** (чрез председателя) и **да контролира и оценява работата му**. Контролът върху резултат, за който контролиращият сам е отговорен, не е контрол в собствения смисъл.

Прилагането на подобен модел на управление без съпътстващи гаранции за независимост на контрола, обективност на оценяването и ясно разграничаване на отговорностите създава предпоставки за следните неблагоприятни последици:

3.1. Забавяне на необходимите контролни и коригиращи действия. Констатирането на незадоволително изпълнение от страна на изпълнителния директор предполага и критична оценка на решението на съвета за неговия избор. Това създава риск съветът да отлага предприемането на необходимите мерки с оглед избягване на неблагоприятна оценка за собствените си управленски решения.

3.2. Намаляване на обективността при оценяване на изпълнението. Възниква риск от занижаване на изискванията, последващо изменение на предварително определените показатели и обосноваване на неизпълнението с външни обстоятелства, без достатъчно задълбочена преценка на тяхното действително въздействие и на отговорността на изпълнителния директор.

3.3. Размиване на контролните функции на председателя на съвета. Съвместяването на функциите на основно звено за контакт с изпълнителния директор и на лице, участващо в сключването и изпълнението на договора за неговото управление, създава риск контролната дейност да бъде изместена от текущо договаряне и съгласуване на позиции. По този начин може да бъде отслабена необходимата независимост при упражняването на контрол.

3.4. Влияние на контролираното лице върху информационната основа на контрола. Участието на изпълнителния директор в заседанията на съвета със съвещателен глас и в подготовката на решения, свързани с контрола върху собствената му дейност, му предоставя възможност да влияе върху съдържанието на тези решения. При липса на собствена администрация и на независим достъп до необходимите данни съветът може да се окаже зависим от информацията, подбрана и предоставена от лицето, чиято дейност следва да контролира.

3.5. Формиране на устойчива взаимна зависимост. Още в рамките на един мандат може да възникне трайно обвързване на интересите на съвета и изпълнителния директор, при което стремежът към благоприятна външна оценка на управлението да надделее над необходимостта от обективно установяване на пропуските, своевременно предприемане на коригиращи мерки и търсене на съответната отговорност.

Действащата уредба не поставя такъв проблем, защото решението за избор и за освобождаване се взема от лице извън дружеството – органа, упражняващ правата на държавата, който няма репутационен интерес да прикрива слаб резултат, а напротив, носи отговорност за него.

4. Забавена реакция и риск за непрекъснатостта на управлението

Публичните предприятия, категоризирани като „големи", обхващат дружества в здравеопазването, енергетиката, транспорта, водоснабдяването, съобщенията и

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

отбранителната промишленост. При тях управленският проблем рядко е само корпоративен – той бързо се превръща в проблем на снабдяването, на сигурността на доставките, на изпълнението на търговски ангажименти или на бюджета.

В такива ситуации решаващо е не качеството на процедурата, а **скоростта на реакцията**. Предлаганият механизъм я забавя на всеки етап: сигналът се подава към съвета; съветът, който е избрал лицето, преценява дали е налице основание; решението се приема при условия, определени в правилник; следва вписване; след това започва временно управление до шест месеца (чл. 24в, ал. 5); и едва след това – нов конкурс. През цялото това време органът, упражняващ правата на държавата, разполага единствено с възможността да смени членовете на съвета – което, при новата конструкция, не сменя изпълнителния директор, тъй като той не е член на съвета и мандатът му не е обвързан с този на съвета.

Законопроектът не урежда какво се случва с изпълнителния директор при пълна подмяна на съвета. Не е предвиден и краен срок, в който съветът е длъжен да се произнесе при наличие на основание по чл. 24в, ал. 3, нито механизъм за реакция при бездействие на съвета. На практика се създава фигура с органоподобни правомощия и с по-висока степен на стабилност от тази на самия орган, който я е избрал – а тя се създава именно за дружествата, при които държавата най-малко може да си позволи забавяне.

Забавянето е системно и на етапа на конституирането на управлението. Необходимостта от провеждане на две отделни конкурсни процедури – първо за членове на съвета от АППК/министерствата и второ за изпълнителен директор от новосформирания съвет – би удължило времето за избор на постоянно ръководство за всяко предприятие с месеци, което ще породи несигурност в търговския оборот. Предвиждането на напълно самостоятелен конкурс за изпълнителен директор, провеждан от съвета, създава и риск от институционален блокаж: ако новоизбраният съвет на директорите не одобри класирания кандидат или конкурсната процедура бъде обжалвана, предприятието може да остане с месеци без законен представител, управлявано от временен управител.

III. ПРОТИВОРЕЧИЯ С ТЪРГОВСКИЯ ЗАКОН И С ДЕЙСТВАЩАТА ПРАВНА УРЕДБА

1. Противоречие с чл. 244, ал. 4 и чл. 235, ал. 2 от Търговския закон

В българското търговско право изпълнителният директор на акционерно дружество задължително се избира измежду членовете на съвета на директорите при едностепенна система (чл. 244, ал. 4 от Търговския закон: *„Съветът на директорите възлага управлението на дружеството на един или няколко изпълнителни членове, избрани измежду неговите членове, и определя възнаграждението им. Изпълнителните членове са по-малко от останалите членове на съвета."*) или измежду членовете на управителния съвет при двустепенна система, като органното представителство се делегира именно на този изпълнителен член (чл. 235, ал. 2 от ТЗ: *„Съветът на директорите, съответно управителният съвет с одобрение на надзорния съвет, може да овласти едно или няколко лица от съставите им да представляват дружеството. Овластяването може да бъде оттеглено по всяко време."*).

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

Предлаганият в § 7 и § 9 от Законопроекта (новите чл. 22, ал. 3 и ал. 4 и чл. 24а, ал. 2 на ЗПП) принципно нов за правната ни система модел, съгласно който изпълнителният директор на голямо публично предприятие не е член на съвета на директорите/управителния съвет и участва в заседанията само със съвещателен глас, докато същевременно му се възлага управлението и представителството на дружеството, създава непреодолимо противоречие с уредбата на акционерното дружество по ТЗ (чл. 235, чл. 241 и чл. 244 ТЗ). Въвеждането на фигура извън съвета, овластена да управлява и представлява акционерното дружество, създава хибриден и правно неопределен субект.

2. Органно представителство или търговско пълномощие

Съгласно новия чл. 22, ал. 3 на ЗПП предприятието се представлява от членовете на съвета заедно или от изрично овластено от тях лице, като съветът възлага управлението и представителството на един или повече изпълнителни директори. Ако изпълнителният директор не е член на органа, овластяването му за представителство по същество представлява търговско пълномощие (прокура по чл. 21 от ТЗ или търговско пълномощие по чл. 26 от ТЗ), а не органно представителство по чл. 235, ал. 2 от ТЗ. Законопроектът обаче го третира като органно лице, което се вписва самостоятелно в Търговския регистър.

При двустепенна система предприятието се управлява и представлява от управителен съвет под контрола на надзорен съвет. Ако изпълнителният директор не е член на управителния съвет, се получава тройна управленска структура (НС – УС – изпълнителен директор). И при двете системи на управление управлението и представителството на голямо публично предприятие се прехвърля от съвета на трето лице извън неговия състав. По този начин функциите на съветите се свеждат до избор, контрол и предсрочно освобождаване на изпълнителния директор.

3. Отговорност за причинени вреди

Изпълнителният директор, изведен извън състава на съвета, остава извън разпределението на отговорността за вреди по чл. 240 от ТЗ, доколкото изобщо разпоредбата би намирала практическо приложение. Ако изпълнителният директор не е член на съвета, той не носи отговорност по ТЗ, а единствено гражданска отговорност по договора за поръчка/управление по Закона за задълженията и договорите.

Отговорността на членовете на съветите е уредена в чл. 240 от ТЗ, съгласно който членовете на надзорния и на управителния съвет, както и на съвета на директорите задължително дават гаранция за своето управление в размер, определен от общото събрание, но не по-малко от 3-месечното им брутно възнаграждение, като членовете на съветите отговарят солидарно за вредите, които са причинили виновно на дружеството, и всеки от тях може да бъде освободен от отговорност, ако се установи, че няма вина за настъпилите вреди.

Насоките на ОИСР изискват държавата да действа като информиран и активен собственик, като гарантира, че предприятията имат овластени, независими и компетентни бордове. Пълното извеждане на изпълнителния директор извън състава на органа за управление без ясен модел за отчетност и йерархия противоречи на принципа за единство на управленската отговорност.

4. Затруднения при вписването в Търговския регистър

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

Вписването на „новия" изпълнителен директор в Търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел ще бъде особено предизвикателство за длъжностните лица по регистрацията. В производството по вписване от една страна се търси съответствие с чл. 235 и чл. 244 от ТЗ, където изпълнителният директор задължително е член на съвета, а от друга страна ЗПП ще забранява на изпълнителния директор на голямо предприятие да бъде член на съвета. Възможно е това противоречие да генерира десетки постановени откази за вписване и да парализира търговския оборот. Отношението между двете разпоредби ще стане източник на спорове по вписвания, по представителната власт и по действителността на сделки.

5. Субсидиарното прилагане на Търговския закон

Текстът на новия чл. 4а предвижда субсидиарно прилагане на ТЗ за всички неуредени въпроси. Макар и позитивен като декларация, този текст ще влезе в колизия с новосъздадените разпоредби на самия ЗПП, тъй като специфичният модел на „изпълнителен директор извън борда" отрича императивни правила на ТЗ. Така в един и същ законопроект се създава специална норма, която е в челен сблъсък с общия закон, и се закрепва принцип за неговото допълващо прилагане.

Търговският закон е основният нормативен акт, който урежда статута, създаването, органите, дейността, прекратяването и други съществени елементи за търговските дружества. По същество ЗПП не преурежда и не променя материята на търговските дружества, така както съществува в Търговския закон, а я допълва с оглед собственика на капитала с нови, несъществуващи в основния закон допълнителни изисквания относно начина на осъществяване на правото на собственост, организиране на дейността и назначаване на органите на представителство и управление, публичния контрол, отчитането и прозрачността на дейността. Впрочем и предметният обхват на ЗПП, посочен в неговия чл. 1, не предполага намеса в материята, вече уредена от ТЗ, като е ограничен до следното:

> *„Чл. 1. (1) Този закон урежда начина за определяне и публично оповестяване на държавната политика в областта на публичните предприятия, въвеждането на стандарти за добро корпоративно управление на публичните предприятия, както и задълженията за оповестяване и прозрачност на дейността на публичните предприятия и органите им за управление."*

Използваният в Законопроекта израз „субсидиарно" е смислово неправилен, защото същностно думата има значение на „допълнителен, помощен или второстепенен", което в случая не е точно така. Необходимо е изрично разграничаване кои правила на ТЗ се дерогират и как се съчетават правилата за представителство. Систематически мястото на една такава разпоредба би следвало да е в допълнителните разпоредби на ЗПП, а не в раздел „Общи положения", като същата би следвало да гласи, че за неуредените с настоящия закон въпроси се прилага Търговският закон.

6. Несъответствие по отношение на използваните понятия

Параграф 1, т. 13 от Допълнителните разпоредби на ЗПП определя „членове на органи за управление и контрол", като включва изпълнителните директори в държавните предприятия, образувани със закон. Законопроектът извежда изпълнителния директор извън

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

органа за управление, но не изменя тази дефиниция. Част от разпоредбите на закона (чл. 6, ал. 2, чл. 21, ал. 4 и 5, чл. 32, ал. 1, т. 5) ще се прилагат към него, а други – не, без ясен критерий.

7. Конституционни аспекти и административна тежест

Разпоредбата, с която се въвежда фигурата на изпълнителния директор извън състава на съвета на директорите, съответно на управителния съвет на публично предприятие, категоризирано като „голямо", противоречи на Конституцията на Република България, която в чл. 19 постановява: „Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, ...". Въвеждането на механизъм, при който изпълнителният директор на най-големите държавни и общински предприятия е изолиран от колективния орган за управление и няма право на глас при вземането на решения, създава пряк риск за ефективното управление на държавната и общинската собственост. Лицето, което носи оперативната отговорност за стопанската дейност, се лишава от възможност да участва във формирането на волята на дружеството, но същевременно се предполага да представлява и управлява ефективно, целесъобразно, в най-добрия интерес на предприятието и на акционерите.

Не е ясно защо този подход е приет за подходящ при публичните предприятия, категоризирани като „големи", но не и при останалите, както и как е преценено, че предложеният нов режим на управление не противоречи на конституционния принцип за равно третиране. Безспорно въведените изисквания ще доведат до значителна допълнителна административна и финансова тежест за засегнатите публични предприятия, която обаче не се предвижда да бъде компенсирана от държавата. Това противоречи на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, изрично забраняващ да се налагат ограничения и тежести, които не са необходими за постигане на целите на закона (чл. 3, ал. 3 от ЗОАРАКСД).

8. Липса на цялостна оценка на въздействието

Мотивите заявяват, че прилагането на закона не изисква допълнителни средства и не поражда разходи. Това твърдение не е обосновано по отношение на промяната в управленската конструкция на дружества с милиардни активи, нито по отношение на прехода към МСФО, чиито разходи се признават в самите мотиви, но се определят като поемани „в рамките на бюджетите на предприятията" – което при публични предприятия означава публичен ресурс. Не е представен анализ на алтернативните варианти, включително на варианта за запазване на действащия модел със завишени изисквания към резултатите. Това е дефицит по смисъла на чл. 20 и чл. 28 от Закона за нормативните актове.

IV. НОРМАТИВНИ ПРЕДПОСТАВКИ ЗА ЛОШИ ПРАКТИКИ И НЕУРЕДЕНИ ВЪПРОСИ

Освен структурния проблем, конкретните текстове съдържат няколко отворени врати, които в практиката ще бъдат използвани.

1. Временното назначаване като заобикаляне на конкурсното начало

Чл. 24в, ал. 5 позволява на съвета да назначи временен изпълнителен директор за срок до шест месеца, без конкурс. Не е предвидена забрана за повторно или последователно назначаване на същото лице, нито за назначаване на лице, което впоследствие ще участва в

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

конкурса. Тази възможност, включително по § 11, ал. 5 от Преходните и заключителните разпоредби на Законопроекта, създава условия за порочна практика на „вечни временни управители" чрез последователни преназначавания, което напълно ще обезсмисли конкурсната реформа и ще намали мотивацията за провеждане на прозрачни процедури. Съчетанието „съветът освобождава – съветът назначава временно – съветът провежда конкурса – съветът избира" прави конкурсното начало факултативно по същество.

2. Конкурс, провеждан от заинтересован орган

Чл. 24а, ал. 1 предвижда комисия за подбор и номиниране, чийто състав и правомощия се уреждат с правилника. За конкурса по ал. 2 обаче избиращият орган е съветът. Ако комисията се формира от съвета, конкурсът се провежда изцяло вътре в структурата, която ще бъде контролирана чрез неговия резултат. Ако комисията се формира отвън, остава неясно как се съотнася нейното номиниране с изричното правомощие на съвета да избере. И в двата случая законът мълчи по въпрос, който е решаващ за целия механизъм.

3. Съществени елементи, изнесени в подзаконов акт

Условията, при които съветът приема решение за предсрочно освобождаване (чл. 24в, ал. 4), критериите и методиката за оценка, редът за възлагане на управлението и определянето на възнаграждението (чл. 24а, ал. 3) се препращат изцяло към правилника. Става дума за материя, която пряко засяга статута на органите за управление на дружества с доминиращо държавно участие. Обемът на делегацията надхвърля обичайното детайлизиране и е в противовес с чл. 3 и чл. 7, ал. 1 от Закона за нормативните актове. Парламентът ще приеме принципа, без да е видял механизма.

Неяснотата не е само техническа и не може да бъде отстранена чрез общо препращане. **Към момента на обсъждането на закона липсва проект на съответните изменения в правилника, поради което не могат да бъдат оценени съставът и начинът на формиране на комисията, ролята на принципала и на съвета, задължителната сила на номинациите, редът за оспорване, сроковете, правилата при равен резултат, конфликт на интереси или бездействие, както и начинът, по който ще се осигури непрекъснатост на управлението.** Следователно адресатите не разполагат с цялостен нормативен модел, а само с неговата рамка.

Това е особено проблематично, защото не се доразвива позната процедура, **а се създава изцяло ново разпределение на компетентности. Ако правилникът предвиди служебно определяни или формирани по нов ред съвети, централизирани номинационни комисии или друго съществено участие на външни органи, именно подзаконовият акт фактически ще определи кой формира волята на предприятието и кой носи отговорност за управленския избор.** В зависимост от бъдещото решение могат да възникнат различни и дори противоположни последици: дистанциране на принципала от оперативното управление; зависимост на съвета от органа, който го е формирал; дублиране или конфликт на компетентности; забавяне на решенията; оспорване на избора и несигурност относно валидността на последващите управленски актове.

Не е ясно и как новият ред ще се съчетае с органната структура по Търговския закон, уставите на дружествата и специалните секторни изисквания. При промяна на начина на формиране на съветите следва предварително да се уредят мандатът и легитимността им,

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

връзката им с общото събрание и принципала, представителството на дружеството, действието на сключените договори, започнатите процедури и решенията на заварените органи. Без тези правила съществува реален риск предприятията да преминат през период, в който формално имат органи, но липсва безспорен и практически приложим ред за вземане и изпълнение на решения.

Законът следва сам да закрепи основните елементи и гаранции на новия ред, а правилникът да урежда единствено неговото техническо изпълнение. Обсъждането и приемането на закона преди представянето на проекта на правилник не позволява нито пълноценна оценка на въздействието, нито информирано становище на засегнатите предприятия.

4. Неопределени основания за предсрочно освобождаване

В новия чл. 24в, ал. 3 на ЗПП са предвидени основания за предсрочно прекратяване на договорите на изпълнителните директори като „превишаване на правомощия", „виновно неизпълнение, системно забавяне или неоснователен отказ", както и „системно неизпълнение на задължението за предоставяне на информация". Липсата на легална дефиниция или обективни критерии за тежестта на тези нарушения предоставя на съветите неограничена субективна преценка, граничеща с произвол, което минира стабилитета на мандатните правоотношения. Законопроектът в тази му част нарушава принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), изискващ предвидимост, яснота, непротиворечивост и правна сигурност на нормативната уредба.

5. Липса на ред за обжалване

Законопроектът не урежда реда за обжалване на конкурсните процедури по новия чл. 24а и на актовете за предсрочно освобождаване по новия чл. 24в. Налице е противоречива съдебна практика относно правната природа на актовете за избор и освобождаване на органите, упражняващи правата на държавата/общината – индивидуални административни актове, подлежащи на контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс (практика на ВАС), или решения, с които се упражняват граждански права на собственика на капитала по ТЗ и ЗЗД, чието оспорване е недопустимо по административен ред и ограничено по исков ред (практика на ВКС и част от съставите на ВАС). Пропускът на Законопроекта задълбочава несигурността и гарантира блокиране на вписванията в Търговския регистър чрез съдебни производства пред АССГ/ВАС и окръжните съдилища.

6. Неопределен статут и мандат на изпълнителния директор

След като изпълнителният директор не е член на съвета, Законопроектът не определя нито срока на договора му, нито съотношението между неговия мандат и този на съвета, нито приложимите към него несъвместимости – новата чл. 20, ал. 4 препраща само към чл. 20, ал. 1 и 3, но не и към чл. 23, ал. 2, докато чл. 24в, ал. 1, т. 5 предвижда освобождаване именно при несъвместимост „по чл. 20 и чл. 23, ал. 2". Създава се вътрешно противоречие още в самия Законопроект.

7. Преходният режим отваря период на неопределеност

Според § 11, ал. 2 заварените изпълнителни директори запазват правомощията си „до избирането на нов изпълнителен директор", без краен срок и без последица при непровеждане

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

на конкурса. Срокът по § 10, ал. 2 е адресиран до предприятията, но не е обвързан със санкция. При липса на воля за провеждане на конкурс заварените положения могат да се запазят неопределено дълго – при това вече без възможност принципалът да се намеси.

8. Неоценен ефект на новия ред върху управлението на предприятието

Законопроектът не изяснява как ще се запази единството на управленската воля, когато съветът се формира по един ред, изпълнителният директор се избира по втори, а ключовите процедурни правила и условията за освобождаване се определят с бъдещ подзаконов акт. При служебно избирани съвети или при друг централизиран ред възниква въпросът пред кого съветът носи реална отчетност и с какъв инструмент принципалът може да преодолее негово бездействие. При децентрализиран избор от самия съвет възниква обратният риск – затваряне на кадровия процес вътре в предприятието и самовъзпроизвеждане на управленска зависимост.

Не са оценени и практическите последици за текущото управление: необходимост от промени в уставите и договорите за управление; разпределяне на правомощията за подписване и представителство; валидността на решенията в периода между освобождаване и нов избор; отговорността при забавяне; взаимодействието между нов и заварен съвет; както и отражението върху стратегически, инвестиционни и кадрови решения с продължително действие. Това са елементи на самата управленска конструкция, а не подробности по прилагането, поради което трябва да бъдат уредени в закона и да бъдат предмет на предварителна оценка на въздействието.

V. ОСОБЕНИ РИСКОВЕ ЗА ДЪРЖАВНИТЕ ЛЕЧЕБНИ ЗАВЕДЕНИЯ ЗА БОЛНИЧНА ПОМОЩ

При държавните лечебни заведения за болнична помощ управлението не се изчерпва с постигането на търговски резултат. Те осъществяват дейност с непосредствено значение за живота и здравето на гражданите, при разрешителен режим, медицински стандарти, изисквания за определени структури, персонал, апаратура и непрекъснатост на лечебния процес. Управленско забавяне или спор относно представителната власт може да засегне не само имуществения интерес на държавата, а приема и лечението на пациенти, дежурствата и обезпечаването на спешността, снабдяването с лекарства и медицински изделия, поддържането на критична апаратура и изпълнението на договорите с НЗОК.

Изпълнителният директор на държавна болница не е само търговски мениджър. Той трябва да отговаря на специалните изисквания на чл. 63 от Закона за лечебните заведения (ЗЛЗ) за образование и квалификация по здравен мениджмънт, носи отговорност за спазването на медицинските стандарти, за разрешението за осъществяване на лечебна дейност, за взаимодействието с Регионалната здравна инспекция, Изпълнителна агенция „Медицински надзор", НЗОК, Министерството на здравеопазването и висшите училища.

Много университетски болници са акционерни дружества, в които освен държавата акционери са и една или повече общини. Общото събрание е колективен орган, а отношенията между акционерите са деликатни. Изваждането на избора на изпълнителен директор от компетентността на принципала и предоставянето му на тричленен съвет с независим

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

председател променя баланса между акционерите по начин, който Законопроектът не анализира.

Министърът на здравеопазването като орган, упражняващ правата на държавата, носи и секторна отговорност за провеждането на държавната здравна политика, достъпа до болнична помощ и устойчивостта на системата. Ако кадровото правомощие спрямо оперативното ръководство бъде изнесено изцяло към съвета, без пряк механизъм за намеса на принципала при опасност за финансовата стабилност, кадрова криза или прекъсване на ключова дейност, отговорността остава у държавата, но инструментът за своевременна реакция се отнема. За лечебните заведения това разминаване е особено неприемливо, защото последиците могат да бъдат непосредствени и трудно обратими.

Предложеният механизъм за избор на изпълнителен директор и неучастието му в съвета на директорите ще затрудни комуникацията между съответните изпълнителни директори и Министерството на здравеопазването, ще усложни и комуникацията между изпълнителния директор и съвета на директорите. Такива допълнителни затруднения в сложни ситуации като епидемии, тежки аварии, бедствия, структурни реформи в сектора и други могат да доведат до тежки последици.

Всеки преходен вакуум в управлението на лечебните заведения за болнична помощ е недопустим. Тяхното управление трябва да осигурява непрекъснато представителство и ежедневни решения по договори с НЗОК, доставки, кадрово обезпечаване, медицинска апаратура, разрешителни и спешна готовност.

И към момента изборът на членове на съвета на директорите на публичните предприятия – лечебни заведения по смисъла на ЗЛЗ, се провежда при ясно разграничение на функциите на членовете на съвета: представителите на държавата се избират в различни конкурсни процедури, като за представителя с изпълнителни функции е предвидено да отговаря на специфичните изисквания съгласно чл. 63, ал. 1 от ЗЛЗ. В съответствие с Насоките на ОИСР би било този механизъм за избор да се запази при ясно разграничение на функциите на членовете на съвета. Не е налице пречка в правомощията на съвета на директорите да се въведат и такива, свързани с предсрочно прекратяване на правомощията на изпълнителния директор, но при конкретни, ясно дефинирани и изчерпателно изброени хипотези.

Ако въпреки изложеното новият режим бъде възприет, необходимо е най-малкото да се предвиди специален защитен режим за държавните лечебни заведения за болнична помощ: участие или задължително съгласуване с органа, упражняващ правата на държавата, при избора и предсрочното освобождаване на изпълнителния директор; кратки срокове за произнасяне; изрични правомощия за незабавна реакция при риск за непрекъснатостта и качеството на медицинската помощ; както и гаранции, че смяната на съвета няма да доведе до период на фактическо двувластие или блокирано управление.

VI. ОТНОСНО ПОЗОВАВАНЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ НА ОИСР

В мотивите към Законопроекта промяната е представена като безалтернативно изпълнение на препоръка на ОИСР. Като идентифициран проблем е посочена липсата на нормативно регламентирана възможност съветите в публичните предприятия, категоризирани

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

като „големи", да избират изпълнителния директор чрез отделна конкурсна процедура, различна и допълнителна спрямо процедурата за избор на член на съответния орган на управление, както и липсата на нормативно уреден ред за неговото мотивирано предсрочно освобождаване. Това представяне е неточно в няколко аспекта.

Първо, нито в Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия, нито в Насоките на ОИСР за борба с корупцията и почтеността в държавните предприятия се съдържа изрично формулирана, задължителна за изпълнение препоръка изпълнителният директор да не е член на съвета на директорите, съответно на управителния съвет. Напротив, указано е следното:

> *„Една от основните функции на съветите на ДП трябва да бъде назначаването и освобождаването на изпълнителни директори. Без тази власт е трудно съветите на ДП да упражняват ефективно своята контролна роля и да поемат отговорност за представянето на ДП. В някои случаи това може да се извършва със съгласие или консултация с принципала на собствеността и други акционери. Дори в такива ситуации е добра практика съветът да запази крайната отговорност за процедурата по избор на ГИД. Държавата следва да изрази очакване, че съветът ще прилага високи стандарти за наемане и поведение на ключови ръководители и други членове на висшето ръководство, които трябва да бъдат назначавани въз основа на професионални критерии.*
>
> ***Ако държавата играе решаваща роля в назначаването на ГИД в изцяло държавно притежавани ДП [въпреки тази препоръка], трябва да се обърне особено внимание на това, че назначенията се основават на професионални критерии и конкурентна процедура за подбор, ръководена от съвета, както при всички други процедури за назначаване и че периодите на назначаване са независими от изборните цикли."***

Второ, Насоките са инструмент на „мекото право" (soft law) – правила и насоки, които нямат задължителна юридическа сила, но оказват фактическо влияние. Те формулират стандарт за резултат – професионални, компетентни и отговорни съвети, които не са обект на политическа намеса – и изрично допускат различни национални решения за неговото постигане. Насоките поставят с не по-малка сила изискването държавата да действа като информиран и активен собственик и да разполага с ефективни средства да търси отговорност от съветите. Законопроектът въвежда само първата половина на този баланс.

Трето, необходимо е да се напомни, че и в действащата нормативна уредба – Търговския закон, обн., ДВ, бр. 48 от 18.06.1991 г., в сила от 1.07.1991 г., в чл. 235, ал. 2 е предвидено точно визираното от Насоките правомощие: съветът на директорите, съответно управителният съвет с одобрение на надзорния съвет, може да овласти едно или няколко лица от съставите им да представляват дружеството, като овластяването може да бъде оттеглено по всяко време. Разпоредбата на чл. 244 от ТЗ предоставя на разположение на съвета на директорите именно правомощията, препоръчани в Насоките: съветът приема правила за работата си и избира председател и заместник-председател от своите членове; събира се на редовни заседания най-малко веднъж на 3 месеца, за да обсъди състоянието и развитието на дружеството; възлага управлението на дружеството на един или няколко изпълнителни членове, избрани измежду

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

неговите членове; определя възнаграждението на изпълнителните членове; всеки от изпълнителните членове докладва незабавно на председателя на съвета за настъпилите обстоятелства, които са от съществено значение за дружеството; отношенията между дружеството и изпълнителен член на съвета се уреждат с договор за възлагане на управлението, сключван в писмена форма от името на дружеството чрез председателя на съвета на директорите.

Горецитираните разпоредби на Търговския закон са задължителни и за публичните предприятия – акционерни дружества. Стриктното им прилагане гарантира постигането именно на посочените от Насоките цели: председателят на съвета не е изпълнителен директор, изпълнителният директор се избира от съвета, който определя възнаграждението му и контролира неговата работа, правата и задълженията между дружеството и изпълнителния член на съвета се детайлизират с договор за възлагане на управлението, а съветът носи отговорност за дейността на дружеството.

Четвърто, правомощието на съвета да избира изпълнителния директор в държавите, откъдето произхожда този стандарт, функционира в среда, която у нас все още не е изградена: професионални номинационни комитети с доказана независимост, развита практика по отговорност на членовете на съветите за вреди, дългосрочно обвързване на възнаграждението с резултат, публично достъпни оценки на изпълнението. Пренасянето на правомощието без тези предпоставки не възпроизвежда модела, а само неговата външна форма – и рискува да произведе резултат, обратен на целта. Съответствието с препоръка следва да се преценява по постигнатия ефект, а не по буквалното възпроизвеждане на формулировка.

VII. ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Предвид гореизложеното предлагаме:

1. § 7, 9, 10 и 11 от Законопроекта, уреждащи фигурата на изпълнителен директор извън състава на съвета на директорите, съответно на управителния съвет на публично предприятие, категоризирано като „голямо", да бъдат оттеглени, или да бъде предвидено изрично изключение относно лечебните заведения, които да продължат да функционират по досегашния ред. Считаме, че специалните разпоредби на Закона за лечебните заведения, изрично уреждащи едностепенна система за управление на държавните и общински лечебни заведения – еднолични акционерни дружества от трима членове на съвета на директорите, съдържащи и специфични професионални критерии за изпълнителния директор, заедно със специалните само към изпълнителния директор изисквания на ТЗ, ЗПП и Правилника за прилагане на ЗПП, в пълна степен гарантират постигането на целите, с които се мотивира коментираната законодателна инициатива – професионализъм, разделяне на надзорните от изпълнителните функции и гарантиране на прозрачност при подбора на ръководни кадри в публичния сектор.

2. Запазване на компетентността на органа, упражняващ правата на държавата, да избира и освобождава лицата, на които се възлага управлението, включително при едностепенна структура – при задължително конкурсно начало, публичност на процедурата и мотивиране на решенията.

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

3. Въвеждане на завишени, количествено определени и публично оповестявани ключови показатели за изпълнение, обвързани с общите стратегически цели по чл. 17, ал. 1 ЗПП, с ясна методика за отчитане и с фиксирана периодичност на оценката.

4. Обвързване на променливото възнаграждение с постигнатите показатели, включително чрез отложено изплащане на част от него и чрез механизъм за връщане при последващо установяване на неверни отчетни данни. При това следва да се държи сметка за указанието на Насоките на ОИСР възнагражденията на ръководителите да бъдат внимателно балансирани, за да се избегне стимулиране, което не съответства на дългосрочния интерес на предприятието.

5. Автоматично задействане на процедура за освобождаване при системно неизпълнение на одобрената бизнес програма – с ясни прагове, срокове и задължение за произнасяне, вместо с преценка по целесъобразност.

6. Изрична уредба на имуществената отговорност на членовете на органите за управление и контрол за вреди, причинени на предприятието, включително при неупражнен контрол, и задължително застраховане.

7. Укрепване на функцията на независимите членове чрез изисквания за квалификация и срок на несъвместимост след напускане.

8. Запазване на предложените терминологични и систематични прецизирания (§ 1, § 3, § 4, § 6, т. 2), които са полезни и не пораждат възраженията по-горе, както и на § 12 относно конкурсния подбор на външните членове на одитните комитети.

9. Преработване на § 13 така, че действието на отмяната на чл. 34, ал. 6 от Закона за счетоводството да бъде ограничено до случаите на задължителен преход по силата на закон.

Такъв подход би съответствал и на многократно декларираната политика на правителството за повишаване на ефективността на управлението и оптимизация на разходите на публичните предприятия, в изпълнение на която с ДВ, бр. 69 от 2026 г. вече беше изменен чл. 22, ал. 2 от ЗПП с цел ограничаване броя на членовете на съветите. В областта на здравеопазването е особено важно да не се допусне препятстване на дейността на лечебните заведения – публични предприятия, категоризирани като „големи", и да не се натоварват с допълнителни разходи и ненужна административна тежест.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предлаганият модел прехвърля най-съществено управленско правомощие от собственика към управляваната структура, без да прехвърля съответна отговорност и без да изгради предварително механизмите, които в чуждите правни системи правят този модел работещ. Той отслабва възможността на държавата да реагира незабавно при управленска криза в дружества със стратегическо значение, поставя контрола в положение на структурна зависимост и създава конкретни нормативни предпоставки за заобикаляне на конкурсното начало. Наред с това Законопроектът съдържа противоречие с чл. 235, ал. 2 и чл. 244, ал. 4 от Търговския закон, вътрешни несъответствия и делегации към подзаконов акт, които изнасят извън закона решаващи елементи на уредбата. Действителният ефект на модела не може да

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

бъде оценен, преди да е представен правилникът, към който са изнесени решаващи елементи на процедурата и на отчетността.

Рискът е още по-изразен при държавните лечебни заведения за болнична помощ, където управленската непрекъснатост е пряко свързана с достъпа, качеството и безопасността на медицинската помощ. Предвид спецификата на здравеопазването и особената му важност за цялото българско общество е необходимо, ако посочените разпоредби на Законопроекта не бъдат оттеглени, лечебните заведения да бъдат изключени от приложното им поле.

Предлагаме Проектът на ЗИД на ЗПП да не бъде приеман в настоящия му вид и да бъде преработен в посоката, изложена в раздел VII, като бъдат запазени безспорните терминологични и систематични подобрения. Такъв подход би отговорил в по-пълна степен на целта, поставена в мотивите – по-добро корпоративно управление на публичните предприятия – без да отслабва отговорността и способността за действие на държавата като техен собственик.

Б. Асоциацията на университетските болници в Република България възразява и срещу предвиденото в Законопроекта задължително преминаване на големите публични предприятия от Националните счетоводни стандарти (НСС) към Международните стандарти за финансово отчитане (МСФО) – конкретно по отношение на сектор „Здравеопазване".

Изразяваме принципната си подкрепа за постигане на стратегическите цели на Република България за присъединяване към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и за подобряването на стандартите за корпоративно управление на публичните предприятия, но категорично възразяваме срещу заложеното в Законопроекта задължително преминаване на големите публични предприятия от Националните счетоводни стандарти (НСС) към Международните стандарти за финансово отчитане (МСФО) – конкретно по отношение на сектор „Здравеопазване".

Считаме, че механичното прилагане на този преход без отчитане на спецификите на лечебните заведения ще доведе до изцяло формално и прибързано изпълнение. Вместо реална прозрачност, реформата в този си вид ще предизвика административен хаос и ще компрометира икономическия ефект поради следните ключови аргументи:

1. Преминаването от една към друга база за счетоводно отчитане /НСС-МСФО и обратно/ е нелека задача. Налагат се множество преобразувания и прекласификации, които са свързани със сериозен ангажимент, професионален опит и подходяща квалификация на лицата, заети при изготвянето на финансовите отчети. Като се има предвид, че счетоводните екипи на лечебните заведения са били откъснати и не са следили промените, настъпващи по отношение на МСФО, това ще наложи допълнително обучение за опресняване на знанията и наваксване на пропуснатото. От приемането на сега действащия Закон за счетоводството, който дава приоритет на НСС, не са провеждани обучения и семинари по МСФО.

2. Болниците са търговски дружества и публични предприятия, при които обаче основната цел не е реализиране на печалба, а задоволяване на потребностите на обществото от качествено здравеопазване. В тази сфера приоритетно е опазването на здравето и човешкия

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

живот, като това не винаги и на всяка цена е обвързано с извличането на изгода. Неслучайно в Методиката за оценка на изпълнението на одобрените бизнес програми на публичните предприятия, предприятията, които функционират в сферата на здравеопазването са категоризирани в Група Б: Предприятия, осъществяващи предимно публични функции и политики, а не в Група А: Предприятия, осъществяващи предимно търговска дейност. Държавните болници в значителна степен оперират с публични средства, набрани от здравноосигурителните вноски на гражданите в бюджета на НЗОК; средства от държавния бюджет; национални и международни програми за финансирания. Реално системата на здравеопазването работи в квазипазарни условия. В общественото и политическото пространство периодично се дебатира относно необходимостта и целесъобразността на статута на болниците като търговски дружества. Въз основа на гореизложеното се налага изводът, че нашата дейност съществено се различава от дейността на дружествата, посочени в чл. 34, ал. 2 от Закона за счетоводството, за които понастоящем МСФО са задължителни. В нашия случай финансовата информация, представена на база на НСС, е много по-ясна, прегледна и достъпна за крайния потребител, отколкото такава, представена по МСФО. Вероятно тази промяна е подходяща за други икономически сектори, но едно прибързано решение за сферата на здравеопазването, с цел да отговорим незабавно на дадените препоръки, би натрупало повече отрицателни ефекти, отколкото полезна информация и не би довело до качествена промяна на финансовите данни, предоставяни и досега на собственика – държавата.

3. Основен мотив на Законопроекта е постигането на „международна и вътрешна съпоставимост". В сектор „Здравеопазване" обаче, държавните, общинските и частните лечебни заведения оперират на един и същ пазар и се финансират по идентичен механизъм чрез Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). Прилагането на МСФО единствено за най-големите държавни болници и запазването на НСС за останалите участници ще разкъса съпоставимостта на данните. Министерството на здравеопазването и НЗОК ще бъдат лишени от възможността да анализират и съпоставят финансовата ефективност, разходите за персонал и себестойността на медицинските услуги по единна методология. Ограниченото и селективно преминаване към МСФО само на определени големи дружества в сектор „Здравеопазване" ще генерира сериозни практически и административни затруднения. Основен риск произтича от нарушаването на принципа за съпоставимост на данните на секторно ниво. За да се компенсира липсата на единна отчетна база и да се осигури консолидация на информацията за целите на макроикономическия и секторен анализ, е изключително вероятно на тези дружества да бъдат вменени значителни допълнителни ангажименти по финансово отчитане.

Това неизбежно ще наложи поддържането на паралелни отчетни системи и изготвянето на двойни отчети (едновременно по МСФО за регулаторни цели и по Националните счетоводни стандарти за целите на статистиката и данъчното облагане). Подобен подход не само ще мултиплицира административната и финансова тежест върху субектите, но и ще увеличи риска от технически грешки и разминавания при трансформацията на данните.

4. Принципите на ОИСР за международна сравнимост на отчетността по МСФО са концептуално насочени към търговски дружества, които издават дългови инструменти (облигации) или търсят чужд капиталов ресурс на международните пазари. Държавните

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

лечебни заведения по закон изпълняват преобладаващо социални и обществени функции, включени са в забранителния списък за приватизация и по дефиниция не привличат чужд дялов капитал. Задължаването им да поддържат скъпоструваща и сложна МСФО отчетност не носи никаква икономическа или управленска полза за сектора.

5. Такава промяна е нелека стъпка, в никакъв случай не може да се осъществи незабавно, или в спешен порядък, подготвя се поне една година. В противен случай данните във финансовите отчети, декларирани, че са изготвени по съответната (набързо променена счетоводна база), се компрометират и достоверността на финансовите отчети се поставя под съмнение.

Прилагането на МСФО от 01.01.2027 г. изисква, съгласно императивните разпоредби на МСФО 1 (IFRS 1) „Приемане за първи път на МСФО", съставяне на начален баланс на преминаване към 01.01.2026 г. – т.е. със задна дата, с цел осигуряване на сравними данни за предходната година. Към днешна дата до влизането в сила на закона остават по-малко от 3 месеца. За този период е физически и технологично невъзможно за големите болници да прекласифицират активите си, да внедрят нови счетоводни политики и да проведат тежките процедури по ЗОП за избор на одитни и консултантски услуги.

6. На 1 януари 2027 г. на ниво Европейски съюз влиза в сила изцяло новият стандарт МСФО 18 (IFRS 18), който фундаментално променя структурата на Отчета за доходите. Налагането на преход към МСФО в края на 2026 г. означава, че болниците ще бъдат принудени да извършат мащабна трансформация по отпадащите правила на МСС 1, а само няколко месеца по-късно през 2027 г. да преправят отчетите си изцяло по новия МСФО 18. Това е класически пример за неефективен и формален административен труд, генериращи огромни разходи без добавена стойност.

7. Съгласно чл. 28, ал. 2, т. 3 от Закона за нормативните актове, мотивите към всеки законопроект задължително трябва да съдържат финансовите средства, необходими за прилагането на новата уредба. В мотивите изцяло липсва анализ на огромната финансова тежест, която се прехвърля върху болничните бюджети за софтуерни пренастройки, външни консултанти, независими оценители и актуери.

8. Следните специфични методологически проблеми биха възникнали при прилагането на конкретни стандарти в болничната практика:

8.1. Прилагане на МСФО 9 „Финансови инструменти" спрямо специфичните вземания:

Университетските и областните болници поддържат значителни по обем вземания от НЗОК (в т.ч. за т. нар. „надлимитна" дейност). МСФО 9 изисква внедряването на сложния Модел за очаквани кредитни загуби (ECL) и обезценяване на вземанията още при тяхното възникване въз основа на исторически риск. Тъй като болниците по закон са длъжни да оказват спешна помощ на всяко лице, прилагането на МСФО 9 ще ги принуди служебно да начислят значими суми за счетоводни загуби. Това изкуствено ще стопи собствения им капитал в началния баланс и ще ги покаже в предфалитно състояние, без реалната им икономическа позиция да се е променила.

8.2. Прилагане на МСС 16 „Имоти, машини и съоръжения" и сградния фонд:

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

Сградният фонд на големите държавни болници се състои от десетки обекти, заведени по историческа цена минус амортизация, чиято балансова стойност е символична. Преходът към МСФО изисква определяне на „справедлива стойност" към 01.01.2026 г. Процедурите по ЗОП за избор на независими оценители отнемат месеци, а физическото заснемане и оценка на болничните комплекси е невъзможно да приключи до края на 2026 г. Без тези оценки началният баланс не може да бъде съставен, което гарантира модифициран (с резерви) одитен доклад за дружествата.

8.3. Прилагане на МСС 19 „Доходи на служителите":

Поради хроничния недостиг на медицински персонал, служителите в сектора натрупват масиви от неизползвани отпуски и имат право на значителни обезщетения при пенсиониране по КТ. МСС 19 изисква сложни актюерни изчисления (с участие на сертифициран актюер) за прогнозиране на тези пасиви за хиляди служители. В досега съществуващата практика, при отчитане по НСС, част от актюерските изчисления се отчитаха в отчета за приходите и разходите, но при преминаването към МСС актюерските печалби и загуби се отчитат към друг всеобхватен доход. Това ще наложи съществени прекласификации за години назад, което изисква технологично време, с което болниците не разполагат.

8.4. Данъчни ефекти и усложнения при преобразуванията по реда на ЗКПО, който може да звучи така: Паралелно с отчетната тежест, преминаването към МСФО ще генерира критични усложнения при определянето на корпоративния данък по реда на Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО). Съществените различия в правилата за признаване, оценяване и амортизация на активите и пасивите между двете счетоводни бази ще наложат мащабни и сложни данъчни преобразувания на счетоводния финансов резултат. В момента на самия преход, съгласно разпоредбите на Глава четиринадесета от ЗКПО, дружествата ще бъдат задължени да извършат специфични данъчни преобразувания, отразяващи ефектите от първоначалното прилагане на МСФО. Сложното преизчисляване на резерви, отложени данъци и корекции в капитала (вследствие на промени в справедливите стойности) крие висок оперативен риск от данъчни разминавания и последващи санкции при ревизии.

8.5. Ефектът на доминото върху дъщерните дружества при консолидация:

Големите държавни университетски и многопрофилни болници, попадащи в обхвата на промените, много често се явяват дружества-майки в холдингови структури, притежаващи по няколко дъщерни дружества (Диагностично-консултативни центрове (ДКЦ), дружества за предоставяне на други услуги, свързани с болничното обслужване и др.). Тези дъщерни дружества по дефиниция са микро или малки предприятия и съгласно Закона за счетоводството прилагат облекчена отчетност по НСС.

Изискването дружеството-майка (болницата) да изготвя консолидиран финансов отчет по МСФО от 2027 г. по силата на МСФО 10 автоматично задължава и всички нейни малки дъщерни дружества да преминат към МСФО за целите на консолидацията. Тези малки структури нямат абсолютно никакъв софтуерен, кадрови и финансов ресурс да извършат преход към Международните стандарти. Това ще блокира процеса по консолидация на ниво лечебно

1431 София
ул. „Свети Георги Софийски" 1
e-mail: aub@aub.bg
www.aub.bg

заведение и ще генерира непосилни разходи за счетоводно обслужване на периферни, малки дружества, без никаква управленска логика.

8.6. Прилагане на МСФО 16 „Лизинг":

Болниците масово придобиват скъпа медицинска техника чрез специфични дългосрочни договори за наем или чрез договори за регулярна доставка на консумативи, при които апаратурата се предоставя за ползване. По НСС тези договори се отчитат текущо като разход за външни услуги. МСФО 16 изисква детайлен правен и финансов анализ на всеки договор, изчисляване на дисконтирани парични потоци и завеждане в баланса на „Актив с право на ползване" и „Лизингов пасив". Анализът на десетки такива договори със задна дата към 01.01.2026 г. е непосилен за краткото оставащо време и крие риск от изкривяване на балансите. Освен това, практика е дружеството-майка (за болнична помощ) да отдава под наем сгради/кабинети за дъщерно дружество (доболнична помощ) с цел да затвори кръга на предоставяните публични здравни услуги, което съществено ще промени финансовото отчитане на тези договори в дъщерните дружества, необходим е анализ и оценка към 01 януари 2026 г., за да се прекласифицират и отчетат правилно по МСС/МСФО, за което не е достатъчно времето до 01 януари 2027 г.

В обобщение, промяната на счетоводната база за големите дружества в здравния сектор ще ги постави в условия на перманентна двойна отчетност — както за счетоводни, така и за данъчни цели. Процесът ще ангажира огромен експертен, времеви и софтуерен ресурс, без да носи реална икономическа или управленска стойност за дружествата, превръщайки се в чист административен и регулаторен налог.

С оглед на гореизложеното и с цел избягване на счетоводен хаос и формализъм, предлагаме в Законопроекта да бъдат направени следните корекции:

1. Срокът за задължително прилагане на МСФО за големите публични предприятия да бъде отложен с една година – от 1 януари 2027 г. на 1 януари 2028 г. Това е критично необходим минимум, за да се даде време и на дъщерните дружества в консолидационния обхват да приведат информационните си системи в готовност, а началният баланс да се състави директно по новата рамка на МСФО 18.

2. Да се предвиди изрично изключение за публичните предприятия в сектор „Здравеопазване" (лечебни заведения), като бъдат изключени от това задължение за преминаване към МСФО, или, преходът към МСФО за тях да стане задължителен едва след разработването на единна секторна счетоводна политика от страна на принципала – Министерство на здравеопазването.

С уважение,

Krasimir Dimitrov Ivanov

Digitally signed by Krasimir Dimitrov Ivanov
Date: 2026.09.17 10:15:19 +03'00'

Проф. д-р Красимир Иванов, д.м.н.
Председател на Асоциацията на
университетските болници в Република България