

CASE RESEARCH FOUNDATION
ИНСТИТУТ ЗА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА

**ОЦЕНКА НА СИСТЕМАТА ЗА
СЛЕДПРИВАТИЗАЦИОНЕН КОНТРОЛ
В БЪЛГАРИЯ**

АСЕНКА ЙОНКОВА
ГЕОРГИ СТОЕВ
ЮЛИАН ПАНКОВ (РЕДАКТОР)
КРАСЕН СТАНЧЕВ (РЕДАКТОР)
ЛЪЧЕЗАР БОГДАНОВ
СВЕТЛАНА ЯНАКИЕВА
ЦВЕТА ДИМИТРОВА

ФЕВРУАРИ 2000

ISBN 954 – 8624 – 08 – 7

УВОД

Центърът за социални и икономически изследвания (CASE Research Foundation) провежда проект, наречен “Подкрепа за икономическите реформи в България”. Той е финансиран от Института “Отворено общество” в Будапеща. Целта на проекта е в сътрудничество с българските партньори да се подпомогне провеждането на структурните реформи в българската икономика. По молба на българските власти помощта включва разработване на програми за реформи и оценка на резултатите им в приоритетни области на структурната и институционалната реформи, като специално внимание се отделя на процеса на трансформация на собствеността. Това включва процеса на приватизация и системата на пост-приватизационен контрол.

Тази част от проекта беше осъществена от изследователска фондация CASE и Института за пазарна икономика след консултация с г-н Никола Николов, председател на Комисията по икономическа политика в Народното събрание¹. Идеята на този компонент от проекта е да допринесе за публичния дебат върху ролята на правителството в заключителната фаза на приватизационния процес. Изследването бе осъществено през периода октомври 1999 г. - януари 2000.²

Основания

Два фактора оправдават предприемането на това изследване: финалната фаза на приватизационния процес в България и разнообразният опит в смисъл на нови икономически играчи и техните ангажименти налагани чрез този процес.

От 1989 г. приватизацията в България приема три главни форми: реституция на земята и градската собственост; касова продажба на държавни и общински активи; масова приватизация. Реституцията на земя и градска собственост е регулирана от четири “реституционни закона” от 1992 г. и един от 1998 г., Закона за собствеността и ползването на земеделските земи от 1991 г., както и чрез правилниците за тяхното прилагане. Съществуващата правна рамка позволява 5 % от държавните активи да бъдат заделени за удовлетворяване на реституционни искове. Законът за преобразуване и приватизация на държавните и общински предприятия (ЗППДОБП) регулира другите методи, а наредби уреждат различните процедури за касова продажба. Няма приватизационен метод, използван в другите страни в преход, който да не е бил приложен в българските условия.

Понастоящем българската приватизация е пред завършващата си фаза. До края на 1999 г. се очакваше продажбата на около 2/3 от активите, подлежащи на приватизация (тоест всички предприятия от индустрията и услугите, без “естествените монополи”, телекомуникациите, пътищата и ж.п. линиите) и тази цел в действителност беше постигната³. В средата на 1999 г. във връзка с парламентарния и медиен дебат за бъдещето на процеса и свързаните с него институции (Агенция за приватизация, отраслови министерства и комитети, и общински приватизационни агенции) беше отделено голямо внимание на въпроса за ролята на държавата и нейните временни

¹ Този доклад не отразява вижданията и позицията на членовете и председателя на комисията.

² В изследването са използвани две допълващи се изследователски техники:

- първо, интервюиране на членовете на бордовете на приватизираните компании (алтернативно, собствениците или техни представители) и чиновници от приватизиращите органи, отговарящи за следприватизационния контрол;
- второ, анализиране на регулативната рамка на приватизацията по темата на проучването.

В изследването са включени 11 компании, от които 8 са приватизирани от Агенцията за приватизация, 3 - от Министерството на промишлеността. От всичките 11 компании 4 са придобити от РМД-та, 5 са закупени от местни инвеститори (различни от РМД) и 2 - от чужди инвеститори; 1 от компаниите е продадена през 1995 г., 4 - през 1996 г. и 6 - през 1997.

³ Вж. Приватизацията през 1999 г., Годишен отчет на Агенцията за приватизация пред Народното събрание на Република България, февруари 2000 г.

контролни задачи. Преобладаващото мнение е, че необходимите промени в регламентите трябва да се осъществят след дълбоко осмисляне на натрупания опит.

В различните моменти във времето тези методи бяха използвани едновременно и в различни комбинации. В момента всички те се прилагат както към активите, които все още са публична собственост, така и към контрола върху ангажиментите, свързани с наскоро продадени активи. Основна отличителна черта на ЗППДОБП (приет през април 1992 г.) е това, че той позволява висока степен на усмотрение при избора на потенциални купувачи. Касовата приватизация, по-специално, можеше и може да се провежда по различни процедури: конкурси, директни преговори, публично предлагане на акции, търгове. Институциите, отговорни за отделните приватизационни сделки решават според конкретния случай коя процедура да приложат. Директните преговори са най-малко регулираният метод, но все пак най-често използваният за продажбата на държавни активи, поне в периода до 2000 г.⁴ ЗППДОБП (по-специално неговите промени от 1994-1996), наложи специален режим за продажба на работническо-мениджърски дружества (РМД) при касовата приватизация. По-специално, схема за преференциално плащане, която позволява на РМД да платят 10 % от предложената цена, а останалите 90 % да се плащат на вноски за период от 10 години. Наличните оценки показват, че между 1993 и 1998 г. 44,3% от общите продажби на цели компании са в полза на РМД (в същото време 20 % от дяловете са запазени за бивши работници и служители). Данните само за 1998 г. обаче показват значително по-висок процент - 73,4 %⁵. През 1999 г. РМД са спечелили една трета от всички приватизационни сделки⁶. Работническо-мениджърските изкупувания не са феномен, който е типичен само за определени правителства, по-точно за правителствата на социалистите. При сегашното правителство, считано за дясно-центристко и реформистко, прибягването до тази преференциална схема се аргументира с ускоряването на процеса на раздържавяване.

Тази рамка изисква по-подробно разглеждане на ангажиментите в приватизационните договори подписани досега. Особено разглеждане изискват две особености на приватизационната практика: традицията на използване на преговори със стратегически инвеститори вместо открити търгове; участието на РМД.

От цялата сложност на процеса и отношения между агентите, докладът се фокусира върху сделките, осъществени и контролирани от Агенцията за приватизация. Общинската приватизация не се разглежда. 9 общини са създали местни приватизационни агенции, чиято структура е огледална на централната приватизационна агенция, въпреки че обикновено имат по-големи надзорни съвети⁷. В останалите случаи отговорни за приватизацията са общинските съвети. Всички проблеми, отнасящи се до приватизацията на централно равнище, са валидни и на местно равнище, включително широкото прибягване до работническо-мениджърски изкупувания, назначаването на приватизационни посредници, решаващата власт на кмета при най-големите сделки.

⁴ Според наличните данни (специално приватизационния отчет за 1998 г. и интервютата, взети от Красен Станчев и Луиза Пероти през март 1999 г. във връзка със споменатото по-долу изследване) процента на търговете спрямо общия брой сделки, сключени от АП и отрасловите министерства през 1998 г. е само 6 %. Може да е интересно да се съпостави тази цифра с цифрите, отразяващи прилагането на "открити" процедури в Унгария, където те възлизат на близо 70 % от всички сделки. Вж. Maria Dezserine, *Accessibility and Transparency of the Public Procurement Process in Hungary, Albania and the Slovak Republic*, Budapest, FME, 1998. В България има закономерност, според която търговете са по-често използвани при приватизацията на по-големите предприятия, но не повече от 20 % от продажбите чрез АП, докато "изборът на стратегически инвеститор" показва тенденция към преобладаване при по-малките сделки, осъществявани от отрасловите министерства и общините. За подробности вж.: Luisa Perrotti, Krassen Stanchev, *The Role of the core executive in the privatization process: Country Report on Bulgaria* (ограничен тираж, предназначен за образователните курсове на ОИСП/SIGMA и Световната банка, март 1999).

⁵ Агенция за приватизация, Стратегия и програма за приватизация, 1999, стр.1 (в действителност, Годишен доклад на Агенцията за приватизация за 1998 г.).

⁶ Вж. Приватизацията през 1999 г.

⁷ Например, членовете на борда на Столичната общинска агенция за приватизация са 13, 9 от които са назначени от Столичния общински съвет и 4 са назначени от кмета.

Въпреки че в случаите на общинска приватизация принципалът е местната власт, разпределението на приходите⁸ се регулира от централен регламент, а именно - ЗППДОБП. С други думи, въпреки че общините формално са отговорни за процеса, тяхната автономия е ограничена от прекомерно централно регулиране. При всички видове приватизация Агенцията за приватизация е “методологически” пример. Така че, в доклада ние разглеждаме основно ролята и практиката на отрасловите министерства и Агенцията за приватизация, но не изключително.

Цели и теми

Целта на настоящия компонент от проекта е да се оцени, как приватизационните органи контролират и налагат изпълнението на неценовите ангажименти, предвидени в приватизационните договори. Този доклад е компонент от споменатия по-горе проект на CASE “Подкрепа на икономическите реформи в България”, който адресира следните въпроси:

- Преглед на законовите разпоредби, засягащи неценовите условия и приватизационни ангажименти, особено във връзка с начините за избор на приватизационни процедури и методи, които предполагат прилагането на ангажиментите;
- Оценка на видовете бъдещи ангажименти, които най-често се включват в приватизационните договори. Наличието на неценови условия е широко разпространена практика от самото начало на приватизацията през 1993 г. Основният мотив за използването на голямо разнообразие от бъдещи ангажименти е погрешното разбиране от страна на правителствените чиновници на смисъла на приватизацията. Ускоряването на приватизацията значително увеличи броя на приватизационните договори, които съдържат бъдещи ангажименти. В допълнение на подготовката и осъществяването на продажбите, е необходимо да се осигури наличието на достатъчно персонал и ресурси в приватизационните органи за осъществяването на контрола и прилагането на договорите;
- Преглед на институционалната рамка за следприватизационен контрол и процедурите, прилагани от основните приватизационни органи. Въпреки че вече е установена институционалната основа на следприватизационния контрол, все още няма подходящи регламенти, които да определят, как и дали изобщо приватизационните органи трябва да осъществяват контролни функции. Освен това, има противоречие между ролята на приватизационните органи като държавни институции и като страна по приватизационните договори;
- Оценка на системата за отчитане на изпълнението на ангажиментите, прилагането на санкциите и измененията на приватизационните договори. Самото въвеждане на ангажименти в приватизационните договори насърчава приватизационните органи да въведат специални доклади, отчитащи изпълнението на задълженията от страна на купувачите. Нарушаването на ангажиментите, предвидени в приватизационните договори изисква налагането на санкции. За да избегнат санкциите, купувачите, поне формално, могат да подадат молба за предоговаряне и промяна на приватизационните договори;
- Оценка на влиянието на ангажиментите, поети от купувачите, върху бизнес-стратегииите на новите собственици и на приватизираните компании. Новите собственици обикновено се сблъскват с проблеми, наследени от миналото на приватизираните компании, които изискват предприемане на радикални и бързи мерки за реструктуриране. Много ангажименти затрудняват процеса на реструктуриране на приватизираните компании, а някои от тях могат да го направят практически невъзможен.

Заклучителната част обобщава нашите изводи и прави препоръки, насочени към промяна на политиката.

⁸ Предвидено е 9 % от приходите да се насочват за покриване на разходите по приватизацията, 5 % - за местния екологичен фонд и 86 % - за местния бюджет. От последния дял 35 % трябва да се използват за инвестиции в дълготрайни активи, 30 % в портфейл от краткосрочни финансови инструменти, 18 % да се използват за реструктуриране на дълговете на фирми, които общината не е в състояние да продаде и 17 % се заделят в специален фонд за непредвидени и извънредни разходи.

Благодарности

Авторите изразяват своята благодарност за предоставянето на важна информация на служителите в приватизационните органи, включително: Захари Желязков, изпълнителен директор на АП, Аксиния Славчева, ръководител на отдел “Контрол” в АП, Соня Рашева, ръководител на отдел “Компютърни информационни системи” в АП, Лозинка Георгиева, ръководител на отдел “Проекти” в АП; Лилия Витошка, ръководител на отдел “Сделки” и Серафим Илиев, ръководител на контрол “Контрол”, и двамата от управление “Приватизация” в бившето Министерство на промишлеността,.

Също бихме искали да благодарим за сътрудничеството на всички мениджъри и собственици на изследваните компании, без което този проект не би могъл да бъде реализиран. Джентълменското споразумение по отношение на анонимността на компаниите, включени в изследването, не ни позволява да разкрием техните имена.

Авторите изказват своята благодарност на г-н Александър Съботинов, управител на “Райфайзен Инвестмънт (България) ЕООД” и бивш изпълнителен директор на АП, за неговите ценни коментари по темата.

Основният екип, работил по проекта, включва Асенка Йонкова, Георги Стоев, Лъчезар Богданов, Светлана Янакиева и Цвета Димитрова от Института за пазарна икономика. Окончателното съставяне и редакция на доклада е дело на Юлиан Панкув (Изследователска фондация CASE) и Красен Станчев (Институт за пазарна икономика).

ВИДОВЕ ПРИВАТИЗАЦИОННИ ПРОЦЕДУРИ

Правна рамка

Законът за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (ЗППДОБП)⁹ определя шест възможни начина за продажба на мажоритарни пакети от дялове и акции, собственост на държавата и общините:

- публичен търг;
- публично оповестен конкурс;
- преговори с потенциални купувачи;
- публично предлагане на акции;
- централизиран публичен търг;
- продажба на вътрешни лица без търг или конкурс (по чл. 35 от ЗППДОБП).

Законът третира преференциално участието на вътрешни лица, като допуска разсрочено плащане (до 10 години) на цената, когато избрания купувач е работническо-мениджърско дружество. Освен това мениджърите и работниците могат да купят при преференциални условия до 20 % от акциите или дяловете в компанията, за която работят.

Четири от изброените по-горе процедури, а именно търгът, конкурсът, продажбите по чл. 35 и централизираните търгове, получават специално регулиране в наредби. Наредбите се фокусират върху основните характеристики на съответната приватизационна схема. Двете процедури, които допускат включването на неценови (различни от цената и условията на плащане) бъдещи ангажименти, са конкурсът и преговорите (няма наредба, която да регулира преговорите). Те често се наричат с общото име “закрити” процедури, като тяхната противоположност са “откритите” техники – търг и публично предлагане.

Наредбата за конкурсите¹⁰ конкретизира механизма на продажба, чрез публично оповестен конкурс, на дялове и акции, собственост на държавата и общините. Според Наредбата Решението за приватизация чрез конкурс¹¹ трябва да съдържа *условията* на конкурса, сред тях:

- запазване предназначението на обекта (т.е. запазване на предмета на дейност на компанията);
- запазване или увеличаване на работните места;
- обем бъдещи инвестиции;
- опазване и възстановяване на околната среда;
- условия на плащане;
- период, през който новият собственик няма право да продава обекта (т.е. дяловете или акциите).

Наредбата допуска приватизиращия орган да включи допълнителни условия, както и да посочи приоритетните сред тях.

В действителност няма нормативен акт (нито общ, нито вътрешен за някое приватизиращо ведомство), който да регулира *изборът на процедура* от приватизиращия орган. ЗППДОБП постулира, че акции, собственост на държавата, могат да се продават по който и да е от следните 5 начина: търг, конкурс, преговори, публично предлагане и централизиран търг. Освен това, държавата и общините могат да продават своите дялове в дружества с ограничена отговорност, чрез която и да е от следните 3 процедури: търг, конкурс и преговори.

Практики на приватизиращите органи

Служителите в приватизиращите ведомства твърдят, че използват нещо като “матрица” (въпреки че е неписана и не е формално одобрена) при избора на процедура, която е следната:

⁹ Обнародван на 8 май 1992 г.

¹⁰ Приета с ПМС 155 от 14 август 1992 г.

¹¹ Решението се издава от съответния орган, натоварен с приватизацията на компанията.

- търгът се използва за миноритарни пакети от акции и дялове, както и за обособени части;
 - конкурсът се използва предимно за мажоритарни пакети в компании с “чисти досиета”, което означава никакви дългове, никакви съдебни дела и пр.;
 - преговорите се използват за мажоритарни пакети в компании, чиито досиета не са “чисти”.
- Исключения обаче са възможни и ние посетихме предприятия, чиито досиета не бяха съвсем “чисти”, но са били приватизирани чрез конкурси. Също така на преговорите се гледа като на задължителна процедура, когато предприятието е “структуроопределящо”. Освен това, по време на процедурата за приватизация, е възможен преход от един към друг вид процедура, например от конкурс към преговори.

Дял на различните видове процедури в приватизацията на цели предприятия (всички държавни органи) 1 януари 1993 – 30 ноември 1999

Процедура	Дял (%)
Публичен търг	6
Публично оповестен конкурс	43
Преговори с потенциални купувачи	42
Продажби по чл. 35 (без търг или конкурс)	8
Публично предлагане на акции	1
Централизиран публичен търг	0
<i>Общо</i>	<i>100</i>

Източник: АП

Дял на различните видове процедури в приватизацията на обособени части (всички държавни органи) 1 януари 1993 – 30 ноември 1999

Процедура	Дял (%)
Публичен търг	7
Публично оповестен конкурс	22
Преговори с потенциални купувачи	22
Продажби по чл. 35 (без търг или конкурс)	49
<i>Общо</i>	<i>100</i>

Източник: АП

Конкурсите и преговорите, т.е. процедурите, които допускат включването на неценови бъдещи ангажименти, са били и все още са преобладаващи в практиката на приватизиращите органи (виж таблиците по-горе). Основна черта на тези приватизационни техники е, че класирането на офертите се извършва не само на основата на цената, но и на оценката на бизнес-плана, който всеки кандидат е длъжен да представи. Бизнес-планът обикновено има комплексна структура, чиито главни компоненти са заетостта и инвестициите в определен бъдещ период. Следователно броят на критериите за избор на купувач е повече от един, за разлика от търгът, където предложената цена е единственият критерий.

Анализ

Наредбата за търговете¹² постулира, че *изборът на купувач* при приватизация чрез търг се извършва само въз основа на предложената цена, елиминирайки възможността за оценка по лично усмотрение. Главният мотив за преобладаващото използване на “закрити” процедури е, че те, според служителите в приватизиращите ведомства, способстват за по-добрия избор на купувач, защото оценката на офертите се извършва въз основа на повече от един (цената) критерий. Също така, “закритите” процедури по правило изискват от новия собственик ангажименти, касаещи поне работните места и бъдещите инвестиции, което означава определен период на следприватизационен контрол над вече приватизираното дружество. Както един

¹² Приета с ПМС 105 от 15 юни 1992 г.

държавен служител сподели с нас, "...приватизацията не е просто покупко-продажба, тя има за цел развитието на предприятието."

Очевидно, когато се използва конкурс или преговори, теглата на отделните критерии за избор на купувач варират при различните сделки. В решението за приватизация тези критерии обикновено се обявяват в две групи: приоритетни и други критерии. Въпреки това, обявяване на точното тегло на всеки критерий се случва рядко.¹³ Резултатите от тази порочна практика са:

- приватизационният процес губи прозрачността си;
- кандидатите влизат в слъпа конкуренция, която ги принуждава да представят бизнес-планове (т.е. бъдещи ангажименти, ако евентуално спечелят компанията), които са трудно изпълними;
- различията в достъпа до информация (на външни и вътрешни лица) често са решаващи.

¹³ Научихме, че МП обявява теглата на критериите пред кандидатите, но тази практика е отскоро.

ВИДОВЕ БЪДЕЩИ АНГАЖИМЕНТИ

В общия случай приватизационният договор включва два вида задължения за новия собственик: 1) цената и условията на плащане, и 2) всички други задължения, наречени в този доклад “неценови бъдещи ангажименти” или “неценови задължения”. Неценовите задължения могат да бъдат разделени на две подгрупи, а именно финансови (като инвестиционната програма) и нефинансови (като работните места). В частта, която следва, са разгледани неценовите бъдещи ангажименти, тъй като те са необходимо условие за самия след-приватизационен контрол.

Общо прилагани задължения

Няколко вида неценови бъдещи ангажименти са общи за всички изследвани компании, без оглед на вида на приватизационната процедура (конкурс или преговори) и купувача (РМД или друг местен инвеститор, или чуждестранен инвеститор). Това са следните бъдещи задължения:

- поддържане на определена средносписъчна численост на персонала;
- определен обем инвестиции;
- запазване предмета на дейност на предприятието;
- запазване дяловото участие на новия собственик;
- опазване на околната среда.

Периодът, през който са валидни задълженията, във всички посетени компании е 5 години след подписване на приватизационния договор. Единствените изключения бяха две сделки с чуждестранни инвеститори, където ангажиментът за запазване на дяловото участие на новия собственик над 70% е за срок от 3 години.

Задълженията, свързани със заетостта, определят средносписъчния брой на работните места за бъдещ период, а в някои случаи нивото на средната работна заплата. Тъй като средната численост на персонала е един от компонентите на бизнес-плана, който подават кандидатите, тя се превръща в бъдещо задължение за избрания купувач. Най-често срещаните случаи при сделките на АП и МП са задълженията за запазване или постепенно увеличаване на средния брой заети лица в предприятията. Изключения са задълженията за намаляване на средната численост на персонала под нивото от преди приватизация на предприятието. Този вид задължение се прилага за пет години при сделки на АП и между 3 и 6 години при МП. В някои случаи трябва да се поддържа численост на персонала *средна за целия период* (5 години), а при други - *средна за всяка една* от петте години.

Бизнес-планът съдържа също така времева схема и вид на бъдещите инвестиции. След като купувача е одобрен, размерът на инвестициите, залегнали в неговия бизнес-план става едно от бъдещите задължения. Понякога предложената инвестиционна програма се включва в приватизационния договор, който определя размера на инвестициите за всяка една от следващите 5 години. В инвестиционната програма на една от изследваните компании беше включен конкретния вид на инвестициите (определени дълготрайни активи). До началото на 1997 г., когато икономиката претърпя хиперинфлационен шок, бе възможно договаряне на инвестициите както в национална, така и в чуждестранна конвертируема валута.

ОБЩ РАЗМЕР НА ПОЕТИТЕ ИНВЕСТИЦИИ (В СДЕЛКИТЕ НА ВСИЧКИ ПРИВАТИЗИРАЩИ ОРГАНИ)

Година	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	Общо
млн. щ. д.	59	202	152	171	891	389	781	2 645
% от общия финансов ефект**	45	46	46	29	59	38	52	48

* Първите седем месеца от годината.

** Включва плащания в брой, поети задължения и договорени инвестиции.

Източник: АП

Всички нови собственици, които посетихме, бяха задължени да запазят предмета на дейност на приватизираното предприятие. В договорите е включена и стандартна клауза за опазване на околната среда в съответствие със законите на страната.

Накрая, всички нови собственици трябва да запазят дяловото си участие равно или по-голямо от процента, определен в приватизационния договор.

Специфични видове задължения

Освен общо прилаганите задължения, ние научихме за редица специфични неценови бъдещи задължения. Някои се прилагат за ограничен брой компании, но други са общи за голям кръг предприятия, които имат обща черта - например изплащането на дълговете е включено при всички договори с държавни предприятия, които имат неизплатени дългове. Списъкът по-долу на специфични следприватизационни задължения е резултат от интервюта в 11 компании. Той не е изчерпателен, но дава ясна представа за разнообразието на тези задължения:

- *изплащане на дълговете;*
- *запазване на търговската марка;*
- *минималната заплата не трябва да е под определено ниво;*
- *поддържане на държавния резерв и военно-временните запаси;*
- *забрана за увеличаване на капитала;*
- *забрана за ликвидация на предприятието;*
- *забрана за продажба на дяловете или акциите на купувача;*
- *забрана за продажба на дълготрайни материални активи;*
- *задължение да се спазват договорите, подписани от предприятието преди приватизацията му;*
- *задължение за удовлетворяване на допълнителни реституционни искове.*

Периодът за спазване на тези задължения обичайно е 5 години, но когато купувачът е РМД, е възможно разсрочено плащане на цената за 10 годишен период. При прилагане на тази схема акциите на предприятието са заложили пред съответния приватизиращ орган като гаранция за плащането. Това превръща забраната за продажба на дялове валидна за периода на разсроченото плащане, който може да е в рамките на 10 години.

ОБИЧАЕН СРОК НА БЪДЕЩИТЕ ЗАДЪЛЖЕНИЯ

ВИДОВЕ ЗАДЪЛЖЕНИЯ	ОБИЧАЕН СРОК
Общо прилагани задължения:	
<i>поддържане на средна численост на персонала</i>	5 години
<i>инвестиции</i>	5 – 7 години
<i>запазване предмета на дейност на предприятието</i>	5 години
<i>запазване дяловото участие на купувача</i>	3 – 5 години
<i>опазване на околната среда</i>	5 години
Специфични задължения:	
<i>минималната работна заплата не трябва да пада под определено ниво</i>	5 години
<i>изплащане на дълговете</i>	според условията на кредита
<i>запазване на търговската марка</i>	5 години
<i>поддържане на държавни резерви и военно-временни запаси</i>	5 години
<i>забрана за увеличаване на капитала</i>	5 години
<i>забрана за ликвидация на компанията</i>	5 години
<i>забрана за продажба на дяловете на купувача</i>	5 години
<i>забрана за продажба на дълготрайни материални активи</i>	5 години
<i>задължение за удовлетворяване на допълнителни реституционни искове</i>	не е фиксиран
<i>задължение да се спазват договорите, подписани от предприятието преди приватизацията му</i>	сроковете на договорите

Компания за млечни продукти, намираща се на 130 км от София, е приватизирана чрез преговори. Новият собственик - РМД - решава да използва схемата за разсрочено плащане в рамките на 10 годишен период. Едно от бъдещите задължения, които поема купувачът за следващите 10 години, е газифициране на завода. Но градът, в който се намира завода, няма изградена газова мрежа, което прави изграждането на газова инсталация в завода безсмислено.

Анализ

Сред служителите на приватизиращите органи преобладава мнението, че приватизацията е процес, който цели *развиване на предприятието*, т.е. тяхната работа не е просто прехвърляне на собствеността, но и намиране на “добрите” нови собственици, които се задължават да “развият” компаниите. Това естествено води до голямото разнообразие на неценовите бъдещи ангажименти. Запазването на предмета на дейност гарантира, че предприятието ще продължи да съществува, като това задължение често е комбинирано и със забрана за ликвидация на предприятието.

“Ние настояваме за инвестиции, когато оборудването на предприятието е старо и компанията не е конкурентна”- сподели с нас един от държавните служители. Очевидно приватизиращите органи възприемат инвестициите като основен източник за развитието на компанията. В предварителната оценка¹⁴ на компанията (която се прави преди да се подадат офертите) се включва минимален обем инвестиции, който служи за отправна точка при оценяване на офертите. В определени случаи дори специфични машини и оборудване са включени като задължения в приватизационния договор, за да се потвърди действителното намерение на купувача да инвестира.

В аргументация на задълженията за заетост бяха изтъкнати само социални причини - т.е. високото равнище на безработица. Обаче това задължение присъства и в договори, сключени за предприятия, намиращи се в райони с ниска безработица, например София. Също не е ясно, защо в определени случаи задълженията за заетостта се отнасят до заплатите и колективните трудови договори. Независимо, че не са ни известни случаи на пряк натиск от страна на профсъюзите върху приватизиращите органи, служителите от тези ведомства твърдят, че са “нещо като буфер в провежданата от правителството политика”.

Запазването на мажоритарния дял в ръцете на новия собственик е необходимо условие за след-приватизационния контрол, т.е. поемането на каквото и да е задължение пред приватизиращите органи налага поне този допълнителен ангажимент. В редица приватизационни случаи, както работническо-мениджърски изкупувания, така и сделки с външни за компанията инвеститори, това бъдещо задължение е комбинирано с едно или повече от следните задължения:

- забрана за увеличаване или намаляване на капитала;
- забрана за продажба на дяловете или акциите на купувача;
- забрана за залагане на акциите.

Съгласно ЗППДОБП забраната за продажба на дяловете или акциите на купувача се прилага във всички случаи на работническо-мениджърска приватизация с отложено плащане. При тези случаи РМД е задължено да гарантира плащането чрез залог или ипотека. Практиката на приватизиращите ведомства показва, че както акциите, така и дълготрайните материални активи на приватизираното предприятие се използват като залог. Това естествено налага 1) забрана за продажба или залагане на дяловете или акциите на купувача, и 2) забрана за продажба на дълготрайни материални активи.

¹⁴ Предварителната оценка се прави от експерти, одобрени от съответния приватизиращ орган. Съгласно ЗППДОП такава оценка е задължителна при процедура на преговори (включително преговори по чл.35). Очевидно вътрешни лица могат да повлияят на тази предварителна оценка, тъй като те предоставят данни за нея, но това не е във фокуса на настоящето изследване.

Относно запазването на търговската марка, висшите служители в АП ни убедиха, че това задължение важи само за купувачи на държавните пивоварни. Мотивът, който стои зад това, е предпазването на местния пазар на бира от монополизиране. Страхът на приватизиращите органи е породен от факта, че няколко пивоварни, притежаващи различни търговски марки, бяха купени от една и съща чуждестранна компания за производство на бира, която би могла да замени няколкото различни търговски марки с една обща.

Поддържането на военно-временните запаси е задължение, което произтича от правната рамка, касаеща военните въпроси.¹⁵ Компаниите, поели такъв ангажимент, са длъжни да поддържат определени количества или от суровините, които използват, или от продукцията си. Стоки, които бяха споменати като част от военно-временните запаси включват: захар, олио, сол, ламарина и т.н. Тъй като военно-временните запаси са секретни, ние можем само да предполагаме, дали подобни клаузи в приватизационните договори повтарят или допълват общата правна регулация на въпроса.

Задълженията за опазване на околната среда изглежда присъстват във всеки приватизационен договор или като конкретен ангажимент (например построяване на пречиствателна станция), или като стандартна и абстрактна клауза, която гласи: “спазване на законите за опазване на околната среда”. В приватизиращите ведомства научихме, че клаузите за опазване на околната среда се включват в договорите, “за да напомнят на купувача да спазва законите за опазване на околната среда”. Този вид клаузи, които просто повтарят общ регламент, ние не считаме за приватизационни задължения, какъвто може би е и случаят с клаузите за военно-временните запаси.

¹⁵ Това вероятно е регламентирано в Наредбата за държавните резерви и военно-временните запаси (приета с Постановление на Министерския съвет № 315 от 24 декември 1998г.), чието съдържание е секретно.

СЛЕДПРИВАТИЗАЦИОНЕН КОНТРОЛ

Институционална рамка и практика

В приватизиращите органи са обособени специализирани отдели по контрол. В АП това е управление “Координация и контрол на приватизационния процес”. В Министерство на промишлеността (МП) има управление “Приватизация”, със специализиран отдел “Контрол”. В управление “Контрол” в АП работят 9 души, а в отдел “Контрол” на МП - 13 души.

Приватизационният контрол се извършва според методология на АП, която е вътрешен документ, одобрен със заповед на изпълнителния директор на Агенцията¹⁶. Първата методология е одобрена през 1995 г., а новата е одобрена от Надзорния съвет на АП. Според представители на АП обаче, в агенцията вече повече от година се работи по нова методология. Тъй като АП осъществява методическо ръководство на цялата приватизация у нас, останалите приватизиращи органи също използват методологията на АП.

Броят на приватизационните договори, които се контролират от АП е около 400, а от МП - около 650¹⁷. Имайки предвид, че приблизителния обем на отчетите, които приватизираните компании трябва да изпращат е около 100 страници (заедно с всички копия и приложения), е ясно защо представителите на контролиращите отдели твърдят, че са затрупани с работа.

И в двата приватизиращи органа, които проучихме, експерти от отделите по контрол участват в подготовката на сделката. Те проверяват проектодоговорите и работят по клаузите, които ще породят задължения за купувача и съответно контрол от продавачите. Този процес те наричат “предприватизационен контрол”. Представители от АП твърдят, че се налага да правят промени в 90% от договорите и че АП налага стандартни неценови бъдещи ангажименти на купувачите, които да позволяват ефективен контрол впоследствие. От друга страна, представителите на АП най-общо признават, че предприватизационния контрол в останалите приватизиращи органи е неефективен, което пречатства последващия контрол.

Новият собственик става страна по приватизационния договор, и следователно е отговорен за изпълнението на договорените задължения. От друга страна, неценовите задължения на практика влияят върху начина на управление на предприятието, а изпълнението на договора зависи от неговото икономическо състояние. В действителност, приватизиращите органи наблюдават икономическото поведение на бившето държавно предприятие, докато в същото време държат отговорни новите собственици. Това изглежда създава някакво объркване както в приватизиращите органи, така и в новите собственици.

Няма нормативен акт, който да задължава предприятията (всъщност новите собственици) да разкриват информация на продавача след приватизацията. Законът за статистиката задължава предприятията да предоставят статистическа информация на “статистическите органи” само ако тези данни са изрично посочени в Годишната програма на статистическите изследвания. Подобни задължения не се съдържат и в ЗППДОБП.

От друга страна, стандартните приватизационни договори изискват купувачите да изпращат ежегодно отчети до продавача. Също така, в повечето договори има стандартна клауза, според която “купувачът се задължава да предоставя достъп до всички данни и факти, необходими на продавача”. В края на всяка година приватизиращите органи изпращат индивидуални писма до купувачите, в които описват изискваните отчети. В АП се използват 4 примерни писма, в зависимост от задълженията по договора, докато МП изпраща само един вариант. Тези писма съдържат срокове за отчитане, списък на отчетите, списък на необходимите копия от документи,

¹⁶ До момента, АП отказва да ни предостави методологията.

¹⁷ Според представители на АП и МП.

и лице за контакти в приватизиращия орган. Към писмото се прилага и стандартна таблична форма за инвестициите, която купувачът трябва да попълни.

Обичайните срокове за изпращане на отчетите са или 31 януари, или 31 март на следващата година. Според стандартното писмо на МП, срокът в министерството е 31 януари. Тъй като АП изисква също и годишни счетоводни отчети, които според Закона за счетоводството се изготвят до 31 март, срокът в АП разбираемо също е 31 март. В същото време, приватизираните до 31 декември 1997 г. предприятия ползват 5-годишно преотстъпване на данък печалба (виж частта за отчитането за повече подробности). За ползване на преференцията данъчната администрация изисква удостоверение от приватизиращите органи за изпълнение на ангажиментите за инвестиции и работни места от предприятието. Тъй като годишната данъчна декларация се подава до 31 март, предприятията, ползващи преференцията трябва да изпратят отчетите за инвестициите и работните места по-рано.

АП изглежда участва и в самия процес на изработване на отчетите от купувачите. Според началникът на управление “Контрол”, експерти от управлението помагат на някои мениджъри да изготвят отчетите си. Причината за това изглежда е в неясната дефиниция на “инвестиция”. Законът за чуждестранните инвестиции предлага изчерпателно определение за чуждестранна инвестиция; от друга страна, в АП не смятат за достатъчни разпоредбите на Закона за счетоводството. Затова АП сама предлага определение на инвестиция за целите на приватизационните договори. Още повече, договорите преди 1994 г. имат различна терминология на задълженията за заетост, т.е. те използват “нови работни места”, вместо сегашната формулировка “средносписъчен брой на персонала”.

След като получат отчетите, отделите по контрол ги проверяват. Приоритетите са следните: първо се проверява дали отчетите са пълни, и второ, издават се удостоверения за целите на данъчната администрация. В АП експертите правят аритметични проверки за верността на сметките в отчетите с представените копия от фактури или други документи.

Според приватизиращите органи и предприятията, проверки на място се правят рядко. АП прави проверки при три обстоятелства: в големи фирми, където както размерът, така и разнообразието във вида на инвестициите са големи; когато има сигнали от трети страни (включително синдикати и преса); когато отчет липсва или е непълен. Отдел “Контрол” в МП прави по около 5-6 проверки на година. Следователно, приватизиращите органи имат право на голямо усмотрение при иницирането на проверките.

Срещите с предприятията не дадоха ясна представа за критериите, според които приватизиращите органи решават да направят проверка. От 11 фирми, 3 са били посещавани от контролиращите отдели на продавача. Две от тях са в София. Едната, притежавана от чужд инвеститор, е била посетена веднъж за одобрение на направените инвестиции. Не е имало промяна на договора. Другата е посещавана 5-6 пъти за последните две години от представители на МП. Фирмата е поискала намаляване на заетите. От друга страна, приватизацията на компанията също е била проблематична: сегашният собственик - местен инвеститор - печели преговорите през 1993 г., но МП отказва да прехвърли собствеността. Втора процедура е открита през 1997 г., и същият кандидат печели отново. Корените на скандала остават неизвестни за авторите; но самото му наличие може да е основание за честите проверки. Трета фирма, в която е имало проверки, е собственост на РМД и е извън София. Имало е три проверки от АП, едната пряко свързана с искането за намаляване на работните места.

Специфични проверки се правят в големи фирми със значителни инвестиционни ангажименти. АП посочи случай, в който чуждестранен купувач е поел задължение да инвестира 30 млн. германски марки за 5 години. Броят на отделните инвестиционни покупки е огромен, и затова АП не е искала копия от всички фактури, а само за по-големи суми, както и списък на останалите. В последствие, група от експерти от АП посещава завода и прави случайни проверки за наличието на оборудването, споменато в списъка към отчета.

След като получат и проверят отчетите, съответните отдели по контрол изпращат предупредителни писма на купувачите, които не са изпълнили задълженията си. Тези писма имат

стойността на официално предупреждение, че компанията дължи санкции. Стандартните приватизационни договори предвиждат: “санкции се дължат в 30 дневен срок след като продавачът уведоми купувача”.

Ако купувачът не плати предвидените в договора санкции, АП подава искова молба в съда срещу длъжника. В момента, АП е подала 40 такива молби. Началникът на управление “Контрол” се оплака от липса на гъвкавост при налагането на санкциите. Според него, Сметната палата отблизо следи дейността им и не разрешава АП да отлага плащания на санкции, подаване на иски молби в съда, или да намалява размера на санкциите. От друга страна, МП не е завело нито една искова молба. Това може да се дължи както на това, че всички приватизирани предприятия изпълняват договорите си (или плащат санкции навреме), така и на липсата на вътрешен контрол от страна на Сметната палата.

Анализ

Самата идея за приватизационен контрол възниква “спонтанно”; няма нито една правна норма, която да задължава приватизиращите органи да извършват контрол. Основата на приватизационния контрол е Законът за задълженията и договорите, с други думи, общото гражданско право. Така държавата чрез АП и останалите приватизиращи органи се превръща в страна по двустранно частноправно отношение. В такъв случай обаче не може да се поставят граници на властта на администрацията; приватизиращите органи могат да определят правилата на играта, процедурите, санкциите, както при всяко договорно отношение. Приватизационният контрол е също и пример за взаимно създаване на отговорности на държавните институции. Отмененият Закон за данък върху печалбата от 1996 г. създаде данъчни преференции за приватизираните предприятия, но само при представяне на удостоверение от приватизиращите органи за изпълнени задължения по приватизационния договор. Това *само по себе си* е мотив за съществуването на приватизационен контрол.

Задълженията за отчитане на купувачите са прекрасен пример за самоусилващо се административно усмотрение. Стандартна клауза в договорите гласи: “купувачът се задължава да предоставя достъп до всички данни и факти, необходими на продавача”. Като следствие, приватизиращите органи имат пълната власт да определят каква информация им е необходима. Това е формалното основание да се изискват различни видове документи и отчети (виж частта за отчетността за повече подробности). Открихме например, че АП изисква копия от годишния счетоводен отчет, докато МП няма такива изисквания. Още повече, органите по приватизация твърдят, че задълженията за отчетност се основават на договорните отношения между купувач и продавач, а не на властова позиция на държавните институции. С други думи, купувачите не са “принудени” от администрацията да предоставят отчети, а са се съгласили “доброволно”, подписвайки договора. Ако приватизиращите органи смятат, че имат нужда от конкретни отчети за да следят за изпълнението на договорите, те могат изрично да ги посочат в договора. Всяка сделка създава конкретни задължения за купувача; следователно, задълженията за отчитане също могат предварително да се посочат. Освен това, не е ясно защо приватизиращите органи трябва да изискват информация, вече събрана от други държавни институции. АП например изисква копия от годишния счетоводен отчет, което е доста странно, като се има предвид, че тези отчети не удостоверяват изпълнението на каквито и да е задължения, а от друга страна те се събират задължително и от НСИ.

Наблюденията по-горе поставят под въпрос основанията за самото съществуване на приватизационния контрол. Идеята правителството да има думата при планирането на дейността на частните инвеститори за 5 последващи години няма икономическо основание. Разбираемо, законодателят не е предоставил изрично разрешение приватизиращите органи да следят за дейността на частните предприятия. Изобретяването на следприватизационния контрол от приватизиращите органи може да бъде обяснено само от стремежът им да запазят държавната намеса в икономиката.

От друга страна, мнозина още вярват, че на пазара и частното предприемачество не може да се има доверие. Тази вяра най-общо предполага, че ако правителството не се погрижи предприятията да бъдат управлявани “правилно”, частните инвеститори ще ги доведат до банкрут. Не е тук мястото да обсъждаме предположение, което не е доказано както от икономическата теория, така и от практиката в действителността. Но фактите показват, че следприватизационният контрол не успява да се справи и с тази цел, т.е. той не следи в действителност дали предприятията се управляват правилно. Такава задача е *априори* непосилна, тя би изисквала нов *комитет по планиране*. Наблюденията по-долу показват, че усилията на приватизиращите органи са насочени предимно към спазване на административните процедури, правилно деловодство, и “размахване на тоягата”, когато инвеститорът се държи не според политическото настроение на деня.

Неяснотите, произтичащи от определенията на “инвестиция” и “работни места” създават проблеми при отчитането; има компании, които отчитат по-малко инвестиции заради неразбиране на определението на “инвестиция”. Общата практика на АП в такива случаи е да се свърже с управлението и да се проследят документите още веднъж. В много случаи “предприятията не знаят какво точно се включва в инвестициите”, според представител на АП. Имало е изолирани случаи, в които експерти от АП са работили заедно с управлението на предприятието при изготвяне на отчетите. Няма рационално обяснение за бюрократ, който си създава допълнителна работа, освен увеличаване на собствената значимост.

Още повече, проблемите едва ли могат да се отдадат на институционален хаос. В общи линии, институционалната рамка за приватизационен контрол изглежда добре изградена. Това далеч не означава, че отделите по контрол вършат перфектна работа; по-скоро е ясно кой за какво е отговорен при контрола на изпълнението на договорите. Освен това, персоналът на управление “Контрол” в АП остава непроменен при управлението на 4 директора на АП. Тъй като АП е сравнително нова институция с нови функции, сегашният състав на практика е участвал в самото създаване на приватизационния контрол. Не може да има и оправдания с липса на квалификация.

Както бе вече споменато, средният обем на изисквания отчет от АП е около 100 страници (обемът много зависи от броя на копираните фактури). Няма сведения в другите органи отчетите да са по-кратки, Според началникът на управление “Контрол”, проверките на отчетите “изяждат” почти цялото време на отдела. От друга страна, началникът на отдел “Контрол” в МП се оплаква от постоянните искания за информация от НСИ, които отнемат много време и усилия на отдела. Общото впечатление от изказванията на представителите на приватизиращите органи е, че са затрупани с документация за проверка, и при ограничен човешки ресурс контролът остава чисто формален, т.е. данните се проверяват за аритметични грешки, а не за икономически смисъл зад тях.

Приватизационният контрол следователно се превръща във формална процедура и възможност за натиск при необходимост. Проверките на място са рядкост, повечето отчети се събират и складираят като доказателства, и само посочените суми се проверяват за аритметични грешки. Понякога контролиращите органи помагат на предприятията да изготвят отчетите. Изследването показва, че процедурите по контрол сами за себе си не представляват изключителна тежест за фирмите. Освен това, изглежда разумните искания за промени на договорите имат шанс за успех. Следователно, приватизационният контрол не може да осигури перфектно изпълнение на всички договори, не може и да спре уволненията, когато стопанските условия ги налагат. Единствената функция, която му остава, е да бъде инструмент в държавната политика за намеса в икономиката; средство в играта на “тояга и морков”.

ОТЧИТАНЕ ПРЕД ПРИВАТИЗАЦИОННИТЕ ОРГАНИ

Документи, доказващи изпълнението на поетите задължения

Компаниите-купувачи представят отчети пред АП, съответно пред МП, веднъж годишно. Обикновено отчитането за дадена година става или до 31 януари, или до 31 март на следващата година.

Налице са и изключения от задължението за ежегодното отчитане пред приватизиращия орган. Например в приватизационния договор на едно от включените в изследването предприятия, чиито купувач е голяма чуждестранна фирма, има клауза за **двукратно отчитане** на направените инвестиции в рамките на петгодишен период. По договор инвестициите трябва да се извършат на два транша и отчитането трябва да стане след извършването на отделния транш, а не както в общия случай - ежегодно. Ръководството на предприятието не изпраща други отчети пред Агенцията за приватизация.

В приватизационния договор на друго предприятие е записано, че освен ежегодното отчитане на инвестициите и другите ангажменти по договора, на **всеки три месеца** компанията трябва да изпраща на Агенцията за приватизация отчет за поддържаните работни места.

Освен отчетните документи, фиксирани в приватизационните договори, компаниите са задължени да представят и допълнителни документи, изисквани със специални писма на АП или промишленото министерство.

В повечето случаи обект на следприватизационния контрол е компанията-купувач. Продължителността на отчитането пред приватизиращия орган е фиксирана в приватизационния договор и обикновено съвпада със срока за изпълнение на поетите с договора неценови ангажменти. В повечето случаи този срок е 5 години. Когато купувачът е РМД и ползва законово установената опция за разсрочено плащане, то срокът за изплащане на предприятието и съответно за отчитането, е 10 години.

В един от случаите, обхванати от настоящото изследване, купувачът (РМД) е изплатил стойността на приватизираното предприятие вместо за първоначално предвидените 10 години, за 11 месеца. Независимо от това, обаче, то все още е задължено да се отчита в рамките на 10-годишен период.

Документи, доказващи усвояването на инвестициите

- Отчет за направените инвестиционни разходи. Той е в стандартизирана форма и съдържа описание на номерата и датите на фактурите, фирмите доставчици или изпълнители, съдържание на доставките или монтажните разходи, тяхната стойност;
- Заверени копия от всички първични счетоводни документи - фактури, платежни нареждания, митнически декларации за внесените като инвестиции дълготрайни материални активи, банкови извлечения и т.н.;
- Заверени копия от всички други документи, касаещи инвестиционната програма - договори, протоколи, акт 19 (за извършените монтажни работи и за стойността на обекта) и т.н.;
- Декларация по параграф 9 от преходните и заключителни разпоредби на ЗППДОБП. Това на практика означава, че предприятията подават декларация за произхода и основанието за притежаване на средствата, с които са направени инвестициите и декларация за платени данъци.

Когато направените инвестициите са под формата на големи машини и оборудване, които се внасят като апортна вноска в капитала на предприятието, стойността им се установява чрез експертна оценка, направена от три вещи лица. В случая се изискват следните допълнителни документи:

- Експертна оценка на направената инвестиция от три вещи лица;
- Протокол от съдебно заседание за приемане на оценката на вещите лица.

Освен изброените по-горе документи, доказващи извършването на инвестициите, когато съответната инвестиция влиза в капитала на дружеството като апортна вноска, към отчетните документи се прилага и:

- Декларация за неразпореждане с дълготрайните материални активи, внесени като апорт.

Документи, доказващи запазването на предмета на дейност

Повечето предприятия изпращат до Агенцията за приватизация (респективно Министерството на промишлеността) *декларация за запазване на предмета на дейност*, подписана от изпълнителния директор на съответната компания. Документите, които според приватизационните органи имат доказващ характер и задължително трябва да се приложат, са:

- Копие от последната съдебна регистрация;
- Копие от Удостоверението за актуалното състояние на закупеното дружество.

Документи, доказващи запазване на работните места

Запазването на броя на работните места се доказва с *отчет за средносписъчната численост на персонала по месеци за съответния период*. Този отчет е в стандартизирана форма и се заверява в съответното регионално бюро на Националния статистически институт.

Документи, доказващи запазване на собствеността върху придобитите акции или дялове

- Копие от книгата на акционерите, удостоверяващо мажоритарното участие;
- В някои случаи с писмото си органите, извършващи след-приватизационен контрол изискват представянето и на:
- Декларация за запазване на дяловото участие.

Документи, доказващи изпълнението на ангажиментите за опазване на околната среда

За спазване на нормативните изисквания или поетите с приватизационния договор ангажименти за опазване на околната среда, предприятията прилагат към отчетните документи и

- Екологична експертиза под формата на протокол или писмено становище на Регионалния инспекторат за околната среда и водите.

Счетоводен отчет

Освен посочените по-горе документи, които доказват изпълнението на ангажиментите, поети с приватизационния договор, голяма част от дружествата представят пред Агенцията за приватизация и следните годишни счетоводни отчети:

- Баланс и съответните приложения към него (например справка за дълготрайните материални активи, справка за вземанията, задълженията и обезпечените заеми, справка за притежаваните ценни книжа и т.н.)
- Отчет за приходите и разходите и съответните приложения към него (например отчет за паричния поток, отчет за собствения капитал, отчет за заетите лица и средствата за работна заплата и т.н.)

Компаниите, чиито годишни отчети се заверяват от експерт-счетоводител, представят в Агенцията за приватизация и

- Одиторски доклад на дипломиран експерт-счетоводител.

Други специфични документи

В някои случаи освен стандартните документи, които АП и МП изискват от приватизираните дружества, някои компании представят и други документи и декларации, с които по принцип би трябвало да се прави отчет по други специфични ангажименти, поети с приватизационния договор. Така например някои предприятия изпращат на Агенцията за приватизация *Отчет за произведената продукция*. В някои от случаите допълнително изискваните документи по същество представляват повторно деклариране на обстоятелства, които се доказват с другите изпращани отчетни документи. Такива специфични документи са например:

- Декларация за осигуряване на задълженията по договора;
- Декларация за верността на данните от цялостния отчет за годината. Тази декларация е в стандартна форма и се изпраща на фирмите от Агенцията за приватизация.

Документи, доказващи изпълнението на неценовите ангажименти

<i>Доказване на:</i>	<i>Отчетни документи</i>
Инвестиции	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Отчет-опис на направените инвестиционни разходи; ▪ Заверени копия от фактури, платежни нареждания, митнически декларации и др.; ▪ Заверени копия от договори, протоколи, акт 19; ▪ Декларация за произхода и основанието за притежаване на средствата, с които са направени инвестициите; ▪ Декларация за платени данъци; ▪ Експертна оценка на направената инвестиция от три вещи лица; ▪ Протокол от съдебно заседание за приемане на оценката на вещите лица; ▪ Декларация за неразпореждане с дълготрайните материални активи, внесени като апорт.
Запазване на предмета на дейност	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Копие от последната съдебна регистрация; ▪ Копие от Удостоверението за актуалното състояние на закупеното дружество; ▪ Отчет за произведената продукция.
Брой на работните места	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Отчет за средносписъчната численост на персонала за съответния период.
Запазване на собствеността върху придобитите акции или дялове	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Копие от книгата на акционерите; ▪ Декларация за запазване на дяловото участие.
Опазване на околната среда	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Протокол или писмено становище на РИОСВ.
Общо изпълнение на неценовите задължения	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Счетоводен отчет; ▪ Декларация за осигуряване на задълженията по договора; ▪ Декларация за верността по данните по цялостния отчет за годината.

Ако исканата отчетна документация не е предоставена в срок, приватизационния орган приема, че задълженията по договора не се изпълняват, за което има предвидени санкции в приватизационния договор. Обикновено, когато дадено предприятие не представи отчет, или отчета е непълен, се извършва проверка на място от отдел "Следприватизационен контрол".

Директни разходи и време, необходимо за изготвяне на отчетите

Няма стандартизирани размери на разходите, които предприятията са принудени да правят във връзка с отчитането пред органа, извършващ следприватизационен контрол. Разходите са свързани предимно със заверки на първични счетоводни документи, заверяване на копия и извадки, издаване на експертизи от вещи лица или от РИОСВ и др. Според ръководството на някои от фирмите, включени в изследването, разходите за заверки варират между 50 лева и 200 лева.

Фирмите, които отчитат изпълнение на поетите ангажименти за опазване на околната среда, заплащат до 200 лева годишна такса на Регионалния инспекторат за околната среда и водите (РИОСВ) за извършване на екологична експертиза. Някои предприятия плащат и месечна такса на РИОСВ в размер на 50-60 лева.

От друга страна, част от мениджърите не смятат, че отчитането пред Агенцията за приватизация или Министерството на промишлеността е свързано с извършването на някакви преки разходи.

Различни са и оценките на времето, което се отделя за изготвяне на необходимите отчетни документи. Те варират от два дни до две седмици. Има и предприятия, чиито ръководства не третираят времето за подготовка на отчетите пред приватизиращите органи като разход с мотива, че документите по принцип се изготвят за текущите нужди на компанията. Част от фирмите твърдят, че най-много време е отнело подготвянето на отчетите през първата година. Това се обяснява с множеството документи, изисквани от Агенцията за приватизация (или Министерството на промишлеността), както и с липсата на достатъчно опит сред персонала по

отношение на изготвянето на някои от документите. В тези случаи през първата отчетна година служителите на фирмите са отделили между две и шест седмици за подготовката на отчетните документи. През следващите години процесът на отчитане се превръща в рутинна дейност и отнема значително по-малко време.

Анализ

Няма ясно (или поне достатъчно прозрачно) правило, което да обяснява защо някои от компаниите трябва да представят отчетите си до края на януари, докато други трябва да се отчитат до края на март. Вероятно вторият период се налага, когато компаниите са длъжни да представят в АП копия от баланса, отчета за приходите и разходите и др. подобни финансово-счетоводни документи, чието изготвяне е свързано с годишното счетоводно приключване.

Повечето от отчетите, представяни пред приватизационните органи доказват изпълнение на задължения, поети с приватизационния договор. Представят се също счетоводни отчети, които не са пряко свързани с тези ангажименти, а по-скоро отразяват цялостната дейност и финансовото състояние на вече частното предприятие. Това може да означава, че пост-приватизационния контрол в България се разбира в по-широк смисъл от това, което би трябвало да бъде неговата основна функция - да следи за коректното изпълнение на договорените с приватизационния договор ангажименти.

Прецизното отчитане пред АП и МП на практика е важно за компаниите не само във връзка с налагането на санкции. Повечето приватизирани предприятия се ползват с данъчни облекчения, предвидени в Закона за данък върху печалбата от 1996 г. Тези компании не плащат 100 % от дължимия данък върху печалбата през първите три години след приватизацията и 50 % от дължимия данък през четвъртата и петата година. За да могат да ползват тези преференции, предприятията трябва да получат удостоверение от АП, че изпълняват безупречно поетите ангажименти (т.е. изпълнение на ангажиментите, свързани с инвестициите, заетостта и т.н.). Такава декларация се получава само ако всички отчетни документи са надлежно представени и АП ги е приела.

Начина, по който са дефинирани клаузите за отчитане в приватизационните договори, позволява неограничено и по лично усмотрение увеличаване на обема на документите и информацията, изисквани от приватизационните органи. Отчитането от страна на новите собственици в действителност представлява разкриване на търговска информация пред публична институция; в същото време единственото правно основание за разкриването на тази информация е частният договор между новият собственик и приватизационния орган. Не можахме да открием никакво ясно разделение на функциите на приватизационния орган като публична институция от една страна, и неговите действия като страна по частен договор от друга. Смятаме, че този проблем може да бъде поне частично преодолян, ако в приватизационните договори бъдат изброявани изчерпателно изискваните отчетни документи.

ПРОМЯНА НА ПРИВАТИЗАЦИОННИТЕ ДОГОВОРИ

Практика и процедури

От 11 посетени предприятия, две бяха подписали анекси за промяна на договорите си (в едното предприятие има 3 поправки и за още една се преговаря), пет бяха започнали преговори за промяна, едно само бе обмисляло промяна, без да предприема по-нататъшни стъпки. Три фирми твърдят, че изобщо не са помисляли за промяна. Една от компаниите е подписала анекси за промяна на начина на плащане, намаляване на заетостта, промяна на вида на инвестициите, и сега преговаря за премахване на задължението да газифицира предприятието. Другата компания, която е подписала анекс, е договорила намаляване на заетостта. Три от останалите предприятия също са поискали промяна на задълженията за броя на заетите, едно се опитва да договори реструктуриране на задълженията и схемата за инвестиции, и едно е започнало неформални преговори за намаляване на заетите, като е изоставило идеята за намаляване на размера на инвестициите. Едно предприятие обмисля намаляване на заетите, без обаче по-нататъшни стъпки.

Предприятия от изследването, които:	Брой
са подписали анекси	2
са започнали преговори	3
само са обмисляли промяна	4
никога не са обмисляли промяна	5

Задълженията, за които най-често са предприемани стъпки за промяна, са свързани с броя на заетите. Две от посетените предприятия вече бяха подписали анекси, които им позволяват намаляване на заетите, а други четири са започнали преговори за подобни изменения. Фирмите посочват две основни причини за намаляване на заетите: свиване на производството и продажбите, и ново оборудване. Първият фактор е по някакъв начин търсене на по-голяма гъвкавост на пазара на труда; то има общо с разбирането, че предприемачите биха искали повече свобода при наемането и освобождаването на работници.

Една млекопреработвателна компания, собственост на РМД, е успяла да подпише 3 анекса. Първият е подписан в края на 1997 г., около година след продажбата. Той позволява 75% от оставащите плащания да бъдат направени в държавни облигации. Така купувачът е изплатил цялата дължима сума, вместо да разсрочи плащанията за 10 години. Вторият анекс от март, 1998 г. позволява съкращаване на персонала с около 10%. Основанията са намалената преработка на мляко, нараснала конкуренция в региона, и инсталирането на ново оборудване. Като доказателство за намалената преработка предприятието е трябвало да изпрати ведомости за изкупено мляко от доставчици. Третият анекс от декември 1998г. позволява промяна на вида на инвестициите. В някои случаи, договорите предвиждат ангажимент и за вид на инвестицията, което в този случай се е превърнало в проблем - купувачът вече е инвестирал 3 пъти повече от задължението си през 1998 г. В момента, предприятието е започнало преговори за премахване на задължението за газификация на завода. Тъй като изпълнението му зависи от газификацията на града, съществуването му в договора изглежда най-малкото странно.

Интересни аргументи представиха тези компании, които не са опитвали промяна в договорите. Един чужд инвеститор твърди, че фирмата му “няма проблеми свързани с инвестициите и заетостта”. В друга фирма изоставили идеята да договори намаляване на инвестициите, след като разбрали, че само разположението във времето на инвестициите, но не и размерът, могат да се променят. “Промяна в срока на инвестициите също така удължава и държавния контрол над предприятието”, твърди мениджърът на тази компания, и това според него са добри причини да се откаже от промяната. Друг мениджър твърди, че “АП е бюрократична структура, за тях е по-лесно да спазват стриктно договорите, и всяка промяна ги притеснява; затова те се противопоставят на всяко изменение”.

Стандартните приватизационни договори включват клауза за уведомяване между страните само в писмена форма. За всяка желана промяна следователно, купувачът трябва да изпрати до приватизиращия орган формално писмо, придружено с аргументи в полза на промяната. Компаниите, които посетихме обаче твърдят, че те не само са изпратили писма, но и са се свързали лично с представители на приватизиращите органи. Някои от интервюираните мениджъри са предпочели да отнесат писмата лично в София, вместо да използват пощата. Причината за това, според един от мениджърите, е че “ако изпратиш писмото по пощата ще мине много време преди то да стигне до човекът, който се занимава с това, поради голямата бюрокрация в АП”.

Разходите на време за преговорите изглеждат значителни. Един мениджър твърди, че инженерите на фирмата е трябвало да изготвят мотивирано предложение за промяна на вида на инвестициите, което е отнело 2 месеца. Процесът на размяна на писма също е бавен, според компаниите, той отнема средно 2 до 4 месеца. Една фирма твърди, че не е получила отговор повече от 3 месеца, по време на срещата те още чакаха отговор. Често управителите се канят на лични срещи с приватизиращите органи, понякога по няколко пъти преди достигане на съгласие.

Не са ни известни за момента писани правила, които да определят критерии за договаряне на промени в АП и МП. Процедурата, както е описана от представители на приватизиращите органи, е следната: Искането на промяна се проучва от група от 3 експерти, които представят мотивирано предложение на Изпълнителния директор (в АП) или министъра (в МП). Повечето изменения в АП трябва да се одобрят и от Надзорния съвет. Общото правило за инвестициите е, че новата сума не трябва да е по-ниска от втората оферта, предложена по време на приватизационната процедура. Общо правило изглежда е, че инвестициите могат да се разсрочват, но не и намаляват. Що се отнася до ангажиментите за работни места, принципът изглежда е, че трябва да се получи съгласието на синдикатите в компанията. Според представители на МП, “ако синдикатите са съгласни, намаляването на заетите става много по-лесно”. Същият представител още изчисли, че една от пет молби за промяна на договорите завършва с одобрение.

Анализ

Поради факта, че приватизиращите органи сами предизвикват голяма част от бъдещите задължения, които пък трудно се следят с наличните ресурси, органите не успяват да реагират бързо на отправените им искания. Според представител на МП, “отдел “Контрол” е претрупан от искания за промени”. Затова тези, които наистина планират промяна на договорите си трябва да вложат големи усилия, включващи и преки контакти с продавача. Това слага най-малкото сянка върху прозрачността на процеса.

Изглежда най-много искания има за намаляване на заетите. Това може да се разглежда като пряка последица от непоследователната политика на приватизиращите органи да поставят ангажименти както за увеличаване на заетостта, така и за нови инвестиции. Едновременното нарастване на инвестициите и заетите е възможно само ако има ръст на пазара на съответната продукция; при равни други условия, подобрената технология изисква по-малко труд.

АП осъзнава, че бизнес средата се променя бързо и непредвидимо. Войната в Югославия сега се счита за основен фактор, както и кризата в Русия. АП следователно приема нуждата от някаква гъвкавост в подписаните договори. Клаузата, която позволява неизпълнение на договора поради “извънредни събития, като война, природни бедствия и др.” все още не е била използвана. В същото време, в АП се оплакват от постоянни проверки от Сметната палата. Последната атакува всяка инициатива, която “вреди” на интересите на държавния бюджет. От друга страна, има силен политически натиск договорите да се запазят в първоначалния си вид.

Общото усещане от срещите с АП и МП е, че служителите разбират необходимостта от гъвкавост в приватизационните договори. Те твърдят, че всяко мотивирано искане, което би

подобрило общото състояние на предприятието ще бъде одобрено. Те изглежда разбират, че наемането на повече работници от една определена граница може да застраши самото съществуване на компанията, и така да увеличи безработицата в дългосрочен план. Представител на АП се позова на случай, в който компания нарушава задълженията за работни места, и плаща санкции. Според него, “ако тази компания само е поискала намаляване на заетите, е щяла да получи одобрение”.

Изглежда приватизиращите органи са призвани да изпълняват различни и непоследователни задачи. От една страна, съществува дълбоко вкоренено разбиране, че държавата може и трябва да запази контрол върху икономиката чрез приватизационните договори. Това е особено вярно за инвестициите и заетостта: АП, при подготвяне на приватизационната процедура, прави оценка на необходимите инвестиции в предприятието, в отчаян опит да прави някакво планиране; задълженията за работните места се считат за основен инструмент в социалната политика на държавата.

От друга страна, приватизиращите органи, и правителството като цяло, осъзнават невъзможността на това “социално инженерство”. Те изглежда разбират, че, първо, собствениците най-добре вземат решения за ефективността на дадена компания, и второ, пазарните условия се променят и никой не може да предвиди бъдещето за 5 години (междувременно, представители на МП твърдят, че след 1998 г. задължения се поемат за 3 години). Следователно, все по-лесно се договарят промени в задълженията. Тогава обаче основанията, било политически или икономически, за поставяне на бъдещи ангажменти за новите собственици, остават безпредметни. Посланието, което получават потенциалните купувачи, е следното: “ние ще проверим дали заслужавате предприятието според вашия бизнесплан; спазвайте обещанията си, иначе ще ви накараме да платите или ще ви отнемем данъчната преференция; от друга страна, ние, но само ние, можем да ви позволим да промените задълженията си, ако имате проблеми”.

САНКЦИИ ЗА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРИВАТИЗАЦИОННИ АНГАЖИМЕНТИ

Общият извод от проведените интервюта в единадесетте компании е, че под страх от санкции купувачите са склонни по-скоро да правят компромиси със стратегията за развитие на предприятието, отколкото да плащат неустойки. Което отговаря напълно на първоначалния замисъл при определянето на размера на санкциите - "те се определят така, че да стимулират купувача да спазва ангажиментите, които е поел".

Санкциите при неизпълнение на поетите от купувача ангажименти са в общи линии стандартни и почти еднакви в договорите, сключвани от Агенцията за приватизация и Министерство на промишлеността. Това не е изненадващо като се има предвид, че повечето поети ангажименти са унифицирани и за някои от тях се прилагат санкции, предвидени в Наредбата за конкурсите, които провеждат органите по чл. 3, ал. 1, т. 1 от ЗППДОБП¹⁸, а, от друга страна, Министерство на промишлеността използва методиката за следприватизационен контрол на Агенцията за приватизация.

Видове санкции и начини / причини за разваляне на договора

Във всички договори задължително присъства клауза за извършване на определен обем инвестиции и за поддържане на определен брой работни места в приватизираното дружество със съответните уговорки за санкции, ако тези ангажименти не бъдат изпълнени. Останалите ангажименти, които дружествата поемат, са договорарни конкретно за всеки отделен случай, но санкциите за неизпълнението им се движат в едни и същи граници. За всички ангажименти тези санкции биват:

- неустойки за неизпълнени ангажименти;
- разваляне на договора (като висша форма на санкциониране).

Тези два вида санкции са свързани, като в Наредбата за конкурсите е записано, че договорът може да се развали едностранно с писмено уведомление от страна на продавача, ако неустойките по неизпълнените ангажименти са начислявани в продължение на 45 дни. Ако договорът бъде развален, купувачът е длъжен да върне преотстъпения данък печалба по чл. 58 от приетия през 1996 година раздел седми от Закона за печалбата, което, оказва се, е една санкция от особен вид, която стимулира купувачите да изпълняват поетите ангажименти. Дадена е възможност на купувача да не бъдат налагани санкции, ако неизпълнението на задълженията от негова страна се дължи на действието на непреодолима сила.

В практиката на Агенцията за приватизация и Министерство на промишлеността се приема, че дадено предприятие не изпълнява задълженията си по договора, ако не изпрати изискваната отчетна документация на приватизиращия орган в срок. Възможно е в самия приватизационен договор да са предвидени и конкретни санкции за **неспазване на сроковете за отчетане**. Например в някои от договорите е записано, че ако купувачът не представи отчета за извършените инвестиции в срок, дължи неустойки в размер на 0.1 % от основния лихвен процент за съответния период за всеки просрочен ден до първи март на съответната година. След изтичането на този срок продавачът (в цитирания случай - АП) има право да развали договора.

Според Наредбата за конкурсите при неплащане на **цената** (или първата вноска от нея) до 7 дни след срока, посочен в конкурсните условия, продавачът може да развали договора едностранно. Освен това купувачът дължи лихва (съгласно Закона за лихвите върху данъци, такси и други подобни държавни вземания) върху забавените плащания по цената. В някои договори е записано, че освен законната лихва неизрядният купувач дължи и неустойка в размер на 0.1% дневно за всеки просрочен ден, като процентите се изчисляват върху сумата на неустойката. Ако забавата е повече от 45 дни продавачът може да развали едностранно договора.

¹⁸ Наредбата е приета с Постановление № 155 на Министерския съвет от 14 август 1992 г., обн., ДВ, бр. 68 от 21 август 1992 г., изм., бр. 30 от 9 април 1993 г., бр. 30 от 11 април 1997 г., бр. 50 от 5 май 1998 г.

При неизпълнение на поетите ангажименти за *поддържане на определена средносписъчна численост на персонала на приватизираното дружество* купувачът е длъжен да плати неустойка в размер на 150% от средната работна заплата¹⁹ за страната за всяко неосигурено работно място. И в този случай договорът може да бъде развален едностранно от приватизиращия орган, ако неустойките са начислявани в продължение на 45 дни.

В конкретните договори обаче приватизиращите органи са внесли известни промени в тази клауза, като са записали напр.:

"ПРОДАВАЧЪТ има право едностранно с писмено уведомление да развали настоящия Договор в случаите, когато купувачът:

...

намали броя на работните места в течение на повече от 45 работни дни с повече от 30% в сравнение с уговореното в точка... за съответната календарна година."

(цитат от договор, сключен от Агенцията за приватизация)

"ПРОДАВАЧЪТ има право едностранно да развали този договор,..., ако КУПУВАЧЪТ:

...

Намали броя на работните места с повече от 30% в сравнение с уговореното в точка..."

(цитат от договор, сключен от Министерство на промишлеността)

Ако купувачът не извърши *инвестициите*, предвидени в договора, според наредбата той дължи неустойка в размер на 50% от договорените, но неизвършени инвестиции. В две от предприятията, в които проведохме интервюта, ни беше казано, че санкцията е в размер на 30% от обема на неизвършените инвестиции. Тъй като обаче не ни беше показан самият договор, не е сигурно дали това твърдение отговаря на истината. Аналогично на клаузите, касаещи работните места, договорът може да бъде развален едностранно от приватизиращия орган, ако неустойките са начислявани в продължение на 45 дни. Тук отново са се появили модификации - напр. продавачът има право едностранно да развали договора в случай, че купувачът не извърши 30% или повече от общия обем на договорените инвестиции за съответната календарна година.

Друг стандартен ангажимент, който купувачите често поемат с договора за приватизация, е задължението *да не прехвърлят и/или залагат акциите* на приватизираното дружество за определен период от време (обикновено 5 години). При неизпълнение на това задължение купувачът дължи неустойка в размер на 100% от цената по договора на всяка от прехвърлените акции.

Аналогична е клаузата, включвана в някои договори, с която купувачът се задължава да не се разпорежда за определен период от време (най - често 5 години) с *недвижимо имущество* на приватизираното дружество, възлизащо на определен процент от балансовата имуществена стойност. Обикновено санкцията е в размер на по - голямата от балансовата или пазарната стойност на активите.

Тъй като много от приватизираните предприятия са били задължени да поддържат определени количества продукция за *държавния резерв и военновременните запаси*, то след приватизацията това задължение преминава към новите собственици. Санкцията за неизпълнението му варира от заплащане на 110% от стойността на неосигурената продукция по пазарни цени до разваляне на договора при гореописаните условия.

Друг много разпространен ангажимент на купувача е *поемане на задълженията* на приватизираното предприятие към банки, бюджета и други предприятия. Тук обикновено се изисква сключване на споразумение с кредиторите и неговото последващо изпълнение. Ако такова не бъде представено на приватизиращия орган в определения срок, той има право да

¹⁹ В едно от предприятията, обаче, ни беше казано, че санкцията в техния приватизационен договор се изчислява върху минималната работна заплата. Приемаме това на доверие, тъй като договор не ни беше показан.

развали договора. В случай, че изплащането на задълженията бъде забавено се дължи неустойка, напр. 0,06% върху сумата на ден.

Неспазването на ангажиментите за *запазване на дейността, за опазване на околната среда* и т. н. също води след себе си опасността от санкции, които би трябвало да се договарят между страните и да се включват в договора, но ние не можахме да установим в какви граници се движат те.

Според представители на приватизиращите органи клаузата за опазване на околната среда се включва с цел да се напомни на купувача да съблюдава Закона за опазване на околната среда и водите, което се следи (и санкциите се налагат) от РИОСВ.

Механизъм на налагане на санкциите

Когато бъде констатирано неизпълнение на задълженията от страна на купувача, служителите от съответния отдел в приватизиращия орган ("Контрол на приватизационния процес" в АП и "Контрол" към ГУ "Приватизация" в МП) изпращат писма, с които определят срок за плащане на санкциите (обикновено 30 дни). Ако те не бъдат платени следва искова молба до съда. Споровете по договорите се решават по реда на ГПК.

На чуждестранен инвеститор, закупил предприятие от дървообработващата промишленост, вече три години се налагат санкции за неизпълнение на поетите ангажименти, които той не плаща. Агенцията за приватизация е спечелила едно дело срещу него и се очакват решенията по другите.

В друг случай от практиката на Агенцията за приватизация чуждестранен инвеститор е плащал две години санкциите за неизпълнение на ангажимента за работните места. На третата година, когато санкцията достига 300 милиона (стари) лева, той подава молба за анекс към договора.

Понастоящем в Софийски градски съд има заведени 40 молби от Агенцията за приватизация. Нейни представители обаче признават, че анулирането на договора е трудно от процедурна гледна точка. В ЗППДОБП няма описана такава процедура. Обратното прехвърляне на акциите трябва да е доброволно, но дори те да бъдат джирисани на Агенцията за приватизация, тя няма пари да плати, защото с приходите от приватизацията се разпорежда Министерство на финансите.

В Министерство на промишлеността ни бе описана възможната схема за решаване на този проблем (тя се използва понастоящем) - ако работническо - мениджърско дружество купува ЕООД, то в полза на министерството се учредява ипотека върху недвижимата собственост или залог върху дяловете/акциите на приватизираното дружество.

По този начин обаче новият собственик би бил неимоверно затруднен, ако реши да вземе например кредит от банка, защото няма да разполага с качествено обезпечение - банките не биха отпуснали кредит (а ако да, то при по-лоши за получателя условия), ако върху недвижимата собственост или дяловете/акциите на приватизираното дружество вече има вписани тежести.

Министерство на промишлеността не е водило дела и няма заведени иски молби в съда. От 1997 година насам 10 дружества, приватизирани от МП, са платили неустойки, а в 10 случая за неплащане на цената договорът е анулиран.

Анализ

В хода на работата ни по проекта се оказа, че служителите, занимаващи се със следприватизационен контрол от страна на АП и МП имат много различно отношение към нуждата от него и от налагането на санкции. Някои от тях отричат категорично необходимостта от контрол и санкции. Според една от представителките на Агенцията за приватизация, обаче,

контролът трябва да се засили, а неустойките да се обявят със закон за държавно вземане с цел по-бързото им събиране.

Интересен е въпросът кои мотиви са водещите при определяне на санкциите във всеки конкретен случай; дали за определянето на по - леки или по - тежки санкции главна роля играе състоянието на приватизирания обект, доброто име на купувача, способността му да "оттъргува" определени по-благоприятни условия или комбинация от тези критерии; прави ли някой в приватизиращия орган предварителен анализ на отрасъла и обстановката, в която работи предприятието, за да установи обосноваването на всяко от поетите задължения и възможността за неизпълнението им поради обективни причини и на тази основа да се определят санкциите.

Самите купувачи признават, че това, което ги притиска и от което се боят най-много, са санкциите. Само в едно от предприятията, където проведохме интервю, представителят на купувача (провеждащ политика, която е в разрез с почти всички клаузи от договора) заяви категорично: "Нямам пари за санкции, ако не им харесва, да си вземат завода."

Тук възниква въпросът защо въобще е необходимо да се стига до санкции, след като служителите от АП и МП обикновено са достатъчно отзивчиви, когато към тях е отправена обоснована молба за промяна в договора. Тоест купувачите не използват пълноценно възможностите за предоговаряне на клаузите от договора (не на последно място обаче поради мудната, бюрократична процедура по одобряване на молбите за промени). От друга страна, както ни каза представителка на един от приватизиращите органи - много често купувачите се "изхвърлят" в обещанията си с цел непременно да станат собственици на приватизираното предприятие и после имат проблеми при изпълнението им.

ПРОБЛЕМИ ЗА ПРЕДПРИЯТИЯТА, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ НЕЦЕНОВИТЕ АНГАЖИМЕНТИ

Бизнес стратегиите срещу приватизационните ангажменти

Параметрите на бизнес-планове, предложени от самите кандидати, обикновено стават бъдещи ангажменти за новите собственици. Това са главно ангажменти, касаещи броя на работниците и инвестициите, а в отделни случаи конкретни задължения за опазване и възстановяване на околната среда, както и за поддържане на определено ниво на заплатите. Във всяка от изследваните компании, приватизирана чрез конкурс или преговори с повече от един кандидат, открихме огромно разминаване между действителните бизнес стратегии на купувачите и предложените пред приватизиращите органи бизнес-планове. Новите собственици споделиха с нас, че “предложените бизнес-планове нямат нищо общо с действителните намерения за развитие на компанията”. Нещо повече, служителите в приватизиращите ведомства очевидно са наясно с тази практика.

Разбрахме, че всяка една от изследваните компании среща проблеми, свързани с един или повече от неценовите бъдещи ангажменти. Тежестта на проблемите е различна за отделните случаи: при някои компании ангажментите означават само допълнителни разходи (най-често незначителни) за докладване, но при други те застрашават самото съществуване на компанията. Въпреки това, в повечето случаи има конфликт между бизнес стратегиите на новите собственици и техните приватизационни ангажменти. Също така съществува положителна зависимост между тежестта на проблемите, произтичащи от неценовите ангажменти, и силата на конкуренцията при наддаването за предприятието.

Проблеми свързани с ангажментите за заетост

От социалистическите години България наследи индустрия, на която е присъщо явлението “скрита” безработица, което означава, че нивото на заетост в заводите беше над оптималното. Това беше за сметка на средната производителност (следователно и на заплатите) и на разходната конкурентност на държавните предприятия. Структурните промени, необходими в държавния сектор, следователно предполагаха съкращаване на средносписъчния брой на персонала в повечето от компанията. Без да сме сигурни, че приватизационната политика има за крайна цел такава структурна промяна, считаме, че приватизиращите власти трябва да приемат освобождаването на персонал като абсолютна необходимост за повечето компании.

Проблеми, свързани с ангажментите за заетост, срещнахме във всяка една от компанията, които посетихме. Нещо повече, служителите в приватизиращите ведомства твърдяха, че повечето от молбите за промяна на договора се отнасят до клаузите за заетост. Повечето от изследваните фирми са имали или в момента имат проблеми с поддържането на определената в приватизационния договор средносписъчна численост на заетите. (В някои случаи договорите изискват не само поддържане, но и увеличаване на заетостта за период между 3 и 5 години.) В такива компании ни увериха, че ако нямаша ангажменти за заетост, те биха съкратили средносписъчната численост на персонала с 10% до 38 %.

Друг проблем свързан със заетостта възниква, когато в компанията има представителство на синдикатите, което обикновено означава колективен трудов договор. Когато са договорени “меки” клаузи за заетост, т.е. поддържане на определена средносписъчна численост на заетите, но по-малка от тази преди приватизиране на компанията, тогава приватизационния договор позволява освобождаване на някои от работниците. Обаче когато съществува колективен трудов договор, обикновено има граници (дефинирани като процент от средния брой на заетите, най-често 5 процента), в които се допускат съкращения на персонал. Някои от изследваните приватизационни договори не бяха съгласувани с трудовото законодателство по отношение на съкращаването на персонал, тъй като договорите предвиждат по-големи съкращения отколкото позволява колективния трудов договор.

Проблеми, произтичащи от други ангажименти

Вторият най-често срещан проблем в изследваните компании, както и сред молбите за анексиране на договорите, произтича от ангажиментите за инвестиции. Въпреки че, тези ангажименти са далеч по-близо до стратегиите на компаниите от задълженията за заетост, понякога се случва през периоди на слаби продажби разходите да не могат да надвишат оперативния минимум. Освен това, в резултат на променящата се пазарна среда в България, задължения за инвестиции, поети в определен момент, могат да имат съвсем различни измерения и ефект след четири или пет години. В такива случаи новите собственици обикновено кандидатстват за отлагане на изпълнението на обещаните инвестиции. Проблеми за някои компании произтичат също от ангажимента им да инвестират по определен план, който включва конкретния вид машини и оборудване.

Почти във всички случаи компаниите имат проблем с изпълнението на инвестиционната си програма по договор, ако инвестициите са договорени в чужда валута (най-често щатски долари). Точно обратното е положението с тези, чиито инвестиции са договорени в левове, при курс на долара значително по-нисък от нивата през 1998 и 1999 година. Повечето от изследваните такива фирми нямат проблеми с инвестиционните си ангажименти.

До 1999 г. имаше периоди, когато вносът на машини и оборудване под формата на чужди инвестиции беше освободен от данъци и мита. Някои компании се възползвали от тази възможност, като декларирали 5 пъти по-голяма стойност на инвестициите. В тези случаи инвестиционният план бил изпълнен според представените документи, но реалната стойност на инвестициите била значително по-ниска.

Забраната за залагане на акциите в приватизираната компания изглежда причиняват значителен проблем, въпреки че срещнахме такъв само веднъж сред изследваните фирми, а именно този ангажимент намалява достъпа до заеман капитал на компанията. Обаче лесно решение е кандидатът да участва в процедурата с дъщерно предприятие. Тогава акциите в дъщерното предприятие (и по този начин непряко акциите на приватизираното дружество) могат да бъдат залагани.

РМД, които са използвали възможността за 10-годишно разсрочено плащане, обикновено са задължени да докладват пред приватизиращите власти в продължение на целия 10-годишен период. Когато РМД е платило цялата цена предсрочно, то продължава да бъде задължено да докладва през оставащата част от периода, т.е. договора не предвижда автоматично прекратяване на задължението за отчитане. Тогава излиза, че в подобни случаи новите собственици трябва да продължават да се отчитат след изтичането на сроковете и на ценовите, и на неценовите ангажименти.

Няма нормативно изискване държавните предприятия да имат “чисти” досиета, т.е. без дългове, без реституционни иски и пр., преди да бъдат преобразувани в търговски дружества и после приватизирани. Има неудовлетворени реституционни иски за земи на повечето от компаниите дори след тяхната приватизация. Приватизиращите органи обикновено запазват миноритарни пакети в компаниите с единствената цел удовлетворяване на подобни иски с акции в приватизираното дружество. Открихме няколко случая, обаче, при които новите собственици се бяха задължили да удовлетворяват допълнителни реституционни иски, т.е. когато запазените за целта държавни акции не стигнат. Главният проблем в подобни случаи произтича от липсата на кадастър. Към някои компании са отправени общи реституционни иски за земи няколко пъти по-големи от тези на компанията.

Анализ

Въпреки че служителите в приватизиращите ведомства са наясно с огромните различия между предлаганите бизнес-планове и действителните стратегии, досега не е направен опит да се промени нещо в причината за това. Именно използването на “закрити” процедури, конкурси и преговори, както и неясните правила за избор на купувач, са причината за преувеличените цифри (особено по отношение на средносписъчната численост на заетите) в предложените бизнес-планове.

Освен неценовите ангажименти, които са резултат от предложените бизнес-планове, открихме множество ангажименти, които са били предложени (или наложени) от продавача и в повечето случаи са били приети от кандидатите (особено когато е имало силна конкуренция между кандидатите). Обаче приемането на определени ангажименти по никакъв начин не означава съвместимост с действителната бизнес стратегия на купувача. При силна конкуренция за приватизиране на даденото предприятие кандидатите трудно могат да откажат ангажиментите предложени от продавача.

Действителните бизнес стратегии на новите собственици в повечето случаи предвиждат реструктуриране на предприятията, което цели по-висока производителност и по-големи печалби. Ангажименти като запазване на дейността, поддържане на определена заетост и забрана за разпореждане с активи на компанията очевидно пречат на подобни намерения. Трябва да се отбележи също така, че изпълнението на бъдещите ангажименти от купувача в общия случай зависи от още поне две условия, които са външни за новия собственик. Това са:

- капацитетът на приватизираната компания, така както е наследен от новия собственик;
- волята на другите акционери или съдружници.

Проблемът с поддържането на (твърде голяма) средносписъчна численост на персонала среща няколко различни решения:

- промяна на приватизационния договор – намаляване на цифрата в клаузата за заетост;
- намаляване на средносписъчна численост на персонала без промяна на договора и плащане на санкции;
- намаляване на средната заплата и поддържане на средната численост на персонала;
- неформално споразумение с работниците да излизат в неплатен отпуск (обикновено за по няколко месеца) и по този начин поддържане на средната численост на персонала; в някои случаи жените в отпуск по майчинство се броят като заети, така че формалната численост на персонала е по-голяма от реалната; тези жени получават обезщетения от НОИ, а не от работодателя;
- опериране с по-малка норма на печалба, заради увеличените разходи за труд.

Поддържане на по-висока от оптималната заетост за тези компании (особено за компаниите опериращи на силно конкурентни пазари) в общия случай означава по-ниска производителност и по-ниски заплати, както и по-малка норма на печалба. Новите собственици споделиха с нас, че ако успеят да променят договорите в тези клаузи, биха увеличили средните заплати в приватизираните предприятия (в някои случаи с 40 %).

Изпълнителният директор на една от изследваните компании сподели, че предпочита да плаща на работниците минимална заплата и те да си стоят вкъщи, отколкото да поеме риска от разваляне на договора. Допълнителен аргумент е това, че предприятието се е ползвало от споменатата данъчна преференция. В подобен случай, ако приватизационните ангажименти не бъдат изпълнени, компанията трябва да плати данък печалба за целия период на данъчна преференция.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения

Сред служителите на приватизиращите органи преобладава мнението, че приватизацията е процес, който има за цел *развиване на предприятието*, т.е. тяхната работа не е просто прехвърляне на собствеността, но и намиране на “добрите” нови собственици, които се задължават да “развият” компаниите. Това е главният мотив за преобладаващото използване на “закритите” процедури, т.е. конкурси и преговори. Защото, според служителите в приватизиращите ведомства, тези процедури способстват за по-добрия избор на купувач, тъй като оценката на офертите се извършва въз основа на повече от един (цената) критерий. Тази порочна практика води до следните резултати:

- приватизационната процедура губи прозрачността си;
- кандидатите влизат в сляпа конкуренция, която ги принуждава да представят бизнес-планове (т.е. неценови ангажименти, ако бъдат избрани за купувачи), които са трудно изпълними;
- различията в достъпа до информация (на външни и вътрешни лица) често са решаващи.

Освен това, вярваме, че “закритите” процедури намаляват потенциалните приходи от приватизация поне поради три причини:

- 1) има определена обратна зависимост между цената и другите ангажименти;
- 2) неясните правила на играта намаляват броя на заинтересованите инвеститори, което означава по-малко търсене и по-ниска цена;
- 3) изборът по усмотрение, резултат от неясните правила за избор на купувач, в отделни случаи може да означава избор на не най-добрата оферта.

Следователно, считаме, че преобладаващото използване на “закрити” процедури има висока сравнителна цена в пропуснати приходи за бюджета.

Класирането на офертите на кандидатите на базата на няколко несравними (а някои от тях неколколичествими) критерии естествено води до огромно разнообразие от неценови бъдещи ангажименти. Най-често срещаните сред тях са:

- поддържане на определена средносписъчна численост на заетите;
- определен обем инвестиции;
- запазване на предишната дейност на компанията.

Приватизиращите органи считат, че: клаузите за заетост са част от “борбата с безработицата”; инвестициите са първичен източник за развитието на предприятията; запазването на предишната дейност на компанията гарантира, че компанията ще продължи да оперира.

Освен общо прилаганите ангажименти в нашето изследване сред 11 компании се натъкнахме на редица специфични ангажименти, прилагани само в отделни случаи. Някои от клаузите преpraщат към или просто повтарят съществуващи общи норми или задължения, произтичащи от други частни отношения. Такива са клаузите за опазване на околната среда, поддържане на държавния резерв и военновременните запаси, спазване на договорите с трети страни от преди приватизацията на компанията (включително колективните трудови договори). Считаме съществуването на подобни клаузи за неоправдано от правна гледна точка.

Следните неценови ангажименти имат най-негативен ефект върху приватизираните предприятия, или като пречат на новите собственици да ги реструктурират, или като застрашават оперирането на компаниите:

- поддържане на определена средносписъчна численост на заетите;
- забрана за разпореждане с дълготрайни материални активи;
- забрана за залагане на дяловете или акциите в приватизираната компания;
- реализиране на инвестиционен план, който фиксира обема на инвестициите по години и вида им.

Освен това, забраната за продажба на дяловете или акциите в приватизираното дружество има известна заслуга за бавното развитие на капиталовия пазар в България.

Използването на “закрити” процедури - конкурси и преговори - както и неясните правила за избор на купувач, са причината за пропастта между формално предлаганите бизнес-планове и действителните бизнес стратегии на новите собственици. Действителните бизнес стратегии в повечето случаи предвиждат реструктуриране на предприятията, което цели по-висока производителност и по-големи печалби. Ангажименти като запазване на дейността, поддържане

на определена заетост и забрана за разпореждане с активи на компанията очевидно пречат на подобни намерения.

Освен неценовите ангажименти, които са резултат от предложените бизнес-планове, открихме редица ангажименти, които са били предложени (или наложени) от продавача и в повечето случаи са били приети от кандидатите (особено когато е имало силна конкуренция между кандидатите). Обаче приемането на определени ангажименти по никакъв начин не означава съвместимост с действителната бизнес стратегия на купувача. При силна конкуренция за приватизиране на даденото предприятие кандидатите трудно могат да откажат ангажиментите предложени от продавача.

Самото съществуване на неценовите бъдещи ангажименти предполага и оправдава съществуването на следприватизационен контрол. Обаче, основата на приватизационния контрол е Законът за задълженията и договорите, с други думи, общото гражданско право. Така държавата чрез АП и останалите приватизиращи органи се превръща в страна по двустранно частноправно отношение. В такъв случай обаче не може да се поставят граници на властта на администрацията; приватизиращите органи могат да определят правилата на играта, процедурите, санкциите, както при всяко договорно отношение. Това *само по себе си* е мотив за съществуването на приватизационен контрол.

Изглежда най-много искания има за намаляване на заетите. Това може да се разглежда като пряка последица от непоследователната политика на приватизиращите органи да поставят ангажименти както за увеличаване на заетостта, така и за нови инвестиции. Едновременното нарастване на инвестициите и заетите е възможно само ако има ръст на пазара на съответната продукция; при равни други условия, подобрената технология изисква по-малко труд. Обаче, общото усещане от срещите с АП и МП е, че служителите разбират необходимостта от гъвкавост в приватизационните договори. Те изглежда разбират, че наемането на повече работници от една определена граница може да застраши самото съществуване на компанията, и така да увеличи безработицата в дългосрочен план.

Изглежда приватизиращите органи са призвани да изпълняват различни и непоследователни задачи. От една страна, съществува дълбоко вкоренено разбиране, че държавата може и трябва да запази контрол върху икономиката чрез приватизационните договори. От друга страна, приватизиращите органи, и правителството като цяло, осъзнават невъзможността на това "социално инженерство". Те изглежда разбират, че, първо, собствениците най-добре вземат решения за ефективността на дадена компания, и второ, пазарните условия се променят и никой не може да предвиди бъдещето за 5 години (междувременно, представители на МП твърдят, че след 1998 г. задължения се поемат за 3 години). Следователно, все по-лесно се договарят промени в задълженията. Тогава обаче основанията, било политически или икономически, за поставяне на бъдещи ангажименти за новите собственици, стават безпредметни. Посланието, което получават потенциалните купувачи, е следното: "ние ще проверим дали заслужавате предприятието според вашия бизнес-план; спазвайте обещанията си, иначе ще ви накараме да платите или ще ви отнемем данъчната преференция; от друга страна, ние, но само ние, можем да ви позволим да промените задълженията си, ако имате проблеми".

Един от най-странните факти, свързани с неценовите задължения и санкциите по тях, е, че ако заетостта падне под договорените нива, новият собственик трябва да плати компенсация на държавата (обикновено 150 % от средната заплата за страната). Това очевидно не решава социални проблеми, които биха могли да произтичат от съкращенията. Съкратените хора, а не *държавата*, са тези, които страдат; би било далеч по-рационално (или справедливо) ако *те*, а не държавата, получават компенсация от новите собственици. От сегашната практика излиза, че работодателите, които намаляват работните места, вредят на държавата, а не на тези, които губят работата си; това още повече оправдава намесата на държавата в корпоративните стратегии по отношение на заетостта.

Приватизационният контрол следователно се превръща във формална процедура и възможност за натиск при необходимост. Проверките на място са рядкост, повечето отчети се събират и

складираят като доказателства, и само посочените суми се проверяват за аритметични грешки. Понякога контролиращите органи помагат на предприятията да изготвят отчетите. Изследването показва, че процедурите по контрол сами за себе си не представляват изключителна тежест за фирмите. Освен това, изглежда разумните искания за промени на договорите имат шанс за успех. Следователно, приватизационният контрол не може да осигури перфектно изпълнение на всички договори, не може и да спре уволненията, когато стопанските условия ги налагат. Единствената функция, която му остава, е да бъде инструмент в държавната политика за намеса в икономиката; средство в играта на “тояга и морков”.

Наблюденията по-горе поставят под въпрос самата основа на съществуването на следприватизационния контрол. Идеята, че правителствените органи трябва да имат думата, когато един инвеститор планира дейността си за следващите 5 години, няма икономически смисъл. Ясно защо законодателят не е предвидил разпоредба, която изрично да допуска приватизационните органи да контролират дейността на частните компании. “Инвенцията” на приватизационните органи да се организира следприватизационен контрол, следователно, може да бъде обяснена единствено с желанието за поддържане на държавната намеса в икономиката.

Препоръки

Препоръчваме приватизационните агенти да започнат да използват предимно “откритите” техники за приватизация – търговете и публичното предлагане – не само за продажба на обособени части, но и за цели предприятия. Очакваните положителни ефекти са:

- по-висока скорост на процедурите;
- по-висока прозрачност на процеса;
- по-високи и по-бързи приходи (тъй като цената ще е единствения критерий за избор на купувач);
- стимулиране на развитието на капиталовия пазар (валидно за публичното предлагане)

Когато се използват конкурси или преговори, критериите за оценка на офертите трябва да са:

- изчерпателно изброени в Решението за откриване на процедура;
- количествено измерими и сравними един с друг;
- с оценъчна тежест, предварително оповестена на кандидатите.

Това ще: 1) намали възможностите за оценка по усмотрение, и 2) помогне на кандидатите да предлагат бизнес-планове, които съответстват на техните действителни намерения.

В основата на следприватизационния контрол е идеята, че правителството трябва да разполага със средства за намеса в икономиката; в една пазарна икономика тази презумпция трябва да бъде изоставена. Препоръчваме неценовите бъдещи ангажименти, бидейки главната пречка пред евентуалното реструктуриране на компаниите, да бъдат избягвани. Тази препоръка може да бъде приложена и към вече сключените договори, като се приеме общ регламент за анексиране на договорите при заявено желание. Липсата (или значителното намаляване) на неценовите ангажименти ще резултира в отсъствието (или значителното свиване) на дейностите по контрол на приватизиращите органи. Вероятни са следните резултати:

- гласък в реструктурирането на предприятията, водещ до подобрена конкурентност и по-висока производителност;
- намалени време и преки разходи за работа с приватизационните органи;
- по-ефективно използване на човешкия ресурс в приватизиращите органи;
- по-приветлива среда за потенциалните чуждестранни инвеститори.