



Регионален мениджмънт в сферата на публичните предприятия

Георги Цолов*

ВЪВЕДЕНИЕ

Невъзможно е да се разграничат всички аспекти на регионалния мениджмънт в ролята му на основен инструмент в сферата на административната и стопанската дейност в българските общини. Предизвикателствата пред тяхното ефективно управление не произтичат от този факт, но с убеденост можем да посочим, че съществуването на активен стопански субект - Компания е едновременно, от една страна стратегическо преимущество, а от друга значителен риск и отговорност на всички нива в управлението на българската държава.

„Закона за публичните предприятия“² и Правилника за неговото прилагане, не привнасят пряко условието, трансформираната система на мениджмънта в Компанията да се ангажира с регионалните аспекти на развитието. Съвсем естествено до този момент всяко публично предприятие се е базирало на своя Учредителния акт, актуалният му Устав, направените във времето промени, както и на начинът по който се изразява волята на управомощените държавни, областни и общински институции в качеството им на акционер.

Новите законови постановки обаче, могат да се разглеждат като момента в които развитието на Компанията следва да се фокусира върху: преодоляване на реално допуснати управленски дефицити; проектиране на алтернативи за постигане на икономическа и

управленска устойчивост; реализиране на максимална стопанска ефективност от моментното състояние на капитала на дружеството и дългосрочното му увеличаване; превенцията на рисковете и адаптация към натиска предизвикан от динамиката на външната среда[2]. Следователно нейните подходи ще се влияят пряко от усилията на административните структури от различен ранг да постигат висока принадена стойност от разполагаемите месни ресурси. Обратното влияние разбира се също е на лице, като практиката показва, че няма идеално балансирани модели.³

ИЗЛОЖЕНИЕ

1. Компанията, като обект на управлението.

Когато се вгледаме в предметът на стопанска дейност на голям брой от публични предприятия попадащи под въздействието на Закона, ние срещаме широки формулировки, които обаче се припокриват в следните области: *Придобиване, управление, оценка и продажба на участия в български и чуждестранни дружества; придобиване, управление и продажба на облигации; отдаване под наем на недвижими имоти, собственост на дружеството; инвестиционна дейност.* От тук можем да изведем съществените проблеми пред развитието на Компанията, които са пряко свързани с двете й ключови характеристики:

- На първо място това е „консолидиращият“ потенциал на Компанията. За кратък период от време, чрез намесата на държавата областта и/или общината тя може да формира широка холдингова структура. В Холдинга, Компанията изпълнява функциите на „майка“ и става от своя страна собственик (и по право управляващ), както на редица „дъщерни дружества“ -

* Георги Цолов

Автора на статията е Главен асистент и преподавател към катедра „Регионално развитие“ на УНСС

The Author of the article is the Chief Assistant at the Department of "Regional Development" of the UNWE

¹ В статията термина „Компания“ има обобщаващ характер и се разглежда като синоним на „публично предприятие“

² Закон за публичните предприятия - Обн. ДВ. бр.79/08.10.2019г., посл. изм. ДВ. бр.79/17.09.2024г. <https://lex.bg/en/laws/ldoc/2137196641>

³ Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност - В сила от 18.12.2003г., посл. изм. ДВ. бр.23/19.03.2024г. <https://lex.bg/laws/ldoc/2135468357>



юридически лица (ЮЛ), така и на капиталови имоти с различен характер и стопанско предназначение. В рамките на една концепция, която е обвързана с развитието на региона, консолидационния процес в Компанията следва да се разглежда през призмата на обективен факт и конкретно състояние и през призмата на управленско условие за бъдещото развитие на дружеството-майка.

- На второ място това е специфичния „публичен“ характер на Компанията. Като акционерно дружество, тя следва да изгради управленска политика (компетенциите, правата, задълженията и действията на членовете на Съвета на директорите (СД)), която да бъде съобразена с изискванията на Закона, Устава на дружеството и стандартите за добра, професионална и отговорна практика. Публичният мениджмънт се реализира не само чрез принципът на „добрият стопанин“ гарантиращ интересите на акционерите, но и чрез изграждането на положителен публичен имидж способен да генерира доверие, подкрепа и ефективно партньорство с всички заинтересовани страни.

В рамките на тази характерна черта на Компанията, трябва да се отбележи и значимостта на условието, което е довело до първоначалното им учредяване – публичните ресурси. Естеството на тези ресурси (държавни, областни, общински) не се определя само от икономическият им елемент - създадената материално-техническа и производствена база, използваните иновации, завладените пазари и маркетингови ниши, позициите в т.нар. „дълги вериги на доставките“ и др. Важна структурна част на управлението на публични ресурсите е техният социален елемент[3]. А също така не трябва да се забравя и политическият елемент. Като обект на управлението от името и в интерес на принципала си, Компанията следва да заеме мястото си в обществената система която има следните отличителни свойства:

А) Динамичност – свързва се с непрекъснато изменение на параметрите и показателите, характеризиращи системата като цяло и нейните структурни елементи. Като такъв елемент, а именно ЮЛ с универсална правоспособност, Компанията е резултат от управленските решения на конкретно

йерархично ниво в държавата – Министерски съвет (МС), областна управа или общински съвет (ОС), които от своя страна упражняват правата си като ЕСК. В тази връзка конкретният стопански субект вече е част от различни стратегии за развитие, които се намират в съответната им фаза. Мениджмънта трябва да може да реализира приоритети, дори когато те не засягат Холдинга като цяло, а само част от дъщерните му дружества според предмета на стопанската им дейност или спецификата на държавния интерес, който те представляват. Като обект на управлението Компанията в лицето на нейния Съвет на директорите (СД) може да изпадне в позицията на „изпълнител“ на управленски решения. Според мен това е допустимо единствено, ако не накърнява цялостта и качеството на публичния ресурс (капитала) с които Компанията се разпорежда и за които отговаря.

В същото време, наличния капитал (предоставен публичен ресурс) изисква за целите на доброто му управление Компанията да прави самостоятелни анализи и да изготвя цели и предложения за ролята си в подобен род стратегии. Този подход обикновено е характеризирани като „про-активен“ и смятам, че има своето място в регионалния мениджмънт.

Б) Поетапно развитие – означава, че обществената система преминава от едно състояние в друго, с цел постигане на определена крайна цел и подцели. В това отношение Компанията е част от усилията на за постигане на по-дълбок икономически и социален интегритет в рамките на членството на страната ни в Европейския съюз (ЕС). Така например, акционерната форма на капитала на дружеството и неговите дъщерни поделения има структурираща функция по адрес на:

- институционалното взаимодействие, изискващо установяването на ефективни отношения с Централен депозитар, Комисия за финансов надзор (КФН), другите участници на регулирания пазар на ценни книжа, новосъздадената Агенция за публичните предприятия и контрол (АППК) и мн.др.;

- конкурентоспособността на българската икономика, която изисква все повече реални



инновации, прилагане на принципа на партньорство, участие в мрежи с широк достъп, постигането на международно признати стандарти и т.н.т.;

- обогатяването на нормативните, функционалните и системните елементи на капиталовото (корпоративното) управление в страната с оглед на съблюдаването на законите и правилата наравно с неформалните етични кодекси за „публичност“;

В) Устойчивост – структурните елементи в обществената система не изменят своето поведение до появата на нови функционални отношения. Тук от своя страна Компанията е изправена пред редица предизвикателства като обект на управлението. Например в контекста на усилията за присъединяване на България към Валутния механизъм II (ВМ II; The Exchange Rate Mechanism - ERM II). Един от въпросите е как ще се структурират акционерните отношения, въпреки, че българският лев е фиксиран към еврото при т.нар „твърд“ курс. Трансформациите са навсякъде около нас и чисто частните акционерни дружества разчитат на изпреварващите стратегии, докато държавните акционерни дружества традиционно разчитат на монополно положение. Смятам, че в случая на Компанията рискът от допускане на такава инерционност е заложен в свойствата на политическата система да реагира ad hoc.

Г) Многовариантност на поведението на обществената система. В случая на Компанията съществено влияние могат да окажат управленските мерки (политиките) по адрес на регулиране или стимулиране на бизнеса, продължаване или отказ от приватизация и/или предприемане на реприватизация, някои действия в макроикономически план – заедно или по отделно тези условия биха оптимизирали или възпрепятствали настоящото и бъдещото развитие на публичното предприятие.

2. Управлението като предмет и функция на Компанията

Ако се пристъпи към функционален анализ на учредителните документи (Устав) на публичните предприятия, може да се види, че най-често ръководния мениджмънт на

Компанията, най-общо казано вземат участие в нейното управление, чрез подхода на „обоснованото предложение“ към ЕСК – министър, областен управител или кметът в качеството им на принципал. Ето защо регионалните стратегии за развитие ще поставят изискването Компанията сама да търси подходи за намаляване на политическият натиск като изхожда от функционалните и системните си характеристики. Регионалният мениджмънт извежда на преден план нуждата от ефективно управление [4], която според мен неминуемо ще нараства и в публичните предприятия. Погледнато от страни, поради липсата на публично достъпна информация, може да се каже, че те съществуват в условията на тежки управленски дефицити.

Това обаче е абсолютно несъвместимо с характера на процесите довели до днешното им уникално финансово състояние. Мениджмънта трябва да може да реагира на динамиката на консолидация и натрупване на капитала на Компанията, което това не може да бъде хаотичен процес. Това означава, че са поставени структурните и процедурните основи на регионалния мениджмънт и формирайки акционерния си профил, Компанията е действала според Закона и в услуга, както на акционерите си, така и на всички заинтересовани страни.

Ето защо смятам, че е настъпил моментът, предметът на управлението да съсредоточи вниманието си върху:

- ◆ дългосрочната визия;
- ◆ пазарното и непазарно позициониране;
- ◆ повишаване на ефективността на акционерната (холдинговата) структура;
- ◆ изграждане на система за управление на риска.

Бих желал да подчертая, че в случая е необходимо пълното осъзнаване на сложността на управленската ситуация и свързаната с нея отговорност.

Дългосрочна визия

Водещият принцип при разработването на визията за бъдещото развитие на Компанията следва да отговаря на въпроса „Как виждат за в



бъдеще собственикът на капитала и нейният професионален мениджмънт мястото ѝ в трансформиращата се обществена система?“. Проектирането и заемането на това място е възможно само чрез:

- Гарантиране на висока степен на сигурност при реализацията на обществените потребности;

- Изграждане на ефективни комуникации с близки и далечни аудитории (публики) и всички заинтересовани лица;

- Формиране на капацитет за интеграция към ценностите, пазара и структурите на ЕС;

- Готовност за адаптиране на целите и задачите за развитие към обективните условия на бързо променящата се реда.

В тази насока регионалният мениджмънт следва да изработи и предложи за одобрение, а в последствие и да изпълни един целенасочен план (програма, стратегия), чрез който да се постигне положителен обществен имидж. Изграждането на доверие е само първата стъпка, като във времето нивото на репутация следва да се поддържа.

Пазарно и непазарно позициониране

Пред Компанията стои сложната задача да определи пазарите на които ще реализира предмета на стопанската си дейност, а те от своя страна не са еднородни и изискват прилагането на различни мениджърски подходи:

- Високо организирани и регулирани пазари на ценни книжа. Основната част от капиталовата структура на дружеството е формирана от притежаваните акции в дъщерни дружества. Абсолютната консолидацията е на база 100% или близо до него, но дори да притежава миноритарни дялове (под 33%), акционерната същност на капитала поставя редица условия към пазара на които се реализира. ЕСК е в правомощията да взема решения по всички аспекти на този въпрос (листване, допълнително предлагане на акции, намаляване или увеличаване на капитал и др.), но информационната му обезпеченост според мен е отговорност на Съвета на директорите. Когато се допуска и облигационна дейност, това внася допълнителна специфика и иска предварителна експертна подготовка.

- Гъвкаво управление на недвижимата собственост. Наличието на такава в капиталовата структура на Компанията изисква наличието на стратегия за превръщането им в пазарен елемент и източник на доходи, като ефективен контрапункт на разходната им определеност (данъци, такси, поддръжка, сезонно обслужване и др.). В противен случай, ако се стигне до отказ от пазарно участие на недвижимата собственост, то нейната издръжка ще се осигурява от средствата иззети от печелившите дъщерни дружества.

- Пазар на инвестициите. Привличането на инвеститори е основна дейност в управлението на частните акционерни дружества, но в случая на Компанията това може да не бъде приоритет. Например ако част от нейните дъщерните дружества, са обект на особен държавен интерес, положението може би изглежда допустимо. Поне до момента в които държавата престане да бъде основен възложител за тяхната продукция. За друга част от дъщерните ѝ дружества, които биха изпълнявали дейности с висок обществен приоритет, може да бъдат осигурени средства за бизнес чрез държавния бюджет или по линия на фондовете на ЕС. Но в списъка с дъщерните дружества на Компанията може да се появят и такива в ликвидация, а за тях оздравяването чрез привличане на инвеститори може да се окаже стратегически много подходящо.

- Индустиалните пазари. За тях обикновено се смята, че фирми купуват от други фирми суровини, материали, компоненти, елементи за вграждане и в последствие ги превръщат в стоки за крайния клиент.

- Пазари за стоки и услуги за крайни клиенти.

Последните два посочени пазара са свързани с управлението на отношенията на „майката“ с дъщерните ѝ дружества. За целите на финансовата консолидация, в интерес на ЕСК и публичния мениджмънт е генерираната от поделенията стопанска и нестопанска информация да бъде оценена и като ефект върху цялото.

Непазарното позициониране в предмета на управление на Компанията е свързан с



допускането за вземане на решения от страна на ЕСК, които да нарушат структурата и качеството на вече функциониращия капитал. В това отношение например, обективно към Компанията могат да се консолидират чрез използвания до момента механизъм и акционерни дружества от частния сектор, които евентуално биха станали обект на реприватизация. По тази тема може да се разработи отделна стратегия, но смятам, че независимо как реализира волята и интереса си ЕСК, консолидиращото дружества ще може реално да функционира в обществената система само ако успява дългосрочно да реализира пазарна ефективност.

Ефективност на акционерната (холдинговата) структура

Холдингът е акционерно дружество, ЮЛ което управлява придобития капитал в защита на интересите на акционерите, независимо какъв е техния брой и правен статут – физически лица (ФЛ), ЮЛ, лица с нестопанска цел, държавни структури и институции и др. В преобладаващите случаи, акционера има кумулативен интерес. Така той очаква от лицата управляващи бизнеса (професионалните мениджъри) да действат по начин, от една страна увеличаващ търсенето и съответно цената на ценните книги на регулираните пазари и от друга страна, те очакват да получат дивидент в следствие на положителния финансов резултат генериран през счетоводната година.

ЕСК на публичните предприятия на които въздейства Закона, не предлагат към момента акции на регулираните пазари и съответно не очакват печалба от тяхното търсене, но и не изпитват риска от липсата на такова. Това по същество не нарушава стопанската логика от съществуването на Компанията. ЕСК може да удовлетвори интереса си чрез пълния обем от дивидента (с случая на ЕАД, той не се разделя между многото акционери). Но предизвикателствата пред мениджмънта не се заключават само в задачата да генерират свръх печалби и предоставят дивидент. За да се гарантира това условие, трябва да се работи усилено по адрес на оперативното функциониране на холдинговата структура.

Изграждане на система за управление на риска

Тя трябва да покрива всички нива на фирменото управление и до обхваща, както общите, така и специфичните рискове. Риск-анализа е ключова функция на управлението на публичните предприятия, реализира се перманентно и е в основата на всяко взето решение. Може би най-подценявания риск в Компанията е организационно – управленският. Този риск съпътства управленската дейност на ръководителя, защото винаги съществува определена степен на риск, когато се вземат решения за бъдещето на Компанията, за необходимата реформа, за формата на контрол, за начина на мотивиране на подчинените и т.н. [5]. В хода на обичайната си дейност Компанията може да бъде изложена на различни рискове. Например, финансовите отчети на Компанията може да покажат, дали към момента се отчита проявление на:

- *Пазарен риск.* Определя се от факта, че финансовия инструмент ще варира поради промените в съответните пазари и това крие рискът от нарушаване на справедливата стойност или бъдещите парични потоци.

- *Валутен риск.* Като правило публичните предприятия оперират в Република България и разчетите, приходите и разходите се отчитат в национална валута. При сделки в чужбина може да се заложи на механизма на Евротото, към което националната ни валута е привързана с „твърд“ курс. При многовалутни кръстосани операции има вероятност от излагане на валутен риск.

- *Лихвен риск.* Финансовите инструменти, които потенциално излагат на лихвен риск са банковите кредити и договорите за финансов лизинг. Броят на сключените такива договори, определено ще нарастват с разгръщането на ПЧП и включването на Компанията в проекти базирани на интегрирани териториални инвестиции. Това води до пропорционалното излагане на лихвен риск.

- *Ценови риск.* Той е с различни нива на проявление, защото в дейността на Компанията се използват различни материали и консумативи. Техните доставчици са традиционни, постигнати са дългосрочни



договорки за цените на доставките, но няма коректна информация и допускам, че някои от материалите могат да се влияят от цените на международните пазари.

- *Кредитен риск.* Той се състои от риска за загуба в ситуация, при която клиент или страна по финансов инструмент не успее да извърши своите договорни задължения. Доколкото успявам да проследя, по-голяма част от Финансовите активи на публичните предприятия са концентрирани в две групи: парични средства и вземания. Паричните средства и разплащателните операции са съсредоточени в търговски банки със стабилна ликвидност. Към момента те контролират текущо събираемостта и концентрацията на вземанията, но в тази сфера Компанията следва да разработи стриктна политика (стандарт) съгласно установените добри практики.

- *Ликвиден риск.* Определя се от ситуация в която Компанията може да срещне затруднения при изпълнението на своите задължения, когато те станат инструменти. Активното ѝ участие на регионалните пазари, могат да доведат до настъпване на такива важни събития, които да повлияят на стопанската ликвидност, капиталовите средства и на имущественото състояние на цялата структура или на дъщерните ѝ дружества, както и на бъдещото им развитие.

Статията не се обляга на претенцията за очертаване на всички възможни рискове, а има за цел да подчертае, че само чрез управленската практика може да се изгради ефективна система за превенция на рисковете. Те винаги ще съществуват и не следва да се възприемат като ограничаващ фактор пред функциите и предмета на управление на Компанията. Напротив, именно чрез тяхната оценка, мога да предложи разширяване на стопанската дейност в сфери като: придобиване, управление и продажба на облигации; придобиване, оценка и продажба на патенти, отстъпване на лицензии за използване на патенти на дружества, в които холдинговото дружество участва; финансиране на дружества, в които холдинговото дружество участва; предоставяне на заеми на дружества, в които холдингът има пряко участие или ги контролира.

3. Предложения за стратегическа ориентация на управлението на Компанията.

Динамиката на изграждащите процеси доказано оказва силен натиск върху регионалния мениджмънт, но смятам, че той трябва да отдели внимание на перспективата за развитие на Компанията поне в следните области:

А) Оптимизация на разходите – бизнес практиката показва, че има публични предприятия, които не извършват стопанска дейност (по-горе отбелязах, че според мен това е недопустимо), но разходите им също са значителни. Тук нямам предвид ограничения в сферата на покупките или пък така популярното въздействие върху заплащането на труда. Имам предвид да се създаде качествен управленски механизъм за последователна оценка на разходните пера и да се въздейства върху процесите генериращи разходи, като се сведе до минимум субективната преценка:

- Оценка на ефективността на инвестициите и анализ на тяхната възвращаемост;

- Оценка на ефективността на материалните запаси (особено в дъщерните дружества) и подобряване на всички логистични процеси;

- Ефективно развитие и управление на активите;

- Извеждане на стандарти при избора на доставчици, аутсорсинг и подизпълнители;

- Разходите да бъдат обвързани с резултата [6].

Б) Оптимизиране на процеси и функции – уплътняване на натовареността и заетостта на служителите; намаляване на времето в цикъла на услугите; концентрация на маркетингови, ПР, рекламни и др. действия; общ подход към нуждата от обучения и преквалификация; разработка на стандарти за постигане на висока степен на удовлетвореност на клиентите, чрез:

- Оптимизация на работните процеси;

- Дигитализация на управлението, производството и обслужващата сфера;



- Разработка на съвместни проекти (например въвеждане на ЕРП система);

- Оптимизация на структурата с цел максимална печалба от мащаба.

В) Оценка на ресурсите ангажирани в процеса на интеграция и трансформация – тази област на практика е нещо извън традиционния поглед и усилията на мениджъри фокусирани върху целите, а не върху резултата. Според мен е належащо да бъдат изготвени система от планове (проектен мениджмънт) в средносрочен и стратегически хоризонт относно необходимите ресурси за:

- дигитална трансформация и цифровизация на бизнеса;
- декарбонизация на икономиката;
- успешно включване в глобалната „Зелена сделка“.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

Развитието на Компанията е териториално обвързано и се основава на доказаните принципи в управлението (корпоративно, публично, проектно, кризисно и т.н.т.). Имайки предвид, че отговорността ще се съсредоточи в Съвета на директорите, ще изтъкна, че направените препоръки са в унисон с действащата нормативна уредба и добрите управленски практики на работещи компании с акционерен капитал (частен, държавен и смесен).

За постигането на очакваните резултати са необходими значителни персонални и организационни усилия. Готовността за промяна, независимо как ще бъде формулирана тя – трансформация, адаптация, оптимизация, реорганизация и т.н.т., също е определяща. Нужна е максимална отговорност и оптимално използване на експертния капацитет, защото характеристиките с които започнах, а именно „консолидираща“ и „публичния“ характер на Компанията ще поставят все по-високи изисквания към редица елементи на управлението: сигурност; рентабилност; засилена интеграция; конкурентоспособност, партньорство и мн.др.

Уточнение: Авторът публикува тази статия с цел популяризиране на достигнатите резултати по научен проект НИД НИ-27/2023А – „Пространствен анализ на регионалните възможности на територията на България за стратегическо локализиране на индустриални зони“, финансиран от УНСС по Програмата за научна и изследователска дейност.

Литература:

1. nikolov, g., vasileva, e., botseva, d. (2021). methodological aspects of strategic regional planning for achieving sustainable development in bulgaria doi:10.1007/978-3-030-75278-1_28

https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85115178466&doi=10.1007%2f978-3-030-75278-1_28&partnerid=40&md5=49dbe464130271fe10bb295b6b4e33d7

2. velikova, e., gatovski, i. (2023). improving the quality of public transport to achieve environmental sustainability in the city of sofia, bulgaria. in international conference on sustainable development of water and environment (pp. 123-132). cham: springer nature switzerland.

https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85175997293&doi=10.1007%2f978-3-031-42588-2_11&partnerid=40&md5=e3b31dd1e73646934730a882fa215192

3. botseva, d., tanakov, n., nikolov, g. (2023). water under pressure - a model for evaluating the impact of economic growth on water resources. in international conference on sustainable development of water and environment (pp. 99-109). cham: springer nature switzerland

https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85142714798&doi=10.1007%2f978-3-031-07500-1_23&partnerid=40&md5=80e0fd67c5de31551e96564d1fbb9a97

4. vasileva, e., lyubomirova, v., tsolov, g. (2022). sustainable cities via smart development strategies: bulgarian case. in: 5th international conference on sustainable development of water and environment, icstdwe 2022.

https://doi.org/10.1007/978-3-031-07500-1_24

5. kurteva, g. riskut vuv firmata, ekspres gabrovo, 2010, str. 20, isbn 978-954-490-114-1

6. velikova, e. (2021). sustainable environmental planning of a tourist destination bulgaria — state and trends doi:10.1007/978-3-030-75278-1_22

https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85115130638&doi=10.1007%2f978-3-030-75278-1_22&partnerid=40&md5=8569022c602bce0051e92efba51ffadc