

ПРОБЛЕМИ
НА ОБЩИНСКАТА
ПРИВАТИЗАЦИЯ

Февруари, 1994
София

Проблеми на общинската приватизация

Материали от семинара
„Общинската приватизация: институционални,
финансови и правни проблеми“
22 декември 1993 г., София

Център за изследване на демокрацията

**Брошурата е издадена със съдействието на
Центъра за международно частно предприемачество - Вашингтон
и фондация „Ханс Зайдел“ - София**

СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор	3
Приватизация на общинската собственост	4
<i>Александър Съботинов, началник-отдел „Методи за приватизация“, Агенция за приватизация</i>	
Състояние на общинската приватизация в България	20
<i>Петър Антов, главен експерт в отдел „Програми, анализи и прогнози“, Агенция за приватизация</i>	
Правни и институционални аспекти на общинската приватизация (резюме от дискусиите)	24
<i>Даниела Бобева, Координатор на Икономическата програма, Център за изследване на демокрацията</i>	

ПРЕДГОВОР

Един от „трите кита“ на българската приватизация с общината. В широкия смисъл общинската приватизация включва реституция, връщане на земята, продажба на терени и сгради и приватизация на общински предприятия, т.е. трансформирането на собствеността на общините в частна, независимо под каква форма тази общинска собственост функционира икономически. Макар че се извършват по различни закони, тези процеси са взаимосвързани, тъй като се осъществяват на определена територия, управляват се от местните власти и водят до ограничаване на общинската собственост за сметка на частната.

Общата неудовлетвореност от хода на приватизацията в страната се разпростира и върху процеса на общинско ниво. Независимо че до края на декември 1993 г. са взети 475 решения за приватизация и са назначени оценки на 374 обекта, на практика са сключени едва 52 сделки. Малко са общините, които направиха усилия и доказаха, че не законодателството и нормативната уредба са основна пречка пред приватизацията.

За съжаление, почти нищо не се знае, а още по-малко се пише, за успехите и проблемите на общинската приватизация. Тази празнота се опитва да запълни Центърът за изследване на демокрацията с проекта си по приватизацията, спонсориран от Международния център за частно предприемачество във Вашингтон. На 22 декември бе организиран семинар с представители на общини, повечето от които имат значителни успехи в раздържавяването. Участиа кметове и експерти по приватизацията от Дупница, Добрич, София, Монтана, Габрово, Ботевград, Банско. В свободна дискусия се очертах основните проблеми и перспективи пред общинската приватизация. В систематизиран вид те бяха предоставени на заместник-председателя на Министерския съвет Валентин Карабашев и на председателя на Подкомисията по приватизацията на Народното събрание Петър Харизанов. Надяваме се, че предложенията за изменения в действащите нормативни актове, както и за институционални промени ще бъдат от полза и ще се имат предвид.

Изказваме благодарност на участниците в семинара, че направиха достойно усилие от реалната дейност по раздържавяването на общинската собственост; на Агенцията за приватизация за приноса ѝ към общинската приватизация и лично на г-жа Бленика Желепова от отдел „Връзки с обществеността“ на АП за организацията на семинара.

Даниела Бобева
Координатор на Икономическата програма

ПРИВАТИЗАЦИЯ НА ОБЩИНСКАТА СОБСТВЕНОСТ

Александър Съботинов
Началник-отдел „Методи за приватизация“
Агенция за приватизация

Целта на настоящата разработка е да представи сегашните възможности и основните проблеми на общинската приватизация. Ще се види, че все пак вратата с значително отворена и съществуват реални предпоставки за оптимизъм. Ускоряването и разнообразяването на законната приватизация е единственото сигурно средство за борба срещу скритата „спонтанна“ приватизация.

Самоуправлението на общините зависи пряко от възможността им да се самоиздържат, т.е. развитието на местното самоуправление е функция от финансовата самостоятелност на общините. Едно от основните средства за постигане на реално самоуправление е приватизацията, прилагана с цялото разнообразие от методи, техники и начини за прехвърляне на собствеността, които предлага Законът. Съответствието между общинското самоуправление и самофинансирането зависи в значителна степен както от правната осигуреност на процеса на приватизация, така и от социалната и политическата воля на участниците в нея.

Характерни особености и основни проблеми на общинската приватизация според ЗППДОН

Приватизацията на общинските предприятия, представляващи вид публична собственост различна от държавната, се регламентира от Закона за преобразуване и приватизация на държавните и общинските предприятия (ЗППДОП) чрез някои особености, осигуряващи нейната относителна независимост»

1. Решението за приватизация на общинските предприятия се взема от общинските съвети, независимо от размера на дълготрайните им активи.

2. 50 % от приходите от приватизацията на общинските предприятия остават в общините и според чл. 6, ал. 2, т. 3 от ЗППДОП те се внасят в специален фонд на разпореждане на съответния общински съвет.

3. В съответствие с определените общи насоки за приватизационната политика на общините от Агенцията за приватизация (АП) общинските съвети могат да приемат собствена приватизационна програма.

4. Откритата продажба на акции по чл. 25, ал. 1, т. 1 за общинските предприятия не се съгласува с Агенцията за приватизация.

Първите две от посочените особености показват и два от основните проблеми пред общинската приватизация:

- Вземането на решение за приватизация на общинските предприятия или обособени техни части от общинския съвет - орган с

политическа структура и функции на „местен парламент“, прави процеса негъвкав, твърде муден и зависим от рупови и партийни интереси.

Значително по-функционално би било след приемането на програмата за общинска приватизация от общинския съвет кметът на общината да бъде лицето, което провежда и е отговорно за целия приватизационен процес - от откриване на процедурата за приватизация до сключване на сделката. В своята дейност той трябва да бъде подпомаган от създадена постоянна комисия или група за общинска приватизация (желателно е членовете им да не са от състава на общинския съвет и да са постоянно назначени) и/или от наета консултантска фирма при разработването на конкретните приватизационни проекти. Според чл. 3, ал. 2 от ЗППДОП кметът или друго лице могат да бъдат упълномощени за сключването на приватизационните сделки.

- Внасянето на 50% от приходите от приватизацията в специален общински фонд - и то използваеми само за погасяване на несъбираеми задължения или за инвестиции, ограничава значително възможностите и нуждите на общините за финансиране както на самата приватизация, така и на редица други дейности с важно регионално значение.

Съществуващото положение прави общините силно зависими във финансово отношение от централната държавна власт и не създава у тях интерес и мотивация за реална приватизация. Ако бъдат приети направените от Агенцията за приватизация предложения за промени в чл. 6, ал. 2 от ЗППДОП (още в началото на 1993 г.), размерът на оставащите в общините средства би се увеличил значително (изхождайки от функциите и целите на местното самоуправление, логично би било този размер да достигне 100%) и биха се решили редица проблеми, свързани с незавършени обекти на капиталното строителство, с изграждането на регионални социални фондове, с предоставяне на част от постъпленията на самите предприятия, с покриването на разходите по общинската приватизация и др.

Социални аспекти на приватизацията

Приватизацията трябва да бъде едно от основните средства на политиката на социална справедливост в общините и за постигането на тази цел би следвало да се прилагат следните подходи:

1. Препотвърждаване на абсолютния характер на правото на частна собственост чрез ретроактивно анулиране на всички актове за одържавяване, въведени след месец септември 1944 г.

По същество този процес представлява реприватизация и у нас до този момент не е решен всеобхватно. Връщането на собствеността на несправедливо ограбените бивши собственици има не само морална и правна стойност, но в същото време ще създаде и

допълнителен капацитет и възможности за инвестиции и приватизация. В случай че съществуват физически, тези имоти трябва да бъдат реституирани, а в случай че не съществуват или представляват трудно определима част от активите - да се прибегне до обезщетяване. Принципите на реституцията се постигат в значителна степен със законите за земеделските земи и тези за възстановяване на собствеността върху магазини, ателиета, отчуждени и национализирани недвижими имоти.

Член 18 от ЗППДОП решава една част от претенциите на бившите собственици на одържавени недвижими имоти и застроена земя (според условията на ал. 2 на същия член) при положение, че не са били равностойно обезщетени. Ако обектите съществуват реално, след направено в законовия срок искане (според ал. 1 този срок е едногодишен, а според § 6, ал. 2 - до два месеца от решението за приватизация), възможностите са две:

- получаване на дялове или акции в дружеството, определени по експертна оценка и вписване на промените в капитала съгласно Решение № 140/93 г. на МС, ако недвижимият имот е част от дълготрайните активи на предприятието;

- подлежащите и е право на възстановяване дълготрайни активи се оценяват отделно в хода на приватизационната оценка, възложена от органа по чл. 3, което е база за определяне на съответстващия им капиталов дял в приватизиращото се предприятие, както и за продажбата му на потенциален купувач в хода на приватизационната сделка.

Законът предоставя и друга възможност - заявяване на вещно право пред органа по чл. 3, съгласно § 6, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на ЗППДОП, в двумесечен срок след обнародване на решението за приватизация на предприятието и право на обезщетение след него.

Счетоводно отписване и директно връщане на съответния недвижим имот или па част от него на бившите собственици, ако това е физически възможно и икономически оправдано, не се извършва по разпоредбите на ЗППДОП.

2. Продажба на акции, дялове, обособени части и цели предприятия на персонала на предприятията, съчетано с едновременно предоставяне на кредитни и/или данъчни облекчения.

Социалната справедливост на такъв акт в регулираните от закона граници е безспорна, макар в известна степен да отслабва динамичността на стопанските субекти. Тук се включва прилагането на всички известни методи за приватизация чрез изкупуване от работещите, самостоятелно или в комбинация с външен инвеститор, според дадените от закона възможности: изкупуване от мениджърите, съчетано с малцинствено работническо участие - МВО и МВИ, изкупуване от мениджърите и значителна част от неръководния персонал - МЕВО, ЕСОП-приватизация с участието на всички работещи, приватизация чрез лизинг (чл. 34 - отдаване под наем с клауза

за изкупуване), приватизация чрез ликвидация с последваща продажба на активите (тук основна пречка е липсата на закон за несъстоятелността) или отдаването им под лизинг. Предоставянето на кредитни и данъчни облекчения при купуване на предприятието от работещите е очевидна необходимост при липсата на достатъчно лични финансови ресурси. То се мотивира и от философското определяне на този процес като „реституция на вложен труд“.

Съчетаването на разгледаните по-горе два подхода за постигане на обществена справедливост е задължително. Всяко подценяване на единия от тях би нарушило социалния баланс и би деформирало добрите намерения на упражняващите власт.

3. Получаване на обществена подкрепа за приватизацията.

Общините трябва да създават условия за насърчаване на предприемачеството и инвестирането в региона и да публикуват редовно информация за хода на приватизационния процес в него. Информацията може да се разпространява чрез специални бюлетени, местното радио и преса, като, освен данните за приватизираните обекти, ръководните кадри и работниците подробно се запознават с предоставените им от закона права па преференции и възможностите за финансиране на тяхното участие в приватизацията. В тези случаи, освен обществената, е нужно спечелването и на местната синдикална подкрепа.

Проблеми на реституцията на собствеността в населените места

Процесът е доста напреднал, особено в големите градове. Там повечето обекти са в сферата на търговията и услугите и навсякъде се чувства, че частният бизнес осигурява и разнообразие, и по-високо качество. Това осигурява социалната подкрепа на общинската приватизация. Основният проблем на реституцията е свързан с правното установяване на претенциите за реституция. В селските общини проблемите са повече и са свързани с липсата на документация, кадастрални планове, карти и др. Някъде има страх от забогатяване, а другаде - крайни прояви на рентниерство.

Съществуват редица други проблеми при осъществяване на процеса на реституция:

- след национализацията собствеността е подобрена с държавни инвестиции;
- национализираната собственост с ликвидирана (около 30 % от предприятията);
- собствеността е закупена добросъвестно чрез общината от нови собственици;
- държавно или общинско предприятие е разположено върху реституирана земя;
- на много места реституцията на собствеността се превръща в политически въпрос.

При всички случаи трябва да се извърши точна оценка на имуществото и правните възможности, след което да се осъществи реално връщане или съответстващо предоставяне на акции, дялове или друга компенсация.

Състояние на общинската собственост в сегашния момент

Съществува тенденция политическите различия да са от малко значение на местно, отколкото на национално пиво, т.е. те да не представляват значителна пречка за приватизацията. Общините трябва да са икономически заинтересовани от решаването на проблемите на процеса на приватизация. Това ще облагодетелства и косвено, и пряко техните жители. От друга страна, обаче, съществува друга опасна тенденция, свързана с преследването на определени групови интереси, често извън политическите.

I. Дейност и управление на общинските предприятия.

Повечето общински предприятия са в сферата на услугите и търговията, т.е. принадлежат към социалната инфраструктура. На много места общините не упражняват ефективен контрол върху тях. В някои случаи общините нямат достатъчно информация дори за техните активи и пасиви. Това създава условия за незаконна дейност като: отклоняване на общински средства; отдаване под наем и неотчитането му в печалбата; създаване на паралелни частни фирми, към които по различни начини се насочват клиенти, договори, средства или активи; отпускане на кредити без достатъчни гаранции и др.

Другият остър проблем пред общинските фирми е свързан с тяхното управление. Например, има сключени непрецизни договори по отношение на цени, срок за изпълнение, санкции при неизпълнението и др., което е една от причините да има голям обем незавършено строителство. За целта е необходимо да се направи основен преглед и изясняване на всички договори. Големите инвестиции в тези обекти водят до това, че ,ако не се приватизират, те скоро ще започнат да се рушат. Някои строителни договори могат да се коригират, като по този начин се създадат условия за завършване на други обекти, естествено при осигурени за това средства.

§ 7 от ПЗР на ЗППДОП разрешава прекратяването на срочните договори за наем и аренда в срок до 6 месеца и определят за нищожни сделките с общинско имущество, сключени при явно неизгодни условия след 01.01.1990 г.

С цел засилване на контрола върху общинските предприятия и подготовка за пристъпване към приватизация е необходимо:

- осигуряване на пълна счетоводна отчетност за общинските фирми и дружества;
- общините да упражняват реално правата си на собственик,

включително и чрез назначаване на общински служители в ръководните органи на фирмите;

- подготовка и преобразуване на общинските фирми по Търговския закон, съобразени с общинската приватизационна стратегия;

- чрез преразпределяне на средства да се „оздравят“ някои предприятия, а други да се ликвидират - след преговори с кредиторите и последваща продажба на активите им.

2. Общински привилегии и собственост.

ПОЧТИ навсякъде общинските предприятия са регистрирани според закона и са собственост на общините. Противоречия между държавата и общините има за някои недвижими имоти главно поради това, че държавни предприятия или имоти са разположени върху общинска земя. Получава се така, че общините са собственик на недвижимо имущество, а държавата - на самото предприятие. На някои места - например в курортите, продължава ново строителство върху общинска земя. Тези въпроси трябва да намерят своето законово разрешение, като преди всичко се отчетат интересите на населението и възможностите за регионално развитие.

За урегулиране на взаимоотношенията между общините и държавата във връзка със собствеността е необходимо:

- Прехвърляне правото на собственост на държавните предприятия и обекти (построени върху общинска земя) на общините като компенсация за неплатено ползване на терените в продължение на години. Възможен е и обратният вариант - държавата да заплати на общината стойността на парцелите.

- Уzakоняване на претенциите на общините върху построени или строящи се обекти, в които част от строителството и инвестициите са финансирани от общинските бюджети, чрез съучастия в дялове, акции или прехвърляне изцяло с цел последващо бързо приватизиране.

- Реституиране на одържавена общинска собственост, което е свързано както с правния статут на общинското имущество, така и с евентуалните подобрения и изменения в собствеността.

Гореизброените претенции могат да се решат задоволително само с приемането на закони от Народното събрание.

Общи насоки при приватизация на общинската собственост

Производствените предприятия, които са общинска собственост, са малко. Те могат да бъдат приватизирани по общите разпоредби, правила и преференции, посочени в закона, като се отчетат състоянието на предприятието (размерът на дълготрайните му активи и задължения, правното състояние на собствеността, производствената насоченост и др.), проявеният инвеститорски интерес и разработения проект за приватизация. Най-бързо и успешно обаче

могат да се приватизират предприятията в обслужващата сфера. Обекти за приватизация са такива, с предмет на дейност строителство, търговия, комунални услуги, междуселищен транспорт, спорт и туризъм и др. При приватизация на голяма част от гореизброените услуги, общините ще трябва да създадат наредби, които да осигуряват съществуването па основните и контрола върху тях.

Свързаните с големи инвестиции дейности от обслужващата сфера: водоснабдяване и водопречистване, градско благоустройство и поддържане, топлофикация, електроснабдяване, образование и здравеопазване ще останат дълго време общинска собственост. Такива важни от социално значение услуги се приватизират трудно даже и в добре развити икономики. Още повече, че повечето от тези дейности са губещи и са на дотации от държавния и общински бюджети.

Общинската приватизация ще доведе и до отстраняване на някои бариери пред частните предприемачи. Често от последните се носят упреци за нелоялна конкуренция, тъй като общинските предприятия държат каналите за снабдяване със суровини, материали и стоки.

Органи и функции на приватизацията в общините

В Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия компетенциите и правомощията на общините са ясно очертани. За общинските предприятия компетентния орган при приватизацията съгласно чл. 3 е общинският съвет.

Общините по принцип одобряват децентрализирането на приватизацията и предоставените им от закона самостоятелност и автономност. Един от подходите е към общинските съвети да се изградят постоянни комисии по приватизацията. Те ще проучват, предлагат, провеждат и контролират целия процес на приватизация в общините, както и ще осъществяват връзките с другите държавни органи, натоварени с определените от закона функции и права. Комисиите по приватизация ще осигуряват протичането на процеса на приватизация с необходимите публичност, демократичност и справедливост. Комисиите трябва да имат предоставено право за реструктуриране на предприятията след откритата приватизационна процедура.

Друг подход може да бъде възлагане па определени конкретни дейности чрез договор на консултантски фирми в това число: изготвяне на приватизационни проекти за отделните предприятия, извършване на правни анализи на предприятието самостоятелно или заедно с възложената оценка, както и самото сключване на приватизационните сделки, съгласно чл. 3, ал. 2 от ЗППДОП.

Съчетаването на двата подхода ще оптимизира ефективността от дейностите по приватизацията. Общинският съвет още в началото може да утвърди основните изисквания за отделните дей-

пости, да открие процедура за приватизация на предприятията, съгласно предварително приетата от самия него програма за приватизация и след това само да приема завършените етапи от работата по нея.

Външна помощ на общините трябва да се осигури преди всичко от Правителството и Агенцията за приватизация и нейните регионални бюра. В общините не достигат служители за провеждане на цялостните реформи в регионите, тъй като сега те изпълняват още и следните задачи: реституция, реструктуриране на общински предприятия, реструктуриране на общинската администрация, подготовката за провеждане на общинската приватизация.

Съдействието и помощта от Агенцията за приватизация включват:

- определяне на общите насоки за приватизационната политика в общините, съгласно чл. 2, ал. 2, т. 5 от ЗППДОП;
- консултации по проблемите на приватизацията;
- предлагане на методическа помощ;
- съдействие за обучение и лицензиране на местни оценители, например общински служители, икономисти и счетоводители.

Етапи при провеждане на приватизацията

1. Инвентаризация на общинското имущество.

Общините трябва да установят точно какво е имуществото на общинските предприятия, какви други имоти и фондове са собственост на общината. Трябва да се изясни вида на спорното имущество (с държавата и други субекти), реституционната чистота, т.е. да се извърши юридически анализ на цялата общинска собственост.

2. Разработване на приватизационна програма.

Постоянните комисии по приватизацията трябва първоначално да съставят предложения па основните проблеми, установени по време на инвентаризацията и да ги предложат за решаване от Общинските съвети. За имуществото, чиято приватизация няма да се забави от правни спорове с други потенциални собственици, комисията трябва да разработи своя програма за приватизация (приватизационен план, проект или др.), разсрочена по време и с подходящи за целта приоритети, например:

- да посочи кои общински предприятия ще бъдат приватизирани;
- да реши кои общински предприятия ще бъдат първи приватизирани и кои до 1-2 години. За период от около три-четири години делът на общината в общия обем на установеното общинско имущество може спокойно да се намали до 30%;
- да се препоръча метода за приватизация, най-подходящ за всеки конкретен случай;
- да се подберат обекти за пилотна приватизация, при които да се изградят критерии за различни методи, техники, оценки, и

срокове, както и за обучение на ръководители по процесите па приватизация;

- да определи нужното съдействие и подпомагане от правителството, Агенцията за приватизация и чуждестранните организации.

3. Определяне на подходящ метод за приватизация.

Общините трябва да поддържат гъвкава политика в процеса на приватизация. Законът позволява да се прилагат различни методи за приватизация, определени както следва:

Л. За преобразувани в търговски дружества (АД, ООД) предприятия:

- открита продажба па акции от акционерни дружества, собственост на общините, включително и при увеличаване на капитала на дружеството чрез издаване на нови акции. Съгласно чл. 25, ал. 3 тази продажба не трябва да се съгласува с Агенцията за приватизация;

- продажба чрез публичен търг па пакети от акции или дялове от дружества, собственост на общините;

- продажба па дялове и акции чрез публичен конкурс;

- продажба след преговори с потенциални купувачи.

Продажбите могат да се осъществят чрез едновременно прилагане на няколко от изброените начини, а също така да се извършат и па няколко етапа. Типичен случай за последното е създаване на смесено предприятие и последваща приватизация на общинското участие па следващ етап.

Определянето на продажната цена става въз основа на извършена оценка па същото. Постигането на справедлива пазарна цена в хода на преговорите или чрез провеждането на търг или конкурс е труден за решаване въпрос, но тя съвпада само по изключение с определената от оценителите стойност на предприятието. Тук трябва да се каже, че изостаналата комуникационна, транспортна и друга инфраструктура допълнително може да намали стойността на обектите за приватизиране.

Трябва да се има предвид и факта, че потенциалният чуждестранен инвеститор оценява преди всичко очакваната печалба и па нейна основа „стойността" предприятияето. Този метод за оценка се определя в чл. 5, т. 3 от Наредбата за оценките като „Метод на капитализиране на дохода чрез осъвременяване (дисконтиране) на очакваните чисти парични приходи".

Б. За общински предприятия или обособени техни части, без предварителното им преобразуване в търговски дружества.

- продажба по чл. 31, чрез публични търг или конкурс, на общински предприятия или обособени техни части, включително и на изплащане за предприятия с производствена дейност;

- продажба по чл. 32, чрез публични търг или конкурс, на имущества на ликвидирани общински предприятия, останало след погасяване на задълженията;

- прехвърляне на собствеността по чл. 34 след проведени публични търг или конкурс, чрез договори за отдаване под наем с клауза за изкупуване (т.нар. лизингови контракти, включително и за активи па ликвидирани предприятия), за управление с клауза за изкупуване или продажба на трети лица (т.нар. мениджърски контракти), на изплащане със запазване на собствеността и продажба при отлагателни и прекратителни условия;

- продажба по чл. 33 чрез публични търг или конкурс и на цели преобразувани в търговски дружества предприятия и обособени техни части, изцяло собственост на общината, ако балансовата стойност па дълготрайните им активи им е до 10 милиона лева.

Както вече бе отбелязано изборът па подходящ метод за приватизация е функция от правното състояние и структурата на собствеността, предложена за приватизация, финансовото й състояние и натрупаните задължения, проявения инвеститорски интерес и целите, които общината си поставя (например запазване на дейността или работните места, предложени инвестиции и др.).

Провеждането на публичен конкурс дава възможност на общината да постави определени изисквания чрез условията на конкурса като:

- запазване предназначението на обекта за определено време;
- създаване или запазване на работни места и опит в сходна дейност;

- извършване на инвестиции в определен обем и съгласно предложен план за това по години, самостоятелно или като част от разработен бизнес-план;

- опазване и рекултивация на околната среда;
- начин за заплащане, гаранции и срок за пълно прехвърляне на собствеността;

- срок, след който предприятието може да се продаде.

Поставянето на подходящи конкурсни условия е средство за непряка преференция па работещите в предприятието при положение, че те се явяват като сериозен потенциален купувач или наемател (чл. 34, ал. 1, т. 1), но при равни условия спрямо останалите кандидати.

Запазване на специални права на общините

Съществуват няколко алтернативни начина, с помощта па които една община може да запази своята власт върху едно предприятие или ключови негови дейности :

1. Сключване на договори за управление с клауза за изкупуване или продажба на трети лица, договори за отдаване под наем с клауза за изкупуване (лизинг) и др.

При изброените случаи собствеността се прехвърля в определен бъдещ момент и при определени условия. Всички подробности за тона се уточняват в конкретния договор. Агенцията за привати-

зация е разработила различни примерни (типови) договори за такъв начин на приватизация (т.нар. отложена приватизация) с подробен коментар за възможните варианти и хипотези.

2. Друг възможен вариант представлява **отдаването под наем на общинска земя** при облекчени условия за дълъг срок (например 30-50 години), на която инвеститорът може да построи стопански обект. След изтичане на срока на договора обектът става напълно или частично общинска собственост.

3. Издаване на акции с особени прана - чл. 181, ал. 2 от Търговския Закон (понякога наричани „златни акции“).

Когато общината желае да запази правата си на мажоритарен акционер, тя просто трябва да запази за себе си съответна част от акциите па акционерното дружество, съгласно предоставеното за това ниво на контрол по търговския закон.

Упражняването па подобен контрол при миноритарно участие може да се постигне чрез включване на съответни клаузи в устава.

Например: Чрез внасяне на корекции в устава на едно общинско предприятие се създават **акции с особени права**, които да бъдат притежавани единствено от общината. Тези акции предоставят в ръцете на общината съответните права, описани в устава на дружеството. Това дава възможност за контрол и въздействие при вземането на решения, засягащи функционирането на обекта, които да бъдат в пълно съответствие с водената от общината регионална политика. Тези акции могат да осигурят също така и ефективен контрол при промени в ръководството на предприятието, при вземане на решение за неговата ликвидация, при увеличаване на капитала чрез пускане на нови акции в обръщение и др. Тази специална („златна“) акция може да бъде прехвърляна единствено от общината или с нейна воля.

4. Създаване на смесено предприятие с частен инвеститор и приватизация на общинското участие на следващ етап.

Смесено предприятие може да се създаде чрез внасяне па имущество (апорт) или чрез парична вноска. Препоръчително при внасяне на имущество е да се определи неговата справедлива пазарна стойност чрез възлагане на оценка, съгласно изискванията на „Наредба за оценка на обектите, подлежащи на приватизация“.

Общината може да осигури в процеса на преговорите :

- бъдещата структура и контрол върху управлението на дружеството;
- предмета на дейност, броя на работните места и размера на инвестициите.

5. Ново частно инвестиране в общинско предприятие.

Общината може да увеличи капитала на едно акционерно дружество едновременно с продажбата на акции от него, съгласно чл. 26,

ал. 2, или на всяко търговско дружество, съгласно § 10, ал. 1 от ПЗР на ЗППДОП. При втория случай също е необходимо да се извърши оценка на предприятието преди продажбата на увеличения капитал. Неизвършването на пазарна оценка на внасяното имущество води към т.нар. „скрита приватизация“.

Чрез посочените техники общината намалява собственото си дялово участие в съответното предприятие и като резултат се създава едно смесено предприятие. Този процес може да доведе и до придобиването на контролния пакет акции или дялове от частните капиталовложители, което по същество е приватизация на бизнеса. Привлечените средства от частните инвеститори могат да осигурят модернизация и повишена ефективност на предприятието, създаване на нови работни места и решаване на екологични проблеми.

Проблеми на финансовите разходи и постъпленията при общинската приватизация

I. Приходи от приватизацията. Основни разходи.

Според чл. 6, ал. 2 от ЗППДОП приходите от приватизацията на общинските предприятия или части от тях се разпределят:

- 20% за Взаимния фонд;
- 30% за създаване на Социален фонд;
- 50% в специален фонд на разпореждане на самите общини.

Тези средства се внасят в специален фонд и се използват приоритетно само за погасяване на задълженията на общинските предприятия и за инвестиционни цели.

Този начин за разпределяне на приходите от приватизацията определено не стимулира общините да приватизират.

Съгласно § 10, ал. 2 на ЗППДОП при разпродажба или отдаване под наем на дълготрайни активи на предприятия с 50% или повече общинско участие се определя ограничение от 5% от общата им балансова стойност, за което се иска съгласие от общинските съвети. Съгласието от общината може да бъде обвързано с ограничаване използването на самите приходи: за погасяване на задълженията или за инвестиции. Под тази граница предприятията могат да продадат еднократно (или с натрупване) до 5% активи без съгласие от общината. При всички случаи обаче, приходите от продажбите остават в самите предприятия.

Основните разходи за осъществяване на приватизационната програма на общините са предназначени за :

- финансово „оздравяване“ на предприятията с или без преобразуване и с крайна цел те да станат по-привлекателни за приватизиране;

- възлагане изработването на правния анализ на собствеността и извършване на редица други дейности по приватизацията от консултантски фирми;

- оценка па обектите и организиране и провеждане на търговете и конкурсите;

- социални помощи за освободени при приватизацията лица и тяхната преквалификация.

Препоръчително е при възможност да се създаде на **приватизационен възобновяем общински фонд**, включително и чрез привличане на средства от чуждестранни инвеститори, който да решава финансовите проблемите по реструктурирането и приватизацията. В управлението на фонда могат да вземат участие и опитни чуждестранни консултанти, предложени от съответните инвеститори. В дългосрочен план неговите цели могат да са такива:

- Да управлява, да реинвестира средства с цел подобряване на финансовото състояние на общинските предприятия и повишаване на пазарната им цена, да реструктурира и ликвидира предприятия, да продава (след упълномощаване от общинския съвет) техните активи или целите предприятия;

- Да кредитира при облекчени условия български физически и юридически лица, както и работещите в предприятията, за участие в приватизацията. В гаранция фондът придобива акциите или дяловете на дружествата. В тези случаи фондът може играе и ролята на консултант и съинвеститор.

II. Проблеми на общинските бюджети.

Според Закона за местното самоуправление и администрация общините сами изработват своите бюджети и сами решават как да изразходват общинските приходи. Пълна автономност на общинските бюджети обаче не е постигната. Малко са общините (общо 278 за страната), в които бюджетната автономност е на задоволително ниво. Повечето общини изпитват трудности с бюджетите си и няма да са в състояние да финансират основните си дейности по приватизацията. Общините, които са изключително зависими от държавните субсидии, са най-уязвими. В някои общини тези субсидии достигат 70-80% от приходите в бюджета.

След като общините установят, че няма да могат да осигурят разходите си чрез приходи от данъци и държавни субсидии, те ще бъдат принудени да продават имущество. Това е така наречената „принудителна приватизация“.

Общините притежават и други средства за увеличаване на фондовете си, но те са проблематични:

- *Вземане на банков заем.* Общината обаче ще трябва да го гарантира е имущество (ипотека), като при това ще трябва да изплаща и сравнително голяма лихва.

- *Издаване на облигации.* Емисията на общински облигации ще трябва да се гарантира пред финансова институция срещу ипотека на общинска собственост, тъй като тези облигации не са гарантирани от държавата. Допълнителни трудности представляват тяхното пласиране (независимо, че покупката им се признава за

разход при данъчното облагане) и изплащането на привлекателни лихви. Поради тона на притежателите на такива ценни книжа може да се предостави правото на отстъпка (20-25% от стойността им) при участие в приватизацията на общински предприятия.

Следователно, най-реалният начин да се увеличат приходите в общинските бюджети, като същевременно се решава и въпроса с непосилните разходи по дейността на останалите стопански субекти, е да се продава или да се отдава под наем общинско имущество. Положителният ефект от това реално ще ускори приватизацията в общините, въпреки финансовите затруднения.

III. Влияние на приватизацията върху общинския бюджет

1. Стимулите за бюджета от приватизацията се изразяват:

- в премахване субсидирането на общинските предприятия, повечето от които са губещи;

- във възможността при приватизацията на предприятията да се извърши преобразуване на дълговете към банките в имущество (дялове или акции) чрез суапови операции, съгласно чл. 29, ал. 3. Това ще освободи общините от задължения;

- в осигуряване на редовни и сигурни данъчни постъпления. Приходите по ЗДОД (чл. 4 и чл. 13) също ще нарастват, тъй като работещите в частния сектор имат по-високи доходи. Вследствие на приватизацията ще нараснат и постъпленията по Закона за местните данъци и такси.

- отдаване под наем на общинска собственост с клауза за изкупуване (приватизация чрез лизинг). В някои случаи това ще бъде предпочитан начин, тъй като с нарастването на инфлацията ще се увеличават и наемите.

2. Негативно въздействие на приватизацията върху общинските бюджети:

- Обезценяване на приходите от приватизацията вследствие на сравнително високата инфлация;

- Приватизацията не носи непрекъснати приходи на общините, тъй като е еднократен процес.

- Общините нямат достатъчно мотиви да приватизират печеливши общински предприятия, планинци данък върху печалбата, тъй като приватизираните предприятия (юридически лица без общинско участие) ще имат възможност да приспадат направени инвестиции, лихвени плащания и погашения по инвестиционни кредити от облагаемата печалба и по този начин намаляват приходите на общините. Трябва да се има предвид обаче, че частните предприемачи ще стават все по-печеливши, от което и приходите за общините ще нарастват. Те могат също така да спонсорират някои социални дейности в общините.

- Изразходване на оставашите в общините 50% от приходите предимно за погасяване на задълженията на останалите общински предприятия.

3. Проблеми с финансирането на покупките от потенциалните собственици.

Практиката показва, че работещите биха могли да закупят при облекчени условия не повече от 10-15 % от дяловете или акциите па общинските дружества. Това е т. нар. пасивно участие, вследствие от продажбата на самото предприятие. При закупуване на преобразувано предприятие от работещите по чл. 31, възможната отстъпка е до 30%, но само при положение, че същите спечелят обявления търг или конкурс. В този случай участието им е активно, но изчисляването на размера на отстъпката става по същия начин. В някои случаи поради липса на средства, работещите не могат да се възползват в пълен размер от предоставената им от закона преференция. Очакваните изменения в ЗППДОП ще решат този важен, но все пак по-малък проблем. Основните проблеми са свързани с финансирането при облекчени условия и предоставянето на данъчни преференции па потенциалните купувачи, български физически или юридически лица. Състоянието в момента е твърде песимистично, тъй като финансовата база на приватизацията изобщо не се изгражда.

За някои задължнели общински предприятия може да се приложат различни финансови схеми, притежаващи следните възможности :

- Предоставяне на облекчения (при покупката или при изплащането па вноските) на потенциалните инвеститори или наематели, поемащи и задълженията на предприятията;

- Продажба на обособени части или активи, като пасивите остават изцяло в предприятието. Трябва да се има предвид, че приходите от продажбата на активи по § 10, ал. 2 от закона остават в самото предприятие;

- Предоставяне за управление с клауза за изкупуване или продажба на трети лица при облекчени условия, както и правото за заменяне на дълга срещу акции или дялове. В тези случаи трябва предприятието да бъде предварително преобразувано в търговско дружество и да се направи точна преценка на нужните инвестиции, необходими за неговото „оздравяване“;

- Ликвидация с последваща- продажба на активите съгласно чл. 32 от ЗППДОП или отдаването им под наем с клауза за изкупуване, съгласно чл. 34. Тя може да се предшества от подходящо реструктуриране и/или преобразуване на предприятието. Тук трябва да се има предвид, че поради липсата на закон за несъстоятелността на търговските дружества липсват и ясни законови процедури за реализацията на този метод;

Вижда се, че показателите за рентабилността на едно предприятие са определящи за възможностите да се осъществи неговата продажба, финансовото състояние на предприятието се явява главен фактор при определяне на метода и техниките за приватизация, цената на обекта и потенциалния инвеститор.

Общината като изпълнител на приватизацията на държавна собственост

Този въпрос е по-скоро принципен и реално на този етап е трудно приложим, въпреки че чл. 3, ал. 2 от ЗППДОП дава възможност за участие на общините при сключване на сделки. На базата на натрупания вече опит общините, в които приватизацията е напреднала или приключва, могат да сключват приватизационните сделки след възлагане от другите органи по чл. 3. Мотивацията за такава процедура е в това, че общината най-добре познава особеностите и нуждите на региона. А резултатът от нея ще бъде реално ускоряване на процеса на приватизация. Едновременно с това общините биха подпомогнали финансово и собствения си бюджет.

Изработване на наредби и контрол на частния бизнес

Както в периодите на провеждане на приватизацията, така и след нейното приключване общините трябва да изграждат и установят ефективна система за регулиране, за да се защитят потребителите и да се насърчи косвено сериозния бизнес, в това число: контрол на следприватизационния процес съгласно сключените договори, контрол за спазване на хигиенните стандарти, за осигуряване на безопасност в строителството и транспорта, качеството на услугите и др.

Заклучение

Приватизацията, провеждана от общините, трябва да бъде в резултат на една по-широка и всеобхватна икономическа политика в съответния регион. Тази политика ще включва два основни, непротиворечащи един на друг, подхода: намаляване на разходите и подобряване на ефективността на запазваните общински предприятия и имоти; приватизация и намаляване на общинската собственост.

Успехът или провалът на една програма за приватизация зависи както от избраната от общината стратегия, така и от целесъобразността и възможностите за реализация на избраните методи за приватизация. Изборът на подходящи методи за приватизация зависи от цялостното и задълбочено познаване на законните рамки на процеса на приватизация, на възможностите за финансиране на сделките, включително и чрез предоставяне на определени преференции, на особеностите и състоянието на производствената и търговска дейност на предприятието. Необходимо е освен това да се отчетат и всички местни административни, икономически, политически и социални условия. Всяка една сделка е различна от останалите и е необходимо нейното замисляне и разработване по такъв начин, че да бъде отговорено на особеностите и целите на конкретната община, предприятието и момент от време.

От опита, натрупан от бившите социалистически държави, става съвсем ясно, че творческото начало е забележителна и необходима съставна част на приватизацията.

СЪСТОЯНИЕ НА ОБЩИНСКАТА ПРИВАТИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

Петър Антов

*главен експерт в отдел „Програми, анализи и прогнози“
Агенция за приватизация*

Изминаха почти две години от приемането на ЗППДОП, но процесите на приватизация на държавни и общински предприятия не получиха очакваното развитие. Въпреки добрите възможности, които общинската приватизация по принцип разкрива за масовизирането на приватизационния процес и за привличане на интереса па широките кръгове от населението в него, постигнатите резултати не удовлетворяват. Практиката показва, че общинските власти предпочитат отдаването под наем и продажбите на общинско имущество по чл. 15 на Търговския закон, като за целта изваждат от капитала на общинските предприятия активите на предлаганите за продажба обособени обекти.

Погрешно би било да се обвиняват в бездействие общинските органи за приватизация. Следва да се отчитат и несъвършенствата в нормативната база, общият климат и конкретните условия, в които общинските управи действат. Силното орязване на бюджетните субсидии, враждебната политика па централните органи па фона па общото забавяне на процесите па структурно приспособяване доведоха до промяна в приоритетите на местните органи на самоуправление.

По-важни изводи относно сегашното състояние на общинската приватизация

1. Броят на общините със сериозно отношение към приватизацията на общински предприятия е ограничен. Едва в около 40 на сто от тях има взети решения за приватизация.

2. Значителен брой от общините пристъпиха към приватизация на общински предприятия и обособени обекти от тях без да са приели годишна програма за приватизация.

3. В повечето общини не са изградени общински звена за приватизация. В някои с проблемите на общинската приватизация се занимава един-единствен специалист от общината. В други има залитане към мегаломания - за няколко малки общински фирми се създават общински агенции за приватизация. Такива агенции оправдават своето съществуване само в големи общини със значителен брой общински предприятия и техни обособени обекти с големи дълготрайни активи и разнообразна дейност.

4. Около 75 на сто от откритите процедури за приватизация на общински предприятия са в Софийска, Варненска, Хасковска област и град София. Най-обезпокоително е изоставането на процеса на територията на Пловдивска област.

5. Преобладава практиката да не се обявяват конкурси за оценители, а оценките да се възлагат директно на лицензирани оценители. Има случаи, когато едни и същи консултантски фирми изготвят общинските приватизационни програми, навършват оценките на предложените за приватизация предприятия, осъществяват приватизационните проекти и сключват приватизационните сделки.

6. Крайно нисък е процентът на реализираните приватизационни сделки спрямо откритите процедури за приватизация. По получените в Агенцията за приватизация данни може да се заключи, че през изминалата година на много места дейността по раздържавяването на общински предприятия се изчерпва с откриване на процедура и възлагане на оценка.

7. Процедури се откриват предимно за търговски обекти - магазини за хранителни и за промишлени стоки и ателиета за услуги.

8. Агенцията за приватизация оценява положително обема и качеството на свършената дейност по общинската приватизация в следните общини: Добрич, Столична голяма община, Стара Загора, Сливен. Добре работят по процеса и други общини : Дупница, Благоевград, Монтана, Ботевград, Габрово, Велико Търново, Перник, Враца, Хасково и др. С тях се поддържат ползотворни контакти.

Проблеми, спъващи дейността на общините но приватизацията на общинските предприятия

1. В повечето случаи служителите в общинските органи за приватизация не притежават необходимата квалификация.

2. Несъвършенството на нормативната база и подчиненото място на общините в регламентирането па редица въпроси са предпоставка за възникването на съществени спорове. Не се прави ясно разграничаване между държавната и общинската собственост. От разпоредбите на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (ЗППДОП) са изключени общински имоти, които не са включени в капитала па общинските фирми.

3. финансовата незаинтересованост па общините от приватизация па тяхното имущество е активно действащ фактор на фона на огромните дефицити на общинските бюджети и съкращаващите се субсидии от държавния бюджет. При действащата формула на разпределение на приходите от приватизацията в общините остава незначителен обем парични средства. При това тези приходи могат да се ползват само за определени цели, без общинските органи да могат да ги насочват съобразно най-належащите нужди в момента.

4. Тежкото икономическо и финансово състояние на повечето общини ги заставя да се занимават с крайно неотложни дела на текущия момент, като загърбват перспективните въпроси. Известно е, че процесът на приватизация е продължителен, резултатите от него оказват въздействие най-рано няколко месена след успешната приватизационна сделка.

5. Не е разработен правилник за организиране и управление на възобновяеми общински приватизационни фондове.

6. Не са разработени взаимноизгодни механизми за приватизация на незавършени общински обекти.

7. Неоправдано закъсня публикуването на тълкувателните норми за приватизация на общински обекти по линия на дългосрочния лизинг и предоставяне на преференции за арендаторите. Предложените промени в тази насока са още из коридорите на висшата изпълнителска власт.

8. Възможностите на общините да провеждат активен маркетинг са ограничени. Това оказва отрицателно отражение - особено при приватизацията на големи общински фирми и на незавършени обекти, които надхвърлят чувствително потребностите на общините.

9. Проявява се страх за решителна ликвидация на общински фирми, пред които няма перспективи в новите пазарни условия, дори и след реструктурирането им. Своео въздействие в случая оказват и социалните фактори, които в редица общини са достигнали критичната си точка.

10. Обществените настроения към процеса на приватизация на общинско имущество отразяват общата атмосфера па подозрителност и недоверие. Откритата защита на партийни позиции в общинските съвети допълнително усложнява дейността на общинските органи за приватизация.

Възможности за оживяване на процесите на общинската приватизация

1. Естествено е очакването, че приватизацията може да се ускори, ако се засили финансовото стимулиране на общините според резултатите от раздържавяването. Необходимо е да се увеличи делът на приходите от приватизацията, които остават в непосредствено разпореждане на общините.

2. Спешно трябва да се изградят отдели за приватизация в общините. Отделите следва да работят в тясна връзка и взаимодействие с комисиите за приватизация, които са орган на общинските съвети по ЗППДОП. Целесъобразно е в комисиите да се включат общински служители, а общата дейност да се направлява от надзорни съвети, в които да се включат само общински съветници.

3. Желателно е съответните държавни органи да дадат нормативно тълкуване па въпроса какви стопански дейности са присъщи на общините в сегашните условия на развитие на националното стопанство. За редица дейности, които но принцип са губещи, по удовлетворяват насъщни потребности па местното население, по опита па напредналите западни държави могат да се изградят съвместни предприятия между общината и частни фирми. Алтернативата е делегирането на съответните права на общината върху частни партньори след одобрението на бизнес-програмата им от общинските съвети.

4. Агенцията за приватизация препоръчва на общините да поддържат по-тесни контакти с водещите ѝ специалисти. Така по-бързо могат да бъдат решени възникващите въпроси, които практиката поражда.

5. Уместно изглежда обединяването на усилията на няколко общини при реализацията на големи приватизационни обекти от регионално значение.

6. Редовната отчетност и строгият контрол върху хода и резултатите от процеса на приватизация на общинско имущество ще дават в най-кратък срок необходимата информация както на всички участници в процеса, така и на висшите държавни органи. В такъв случай по-аргументирано могат да се предлагат проекти за финансиране от международни институции. Уместно е в справките за хода на приватизационния процес в общините да се дава информация и за разпродажбите на общинско имущество, които не се осъществяват на базата на ЗППДОП.

ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ НА ОБЩИНСКАТА ПРИВАТИЗАЦИЯ (резюме от дискусиите)

Даниела Бобева
Координатор на Икономическата програма
Център за изследване на демокрацията

Развитието на местното самоуправление като основна насока на демократичните промени е тясно свързано с балансираното финансово състояние на общините и ограничаването на зависимостта им от централната власт. Данните за републиканския и държавния бюджет през последните 4 години показват някои неблагоприятни в това отношение тенденции:

- Нарастват номинално и реално дефицитите на общинските бюджети. През 1991 г. техният дефицит е бил 22% от извършените разходи, през 1992 г. - 4,1,6%, а през 1993 по предварителни оценки надхвърля 56%. Това означава, че във все по-голяма степен общините са зависими от централната власт. Ограничават възможностите им да извършват присъщите им дейности. Получаването на субсидиите се превръща в удобно средство за политически спекулации. В такава ситуация за общините проблемът за самофинансирането е жизнено важен.

- Данните показват, че в основната си част (около 80%) дефицитът на общинските бюджети се дължи на нарастващите социални разходи на общините.

- На фона на общата икономическа криза и ниска събираемост на данъците, приходите в общинските бюджети все повече намаляват.

В такава ситуация местните власти са изправени пред проблема как да осигурят финансово функциите си. Това беше и основният проблем, предмет **на разискване каква да бъде стратегията на общините - да приватизират или да отдават под наем своята собственост.**

Дилемата „За“ и „Против“ общинската приватизация

Валентин Георгиев, съветник в Министерския съвет и бивш председател на Надзорния съвет на Агенцията за приватизация, аргументира тезата си, че общините биха могли да си осигурят постоянен източник на приходи чрез отдаване под наем или лизинг. На тази теза се противопоставиха почти всички участници в дискусиата. Преобладаващата част от тях бяха кметове и представители на общини, в които приватизацията е напреднала. Може би поради това надделя становището, че приватизацията с - от една страна - важен източник за финансово стабилизиране на общинските бюджети, за оживяване на общинската икономика, а от друга - за постигане на политическите цели на прехода към пазарна икономика и демократично общество. Допълнителни аргументи за по-голямата изгода и предимствата на приватизацията пред отдаването под наем изложи кметът на Дупница г-н Панайотов.

Приватизацията има непосредствен положителен ефект върху приходите на общината от данъци, защото приватизираните предприятия като правило са по-ефективни. Премахва се субсидирането на нерентабилните обекти и задълженелите общински предприятия. Общинската приватизация е реален механизъм за насърчаване на частното предприемачество.

От друга страна, администрирането на наемните договори изисква значителни разходи и персонал, който да се занимава с тях, тъй като договорите не се спазват, водят се продължителни юридически спорове, дела и т.н. По-голямата част от приходите от наеми отиват в бюджета и не подобряват финансовото положение самите общини. Освен това техният размер е достатъчно малък, за да решат бюджетните проблеми на местните органи.

Заинтересоваността на общините да приватизират ще се засили, ако 100% от приходите от приватизацията отиват в общинските бюджети и ако не се ограничават формите под които тези средства могат да се ползват. Недоразумение, според участниците в дискусиата, е сегашната практика само 50% от приходите от общинска приватизация да остават в общината. В Народното събрание вече са депозирани предложения за увеличаване на този дял до 100%. Допълнителен аргумент в полза на това предложение е, че на национално равнище тази промяна не би се отразила съществено върху приходите на държавния бюджет. Приблизителната оценка на средствата, които не биха постъпили в социалните фондове или Взаимния фонд при такава промяна е под 1 млрд. лева.

От друга страна, фактът, че Взаимният фонд все още не е конституиран, а социалните фондове не са отделени от бюджета, превръща общинската приватизация в средство за попълване на държавния бюджет, а не се постигат предвидените в ЗППДОП цели.

Кои предприятия трябва да се приватизират?

Началото на приватизацията е свързано с дебатите за това колко и какво да се приватизира. Чрез приватизацията общината трябва да се освободи от неприсъщите ѝ дейности и функции. Изразено бе общо становище, че търговската дейност трябва да се приватизира. В някои общини в търговските обекти се запазва 20% общинско участие, чрез което се дава възможност на персонала по-нататък да разшири участието си в приватизираното предприятие.

Как се извършва приватизацията?

Най-същественият извод от дискусиите е, че най-напреднали в общинската приватизация са общините, които приватизират не по Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия. Това е резултат на свободното тълкуване на Закона, параграф 1 от Допълнителните разпоредби, съгласно който

общинското предприятие „е юридическо лице, което осъществява стопанска дейности и... чийто капитал е общинска собственост.“ (ДВ, бр. 38/1992). По силата на това всички други форми на общинска собственост - като общински терени, сгради и др., се разпродават по смисъла на Закона за собствеността и на Закона за местното самоуправление чл. 21, ал. 3 (ДВ бр. 77/1991).

При организирането на приватизационните оценки, търговете и конкурсите общините се придържат предимно към подзаконовите нормативни актове на приватизацията. Установената практика дава повече възможности за гъвкавост и оперативност на изпълнителната власт при осъществяване на раздържавяването. Заобикалят се тромавите процедури на ЗППДОП, изискващи решение на Общинския съвет, който като местен парламент много трудно постига решения по тези болезнени проблеми.

Според представителя на Министерския съвет приватизирането не по Закона за приватизация е неправомерно.

Участниците в дискусиите остро критикуваха 1 ПМС № 201, като още една допълнителна пречка пред общинската приватизация. Практиката определя и Постановление № 151 на МС като препятствие за общинската приватизация. То значително ограничава правомощията на общините и намалява заинтересоваността им да приватизират по Закона за приватизация, тъй като според разпоредбите приходите от приватизация могат да се използват само за инвестиционни цели и за погасяване на несъбираеми задължения на общините. Беше предложено в текста да се добави възможността приходите от приватизацията да се използват и за социални цели. Така приватизацията би спечелила по-широка обществена подкрепа.

Нерешените проблеми между общинската и държавната собственост са сред основните препятствия пред приватизацията. Рамките на общинската собственост са стеснени и поради неяснотите около горския фонд. Участниците в дискусиата настояваха за бързо приемане на закон за общинската собственост, или да се подготви нормативен акт, с който да се изчистят противоречията между министерствата и общините по повод собствеността. В повечето общини се констатира противоречие с Министерство на търговията по повод собствеността върху предприятията на „Търговия на едро“. Един опростен механизъм за решаване на спорните въпроси, предложен от участниците в дискусиата, е държавните предприятия да заплащат на общините земята, върху която са разположени предприятията.

Правният анализ на общинските предприятия поражда сериозни проблеми. Липсата на достатъчно квалифицирани юристи - особено в по-малките общини, е сериозна причина за забавяне на общинската приватизация. Предложено бе да се организира курс за обучение на юристите по извършване на правен анализ за приватизационни обекти, както и да се въведе практика на лицензиране на юристите, преминали курса за обучение.

Най-използваната техника за общинска приватизация е публичният търг. От сключените приватизационни сделки около 82% са реализирани по този начин. Всяка община, обаче, използва в различна степен и другите предвидени от Закона за приватизацията техники. Разширява се използването на лизинга, на мениджърските контракти, на създаването на смесени дружества. Г-н Иван Димитров, изпълнителен директор на Столичната общинска агенция за приватизация, оспори наличието на правни възможности за лизинг. Проблемът за лизинга изисква допълнително разясняване и дискусии. В това отношение беше коментиран опита на Полша (т.нар. „полски лизинг“).

Както се установи от обсъждането, оценките на приватизираните обекти се възлагат без конкурс, което създава условия за злоупотреби. Данните показват, че при общинската приватизация първоначалната тръжна цена е била повишена 2,4 пъти, докато при държавните предприятия този показател е 1,3.

Необходима ли е програма за общинска приватизация

В това отношение мненията се разделиха на две. Някои общини приватизират без програма (Дупница), в други са приети само рамкови програми (Монтана), а в трети програмите са конкретни (Враца, Пазарджик и София). Преобладават общините, в които приватизация се извършва без програми. В хода на дискусиите се стигна до заключението, че приватизацията може да се осъществи най-бързо и по законен начин, ако се подготви програма за приватизация. Тя, обаче, трябва да бъде рамкова, за да дава възможност за гъвкавост и по-голяма самостоятелност на извършващите приватизацията.

Програмата за приватизация е свързана и с избраната институционална система за реализирането и. Всяка община е избрала собствен вариант на организация на процеса. Преобладаваше становището, че на кмета трябва да се предоставят по-големи права в хода на приватизацията. Установи се, че в процеса са ангажирани малко специалисти - 2-3, а в някои общини, изградили агенции или комисии за приватизация, персоналът е по-голям. Като цяло общинската приватизация се извършва с малко административни разходи.

Споделеният опит показва, че общините не осъществяват целенасочен следприватизационен контрол.

Приватизацията по общини

Добрич има определено големи успехи в приватизацията - както в реалния размер на приходите от приватизацията (13 млн.лв., а в момента се преговаря по сделки за 90 млн.лв.), така и в изграждането на работеща институционална система и програма за общинска приватизация.

13 Габрово приходите от приватизацията са 4,222 млн. лв. Раздържавяването се осъществява от Отдел по приватизацията от 3 човека и от надзорен съвет.

В Монтана от 34 обекта не са продадени само 3-4. В приватизацията са ангажирани двама експерти от общината и 7-членна комисия по приватизацията, която взима окончателните решения. Обсъжда се годишна приватизационна програма. Монтана има опит в предварителното оздравяване на предприятията преди приватизация.

В Дупница политическата воля да се приватизира е успяла да преодолее всички съществуващи пречки и ограничения. Опитът на общината показва, че най-важното за приватизацията е желанието и мотивацията на общинските власти. Приватизирани са дори дейности, неприсъщи на общината - вътрешноградски транспорт, организацията на сметището и др. Както посочи кметът, общината е заинтересована да насочва директно приходите от приватизацията в инвестиционни проекти - такъв е примера е водоснабдяването, където са били инвестирани средствата от приватизацията в Дупница. Приходите на общинския бюджет, според кмета, трябва да идват от приватизацията, а не от наеми.

Общинската и другите видове приватизация

От дискусиите се установи, че избраният либерален модел на общинска приватизация - т.е. общината решава дали и колко да приватизира, е поставил общинската приватизация на добрата воля на общините. Както беше посочено, кмет на община е заявил, че „приватизацията не е приоритет на общината“.

Недостатъчно убедителни са аргументите за ползата от приватизацията във финансово и социално отношение, поради което преобладаващата част от общините не са предприели никакви действия в тази насока. Те не са нито задължени, нито достатъчно мотивирани да раздържавяват. С изключение на една малка брошура па Агенцията за приватизацията, липсват каквито и да било информационни материали и програми за обучение на занимаващите се с този проблем.

Институционалните проблеми на общинската приватизация също са сериозни. Не е ясно коя институция е отговорна за координацията, подпомагането и контрола върху общинската приватизация. Ролята на Министерския съвет е неясна.

Агенцията за приватизация има ограничени функции в тази насока, свеждащи се до събиране на информация за хода на приватизацията в общините, оказване на текуща помощ на заинтересованите, организиране на курсове за обучение. От 273 общини АП има взаимоотношения със 118. Както се установи от дискусиите, общи-

ните не предоставят редовно и пълно информацията за приватизираните обекти в Агенцията, а семинарите по линия на техническата помощ не достигат до всички общини. Спорадичните успехи на „общините-пионери“ не получават достатъчно гласност, за да бъдат последвани и от други.

финансирането на общинската приватизация също е проблем. Въпреки че поради по-малките размери на предприятията общинската приватизация е „по-икономична“, оценката, оздравяването, правният анализ, обучението на персонала, разработването на програмите за приватизация изискват средства. Липсата на достатъчно познания и информация за това как да се извършва процесът, особено в по-малките общини, се запълва с ангажирането на частни консултанти, което изисква допълнителни разходи.

Като цяло проблемите на общинската приватизация са сходни с тези на другите равнища. Отсъствието на програма за приватизацията на национално равнище, в министерствата и в общините, както и гаранции за нейното изпълнение, обричат процеса на затихване.

Проблеми на общинската приватизация

Рецензенти : Стефан Хаджитодоров

Румен Богданов

Редактор: Стоян Стефанов

Печатница "Агроинженеринг"