

**ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ – ЗА И ПРОТИВ
ПУБЛИЧНАТА СОБСТВЕНОСТ**

гл. ас. д-р Милена Караджова
Нов български университет

**PUBLIC GOVERNMENT AND PUBLIC PROPERTY –
ARGUMENTS PRO AND CON**

Assist. Prof. Milena Karadjova, Ph. D.
New Bulgarian University

Ключови думи: публична собственост, приватизация, национализация

Key words: public property, privatization, nationalization

Написването на тази статия е продиктувано от един конкретен факт и спомена за разказ, събуден от този факт.

Фактът е Решение на Съвета 2011/791/ЕС от 08.11.2011 г. по повод на финансовия дълг на Гърция¹. Позовавайки се на авторитета на Договорите и на конкретни техни разпоредби, през ноември 2011 г. Съветът на ЕС допълва своите изисквания към Гърция, заставяйки я да реализира допълнителни задължения, с цел финансова стабилизация (които биха могли да се определят по-скоро като санкции). Съгласно новия текст, Гърция приема и изпълнява без забавяне множество мерки. С оглед на настоящото изложение е важна буква “м” от решението на Съвета, определяща изискването за прехвърляне на долупосочените активи към приватизационния “Фонд за активите на Република Гърция”. Активите, които следва да бъдат подготвени за приватизация, са: Alpha Bank (0,619% от акциите); Национална банка на Гърция (1,234% от акциите); Pigeus Bank (1,308 % от акциите); пристанище Пирея (23,1% от акциите); пристанищата на Елевсина, Лаврио, Игуменица, Корфу, Патра, Рафина и Ираклион (100%); атинското предприятие за водоснабдяване и канализация (27,3%); солунското предприятие за водоснабдяване и канализация (40%); регионалните държавни летища (прехвърляне на концесионни права); морското хранилище за природен газ “Южна Кавала” (прехвърляне на правата по действащи и бъдещи концесионни договори); “Гръцки магистрали” АД (прехвърляне на икономически права по действащи и бъдещи концесионни договори); Eguatia odos АД (100%); Гръцките пощи (90%); ОРАР (29%); четири държавни сгради.

Позволявам си да изброя целия поменик от обекти, за които се предвижда да бъдат продадени в кратки срокове, защото това до голяма степен прави излишен последващ коментар.

¹ Решение на Съвета 2011/791/ЕС от 08.11.2011 г.¹⁰ за изменение на Решение 2011/734/ЕС от 12 юли 2011, отправено към Гърция с оглед засилване и задълбочаване на фискалния надзор и за отправяне на предизвестие към Гърция за предприемане на считаните за необходими мерки за коригирането на положението на прекомерен дефицит.

Както споменах в самото начало, предвижданата трансформация на публичния сектор в Гърция ми напомни за литературен текст, впечатлил ме не толкова като читател, колкото като юрист. Във въпросния разказ се описваше съдбата на човек, извършил нарушение на установените правила. Следваше да бъде наказан. След задълбочено обсъждане и анализ наказващите определиха, че – първо, нарушението не е много тежко и е достатъчно да бъде санкционирано с глоба. И второ – поради малкото, което притежаваше нарушителят, съдебните постановиха да му бъдат взети копчетата (защото това беше единственото, което би могло да се използва и защото наказанието не изглеждаше особено тежко). До края на дните си провинилият се прекара живота си в държане на панталона си (вероятно за да не изгуби последното, което му беше останало – достойнството).

Избраният казус със ситуацията в Гърция всъщност е пореден повод да бъде поставена на обсъждане темата за размера на публичния сектор и в частност – на публичната собственост. Тема, активно присъстваща в политическото, нормативното и научното ежедневие от първата половина на XX век до днес. Проблематика, реализираща се чрез два основни подхода – *национализация* и *приватизация*.

През годините общественото управление преминава през множество динамични промени, диктувани от икономически, политически и социални фактори, дали отпечатък върху правната регулация, а от там – и върху публичния сектор и неговата администрация.

Формиралата се през 20те години на XX век в академичните среди идея за “преориентация от вярата в индивидуалната отговорност, ненамесата на държавата в икономиката и децентрализираната и ограничена държавна власт към вярата в социалната отговорност и централизираната и силна държавна власт”² постепенно става част от политическата реалност. За да бъде тази идея факт, е необходимо държавата да има ресурс, включително и собственост.

Идеята за социалната държава не е продукт на обществото от XX в. след Христа. В Римската империя това е не само идея, а част от реализирана управленска философия³, в резултат на която всеки римски гражданин ежедневно има право на определено количество зърно, вино, зехтин, както и правото всеки месец да получава по един билет за цирк и един билет за театър. Като при това римските граждани не дължат данъци. Както след 20-тина века по-късно прекрасно ще го формулира Молиер обаче, “Когато някой получи пари, без да ги е изработил, то някой, който ги е изработил, не ги е получил”. През 60-те години на XX в. икономистите изследват проблемите на пазарните провали и защитават разбирането, че държавните програми биха могли да доведат до т. нар. “Паретово подобрене”, при което нечие благосъстояние може да бъде подобро, без да се промени благосъстоянието на другите; при невъзможност това факирско⁴ предложение да се случи, теорията прехвърля вината или на бюрокрацията, или на политически спънки⁵.

² Фридман, М., Роуз Фридман “Свободата на избора”, София, 1997, стр. 149

³ Panem et circenses (лат. - хляб и зрелище)

⁴ факир – на турски, от където навлиза и в българския език, думата означава “беден човек”; в българския език обаче думата е с променено значение – “човек, който прави фокуси, чудеса; фокусник” (Гълковен речник на българския език – МАГ’77 – 1997 г.); в текста думата е употребена и в двете си значения;

⁵ Стилци, Дж. – цит. съч., стр. 94

Социалната държава в Европа, продукт на втората половина от XX в. и първото десетилетие на XXI в., довежда получаването на изработено от друг и неполучаването на това, което си заработил, до измерения, които излизат извън рамките на общественения договор, а много често и извън границата на здравия разум и елементарната практичност. Тази политическа готовност за споделяне на богатата, без да се отчете готовността на производителя на богатата да ги споделя, всъщност допринесе до стимулиране на големи групи от хора “да гласуват с краката си, като се преселят на друго място”, както находчиво определя процеса Фридман⁶.

Преразпределението и политическото стимулиране на определени групи и дейности държавата би могла да реализира при наличието на две кумулативно съществуващи предпоставки: реализирани данъчни приходи и управление на реално притежавана собственост. Под каква форма и в какъв размер държавата ще притежава собственост, е въпрос на конкретни преценка и избор. След Втората световна война в Източна Европа се реализира национализацията, която няма еквивалент в съвременната история. Национализацията се извършва обаче и в страните, сочени за еталон на демокрацията и защита правото на собственост. Западна Германия използва множество властови ресурси и механизми, за да се възстанови в първите следвоенни години. И до днес Deutsche Bahn (немските държавни железници) са 100 % собственост на Федерална република Германия, въпреки декларираните през последните години заявки за приватизация на част от дяловете. Великобритания през 50-те години национализира секторите въглища и стомана. Франция провежда политика на национализация през 50те и 80 те години на XX в. Позовавайки се на Стиглиц, “дори в държави като САЩ, в които публичният сектор е значително по-малък от този в Европа, Конституцията на САЩ наговарва федералното правителство с отговорността за пощенските услуги и отпечатването на пари; пощите на САЩ имат монопол върху първокласните пощенски доставки”⁷.

В наши дни гражданите и бизнесът искат да плащат по-малки данъци, но същевременно желанието им за увеличаване на услугите, предлагани от администрацията, както и покачване на тяхното качество, значително нараства. С годишните правителството става отговорно за много повече дейности и резултати. Реално инструментариумът на ефикасността се разгръща в много по-амбициозна мисия, чиито елементи са все по-обвързани помежду си с връзки между правителствените агенции, юрисдикциите, частния сектор, неправителствените организации и самите граждани – среда, която е все по-малко толерантна към харченето на обществени пари за всякакви цели и същевременно среда, която по-скоро изисква, а не очаква правителството да е в ролята на удовлетворяващ.

В края на XX и началото на XXI век активно се лансира идеята, че стъпвайки на философията на ефикасността⁸, администрацията попада все по-често под ударите на обвинението за неефективност⁹. Налага се разбирането, че ползите от обществото ще

⁶ Фридман – цит. съч., стр. 56

⁷ Стиглиц, Дж. “Икономика на държавния сектор” – Университетско издателство “Стопанство”, 1996, стр. 28

⁸ ефикасност : «управление, което поддържа добро съотношение между използваните ресурси и получените резултати» – Стратегия за модернизация на държавната администрация”, приета с Решение № 671 на Министерски съвет от 24.09.2003 г. – www.mdaar.government.bg

⁹ ефективност : «управление, което гарантира успешното постигане на стратегическите цели и решаване проблемите на обществото” – Стратегия за модернизация на държавната администрация”, приета с Решение № 671 на Министерски съвет от 24.09.2003 г – www.mdaar.government.bg

са повече, ако значителна част от функциите и дейностите, реализирани от администрацията, бъдат предоставени на частния сектор. Част от авторите определят тези процеси като *оптимизация на функциите на органите на изпълнителната власт*.¹⁰, като под това се разбира и предоставянето на частни лица на отделни функции, реализирани от публичните власти. В немското административно право държавното управление се разделя на *непосредствено* и *опосредствено*, като при непосредственото държавно управление държавата реализира своите функции чрез държавните органи и учреждения¹¹, докато при опосредственото държавата реализира своите функции чрез други субекти: юридически лица на публичното право (корпорации, учреждения, фондове) и субекти на гражданското право (юридически и физически лица)¹².

В този контекст изследването на проблематиката за приватизационните процеси в България и размерът на собственост, които държавата и общините следва да запазят за себе си, е изключително важен. Необяснимо защо обаче – трайно negliжиран. В края на 40-те години конституционният ред утвърждава в българското общество липсата на политически права и липсата на частна и общинска собственост. Конституцията от 1991 г. възстановява ситуацията в установения за съвременните общества порядък – наличие на политически права, наличие на частна собственост и наличие на общинска собственост (т.е. и на реално местно самоуправление). Основният закон изисква статутът на видовете собственост и способите за управление и разпореждане да бъдат уредени със специални закони. През 1996 г. Народното събрание приема Законът за държавната собственост и Законът за общинската собственост.

Формите, които Законът за държавна собственост¹³ определя като възможност за съществуване на държавната собственост, са публична (включително изключителна държавна собственост) и частна. Много често държавата реализира дейността си чрез публични предприятия. Идентично са регулирани отношенията и при общинската собственост.¹⁴ Националната ни правна доктрина още в самото начало на 90-те години на XX в. националната ни правна доктрина обръща внимание, че публичният сектор е съществен и участва реално в гражданския оборот в страните с действаща пазарна икономика. Това може да става както директно, така и под формата на държавни предприятия: “няма правна система, която да не познава държавното предприятие като организационна форма за извършване на стопанска дейност. Най-малка тежест в националните икономики имат държавните предприятия по англо-американската правна система, особено в САЩ. Развитите европейски страни обаче имат държавен сектор в икономиката, който най-често обхваща отрасли като военната промишленост, транспорта, енергетиката, съобщенията и някои други”¹⁵. През 90-те години Конституционният съд подчерта, че “управлението на публичната държавна собственост е свързано с властническите правомощия на държавата и удовлетворяването на обществените интереси, поради което режимът е конституционно обвързан само с разпоредбата на

¹⁰ Васильева, А.Ф. – «Делегирование государственных функций субъектом частного права», сп. «Правоведение», бр. 2/ 2008 г., издателство юридическо факултета «С.-Петербургского государственного университета», стр. 65

¹¹ Peine F. – J. Allgemeines Verwaltungsrecht. 8. Aufl. C. F. Müller, 2006. Rn 64 – 79, цитат чрез Васильева, А.Ф. – цит. съч.

¹² Maurar H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 16. Aufl. München, 2006. § 23. Rn.1; Peine F. – J. Allgemeines Verwaltungsrecht ; Rn. 80 – 100, Мицкевич, Л. А. „Основы административного права Германии, Красноярск, 2002, С. 43, цитат чрез Васильева, А.Ф. – цит. съч.

¹³ Закон за държавната собственост – обн. ДВ бр. 44/ 96 г., посл. изм. и доп. бр. 47/ 2011 г.

¹⁴ Закон за общинската собственост, обн. ДВ бр. 44/ 96 г., посл. изм. ДВ бр. 19/ 2011 г.

¹⁵ Герджиков, О. «Търговско право», том I, стр. 201

чл. 18, ал. 5 от Конституцията ...¹⁶. Към настоящия момент правителството не е дефинирало ясна визия по тази проблематика.

Въпреки важноста на поставената проблематика, към настоящия момент националното правителство няма яснота нито за размера на съществуващия публичен сектор – по-конкретно за размера на публичната собственост, нито за размера, който същият следва да обхваща през следващите десет, петнайсет или двайсет години. От SWOT анализ на управлението на държавната собственост, представен на правителствения сайт¹⁷ във връзка с работни документи при изработването на Национална програма за развитие: България 2020, не биха могли да бъдат изведени нито конкретни проблеми, нито конкретни решения, които да са адекватни на ранга на документа.

Настоящия формат на текста предполага по-скоро фокусиране върху конкретни проблеми, което да стане основа за по-задълбочено изследване в бъдещи материали. Би могло да се обобщи, че докато в средата на XX век се наблюдават процеси на национализация, то през 70-те година теорията на Новия публичен мениджмънт извежда, а през 80-те години политиката привежда в действие пазарът на права на публична собственост и активи. Основният аргумент, подкрепящ подобни решения, е убеждението, че конкуренцията е стимул, водещ до реализирането на по-добри постижения. Това безспорно е така. Същевременно обаче раздържавяването води много често до повишаване на безработицата (в източната част на Германия процентът на безработица е над десет на сто, ниво, достигнато в самото начало на 90-те, когато започва динамичната приватизация; този процент се поддържа до днес и бележи спадове рядко и за кратки периоди от време). В не малка част от случаите приватизацията води до намаляване на предоставяни услуги поради нерентабилност за частния доставчик, а приватизацията на някои сектори би могло да представлява заплаха за националната сигурност, което в крайна сметка е заплаха за обезпечаването на обществения интерес. И би могла да доведе държавата до ситуация, в която сама да се е отказала от копчетата си.

¹⁶ Решение на КС № 30/ 1998г. по к.д. 23/ 98, обн. ДВ 137/ 98 г.

¹⁷ <http://www.strategy.bg>, последно посетен на 20.02.2012 г.