

Някои въпроси на стопанската дейност на общините

Анастас Георгиев

Matters of business of the municipality: *To continue to successfully carry out their functions during the increasing/rising of the financial and economic crisis, Bulgarian municipalities must take measures to increase revenues in their budgets. One possibility is to optimize and make more efficient and profitable his business.*

Key words: *Municipalities, municipal business, companies with local assets and municipal participation, municipal enterprises.*

ВЪВЕДЕНИЕ

За да продължат успешно да изпълняват своите функции в условията на задълбочаваща се финансова и икономическа криза, българските общини трябва да предприемат мерки за повишаване на приходите в своите бюджети. Една от възможностите е те да оптимизират и направят по-ефективна и печеливша своята стопанска дейност. Законът за общинската собственост (ЗОС) дава широки възможности на общините за осъществяване на стопанска дейност. Съгласно чл.52, ал.2 от ЗОС, общината може да осъществява стопанска дейност чрез търговски дружества с общинско участие в капитала, чрез граждански дружества по Закона за задълженията и договорите (ЗЗД) или чрез сдружения с нестопанска цел при условията и по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ). Общината може да осъществява самостоятелно стопанска дейност чрез общински предприятия, създадени по реда на ЗОС. Общинските предприятия като организационна форма за осъществяването на стопанска дейност притежават някои предимства в сравнение с общинските търговски дружества. Те се свързват с възможността за постигане на по-добра оперативност, ефективност и икономичност в работата.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Собствените приходи на общините се формират от местните данъци, местните такси, приходите от управлението на общинската собственост, приходите от услуги, глоби и други неданъчни приходи. Реалните възможности за повишаването на приходите в общинските бюджети не са много. Местните данъци и такси (напр. данъците върху недвижимите имоти, такса смет, таксите за детски ясли и градини и др.) понастоящем са достигнали своя предел. Резерви в тази насока липсват или са минимални. Практически изчерпани приходоизточници са приватизацията и продажбата на общинско недвижимо имущество. Общините вече почти не разполагат с активни имоти, които могат да бъдат продадени. Свиват в пазара на недвижимите имоти прави икономически нецелесъобразни действията на разпореждане с общинска собственост. Възможностите за повишение на общинските приходи трябва да се търсят в по-ефективното управление на собствеността, повишаването на качеството и разширяването на общинските услуги, подобряването на ефективността от контролната дейност и т.н.

Общините трябва да оптимизират и направят по-ефективна и печеливша своята стопанска дейност. Като цяло те са разочаровани от финансовите резултати на търговските дружества с общинско имущество или с общинско участие. В миналото общините са се лишили от огромно по размер движимо и недвижимо имущество, срещу което са получили дялове или акции в търговски дружества. Тези капиталови участия обаче или не им носят дивиденди, или те са значително под очакванията и нуждите на общините. Поради политическия характер на общинския съвет като орган на местното самоуправление съставът на органите за управление на търговските дружества не винаги се формира от професионалисти в съответната област. Като следствие от непрофесионалното управление редица дружества бяха декапитали-

зиращи. Не са рядкост случаите на обявяване в несъстоятелност. Като цяло общинските съвети не съумяват да упражняват ефективен контрол върху дейността на дружествата. Друг проблем за общинските търговски дружества е, че често те се натовалят с упражняването на социални функции, противно на правилата на пазарната икономика. Дружествата не реинвестираат средства за обновяване на технологичните си мощности, поради което постепенно стават неконкурентноспособни. Наблюдава се изключително силна обвързаност и зависимост между общините като възложители на работа и общинските дружества като изпълнители на обществени поръчки. На практика те са тромави, неконкурентноспособни и не могат да си осигурят достатъчно големи обеми от поръчки, за да съществуват на пазара. Обратната зависимост също съществува - за определени неатрактивни дейности общината не е в състояние да привлече други изпълнители, освен дружествата с общинско имущество или участие. В тези насоки общинските предприятия като организационна форма за осъществяването на стопанска дейност от общините притежават някои предимства. Основно те се свързват с възможността за постигане на по-добра оперативност, ефективност и най-важното - икономичност в работата. Общинските предприятия имат по-евтина издръжка от тази на търговските дружества. Във връзка с това през последните години се засили натиска върху общинските съвети да създават не търговски дружества, а общински предприятия за задоволяване специфичните потребности на местната общност. Все по-чести са случаите на прекратяване с ликвидация дружества с общинско имущество, като тяхната дейност да се поеме от общински предприятия с аналогичен предмет на дейност. Чрез възлагане на функции и дейности на общинските предприятия общините се стремят да се справят и с още един проблем - кадровата необезпеченост на общинските администрации, поради ограничеността на щатовете. Недостатък е, че издръжката на предприятията е изцяло общинска отговорност. Поради това, създаването на общински предприятия предполага наличието на много точни разчети за извършените разходи за услуги чрез външни изпълнители и очакваната икономия, която ще се реализира при изпълнението им от общината, чрез общински предприятия.

Друго важно предимство на предприятията в сравнение с търговските дружества е, че те могат да си позволят да работят с минимална печалба или без печалба. Подобно нещо по принцип е немислимо при търговците. Тяхната дейност винаги е спекулативна. За разлика от тях, реализирането на печалба не е основна цел на общинските предприятия. Нещо повече, ако приоритетите на общината налагат, предприятията биха могли да работят дори на загуба, която ще се покрие от останалите приходи в общинския бюджет. Това следва от целите и естеството на дейностите, за осъществяването на които се създават общинските предприятия. За общината те могат да бъдат некомуercialни. Тя е длъжна да предоставя определени услуги в интерес на местната общност, за да осигури нормална жизнена среда за населението.

Тъй като е съставна част от общината, при наличието на бюджетен кредит, работата на общинските предприятия може да се възлага, без да се провеждат процедури на обществени поръчки по Закона за обществените поръчки (ЗОП). Следователно, предприятията могат да предоставят много по-евтини услуги в сравнение с изпълнителите на обществени поръчки. От друга страна обаче, тъй като не са юридически лица, общинските предприятия не могат да са кандидати за изпълнители на обществени поръчки - арг. от чл.9 от ЗОП.

Създаването, преобразуването и закриването на общинските предприятия, не подлежи на вписване в търговския регистър. Общините създават и поддържат публични регистри за търговските дружества с общинско участие в капитала, за общинските предприятия, за юридическите лица с нестопанска цел и за гражданските дружества, в които участва общината - чл.54а, ал.1 от ЗОС.

Общинското предприятие е специализирано звено на общината за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет или от извънбюджетни сметки и фондове- чл. 52, ал.1 от ЗОС. При осъществяването на стопанска дейност общината има качеството на данъчно задължено лице, съгласно на чл. 2, ал.1, т.1 от Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО).

Легалното определение дава възможност да се очертаят някои от характерните особености на общинското предприятие. На първо място, общинското предприятие представлява специализирано звено на общината. За осъществяване изпълнението на общинските дейности общините създават определени организационно обособени структури- звена, общински дейности или специализирани звена (общински предприятия). Трите образувания на практика са изключително близки. Различните термини, с които се обозначават често се използват като синоними. Разликите между различните структурни образувания се разкриват единствено в осъществяваната от тях дейност (предмет на дейност) и в частност дали тя е нестопанска или стопанска. Така например, Законът за здравето в чл.118 и чл.119 предвижда, че детските ясли и детските кухни са организационно обособени структури, които могат да създават от общините, от физически и юридически лица. При дефинирането на общинското предприятие, ЗОС си служи с понятието „специализирано звено”. Видно е, че не всички организационно обособени структури на общината са общински предприятия. По решение на общинските съвети или по силата на законова разпоредба в много общини са създадени други организационни единици (т.нар.дейности), които не са звена или специализирани звена (общински предприятия)- почивни станции, санаториуми, спортни бази, оркестри, ансамбли и др.подобни. За осъществяване на различни дейности в интерес на местната общност са създадени също младежки домове, центрове за работа с деца, детски центрове за култура и изкуство, домове за стари хора, превантивно-информационни центрове, туристически- информационни центрове и т.н.

Общините създават общински предприятия като специализирани звена най-често за пътно поддържане, сигнализация и маркировка, сметосъбиране, поддържане на паркове, зелени площи и междублокови пространства, поддържане на общински жилища, общински спортни имоти и съоръжения, рекламна дейност, импресарска дейност и управление на интелектуална собственост, ритуално- обредни дейности, стопанисване на общински паркинги и гаражи, частно- охранителна и контролна дейност и т.н. Съгласно чл.53 от ЗОС, общинското предприятие може да осъществява дейност по:

1. управление, изграждане, поддържане, ремонт и реконструкция на обекти, мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура и други имоти- общинска собственост, както и предоставяне на свързаните с тях услуги за населението;
2. предоставяне на други услуги или осъществяване на други местни дейности, необходими за задоволяване на потребностите на общината или на нейното население, които се финансират от бюджета на общината, определени от общинския съвет.

Следователно, само някои от организационно обособените структури на общината, по решение на общинския съвет се организират като общински предприятия. Разликата между общинските предприятия и останалите организационно обособени структури и дейности на общината се свежда основно до естеството на тяхната дейност и актовете, с които се урежда дейността им. Например, в сферата на хуманитарните дейности функционират повече организационно обособени структури и дейности, а в сферата на комуналните дейности предимно специализирани звена-общински предприятия. Общинските предприятия се създават за самостоятелното осъществяване от общините на стопанска дейност, а останалите звена- предимно за осъществяване на нестопанска дейности. Всички организационно обособени структури се създават по решение на общинския съвет, но само общинските предприятия осъществяват дейността си въз основа на правилник, приет от него- чл.52, ал.2 и

ал.3 от ЗОС. Останалите организационно обособени структури и звена функционират въз основа на вътрешни правила, утвърдени от кмета на общината. Звената на общината, в т.ч. специализираните звена- общински предприятия не са самостоятелни юридически лица и не притежават никаква правосубектност. Те са нейни структурни единици, които не разполагат със самостоятелност. Бюджетът (план-сметката) им се утвърждава от общинския съвет, който с решението си за създаване на общинското предприятие му предоставя и определено имущество, но само за управление. Това е едно от съществените различия между общинските предприятия и общинските търговски дружества. Имуществото не преминава в собственост на специализираното звено. Общинското предприятие не разполага със свое самостоятелно имущество, обособено и различно от това на самата община. Не е възможно да съществува правен субект, който да няма самостоятелно обособено от това на другите субекти имущество. Самостоятелното имущество е иманентна характеристика на всеки правен субект. Що се отнася до органите за управление, като втори характерен признак за юридическите лица, директорът на общинското предприятие се назначава от кмета на общината по трудов договор- чл.55 от ЗОС. Той не се избира от общинския съвет по реда за управление на юридическите лица. Не се сключва мениджърски договор за управление с принципала. Общинското предприятие подлежи на регистрация в регистър БУЛСТАТ при Агенция по вписванията, съгласно чл.3, ал.1, т.8, във вр.с т.1 от Закона за регистър БУЛСТАТ. Издаденото регистрационно удостоверение обаче не може да се приеме като доказателство за правосубектността на регистрираните, тъй като регистрация по БУЛСТАТ са длъжни да имат и гражданските дружества, които са неперсонифицирани. След като организационно обособените структури и общинските предприятия не са юридически лица и търговци, това качество се придобива от общината. Тъй като пряко или чрез неперсонифицирани предприятия общината осъществява стопанска дейност (сключва търговски сделки), тя придобива търговско качество по чл.1, ал.1 от Търговския закон (ТЗ). Във всеки случай дейността се осъществява от името на съответното специализирано звено, за сметка на общината.

Звената, в т.ч. специализираните звена осъществяващи общински дейности не са част от общинската администрация. Съгласно чл. 4 от Закона за администрацията (ЗАдм), администрацията е организирана в дирекции. Към дирекциите могат да се създават отдели, а при необходимост към тях могат да се създават сектори. Наименованията и броят на дирекциите в общата и специализираната администрация, техните функции и числеността на персонала в тях се определят с утвърдения от общинския съвет по предложение на кмета на общината устройствен правилник на общинската администрация. Съгласно разпоредбата на чл. 52, ал. 4 от ЗОС- с правилника се определят предметът на дейност, структурата, управлението, численият състав и правата и задълженията на общинското предприятие по отношение на предоставеното му общинско имущество. Правилникът е израз на самостоятелността, която има общинския съвет при упражняването на компетентността си в рамките на местното самоуправление. С него се урежда вътрешния ред на звената, съответно органите, които непосредствено са формирани от общинския съвет. Работещите в общинското предприятие имат статут на служители на общината, като отношенията с тях се уреждат по реда на Кодекса на труда (КТ). Те обаче не са служители на администрацията и нямат статут на държавни служители.

Общинското предприятие се създава за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет или от извънбюджетни сметки и фондове. Това е неговата цел. Тъй като целта е субективен елемент и като се вземе предвид, че решението за създаването на общинското предприятие е предоставено в компетентността на колективен орган, тя трябва да бъде обективизирана по определен начин. Решенията на общинските съвети не съдържат мотиви. За техен мотив се приема обосноващото предложение на носителя на предложението за решение. Тъй

като между инициращия документ и самото решение не е налице единство, целта за създаването на общинското предприятие трябва да се обективира в неговия уст-ройствен акт- правилника, приет от общинския съвет. За целта на общинското пред-приятие могат да се направят изводи от определения предмет на дейност, който ще се осъществява от него. Както изтъква Савин Ковачев, общинското предприятие не бива да се схваща като някаква правноорганизационна форма (инструмент) на об-щината да извлича печалби от населението си, доставяйки стоки и извършвайки ус-луги. Напротив, общинското предприятие от една страна следва да спомага за удов-летворяване на определен кръг всекидневни потребности на населението, които не могат да се задоволят от други лица, било поради тяхната специфика, било поради факта, че това е неизгодно от търговска гледна точка. От друга страна, предприяти-ето осигурява изпълнението на общински дейности, т.е. подпомага осъществяването и функционирането на самата административно-териториална единица.

Изключителната компетентност на общинския съвет по чл. 21, ал.1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) се отнася до при-емането на решенията за одобряването на структурата на общинската администра-ция; придобиването, управлението и разпореждането с общинско имущество; създа-ването, преобразуването и прекратяването на търговски дружества с общинско имущество и определянето на представителите на общината в тях и т.н. Към тази изключителна компетентност следва да се отнесе и приемането на решенията по чл. 54, ал.1 от ЗОС- за създаване, преобразуване и закриване на общински предприя-тия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Като организационна форма за осъществяването на стопанска дейност от об-щините общинските предприятия притежават редица предимства в сравнение с об-щинските търговски дружества. Те дават възможност за постигане на по- добра опе-ративност, ефективност и икономичност в работата. Общинските предприятия имат по- евтина издръжка от тази на търговските дружества. Услугите им са с по- ниска себестойност, а качеството на работата се контролира пряко от общинската адми-нистрация. Те могат да работят с минимална печалба или дори без печалба. Много от дейностите, осъществявани от общинските предприятия могат да се осъществя-ват дори на загуба, тъй като общината е длъжна да предоставя определени услуги в интерес на местната общност, за да осигури нормална жизнена среда за население-то. Работата на общинските предприятия може да се възлага без да се провеждат процедури на обществени поръчки по ЗОП.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция на Република България (КРБ).
2. Кодекс на труда (КТ).
3. Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА).
4. Търговски закон (ТЗ).
5. Закон за администрацията (ЗАдм).
6. Закон за общинската собственост (ЗОС).
7. Закон за обществените поръчки (ЗОП).
8. Закон за регистър БУЛСТАТ.
9. Закон за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО).
10. Определение от 29.03.2002 г., СГС, II "В", частно гр. д. № 1372/2002 г.
11. Решение № 12199 от 23.12.2003 г. по адм. д. № 3998/2003 г., III отд. на ВАС.
12. проф. Павлова, Мария, „Гражданско право- обща част“, том I, изд. „Со-фи- Р“, София, 1995 г.

13. проф. Стефанов, Георги, „Търговско право“, В.-Търново, 2001 г
14. адв. Ковачев, Савин, „Стопанска дейност на общината“, информационна мрежа на местните власти ЛОГИН, Електронни вести Септември 2001, публикувано от Фондацията за реформа в местното самоуправление.
15. Михайлов, Александър, „Стопанска дейност на общините- подходи и перспективи“, Информационен бюлетин на Фондацията за реформа в местното самоуправление, бр.11, гр.София, 2001 година.

За контакти:

главен асистент Анастас Георгиев, катедра „Частноправни науки“, Русенски университет “Ангел Кънчев”, тел.: +35982845281, e-mail: ageorgiev@ru.acad.bg