

АНАТОМИЯ НА ПРЕХОДА

**(Стопанската политика в България от 1989 до 2004 г. през погледа на Института
за пазарна икономика)**

Георги Ангелов

Лъчезар Богданов

Мартин Димитров

Асенка Христова

Владислав Сланчев

Красен Станчев

Георги Стоев

Димитър Чобанов

Увод

От 1993 Институтът за пазарна икономика се занимава с наблюдение на стопанските реформи страна и се стреми да тълкува свързаните с тях развития от гледната точка на пазарната икономика и разгръщането на стопанската свобода.

Предлагана днес на вниманието на българския читател книга е един вид обобщение на този опит.

С малки изключения текстове на отделните автори видяха за първи път бял свят във вестник *Капитал*, където бяха публикувани в рубриката “Анатомия на прехода периода” от 10 ноември 2003 до 10 януари 2004 г.

Настоящото издание запазва автентичната форма на текстовете с незначителни редакции, изисквани от книжния характер на четивото. Кръстница на книгата (а и на рубриката във вестника) е Асенка Христова.

Замисълът е следният: от осмислянето на настоящето, на реформите през 2003 да се върнем към началото – 1989 (а понякога и към по-ранни феномени), за да проследим изминатия път към сегашното състояние. Направили сме опит да оценим и политиката и основанията, на които се е правил един или друг избор. За да улесним размисъла за бъдещето, направихме и преглед на представянето на България в един от най-популярния и добре разработени индекси на стопанската свобода.

Красен Станчев
26 февруари 2004 г.

България – състояние и перспективи в края на 2004

Георги Ангелов,

През ноември 2003 не навършиха четиринадесет години от началото на прехода от тоталитаризъм и социалистическа планова икономика към свободно общество и пазарна икономика. Малко преди това изтекоха и 800-те дни, в които трябваше да се реализират обещанията на настоящия премиер. Тези два юбилея и необходимостта да се мисли за онова, което предстои са поводът да започнем “анатомията на прехода” отзад напред - с настоящото състояние на страната. Как се стигна до това състояние и какви са поуките от случилото – това е предмет на следващите части от тази книга.

Обща икономическа среда

Според очакванията през 2003 година брутният вътрешен продукт на човек от населението в България ще достигне около 98% от нивото през 1989 година. В момента, обаче, заради високото данъчно облагане и силното регулиране на бизнеса, съществува и неформална икономика в размер на около 36% от БВП.¹ Прибавяйки и тази част от икономиката към сметката, се получава, че БВП на човек от населението през 2003 година надхвърля с около една трета нивото от 1989 година. Разбира се, тъй като нивото от 1989 година не е било особено високо, налице е рязък спад през 1990-1993, а през средата на 1990-те има допълнително “свиване” на икономиката, възстановяването на пред-реформените равнища отнема много време и сегашното ниво е все още много по-ниско от това на развитите страни.

Икономическият растеж е умерен (около 4,1% средно за последните шест години). Това се дължи на относително бързото развитие на частния сектор, който произвежда все по-голяма част от добавената стойност (72,7% през 2002 година) и на стагнацията на държавния сектор. Заради високото данъчно облагане, регулирането на бизнеса, държавния монопол в цели отрасли, субсидиите за губещи предприятия, протекционизмът и неработещата съдебна система и проблемите при защитата на собствеността и правата, обаче, частният сектор не може да достигне пълния потенциал на развитието си.

Инфлацията (измерена през индекса на потребителските цени) е умерена – средно около 5% годишно за последните шест години. Това е резултат от действието на системата на валутен борд и на автоматичния й монетарен механизъм, който преодолява проблемите на дискреционната парична политика, така ясно усетени през първата половина на 90-те години. В резултат на това индивидуалното и бизнес планирането се улеснява, а инфлационният данък и транзакционните разходи, породени от инфлацията, намаляват.

Инвестициите като абсолютна сума и като дял от БВП нарастват устойчиво, достигайки 21% от БВП през първото полугодие на 2003 година. Разбира се, имайки предвид колко по-ниско е отношението капитал/труд в България в сравнение с развитите страни, има възможности за значително увеличение на инвестициите (местни и чужди) при положение, че се подобри бизнес климатът в страната. Потокът на чужди капитали към страната е значително по-променлив (между 3 и 8,8% от БВП), влияейки се досега най-силно от скоростта на приватизацията.

През 2003 година държавният и държавногарантираният дълг продължи да спада като процент от БВП и достигна 50%. Това основно се дължи на нарастването на БВП и на спада на обменния курс между долара и еврото (респективно лева). От друга страна, продължава практиката да се получават от Международния валутен фонд (МВФ) и Световната банка (СБ)

¹ Виж: Friedrich Schneiderp Size And Measurement Of The Informal Economy In 110 Countries Around The World, World Bank Doing Business project, July 2002; The ‘Shadow’ Economy in Bulgaria, Cornell University, Harvard University, Agency for Economic Analysis and Forecasting, and Institute for Market Economics, IME, Sofia, 2001, публикацията е достъпна на: http://www.ime-bg.org/pdf_docs/papers/shadow4.doc

кредити, от които реално няма никаква нужда. Кредитите от МВФ остават във фискалния резерв, а тези от СБ се отпускат за дейности, за които правителството има бюджет и така или иначе трябва да извърши.

Фискалният резерв в края на 2003 г. достигна 4,3 милиарда лева. Огромният размер на тези средства създава все по-силни стимули и изкушения за тяхното харчене. Някои политици вече правят планове как да се “инвестират” тези пари в най-различни държавни начинания със съмнителна ефективност и много рядко се чуват по-разумни предложения, като например тези средства да се върнат на данъкоплатците – чрез намаление на данъците или пряко чрез изпращане на чек на всеки данъкоплатец (така всеки данъкоплатец би получил средно около 1000 лева), или пък с тях да се изкупи държавен дълг (това би намалило плащанията по лихви в бюджета и би позволило намаление на данъците).

Приватизацията се извършва изключително бавно - от 2001 до 2003 година се приватизират средно по около 1% от активите измерени като дял от балансовата стойност на държавните активи към 1995 година. До момента са приватизирани около 82% от подлежащите на приватизация активи, което е около 54% от общите активи (които всъщност в голямата си част също подлежат на приватизиране). Не се случват и големите сделки – за БТК и Булгартабак, което показва непоследователност в правителствената икономическа политика и създава усещане за невъзможност за извършване на реформи.

Външната търговия продължава да нараства като за първото полугодие на 2003 търговският сектор (сумата от вноса и износа към БВП) достига 124,9%. Това е показател за нарастващо интегриране на местната икономика в световната, като българските производители увеличават продажбите си в чужбина, а чуждите производители увеличават продажбите си в страната. Това протича едновременно със специализирането на местната икономика в производствата, в които има сравнителни предимства (въпреки някои усилия на правителството да спре този процес, налагайки мита и забавяйки либерализацията на търговията на различни стоки).

Често в последните години правителството подхожда към икономиката като към бизнес организация и очевидно смята, че трябва да действа активно, за да подкрепи икономическото развитие. Резултатът от активността обаче се обобщава в две неща – повече разходи (поради което не могат да се намалят данъците) и подпомагане на отрасли и компании, на които вероятно вече им е дошло времето да загинат или да се реструктурират основно.

Някои активни мерки за “подкрепа” на “бизнеса”

Получател	Разходи в млн. лв.
Балканкар Холдинг	4,2
Насърчителна Банка	9,9
България Еър	30
Варненска корабостроителница	35,5
Държавен фонд за рискови инвестиции	100
Фонд “Тютюн”	131 (за 2003 г.)
ДФ “Земеделие”	150 (за 2003 г.)
БДЖ	около 140

Данъчно бреме

Има няколко начина за изчисление на данъчното бреме, акцентиращи върху различни черти на данъците – фактическо изземване на доход от тези, които го създават; пределно изземване на доход и съответно влияние върху стимулите за инвестиции, предприемчивост, поемане на риск и труд; разпределение на отнемането на доход сред различни групи от населението.

През последните няколко години данъчните приходи в бюджета (преки и косвени данъци и осигуровки) са над 30% от brutния вътрешен продукт (БВП) и около 34% от brutната добавена стойност (БДС). Тъй като повечето от т.нар. неданъчни приходи в бюджета са форма на принудително отнемане на доход от тези, които добавят стойност, то общите разходи на правителството също са показател за данъчно бреме, а тези разходи в консолидирания държавен бюджет са около 40% от БВП и около 45% от БДС. Така изводът е, че държавата отнема над 40% от добавената стойност от тези, които я създават.

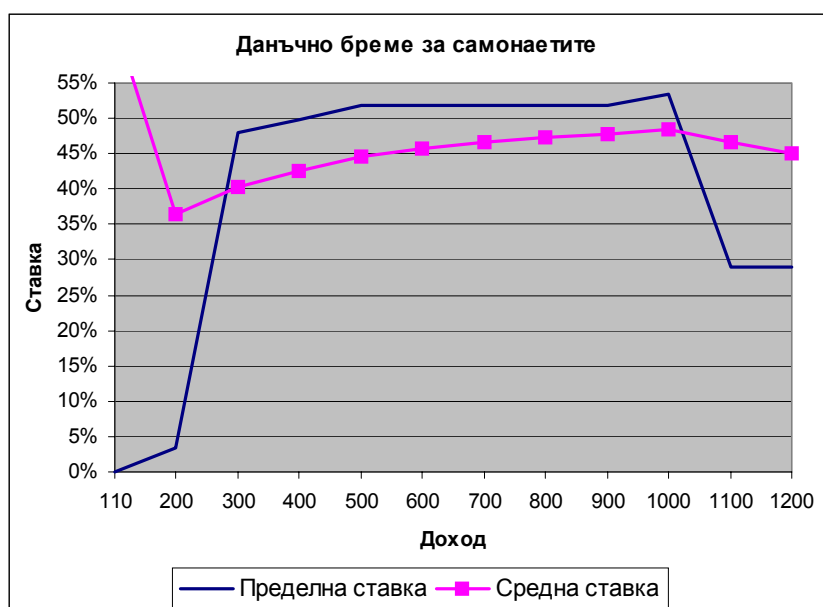
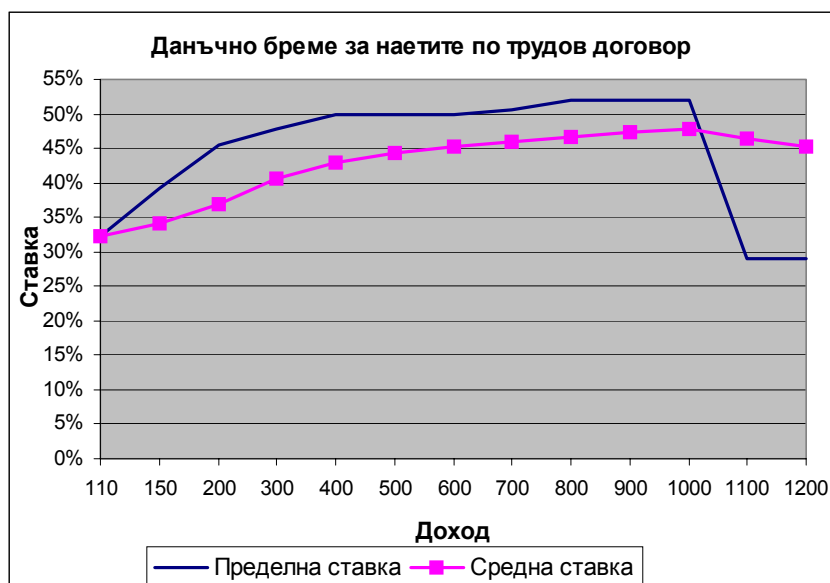
Данъчната ставка, с която се облагат печалбите на фирмите, е 23,5% (и може би ще бъде намалена на 22% през 2004 година). Тази ставка е около средната за кандидатките за Европейския съюз, но остава доста висока за страна като България, която се стреми към бързо икономическо развитие. В този смисъл сравнението би трябвало да бъде със страни, привлекли много чужди инвестиции и постигнали много висок икономически растеж като Ирландия, където данъчната ставка беше 10% (а сега е увеличена на 12,5%) и Хонг Конг (сега 17,5%, а до скоро – 16%). Данъчната ставка в Унгария е 18%, а правителствата на Полша и Словакия наскоро обявиха, че планират намаление на корпоративния данък до 19%.

Докато по данъка върху печалбата има плосък данък, което прави изчислението на данъчното бреме сравнително лесно, данъците, с които се облагат доходите на физическите лица, са различни според размера и формата на доходите. Например, наетите по трудов договор дължат 42,7% осигуровки върху доходи до 1000 лева месечно ($\frac{1}{4}$ от тях се внасят от служителя и $\frac{3}{4}$ от работодателя). За самонаетите задължителният размер на осигуровката е 35% върху доход най-малко 200 лева и най-много 1000 лева. След внасянето на осигуровките върху остатъка се заплаща данък според това къде попада доходът в етажите на данъчната скала.

Средната данъчна ставка (платените данъци и осигуровки разделени на разходите за труд на работодателя) е най-висока при доход от 1000 лева – тя е около 48% и за наети по трудов договор и за самонаетите (при самонаетите с доход от 110 до 200 лева данъкът е по-висок заради задължението да се начисляват осигуровки поне върху 200 лева). Ако разгледаме един човек с доход от 1000 лева, около 480 лева от тези средства би трябвало да отидат в бюджета като преки данъци. Тези изчисления показват, че данъчното облагане не е еднакво при хората с различни доходи, като най-висока е тежестта върху малкия и средния бизнес, средната класа, мениджърите и като цяло хората с по-високо образование и умения. С други думи най-тежко се облагат тези, на чиито усилия се крепи просперитетът на всички в страната. Това, обаче, не означава, че хората с ниски доходи биват облагани с много ниски данъци – те плащат между 33% и 41% от дохода си пряко като данъци (в сметката не включваме косвените данъци, които са включени в цената на всяка стока).

Друг важен показател е пределната ставка, която измерва колко от допълнително произведеният доход отива в бюджета. Тази ставка е най-висока за доходи между 400 и 1000 лева (около 50%). Например, ако един човек, който има доход от 650 лева, започне да работи повече и доходът му се увеличи със 100 лева, той трябва да плати като преки данъци 52 лева от тези допълнително изкарани 100 лева. Очевидно, много от предприемчивите хора, са обложени с определен данък, който силно намалява стимулите им да работят, да произвеждат, да поемат риск, да останат в страната и да не укриват данъци.

При подходящите данъци отново е подходящо сравнение със страни, постигнали много висок икономически растеж – Хонг Конг, Сингапур, Естония (с максимална пределна данъчна ставка от 17%, 26% и 25% съответно). Забелязва се, че дори най-ниските данъчни ставки в България са по-високи от най-високите данъчни ставки в тези три страни. Въпреки това, не се предприемат стъпки към сериозно намаление на данъците и осигуровките (като се изключи намалението на пределната ставка по данъка върху доходите през 2001 година).



Държавни разходи и преразпределение

Разходите в консолидирания държавен бюджет се запазват около и над 40% от БВП през последните няколко години (и най-вероятно ще нараснат през 2003, ако се съди по досегашната политика фискалният излишък да се похарчва в края на годината). Чистото преразпределение (субсидии и социални разходи) е около 6 милиарда лева (43% от общите разходи). Като се има предвид, че в България хората, които произвеждат и добавят стойност са около 2 милиона, се оказва, че всеки от тях годишно плаща по около 3000 лева, които се трансферират към останалите почти 6 милиона души. Така $\frac{3}{4}$ от населението бива издържано от останалата $\frac{1}{4}$. Очевидно при това положение нито произвеждащите, нито останалите биха могли да имат високи доходи.

Разходите за заплати, осигуровки и издръжка на заетите в бюджетния сектор възлизат на почти 4 милиарда лева, а разходите за дълготрайни активи са 1,3 милиарда лева. Очевидно е, че тези разходи са прекалено раздути – така например, заетите в бюджетния сектор са 440 хиляди души (и нарастват), което за страна с население под 8 милиона души е прекалено много.

Консолидиран държавен бюджет, 2003

Разходи	13 636.6	100%
Общо нелихвени разходи	12 796.3	94%
Текущи нелихвени разходи	11 360.4	83%
Заплати и стипендии	1 459.4	11%
Осигурителни вноски	511.3	4%
Издръжка	1 986.6	15%
Отбрана и сигурност	1 457.0	11%
Субсидии	719.7	5%
Социални разходи	5 226.4	38%
Дълготрайни активи	1 229.8	9%
Резерв за непредвидени разходи	206.1	2%
Лихви	840.3	6%
Дефицит / Превिшение	-262.8	-2%

Разглеждайки разходите в бюджета по функции се забелязва, че във всяка област има големи възможности за оптимизиране това, което се харчи. В образованието и здравеопазването реформите все още предстоят, поради което разходите за тези сфери са прекалено високи и растат постоянно. По програмите на министерството на труда се използват прекалено много пари, въпреки че се твърди, че безработицата и бедността спадат. Отпускат се субсидии за губещи предприятия и дейности, което в една пазарна икономика не би трябвало да се допуска – след като повечето хора са изложени на правилата на пазара, не е справедливо някои хора (държавни чиновници, учители, лекари, земеделци или железничари например) да бъдат защитени тях.

При воля за реформи и намаление на разходите в бюджета би могло да се постигне значително намаление на данъчните ставки. Така например, в проекта за бюджет, изготвен от Института за пазарна икономика е заложено намаление на данъка върху печалбата от 23,5% на 10%, намаление на подоходния данък на 10% за всички, намаление на осигуровките от 42,7% на 16,7%. (виж проекта по-долу).

КОНСОЛИДИРАН ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ за 2004 г.		
проекти на Министерството на финансите и Института за пазарна икономика		
	МФ	ИПИ
Приходи/БВП	37.57%	28.99%
Разходи/БВП	38.30%	28.99%
Дефицит/БВП	-0.73%	0.00%
Приходи (милиони левове)		
Общо приходи	14 221.70	10 974.30
Данъчни приходи	11 530.00	8 282.70
<i>Преки данъци</i>	6 127.20	2 546.70
<i>Косвени данъци</i>	5 063.90	5 397.10
Други данъци	338.9	338.9
Неданъчни приходи	2 228.80	2 228.80
Помощи	462.9	462.9
Разходи (милиони левове)		
Лимит за разходите	14 499.30	10 974.30
Общо ангажменти за разходи	14 074.20	10 974.30
Общо нелихвени разходи	13 179.60	10 279.70
Текущи нелихвени разходи	11 232.70	8 853.50
Заплати и стипендии	1 542.00	1 109.40

Осигурителни вноски	548.7	214.3
Издръжка	1 886.10	1 433.40
Отбрана и сигурност	1 452.60	1 302.60
Субсидии	384.2	0
Социално осигуряване и грижи	5 419.00	4 793.80
Дълготрайни активи	1 350.50	879.8
Резерв за непредвидени разходи	596.4	546.4
Лихви	894.6	694.6
Резерв за преразпредел. на 2-ри етап	425.1	0
Дефицит (Превਿશનિ)	-277.6	0

Регулиране на икономиката

Важен показател за регулирането на икономиката е ролята на контролираните от правителството цени. В България има такива са електричество, топлоенергия, цигари, лекарства, природна газ, водоснабдяване, телефонни и пощенски услуги. Тези цени съставляват 21% от кошницата на продаваните стоки, т.е. правителството влияе директно на повече от 1/5 от цените в икономиката. Чрез това влияние правителството изкривява пазарните сигнали, насочвайки ресурсите в погрешни инвестиции, което забавя икономическото развитие.

Много от отраслите в страната са силно регулирани, с високи бариери за навлизане или излизане или дори с пълен монопол за едно предприятие. Конкретни примери за това са енергетиката, вносът и търговията с природна газ, транспорта (БДЖ, летищата, пристанищата, магистралите), до голяма степен телекомуникациите, горският сектор на селското стопанство. Всеки един от тези отрасли има влияние върху всички останали отрасли в икономиката и липсата на конкуренция в тях води не само до негативни ефекти за развитието на конкретния отрасъл, но и до силно негативни ефекти за икономиката като цяло.

Започването на бизнес в България е бавно и скъпо начинание заради множеството процедури и изисквания и заради задължението за получаване на лицензи, разрешения, одобрения и други форми на предварителен контрол върху бизнеса. За извършване на всичките процедури (които са поне десет на брой) по регистрирането на нов бизнес е нужен около един месец и минимум 260 лева за едноличен търговец, 465 лева за събирателно дружество, 600 лева за дружество с ограничена отговорност и над 2000 лева за акционерно дружество. Така регистрацията в България отнема десетки пъти повече време и усилия и струва между 6 и 50 пъти по-скъпо отколкото например в Нова Зеландия (където има две процедури, които се извършват по интернет, факс и по пощата и струват 40 лева).

В България има около 360 лицензионни режима, по данни от последното преброяване през 2002 година. Огромната част от тях са безсмислени, не отговарят на изискванията на новия *Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност* или са определени за премахване или опростяване от самото правителство. Въпреки това, тези режими не само продължават да съществуват, но постоянно се приемат и нови, което не подобрява средата за бизнес, затруднява навлизането на нови компании в бизнеса и създава стимули за корупция.

Регулирането на пазара на труда е друг вид регулация, която пречи на развитието на икономиката и на повишаването на благосъстоянието. Според данни от Световната банка общото ниво на регулиране на труда в България е по-високо от средното ниво в страните от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. Гъвкавостта на пазара на труда е значително по-ниска от Хонг Конг (страната с най-гъвкави трудови пазари) и Чехия (централноевропейската страна с най-гъвкави трудови пазари). Една от последните регулации на пазара на труда е въвеждането на регистрация на трудовите договори в НОИ и минимални осигурителни прагове. В резултат в краткосрочен план има малко повече приходи в бюджета, но пазарът на труда става още по-негъвкав, от което страдат най-много хората с най-ниска производителност и доходи. При въвеждането на тези мерки беше обещано, че при успешен

резултат ще бъдат намалени осигурителните вноски. Засега няма индикации, че осигурителните вноски ще бъдат намалени, което логически води до извода, че мерките са били неуспешни (и че правителството не изпълнява обещанията си).

Къде се намира България сред останалите бивши социалистически страни

Сред десетте бивши социалистически страни, които в момента са кандидатки за членство в Европейския съюз, България е на девето място по БВП на човек от населението като само Румъния е след нея. БВП на човек от населението в България е около 4 пъти по-нисък от средния в Европейския съюз, около 3 пъти по-нисък от Словения, около 2 пъти по-нисък от Словакия и Унгария. Тези цифри говорят сами за себе си, показвайки, че по-бавните реформи в България (а и в Румъния) имат за резултат по-бавно икономическо развитие. В този смисъл тезата, че бавните реформи намаляват “социалната цена на прехода” не издържа проверката на фактите. Единственото, което намалява заради бавните реформи е жизненият стандарт.

БВП на човек от населението (средно за ЕС = 100)		
Страна	2002	2003
Словения	73.9	75.2
Чехия	59.9	60.8
Унгария	56.7	58.8
Словакия	47.3	48.7
Естония	41.8	43.7
Литва	39.1	40.7
Полша	39.4	39.8
Латвия	35.3	37.8
България	24.8	26.7
Румъния	24.6	25.6

Източник: Eurostat

Икономическа свобода

В индекса на икономическата свобода, който институтът Фрейзър изготвя ежегодно, са включени 14 от бившите социалистически страни в Европа. Сред тези 14 страни България е на 11 място, като след нея са само Русия, Румъния и Украйна. В общата класация България е на 103 място от 123 страни в света. Авторите на индекса, професорите Гуортни и Лоусън, са установили, че устойчиво увеличение на икономическата свобода с 1 пункт увеличава дългосрочния икономически растеж с 1 - 1,5%. С други думи, по-слабото представяне на България икономически се обяснява с това, че икономическата свобода в България е по-малко отколкото в повечето от останалите бивши социалистически страни.

Икономическа свобода		
Страна	Оценка	Класиране
Естония	7.5	16
Унгария	7.0	35
Чехия	6.9	39
Латвия	6.6	51
Литва	6.2	69
Словения	6.1	73
Хърватия	6.0	77

Полша	6.0	77
Словакия	6.0	77
Албания	5.6	91
България	5.3	103
Русия	5.0	112
Румъния	4.7	116
Украйна	4.6	117

Източник: Fraser Institute, 2003

Кога доходите в България ще достигнат нивата в Европейския съюз

Има три основни сценария за икономическото развитие на България, които зависят от това каква икономическа политика провежда правителството:

Оптимистичен сценарий

При този сценарий икономическите реформи се извършват много бързо; поддържа се макроикономическата стабилност и се запазва валутният борд; съдебната система се реформира; приватизацията, дерегулирането и либерализацията се довършват в следващите няколко години; данъчното бреме се намалява значително; регулативната рамка и лицензирането се облекчават; субсидиите и протекционистичните мерки се премахват; пенсионната, образователната и здравната системи се реформират, а другите бюджетни разходи се оптимизират; бизнес средата се подобрява. При този сценарий, в резултат на бързите про-пазарни реформи средният годишен растеж на икономиката в следващите две до три десетилетия би бил около 7 процента и БВП на човек от населението в България ще достигне средното равнище на ЕС за 20 – 25 години.

Песимистичен сценарий

Икономическите реформи са много бавни и се прекъсват и ревизират понякога. Разходопокривната пенсионна система създава дефицити; нереформираната болнична и здравна система се нуждаят от повече средства; държавните разходи нарастват. Като резултат дефицитът в бюджета расте, данъците се увеличават и валутният борд се отменя. Реформата в съдебната система е бавна, а законите се променят твърде често, създавайки несигурност за бизнес планирането; приватизацията, дерегулирането и либерализацията не са завършени; регулативното бреме нараства; субсидиите и протекционистичните мерки са увеличени; привилегированото третиране на някои сектори изкривява ефективното разпределение на ресурсите. В резултат икономическият растеж в следващите десетилетия ще бъде бавен и неравномерен – между 0 и 3%, а БВП на човек от населението няма да достигне средното ниво на ЕС в рамките на този век.

Базов сценарий

Този сценарий съвместява отделни моменти от оптимистичния и от песимистичния сценарий. Икономическите реформи напредват по-бавно от възможното и макроикономическата стабилност като цяло е запазена. Инвестициите в икономиката (включително чуждите инвестиции) остават на сегашното ниво или нарастват бавно като процент от БВП. Приватизацията е бавна, а бюджетът има малък до умерен дефицит. Регулативното бреме не намалява и данъците не са понижени значително. Някои от субсидиите и протекционистичните мерки остават (особено в земеделието); някои от бюджетните разходи са оптимизирани, някои – не. При този сценарий икономическият растеж е умерен с темпове на растеж равни на тези през последните няколко години – средно около 4%. В тази ситуация БВП на човек от населението ще достигне средното ниво в ЕС след половин век до 65 години.

Изводът е, че отговорът на въпроса кога доходите в България ще достигнат нивата в ЕС зависи основно от това какво прави българското правителство по отношение на реформите. Ако

реформите са бавни и икономическото развитие ще е бавно. Ако реформите са бързи, обаче, икономическото развитие би могло да бъде значително по-бързо.

Изборът на политическия модел: ролята на конституцията, правата на собственост и институциите

Красен Станчев

След като Георги Ангелов показва къде се намира стопанската политика на България през 2003 г., сега ще се върнем към началото на реформите

Като възможности за благополучие страната е по-близо до Румъния отколкото до Словения, две други страни от Балканите. През 1989 целият Източен блок, т.е. днешните “страни в преход” без тогавашна Югославия, тръгва от приблизително едно и също състояние. Днес разликите в доходи, производителност и инвестиции са съществени. Преходът се оказва с еднаква отправна точка, но с различен резултат. Той зависи от избора, който обществото и неговите водачи правят.

Незавидното (в сравнение с Словения, Чехия, Унгария, Словакия и т.н.) днешно състояние на България се състои, твърдим ние, в по-ниската степен на свобода, по-силното желание за преразпределяне през държавната бюрокрация и съответно – по-високите явни и скрити данъци. Тук правим опит да покажем какви ключови решения от началото и средата на 90-те години предопределиха това развитие.

Преход към какво?

Фабулата на прехода - път от едно място към друго, ново - е по-скоро теоретична, отколкото реална. Житейски преходът често е завръщане към началото. В приказните сюжети това става благодарение на премедията на герой, който успява да преодолее опасностите, да се пребори с разбойниците и стигне до царските палати.

В политически и прагматичен смисъл това означава, че всяка обществена промяна, която не отчита интереса на консервативните групи, е обречена на провал. Това положение се потвърждава и исторически, и от текущите развития в страните от бившия Източен блок. Резултатът е намирането на политически равновесната точка: стопанска инерция в пазарна посока, поддържана от повторно възникващия частен сектор при почти повсеместно връщане на бившите комунистически партии. Резултатът е край на прехода. Разликата между отделните страни е в предисторията, затова и в конкретния облик на края. Връщането е към различни пред-преходни състояния.

Българският народ и избирател не оказва герой, който се настанява в царски палати. Българското състояние през по-голямата част 90-те години на 20 век е полудържавна икономика, слаб частен сектор във видимата част на икономиката, популистки партии (или партия) на власт и в опозиция, непрозрачност на отношенията на властта с бизнеса, плюс парцелирано общество, без интерес от равни стопански и правни възможности.

Като възстановяване на нещо познато, политическите идеи на днешното управление не стигат по-далеч от известните през 30-те години политически начала на "Gemeinnutz geht vor Eigennutz" и "Nahrungsfreiheit", както и вулгаризиран вариант на "soziale Marktwirtschaft" в стопанската политика. Международната обстановка обаче е различна от тази през 30-те години. Затова и “свободата на жизненото пространство”, и “първенството на обществените нужди над личните” са идеи, приложими само във вътрешно политически план. Първата - като осигуряване на свобода на действие и контрол на групи от привърженици и приятели на правителството. Втората – като обосноваване на преразпределителната роля на държавата, т.е. на правителството и неговата популистка политика.

Иначе преходът е “преминаване към нещо особено”, към вид нормалност, характерна за определен културен и стопански ареал. Този ареал често погрешно се отъждествява с ЕС, където по странен начин господстват същите идеи. Всъщност става дума просто за група от страни с представителна демокрация (като политическа система) и преобладаващо пазарно стопанство (като икономика).

По повод консенсуса в началото на прехода трябва да се каже ясно, че той не съдържаше нещо особено и не се основаваше на някаква екстравагантна, национално обособена и подробна концепция за бъдещето на страната. Това "нищо особено" бе противопоставено на миналото, съдържаше пет абстрактни и скучни, но важни принципа (парламентарна република, многопартийна система, пазарно стопанство, равни права за всички граждани на България и екологично законодателство), които бяха вписани в учредителната декларация на Съюза на демократичните сили (7 декември 1989) и станаха основа на критиката на и разграничаването от миналото (дори когато те се извършваха от бившите комунисти)². Синият цвят бе избран не защото вратовръзките на британските консерватори немските свободни демократи бяха по-често сини отколкото червени, а защото такъв бе цветът на знамената на ООН, Европейската Общност и НАТО. Макар НАТО да се тематизира година – година и половина по-късно.

1990: Кръглата маса, кризата на легитимността и първия дневен ред на стопанските реформи

Легитимността е вярата, че наличните институции, организации и личностите, заемащи значими обществени места, са най-подходящите. Когато няма такава вяра, легитимността е в криза. Дори когато вярата е изчерпана, институциите запазват своята легитимност, ако няма кой решително да оспори статуквото и да предложи алтернатива.

От средата на 90-те години до днес политическите наблюдатели на два пъти обявиха края на “споразуменията” (“модела”) от Кръглата маса.

Първият път това се случи след изборите от декември 1994 г. и след утвърждаването на кабинета на Жан Виденов (25 януари 1995). Тогава тази оценка бе завоалиран начин да се каже очевидното - че бившите комунисти са се върнали на власт чрез избори, че режимът им е вече правно легитимен и затова не са принудени да делят властта с когото и да било (както беше дотогава). Усилията, които социалистите на Виденов изразходваха за преименуване на самите себе си, за претълкуване на конституционни правомощия, за изнамирането на нови имена на общоизвестни стопански мероприятия (като грабеж, национализация и финансиране на конюнктурна политика чрез емисия на пари), показваха, че и те имат усещане за легитимационен вакуум. Всички управлявали след 1989 г. партии и коалиции имаха подобни проблеми.

Вторият път края на Кръглата маса настъпи след изборите от юни 2001 г. И дотогавашните локомотиви на реформите – демократите, и дотогавашните спирачи на реформите – социалистите, бяха пометени от центъра на политическия живот в България и пратени в мизансцена. Партиите, доминирали политическите прения в страната между декември 1989 и юни 2001, просто получиха от избирателите по два пъти по-малко мандати от националното движение. Не че политиката престана да се прави зад кулисите. Просто се знаеше по-малко какво стои зад тях отколкото беше известно и за БСП, и за СДС. Когато започна да се разбира, настъпи криза на легитимността и за движението.

В известен смисъл Кръглата маса не можа да свърши. Съгласията ѝ никога не бяха изложени писмено във вид политически споразумения, които да са известни на обществото договор между основните политически актьори.

² Справедливо е да се отбележи, че някои тогава видни представители на организациите – учредители на СДС бяха несъгласни с формулата “пазарно стопанство” и че към последните заседания на Кръглата маса (март 1990 г.) правителството на БКП/БСП предложи свое разбиране на формулата на СДС (което не бе разкрито нито пред членове и симпатизанти, нито пред избирателите).

На практика съгласието бе по въпроси, които не можеха да имат абстрактна форма: кой има право (е легитимен) да участва в политическия живот, как ще се осъществи прехода към новото статукво и как ще се въвежда пазарната икономика?

Синтетично изказани, отговорите на тези въпроси бяха следните.

- Най-легитимни са представителите на властта през 1989 и 1990 и тяхната опозиция, БКП/БСП и СДС.
- Новото статукво ще се формира по пътя на учредително законодателно събрание.
- Третият въпрос остана без отговор. Формулата на СДС “за пазарно стопанство” не бе ясно изказана преди изборите през 1991, 1994 и 1997, а едва в края-1997 и началото на като програма на правителството, по-сетне редактирана от МВФ.

Стопанските промени не бяха поискани или описани конкретно от никоя партия. Формулирани от експерти, събрани около президента Желев, едва в началото на 1991 г., тези промени получават временна подкрепа от второто издание на кръглата маса - коалиционното правителство. Всъщност съгласието за това правителство (от 3 януари 1991) е единственото писано политическо споразумение, публикувано в Държавен вестник. Продължителността на това споразумение - и на поддържаното от него правителство - е и времетраенето на последователно провеждане на първите стопанските реформи. То секна в средата на август същата година, когато, под натиска на професионалните съюзи на миньорите, правителството отпусна фискалната дисциплина.

Вероятно поради неспособността да изработи ясен отговор на третия въпрос и поради характера на отговорите на първите два, кръглата маса не можа да преодолее напълно кризата на легитимността от края на 1989 г. В бъдеще кризата непрекъснато ще се повтаря.

Политическия модел

Участието в политическия живот бе резултат на ритуал, на серия подразбиращи се допълнителни споразумения относно: а) кой да участва в Кръглата маса; б) кой от коя страна ще седи - от тази на "статуквото" или от тази на "промяната"; в) ще участват ли "турците" и как - сами или като част от някой.

“ДПС”

За външни политици и наблюдатели България бе "island of stability", "the best kept secret" на Балканите, защото тук няма война като в бивша Югославия.

Когато хвалеха българското преодоляване на “междуетническата омраза”, тези наблюдатели имат предвид, че мнозинството е "допуснало турците" в парламента и искат то да се гордее с това обстоятелство. Символът на стабилността за тях е участието на ДПС в политиката. Всъщност обаче ДПС се оказа в политиката поради, първо, нежеланието на тогава управляващите да допуснат 6 на сто от гласовете на избирателите да отидат за опозицията. Всъщност проблемът на страната, който поддържа политическата рента на ДПС през последните тринадесет години, е в това, че в рамките на самото мнозинство имаше само една сравнително голяма група хора, които смятаха, че “турците” не трябва да имат права като всички останали граждани.

Повечето водачи на СДС също бяха единодушни да не пуснат ДПС от своя край на кръглата маса, защото знаеха какво ще загубят като гласове на избиратели-българи. По-късно същото единство бе постигнато по чл. 11, ал. 4 от конституцията (предложен впрочем като законова забрана още през януари 1990, - предложение, направено тогава от Стефан Гайтанджиев и одобрено и от БКП, и от Мехи Доганов, тогава водач на Движението за права и свободи на турците и мюсюлманите в България). Още по-късно, в края на 1991 и през 1992 г. същите страхове и омраза от и спрямо турците ще създадат първите отрицателни настроения към

изборната победа на СДС и ще пречат на подписването на споразумение с ДПС. Коалицията между тях в парламента ще се окаже негласна и нестабилна.

Изключителната (тогава изглеждаща без перспективи за повторение) политическа роля на ДПС в 36-тото законодателно събрание и особено през 1993 и 1994 г. не намали, а напротив - засили отношението към тази партия като към горещ политически картоф. Но политическите умения на ДПС, конституцията и след това едно решение на конституционния съд доведоха тази партия до положението, след 2001 г., за втори път да управлява страната. При това с по-ясна, макар и не задължително по-подходяща, визия от основният си партньор в днешното правителство.

“Капиталистите”

През 1991, непредставени никъде като отделно тяло, "работодателите" или "предприемачите" започват трескаво да търсят своя форма на участие. До 1997 партиите, спечелили избори, са на власт за кратко и често се провалят.

След учредяването на българския трипартизъм (1991 г.) бизнесът и трудът са представени с различен успех в преговорите с правителството. В сравнение със синдикатите организациите на бизнеса (включително Търговско-промишлена палата и Българска стопанска камара) представят интересите на своите членове по-неумело. Координацията на интересите на частния сектор е трудна и до днес. Бизнесът сякаш няма изход, освен да премине към директно обвързване на народни представители и висши представители на държавната администрация. Честата смяна на правителства преди 1997 г., а и при нормализацията на мандатите след това, означава смяна и на клиентелата.

Представителността на синдикатите намалява бързо през 90-те години, особено след ускоряване на приватизацията в периода между 1996 и 2001 г. След 1993 г. социологическите изследвания никога не са отчитали повече от 8% (от населението) членство в професионални съюзи. Обхватът им в частния сектор (с над 60 на сто дял в заетостта) клони към нула. Дори и при най-щедри допускания днес синдикатите едва ли обединяват повече от 13-14% от работещите. Въпреки това политическата им тежест е несъразмерно по-значителна. Това е така най-вече поради: а) правата, които синдикатите получиха от “дясното” мнозинство при последните промени в кодекса на труда (2001 г.); б) популисткото лицемерие и реторика на политическите партии, включително правителствата на Виденов, Костов и Сакскобурготски. Днес професионалните съюзи се държат като политическа партия.

Така нареченото политическо пространство

Неявното (и вероятно неосъзнато, но по-късно оказало се изгодно) споразумение на кръглата маса е тогавашните участници да представляват възможно повече обществени групи, т.е. никого конкретно.

На партийната система очевидно ѝ липсва "капиталистически" ориентир: бизнесът и гражданите, които се оправят сами, конкурентни са и искат сами да разполагат със средствата си, са политически бездомни.

Иначе казано, партиите нямат стопански (според имуществения статус и престижното потребление на своите членове и симпатизанти) координати за разграничаване една от друга. Те могат да се идентифицират по лична обвързаност, реторика и символика. Основен (а не помощен, подразбиращ се според ценностите) признак, по който една партия се различава от друга, е името, което си избира, макар то често да не съвпада с познатите наименования от българската или западна политическа история. Фактически годините на преход досега са наместване на имена в партийната система.

Българските партии се държат като етнически групи, получили право на самоопределение. Те са партии на много, по-големи или по-малки, малцинства. Тяхната изява преди избори (появата на множество никому неизвестни водачи с фантастични обещания) не е абсурдна, а естествена.

Много хора са искрени в желанието си нещо да кажат на избирателите. Обликът на основните партии е достатъчно размит, за да създава впечатлението за запълненост на политическото пространство, макар практически, то да е точно такова. Винаги има значителна група избиратели (поне 25%), които гласуват за “странни риби”. Парадигмата на успеха в условията на българската представителна демокрация бе зададена от популистките послания на БСП от 1990 г., наречени “сполука за България”.

Конституцията през 2003 г. и преди това

2003-та

Преди няколко седмици законодателното събрание промени членове 129, 132 и 132 на конституцията. В тях става дума за на нещо като функционална сменяемост (несменяемост) на съдиите. Тези промени са навременни, но недостатъчни. Навременни, защото са закъснели от преди времето на приемането на конституцията. И недостатъчни – защото има много други необходими промени, които следва да се направят.

Структурните проблеми на съдебната власт с “независимостта” на прокуратурата остават. Не следва да се забравя, че народното представителство запретна ръкави една след няколко фигури от висш пилотаж, демонстрирани от комисаря Ферхойген. Има ли обяснение факта, че промените не са правени дванадесет години, но се случиха за дванадесет седмици? Да, и то е, че политическите водачи и народните избраници не могат сами да се мобилизират за смислени действия.

С аналогично единодушие същото представителство гласува миналата година на първо четене законопроект, който позволява на прокурорите да се месят в сделки. Този проект не е изтеглен или поне няма лесно достъпна информация за това.

Нов законопроект, известен като “закон за конфискация на имуществото по незаконен начин” е на път към парламента. С него ще бъдат премахнати няколко основни принципа на правото, между тях – недопустимостта на действие на закони с обратна сила, презумпцията за невинност и предположението, че всичко, което не е изрично забранено, е разрешено.

В по-лека форма подобен замисъл прозира и в други законодателни инициативи. Ако дори само посочените проекти станат закон, тогава силата на новите конституционни текстове ще се окаже заобиколена. Например няма да може да се приложи разпоредбата на ал. 3 на новия член 139, според която несменяемостта на съдии, прокурори и т.н. отпада само при “системно неизпълнение на служебните им задължения или действия, уронващи престижа на съдебната власт”. Защо? Защото законите ще изисква действия, които не са съвместими с принципите на правото и престижа на съда, следствието и прокуратурата.

През 2003 г. конституционният съд излиза с решение, което предполага, че всеки опит за сериозен ремонт на основния закон – включително поправка на слабостите на съдебната система – ще трябва да става чрез свикване на велико народно събрание (ВНС). Историята има шанс да се повтори.

1991-2002

В откъслечните обсъждания на недостатъците на конституцията, състояли се през този период, има многозначителни пропуски.

Никой не обсъжда нейната форма. А тя е пълна с несвършенства, повторения и излишества. Въпреки, че чл. 5, ал. 4 прокламира, че надлежно ратифицираните международни договори са част от вътрешното право и имат предимство пред неговите норми, конституцията възпроизвежда няколко такива конвенции в буквална или по-лоша от оригинала формулировка.

Затова в текста присъстват “права”, които никога не могат да бъдат осъществени и допринасят най-вече за лицемерието на политическата система.

Освен това (а може би точно поради това) духът на конституцията е примат на цялото над индивида, на държавата над обществото и отделните граждани. Вместо *soziale Marktwirtschaft* – каквато е идеята на политическия ред в някои страни от ЕС, конституцията на България говори за “социална държава”. През 2000 г. в СДС изведнъж се сетиха, че имат предвид точно “социалното пазарно стопанство”, когато говорят за своите “консервативно-народно-християнски” ценности. От БСП им отговориха, че те това го знаят от 1991 г. Разбира се, “социална държава” съвсем не означава “социално пазарно стопанство”.

Последиците от тази словоупотреба могат лесно да се проследят в решенията на конституционния съд. Каменната твърдост на тази мисловна нагласа е очевидна и в някои отъждествявания на съвременния български политически и правен език, например в отъждествяването на “държава” и “страна”, на “държава” и “общество”.

Сред така наречените политически права обсъжданията на конституцията не засягат някои съществени, но архаични и безсмислени ограничения на демокрацията. Сред тях на съществените са:

- Забраната на политически партии на верска и етническа основа (чл. 11, ал. 4);
- Декларацията за фактическа неравнопоставеност на религиите (чл. 13, ал. 3);
- Необходимостта от политическо посредничество между гражданите - от които се очаква спазване на конституцията - и конституционния съд (който тълкува конституционно установените им права и се произнася за противоконституционността на актовете на народните избраници, на народното събрание и президента), провъзгласена от чл. 150, ал. 1;
- Фактическата липса на отговорност на държавата (правителството) за щети, нанесени от нейната (неговата) политика (чл. 7, във връзка с чл. 120).

Правата на собственост или т.нар. конституционна икономика

По начало постулираният примат на държавата над индивида позволява тя да получава различни предимства. В действащото законодателство по несъстоятелността например, правителството има такава привилегия пред всички останали кредитори.

Последните две от горните “права” могат да бъдат отнесени и към разпоредбите, чрез които конституцията влияе върху икономиката и благосъстоянието.³

Към тях следва да се добавят и следващите по-долу разпоредби, също рядко поставяни под съмнение: тълкуванията на неприкосновеността на частната собственост по чл.17, управлението на “държавните имоти” и “изключителните” и “суверенните” права на държавата по чл.18, свободната стопанска инициатива (чл.19), ограничената търгуемост на права на собственост върху земеделска земя, засега допустими само за местни лица, поради забраната на чл.22, ал.1. Особеното в тези разпоредби е, че те могат да бъдат тълкувани двояко.

С изключение на чл. 22, тези разпоредби изглеждаха достатъчно разумни през 1991 г. С течение на времето обаче смисълът на конституцията постепенно се изменя. Как това е ставало и може да става с различни решения на конституционния съд и актове на народното събрание – на този проблем се спираме в отделна статия. Тук ще разгледаме само на неяснотите в самия текст.

³ Недостатъците на конституцията на България далеч не са уникални. Виж сравнение на коментираните разпоредби с конституции на други страни от Балканите с тези на САЩ и Германия в: Krassen Stanchev, Petya Platikanova, *Balkan Constitution Making: Is There a Peculiarity and What is to be Expected?*, In: *The Inflexibility Trap: Frustrated Societies, Weak States and Democracy*, Sofia, CLS, IME, 2003, p. 61-114.

Ал. 5 на чл. 17 казва, че принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди “може да става само въз основа на закон, при условие че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение”. Този текст в съчетание с ал. 4 на същия член (“режимът обектите на държавна и общинска собственост се определя със закон”) създава възможността собственикът да не може да настоява, че нуждите могат да бъдат посрещнати по друг начин и съответно да не може да оспорва неравностойността на обезщетението. Не случайно преди година се появи идея за закон, според който първо вземат, а след това плащат. През 2003 г. бе вече разработен законопроект, макар и от друга област, по чийто ред прокурорът би могъл да отчуждава до доказване на невинност. През 2004 г. тези права бяха разписани като права на изпълнителната власт.

С чл. 18 се определя за въвеждане и поддържане на над двадесет монопола и/или изключителни права на държавата. Това е много повече отколкото във всяка друга страна в преход. Особено обаче е и в това, че когато закон обяви ресурс за такъв от “национално значение”, правата на разпореждане могат да бъдат ограничени дотолкова, че да обезсмислят правата на собственост изобщо. Нещо такова в момента се случва с проектозакона за т.нар. национална горска компания. Подобен беше проблемът по времето на комунизма със собствеността върху земята. На основата на чл. 18 се формира политика за намеса в цените и от него произтичат около една трета от административните бариери пред започването на бизнес, включително основанията за намеса в стопански действия и сделки, свързани с разполагането с някакъв ресурс.

В чл. 19 (“икономиката ... се основава на свободната стопанска инициатива”) опасността за стопанската свобода произтича от прилагането на ал. 2, в която тезата, че “законът ... предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя”, се тълкува като грижа на правителството, на изпълнителната власт, а не на съда. През 1999 г. законът за защита на потребителите бе обявен за най-неразумният от стопанска гледна точка. С действията си или бездействията си правителствата поддържаха и продължават да поддържат различни монополи. Най-често монополите финансираха политическите партии. Думата “монополизъм” е доста по-неясна от термина “монопол”, “монополно положение”. Съществената “злоупотреба” с него е комплота с държавната власт за блокиране навлизането на други на пазара с цел извличане на монополна рента. Точно тази употреба на монопола се схващаше през годините на преход най-избирателно, а компании, които най-гласовито търсеха защита от “външна” конкуренция, получаваха най-много овации и привилегии от политици и преса. Прегледът на митническите показва, че под “нелоялна конкуренция” през годините най-често се разбираше “по-ниски цени”. Защита от тях бе в явна и лесно измерима вреда на потребителите.

От последния списък в дневния ред на промените се поставя, макар плахо и абстрактно, само член 22. Засега никой с политически авторитет не подема елементарна образователна кампания. Страхове, че “чужденците ще изкупят земята” навсякъде са били преувеличени. По времето, когато се пишеше конституцията, ужасът беше от “турците”. Не убеждавах никого аргументи от рода, че някой, като купи земя, не може да я изнесе – щял да поиска автономия. В България значимо купуване на земеделска земя е почти невъзможно.

Доколкото към цената на тази земя трябва да се добавят и нужните инвестиции (за да се превърне тя в капитал, във възможност за бъдещо производство и печалба), нетната цена за чуждестранния купувач ще бъде почти равна на земеделската земя в централна Европа.

Ако нещо горните неща се случи, потърпевшите граждани не могат да направят нищо или почти нищо, за да се защитят. Те ще трябва да убедят една пета от своите избраници (48 депутати), че даден закон нарушава техните права на собственост и че си струва те да се обърнат към конституционния съд (виж чл. 150).

Могат да се опитат да постъпят и според хипотезата на чл. 7-ми. Той гласи, че “държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица”. Внимателния прочит показва, че за всяко действие и политика, които причиняват вреди, но са облечени в законова форма, държавата не отговаря. Тя не отговаря и не ще отговаря и за

пропуснати ползи. Те се отнасят към бъдещето, а съдът още не се е научил да ги смята. На това отгоре всеки български правник ще ви каже, че спрямо държавата не може да се извърши "принудително изпълнение", защото тя е силата, която налага закона.

Разбира се, възможно е президентът, министерският съвет, върховният касационен съд, върховният административен съд или главният прокурор да сезират конституционния съд за противоконституционността на някой закон. Засега по повод на права на собственост това е правил само един президент – Желю Желев. По негово време и инициатива, и при парламент, доминират от БСП, конституционният съд отмени тридесет и пет посегателства срещу частната собственост, почти 2/3 от тях – в закона за земята. Когато президентът е от партията на парламентарното мнозинство или когато той или тя милеят повече за тази партия отколкото за конституционните права, положението беше и ще бъде различно.

Как все пак се стигна до всичко това?

Днес е трудно да се прецени дали точно правенето на конституция е помогнал да се избегнат големи обществени разходи за осъществяване на прехода или не. Без съмнение един румънски сценарий, би бил по-лош от един чехословашки например. За прехода в тези две страни, както и за България, съществува конспиративна теория.

В Русия от края на 1993 г., легитимирането на Елцин съвпада с общи избори и референдум за одобряване на конституцията. Преди това обаче имаше военна атака срещу парламента. Друг такъв случай е Полша, която избира технически подходящ начин на промяна на конституцията: приемане на правила на функциониране на властта (т. нар. малка конституция), за да не се прекъсва законодателния процес. Но самото съдържание на правилата се оказва обществено неприемливо, за което плащат Валенса и либералите на Левандовски и Балцерович.

В България кръглата маса решава да свика избори за конституционно събрание, не толкова за да се приеме конституция, колкото заради неувереност в изхода от изборите.

Кръглата маса фактически е иззела конституционните функции на тогавашното "Девето" народно събрание, което без дебати гласува нейните договорености. Подобен вариант на отношение кръгла маса – законодателно събрание има и в Унгария. В Полша такова доверие към комунистическия Сейм не съществува. Това налага на Солидарност първо да договори самия състав на законодателното събрание, а след това да премине към обширна промяна на законодателството.

У нас кръглата маса договаря (и изработва) съдържанието на законите и избирателната система (закон за партии, закон за избор на ВНС), след което "законодателите" просто регистрират, че са "за". Същото става и с конституцията от 1971 г. От чисто техническо гледище, вече постфактум, може да се смята, че "Деветото" събрание е било в състояние да направи повечето необходими конституционни нововъведения по повод работата на държавната власт.

Но от гледище на вярата в конституционните разпоредби, не може да се очаква, че те, приети от практически неизбрано и затова непредставително събрание, биха имали легитимност. В конституцията от 1971 г. бяха променени (освен чл. 1 и свързаните с изборите разпоредби) най-вече частите, засягащи новата институция "председател /президент/ на републиката", която пое функциите на бившия Държавен съвет. Същественият спор бе не върху конституционната роля на новата институция и начина на избор на държавния глава, а в неговото име. Нововъведените скоби трябва да принизят авторитета на действащия държавен глава. Неговите съпартийци го наричат накъсо "президент", а техните опоненти - "председател" или "председател, в скоби президент". Чуждата дума е нова и означава промяна на статуквото. Въпреки упоритостта, социалистите не успяват да наложат в официалните изказвания думата "президент" по отношение на Петър Младенов, тя обаче бързо приляга на новоизбрания Желю Желев.

За мнозинството от гражданите цялата работа няма видим смисъл. По-късно при гласуването на новата конституция частите за институциите на публичната власт (Народно събрание, Министерски съвет, Президент, Съд, Конституционен съд) са сред най-малко дискутираните.

В началото на традицията, учредена по-късно като българско законодателно събрание, е предложението за провеждане на избори за велико народно събрание. (Пръв поетът Радой Ралин изказа публично тази идея, на митинга на 18 ноември 1989 г.) Звучи като символ на новото начало. Едва по-късно се стигна до действителния мотив: след изборите всяка от двете основни, легитимирани на кръглата маса партии да може дори при изборен неуспех да блокира решенията на мнозинството. Това положение бе изгодно и за управляващи, и за опозиция, които еднакво страдаха от липса на увереност и действителна представа за собствените сили.

ВНС разполага първоначално с 16 проектоконституции. След това се появяват два изненадващи вариант – на Иван Иванов от Упсала, Швеция и един, разработен по поръчка на групата на Ран - Ът. Поради вътрешни политически различия СДС не е разработил свой проект; поне трима народни представители изповядват открито монархически възгледи.

Процедурният ефект от напускането на 39 народни представители от СДС бе, че СДС загуби квалифицираното малцинство от 1/3 от гласовете (използвано всъщност само при гласуването на президент през 1990 г.). Това направи невъзможно каквото и да е съзнателно влияние върху окончателния текст на Конституцията и свързаните с нея важни решения. Това действие позволи на БСП да приема всичко, което иска, ограничавана само от реториката и шантажа на няколко демократи.

Мнозинството в учредителното събрание вижда своя шанс за допълнителна легитимация чрез самия ритуал на приемането на конституция; малцинството - в оспорването на този ритуал. И едното, и другото поведение нямаха характера на критика, на определянето на границите на валидност на отделни хипотези. Това се случва едва по-късно. През юли 1992 Стефан Савов (тогава председател на народното събрание) казва за в-к “1000 дни”, че има две основни несъгласия с конституцията, а именно: прекият избор на президент противоречи на парламентарната демокрация и защитата на правата на всички по начин, който не позволява съдебно преследване “на Газдов и други като него” (по повод концентрационните лагери и другите престъпления на БКП).

По повод първото несъгласие може да се спори. През 1995-1996 г. и по време на политическата криза през 1997, самостоятелната легитимност на президента предотвратява навлизане в дълбоки и неразрешими конфликти. По повод второто – едва ли има спор. Подобен е и упрекът на Христо Христов (в документалната му книга по т.нар. дело за лагерите) и прокурорът по това дело Лилко Йоцов. Конкретният текст на конституцията е: “не се погасяват по давност наказателното преследване и изпълнението на наказанието за престъпления против мира и човечеството” (чл. 31, ал. 7). Очевидно той е напълно безсмислен. Но в гласувания преди подписването текст вместо “човечеството” (една абстракция) стоеше “човечността” (една характеристика на индивида и обществото, посегателствата срещу която са добре дефинирани като престъпление от международното право). Промяната се появи в последния момент, след езикова редакция на текста на конституцията, поверена на един виден поет – тогава депутат от БСП.

Съдържанието на конституцията е плод на по-скоро случайно стечение на обстоятелства и политически страсти. Между второ и трето четене бяха събрани подписи за промени в около 45 текста. Те засягаха правата, частната собственост, свободата на словото, прерогативите на парламента и правителството, функциите на президента и конституционния съд, съдебната власт. Бяха одобрени само три или четири от тях.

Зад текстовете за държавната машина стоят различни техни политически персонификации. Естествено това е най-вярно за институцията на президента, но то важи и за магистратурата. През 1991 г. не е ясно какви ще са въздействията на съда и президента върху икономиката и обществото (а и почти никой не мисли по въпроса). Всички учредители на новите правила предчувстват, че е важно да се предотврати доминиране. Но в същото време никой не иска и паритет на различни политически тенденции. Както в шахматната игра, това би означавало, че поради, заплахата от пат, основните институти на властта и съревноваващите се за влияние партии биха търсили съгласие по основни политически решения и програми.

Опитът от последните четиринадесет години позволява да се проследи основното разпределение на ролите на институциите на публичната власт.

Законодателното събрание е колективна, относително деперсонифицирана и затова най-натоварена с функции институция на публичната власт. Президентът е нещо противоположно. Независимо от личния състав на гласувалите конституцията, от бившите прерогативи на държавния съвет, т.е. на "председателя в скоби президент", не можеше да остане и следа. Другата персонифицирана институция е изпълнителната власт. Независимо от политическата принадлежност, българските министър-председатели са обречени да търсят допълнителни източници на легитимност - или по пътя на партийния контрол върху мнозинството, или чрез обвързване с приближени, със съсловни или бизнес организации (на синдикати, работодатели, групи по интереси и пр.). Затова той (тя) по традиция най-често ще са водачи на партия, извоювала мнозинство.

У нас правителства с ясни мнозинства, търсят увеличаване на своята дискреционна власт. Още повече че конституцията (и нейните задължителни тълкувания от конституционния съд) създадоха стимули парламент без абсолютно мнозинство (например парламента през 1991 – 1994 г.) да преразпределя учредилият го вот и да избира хипотетично неограничен брой екипи на изпълнителната власт, за да се избегнат избори. Същото е в сила и за стабилни законодателни мнозинства: най-голямата партия може практически да посочва неограничен брой екипи на изпълнителната власт. Тази възможност бе изпробвана с относителен успех без абсолютно мнозинство – при избора и поддържането (при седем вота на недоверие) на кабинета на професор Любен Беров. И без успех, но при абсолютно мнозинство – на БСП и кабинета на Жан Виденов (декември 1996 – февруари 1997 г.). Г-н Виденов тълкуваше своето и на своята партия право да състави кабинет като конституционно задължение (по чл. 99), независимо от безумието на стопанската си политика. При друго стечение на обстоятелствата, без такава разрушителност на управлението, абсолютните мнозинства вероятно ще удържат правителствата на власт.

Надеждата за бъдещето е партиите на власт да са извели поука от кризата на 1996-та и обществените конфликти от началото на 1997 г. Засега би било проява на безпочвен оптимизъм да се смята, че избирателите са си направили нужните изводи.

Начало на стопанските реформи в България (Лъкатушенето и заблудите в периода между 1990 и 1997)

Асенка Христова, Красен Станчев

Реформите на икономиките на бившите социалистически страни от Централна и Източна Европа започнаха почти едновременно и по същество се изразяваха в неизвестен преди като мащаб преход от централно планиране към пазарно ориентирана икономика.

В най-общ смисъл, той предполагаше либерализация на голяма част от дейностите в стопанството, макроикономическа стабилизация, структурна реформа, приватизация, установяване на нова институционална и правна рамка и създаване на благоприятни условия за развитие на бизнеса. Днес ще се опитаме да анализираме стопанското начало на реформите и да опишем тяхното провеждане до 1997 г. Случващото се след 1997 г. е отделен период от стопанската история на страната. Долните две таблици достатъчно ясно показват, че става дума за две различни икономики.

Стопанските развития преди и след 1997

Показател	1990 – 1997 (средно годишна стойност)	1998 – 2002 (средно годишна стойност)
Инфлация (%)	210,1	5,7
Инфлационен данък (%)	54,9	5,3
Реален ръст на БВП (%)	- 4,6	4,1
Ръст на инвестициите (%)	- 8,8	20,1
Бюджетен дефицит (% от БВП)	- 6,3	- 0,1
Държавен дълг/БВП (%)	168	75

Източник: БНБ,НСИ, МФ (изчисления на ИПИ)

Преки чуждестранни инвестиции преди и след 1997 (щатски долара)

1990 - 1996	1997 - 2002
63,2 милиона	692,4 милиона
0,8% от БВП	5,6% от БВП

Източник: АЧИ

Изходните условия

Посоката, темпът и последователността на стопанските реформи в България, както и подкрепата за тях до голяма степен бяха предопределени от условията (вътрешни и външни), при които започна преходът.

Стопанската структура

Завареното положение е следното. През 70 и 80-те години, особено в периода 1983-1988 България заема междинно положение между Изтока и Запада. Икономиката ѝ внася евтини суровини от бившия Съветски Съюз и ги продава преработени на международните пазари. Разликата в цената се дели грубо на две – част отива за подкрепа на комунистически режими в

далечни страни, а другата част – за внос обратно в СИВ на ембаргови стоки от областта на високите технологии.

Стопанската структура през 1989г. е: 59.4% промишленост, 29.7% услуги, 12.9% земеделие. Тя наподобява тази на Чехословакия, но е по-изкуствена, защото България изнася повече за пазара на СИВ от която и да е страна. Този пазар се характеризира с парникови условия. Когато похлупакът на СИВ се вдига, икономиката на часа се оказва неконкурентна. В някои отрасли това ще се почувства особено силно. Например поради изкуствеността на пазара на СИВ, българската електроника през 90-те години ще се намали 46 пъти, ако мерим отрасъла през заетост (поради липса на други приложими конвенционални измерители). Други страни ще започнат развитие на електрониката си почти от нула, за да разполагат днес с десетократно по-висок потенциал от България.

“Доброто старо време” днес

Митът за силата на българската икономика се корени тъкмо в хитруването на БКП през 70-те и 80-те, осигурило на плановото стопанство на страната облаги от посредничеството, за което стана дума.

Не една и две особености на стопанското и политическото развитие през 90-те произтичат от това стечение на обстоятелствата. “Старата” промишленост (“Кремиковци”, “Нефтохим”, “Денвя”, КЦМ Пловдив – тогава “Д. Благоев”, “Химко” и пр.) работи на пълна пара, за да финансира с доходите от износ “новата” икономика. За да захранва тази структура, екстензивно се развива енергетиката, планират се и започват да се изграждат АЕЦ Белене, ПАВЕЦ Чаира и т.н., засилва се енергийната зависимост от Русия. България изглежда удобна за кредитиране; предполага се, че Съветският Съюз вечно ще ѝ доставя ресурси на субсидирани цени.

През 90-те години “новата” икономика изчезва, а “старата” произвежда предимно загуби. Опитите на различни правителства (но особено на това на Ж. Виденов) да поддържат държавната икономика водят до национализиране на тези загуби, докато малкото останали печеливши дейности се приватизират от приближени на властта. Онези, които присвояват печалбите започват да финансират и други партии (за да се подсигурят при смяна на властта). През 90-те години новият, частен, но дребен бизнес често се групира около държавната икономика и е крайно недоволен, когато през 1998 г. и 1999 г. започват да я приватизират, ликвидират и преструктурират.

Енергетиката произвежда средно с около 1/4 повече електроенергия, отколкото икономиката употребява. България до 2001 е най-разпиляващата енергия икономика от страните – наследнички на бившия Източен блок, с изключение на Туркменистан (но без неговите ресурси). За възстановяване на международното финансово доверие ще са нужни повече от десет години. Затварянето на губещите предприятия чак в края на 90-те засилва безработицата, точно когато икономиката започва произвежда. Затова почти никой не забелязва, че реформите най-после поемат в правилната посока.

Заварената бизнес структура

През 80-те българското правителство създава малки фирми в чужбина. Те се занимават с арбитраж: продават преработени енергийни ресурси и суровини, закупени на ниски цени на СИВ, на международния пазар и купуват стоки забранени за износ на Изток от КОКОМ. В основата е непубликувано решение на ЦК на БКП от 1984 г. То предвижда учредяването на малки и средни (държавни) предприятия и на тяхна асоциация – БИСА и нарежда откриването на специална кредитна линия за “подкрепа на стопански инициативи”. (През 1987 г. тази кредитна линия е отделена в специална банка – Минералбанк, която БНБ затваря през 1996 г.) Според “разделението на труда” в СИВ, за периода 1984-1986 г. е налице български монопол в

компютърните и информационни технологии на този пазар. Правителство и (с негова гаранция) фирмите вземат заеми от частни кредитори. Явни и неявни държавни структури подпомагат трансфера на технологии и осигуряват гладкото протичане на операцията.

Точният брой на такива фирми не е известен. За да се загубят следите на парите (и тези за “помощи”, и на онези – за забранен внос), самото естество на бизнеса изисква работа чрез филиали и свързани лица. Веднага след промените хората, обслужващи тази дейност, са сред малцината български граждани, които са имали привилегиите да работят в пазарни условия. Иронията на историята е в това, че онези, които в душата си вярват, че капитализмът е грабеж и са убедени от собствен опит, че плановото комунистическо стопанство е обречено, стават първите *nouveaux riches*. Те създават първите частни банки и специализират в използването на чужди пари за собствени нужди, разпореждат се със средства и активи на държавата. Данъкоплатците все още нищо не подозират.

Външните шокове

В началото на 90-те години приемането и прилагането на стабилизационна програма се осъществи в контекста на следните външни шокове.

1. Свиване на външните пазари поради разпадането на СИВ. В края на 70-те и през 80-те години на миналия век делът на търговията на България със страните от СИВ възлиза на около 60 % - това е най-високата степен на обвързаност. Нито една друга икономика, освен тези на Монголия и Куба не е толкова глупава. Българският износ е предимно към бившия СССР, другите СИВ-овски страни търгуват по-активно една с друга⁴. Непосредственият резултат от разпускането на СИВ е намаляване на обема на износа с 34.6 % през 1991 г. През 1990 г. износът за бившия Съветски Съюз намалява с 56 % (но все още възлиза на 52% от общия износ), а вносът – с 54 % (достигайки 49 % от общия внос) спрямо 1989г. Загубата на тези пазари довежда до свиване на инвестициите и спад на brutния вътрешен продукт (само през 1991 г. регистрираният спад на БВП е 31% спрямо 1989.
2. Увеличаване на цените на петрола заради кризата в Персийския залив.
3. Силно ограничаване на външното финансиране като резултат от мораториума върху плащанията по външния дълг.
4. През 1992-1995 г. определено шоково въздействие оказва и ембарго на ООН върху Югославия и това на Гърция над Македония. Но то по-скоро отваря възможности за бизнес. Страничният ефект е, че то подхранва незаконни и/или полузаконни стопански дейности и оформя корупционни практики и аморални норми, наложили се в българския политически и стопански живот. От сегашните антикорупционна реторика и борци с корупцията, тогава няма и следа.

Самооценка и действителност

Във вътрешен план, началните условия изглеждат така: работеща (към 1992 г.) конституция, демократични принципи на обществено устройство и преодолените напрежения между българи и турци (наследени също от 70-те и 80-те години, и, разбира се, от лятото-есента на 1989 г.) Важно влияние върху електоралната подкрепа и съответно - върху политиката на правителствата преди 1997 г. оказва факта, че, за разлика от другите страни, докъм 1989 г. общественото възприятие за провал на социалистическия режим в България е относително

⁴ Rumén Dobrinski, *Transition Failures: Anatomy of the Bulgarian Crisis*, Vienna, WIIW, 1997, p.7 a.f.

притъпено⁵. Това вероятно се дължи на обстоятелството, че БКП успя да стовари от себе си отговорността за икономическия си крах точно преди той да стане очевиден за всички.

Няма начин през 1989 г. всичко да е наред, а да се скапе изведнъж с идването на демокрацията (многопартийната система и изборите) половин година по-късно.

Когато никнат описаните по-горе фирми и се разгръщат “националните гордости” – “Козлодуй”, електроника и “Правец 16”, страната трупва външен дълг. Неговата структура е 80% към съвета на частните кредитори (т.н. Лондонски клуб) и 20% към официалните кредитори от Парижкия клуб. Тази структура е огледално противоположна на полския дълг (20% към Лондонския и 80% към Парижкия клуб), но е по-удобна – частните кредитори по-малко питат.

Очаквайки демонтажа на СИВ, последното комунистическо правителство на България обяви едностранен мораториум на плащанията по външния дълг през март 1990 г. Засадащата тогава Кръглата маса е поканена да слуша сказки за “смесена пазарна икономика”.

Според Годишния доклад на БНБ за 1991 г., тогава външният дълг на България възлиза на 150% от БВП и 271% от износа. В края на 1990 г. правителството на Димитър Попов завари във фискалния резерв 22 милиона щатски долара. Три дни след това Съветският Съюз едностранно и без предупреждение вдигна цените на ядреното гориво за “Козлодуй”. Изведнъж се оказа, че за 1991 г. само за такова гориво ще са нужни 56 милиона долара.

Конструиране на стопанските реформи

Опит за програма за реформи бе направен от правителството на Луканов. Той бе представен на Кръглата маса. Според него пазарната икономика е “икономика на многообразие на формите на собственост – държавна, кооперативна, частна, смесена – и още по-голямо разнообразие на формите на стопанисване”, както и “икономика на държавно икономическо регулиране на стопанската дейност ... за създаване на гъвкави институционални структури за ефективно функциониране на пазара и регулиране на пазарните механизми в рамки, които позволяват съчетаване на икономическата ефективност с принципите на социалната справедливост”⁶. Ако изобщо имаше смисъл, това бе възглед за “плавен преход”. Към него, съзнателно или не, се придържаха и придържат повечето български правителства.

Действително икономическите реформи започнаха една година по-късно. През февруари 1991 г. основните политически партии не възразиха срещу следните основни насоки на стопанската реформа:

- Провеждане на ефективна парична и фискална политика, чрез които да се постигне финансова стабилизация, овладяване на инфлацията, регулиране на паричните агрегати и бюджетния дефицит;
- Структурна реформа, целяща промяна на моделите на икономическо поведение чрез смяна на собствеността и бърза приватизация ;
- Постигане на ефективно управление на стопанството чрез: изграждане на необходимите за функционирането на пазарната икономика институции и упражняване на натиск върху предприятията да пригледат стопанското си поведение към новата икономическа среда.
- Провеждане на ефективна и последователна икономическа политика.

⁵ Тази тема е развита в детайли от Илиян Михов в: *Economic Transition in Bulgaria 1989-1999*; INSEAD, September, 1999.

⁶ Разсъжденията по този повод са представени на заседанието на Кръглата маса от 15 март 1990 г. от проф. Стефан Стоилов, тогава министър без портфейл в правителството на Андрей Луканов. “Обсъждането” на тези идеи е една седмица след обявяването на мораториума по външния дълг, за който нито министърът, нито неговия началник, нито тяхната партия не обелват и дума пред българското общество.

Тези насоки бяха формулирани от Венцислав Антонов и Румен Аврамов в доклада им за стопанските реформи през 1991, озаглавен “В годината на желязната овца”.⁷

От бързи реформи към “плавен преход”

Почти буквално така са формулирани и насоките на стопанските реформи в Полша, започнали година по-рано от българските. Разликата е, че там тези формули са гласувани от Сейма. У нас в заглавието на посочения доклад се прави алюзия с китайския календар: 1991 е “година на овцата” във “века на желязото”. Смисълът е, че въпреки желанието за “плавни, но достатъчно бързи реформи” и стремежа към “възможно по-ниска, по-приемлива социална цена”, мероприятията на правителството на Димитър Попов (с министър на финансите Иван Костов) не оправдават очакванията за непоносимост на реформите за “народа”. Изводът е, че реформата на 1991 е една от най-успешните в Източна Европа (самият министър-председател ще осъзнае това с десетгодишно закъснение), но че тя спира към третото тримесечие на същата година. Причината е в това, че се провеждат избори, а такива периоди обикновено са неудобни за финансова дисциплина.

Първото начало

Обстоятелството, че няма възражения срещу реформите от 1991 г. се обяснява с кризата около дълга и нежеланието да се поеме отговорност за нея. ВНС се прави, че приема конституция. Група народни представители (от различни парламентарни групи, включително социалдемократи от СДС) се опитват представят алтернативна програма, наречена “Равен шанс” и предлагат раздаване на ваучери, легитимиращи права върху държавни активи. Един депутат-либертарианец нарича програмата “равен мозък” и с това дебатът приключва.

Поради наличието на такъв консенсус, пазарните реформи се осъществяват успешно за период около половин година.

Това е правителството, осъществило първата и най-мощна (досега) либерализация на цените, оставяйки само около 14 % от тях (на горивата, комуникациите, електричеството и обществения транспорт) под контрол. Лихвеният процент също бе адаптиран - от фиксираните преди 1 март 1991 г. 2 % до 47 %.

Следващото правителство (1991-1992) на СДС, водено от Филип Димитров, е правителство на малцинството. То следва същата философия, но без достатъчно политическа воля за по-нататъшно намаляване на ценовия контрол и осъществяване на бърза приватизация. То поставя началото на реституцията и приема банковото законодателство, поставяйки основата за модерна двустепенна банкова система. БНБ обаче надзирава предимно т.нар. популярни банки, затваря няколко естествено възникнали клирингови къщи и се грижи да не би “източваните” банки да загубят рефинансирането от централната банка. Особено любима на БНБ е Първа частна банка (но не само).

Макар и под натиск от МВФ, правителството на Филип Димитров поставя правната основа за осъществяването на приватизацията, прокарвайки в парламента Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия. Този закон е подробен, но не съвсем задълбочен, променен е двадесет и девет пъти до отмяната му през 2002 г. (но това е друга тема).

Постигнато е още известно либерализиране на външнотърговския режим (отпадат на импортните такси, прекратяване на разрешителния режим, който е заменен с регистрационен).

В същото време това правителството на практика продължи да прилага възприетата вече политика за създаване на квазипазарна среда без наличие на ясно изразена частна собственост,

⁷ Венцислав Антонов, Румен Аврамов. В годината на желязната овца. (Икономиката на България през 1991 г.). София, АИПР, 1991, с.5.

среда, в която основен икономически субект е държавното предприятие – като повод и за декапитализация, и за намеса чрез паричната и фискална политика⁸.

След 1991 г. в реториката на българската реформа навлезе обяснението “МВФ”. МВФ е често използван инструмент за вътрешнополитически натиск, но и безспорно дисциплиниращ фактор при осъществяване на икономическата политика. Благодарение на тази двойка употреба на фонда, разумността на финансовата политика се оказва винаги изнесена извън България.

Експертното правителство на проф. Любен Беров (1992-1994) успя да постигне реструктуриране на външния дълг на страната с 47%. Брейди-сделката предполагаше постигането на ръст на БВП с около 4-5% през 1995 г. и 1996 г., за да бъде страната в състояние да изпълнява задълженията си. Такъв ръст не бе постигнат. Най-вече поради липсата на мнозинство, което да иска пазарни реформи, да ускори приватизацията, ликвидира губещите държавни предприятия и премахне финансирането на политически задачи чрез паричната политика на централната банка.

Спирачките на Виденов

Стопанските реформи на практика бяха спрени след 1994 г. от правителство на Жан Виденов. То получи мандат за провеждане на “социално-ориентирана” икономическа политика, плавен преход или поне така изтълкува подкрепата на избирателите.

Неговата политика бе опит за повторно въвеждане и модифицирана форма на централно планиране. Делът на контролираните от правителството цени нарасна от 18.9 % през 1994 г. до 49 % през 1995 г. и до 52.4 % през 1996 г. Административният контрол върху цените из основи изкривява информационните сигнали за съотношението между търсенето и предлагането в икономиката. Комбинацията от контролирани цени на произведената продукция и световните цени на ресурсите, вложени в това производство, доведе до влошаване на финансовото състояние на все още държавните предприятия, чиито производствен процес се основаваше на внос на ресурси.

Нарасна значително и подкрепата за губещите предприятия. Едновременно с продължаващото пряко субсидиране правителството оказваше силен натиск върху големите държавни банки за кредитиране на губещи предприятия. Банките дори и да не знаеха, се научиха как да “клинчат” рефинансиране от централната банка. За да задържи парите на спестителите в банките, БСП обеща със закон 100-процентно бюджетно покритие на влоговете. Цената на този натиск се оказа доста висока: източване на банковия сектор, висока инфлация, спад на БВП, финансова криза и в крайна сметка икономически колапс.

Социално-ориентирана се оказа и приватизация. Правителството на Виденов “измисли” и така проведе масовата приватизация, че почти никой не разбра, че е получил права върху бившите държавни активи, освен управителите на приватизационните фондове. Неговото правителство разписа в закон и феномена РМД, но не му остана време да го приложи в живота. Това направи следващото правителство, този път на СДС.

Стопанските ефекти

Дългата рецесия и повторна криза, които преживя населението и бизнеса на България до 1997 г., се основава на заблудата, че е възможна пазарна икономика с преобладаващата държавна собственост и повсеместна намеса на правителството.

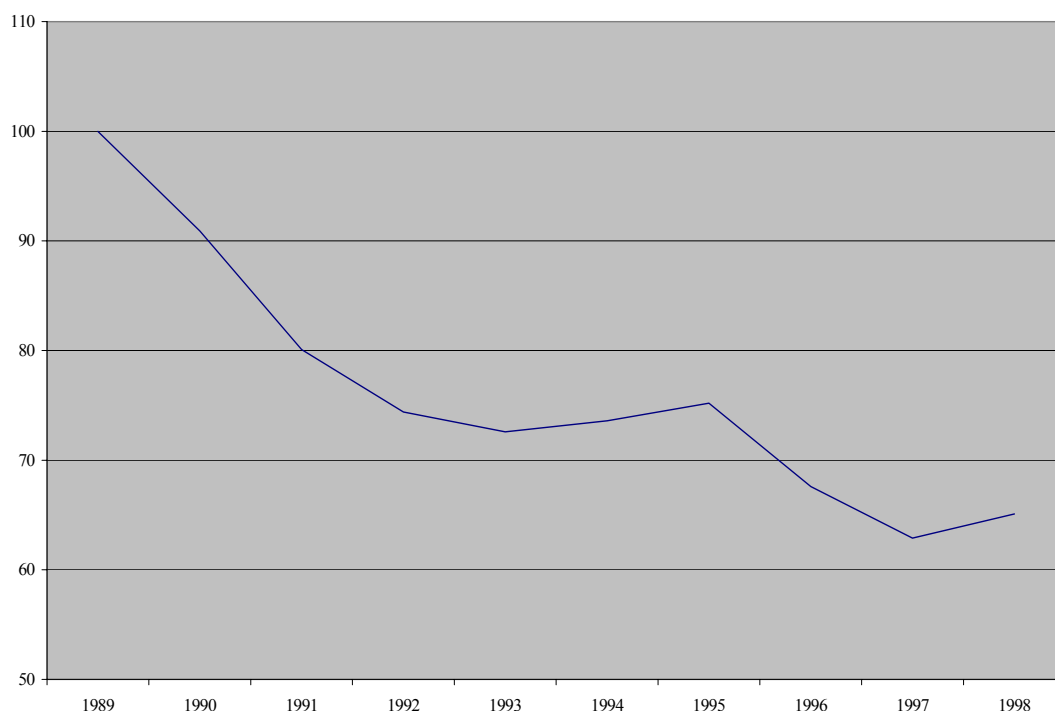
В началните години бързо беше премахната институционалната рамка на плановата икономика, но изграждането на институционалната рамка на свободното пазарно стопанство се оказа непосилна задача за поредицата от български правителства до 1997 г.

⁸ За повече подробности виж: Румен Аврамов, Венцислав Антонов. Преходът. АИПР, София, 1994 г.

Повторен плонж

Непоследователната икономическа либерализация, бавният темп на реформите и следващите един след друг неуспехи на опитите за централно планиране и намеса доведоха траен спад на БВП. Икономиката на страната успя само два пъти да регистрира символичен и конюнктурен ръст (през 1994 и през 1995). Намесата и неестествените процеси в икономиката довежда до втори в историята на реформите спад на БВП. Сумарно за периода от 1989 до 1997 г. той е 32%.

Индекс на реалния БВП (1989=100)



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ

Икономиката на страната на два пъти се гмурка, за да стигне дъното. Вторият път е отново с доброто намерение да се намери “приемливата социална цена”. Прави впечатление още, че след 1997 периодът на обръщане на тенденцията е значително по-кратък. Резултатът от социално ориентираните реформи бе, че към 1997 бедността се увеличава три пъти в сравнение с 1995 г. Равнището на доходи от 1995 е достигнато едва през 2001 г. Може с увереност да се твърди, че сиромасите днес биха били по-малко при по-бързи реформи.

Локомотивът

За силата на пазара и частната собственост, дори и по времето на г-н Виденов, може да се съди по почти линейното развитие на частния сектор и неговата роля в икономиката. Преструктурирането на индустрията, макар и половинчато, чрез приватизацията и ликвидацията на държавните предприятия, връщането на земята и появата (макар и бавна) на частен сектор постепенно доведоха до намаляване на добавената стойност в “старата” промишленост, но увеличиха дела на селското стопанство и на услугите.

През 1992 г. в частния сектор работеха едва 17 % от заетите, но крайната производителност на частния сектор беше 74 % по-висока от тази в публичния сектор. Към края на 1997 г. делът на

частния сектор в брутната добавена стойност достигна 63.7%, стартирайки от почти нулево равнище през 1989 г.

Дял на частния сектор (%)

Дял в:	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
БВП	25.6	35.3	39.4	48.0	50.0	56.5	56.7	57.1
Брутна добавена стойност	26.5	37.9	42.3	50.7	51.9	63.0	63.8	65.3
Заетост	17.2	28.3	36.0	40.7	42.0	52.6	58.6	63.3

Източник:НСИ

През периода след първия старт на реформите и дори през 1996 и 1997 г., частният сектор продължава да расте и да има по-висока производителност. Естествено той не може да компенсира разложението в държавния сектор (което си личи от първата таблица). Днес може само да се мечтае, какво би се случило, ако реформите бяха запазили насоката и тласъка, даден през 1991, за периода след 1994 и социално-ориентирания преход на БСП.

Плавният преход и “борбата” с инфлацията

Както вече беше споменато, една от изходните цели на икономическите реформи беше постигането на финансова стабилизация. “Борбата” с инфлацията беше общ знаменател в икономическата и монетарната политика на всички правителства до 1997 г. Реалните резултати обаче чувствително се различаваха от заявените намерения на правителствата.

В началните години високата инфлация се обясняваше предимно с ефекта от поетапното либерализиране на цените и с процеса на приспособяване на съвкупното търсене и предлагане чрез цените. През 1994 г. и особено 1995 г. (със закона за цените) се появи нов фактор – увеличената пряка намеса на държавата в ценообразуването, която доведе до изкривяване на ценовите сигнали и в крайна сметка до засилване на инфлационните очаквания. България влезе в омагьосан кръг: за да финансира “национално важни приоритети” правителството разширява паричното предлагане. Но разполагането с пари не може да се контролира, за да канализира тяхната употреба правителството започна да си играе с цените и да ги превръща в заместител на паричното предлагане. През септември 1995 е приет и закон за цените. Както се вижда от таблицата за контролираните цени, България все още не се освободила напълно от тази болест и дори не е достигнала равнището на 1991 г.

По същество начинът, по който се води монетарната политика и пряката намеса на правителството в икономиката довеждат до опит за второ издание на централното планиране през 1995 г. Анализ му днес може да бъде разширен, но би имал само историографска стойност.⁹

⁹ За съжаление изследванията и публикациите на АИПР преди уволнението на Венцислав Антонов и Румен Аврамов през 1994 г., работите на Камен Генов, Румен Добрински и дисертациите на Мариела Ненова и Цветан Манчев са известни само на тесен кръг специалисти. Дори и беглият преглед на партийните програми и предизборните послания от 1997 г. насам показва, че никоя политическа партия не е извлякла поука от печалния опит на реформите от началото на 90-те.

Таблица 1: Дял на контролираните цени

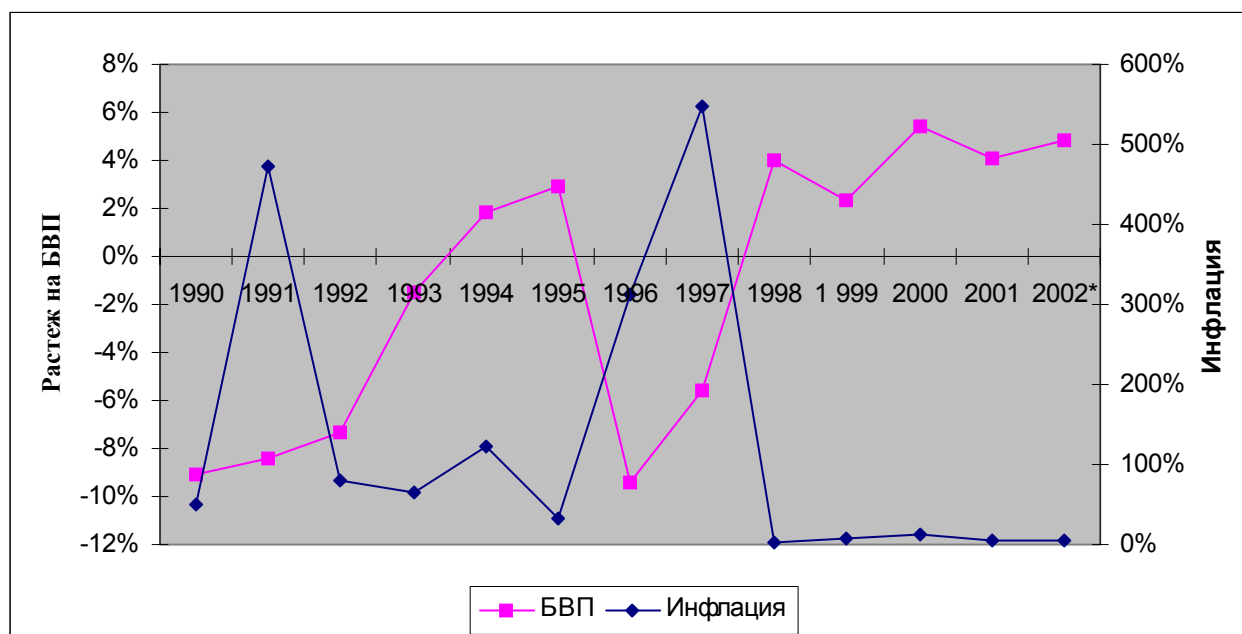
1991	14%
1992	13.4%
1993	16.5%
1994	18.9%
1995	49%
1996	52.4 %
1997	45%
1998	18.2 %
1999	20.7%
2000	19.4%
2001	18.5%
2002	18.5%

Източник: НСИ, изчисления на ИПИ

През 1995 г. средногодишния темп на инфлация достигна 96 %. Повторното въвеждане на централно планиране, съчетано със спирането на структурните реформи и източването на банковия сектор доведе до нов инфлационен тласък. Акумулираната инфлация за 1997 г. беше 310%, а за първите четири месеца на 1997 г. достигна до 438%.

Цялостното “представяне” на икономиката най-ясно може да се онагледени чрез паралелното проследяване на динамиката на стопанския растеж и инфлацията.

Графика: Динамика на БВП и инфлацията, 1990-2002



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ

Както е видно от горната графика, България е класически пример за отрицателно влияние, което инфлацията оказва върху растежа на икономиката. Когато правителството започва да води “активна” парична и друга политика, производството и доходите намаляват. Когато инфлацията е ниска – те растат. Приносът на тази политика към социалната ориентация е измукването на доходите чрез т.нар. инфлационен данък. От всеки свой лев в периода от 1990 г. до 1997 г. гражданите са загубили по 55 стотинки (най-вече благодарение на правителството на Жан Виденов).

Валутен курс и парична политика

В началото управляемият плаващ курс се смяташе за привлекателна политика, защото се смяташе, че ще позволи защита на икономиката от външни и вътрешни шокове. Едновременно с освобождаването на валутния курс беше въведена и вътрешна конвертируемост на лева. Докъм средата на 1993 валутният курс беше стабилен и “черния” валутен пазар почти изчезна. През този период темпа на обезценка на националната парична единица изоставаеше от инфлационния темп. Това се смяташе за един от най-важните резултати от икономическата политика, който до голяма степен допринесе за стабилизиране на текущата сметка¹⁰. В края на 1993 г. и началото на 1994 г. левът бе обезценен значително. Този обезценка беше резултат от неравновесията между търсенето и предлагането на чужда валута, както и от намалените парични потоци от чужбина (поради липса на инвестиционен интерес и поради намаляването на външното финансиране). Щом като липсваха пари, БНБ в крайна сметка решаваше да ги печата.

През 1994 г. за пръв път след либерализирането на валутния курс външните и вътрешните движения на местната валута бяха напълно независими. Независимо от интервенциите на централната банка, флукуациите на валутния курс достигнаха изключително високи нива през 1996-1997, когато левът се обезцени спрямо долара съответно с 589.3 % и 264.5% . В номинално изражение, обезценката на националната валута изглеждаше така: в края на 1995 г. един долар можеше да се закупи за 71 лв., докато през февруари 1997 г. същият долар струваше вече 3 000 лв. За задържи парите на населението в банките правителството дори прие закон за 100-процентова бюджетна гаранция на депозитите.

Значителната обезценка на лева, съчетана с хиперинфлационния шок от началото на 1997, отрицателните реални лихви и загубата на доверие в банковата система в крайна сметка доведоха до “бягство от лева”, практическа доларизация на икономиката, отлив на капитал и рязко намаляване на официалните резерви. Крайният резултат от тези развития беше остра финансова криза, която изглеждаше логичния край на целия период на непоследователна парична и фискална политика, забавени структурни реформи и липса на реално приведена в действие стабилизационна политика.

Трудното “раждане” на частния сектор

Както вече беше споменато, стопанските реформи в страната започнаха и до голяма степен се осъществиха при доминираща държавна собственост, поддържана с преки и косвени субсидии (т.е. чрез изкуствени цени на електроенергията, евтини кредити през Държавния фонд за реконструкция и развитие, опрощаване на дългове и т.н.).

При такива ясни облаги, финансирани с чужди пари, именно държавната собственост стана основата, върху която се изградиха много от частните фирми в страната. В голяма част от случаите декапитализацията на държавните за сметка на частните фирми имаше формата на откровен грабеж, в друга формите на преразпределяне на активи бяха “по-елегантно” завоалирани. Често използваният (главно от управителите на държавните фирми и други заинтересовани групи) сценарий за формиране на частен бизнес за сметка на държавния се изразяваше най-общо в следното: създаване на паралелни структури, прехвърляне на загубите към държавното предприятие и канализиране на печалбите към собствените частни фирми.

¹⁰ Виж: Румен Аврамов, Венцислав Антонов. Преходът. София, АИПР, 1994.

Днес непорочното зачатие на бизнеса в страната е обект на всеобщо съмнение. Вината затова носят правителствата, които създадоха и упорито поддържаха тези стимули за поведение. От тази система най-много сметка имаха онези “нови богаташи”, които първи влезнаха на пазара и създадоха банки.

Криворазбраната либерализация

За да защити този интерес, стопанската политика до 1997 г. се характеризира с една закономерност: никакви или почти никакви ограничения на “стопанската инициатива” при боравене с парите на другите (независимо дали те са просто спестители в банките или само данъкоплатци) и безкрайни пречки, когато се опитваш на правиш бизнес за своя сметка.

Банките използваха съществуващите “дупки” в действащото тогава законодателство и активно отпускаха кредити на акционерите си или на свързани с тези акционери фирми. В крайна сметка се оформи и намери успешна реализация схемата за източване на пари от банковата система чрез рефинансиране от централната банка и ДСК (тази схема ще бъде разгледана подробно по-нататък в поредицата).

Не толкова известна е защитата на “правото” да грабиш от данъкоплатците. Правила за съставяне на държавен бюджет са приети в средата на 1990-те, прилагат се фактически от 1998 г., но бюджетът (с изключение на 2000 г.) не е публичен преди приемането му. Макар и крайно несъвършени, законови правила в държавните поръчки (които ги наричат обществени) се прилагат от 1999 г. насам. Статистиката на държавния дълг е публична от 1999 г. насам, но не съвсем. Първият консолидиран бюджет е публикуван през 2000 г., впрочем след решение на ВАС, че правителството не е длъжно да го публикува. Покрай цялата борба с корупцията правителствата крият проектите за закони, не анализират техните въздействия и разглеждат като служебна тайна докладите на сметната палата и вътрешния финансов контрол. В същото време разходите за започване и излизане от бизнеса непрекъснато се увеличават. Същото става и с разходите за спазване на законите и работа със самото правителство. Делът на тези разходи в БВП е около 2,5 пъти по-висок от разходите на фирмите в ЕС, но за сметка на това непрекъснато се оправдават с присъединяването към ЕС. Налагането на нови административни бариери се активизира след 1993 г., като особена активност в това отношение беше регистрирана по времето на Виденовото управление през 1995 г и 1996 г. Налагането на значителен брой нови режими след става и 1997 г., като само през 2000 има целенасочено усилие за тяхното намаляване.

Някои сравнения и изводи

Когато през 1996 г. България се гмурка във втората си криза от началото на прехода, икономиките на бившите комунистически страни от Централна Европа растат средно с около 5% годишно. За целия период от 1990 до 1997 Полша, Унгария, Чехия и Словакия (т.е. включая годините на първоначален спад и рецесия) растат средно с около 2,3 на сто на година. По същото време спадът на икономиките на Прибалтика е също 2,3 на сто.

България се бори за “поносима цена на прехода”, следва плавни реформи и обеднява. Доходът съзнателно и скришно се изземва от гражданството и се насочва към приятелски настроени към правителството фирми и банки. Стопанското развитие на България през периода 1990-1997 е аналогично на това на страните от бившия Съветски съюз. Разликата е само в това, че там спадът е средно 4% на година, докато в България е 4,5 на сто.

Либерализиране и преориентиране на търговията

Мартин Димитров

Състояние в началото на реформите

Преди първите реформи от 1990 и 1991 г. икономиката на България е силно зависима от търговията със страните от бившия Съюз за икономическа взаимопомощ (СИВ). През втората част на 70-те и 80-те години, търговията с тези страни представлява около 60%¹¹ от общата. По данни на НСИ този показател дори е по-висок и варира между 70% и 80%¹². Това на практика е най-висок дял и съответно най-висока зависимост в сравнение с останалите страни членки.

За сравнение, делът на СИВ в общата търговия на бившата Чехословакия възлиза на 51-52%, на Румъния - по-малко от 30%, на Унгария и Полша - между 40% и 50%¹³.

В края на 80-те години износът за страните от Европейската общност възлиза на 4-5%, а вносът е 9-10% от общата търговия¹⁴.

През първата половина на 80-те години България заема изкуствено създадена позиция между “Изтока” и “Запада”. През този период се внасят суровини от бившия Съветски съюз, които се преработват и изнасят на “Запад”. Обратно от “Запад” на “Изток” се правят опити за внос на ембаргови (КОКОМ), високо технологични стоки. С началото на реформите и разпадането на СИВ е ясно, че няма как тази позиция да бъде задържана.

След 1985 г. представяните данни за търговията на България започват все повече да се отклоняват от действителното състояние, с което се “замъглява” общата картина. Една от най-вероятните причини затова е да се скрие истинското положение от международните кредитодатели. Така през периода 1984-1989 г. brutният външен дълг нараства повече от три пъти, от 2,9 млрд. до 10,7 млрд. По-голямата част от този дълг е към частни кредитори.

В последствие се създава митът за загубените “Руски (бивш Съветски съюз) пазари”. Дори в наши дни много хора обясняват редица неуспехи с това, че са загубени тези пазари. В действителност се оказва, че търговските отношения със страните от СИВ могат да бъдат поддържани единствено в условията на изкуствен монопол. Още с първите реформи се случи неизбежното – по-конкурентните производители изместиха голяма част от българските фирми.

Либерализация на търговията

Първите стъпки в тази насока се предприемат през април 1989 г. с Указ №56, с който се премахва държавният монопол върху външната търговия.

След това се подписва Европейското споразумение за асоцииране на България. Търговските договорености в рамките на това споразумение са в сила от 1 януари 1994 г. Приема се асиметрична схема за либерализиране на търговията, според която Европейската общност трябва да се “отвори” за стоки с произход България за шест години, а България трябва да направи същото - за девет години. Споразумението обхваща всички промишлени стоки (без текстил, въглища и стомана), за които постепенно се създава свободен търговски режим. По отношение на селскостопанските стоки либерализацията е условна и много по-сложна, като се

¹¹ Rumén Dobrinski, *Transition Failures: Anatomy of the Bulgarian Crisis*, Vienna, WIIW, 1997, p.7

¹² Статистически годишник 1990, НСИ, 1991, стр. 318

¹³ През годините на плановата икономика съществува сериозен проблем с отчитането и измерването на търговията. Това е така, защото няма обща методика за конвертиране на преводните рубли (използвани във вътрешната търговия в рамките на СИВ). По тази причина през 1991 ООН приема методика за обобщаване на търговската статистика.

¹⁴ НСИ, *Op. cit.*, стр. 318

предвижда да се правят отстъпки на “хармонична и реципрочна основа”. Също така се забранява въвеждането на нови търговски ограничения и антидъмпингови разпоредби.

Това споразумение е изключително важно, защото създава условия за икономическа интеграция със страните от Общността. Съвсем естествено възможностите, които се създават с “освобождаването на търговията” се използват по-пълноценно, когато и други реформи напредват в България и се създава частен сектор.

Основен недостатък на споразумението е забавената либерализация на търговията със селскостопански стоки. Но както е добре известно, това е дългогодишна политика на ЕС, която търпи развитие през последните години в посока на намаляване субсидиите и засилване конкуренцията в отрасъла.

За много от селскостопанските продукти, с произход територията на България, ЕС въведе квоти. Това даде повод за дебат, продължаващ и до днес, затова, че всъщност въпросните квоти са изключителен проблем пред износителите. Без всякакво съмнение, квотите имат подобен ефект на митата и ограничават търговията. Само че в конкретния случай, тези квоти се запълват само за някои от стоките, което означава, че не са ограничение пред размяната на всички останали¹⁵.

Следващата стъпка е споразумение с ЕАСТ от 1993 г., след това членство в Световната търговска организация (СТО) през 1996 г. и членство в ЦЕФТА (Централно европейско споразумение за свободна търговия) през 1999 г. Присъединяването към ЦЕФТА се реализира на основата на двустранни споразумения със страните членки. С тези споразумения митата на повече от 80% от промишлените стоки бяха премахнати. За останалите промишлени стоки митата се премахват постепенно между 1999 г. и 2001 г. За селскостопанските стоки са подписани отделни двустранни споразумения между страните-членки, в които се конкретизира стоковият обхват на концесиите.

След това бяха подписани двустранни споразумения за свободна търговия с Турция (1999 г.), и Македония (2000 г.).

През 2001 г. в Брюксел бе подписан меморандум за либерализиране на търговията между страните от Югоизточна Европа въз основа на двустранни споразумения (инициатива подкрепена от Пакта за стабилност). Документът бе подписан с очакването, че въпросните споразумения ще бъдат постигнати до края на 2002 г. Както можеше и да се очаква, нещата се развиха по различен начин. Всяка от страните започна опити за едновременно либерализиране на търговията и защитаване на “някои сектори”. Именно по тази причина преговорите със Сърбия и Черна гора продължават вече повече от две години.

Все пак бяха подписани споразумения с Албания и Хърватска, което се оказва по-лесно, защото така или иначе търговията с тези страни е незначителна и при това положение няма “много сектори за защитаване”.

След това бяха подписани и двустранни споразумения с Литва, Латвия, Естония и Израел.

От първи януари 2002 г., България премахна тарифните ограничения пред вноса на индустриални стоки от ЕС, ЕАСТ, Турция и Естония. Средната митническа тарифа при внос от Македония е намалена на 1,2% и се либерализира 85% от търговията с индустриални стоки с Израел.

По принцип, трябва да се има в предвид, че в условията на пазарна икономика, субект на сделките по износ и внос са отделните фирми и индивиди, а не държавата. Държавните институции имат регулативна роля по отношение на търговията като определят някои от “правилата на играта” – мита, акцизи, разрешителни режими и други. Тоест ролята на държавата е в създаването на “рамката” за водене на бизнес, която може да бъде рестриктивна

¹⁵ Виж например изпълнението на тарифните квоти за внос на български селскостопански продукти в ЕС към 22.10.2003 г. на страницата на Министерството на икономиката <http://www.mi.government.bg/trade/regional/docs.html?id=86648>

или стимулираща в зависимост от свободата, която се предоставя на отделните пазарни субекти.

Преориентиране на търговията

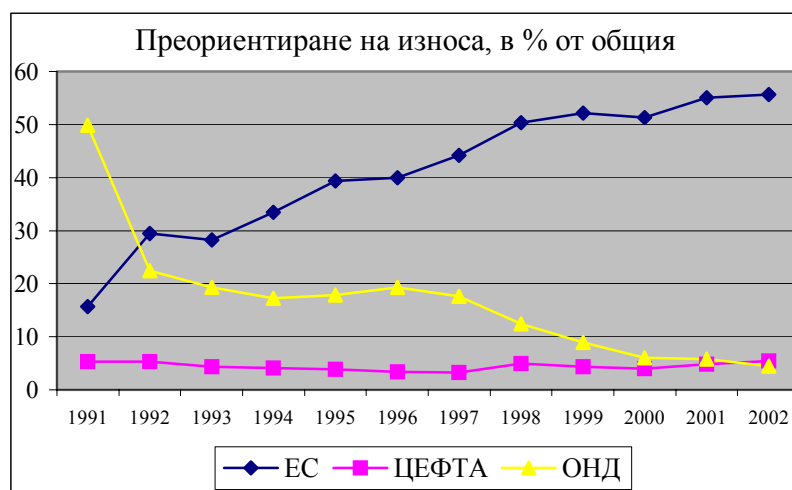
Разпадането на “Източния” блок доведе до спад на БВП с 31% през 1991 г. спрямо 1989 г.

След 1991 г. се наблюдава постоянен спад на износа към страните от бившия Съветски съюз и постоянно нарастване на износа за ЕС.

“Войната в залива” се оказва важен външен шок за развитието на износа. България е значим доставчик на оръжие за Иран и Ирак през 80-те години, което е и източник на приходи в “твърда” валута. Въпреки, че няма официални данни, според някои източници около 1/3 от общите валутни приходи през този период са от износ на оръжие¹⁶. В последствие налагането на санкции върху Ирак спира и изплащането на натрупаните задължения към България. При всички положения, дори и без война в залива, ограничаването на търговията с оръжие е било въпрос на време, защото няма как едновременно да се търси интеграция в цивилизования свят и да се правят сделки със съмнителни организации и суверени.

Наложените санкции (ембарго) над бивша Югославия и Македония имаха негативно влияние, най-вече по посока на затвърждаване на имидж за постоянна нестабилност и проблеми за Балканите. Територията на бивша Югославия е може би най-прекият път към пазарите на ЕС, така че ембаргото наложи използването на по-скъпи “обходни маршрути”. Като цяло, нарушаването на ембаргото над Югославия се превърна в “мощен бизнес” и генератор на неформална икономика.

Тези санкции имаха негативно влияние върху конкурентноспособността на пристанищата във Варна и Бургас, задържайки пристанищните такси високи, дори след 1995 г.



Източник: НСИ и собствени изчисления

Въпреки търговската отвореност, българската икономика е засегната незначително от азиатската и руската криза през лятото на 1998 г. Обяснението е в ограничената част от износа, която е насочена към тези пазари, както и в общата неразвитост на капиталовите пазари в

¹⁶ Виж Rumen Dobrinski, Op. cit., p.5

България. Така например относителният дял на износа за Русия спадна от 6,6% (през първата половина на 1998 г.) на 5,2% за първите шест месеца на 2000 г.

Обективно икономическите причини за спада на износа за Русия през 90-те години са най-вече в ниската конкурентноспособност на българските предприятия. Затова има и политически причини - липсата на споразумение за либерализиране на търговията.

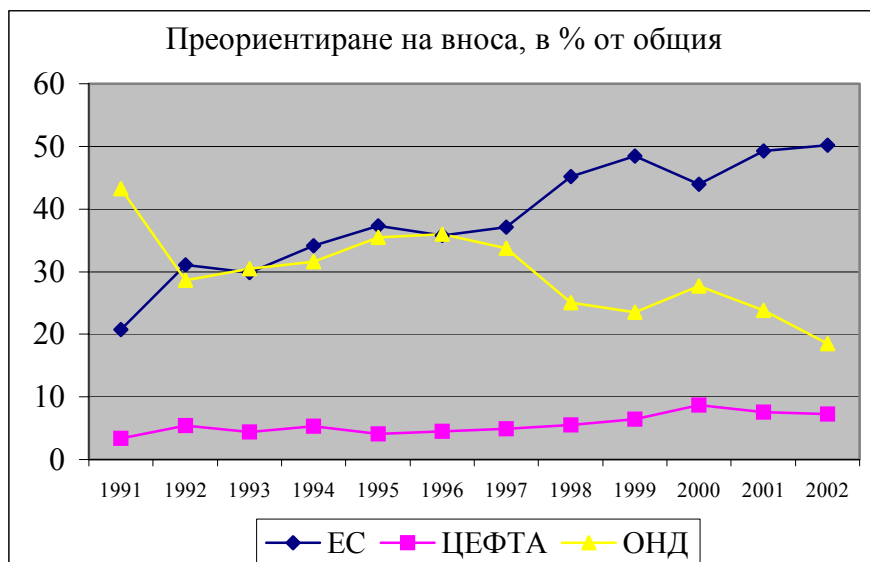
Директните разходи (вреди) от Косовската криза за българската икономика са незначителни. Те включват 0,7 милиона щ.д. помощ за Македония и официално регистрирани 317 бежанци от бивша Югославия. Косвените вреди бяха по посока на затруднена търговия и добавяне на нови "щрихи" към общата представа за несигурност на Балканите.

Връщайки се към понятието конкурентноспособност е важно да се отбележи, че страни като Полша, Чехословакия (по-късно Чехия и Словакия) и Унгария още през 1995 г. постигнаха с 40-50% по-висок износ в сравнение с 1989 г. Докато през същата година износьт от България беше с 40% под нивото от 1989 г. Това обстоятелство е показателно за намалената конкурентноспособност на българските фирми през първата половина на 90-те.

Така например до 1996 г. не беше направено почти нищо за продажба или ликвидиране на губещите държавни предприятия. До тази дата приватизацията е твърде ограничена и държавните предприятия създават около 85% от добавената стойност в индустрията. Освен това до 1996 г. не се предприемат дори мерки за ограничаване натрупването на загуби от държавни предприятия.

Въпреки приемането на нов закон за банкрутите през 1994 г. нито едно голямо държавно предприятие не е обявено за банкрутирало до лятото на 1996 г., когато се предприемат бързи мерки в резултат на натиска от международните институции.

С постепенното либерализиране на търговията започна да расте относителният дял на вноса от ЕС за сметка на намаляване вноса от страните от бившия Съветски съюз (впоследствие, наречени ОНД). Вносьт от страните от ОНД за периода 1991-2002 г. се ограничи най-вече до суровини (енергийни ресурси).



Източник: НСИ и собствени изчисления

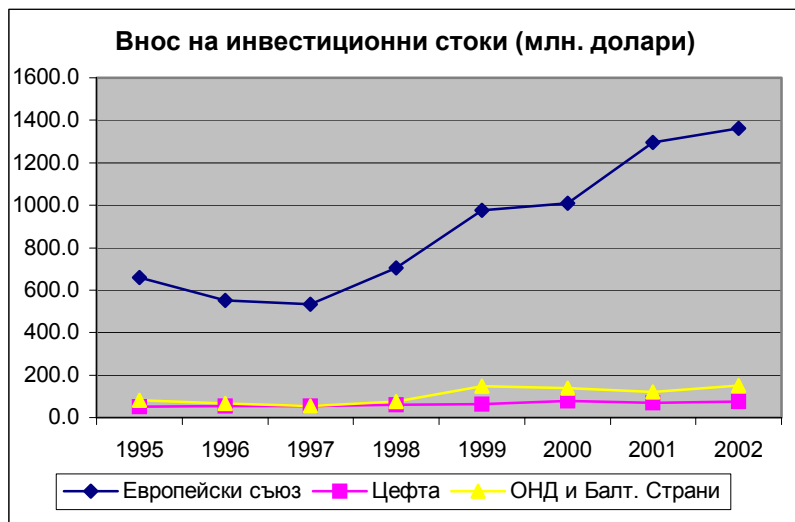
Значение на либерализирането на търговията

През първата половина на 90-те години поради ограничеността и непоследователността на реформите не се създават условия за възникване на значим частен сектор. Освен това

наследството от плановата икономика са предприятия, които продължават да трупат загуби и в началото на 90-те.

Споразумението с ЕС създава условия за свободна търговия, които обаче няма как да бъдат използвани в началото (1994-1996 г.) от неконкурентноспособните държавни предприятия.

Когато голяма част от предприятията работят с остарели технологии, обновлението на производствените мощности зависи от вноса на инвестиционни стоки. Значимото нарастване на вноса на инвестиционни стоки се случва след 1998 г., като между 70% и 90% са с произход от ЕС¹⁷. За период от пет години между 1998 г. и 2002 г. вносът на тези стоки от ЕС нараства с близо 100%.



Източник: БНБ

Либерализирането на търговския режим има важно значение в следните аспекти:

1/ Подобряват се условията за инвестиции и коопериране на производства с фирми от ЕС. За периода от 1992 до 2002 г. около 60% от всички чужди инвестиции са направени от фирми от ЕС.

2/ Достъпът до пазара на ЕС създава стимули за фирми извън Общността да инвестират и произвеждат на територията на България. В случая има значение и обстоятелството, че страните в процес на присъединяване възприемат постепенно стандартите и регулациите на ЕС, което означава, че външни инвеститори могат да използват, зададените преходни периоди и да започнат междувременно производство.

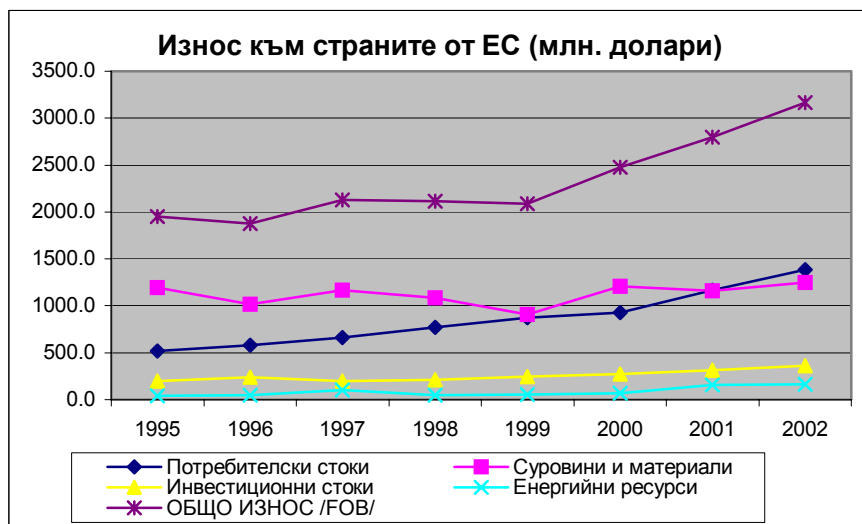
3/ Подобрява се специализацията на производството, защото се премахват повечето от изкуствените бариери пред размяната. Фирмите се специализират в дейности, за които имат сравнителни предимства.

4/ Подписването на търговски спогодби с държавите от ЦЕФТА и редица двустранни споразумения допълнително създава условия за по-добра регионална специализация на производството и съответно по-оптимално използване на ресурсите.

Ако разгледаме износа за ЕС през 1995-2002 г. се вижда, че за периода настъпва промяна в структурата. В началото 1995-1996 г., в годините след подписването на споразумението, преобладава износът на суровини и материали. Тоест става въпрос за стоки с ниска степен на преработка, което отразява и ниската конкурентноспособност на фирмите в този период.

¹⁷ Трябва да се има в предвид, че в категорията инвестиционни стоки се включва и вносът на автомобили с непроизводствена цел.

В последствие се забелязва нарастване износа на потребителски стоки, които се характеризират с по-висока степен на преработка. Износът на тези стоки в края на периода дори надвишава този на групата суровини и материали. Също така се отчита постепенно, но устойчиво във времето нарастване износа на инвестиционни стоки за Общността.



Източник: БНБ

Износ versus внос

След подписването на търговските спогодби започна дебат дали “отварянето” на икономиката няма да навреди или дори да се окаже пагубно за “българските” фирми. Обичайната реторика включва аргументи, че би било по-добре, ако някои от секторите все пак са защитени.

Така през последните няколко години бяха въведени протекционистични мерки за редица стоки: много видове зеленчуци, амониев нитрат, карбамид, различни стоманени изделия, кроненкоркови капачки и други¹⁸. Съгласно споразумението с ЕС такива мерки не могат да бъдат налагани в търговията с фирми от Общността и именно поради това, имаха най-вече регионален характер.

Както между сделката по покупка и продажба съществува обективна връзка, по подобен начин са свързани и сделките по износ и внос¹⁹. Това твърдение може да бъде проверено и емпирично чрез търсене на корелационна зависимост между вноса и износа. За целта използвам 33 наблюдения след 1995 г. на тримесечна основа, като за зависима променлива използвам данните за износа.

Променлива	Коефициент	Стандартна грешка	t - статистика
С	645.42		
Внос	0.378	0.06	6.22
R ²	0.55		
Коригиран R ²	0.54		

Източник: Изчисления на автора по данни на БНБ

¹⁸ За някои от тези решения, информация може да бъде намерена на страницата на Министерството на икономиката - <http://www.mi.government.bg/trade/polit.html>

¹⁹ Виж например Pascal Salin, “Le libre echange”, Paris, PUF, 1995.

Според тези изчисления намаляване на вноса с 1 000 щатски долара (примерно поради допълнителни мита) води до намаляване на износа с 378 долара. Затова съществува и резонна икономическа логика. Така например част от износа е зависим от вносни суровини, а в други случаи износът представлява преработка на предварително внесени суровини (работа на “ишлеме”). Погледнато от друг ъгъл, мотивацията за осъществяване на част от износа е последващ внос.

Следователно предприемането на действия за ограничаване на вноса води и до ограничаване на износа. При това положение се получава така, че когато правителството цели “насърчаване на местното производство” чрез протекционистични мерки се стига до общо намаляване на търговията за дадената страна.

Това не означава, че при протекционизма определени производители не получават монополна печалба, а означава, че за други производители (износители) тези мерки водят до нарастване на разходите.

Например, въвеждането на защитни мита за производителите на домати позволява на местните производители да повишат цената на вътрешния пазар, което води до допълнителни приходи за тях. От друга страна, това означава повече разходи за предприятията от консервната промишленост, които трябва да платят повече за използваните суровини.

Всичко казано досега означава, че ограничаването на вноса с цел, например, намаляване на дефицита по платежния баланс, ще има за ефект общ спад в търговията. Икономическата логика за това е, че пазарните субекти в икономиката внасят стоки и услуги, защото реализират печалба. Тоест целесъобразността на техните действия би следвало да бъде оценявана на ниво фирма, а не на ниво икономика.

Свободната търговия способства за оптимално използване на ресурсите и за специализация в дейности, за които са налице сравнителни предимства. Освен това, повечето производства, които се развиват на територията на България, не влияят върху международните цени, което означава, че търговските ограничения имат за директен ефект по-високи цени, плащани от всички потребители.

В този смисъл би било коректно, не да се сравнява размерът на износа с този на вноса, а да се следи дали двете величини, взети заедно, нарастват. Едно такова нарастване би означавало интензифициране на икономическата активност на дадена територия.

Българският банков сектор и финансовата криза

Асенка Христова, Георги Ангелов

Стопанското развитие на България от последните четиринадесет години до голяма степен беше предопределено от развитието и състоянието на банковия сектор. Начинът, по който бяха формирани банките, моделите на тяхното функциониране, управление и надзор, оказаха съществено влияние за възникването на една от най-сериозните финансови кризи в най-новата световна история. Тук ще се опитаме да опишем основните елементи на финансовата либерализация, факторите и обстоятелствата, които определиха посоката и тенденциите в развитието на българската банкова система и в крайна сметка доведоха до краха на близо една трета от сектора.

Изходните условия

Преди 1989 г. както във всички останали области на стопански живот, така и в банковото дело съществуваше държавен монопол. Банковата система беше едностепенна, или с други думи имаше една основна банка - Българска народна банка с нейната клонова мрежа - която изпълняваше функции както на централна, така и на търговска банка (въпреки че на практика БНБ беше по-скоро контролен орган, отколкото стопански субект). До 1981 г. освен БНБ функционираха още две други банки - Държавната спестовна каса и Българската външнотърговска банка (сегашната Булбанк).

По-старата от тях - БВТБ - беше учредена през 1964 г. и оперираше като агент, обслужващ външнотърговските разплащания. ДСК от своя страна беше създадена през 1967 г. като "влогово-кредитен институт, който има за основна задача да поощрява и развива спестовността, да организира влогонабирането и кредитирането на населението"²⁰.

Близо четиридесетгодишната история на двете банки и тяхната монополна позиция през по-голямата част от този период в обслужването на населението и международните финанси все още предопределят до голяма степен доминиращото им положение на банковия пазар както от гледна точка на активи (в случая с Булбанк), така и от гледна точка на клиентската база (в случая с ДСК).

С появата на правни основания и на реални възможности за развитие на предприемачество бяха предприети и първите реформи в устройството на банковия сектор. През 1981 г. съществуващото от 60-те години статукво беше нарушено с появата на нов субект - Минералбанк. Дейността на тази банка беше ориентирана към финансирането на появяващите с подкрепата на тогавашното правителство малки и средни държавни фирми. През 1989 г. бяха създадени още седем нови банки, които да кредитират предприятията в отделните браншове.²¹ Тези банки бяха относително тясно специализирани и дейността им се ограничаваше до финансиране на определените им от държавата предприятия в определени отрасли. В много от случаите съответните предприятия притежаваха дялове в акционерния капитал на обслужващите ги банки.

За разлика от другите страни от Централна и Източна Европа, преходът в България започна при пълна липса на частно участие в структурата на банковата система. Към края на 80-те години няма и присъствие на чуждестранни банки на българския банков пазар.

В онзи период кредитирането се извършваше по планов принцип, банките нямаха право да отказват предоставяне на банкови услуги, ако те са съобразени с плана, лихвените проценти се

²⁰ Закон за държавната спестовна каса (Обн., ДВ, бр. 95 от 5.12.1967 г., изм., бр. 21 от 14.03.1975 г., бр. 83 от 20.10.1978 г., изм. и доп., бр. 41 от 28.05.1985 г., изм., бр. 59 от 12.07.1996 г., в сила от 1.07.1996 г., изм. и доп., бр. 15 от 6.02.1998 г., в сила от 7.08.1998 г., отм., бр. 48 от 28.04.1998 г.)

²¹ Създаването на банки се регулира от постановление на министерски съвет; така е до применето на закона за банките и кредитното дело през 1992 г.

определяха административно от Министерския съвет, а БНБ служеше като преразпределител на набраните от ДСК спестявания на населението и по този начин формираше кредитния ресурс на държавните банки.

Конструкцията на реформите

Истинските реформи в българския банков сектор стартираха през 1989 г., когато наследената от социализма централизирана банкова система беше заменена с двустепенна, състояща се от централна банка и 59 търговски банки, повечето от които създадени чрез трансформиране на бившите клонове на БНБ. Към края на 1990 г. общият брой на опериращите в страната банки достигна 70.

Първоначално новосъздадените банки функционираха на базата на Правилника за банките, приет в средата на 1989 г. Този правилник уреждаше правния регламент както на централното, така и на търговското банкиране. Две години по-късно тяхната уредба беше разделена. През 1991 г. беше приет Законът за БНБ, който послужи като основа за създаването на формално независима централна банка. Формално, защото в практиката през целия период до 1997 г. тази независимост беше фактически нарушавана чрез оказване на законов натиск (посредством Закона за държавния бюджет) върху БНБ да отпуска кредити на правителството.

Една година по-късно беше приет и Законът за банките и кредитното дело, с което на практика се постави основата за изграждане на модерна банкова система. Изграждането на нормативната база за развитие на банкова дейност протече в условията на мащабна финансова либерализация.

Както вече писахме, първите стъпки в тази насока се изразяваха във формалното оттегляне на държавата от административното определяне на лихвените проценти по депозитите и кредитите (въпреки че в рамките на продължителен период от време определяният от централната банка основен лихвен процент беше базата, върху която банките формираха лихвената си политика), освобождаване на цените, замяна на фиксирания с плаващ валутен курс, либерализация на външната търговия, премахване на държавния монопол върху търговията с чужда валута. Постепенно се премахват и кредитните тавани и други непазарни мерки за “борба” с инфлацията, които не постигат никакъв значим резултат. Наред с това нормативната база беше допълнена с нов закон за счетоводството (1991 г), търговски закон (1991), поредица закони за чуждестранните инвестиции (първият от тях приет през 1991 г.) и т.н.

Създаване и консолидацията държавните банки

Както вече отбелязахме, повечето държавни банки възникнаха от регионалните клонове на БНБ. Голямата част от тях попадаха в категорията на малките и средни банки. Наред с това в страната оперираха няколко големи държавни банки, които държаха основната част (около две трети) от активите в банковата система и бяха специализирани в обслужването на големите индустриални сектори и населението. В тази категория попадаха БВТБ (или Булбанк), Минералбанк, Балканбанк, Стопанска банка, ТБ “Биохим”, ТБ “Електроника”, Транспортна банка, Стройбанк, Българска пощенска банка и ДСК, която по онова време държеше около 75 % от депозитите на населението.

Успоредно с процеса на създаване на нови банки започна и процес на консолидация на съществуващите кредитни институции. И така, към 1991 г. в България функционираха 70 държавни банки. Повечето от тези банки са малки - с основен капитал до 10 млн. лв, което по онова време възлизаше на около 500 000 щатски долара. Тези банки отпускаха средно по 250 млн.лв. (или 12 млн. щ.дол) кредити на година.

1991 г. е годината, в която БНБ започва формалната подготовка на процеса на консолидиране на банковия сектор в страната. Основната цел на това консолидиране е да се предпази

банковия сектор от по-нататъшно фрагментиране. Първата стъпка в тази насока е направена със създаването на Банковата консолидационна компания (БКК) през 1992 г.

Целта на компанията е да работи за консолидиране на държавната собственост в банковия сектор чрез прехвърляне на дяловете на държавата в капитала на търговските банки, управление на притежаваните дялове, консолидиране на търговските банки с повече от 50 % държавно участие в капитала, подготовка и осъществяване на приватизацията на определени банки.

През 1992 г. се осъществява първият мащабен консолидационен проект с обединяването на 22 държавни регионални банки в една - Обединена българска банка. Малко по-късно през същата година Транспортна банка и още 12 малки банки формираха “Експресбанк”.

През 1993 г. три банки бяха слети в “Балканбанк”. Още осем търговски банки бяха консолидирани в ТБ ”Хеброс”, а чрез обединяването на други четири банки се създаде “Софиябанк”.

Две години по-късно се реализира своеобразна втора вълна на консолидация на държавните банки чрез сливането на “Софиябанк”, “Биохим” и “Сердика” в ТБ “Биохим”. По този начин към края на 1995 г. броят на държавните банки намаля до единадесет. ДСК остава единствената банкова институция, нямаща статут на търговска банка, функционираща по отделен закон и притежавана пряко от държавата (а не чрез БКК).

В крайна сметка от гледна точка на структурата на банковата система, държавните банки запазват доминиращата си роля в банковия сектор през целия период до въвеждането на валутен борд в средата на 1997 г. Бавните темпове, с които протече процеса на консолидация, допринесоха за по-нататъшното декапитализиране на държавните банки, които без това бяха обременени с лоша задлъжнялост. Въпреки формално поставената си цел, до 1997 г. БКК не осъществи нито една приватизационна сделка в банковия сектор.

Поява и функциониране на частните банки

“Роенето” на банки е характерно не само по отношение на държавното присъствие в сектора. Подобен процес протече паралелно и в частния сектор, като особена активност в това отношение е регистрирана от създаването на първите частни банки през 1991 г. до 1993 г. Особено благоприятно влияние за появата на множеството частни банки през този период оказва либералния режим на лицензиране и ниския размер на необходимия начален капитал. С изключение на един единствен изолиран случай, до 1996 г. БНБ активно дава, но не отнема лицензи. Първата чуждестранна банка се появява на българския пазар през 1993 г., а към 1996 г. чуждото участие в банковия сектор се олицетворява от седем опериращи банки.

Търговските банки в България, 1990-1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Общ брой към края на годината	70	78	59	41	45	47	35
вкл. чуждестранни	0	0	0	1	3	5	7
Лицензирани през годината	61	8	2	7	10	4	2
вкл. чуждестранни	0	0	0	1	2	1	2
Консолидирани банки	0	0	22	29	9	3	0
Банкови групи след консолидация	0	0	1	4	3	1	0
Отнети лицензи през годината	0	0	1	0	0	0	14

Източник: БНБ

Практическото решение за създаване на банка се улеснява значително и от факта, че действащото в онзи период законодателство не поставя никакви специални изисквания по отношение на произхода на средствата, използвани като стартов капитал. Така много от частните банки стартираха своята дейност с взети назаем пари, в много от случаите - от държавните банки. Немалък брой частни банки бяха де факто държавни, защото възникнаха благодарение на средства, чиито източник бяха държавните фирми.

Показателен в това отношение е случаят с Първа частна банка, която възниква благодарение на парите на “Кореком” и на няколко държавни предприятия и инженерингови организации.

Наред с широко използваната практика за създаване на частни банки с държавни пари, до 1993 г. Законът за банките и кредитното дело допускаше и възможността банките да си разменят пакети от акции и по този начин формално да се вменят в изискванията за капиталова адекватност. Така едни и същи пари се въртяха между няколко институции, давайки им легитимността да съществуват и оперират на пазара. Дори и след формалното премахване на горната възможност след промените в ЗБКД от 1993 г., на дневен ред остана практиката банки масово да създават банки. Така се появиа Агробизнесбанк (с учредител и акционер ПЧБ), Първа инвестиционна банка (с акционери ПЧБ и Агробизнесбанк), Банка за земеделски кредит, Добружанската банка, Туристспортбанк и др.

Част от новосъздадените частни банки се ориентираха към обслужване (предимно кредитиране) на фирмите на своите акционери или на лица, свързани с тези акционери. Такава беше основната дейност например на Частна земеделска и инвестиционна банка, ТБ “Славяни”, Добружанската банка, Бизнесбанк и др. Тази практика на кредитиране на свързани лица напълно се вписваше в съществуващата тогава правна среда. Проблем не би имало, ако не беше използвано щедрото рефинансиране от страна на централната банка и ДСК, за да се генерират невъзвръщаеми кредити.

Гореописаната експанзия на частния сектор в банкирането има два ефекта.

Първо, наличието на повече играчи на един относително ограничен пазар предполага засилване на конкуренцията между банките, въпреки че реално не беше регистрирано никакво осезаемо подобрене в разнообразието и качеството на предлаганите банкови услуги.

Вторият ефект е негативен и се изразява в драматичното увеличаване на големите кредити и на дела на лошите кредити в банковата система. Последното, разбира се, не беше заслуга само на частните банки.

Лоши кредити

През разглеждания период в българския банков сектор имаше два основни източника на лоши кредити: необслужваните кредити, отпуснати на държавните предприятия преди началото на прехода и кредитната експанзия след 1990 г., особено тази, произлизаща от новосъздадените частни банки.

Общо-взето механизмът за генериране на първия вид лоши кредити изглеждаше по следния начин: както вече отбелязахме, създадените през 80-те години банки активно отпуснаха кредити на определени от държавата предприятия в определени сектори. След загубата на значителна част от пазарите на бившия СИВ, и след ценовата и търговска либерализация в началото на 90-те години тези държавни предприятия се оказаха неефективни и започнаха да генерират загуби. В същото време повечето от отпуснатите им кредити бяха в твърда валута и следователно не бяха стопени в реално изражение от инфлацията и обезценката на лева. Всичко това доведе до затруднения в обслужването на задълженията. Към края на 1990 г. част от държавните предприятия обявиха мораториум върху погасяването на кредитите си.

Тъй като горните кредити бяха отпуснати от банките на планово-административен, а не на пазарен принцип, правителствата след 1989 г. демонстрираха привидна решимост “за оправянето на бъркотията” и за изчистването на банковите баланси. Първите опити за уреждане на проблема с необслужваните кредити намериха изражение в създаването на

специална комисия, която да предложи ликвидирането на фактически фалиралите предприятия и да регламентира даването на държавна гаранция на определени от нея предприятия, които не обслужват дълговете си към банките. Реален резултат от дейността на тази комисия не е постигнат.

Малко по-късно беше предприета серия от мерки, чиито общ знаменател беше замяната на лошите кредити с държавни облигации в активите на банките и в същото време замяна на банковите кредити с държавни вземания в пасивите на предприятията.

Частично тази схема беше приложена през 1991-1992 г. чрез специални емисии на държавни облигации, които покриха необслужваните кредити на около 120-130 предприятия. Опит за цялостно решение обаче беше направен едва през 1993 г. с приемането на Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г. (ЗУНК). Чрез този закон като държавен дълг бяха преоформени всички необслужвани за повече от 180 дни кредити, отпуснати до края на 1990 г., заедно с дължимите по тях лихви, начислени до средата на 1993 г.

Това преоформяне бе осъществено през 1994 г. чрез издаването на 25-годишни държавни облигации (така наречените ЗУНК-ове), с 5 годишен гратисен период. Главницата по тези облигации подлежи на погасяване след настъпване на падежа, а лихвите се изплащат два пъти годишно за срока до падежа. Предвиждаше се възможността тези облигации да се използват като платежно средство в приватизационни сделки и като залог при рефинансиране на банките. В крайна сметка уреждането на тази категория необслужвани кредити доведе до емитирането на ЗУНК-облигации в лева за 32 млрд лв. и в щатски долари за 1.8 млрд. щ.дол.

Наред с гореописаната задлъжнялост, след 1991 г. кредитната експанзия на банките генерира нова вълна необслужвани кредити. Появата на подобни нови лоши кредити до немалка степен се дължеше на правителствената политика за замяна на директното субсидиране на губещи предприятия с квазифискални субсидии чрез кредитни инжекции. За повечето предприятия вземането на нови банкови заеми се оказа единственият източник на средства за обслужване на натрупаната задлъжнялост и покриване на загубите.

Друга част от новите проблемни кредити се появи като следствие раздаването на необезпечени кредити от страна на частните банки. Масово разпространение получи практиката да се финансират свързани с акционерите на банките фирми и лица, разчитайки на рефинансирането на БНБ. Активното използване на този механизъм за изпомпване на пари стана възможно благодарение на липсата на каквито и да е било правила при използването на парите на другите, и благодарение на активната намеса на самата централна банка, която облягайки се на съществуващата държавна гаранция пренасочваше набраните от ДСК спестявания чрез наливане на пари в закъсали банки.

Един от най-показателните примери в тази насока е казусът с Банката за земеделски кредит, която отпуска на свързани с основния ѝ акционер Атанас Тилев фирми необезпечени кредити в размер на над 40 млн. долара. Към 1995 г. общия размер на раздадените от тази банка големи кредити надхвърля почти 38 пъти собствения капитал, което на практика означава, че отпускането на тези кредити е станало възможно предимно благодарение на рефинансирането на банката. Подобно е положението и в други частни банки.

В същото време липсваше ефективна законова рамка за събиране на отпуснатите кредити и реализиране на обезпеченията, ако такива все пак бяха налице. Наред с това нямаше и процедура за предприемане на процедура по банкрут на неплатежоспособни държавни предприятия.

В крайна сметка към края на 1995 г. 41 % от всички кредити, отпуснати от държавните и частните банки на предприятията от реалния сектор на практика бяха несъбираеми. Само 39 % от кредитите, отпуснати от частните банки, се обслужваха редовно. Това натрупване на лоши кредити доведе до трайната декапитализация на банковия сектор. През 1995 г. само четири от общо опериращите 47 банки отчетоха печалба. Резултатът от всичко това е загуба на доверие в банковата система и масово изтегляне на депозити от банките.

Банкови кризи и “спасяване” на банките

До 1997 година банковата система в България е постоянно в състояние на някакъв вид криза. Общите разходи, породени от перманентната криза са в размер на 41,6% от БВП, т.е. банковата криза в България е най-скъпата банкова криза от всички страни в преход (виж таблица 2).

Фискална цена на банковите кризи

Страна	Фискални разходи поради банкови кризи, 1991 – 1998, % от БВП
България	41.6
Чехия	25.4
Унгария	12.9
Македония	30.3
Полша	7.4
Естония	1.9
Латвия	2.7
Литва	3.1
Грузия	0.1
Казахстан	18.4
Киргизстан	10.6

Източник: СБ²²

Преди 1990 година, по време на централно планираната икономика, липсва частна собственост и предприемачество и съответно липсват пазарни (т.е. реални) цени, с други думи липсва възможност за ефективно пазарно насочване на кредитите към рентабилни инвестиционни проекти. Както вече посочихме, това означава, че кредитите са отпускани на база на административно решение, основано на съответния петилетен план. Разпадането на т.нар. Съвет за икономическа взаимопомощ между социалистическите страни, изчезването на гарантираните пазари в бившия СССР, намаляването на субсидиите, либерализирането на външната търговия и освобождаването на цените в страната води до това, че голяма част от държавните предприятия започват да реализират загуби. Поради тази причина през 1990 година повече от половината от кредитите, отпуснати на държавни предприятия, не се обслужват. В резултат, в началото на прехода повечето държавни банки са де факто в несъстоятелност заради наследството на социализма.

“Решението”, което се реализира от правителствата, а именно поемането на необслужваните кредити на държавните предприятия от държавния бюджет чрез емитиране на т.нар. ЗУНК-облигации установява традицията всеки възникнал проблем да се решава с помощта на пари от бюджета, т.е. с пари на данъкоплатците. Към края на 1994 година ЗУНК-облигациите представляват дълг от почти 2,5 милиарда долара.

“Решението” на проблема с необслужваните кредити, обаче, само по себе си създава други проблеми на банките – лихвите по издадените ЗУНК-облигации са по-ниски от пазарните и по-ниски от разходите по привлечените ресурси на банките, което води до лихвени загуби; въведена е минимална продажна цена за ЗУНК-облигации, която е значително по-висока от

²² Виж: Helena Tang, Edda Zoli and Irina Klytchnikova, Banking Crises in Transition Countries: Fiscal Costs and Related Issues, 2000, World Bank Working Paper 2484

пазарната, което означава, че тези книжа са неликвидни. Като резултат част от държавните банки, които държат големи обеми от ЗУНК-облигации страдат от ликвидни проблеми. Друг неблагоприятен резултат от подпомагането на банките от страна на правителството се изразява в това, че банките очакват при всеки следващ проблем да получат отново помощ, т.е. те са поставени при меки бюджетни ограничения, което премахва стимулите им да действат благоразумно.

През разглеждания период фундаменталните проблеми пред държавните банки остават недокоснати, защото:

- Държавните предприятия, които са основните длъжници на банките, не се приватизират, нито се реформират, а директорите им нямат необходимите знания, опит и предприемачески усет за управлението им в конкурентна среда.
- В резултат те продължават да работят на загуба (виж таблица по-долу). Банковите мениджъри смятат, че голяма част от държавните предприятия именно заради това, че са държавни, ще бъдат поддържани от правителството и няма да им бъде позволено да фалират.
- Съответно, те продължават да им отпускат кредити въпреки влошеното им финансово състояние.

Финансови резултати на държавните фирми (% от балансовите активи)

Година	Промисленост	Строителство	Транспорт	Търговия	Други
1992	-7.87	0.26	0.08	-1.62	0.00
1993	-12.74	-2.17	-6.99	-1.14	-4.96
1994	-4.89	-2.14	-3.28	0.43	5.37
1995	-4.24	-1.14	-5.23	-1.31	1.10
1996	-5.54	-1.18	-5.85	-1.78	-6.71
1997	2.89	0.99	3.43	2.30	2.50

Източник: William Davidson Institute²³

- Държавните банки, също както и останалите държавни предприятия, не са приватизирани, а повечето от техните управители не притежават мениджърските умения и знания за работа в пазарна среда. Банките нямат необходимия обучен персонал, който да пресява кандидатите за кредит.
- Банките са регионално или секторно ориентирани, което ги излага на значителен риск.

С течение на времето, но особено след 1993 г. се появяват и други проблеми, свързани с държавните банки, а именно:

- те биват принуждавани от правителствата да кредитират губещи държавни предприятия, за да се избегне техният фалит.
- част от техните директори, при липса на ефективен контрол върху дейността им от страна на собственика (държавата) и при отсъствието на публично достъпна и точна информация за

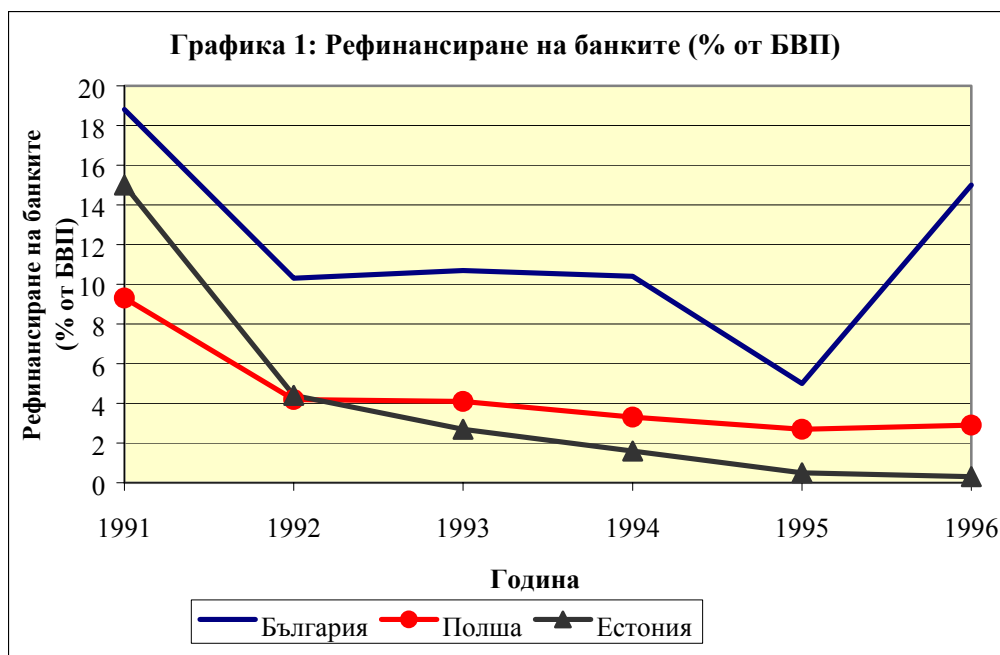
²³ Michael Berlemann, Kalin Hristov, Nikolay Nenovsky, Lending of Last Resort, Moral Hazard and Twin Crises: Lessons from the Bulgarian Financial Crisis 1996/1997, William Davidson Working Paper 464, 2002

състоянието на съответните банки, се корумпират и отпускат съзнателно лоши кредити на близки фирми или на фирми, които се отплащат в замяна на ползвания кредит.

Частните банки също започват да работят и да завземат пазарен дял. Поради липса на приватизация, обаче, техният дял достига едва една четвърт от общите активи на банковата система. Чужди банки са допуснати на българския пазар едва през 1994 година. Тъй като чуждите банки са най-прекият път към внасяне на ноу-хау, технологии, организация и силна конкуренция в банковия сектор, резултатът от недопускането им на банковия пазар през първите 5-6 години от прехода е значително забавяне на реструктурирането и модернизиранието на банковата система.

Общата икономическа среда, в която работят и държавните, и частните банки, се свързва и с някои общи проблеми пред тях:

- банките получават почти безпроблемно рефинансиране от БНБ. Според Берлеман, Христов и Неновски “рефинансирането е напълно субективно и на дискреционна база”, като “централната банка играе по-скоро ролята на кредитор от първа инстанция отколкото на кредитор от последна инстанция”. Рефинансирането на банките в повечето страни от Централна и Източна Европа се ограничава относително бързо, а в България то запазва сравнително постоянни нива (измерени като дял от БВП), като през 1996 година се повишава повече от три пъти спрямо 1995 година (виж графика по-долу). Възможностите банките да получават лесно кредити от централната банка и така да финансират кредитна експанзия (включително лоши кредити) води до изчезване на всякакви стимули за благоразумно управление.
- инвестирането в държавни ценни книжа и печалбите от обезценка на българския лев стават едни от основните източници на приход за търговските банки. Това, обаче, намалява стимулите на банките да се занимават с кредитиране на печеливши проекти. От друга страна, банките стават уязвими при изменения на темпа на обезценка на местната валута (съответно по-бавната обезценка на лева през 1995 година води до по-малко приходи от преоценки).
- директорите на част от банките отпускат на себе си и свързани лица кредити, за които е ясно, че няма да се върнат. В една нормална пазарна среда тези банки биха фалирали, а всички останали банки биха имали стимул да водят разумна банкова дейност, за да не ги последват. В България до 1997 година обаче средата не е нормална – БНБ рефинансира тези търговски банки, които имат портфейл от лоши кредити и по този начин ги спасява от фалит. Тези банки, съответно, са насърчени да продължават погрешната и неразумна (понякога и преднамерено неразумна) банкова политика.



Източник: СБ.²⁴

Навечерието на финансовата криза

През 1995 година се извършва поредна операция по спасяване на държавни банки (Стопанска банка и Минералбанк) чрез бюджетни средства. Въпреки това, в края на 1995 година почти всички държавни банки (с изключение на Булбанк) и повече от 1/3 от частните банки са във фактически фалит, тъй като собственият им капитал е отрицателен (виж таблица 4). Нетната стойност на банковата система като цяло е минус 53 милиарда лева като три четвърти от отрицателната стойност се дължи на държавните банки и една четвърт на частните. Това, което се забелязва, обаче, е, че повечето от частните банки покриват капиталовите стандарти (18 от 29), докато при държавните банки само една отговаря на тези стандарти.

Състояние на банките в началото на финансовата криза от 1996–1997 г.

Видове банки	Брой	Банки, покриващи капиталовите стандарти	Декември 1995			Май 1996			Промяна в активите (%)
			Общо активи (млн. лв)	Собствен капитал (млн. лв)	Дял в активите (%)	Общо активи (млн. лв)	Собствен капитал (млн. лв)	Дял в активите (%)	
Държавни	10	1	661584	-39777	72.6%	477864	-93532	66.3%	-27.8%
Частни	29	18	242453	-13853	26.6%	236118	-	32.8%	-2.6%
Чужди	6	6	6671	287	0.7%	6525	-	0.9%	-2.2%
Общо	45	25	910708	-53343	100.0%	720507	-93532	100.0%	-20.9%

Източник: МВФ²⁵

²⁴ Helena Tang, Edda Zoli and Irina Klytchnikova, Op. Cit.

²⁵ Charles Enoch, Anne-Marie Gulde, Daniel Hardy, Banking Crises and Bank Resolution: Experience in Some Transition Economies, 2002, IMF Working Paper WP/02/56

Слабостта на банковата система и рисковете пред нея причиняват теглене на депозити от страна на граждани и фирма. По този начин пет месеца по-късно активите на банковата система са спаднали с повече от 20% средно.

Интересно е това, че най-много спадат активите на държавните банки, докато при частните и чуждите банки активите спадат само незначително. В отговор на тегленето на депозити и началото на банкова паника правителството и парламентът приемат закон за държавно гарантиране на депозитите, който гарантира изцяло депозитите на домакинствата и 50% от депозитите на фирмите. Законът не увеличава доверието на вложителите в банковата система, икономическите агенти разглеждат държавната гаранция като също толкова рискова, колкото и вложът в банка (не бива да се забравя, че бюджетът реализира дефицит, а нивото на международните резерви и стигнало критично ниски нива).

В същото време БНБ се опитва да постигне няколко противоречащи си цели. Тя се опитва да задържи обезценката на валутния курс като продава долари на валутния пазар. От друга страна БНБ инжектира огромна левова ликвидност в банковата сфера чрез рефинансиране на банките като по този начин създава инфлация (месечната инфлация през втората половина на 1996 година е между 10 и 27%). Увеличеното парично предлагане, от своя страна, и очакванията за обезценка на валутата, карат хората да купуват все повече и повече валута с новонапечатаните пари. Така, БНБ се раздвоява, опитвайки се едновременно да запази валутния курс, купувайки левове на валутния пазар, и да спаси фалиралите банки, рефинансирайки ги с нови средства (междувременно БНБ се опитва също така да намали и инфлацията, повишавайки лихвения процент до 25% месечно). Резултатът от такава политика, както показва нормалната икономическа логика и богатият международен опит, се материализира в изчерпване на валутните резерви на централната банка и загуба на възможности за влияние върху валутния курс, поради което започва бърза обезценка (курсът на лева спрямо долара спада повече от 6 пъти в рамките на календарната 1996 година – от 70 лева през декември 1995 година достига 461 лева в края на 1996 година). Излишно е да се споменава, че това стопа стойността на всички левови активи на българските граждани и фирми (депозити, ценни книжа и т.н.).

Изчерпването на валутните резерви поставя под съмнение възможностите на правителството да обслужва външния си дълг. След двегодишно несъобразяване на препоръките на МВФ правителството на Жан Виденов е принудено да предприеме няколко отдавна отлагани реформи, за да получи финансиране от фонда – най-важните реформи са свързани с намаление на инфлацията (т.е. спиране на рефинансирането на банките), затваряне на губещите предприятия и затварянето на губещите банки. Така, отлагането на структурните реформи в реалния и финансовия сектор съвсем естествено завършват с финансова криза, от най-тежкия вид, а именно включваща банкова и валутна криза.

Финансовата криза от края на 1996 година промени консенсусното разбиране за реформите. Споделяното от малцина дотогава схващане, че реформите трябва да се извършват бързо, стана широко разпространено, тъй като за много повече хора вече беше очевидно, че начинът, по който се извършва преходът до този момент (а именно чрез отлагане на реформите колкото се може повече) е погрешен и води не до по-поносима социална цена на реформите, а до много по-тежки страдания. Първият конкретен резултат от тази промяна в разбирането за това как трябва да се извършват реформите е свързан с премахването на паричната политика и въвеждането на валутния борд през 1997 година.

Въвеждането на валутния борд – основа на икономическата стабилизация

Георги Ангелов, Димитър Чобанов

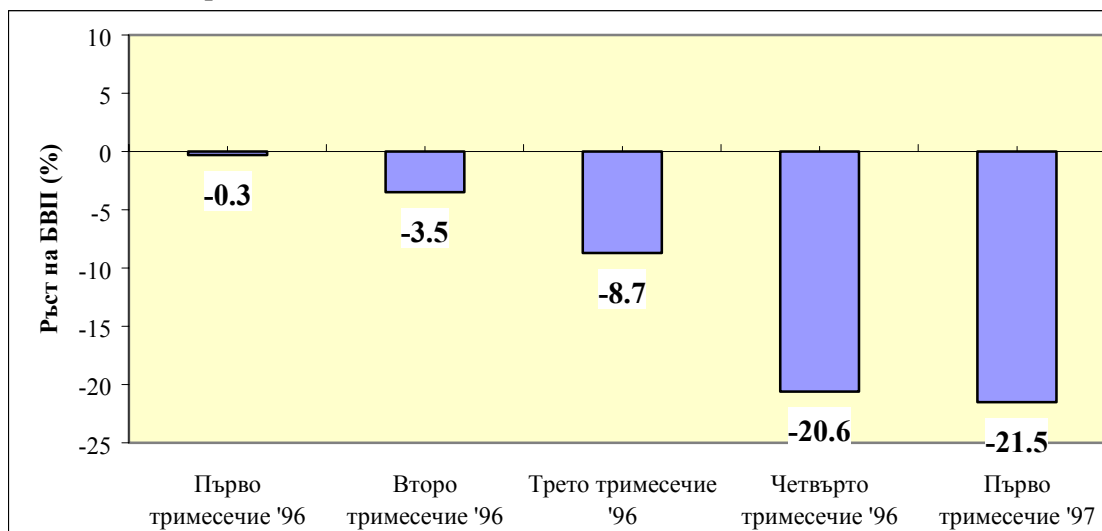
Икономическата криза

Още през първата половина на 1996 година започват да се усещат симптоми на сериозна икономическа криза. Валутните резерви на БНБ спадат повече от два пъти, а валутният курс започва бързо да се обезценява. Инвестициите намаляват с повече от 25%, а брутният вътрешен продукт спада с 3,5% за второто тримесечие на 1996 година (виж графика 1 по-долу). Просрочените кредити към банките са над 59% от всички кредити. Започва отлив на спестявания от банковата система. Фалират 14 банки с активи, които са около една четвърт от активите на банковата система. Увеличава се несигурността в икономиката.

През втората половина на 1996 и началото на 1997 година кризата се задълбочава – месечната инфлация достига двуцифрени, трицифрени и дори четирицифрени темпове (виж графика 2), а икономическият спад се увеличава до над 20% за последното тримесечие на 1996 година и първото тримесечие на 1997 година. Вносът и износът спадат с около 15%, загубите на държавните предприятия нарастват, а резервите на БНБ продължават да намаляват заради опитите на БНБ да поддържа курса на лева спрямо долара чрез покупка на левове и продажба на долари на валутния пазар като в същото време печата левове за рефинансиране на банки и финансиране на високия бюджетен дефицит (почти 11% от БВП).

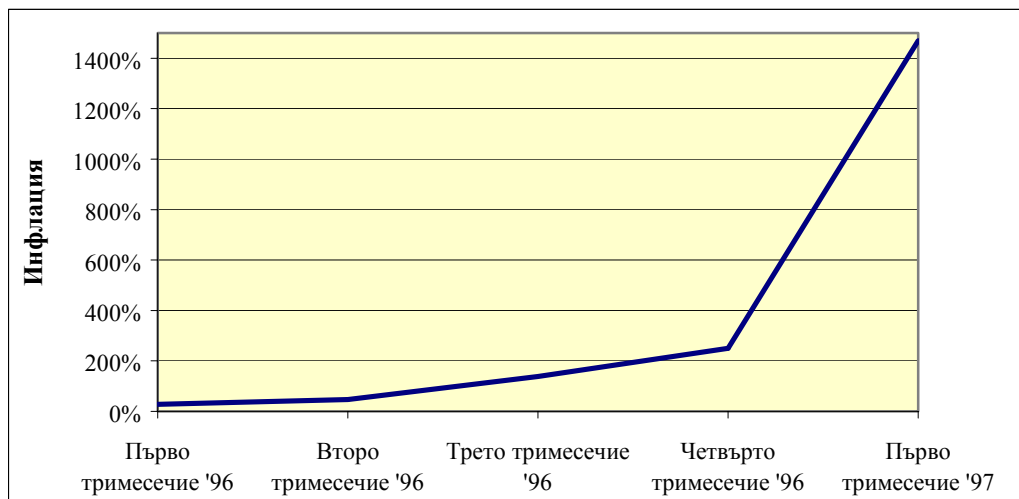
Левът се обезценява бързо спрямо долара и в края на 1996 година достига 487 лева за долар (при положение, че в началото на годината доларът се е разменял за 70 лева).

Икономически растеж



Източник: НСИ

Инфлация



Източник: НСИ

Политически развития

Високата (хипер) инфлация, обезценката на курса на лева спрямо долара и икономическият спад водят до реален спад на доходите (заплати, пенсии и др.) и спестяванията на значителен брой хора. Често изплащането на заплатите се забавя, което допълнително намалява техния реален размер. Всичко това, заедно с проблемите при снабдяването с хляб, породени от държавния контрол върху цените (който пречи на нормалния пазарен механизъм да действа), както и други политически и корупционни скандали, намалява популярността на правителството на Жан Виденов.

На проведените в края на 1996 година президентски избори управляващата партия БСП претърпява загуба. Министърът на външните работи Георги Пирински подава оставка, а бившият премиер Андрей Луканов е убит. Правителството е принудено да се обърне към Международния валутен фонд за подкрепа заради невъзможността да се справи с икономическите проблеми без външна помощ и заради реалната заплаха от стопяване на валутните резерви на БНБ и нов мораториум върху външния дълг. МВФ изисква въвеждане на валутен борд и правителството се съгласява, че това е единственият изход от кризата.

Опозиционните партии (най-вече СДС) първоначално смятат, че валутният борд е някакъв вид ограничение (на това, което може да прави правителството, но и на икономиката), което се налага само заради това, че БСП е на власт. Съответно, те смятат, че, ако БСП бъде свалена от власт, не трябва да се въвежда валутен борд. Постепенно обаче, осъзнавайки, че МВФ не е склонен на компромиси и че всъщност валутният борд носи икономическа стабилност, която е необходима за всяко едно правителство, опозиционните партии стават силни поддръжници на въвеждането на валутния борд. Така, ролята на МВФ при въвеждането на валутен борд в България е изключително важна.

В края на 1996 година правителството подава оставка, а в началото на 1997 година мнозинството на БСП в парламента се съгласява на предсрочни избори. Назначено е служебно правителство начело със Стефан Софиянски, а на проведените през април парламентарни избори Обединените демократични сили печелят мнозинство.

Ранни предложения за въвеждане на валутен борд

Идеята за въвеждане на валутен борд в България се лансира още в началото на прехода – първо от ръководената от Ричард Ран група експерти, подготвила т.нар. програма *“Ран-Ъм”* през 1990 година, а след това от професор Стив Ханке и Курт Шулер в тяхната книга *“Твърдост за*

българския лев: решението валутен борд” от 1991 година. По това време обаче българските политици и Международният валутен борд не подкрепят въвеждането на валутен борд.

Българските политици са против, защото смятат, че наличието на централна банка е символ на независимост и възможност за провеждане на национална икономическа политика. Освен това наличието на дискреционна монетарна политика дава възможности за влияние върху инфлацията и финансиране на бюджетния дефицит чрез инфлационен данък, което позволява на правителствата да избягнат твърдите бюджетни ограничения и необходимостта да се правят бързи реформи. Икономистите от МВФ, от своя страна, не са и подозирали колко ще е трудно за правителствата и централните банки на много от бившите социалистически страни да осигурят монетарна стабилност без валутен борд.

Ако валутният борд беше въведен още в началото на прехода, с голяма степен на увереност може да се твърди, че много от причинените от икономическата нестабилност проблеми щяха да бъдат избегнати. Става въпрос за високата и много колеблива инфлация, нестабилния валутен курс, инфлационната обезценка на спестяванията, високите и променливи лихвени проценти, както и резултиращата от тях несигурност в бизнес средата, ниски нива на инвестиции и спестявания, икономически спад и финансова криза.

Какво представлява валутният борд?

Валутният борд е институция, която има няколко основни характеристики:

- валутният борд е задължен да купува и продава неограничено чужда валута (т.нар. резервна валута – долар или евро) срещу местна валута в брой или по банков път;
- валутният борд поддържа валутен резерв, който покрива парите в обръщение (т.нар. паричен агрегат M0);
- валутният борд не отпуска кредити на правителството;
- валутният борд не провежда монетарна политика – не извършва операции на открития пазар, не определя целеви лихвени проценти, не отпуска рефинансиране, не купува или продава валута по свое желание (валутният борд купува и продава валута само при поискване от граждани, фирми или банки);
- валутният резерв се инвестира в нискорискови и ликвидни активи, деноминирани в резервната валута;
- няма ограничения за външнотърговски и международни капиталови трансфери.

Задължението на валутния борд да обменя неограничено резервната валута срещу местна валута и обратно означава, че страната възприема монетарната политика на страната с резервната валута. Съответно лихвените проценти и инфлацията в страната с валутен борд следват и зависят от лихвите и инфлацията в резервната страна (САЩ - ако резервната валута е долар, Еврозоната, ако резервната валута е евро). По тази причина за резервна валута обикновено се избира стабилно международна валута.

Приемането на валутния борд

След като политическите партии постигат принципен консенсус за въвеждането на валутен борд се преминава към по-техническите параметри на институцията. Първият въпрос е свързан с избор на резервната валута. Предложенията са за долар, немска марка или кошница от двете валути с определена тежест за всяка от тях. По това време от икономическа гледна точка приемането на долара за резервна валута е по-очаквано, имайки предвид преобладаващата роля на долара при външнотърговските транзакции, при спестяванията на хората и сделките между тях; доларът е преобладаващ и във валутните резерви на БНБ. От друга страна, обаче, с оглед на това, че Европейският съюз е по-близо до България от САЩ, с оглед на дългосрочните цели за присъединяване към ЕС и с оглед на нарастващата търговия с ЕС се приема политическо

решение за приемане на немската марка като резервна валута (тъй като немската валута е основата на валутната система в Европа, а Дойче Бундесбанк е с безупречен имидж на централна банка, която поддържа ниска инфлация).

Валутният борд се въвежда с приемането от 38-то Народно събрание на *Закона за Българската народна банка* на 10 юни 1997 година. В закона е определен курс от 1000 лева (един лев след деноминацията) за една немска марка, по който Българската народна банка трябва да купува и продава марки за левове при поискване (този курс е предвидено да се преизчисли към еврото когато то влезе в действие - това беше направено през 1999 година и оттогава курсът е 1.95583 лева за евро).

В Българската народна банка са създадени три управления – управление “Емисионно”, управление “Банково” и управление “Банков надзор”. Управление “Емисионно” играе ролята на валутен борд, като активите му покриват 100% от неговите пасиви. В активите на баланса му (виж таблицата по-долу) са международните резерви, които покриват пасивите на борда – те се състоят от монетарно злато, налична чуждестранна валута, търгуеми чуждестранни ценни книжа и вземания по лихви. Пасивите на управление “Емисионно” включват парите в обръщение, депозитите на правителството и други държавни институции (НОИ, НЗОК, БКК), депозити и сметки на банки (това са задължителните резерви на банките и разплащателните им сметки), начислените лихви и депозита на управление “Банково”.

Управление “Емисионно” управлява международните резерви на БНБ като изискванията за инвестирането им са много строги – те трябва да са инвестирани в активи, които са емитирани от институции, чиито задължения са оценени с една от двете най-високи оценки на две международно признати агенции за кредитен рейтинг. Активите на управление “Емисионно” не могат да се инвестират в България, за да не може да се провежда парична политика и за да се избегне риска от невъзможност за обмена им в резервната валута. В закона съществува експлицитна забрана за отпускане на кредити от страна на БНБ към правителството, с изключение на кредитите от МВФ, които само счетоводно се завеждат в баланса на БНБ.

При въвеждането на борда са избрани някои елементи, които са различни от класическите валутни бордове, поради което валутният борд в България е от т. нар. “второ поколение” валутни бордове. Допълнителните функции, липсващи при ортодоксалния валутен борд, са:

- допускане в баланса на БНБ на депозити на държавни институции (формиращи така наречения фискален резерв). Това позволява на правителството при желание да провежда парична политика чрез теглена на част от депозита си в БНБ или чрез увеличаване на внесените в БНБ средства. Това се случи няколко пъти, два от които са през 2003 година. Първо, когато на 16 април 2003 г., правителството организира аукцион за репа (сделка, при която се продават ценни книжа с ангажимент за обратна покупка) с цел да помогне на банките да се справят с ликвидни затруднения и да повлияе на лихвените проценти на междубанковия пазар. Това бе знак за банките, че в друг подобен случай те ще могат отново да разчитат на правителството и следователно нямат стимул да подобрят управлението на ликвидността си, каквото е пазарното решение.
- Стъпка в посока на ограничаване на тази функция беше осъществена чрез даването на търговските банки на правото да обменят евро срещу левове с централната банка при вальор същия ден (преди това изискването беше да се търгува при спот вальор т.е. операцията се извършваше фактически след два дни). Вторият случай на парична политика е депозирането на средства от фискалния резерв в търговските банки, което увеличава паричното предлагане според решение на правителството;
- Наличие на задължителни минимални резерви за търговските банки, което е възможно да се използва за извършване на парична политика;
- БНБ регулира търговските банки;
- БНБ може да изпълнява функцията на кредитор от последна инстанция за търговските банки. Тази функция е лимитирана, обаче, само до ликвидни кризи от системен

характер като размерът на отпуснатите средства не може да надхвърля депозита на управление "Банково" (което всъщност е нетната стойност на активите на валутния борд), а срокът е 3 месеца. Банките, на които се отпуска рефинансиране, трябва да са платежоспособни и да заложат ликвидни активи като обезпечение.

Баланс на управление "Емисионно"

Активи	Пасиви
Налични парични средства в чуждестранна валута	Банкноти и монети в обръщение
Монетарно злато и други инструменти в злато	Разплащателни сметки и депозити на банки
Търгуеми чуждестранни ценни книжа	Депозити на правителството и бюджетни организации
Вземания по начислени лихви	Сметки на други депозанти
	Задължения по начислени лихви
	Депозит на управление "Банково"

Резултати от наличието на валутен борд

Най-непосредственият и пряк ефект от действието на валутния борд е силното намаление на инфлацията и на нейната променливост. Средната инфлация преди въвеждането на валутния борд е над 210% годишно, а след въвеждането му тя е по-малко от 6%, т.е. инфлацията намалява повече от 35 пъти. Бавното нарастване на цените намалява т.нар. инфлационен данък (намаляването на покупателната способност на парите) който е средно 55% в годините преди въвеждането на борда и спада до малко над 5% след 1997 година. Ниската и по-лесно предвидима инфлация прави възможно по-дългосрочното планиране от страна на фирмите и отделните хора, което се отразява положително на икономиката.

Икономическият растеж преди валутния борд е средно минус 4,6% годишно, поради което между 1989 и 1997 година икономиката отбелязва икономически спад от 32%. След въвеждането на борда ръстът е положителен, средно 4,11% годишно (най-високият ръст е през 2000 година, когато достига темп от 5,4%).

В периода до 1997 година инвестициите са намалявали средно с почти 9% годишно. След въвеждането на валутния борд инвестициите нарастват средно с над 20% годишно. Това е отражение на факта, че печатането на пари, което се практикува преди 1997 година при дискреционна монетарна политика, не само не осигурява повече средства за инвестиции, а напротив, то ефективно намалява инвестициите и спестяванията.

Друго нещо, което показва огромната разлика между периодите преди и след въвеждането на валутния борд, е нивото на бюджетния дефицит. До 1997 година дефицитът средно е 6,3% от БВП годишно. След въвеждането на валутния борд бюджетът е много близо до балансиран - в някои години има малки излишъци, а в други има умерено малки дефицити (под 1% от БВП).

В резултат на икономическия спад и емитирането на нов дълг, за периода до въвеждането на валутния борд отношението на държавният дълг към brutния вътрешен продукт е средно 168%. След 1997 година този показател постепенно спада, достигайки стойност от 48,7% през септември 2003 година (според статистиката на Министерството на финансите).

Един от важните индикатори за доверието в икономиката е нивото на чужди инвестиции, които влизат в страната ежегодно. Разликата между периода преди и след приемането на валутния борд е над десет пъти – от 1990 до 1996 година чуждестранните инвестиции са средно 63 милиона долара годишно, а от 1997 до 2002 година те средно са 692 милиона долара годишно. Като дял от brutния вътрешен продукт те нарастват от 0,8% до 5,6%.

Друг индикатор, който е силно зависим от режима на валутен борд, е равнището на международните резерви, включващи тези на БНБ и на търговските банки. Обемът им расте стабилно след въвеждането на валутния борд, като достига безпрецедентни за българската икономика нива от 13,4 милиарда лева. Тези резерви имат много важна роля, тъй като те определят предлагането на банкови резерви, банкноти и монети. Свръхрезервите действат като стабилизатор, тъй като могат да бъдат разглеждани като буфер срещу вътрешни и външни шокове. Те са също източник на ликвидност в чуждестранна валута и са необходими за страната, поради неперфектния достъп на българската икономика към международните капиталови пазари.

Икономиката преди и след въвеждането на валутния борд

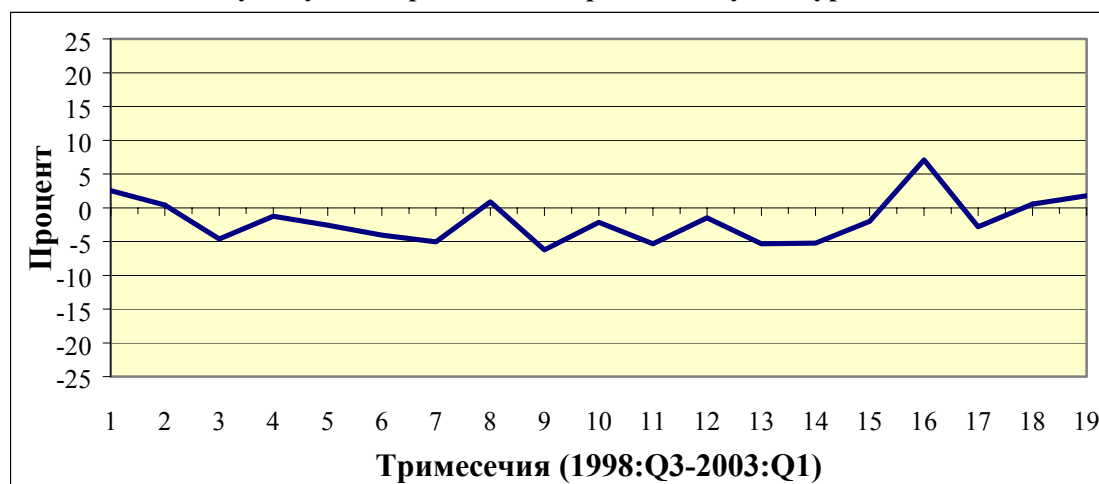
Показатели (средногодишно)	1990-1997	1998-2002
Инфлация (%)	210.1	5.7
Инфлационна данъчна ставка (%)	54.9	5.3
Растеж на БВП (%)	-4.6	4.1
Ръст на инвестициите (%)	-8.8	20.1
Бюджетен дефицит (% от БВП)	-6.3	-0.1
Държавен дълг/БВП	168%	75%
	1990-1996	1997-2002
Чуждестранни инвестиции (милиони долари)	63.2	692.4
Чуждестранни инвестиции (% от БВП)	0.8	5.6

Източник: НСИ, БНБ, МФ, АЧИ, собствени изчисления

След въвеждането на валутен борд заради входящите капиталови потоци се наблюдава наличие на дефицит по текущата сметка на платежния баланс. Тези породиха загриженост за конкурентноспособността на българската икономика и поставиха под въпрос устойчивостта на текущото равнище на фиксиране на валутния курс. Настоящото състояние на външния сектор обаче се обяснява по-скоро с временни или циклични колебания, отколкото с влошаване на същинската конкурентна позиция на българската икономика.

Множество фактори пораждат движенията в равновесното равнище на реалния ефективен валутен курс след въвеждането на валутния борд. Най-значителните от тях са; либерализацията на цените, която все още не е приключила, нарасналото търсене на услуги и на други нетъргуеми артикули и промените във вътрешното производство и износа.

Отклонение между текущия и равновесния реален валутен курс



Източник: Dimitar Chobanov²⁶,

Като цяло изводът е, че няма значително отклонение между текущия реален ефективен валутен курс и кратко- и средносрочните му равновесни нива (виж графика 3). Несъответствието е относително малко и не може да повлияе на конкурентоспособността на българската икономика. Така развитието на реалния курс е обусловено изцяло от фундаментални фактори и при това трендът е насочен към намаление на отклонението. Следователно няма никакви причини за промяна на курса, по който левът е фиксиран към еврото.

Без стабилност на паричната единица икономическото развитие е силно забавено. В този смисъл въвеждането на валутния борд е радикална реформа, която осигурява едно от необходимите условия за него. Разбира се, би било пресилено да се твърди, че по-бързото икономическо развитие след 1997 година се дължи единствено на наличието на валутен борд. Не бива да се забравят и другите важни реформи, извършени след 1997 година.

²⁶ Dimitar Chobanov, Piritta Sorsa, Behavioral Model of the Real Effective Exchange Rate of the Bulgarian Lev, IMF, March, 2004 (<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=17187.0>).

Политически нагласи и валутен съвет

Красен Станчев

Публично обсъждане за ролята, мисията и ценностите на централната банка фактически не се състоя нито през 1991-1992 г. (първите закони на преходна България за централната банка и банките и кредитното дело), нито през 1997, когато бе въведен режима на валутния съвет. Липсваше и съществен парламентарен дебат. Протоколите от съответните заседания на законодателното събрание показват, че през 1991 г. народните представители са посветили много повече време на въпроса какво да бъде заплащането на централните банкери, отколкото на това каква трябва да бъде тяхната работа.²⁷

Ситуацията в навечерието на 1997 г.

През периода 1991-1995 г. единствено Агенцията за икономическо прогнозиране и развитие (АИПР) има критичен поглед към политиката на централната банка. След 1995 г. АИПР е отдел на министерство, с подотдел, наблюдаващ банковата реформа. Но събитията в банковия сектор се разгръщат в разрез със спокойните предвиждания на този единствен държавен орган, призван да бъде коректив и “мозъчен тръст” на управлението на банките. Институираната критика на централна банка през 1996 г. се оказва единствено на страната на МВФ и кредиторите на българската икономика. “Вътрешната критика” е пряка: спад на доверието, бягство от националната валута и изтегляне на спестяванията.

Тази реакция на “общественото мнение” в създалата се ситуация е правилна и икономически единствено разумната. По-добрата и навременна информация за политиката на централната банка и състоянието на отделните банки вероятно би допринесла за по-бързо разпадане на доверието, по-разделително отношение към отделните банки и по-ниски загуби на спестителите. Затвореността и агрегиращия характер на знанията за банките поначало са препятствие пред разумния избор на спестителите в коя банка да държат парите си. Техният “агрегиран” отговор през 1995 г. и особено 1996-1997 г. бе да не държат парите си в никоя банка.

Периодът октомври 1996 г. - февруари 1997 г. е период на обсъждане на възможностите и опасностите от въвеждане на валутен съвет. Противоположно на по-късни тълкувания, както стана дума, идеята не дойде от МВФ, а бе предложена като решение първоначално от български наблюдатели и институции.

Но включването на МВФ в дебата непосредствено преди президентските избори от 1996 г. има силно въздействие върху политическата среда, в която окончателно по-сетне се налага идеята за валутен съвет. То придаде конкретна форма на това решение на кризата, доколкото е обвързано с подразбирана (и по-късно обещана) подкрепа на платежния баланс. От друга страна жестът на МВФ тогава означава залог върху новото начало в българската политика, което да придаде авторитет и привнесе доверие в новата система. В дебата участват новоизбраният президент, правителството, народни представители, бивши и тогавашни

²⁷ В същото време независими експерти и наблюдатели през 1990-те години сравнително често предлагаха валутния съвет като алтернатива на тогавашната работа на БНБ. Освен споменатото осмисляне на идеята консултантската група Ран-Ът, можем да споменем следните случаи. През ноември 1994 г. Стив Ханке говори по този повод пред Клуб Икономика 2000; през 1995 г. неговата книга с Курт Шулер видя бял свят и на български. През май 1995 (на конференция на тема “Началото на лявото управление, организирана от в-к *Капитал*) Румен Аврамов предупреди, че, ако паричната политика продължава да се води по тогавашния маниер, изходът ще бъде въвеждане на валутен съвет. През октомври 1996 (на среща на инвестиционни банки в София, организирана от Саломон Бродърс и ИПИ) Милети Младенов, Дейвид Борен и авторът на тези редове говориха за валутния съвет като единствената добра алтернатива в тогавашната ситуация.

ръководители на централната банка, търговските палати, чужди инвеститори, мисиите на МВФ и Световната банка, инвестиционни банкери, български и външни наблюдатели.

Тематиката и участниците в обсъждането се структурират по следния начин:

- въпросът кой ще въвежда валутния съвет придобива важност за политиците,²⁸
- техническите параметри на това как ще стане въвеждането остават работа на МВФ и рядко се обсъждат публично.

Участието на МВФ има обаче и друг ефект. Валутният съвет започва да се тълкува като наложена отвън система. Нововъведението поначало се свързва с името на Майкъл Деплер - директор на Първи Европейски отдел на МВФ. Сред политиците е популярна фразата: “икономически аз приемам валутния съвет, политически обаче съм против”. Въпреки че повечето парламентарни групи гласуват “за” въвеждането на системата, обяснението на вота е по-скоро в усещането за ненормалност на обстановката в страната.

Абстрактно погледнато политическият избор е между следните няколко алтернативи:

- а) поддържане на стария маниер на парична политика – тази опция е политически невъзможна;
- б) поддържане на плаващ валутен курс с предварително известна амплитуда на промените - тази опция е съмнителна за инвеститорите в български дългови инструменти и за официалните кредитори (МВФ и ЕС), от които се очаква да финансират излизането от кризата на 1996-1997 г.;
- в) функциониране на централната банка като валутен съвет, но без фиксиране на валутния курс със закон – тази опция изисква доверие към централната банка, нейния управляващ екип и българската национална валута, това доверие липсва изцяло или частично;²⁹
- г) въвеждане на валутен съвет и номинално запазване на паричната политика и на БНБ като политическа институция – тази опция изглежда най-приемлива, защото запазва някаква форма на политическо присъствие;
- д) валутна субституция – определена твърда валута или всички валути са обявени за законно платежно средство, хората и организациите сами избират в коя валута да извършват разплащанията си; тази опция позволява свободно формиране на разменния курс според търсенето и предлагането на валути и премахването на БНБ.

Очевидно е, че вариант “г” е единственият политически приемлив вариант, макар специалистите да клонят към някой от другите варианти, включително “д”.

В този период има една институция, работеща на доброволни начала, която има предвид и предлага алтернативни решения в зависимост от политическите сценарии. Това е Съветът по икономическа политика на новоизбрания, но не встъпил в длъжност президент Петър Стоянов. По времето декември 1996 г. - февруари 1997 г. съветът обсъжда вероятността на различните сценарии и предлага изход и от най-неблагоприятния развой - вдигане на забраните за сделки в чужда валута, признаване на фактическата подмяна на лева като платежно средство, в случай, че правителството на социалистите остане на власт при липса на съгласие от страна на опозицията, което всъщност би означавало невъзможност на подкрепено от МВФ въвеждане на валутен съвет.

²⁸ Ако се съди по съобщенията в пресата, тогавашният лидер на опозицията и по-сетнешен министър-председател поставя въпроса пред МВФ по следния начин: социалистите не могат да въведат валутния съвет и да стабилизират икономиката, ние можем.

²⁹ Всъщност такава е монетарната политика на Хърватска, Македония, Полша и Чехската република, а и на много други страни, включително страни-членки на ЕС (поради специфичните особености на валутния съюз).

Опитът и отношението към него

След 1998 г. този съвет вече не заседава. Част от неговите членове са на длъжност в администрация на централната банка. Правителството, избрано вече с пълен конституционен мандат, е поело своите отговорности. Чуждестранните съветници общуват с президента самостоятелно. Правителството разполага със собствени комисии и мозъчни центрове. Неправителствените стопански експерти се срещаха до средата на 1998 г. с членове на кабинета и законодателното мнозинство на специално организирани форуми. Нуждата от външна на правителството рефлексия се смята за отпаднала, особено след подписването на тригодишното споразумение с МВФ през есента на 1998 г. Контролните функции на фонда и Световната банка по изпълнението на различни параметри на споразумението изглежда се възприемат като достатъчен коректив на политиката и на правителството, и на централната банка.

Това подхранва обвиненията, че стопанската политика на страната не се прави в България. А правителството не се опитва да построи виждане за това “какво следва след тригодишното споразумение”, “какво след 2001 г.?”

Всъщност основният въпрос е доколко вътрешната последователност на системата на валутния съвет е в състояние да се възпроизвежда; доколко тя поражда доверие в самата себе си? Отговорът на този въпрос може да се търси както в областта на политиката, така и в областта на практическото боравене с парите и паричните институции от страна на членовете на обществото.

Известен факт е, че от средата на февруари 1997 г. до юридическото въвеждане на валутния съвет през юли същата година централната банка не финансира правителството и търговските банки, оперирайки така, сякаш е въведен валутен съвет. Това поведение на БНБ бе техническото основание за постигнатото през април с.г. споразумение между МВФ и служебното правителство, отворило вратите за съгласие с другите кредитори от Парижкия клуб и групата на 24-те. Иначе казано, имаме скорошно местно доказателство, че без отношение към правната форма на централната банка, стопанският рационализъм и постоянство на паричната ѝ политика са осъществяване на ценностни и политически нагласи.

Промяната в законовите основания на БНБ, направени от новоизбраното (през април 1997 г.) законодателно събрание обличат в правни одежди практическата, макар и под въздействието на обстоятелствата, преоценка на ценностите.

Законът за БНБ усложнява политическите процедури за изменение в системата на централното банкиране, учредена у нас през 1997 г. Той осигури поемането на еврото (виж чл. 29, ал. 2 от закона за БНБ) от българската система след неговото въвеждане политически обсъждания. Техническите решения бяха делегирани на банката.

Промяната в системата изисква акт на законодателя, инициатива за промяна в закона и съответните четения. Въсъщност обаче твърдостта на системата на валутен съвет и механизмите на смяната ѝ не са самостоятелен проблем. Фиксираният валутен курс и крайната му институтирана форма на валутен съвет имат свойството да възпроизвеждат стабилност при достатъчна подвижност и конкурентност на икономиката изобщо, способни сами по себе си да смекчават и преодоляват външни шокове, донякъде независимо от фиксирания курс. В същото време, самата инициатива за промяна в законодателството за валутния съвет, ако се появи в обстановка на стопанска и ценностна дезориентация, може да предизвика дестабилизация.

След 1998 г., политическото осмисляне на опита от последните две години, макар и без последователно рационализиране или с неизказаност, стигна до несъгласие на опозицията със системата на валутен съвет. То все повече придобива формата на недоволство от финансовата дисциплина. Вътрешният спор около въвеждането на системата е забравен. Има спомен най-вече за инициативата на МВФ. Подписите под споразумението отпреди последните избори са изветрели. Паметта от гласуването на закона - все пак израз на суверенната воля на българския парламент - е повехнала като незабравка. Възприеман все по-често като наложен отвън, валутният съвет става и оправдание (извинение) за разумни стопански действия, които биха имали смисъл във всяка ситуация на преход (затягане на финансовата дисциплина, затваряне на

губещи предприятия, рационализиране на бюджетните разходи, приватизация и структурна реформа). Реторичният пренос е върху цялата поредица разумни действия: валутният съвет е наложен отвън, съответно такива са дисциплината, ликвидацията, структурната реформа и пр.

“Здравето на парите” и другите ценности

Практическото боравене на всеки гражданин с парите може да произвежда доверие в местната валута само ако всекидневно доказва нейната надежност. Институциите на паричното обръщение биха работили в същата насока, ако не пречат на личната преценка и опит.

Такова политическо несъгласие с валутния съвет вероятно бавно, но сигурно би подковало доверието в него. Работата на политиката е не да използва тази система като оправдание, а да превърне рационалните стопански действия в ценности.

В България няма и задълбочено специализирано обсъждане на “здравето” и надеждността на националната валута. Алтернативите на паричната политика и банковия надзор на централната банка от периода 1991 г. - края 1996 г., предлагани най-вече от чуждестранни наблюдатели и институции не намират нито място, нито отглас в специализирания печат.

Това е особено вярно за предположенията и обясненията, свързани със стабилността на системата на валутния съвет вече близо две години след неговото въвеждане. Първото основателно осмисляне - в тясно професионален кръг, без интерес от политически водачи и преса - на ролята на централната банка като монополист на паричната емисия и контролор на паричното обръщение се състоя едва в началото 1999 г., по повод 120-годишнината на БНБ. Това обсъждане, както и публикуваните по повод годишнината архиви и обзори, недвусмислено показват, че няма форма централно банкиране, която да не е опитвана или да противоречи на българската история.³⁰ Редакторът на тези издания смята, че тази история в по-голямата ѝ част може да се разглежда като подготовка на сегашното положение.

Може би единствената форма, неизпробвана в независима България, е свободното банкиране. Тя се състои от парична система без централна банка, в която издаването на банкноти и коването на монети се извършва от правно неограничени частни банки. Най-добре описаната такава система е тази на Шотландия през периода 1716-1844 г., където тя е наблюдавана и описана в относително чист вид³¹. Тази система си има някакви степени на осъществяване. В земите на днешна България близко до нея е банкирането през средата на XIX век, по време на Османската империя, когато в обръщение са няколко конвертируеми валути, съотнесени спрямо “жълтицата” или “наполеона”, а кредитната дейност е оставена на свободното усмотрение и договаряне на търсещите и предлагащите пари назаем. Иван Богоров (през средата на 70-те години на XIX век) препоръчва на Пловдив създаването на свободни кредитни институции, по примера на други градове.³² Смисълът на тази макар и половинчата форма на свободното банкиране е, че отвъд “резервната” конвертируема валута, в която се извършват местните разплащания, остава свободата на договарянето на условията на кредита. Пълното непознаване или слабото ползване на свободното предоставяне на услуги във формалното банкиране на модерна България, доминирането на централната банка над деловата работа на хората от страната, е може би една от причините и днес на тази банка да се приписват “грижи” за системата, които без особени щети могат и да се изпълняват и от самостоятелни институции.

След приемането на системата на валутния съвет има два казуса, които добре илюстрират тази пренатоварена грижа на централната банка за бизнеса на всички гражданин. Тя фактически отнема от тях отговорността за риска и правилната ориентация. Става дума за фонда за гарантиране на депозитите и функционирането на кредитния регистър. Те или се стопанисват

³⁰ Виж: 120 години Българска народна банка: 1879 - 1999 г. Под общата редакция на Румен Аврамов. София, БНБ, 1999.

³¹ Виж: Lawrence H. White, Free Banking in Britain: Theory, Practice and Debate, 1800-1845, London, The Institute of Economic Affairs, 1995.

³² Иван Богоров. Няколко дена разходка из българските земи. София, Сибия, 1991, с. 21.

при въвличеност на централната банка в органите за управление (случаят с фонда), или изцяло се обслужват от нея (случаят с регистъра). През 1997 г. професионалните обсъждания на възможните варианти за уреждане на тези две институции преминаха при категоричен превес на подкрепата в полза на надличностната отговорност на централната банка. В областта на депозитната дейност се оказа почти абсолютно неприемлив варианта, възприет в Естония едновременно с въвеждането на валутния съвет - избягване на общ, надбанков гаранционен фонд и доброволно застраховане на депозитите.³³ В областта на кредитния регистър не намери никаква подкрепа виждането за частна (или поне несвързана с централната банка) общодостъпна институция (институции), която улеснява проверката на кредитната история на отделните клиенти на банковата система, основана върху запис на качествени и при желание качествени показатели на тяхното поведение (история) като длъжници.

Нека сега се върнем към “здравето” на националната валута като ценност. Очевидно чисто законовите гаранции за стабилност и защита на интересите на клиентите на банките не са достатъчни основания на надеждността на валутата. Те се свеждат до надзора над банковата система, осигуряването на ценз в управлението, изискването за премахване на конфликта на интереси и до това банкерите да поставят интересите на банката и клиентите ѝ над своите собствени интереси и относителната независимост на вътрешния контрол (подчинен единствено на акционерите).

Дадена валута е надеждна, ако задоволително изпълнява всички функции на парите и позволява на агентите в дадено стопанство ефективно да участват в размяната. Иначе казано, валутата се ползва с доверието на гражданите, като всеки от тях поотделно има доверие в нея; сиреч разменя стоки и услуги, измерва стойността и натрупва чрез или в дадена валута.

В отделни сектори на пазара в България има деноминиране или дори реално извършване на сделки в не местна валута. Вероятно това се дължи на обстоятелството, че за отделните страни по сделките в тези сектори въпросните функции са по-лесни за изпълнение, свързани с по-малко разходи. От гледище на централната банка и правораздавателните институции обаче такова валутно поведение може да привиква и като незаконно. Не подлежи обаче на съмнение, че както системата на валутния съвет, така и цялата институционална рамка биха пораждали доверие, ако поддържат подвижността в икономиката и не търсят нагаждане на реалните сделки към себе си, а своето съобразяване с тях.

За целта поддържането на стабилност чрез валутния съвет изисква подвижност на фискалните условия за водене на бизнес, иначе казано – по-малко ангажменти от страна на правителството, по-малко инвестиции с негово участие, по-нисък дял на преразпределението през бюджета, по-нисък дефицит и по-ниски данъци. Обратното – увеличаването на тези показатели подкопава стабилността на системата.

Проблемът с политическия процес все пак остава и след 1999 г. Липсва засега критичната маса, която да предопредели прочита на стопанските развития в полза на такава прагматика.

³³ Такъв подход бе защитаван от Алън Уолтърс, Емил Хърсев и ИПИ.

Политическа икономия на раздържавяването в България³⁴

Красен Станчев

От 1989 г. приватизацията в България приема няколко главни форми:

- частно разпореждане с държавни активи,
- реституция на земята и градската собственост;
- касова продажба на държавни и общински активи;
- масова приватизация.

Това е и техният хронологичен ред на възникване.

Всичко това става в рамките на закона. Дори, когато от гледище на традиционния морал сделките са осъдителни или са вид грабеж, те се оказват узаконени. България е страната, която е изпробвала всички възможни начини на приватизация. През различни периоди предпочитание бе отдавано на някой от тях, но често се всички те се прилагат едновременно.

Успехът на приватизацията

Въпреки ширещото се мнение, приватизацията в България е успех. Преди всичко от стопанска гледна точка. Неотдавна колегата Георги Ганев³⁵ показва, че очакваните дългосрочни благоприятни ефекти от приватизацията са налице. По-точно, със сигурност може да се твърди, че приватизацията, ако не друго, то поне не е попречила на:

- Повишаването на производителността на труда и намаляването на разходите; след ускоряването на приватизацията през 1997/1998 и 1999 г. производителността расте;
- Увеличаването на брутната добавена стойност и на броя на продажбите;
- Създаването на работни места.ⁱ

В подкрепа на тези изводи може да се посочат още няколко достатъчно добре проследими закономерности. След приватизация субсидиите за вече недържавните предприятия като правило изчезват. Само за единици от тях се поддържат кръстосани (квази-фискални) субсидии (например за Кремиковци). Бумът на безработицата се дължи първо на затварянето на губещите държавни предприятия и едва след това на следприватизационното реструктуриране. Следприватизационният контрол пречи освобождаването на излишния труд и съответно на по-ефективното управление на приватизираните предприятия.

В крайна сметка – и в България, както и във всички останали страни от централна и източна Европа, всяка приватизация е по-добра от никаква приватизация.

³⁴ За формулиране на становищата, изказани по-долу са използвани: докладът на ИПИ на тема “Privatization and Post-Privatization as a Type of Industrial Policies” (http://www.ime-bg.org/pdf_docs/papers/privatization-industrial%20policies.pdf), както и книгата: Юлиан Панкув (редактор). Фискални ефекти от приватизацията: случаят на България и Полша. София, Варшава, ИПИ, Център за социални и икономически изследвания, 2000 (http://www.ime-bg.org/pdf_docs/papers/fiscal_bg.pdf), както две други изследвания, на които се позовавам по-долу. Желаетелите да си съставят самостоятелно мнение или да проверят изводите, направени тук, могат да посетят страницата на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол в Интернет: <http://www.priv.government.bg/ap/bg/content06.shtml>.

³⁵ Вж: Георги Ганев. Българската приватизация в светлосенките на десетгодишния опит. – *Икономика*, № 3, 2003.

Т. нар. спонтанна приватизация

При тази форма на раздържавяване правителството остава във владение на предприятието. Но използването на и разпореждане с неговите активи е частно и в пряка, или непряка форма безвъзмездно. Начините за това са безкрайно много: от наемане на публични пространства и офиси на цени под пазарните до поемане на дългове на предприятията като държавни и опрощаване на задължения към други държавни предприятия.

Процесът започва с приемането на Указ 56 и регистрирането на фирми с държавни активи. На 17 август 1990 Великото народно събрание – ВНС (по предложение на група народни представители от СДС) се опитва да спре този процес и приема решение за мораториум върху разпореждането с държавно и общинско имущество. Това решение се оказва пълна безсмислица. Защото парламентът не може да накара правителството да го спазва. Защото кабинетът работи в условията на техническа оставка от края септември до 30 декември 1990 г. Защото се предполагаше бързо приемане на закон за приватизация, което стана чак през април 1992 г. Защото в закона имаше забрана за прехвърляне на над 5 на сто от активите на предприятията, но нямаше нито ограничение на това колко пъти може да се извършва такива прехвърляне правната рамка, нито санкция за нарушаване на тази забрана.

Едва ли има държавно или общинско предприятие, което да не е правило такива прехвърляния. Само някои “сделки” обаче привличат общественото внимание, години след извършването им и по други поводи. Някои на имущество и права са извършени при нарочно създадена правна уредба. (Например имуществото на ТНТМ е уредено с постановление кабинета Луканов от 15 юни 1990 г. – изменение на постановление №51/3.11.1989 г. То е прехвърлено на общините, които от октомври с.г. се управляват от многопартийни “тричленки”.)

Такава е практиката поне до юни 1991, когато кабинетът на Димитър Попов по идея на вицепремиера Луджев) прие постановление за управлението на държавните предприятия.

Съществен принос към спонтанната приватизация има и фискалното законодателство. Само през 1993 г. нетните инвестиции (около 7 милиарда тогавашни лева) са съществено по-малко от 12 милиарда амортизации. Иначе казано около 5 милиарда са пренасочени заплати, лихви по кредити и други задължения в интерес на предполагаемо и днес размито малцинство от българското гражданство.³⁶

Характерна особеност на спонтанната приватизация е, че тя непрекъснато произвежда усилия за своето законово оправдание и/или прикриване. Цяла серия стопански феномени и регламенти (или тяхно отсъствие) произтича от търсенето и защитата на възможностите за частно използване на публични активи: уредбата и управлението на Държавния фонд за реконструкция и развитие, използването на извънбюджетни сметки (разпределяли средногодишно за периода 1993-1997 средства равни на 12% от ВВП); закона на Виденов за 100% покриване на загубите на индивидуалните вложители в банките (останал неприложен); прилагането на устройствения закон за държавния бюджет през 1998 и приемането на закон за държавните поръчки през 1999 г. На същата цел служи и непубличността, често разглеждана като държавна тайна, на отчетите и докладите на сметната палата и вътрешния държавно-финансов контрол, на финансирането на политически партии, на доходите на администрацията и на политическите “личности”.

Понеже частното разпореждане с държавни (т.е. на данъкоплатците) активи в периода 1989-1990 г. е най-старата форма на раздържавяване, тя оставя траен отпечатък върху целият процес на приватизация.

³⁶ Виж: Българската икономика през 1993 г. Годишен доклад на АИПР. София, АИПР, 1994, с. 8; Пак там (с. 3-4 и 15-16) може да се намери и описание на други методи за национализиране на загубите и приватизация на печалбите. Двама от авторите на този доклад по-късно доразвиват своите наблюдения в отделна книга – виж: Румен Аврамов, Камен Генев. Повторното раждане на капитализма в България. София, АИПР, 1994.

Еволюция на правната рамка

Реституцията на земя и градска собственост е регулирана от четири “реституционни” закона от 1991-1992 г., един от 1997 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 дялове (10%) от държавните активи да бъдат заделени за удовлетворяване на реституционни искове. Законът за преобразуване и приватизация на държавните и общински предприятия (ЗППДОБП), променян 29 пъти, регулира другите методи, а наредби уреждат различните процедури за касова продажба. Законът определя три типа продавачи за различните предприятия и 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. Този закон действа до преди около година, когато мнозинството на НДСВ и ДПС в законодателното събрание прие и приложи нов закон, създавайки нови проблеми.

Реституцията

Точно обратно на реториката на левите партии, мнозинството от населението винаги е подкрепяло извършването на мащабна реституция. Този процес е един от отличителните белези на раздържавяването в България. Във всички останали страни реституцията или използва компенсации (Унгария), или не засяга права на съществени части от населението (например судетските немци в Чехия, земите на евреи, украинци и немци в Полша и т.н.), или се прилага най-вече към физически съществуващи активи.

Земята

Поради гласовитостта на земеделските партии във ВНС и упоритостта на президента Желев първият закон и процес на реституция е този за възстановяването на земеделските земи. Подходът към тези права е донякъде плод на случайност.

Проблемът имаше две страни. Към собствеността земеделските земи след “9-ти септември” подходът бе такъв, какъвто бе той след “10-ти ноември” към държавната собственост: владението се запазва, но се изменя ползването и разпореждането. Земеделците правилно смятаха, че възстановяването на пълнотата на правата на частната собственост е сърцевината на реформата. Но или не знаеха докъде се простира тази пълнота или стигаха само до идеята за възстановяване на земите “в реални граници”. Всъщност национализирането на рентата през 60-те години отделя технологичните и капиталовите условия (машини, напоителни съоръжения, агрономическо знание и т.н.) на земеделието от непосредственото обработване на земята. Затова втората страна на проблема бе придобиването на права върху тези национализирани условия.

Законово решение бе намерено от проф. Любен Беров, тогава съветник на президента (разполагащ със законодателна инициатива). То се състоеше във формирането на акционерни дружества, управляващи тези активи, на дружества с “реститурируеми” дялове, които са равни на възстановимите права върху земята. С подобно решение бе възстановена собствеността върху земята в Чехия и Словакия.

На този подход не му бе съдено стане закон. Когато се гласуваха членове 4 – 12 от закона за земята съответната комисия не можа да защити своето виждане, депутатите от СДС бяха отишли да учредяват Атлантическия клуб, а Красимир Премянов предложи процедура за доказване на права на собственост, подобна на онази, прилагана в Османската империя през XIX век. Следващото мнозинство само пооправи донякъде процедурите и, не разполагайки с механизми за контрол върху технологични условия, решава да ликвидира съответното имущество на ТКЗС. През 1995 и 1996 г. БСП се опитва да създаде предимства за колективното стопанисване на земя. Съответните промени в закона са отменени от

конституционният съд. През 1997 г. започва нов ремонт на процедурите за реституиране на земя.

В крайна сметка правата върху земята са възстановени едва към края на 1998 г. Стопанските резултати за периода 1990 - 1998 са: над 80% спад на инвестициите в селското стопанство, завръщане към ръчното обработване на земята (съответно 90% спад на употребата на комбайни и 95% – на трактори), “преход” към “неполивно” земеделие (при 1/20 останали поливни площи) и завръщане към първобитното събирачество на онова, което “земята ражда”.

Другата реституция

През лятото на 1991 г. във ВНС заседава няколко пъти нещо като работна група по реституцията. В нея влизат Желю Желев, Тодор Вълчев, Александър Джеров, Петър Корнажев и някои други народни представители. Сметките, макар и “на коляно” са категорични: на възстановяване могат да подлежат на първо време само физически съществуващи обекти. Пълната стойност на активите във вид на дялове, ценни книги и пр. би била вероятно 60 – 65 милиарда лева (при 18 лева за един щатски долар). Затова се пристъпва към реституция на онова, което е възможно.

Градската собственост е реституирана по силата на два закона, приети през 1992 г. Процесът отнема около четири години за около 80 на сто от заявленията за възстановяване на собствеността. През 1995 и 1996 г. социалистическото мнозинство се опитва да ограничи тези права, но, както и в случая със земеделските земи, среща отпор от страна на президента и конституционния съд.

В края на юли 1992 г. е приет и закона “за възстановяване собствеността върху недвижими имоти на български граждани от турски произход, направили постъпки за заминаване в Република Турция и други страни през периода май – септември 1989 г.” Съдбата от прилагане е крайно неясна. По оценка на някои народни представители от ДПС към края на 1995 г. собствеността е възстановена само на около 280 семейства. Не ясно колко биха могли да докажат права (или принуда при “доброволното” освобождаване от собственост). Различните оценки варират от четири до десет хиляди семейства.

Възстановяването на правата върху горите става със закон през 1997 г. Особеното тук, е че на възстановяване във частно подлежат само около 15% от горите, че срокът на възстановяване отнема около две години и това, че разпореждането с горите става с разрешение на регионалните поделения на министерството на земеделието и горите, т.е. на горските.

През 1998 г. е приет т.нар. закон “Лучников”, който създава компенсаторни инструменти за възмездяване на физически невъзстановимата национализирана собственост. Първоначалната оценка за тези инструменти е за 1,5 милиарда лева номинал. Особеност на закона е административното определение на цените и на дяловете за раздържавяване с такива бонове. Първоначално списъците се водят от областните управители и едва през миналата година е създаден единен регистър на трите вида записи (компенсаторни, жилищно-компенсаторни и поименно-компенсаторни бонове). Преди това (от края на 2000 г. регистър на тези инструменти се води от центъра за масова приватизация. Също миналата година е забранена търговията между притежателите на компенсаторни инструменти и онези, които ги търсят, за да бъде “качена” тази търговия на фондовата борса. Цената на записите продължава да зависи от списъка на активи, подлежащ на раздържавяване чрез тях като платежно средство, но рядко е била на 20 на сто от номинала.

Обществените възгледи за реституцията³⁷

Според агрегирани данни от няколко изследвания на НЦИОМ (от 1992 и 1993 г.) кръгът привърженици на реституцията обхваща 45% от гражданите. Приоритетните обекти на реституция се подреждат по следния начин: жилища – 53% одобрение, магазини – 49,9%, работилници – 48%, фабрики – 33,6%. 32% искат да се реституира всичко, което е възможно. Едва 15,7% искат да не се връща нищо и 11% принципно неодобрение. Близко 40% е групата, която няма ясна ориентация в начините за осъществяване на реституцията. През 1993 г. хората, които твърдо стоят зад реституцията, предпочитат предимно връщането на собствеността и компенсации по пазарни цени или чрез имоти и по-малко чрез бонове или само компенсации. При това само 9% от гражданите смятат, че те лично ще бъдат облагодетелствани от реституирането на градската собственост.

За разлика от тази реституция, очаквания за получаване на земя имат 59% от населението (според проучване на НЦИОМ от март 1992 г.). Преобладава нагласата за обработване на земята в кооперации (60%), което е стопански рационална нагласа предвид нуждата от използване на натрупания капитал. Една сравнително малка група (общо около 6%) възнамерява да даде земята под аренда или да наеме хора да я обработват. 21% декларират ясно желания да обработват сами земята си.

Приватизацията като такава

Ако разгледаме информацията и отчетите на Агенцията за приватизация (виж приложенията към тази глава), ще видим, че и приватизацията може да се раздели на два периода: до 2000 г. и след това. След 2001 започва спад на сделките като брой. Новото мнозинство пристъпва и към промяна на правната рамка на приватизацията. Най-активният период е от края на 1996 до 1999 г. Преди това приватизацията или се подготвя (1992-1993 г.), или просто се отлага.

Приватизирани активи от 1993 до 1999 г. (%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Общо
Подлежащи на приватизация активи	0,56	2,47	1,62	6,19	27,81	6,80	25,79	71,24
Дял от общите държавни активи	0,37	1,63	1,07	4,09	18,36	4,49	17,03	47,04

Източник: АП

Причините на отлагането на раздържавяването преди 1997 са няколко.

За широките маси правителството на Жан Виденов подготвя т.нар. бонова приватизация. За тесните кръгове на управляващите, от една страна, е съставен списък на “стратегически” и “неприватизируеми” предприятия – свещени крави, а от друга - се търси формула за задържане на места в управителните съвети. По този повод вицепремиерът Румен Гечев разработи и прокара през парламента специално олекотяване на данък печалба за приватизирани предприятия, в които е запазен държавен дял над 33%. За самите управители на държавните предприятия е разработена схема, която им позволява да закупуват дялове по преференциална схема, с фактически десетократна отбивка от цената. Тези идеи бяха споделени за първи път от социалистите на кръглата маса през март 1990 г. По ирония на съдбата самата схема, измислена от социалистите и днес известна с абревиатурата РМД, ще бъде приложена от СДС.

³⁷ По-подробно по същата тема виж: Андрей Иванов. Конспект на програмите на политическите партии в България. – В: *Политически изследвания*, Том IV, Кн. 2, 1994, с. 156-162, а също и: Красен Станчев. Икономическият популизъм в България. (Оптимистичен опит от едно изследване). – Пак там, с. 143-155.

Днешното правителство по някакъв начин се върна към списъка на “неприватизируемите” предприятия. В него са включени онези отрасли, за които се прилага метода конкурс, основан на оторизирана (от парламента) концепция. Фактическото извършване на тези продажби се оказва граничещо с невъзможност.

Ефективната приватизация

От стопанско гледище ефективната приватизация е онази в която участват чуждестранни стратегически инвеститори. Този извод се налага недвусмислено от практиката преди 1998 г. и, по настояване на МВФ и световната банка, такъв бе подходът при приватизация на банките.

В долната таблица³⁸ са представени десетте най-големи сделки от този период, подредени по платена цена, но без отчитане на обещани инвестиции.

Предприятие	Отрасъл	Дял (%)	Цена (USD)	Купувач	Година
<i>Соди -Девня</i>	химия	60	160	Solvay	1997
<i>МДК - Пирдоп</i>	мед	56	80	Union Miniere Group	1997
<i>Девня - Цимент</i>	цимент	70	44.6	Marvex	1997
<i>Хотел Балкан - София</i>	туризъм	67	22.3	DAEWOO	1996
<i>СОМАТ</i>	транспорт	93	21.9	Willi Betz GmbH	1998
<i>Загорка</i>	бирена	80	21.7	Brewinvest S. A.	1994
<i>Царевични продукти</i>	храни	81	20	Amylum	1993
<i>Интерпред</i>	търговия	70	20	DAEWOO Group	1997
<i>Дружба - Пловдив</i>	стъкло	51	20	Black Overseas Ltd.	1998
<i>Албена</i>	туризъм	33	10.1	BNP, London	1997

Сумарният приход от тези десет сделки е 38% от всички приходи от приватизация за периода. Предприятията са в различни отрасли и след тях има дори едно продадено чрез масова приватизация. Някои сделки довеждат до забележителен успех на вече приватизираното предприятие. Например “МДК Пирдоп” през 1996 г. е сред последните пет от сто подобни предприятия в света; през 2001 то е вече сред първите пет.

Не е ясно защо не се търси такъв път на приватизация изобщо. В момента такъв подход се прилага в Сърбия. Такава по традиция е приватизацията в Унгария. Едно от обясненията е, че цели задържане на контрола върху икономиката за групи, получили го благодарение на частното използване на държавни активи.

³⁸ Таблицата е съставена от Георги Стоев и е публикувана за първи път в: 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), а по късно и на български в: Лъчезар Богданов, Юлиан Панкув, Красен Станчев, Георги Стоев. Оценка на системата за следприватизационен контрол в България. София, Вършава ИПИ, Център за социални и икономически изследвания, 2000; публикацията е достъпна на: http://www.ime-bg.org/pdf_docs/papers/postprivat_bg.pdf.

Разпределение на приходите

Преди 1999 приходите от приватизация се разпределят така, че да облагодетелстват различни групи и да съдействат за увеличаването на квази-фискалните субсидии и частното използване на държавни ресурси (най-вече пред Държавния фонд за реконструкция и развитие, ДФРР). След 1999 г. приходите от приватизация отиват само в централния бюджет и са един от факторите за натрупване на фискалния резерв на правителството в БНБ.

Таблица по-долу представя разпределението на приходите по години, в две секции: държавен бюджет и извънбюджетни сметки (от които са дадени само някои).

Разпределение на приходите от приватизация (1995-1998, в проценти)

1.	1995	1996	1997	1998
a) централен бюджет	-	-	84,2	54
b) извънбюджетни сметки	100	100	15,8	46
2. Избрани фондове	1995	1996	1997	1998
Фонд администриране на приватизацията	4,5	2,1	0,6	5,6
Фонд за подкрепа на развитието на земеделието	9,2	-	-	-
Взаимен фон	12,2	19,5	0,4	-
Национален фонд за опазване на околната среда	3,2	1,5	0,4	2,8
Държавен фонд земеделие	0,6	7,9	2,1	14,7
Фонд Тютюн	0,1	1,2	0,3	2,3
ДФРР	46,1	17,5	4,6	18,1
Фонд на министерството на културата	-	-	-	1,1
НОИ	-	5,9	2,5	10,7
Университети, министерства, болници	-	-	1,7	1,2

Източник: Министерство на финансите

Очевидно ДФРР е най-големият бенефициент на приватизацията, особено през 1995, но и през 1996 и 1998 г. Освен от приватизация ДФРР бива финансиран от заеми, прехвърляния от централния бюджет и субсидии. От ДФРР се финансират “важни” за правителството предприятия през “важни” за правителството банки. Повечето облагодетелстваните банки фалират през 1996 и 1997 г. По-подробно за ДФРР, затворен по настояване на МВФ заедно с повече от останалите извънбюджетни сметки, ще разкажем в следващия брой.

Масова приватизация “a la bulgar”

Съществуват различни оценки на приноса на масовата приватизация в раздържавяването. Тя протича на две вълни. Според една оценка първата “вълна” е раздържавила 7-9% от активите, а според друга – 11-13%. За двете вълни сумарната оценка не надвишава 15 на сто от всички държавни активи.

Първата вълна

Разговорите за масова приватизация започват през 1990 г., след това са забравени, но отново възродени през 1994 г. През 1994 г. идеята на проф. Любен Беров е за схема, която дава голяма свобода на избора на гражданите, а същинската му цел е да експроприира контролът върху икономиката от ръцете на бюрокрацията (с която той не може да се справи). Либералната схема не се харесва на социалистите, те блокират нейното прилагане, за да измислят своя модел.

Подготовката започва през 1995, на фактически първата фаза на тази приватизация завършва през 1996 и началото на 1997 г. На публиката са предложени около 85 милиона “акции”, от които 4/5 са продадени.

Дяловете варират от 10 до 90% от 1 050 държавни предприятия, някои от тях в добро състояние или с потенциал. Както може би още се помни, 10% биваха давани безплатно на работещите, а останалите 90% се предлагаха на централизирани търгове. Всеки гражданин над 18 г. имаше право да закупи бонова книжка, чиято номинална стойност бе 25 000 тогавашни лева за цена от 500 лева (т.е. около 7,5 щатски долара). За някои групи цената бе пет пъти по-ниска.

В масовата приватизация участват около половината от онези, които имат право (6,3 милиона граждани). Около 2.5 милиона, притежатели на малко над 80% от всички ваучери ги преотстъпват на един или няколко приватизационни фонда.

Те са специално регулирани (от закона за приватизационните фондове) инвестиционни посредници за събиране на ваучерите и натрупване на собствен капитал. Те нямаха право да придобиват повече от 34% от капитала на едно предприятие и да търгуват тези акции за период от 6 месеца след втората “вълна”, а тази втора вълна нямаше срок кога да се проведе.

Комисията по ценни книжа и фондови борси около година се занимава с това да лицензира такива фондове – на брой 81. Най-успешните фондове изкупуват боновите книжки за около 200 тогавашни лева. Това са дялове в около 700 компании и започнаха да търгуват акции за половината от тях преди изтичането на неясно определения по закон срок, като фучънси (т.е. договори за бъдеща покупко-продажба). Вероятно тези 350 компании са били онези, които все още са имали някакъв смисъл, сиреч – 1/3 от първоначалния списък.

Втората вълна

Тя започва през февруари 1999 г. Новото правителство (на ОДС) заварва процеса и трябва да го завърши. Около година и половина обаче отива за смяна на концепцията. Промяната е оправдана с нуждата от бърза приватизация, докато цялата концепция бе разработена от БСП под лозунга за “социална приватизация”. Същината на новата концепция е в това, че се предлагат миноритарни дялове до 5% от всички държавни предприятия, а на приватизационните фондове им отказана възможност за участие. Цените не са фиксирани, а се претеглят спрямо различните заявки и се разрешават различни форми на заплащане. Самите ваучери не подлежат на търговия. Но за сметка на това са въведени нови платежни средства – т.нар. компесанторни разписки (които обаче бяха и са търгуеми).

Не е ясно как с такива дялове се ускорява процеса. Приватизационните фондове, вече станали холдинги смятат, че и без друго предприятията са крайно непривлекателни.

Смисълът?

Вероятно във всичко това има дори и смисъл.

Очевидно масовата приватизация се оказва политически приемлив начин за ликвидация. Някои от фондовете успяха да реструктурират портфейлите си и да се превърнат в добре развиващи се компании. Те обаче бяха изключени от процеса като бенефициенти на друго политическо

време. Публиката разбра понятието за контрол върху нефизически активи, но на практика не получи контрол върху тези активи. Масовата приватизация се оказа и полезна школа за формирането и използването на компенсаторни инструменти.

Как се продава държавно предприятие?

През периода до 1999 обемът сделки по начини на осъществяването изглежда така. След това Агенцията по приватизация не е правила толкова подробни отчети, за да може да се проследи развитието

Използвани процедури от Агенцията

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

Източник: АП

Други продавачи (министерства и ведомства)

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 търгове	0
Общо	100

Източник: АП

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. Закономерността е ясно установима: колкото по-малко е предприятие толкова повече са преговорите с потенциален купувач.

Някои тънкости се виждат и при срокове, и при посредниците. В периоди на активна приватизация средният срок за извършване на една “голяма” сделка (от министерства и агенцията по приватизация) е 17 дена. За общински сделки (в София) той е 6-7 дена. Тези рекорди са възможни поради използването на посредници. За големите сделки бе относително лесно. Става дума за групи, “пулове” предприятия (често губещи и не-губещи заедно). Понеже сделки с такива губещи-печеливши “пулове” не са ясни, посредниците предпочитаха да бъдат

заплащани на твърд хонорар, а не например като възнаграждение за успеха. Хонорарите и без друго се покриваха от програмата ФАР и световната банка. При общинските посредници нещата са по-сложни. За една седмица купувачът трябва да го намери, да закупи документация и да направи оферта. Това е почти невъзможно, ако няма вътрешна информация.

Следприватизационният контрол

ИПИ засега има най-пълния анализ на този контрол. Изводите от него и досега са валидни³⁹.

Наредбата за конкурсите (приета с постановление пред август 1992 г.) конкретизира механизма на продажба, чрез публично оповестен конкурс, на дялове и акции, собственост на държавата и общините. Според Наредбата Решението за приватизация чрез конкурс, издавано от продавача, 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.

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 ангажменти, ако бъдат избрани за купувачи), които са трудно изпълними;
- различията в достъпа до информация (на външни и вътрешни лица) често са решаващи.

Периодът след 2001

Правната рамка на приватизацията е подробна, но крайно незадълбочена и противоречива. Един от предизборните лозунги на НДСВ обещавахе поправка на закона за приватизацията. Днес този закон се казва “за приватизацията и следприватизационния контрол” и доказателствата, че той е неадекватен са достатъчни. Нужни са обяснения, но повече от тях бяха предупреждения, когато проектозаконът се обсъждаше.

Една от слабостите новия закон е, че той искаше да реши проблеми, които вече не съществуваха. Такъв беше случаят с “РМД”. Сделките с тях бяха спрели за около две години.

В същото време той създаде проблеми там, където ги нямаше. Вътрешните хора в предприятията, най-вече профсъюзите останаха без привилегии. Това се случи в навечерието на продажба на отрасли, където профсъюзите не просто са силни, но и са им последните останали.

Новият закон искаше да въведе процедура за реванш. Затова той наблегна върху следприватизационния контрол, вместо да го премахне и да остави с това да се занимават

³⁹ Виж: http://www.ime-bg.org/pdf_docs/papers/postprivat_bg.pdf.

съдилищата. След 2000 клаузите в договорите са достатъчно ясни, за да се следят от администрацията и да се решават споровете.

За сметка на това крайно неподходящо на съда му бе дадена възможност да се изказва по целесъобразността на сделките.

Новото мнозинство запази някои политически удобни процедурни решения, напипани от предшествениците. Едното от тях бе и си остава размиването на отговорността на изпълнителния директор на агенцията за приватизация, прехвърлянето на изпълнителска отговорност към надзорния съвет и размиването на отговорността на надзорния съвет от колективни органи като народното събрание и министерския съвет.

Накрая, има дяволия и в детайлите. Новият закон направи агенцията “изключителен” продавач. Тя обаче всъщност не е такъв, поради отговорностите, които поеа колективните органи и възможността на съда да се изказва по целесъобразността на сделки. Прехвърлянето на документация и отговорности от министерствата към агенцията спря процеса на приватизация и позволи безразборна търговия с вътрешна информация.

Ролята на държавата в икономиката при управлението на ОДС

Лъчезар Богданов

Един бърз поглед върху бюджетните показатели за 1997 и 2001 г. навярно няма да разкрие големи различия. Но през мандата на ОДС се случиха много промени; някои увеличиха стопанската свобода, някои я ограничиха, но със сигурност начините на намеса на държавата се измениха принципно.

Откъде започнаха стопанските реформи на ОДС: наследството

Когато пое управлението на страната, правителството на Иван Костов завари горе-долу следното:

- приватизирани едва 24% от държавните активи (по оценка от 1995)
- заетите в частния сектор са около 40% от общия брой на работещите
- в частния сектор се създава 56% от добавената стойност в икономиката
- държавните банки държат 88% от банковите активи
- бюджетен дефицит над 10%, финансиран най-вече от парична емисия на БНБ
- рестриктивен валутен режим за българските граждани, включително забрана на капиталовите трансфери и възможността за откриване на банкови сметки в чужбина
- контрол върху цените на над 50% от стоките в потребителската кошница
- държавните предприятия генерират загуба от близо 8% от БВП (за 1996 г.), която се финансира както чрез нови банкови кредити, така и чрез неплащане на задълженията към доставчици и бюджета
- данъците върху печалбата надхвърлят 40%, върху доходите са между 20% и 40%, а ставката по ДДС е 22%

Това напълно оправдава рейтинга на стопанска свобода, който Институтът “Фрейзър” присъжда на България – 87-мо място сред 115 страни за 1995 г., като по-ниска степен на свобода в Централна и Източна Европа има само в Румъния и Албания.

Ако изобщо може да се говори за “модел” на държавната намеса преди 1997 г., то основните му черти са следните:

- правителството използва централната банка за финансиране на бюджетни дефицити, индиректно субсидиране на губещи държавни предприятия (а и политически подкрепяни нововъзникващи частни “предприемачи”) през търговските банки;
- държавата е основен участник на пазара чрез неприватизираните предприятия;
- правителството контролира външната търговия, както чрез мита и такси, така и чрез различни регистрационни и разрешителни режими по внос и износ;
- правителството контролира потребителските цени;

В такава среда частен сектор възниква по два начина: или чрез паразитна симбиоза с някое държавно предприятие, или в сферата на услугите с личен труд, където държавната намеса е минимална, а възможностите след 45 години социализъм са широки. Чуждите инвеститори се броят на пръсти, като тези, които все пак са дошли, се възползват от наличието на някое абсолютно (природно) предимство – например “Идеал Стандарт” или “Солвей”, или пък са част от международни компании, които разпространяват вносни потребителски стоки – например козметика, храни, напитки и др. под. Хоризонтът на планиране на местните стопански играчи е

изключително кратък; на бюрократите-мениджъри на държавни предприятия - защото са такива именно с политическа протекция за един мандат, а на нововъзникващите частни предприемачи – заради общата монетарна нестабилност, придружена с постоянни политически кризи.

Началото: валутния борд и създаването на монетарна и фискална стабилност

Когато избирателите дават подкрепа на ОДС на 19 април 1997 г., вече е ясно, че в България ще има валутен борд. В предишните материали може да прочетете подробен разказ на дискусиите преди въвеждането на борда, позициите на основните политически партии и характеристиките на самия борд. Но приемането на Закона за БНБ и Закона за банките бяха, ако не друго, поне символичното начало на мандата на ОДС. Така и трябваше да бъде. Създаването на монетарна стабилност чрез валутен борд намали държавната намеса в стопанската размяна, като:

- Премахна “инфлационния данък”, който за 1996 г. и 1997 г. е над 10% от БВП, а своеобразната инфлационна данъчна ставка върху паричните наличности в левове е съответно 75% и 85%; дори разглеждайки целият период от 1991 г. до 1997 г., то тежестта на инфлационния данък е около 7,3% от БВП средногодишно.
- Едновременно законова забрана за финансиране на правителството и търговските банки от централната банка ограничи съществено възможността на правителството да създава бюджетен дефицит, т.е. да “товари” бъдещото поколение с нов публичен дълг.

Ако правителствата преди това на Костов “изземваха” 7,3% от дохода годишно чрез обезценка на паричната единица, то правителството на Костов при борд успяваше да “отнеме” едва 1% от БВП.

Разбира се, спазването на ограниченията на валутния борд имат не само пряк ефект през премахване на инфлацията. Почти незабавна последица е промяната в подхода към фискалната политика. Не е случаен фактът, че през всяка от годините между 1998 г. и 2001 г. правителството успяваше да събере повече приходи в бюджета от планираното – финансовото министерство, не без натиск и от МВФ, правеше консервативни прогнози за приходите, а оттам – ограничаваше разходите. Много “екзотични” идеи за държавно-финансирани проекти бяха отказвани именно с аргумента за наличието на борд, и следователно – за нуждата от благоразумна политика на разходите.

След въвеждането на борда, за няколко последователни години, правителството постепенно премахна и ограниченията по международните плащания и валутния режим. На българските граждани бе разрешено да откриват банкови сметки в чужбина, на фирмите – да правят инвестиции в чужбина без изрично разрешение, на чуждестранните лица – да участват на местния капиталов и паричен пазар без разрешение. С други думи, започна либерализация на капиталовите потоци, която естествено допълваше започната след 1990 либерализация на стоковата търговия.

Повторното освобождаване на търговията

Както стана дума по-горе, правителството на Костов завари множество ограничения пред международната търговия и най-различни форми на намеса в цените на вътрешния пазар. През 1996 г. правителството контролира цените на 52% от потребителската кошница, през следващата година - 45%. В същото време, към юли 1997 г. доходите, обезценени от хиперинфлацията, имат покупателна способност под 70% от тази през 1995 г. В такава обстановка правителството направи по-добрия възможен избор – постепенно започна да премахва регулациите на цените, и същевременно облекчи външната търговия, включително вноса. Аргументите, с които през последните три години се въвеждат защитни мита, особено

за земеделските продукти, през 1997 г. и 1998 г. звучаха точно обратно – вносът трябваше да създаде конкуренция на вътрешния пазар, на който оперираха държавни предприятия, фирми на организираната престъпност и едва зараждащия се частен сектор. Експортните такси бяха премахнати окончателно в края на 1998 г., а разрешителните режими за внос и износ на два пъти бяха ограничавани в края на 1997 г. и в края на 1998 г. Същевременно отпаднаха и забраните за износ на определени стоки, които при Виденов трябваше да се продават само на местния пазар, разбира се – по контролирани цени. При едновременното облекчаване на валутния режим, тези промени доведоха до повече конкуренция на местния пазар, повече избор за потребителя и повече възможности за местните предприемачи да разширяват пазарите си извън България.

Разбира се, пресилено е да се каже, че този първоначален реформаторски порив създава възможност за свободна размяна на всички пазари. Използвайки аргумента за “зърнената криза при Виденов”, земеделският министър Върбанов прокарва решение за минимални изкупни цени на пшеницата от 230 (деноминирани) лева на тон; резултатът е, логично, свръхпредлагане. Впоследствие, правителството на Костов трябва да отговаря на обществен натиск не срещу дефицит на селскостопански продукти, а срещу излишък и свръхпроизводство. Цените на дребно на течните горива се освобождават едва през 1999 г. Цените на електроенергията и топлоенергията продължават да се фиксират от правителството и сега; правителството на ОДС обаче започва постепенен процес на повишаване на крайните цени, като така трябва да се премахне скритата субсидия през изкуствено ниските цени на енергоизточниците.

Но равностойката все пак е еднозначна: контролът на правителството върху търговията намаля. В началото на мандата държавата се намесва в определянето на цените на 50% от потребителската кошница, в края на мандата този дял е под 20%; тежестта на облагане на вноса и стоки с мита и такси спада от около 5% през 1996-1998 до около 1,5% за 2000-2001 г., или намаление от над три пъти.

Споразумението с МВФ и тригодишната програма

За мнозина действителната управленска програма на правителството е т.нар. “матрица” към тригодишното споразумение с МВФ от 1998 г. Най-общо, тя включваше следните реформи:

- широко балансиран държавен бюджет и увеличаване на прозрачността на фискалната политика чрез закриване на извънбюджетните фондове
- засилване на регулациите над търговските банки по отношение на капиталовата адекватност и големите кредити; успоредно с това – приватизация на държавните банки
- намаляване на митата
- ликвидиране на губещи държавни предприятия
- ограничаване на субсидиите за селското стопанство през фонд “Земеделие”
- проста данъчна система без специални преференции и специален контрол над “големите данъкоплатци”
- ребалансиране на цените в енергетиката и начало на дерегулация в сектора

Някои от поетите ангажименти бяха изпълнени, някои – забавени, а някои останаха за настоящето правителство. Ако трябва в няколко изречения да обобщим смисъла на тази програма, то той е в стабилизация на публичните финанси и създаване на обща рамка за съществуване на явни, монетизирани, пазари. Целта беше да се създаде достатъчно надеждна гаранция, че правителството няма да банкрутира, както това се случи през 1990 г. или 1996 г., а освен това и да започнат структурни реформи, които да прекратят разхищението на ресурси в губещите предприятия, косвените субсидии чрез енергийните цени и възможностите за пряка намеса чрез ограничения пред търговията. И разбира се – приватизация, както на

предприятията от реалния сектор, така и на държавните банки. Такива мерки поставят основата, над която – при политическа воля – могат да се правят множество други про-пазарни реформи, и над която частният сектор, местен и чуждестранен, може да натрупва благосъстояние. В общи линии, тези цели бяха постигнати – правителството нито за момент не изпадна в бюджетна, или дългова, криза, данъчната система е хармонизирана с европейската, паричния режим на фиксиран курс бе съхранен, значителна част от държавните активи премина в частни ръце, скритите субсидии бяха почти изцяло премахнати (или поне направени явни). Програмата никога не е имала амбицията да премахне държавната намеса в бизнеса, или пък да повиши значително доходите; нито едно от двете не се случи, но това няма общо с ролята на МВФ.

Данъците през 1997-2001 г.

В края на 1997 г. правителството предложи на народните представители два изцяло нови закона – за корпоративното подоходно облагане и за облагане на доходите на физическите лица. Основното в тях е неутралността на новото данъчно облагане на доходите, и относителната простота на определяне на облагаемата основа. Самите текстове на законите са кратки, и още по-важно – към тях не се издават правилници за прилагане. В общи линии са хармонизирани с европейското законодателство. Паралелно с това правителството предлага постепенна програма за намаление на ставките по корпоративния данък. Ефектът е разширяване на данъчната основа, намаляване на възможностите за заобикаляне на облагането и в крайна сметка, запазени публични приходи при над 30%-но намаление на ставките. Дребният бизнес започва да плаща “патентен” данък, а за големите данъкоплатци започват да се “грижат” петте служби “Големи данъкоплатци”. Инвестициите в дълготрайни активи вече не се признават за разход в годината на инвестицията. Продължаващата либерализация на търговията означава за бюджета по-малко приходи от мита – при 440 млн. лв. за 1998 г., в края на мандата те са 195 млн. лв. Но акцизите започват да достигат европейските, като приходите в бюджета се повишават от 674 млн. през 1998 г. до 1107 млн. през 2001 г. Този процес между другото бе продължен и от настоящето правителство. Събираемостта на ДДС непрекъснато се подобрява, при всичките политически скандали за източване на данъчен кредит от партийно-покровителствани вериги. В края на мандата приходите от ДДС са 8,3% от БВП или 1/3 от общите данъчни приходи в консолидирания бюджет. Общият ефект на данъчната политика на ОДС може да се обобщи така: “по-ниски ставки, но без преференции и при разширена данъчна основа”. За мнозина това е ефективно увеличаване на данъчното бреме; но, ако не друго, това е пътят към данъчната справедливост. В политически план, тази реформа направи повече гласоподаватели реални данъкоплатци; затова в момента данъците присъстват много повече в обществено-политическите дебати, отколкото през 1997 г.

Данъчни ставки: 1997-2001 (в %)

Ставки	1997	1998	1999	2000	2001
ДДС	22	22	20	20	20
Максимална комбинирана ставка върху печалбата	40,2%	37%	34,3%	32,5%	28%
ДОД	20-40	20-40	20-40	20-40	20-38

Източник: Държавен вестник, 1997-2001

Приватизацията на ОДС

На историята на раздържавяването посветихме цяла тема. Но нека обобщим: за периода 1997 – 2001 са приватизирани 45% от държавните активи; ако елиминираме масовата приватизация

като “заслуга” на кабинета “Виденов”, то на сметката на ОДС може да запишем около 30%. От 1993 г. до края на 2003 са приватизирани общо 53% от държавните активи.

Приватизацията през 1997-2001⁴⁰

	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	Общо
АП	2.38%	1.76%	13.99%	2.32%	0.60%	21,1%
Всички ведомства, вкл. АП	3.78%	4.48%	16.96%	4.43%	0.97%	30,6%
ЦМП	14.58%					14,6%
ОБЩО	18.36%	4.48%	16.96%	4.43%	0.97%	45,2%

Източник: Агенция за приватизация

Характерно за приватизацията при правителството на ОДС е:

- възможността за разсрочено плащане за работническо-мениджърски дружества;
- възможност за плащане с дългови и (впоследствие) компенсаторни инструменти;
- преимуществено използване на несъстезателни процедури;
- класиране по неценови критерии, и оттам – възможност за следприватизационен контрол;
- възможност за приватизация чрез увеличаване на капитала под условие;

Логично, при тази рамка предимство получиха политически назначените мениджъри на държавни предприятия, а касовите приходи в бюджета се оказаха по-малко от популистките обещания.

Но въпреки тези критики, продажбата на държавни предприятия донесе следните промени за възможността за държавна намеса:

- Новите собственици започнаха да търсят най-печеливша употреба на получените активи. Дори при наличието на следприватизационен контрол, и особено след приключването му, те продаваха ненужни активи, освобождаваха непродуктивни работници, и понякога – търсеха нов (“стратегически”) инвеститор, на когото да продадат предприятието с печалба за себе си. В крайна сметка, активите станаха собственост на тези, които знаят как най-ефективно да ги използват. Образно казано, правителството направи РМД-тата вторични приватизатори. по всичко личи, че те са си свършили работата добре.
- Приватизацията е необратим процес. Когато държавата продаде едно предприятие на частен собственик, вероятността то да стане отново държавно граничи с нула (национализации и други “революционни” промени не са изключени все пак). Така оттеглянето на правителството от управлението на собствеността е окончателно, за разлика например от множеството регулации на пазара, които могат с лекота да се отменят и въвеждат многократно.

Възраждането на регулаторните амбиции

Трудно е да се каже кога точно започва “пречупването” на реформаторския порив на ОДС. За политическите анализатори то започва с предизборния период за местните избори през 1999 г. За някои макроикономисти – когато възможностите за натиск от МВФ намаляват след успешните първи две години от мандата. За любителите на конспирации – “когато тайните

⁴⁰ Изчисленията са на автора по методология на Световната банка.

служби започват да пречат”. Тук е важно да очертаем поне формите, които заема възраздането на амбициите за централно планиране и увеличаване на административната намеса.

На първо място, лобито на земеделските производители започва да получава политическа подкрепа. Част от обяснението е, разбира се, във винаги добре звучащия аргумент “така се прави в Европа”. Правителството така и не изпълнява изискванията на МВФ за ограничаване на субсидиите през фонд “Земеделие”. Наред с това, финансирането на тютюнопроизводителите става все по-голямо бреме за данъкоплатците.

Общата субсидия за земеделието, включително разходите по администрирането ѝ, нараства от около 150 млн. годишно за всяка от годините между 1997 и 1999 до 165 млн. през 2000 г. и над 200 млн. през 2001 г. Вносът на сезонни зеленчуци предизвиква подкрепа за защитни мита, които допълнително ограничават конкуренцията на пазара. Разбира се, това са още първите стъпки, които водят към субсидията за земеделието от 450 млн. лв., предвидена за следващата 2004 г. Но правителството на ОДС легитимира намесата в селското стопанство като неотменна роля на държавата в рамките на “дясната” икономическа политика.

На второ място, хармонизацията на законите с правото на ЕС дава широко поле за амбициите на администрацията за повече регулации. Обичайна практика е работните групи, които подготвят нов законопроект в рамките на изпълнителната власт, да открият прецедент на значителна намеса на държавата в някоя от страните – членки на ЕС, след което да направят българския закон по подобие именно на този модел, а когато народните представители питат защо, да отговарят с дежурното – “хармонизация с ЕС”. С други думи, става така, че администрацията взима най-лошите примери на държавна намеса в ЕС, и ги използва, за да защити засилената си роля. Резултатът е умножаване на бариерите пред навлизане на пазара, повече известни като “лицензионни и разрешителни режими”. През 2000 г. вицепремиерът Жотев прави нарочна междуведомствена група за да оцени и реформира режимите; групата преброи 545 режима. Макар до края на мандата да има облекчаване на стари режими, устремът на секторните министерства за “повече хармонизация” генерира нови регулации и режими. “Първенци” в това отношение са министрите на икономиката и земеделието, не остава назад и комисията по ценни книжа и фондови борси. За размахът на този своеобразен реванш на чиновника-регулатор може да съдим и по това, че едно от четирите основни обещания на новоизбраният през 2001 г. икономически вицепремиер Николай Василев е премахването на административните пречки пред бизнеса.

Но може би най-ясно се вижда промяната в политиката през идеите за мащабни публични инвестиции. Строежът на пътища не е сам по себе си безсмислено начинание, но през 1999 – 2000 г. икономическият екип на правителството го представи като инструмент за общ стопански растеж. И така, повече от 60 години след началото на кейнсианския експеримент, българското правителство заложи на “икономиката на търсенето”. През 2000 г. правителството харчи за инвестиции сума, равна на 4,1% от БВП, при заложена в бюджета – 3%!

В същото време, частните инвестиции (които уж не достигали) за периода 1998-2001 г. се увеличават 2,2 пъти, или с около 20% средногодишно. Но политическата воля е на страната на активистките идеи за държавно финансиране на големи и видими проекти. Разбира се, и тук може да намерим “дългата ръка” на Брюксел – нали всички големи проекти на централно планиране се оправдаваха с изискването за национални планове за развитие. Така увеличената събираемост на данъчните приходи се използва не за по-бързо намаляване на данъчното бреме, а за увеличаване на публичните разходи. От това страдат индивидуалните данъкоплатци и бизнесът, а СДС окончателно демонстрира икономическата си философия. Горедолу по това време дебатът “ляво-дясно” губи икономическото си измерение; разликите между СДС и левите партии е в отношението към НАТО, Русия, бившите тайни служби, но не и по това дали държавата трябва да има активна роля в икономиката.

Дългосрочните рискове

Ако правителството на ОДС с нещо е блокирало дългосрочно про-пазарните реформи, то това са избраните модели на пенсионно и здравно осигуряване. През 1997 г. и 1998 г. имаше (политически) шанс да се направи същинска реформа, която да създаде възможност за личен избор, доброволност, персонална отговорност и конкуренция – както при осигуряването за пенсия, така и във финансирането на здравните услуги. Вместо това, правителството изчака, отказа да поеме политическа отговорност, и сподели решението с чужди консултанти и местни неправителствени организации. Резултатът бе запазване на статуквото, представено на обществото като “реформа”. Нека видим какъв модел бе приет.

Пенсиите

Въпреки рекламираната радикалност, пенсионната система се опира на следните стълбове:

- Поддържане на “разходо-покривния” модел при пенсиите за старост;
- Задължителност за всички;
- Орязан “втори” стълб от допълнително осигуряване в частни капиталово-натрупващи фондове;
- Свръхрегулация на дейността на частните фондове;

Стимулите, създаде пенсионната реформа

Практическите последици от този характер на реформата на пенсионното дело са следните:

- високи осигурителни вноски, и следователно – стимул за укриване на доходи;
- поддържане на неформален пазар на труда;
- ниска събираемост, и оттам – увеличаващи се дефицити в пенсионния фонд на НОИ, които се покриват с данъчни приходи
- в крайна сметка – ниски пенсии за пенсионерите

Здравните услуги

В тази област принципите са:

- Монополна здравна каса при задължително участие;
- Децата и пенсионерите не плащат, а ползват най-често здравни услуги – това според авторите на реформата е “солидарност”;
- Тежки бюрократични процедури за контрол над разходите;

Ефектите няколко години по-късно

Както можеше да се очаква още в началото, резултатите днес са следните:

- всички са недоволни, а общите разходи за здравеопазване са удвоени за последните три години;
- вноската от 6% увеличава допълнително данъкът при наемането на труд, и оттам – допълнително стимулира “сива” заетост;

- политическият натиск за повече “безплатни” услуги се засилва, като към момента “безплатните” лекарства са повече от времето преди 1989 (което наричахме “социализъм”).

Общото между двете реформи

Общото между двата модела е, че вместо да оттеглят държавната намеса, те всъщност я засилват, макар и неявно. В действителност, и двете системи представляват трансфер на доход от произвеждащата част на обществото към непроизвеждащата, независимо дали това се нарича “солидарност” или “договор” между поколенията. “Получателите” стават зависими от правителството, тъй като то решава колко и за какво да преразпредели трансфера. Така държавата, от една страна, облага бизнеса и работниците с данък, равен на 9-10% от БВП, а от друга – прави зависими повече от три милиона граждани от преразпределението на въпросните средства.

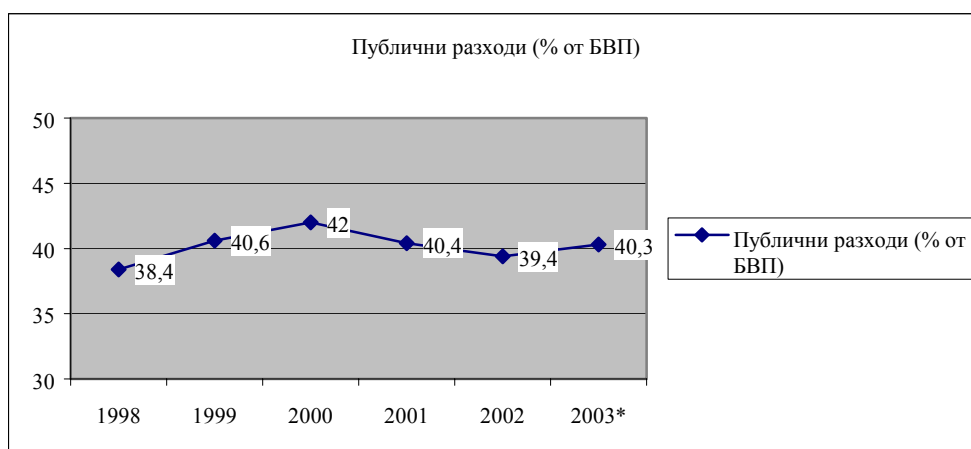
Всичко това можеше да бъде избегнато, ако в първата година на мандата имаше политическа воля. Но, за съжаление, кризата от 1996-1997 не бе разглеждана като възможност за решение в тази област, като част от едно шумпетерианско “съзидателно разрушение”, което да даде нов старт на частно, доброволно и състезателно финансиране на пенсиите и здравеопазването.

Обща картина на държавната намеса

Ако направим справка в бюджетната статистика, ще видим, че публичните разходи като дял от БВП през 2001 г. са толкова, колкото и през 1998 г. Но инструментите на намеса са различни. Ето каква е “визитната картичка” на стопанската политика на ОДС:

- отказ от монетарна политика и поддържане на валутен борд;
- намаляване на преките данъци;
- продажба на 1/3 от държавните активи;
- първоначално ограничаване на субсидиите, но разширяването им към края на мандата;
- въвеждане на централизиран модел на пенсионно и здравно осигуряване;
- легитимиране на увеличената административна намеса на микро ниво (лицензи, разрешения и други регулации) с европейската интеграция;

Преразпределителна роля на правителството



Източник: Министерство на финансите

Общ поглед на държавната намеса

	1996	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Дял на частния сектор в БВП (в %)	56	63	62	64	70	71
Субсидии (от БВП, в %)	1,8%	1,3%	1,7%	1,6%	1,0%	1,9%
Дял на контролираните цени в потребителската кошница	52%.	45%.	18%.	21%	20%	21%

Източник: НСИ, МФ и изчисления на автора

Общото впечатление е, че ОДС правеше реформи през първите две години – когато в бюджета нямаше много за преразпределяне, а МВФ стриктно следеше провежданата политика. Когато, в резултат на монетарната стабилност, либерализацията на търговията и приватизацията частният сектор започна да расте и печели, правителството реши, че вече има кого да регулира и от кого да взима. Държавната намеса стана по-явна, легитимирана през законодателни решения и копиране на европейски модели.

Както Роналд Рейгън описва действията на политиците на власт, “Ако нещо работи, обложи го с данък; ако продължава да работи, регулирай го, а когато спре да работи – субсидирай го!” (If it works, tax it. If it still works, regulate it. When it stops working, subsidize it!)

Но валутният борд остава, а приватизацията е необратима. Остава да проследим какво направи НДСВ, когато получи възможност да управлява.

Държавата и икономиката при управлението на НДСВ и ДПС

Георги Ангелов и Димитър Чобанов

През юни 2001 година НДСВ печели изборите с програма, в която са смесени редица пропазарни и антипазарни мерки (виж таблицата по-долу).

Някои от добрите предложения, които биха насърчили икономическия растеж, ако се прилагат, са свързани със запазване на валутния борд, поддържане на нулев бюджетен дефицит, намаление на данъците и нулева ставка за реинвестираната печалба, бърза приватизация, дерегулиране и либерализация, намаление на лицензионните режими, по-ефективна съдебна система и т.н.

От друга страна се наблюдават и някои предложения, които традиционно се свързват с непазарна намеса в икономиката и високи бюджетни разходи, които възпрепятстват икономическото развитие – такива са стимулиране на приоритетни отрасли и износа, намеса на пазара на труда, увеличаване на минималната работна заплата и други. Към непазарните предложения можем да добавим и обещаните от Симеон Сакскобургготски нисколихвени кредити за малкия бизнес.

Основни предложения в предизборната програма на НДСВ

Про-пазарни предложения	Не-пазарни предложения
запазване на валутния борд;	увеличаване на минималната работна заплата;
нулев бюджетен дефицит;	активно управление на държавния дълг;
въвеждане на “обслужване на едно гише” от страна на администрацията;	засилване на мерките по регулиране използването на водните ресурси;
прекръпяване на субсидии за държавните монополи;	изграждане на приоритетни проекти;
опростяване на процедурите по събиране и администриране на данъците;	запазване на държавния контрол върху железопътната инфраструктура;
намаляване на данъка върху доходите и осигуровките;	стимулиране износа, активизиране на дейността на Българската агенция за експортно застраховане;
нулева ставка при реинвестиране на печалбата;	социално ориентирани тарифи на електричеството;
премахване данъчното облагане върху капиталовите печалби;	стимулиране на всички предприятия, занимаващи се или ползващи високи технологии;
намаляване на срока и опростяване на процедурата за възстановяване на ДДС;	намеса на пазара на труда и програми за субсидирана заетост;
премахване на данъчното облагане на провизиите на банките по лошите кредити;	бюджетно финансиране на национални здравни програми;
ограничаване на разрешителните и лицензионните режими;	създаване на фондове за развитието на медицинската наука с бюджетни средства;
бърза и прозрачна приватизация и реституция на останалите държавни активи;	определяне на приоритетни отрасли като туризъм, високи технологии, енергетика и селско стопанство;
либерализация, дерегулация и премахване на съществуващите монополи;	маркетингова и рекламна дейност от страна на държавата в помощ на всички отрасли;
разширяване на инструментите, в които могат да инвестират частните пенсионни фондове;	маркетингова и рекламна дейност от страна на държавата в помощ на всички отрасли;
приватизация на някои административни услуги;	
икономичност и бързина на съдебните процедури	
фискална децентрализация;	
засилване на правната защита на кредитора;	
премахване на данъка върху капиталовите печалби;	

Източник: Предизборна програма на коалиция “Национално движение Симеон Втори”

Предизборната програма на НДСВ и изявленията на Симеон Сакскобургготски като цяло обещаваха всичко на всички, което естествено не е възможно да се постигне в един и същи момент.

Данъчна политика

През 2001 година данъкът върху печалбата е 28% за компаниите с облагаема печалба над 50 хиляди лева годишно и 23.5% за тези, с печалба под 50 хиляди лева. Данъкът върху доходите е между 20 и 38%, а осигуровките са 42.7% от brutния доход (максималният осигурителен доход, върху който се плащат осигуровки, е 850 лева до септември 2001 година).

Данъчни ставки

	2001	2002	2003
Данък печалба	28%	23.5%	23.5%
Данък върху доходите	20-38%	18-29%	15-29%
Осигуровки	42.7%	42.7%	42.7%
ДДС	20%	20%	20%

Източник: Държавен вестник, 2001 – 2003 (Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване, Закон за корпоративното подоходно облагане, Закон за облагане доходите на физическите лица, Закон за ДДС)

В началото на своя мандат правителството на Симеон Сакскобургготски е твърдо решено да премахне облагането на реинвестираната печалба. Представителите на МВФ обаче са загрижени, че това ще намали рязко приходите в бюджета и може да причини висок бюджетен дефицит и по тази причина са против нулевата ставка за реинвестираната печалба. Правителството не е готово да намали сериозно разходите и така да компенсира вероятните пониски приходи, така че то се отказва от една от най-важните си про-бизнес идеи. Все пак се приема намалението на данъка върху доходите – ставките се намаляват от 20-38% на 18-29% през 2002 година. От 2002 година се въвежда акциз върху пропан-бутана и се увеличават някои акцизи (цигари и чай).

2003 се очертава като година, в която няма значително намаление на нито един данък – само данъкът върху доходите е намален с около 2%. Въведените минимални осигурителни прагове и увеличението на максималния осигурителен доход резултираха в далеч по-високо увеличение на осигурителните плащания. От друга страна, голяма част от акцизите са увеличени – бензините с 20 до 30%, дизеловото гориво с над 90%, спиртните напитки с над 40% (виж следващата таблица). Така през 2003 година има реално увеличение на данъчна тежест.

За 2004 година данъкът върху печалбата е намален на 19.5% с приетите промени в Закона за корпоративното подоходно облагане. В същото време ще продължи покачването на акцизите, увеличават се и държавните, съдебните и общинските такси. Ще бъдат увеличени и максималният облагаем осигурителен доход.

Акцизи за някои стоки

	2001	2002	2003
цигари	0,002 лв. за 1 къс + 30% от цената	0,002 лв. за 1 къс + 40% от цената	0,002 лв. за 1 къс + 40% от цената
алкохол	0,035 лв. за алк. градус	0,035 лв. за алк. градус	0,05 лв. за алк. градус
чай	30%	40%	40%
безоловен бензин:			
- с октаново число, по-малко от 98	300 лв. за тон	300 лв. за тон	400 лв. за тон
- с октаново число 98 или повече	500 лв. за тон	500 лв. за тон	600 лв. за тон
оловосъдържащ бензин:			
- с октаново число, по-малко от 98	300 лв. за тон	300 лв. за тон	400 лв. за тон
- с октаново число 98 или повече	550 лв. за тон	550 лв. за тон	650 лв. за тон
дизелово гориво	110 лв. за тон	110 лв. за тон	210 лв. за тон
газ пропан-бутан	0	120 лв. за тон	120 лв. за тон

Източник: Държавен вестник, 2001 – 2003 (Закон за акцизите)

Държавни разходи и бюджет

Разходите в консолидирания държавен бюджет между 2001 и 2003 година се поддържат на ниво от почти 40% от brutния вътрешен продукт като структурата на разходите в държавния бюджет се запазва без особени изменения спрямо положението при правителството на ОДС.

На база на подготовения от правителството бюджет за 2004 година, сравнен с бюджета за 2001 година, се забелязват следните факти:

- Общите разходи нарастват с 22.3%
- най-бързо нарастват разходите за заплати и осигуровки – с повече от 35%. С други думи разходите за бюджетните служители не само че не се оптимизират, но те дори растат най-бързо.
- Разходите за помощи и обезщетения нарастват с почти 35%. Това се случва при положение, че има значителен спад на отчитаната безработица и ръст на доходите. С други думи, увеличението на тези разходи не е предизвикано от външни фактори, а от съзнателна политика на увеличение на преразпределението.
- Разходите за пенсии нарастват с 25%, значително по-бавно от разходите за бюджетните служители.

С изключение на лихвените разходи, които намаляват заради ниските международни равнища на лихвите, повечето разходи се увеличават. Особено фрапиращ пример е образованието – въпреки че всяка година учениците намаляват поради демографски фактори, продължават да се откриват нови щатни бройки за учители. Така през 2004 година в България ще има с 35% повече учители на 100 ученици отколкото е средното равнище за развитите страни (със 70% повече от Германия и Англия и два пъти повече от Нова Зеландия). По тази причина разходите

са между 350 и 500 милиона лева повече от необходимото. В същото време в повечето училища няма компютри.

Реформи в банковата сфера

Правителството на Симеон Сакскобургготски и управляващото мнозинство извършиха два вида промени в банковата сфера – приватизация на банки и реформи на банковото законодателство.

През октомври 2002 година Банковата консолидационна компания (БКК) продаде банка Биохим на Банк Аустрия Кредитанщалт за 82.5 милиона евро (около 161 милиона лева). Една година по-късно БКК продаде банка ДСК на унгарската банка ОТП за сумата от 311 милиона евро (608 милиона лева). При приватизацията на Биохим и ДСК процедурите бяха като цяло прозрачни и избраният купувач бе този, който предложи най-висока цена за съответната банка (въпреки че в случая с ДСК за определен период от време не беше ясно кой ще закупи банката, независимо от значимата разлика в предложените цени).

След приватизирането на Биохим и банка ДСК делът на частната собственост в банковия сектор достига 97.6% от активите на банките, като основната част от банките, регистрирани в България, са собственост на големи чужди инвеститори. В следствие на това банковата система в България е преобладаващо частна и действа на база на пазарните принципи. Остават две банки, които не са частни – това са Насърчителна банка, която е собственост на Министерството на икономиката, и Общинска банка, която е основно собственост на Софийска община. Тези банки също би трябвало да се приватизират, за да се избегне изкривяване на пазара, неефективно насочване на капиталите в икономиката и създаване на погрешни стимули у икономическите агенти и държавните служители.

В резултат на приватизацията на банките се увеличава конкуренцията в банковия сектор, намаляват спредовете между лихвите по кредитите и депозитите, намалява концентрацията в банковия сектор, подобрява се качеството на услугите, предлагат се нови продукти и се повишават отпуснатите кредити. От друга страна намалява системният риск, тъй като повечето банки са собственост на големи чуждестранни банки, които следят за спазване на благоразумна политика от дъщерните си банки. Ускорява се и трансферирането на ноу-хау, опит в банкирането и модерни технологии.

От началото на мандата на правителството на Симеон Сакскобургготски бяха приети няколко промени в закони, касаещи банковото дело:

- декриминализира се отпускането на кредити без обезпечение и по този начин премахна стимулите за избягване на отпускането на кредити.
- увеличи се от 10 000 на 15 000 лева сумата от депозитите, която се гарантира от Фонда за гарантиране на депозитите. Така вложителите не поемат риск ако банката фалира, което ги стимулира да влагат средства в най-рисковите банки, които предлагат най-високи лихвени проценти. Това представлява риск за банковата система. Освен проблеми със стимулите на вложителите, прекалено високото покритие на депозитите изисква и високи вноски от страна на банките във Фонда за гарантиране на депозитите, което не се отразява положително на тяхната рентабилност.
- променени бяха изискванията към мениджърите на банките, като от тях вместо икономическо или юридическо образование вече се изисква висше образование, магистърска степен, и вместо 3 години стаж вече се изискват 5 години стаж на длъжност с ръководни функции в банка или подобно дружество или институция. Тези промени обаче са съвместими с погрешната философия в закона, според която управителите на банките трябва да се лицензират от БНБ.

Приватизация

При банковата приватизация като цяло се спазваше правилото, че купувач е този, който предлага най-висока цена. Това осигури прозрачност, яснота, икономическа ефективност и кредитбилност, което в повечето случаи не може да се каже за останалата част от приватизацията в България.

В началото на 2001 година приватизацията фактически беше спряна от правителството на ОДС поради предстоящите избори и съмненията за възможни непрозрачни сделки. Тази тенденция се запази до края на годината от нвото правителство, тъй като в началото на своето управление мнозинството реши да приеме нов закон за приватизацията и чак след това да приватизира. Законът обаче се забави и бе приет през март 2002 г., като в него нямаше сериозна промяна в начина на извършване на раздържавяването. Въпреки приемането на закона, темпът на приватизация остана слаб и през следващите две години; общо за периода 2001 - 2003 година са приватизирани едва 3.39% от активите (виж таблица 4). Като скорост това е значително по-бавно от предишното правителство, въпреки обещанията за бърза приватизация, дадени в предизборната програма.

Нереализирането на приватизацията води до повишена несигурност относно средата за бизнес в България и дава негативни сигнали за инвеститорите. Най-яръкият пример за това са сделките с БТК и Булгартабак. При БТК процедурата посочи за победител кандидата (Вива Венчърс), който предложи най-добрата оферта и беше избран за купувач. Правомерността на избора на купувач и задължението на Агенцията за приватизация беше потвърдена и от всички инстанции на съда. Отлагането на продажбата можеше да доведе единствено до по-нататъшно намаление на цената или на приходите в бъдеще, тъй като БТК загуби монопола, на който тя се радваше и на пазара вече навлизат нови компании, които отнемат клиентите ѝ.

Докато при БТК има течаща процедура за приватизация, при Булгартабак такава няма, тъй като тя беше спряна и доста дълго време нямаше никакви действия по приватизацията на тютюневия холдинг. В края на 2003 година обаче беше приета нова стратегия за приватизация на Булгартабак, при която се предвижда холдингът да бъде продаден на части, т.е. ще бъдат приватизирани печелившите предприятия, а постъпленията от приватизацията ще се използват за поддържане на губещите предприятия и социални програми.

Като цяло, бавната приватизация и неслучването на сделките за Булгартабак и БТК показва липса на политическа воля за приватизация и чрез нея за изтегляне на държавата от икономиката, което противоречи на платформата от 2001 година за по-малка държавна намеса в икономиката.

Приватизирани активи

Ведомства	2001	2002	2003	Приватизирани от 2001 г. насам	Общо приватизирани
Агенция за приватизация	0.60%	0.99%	1.26%	2.85%	29.12%
Общо	0.97%	1.16%	1.26%	3.39%	54.77%

Източник: Агенция за приватизация; Приватизираните активи са изчислени процент от общите активи на държавните предприятия по балансова стойност към 31.12. 1995 г.

Активните мерки на правителството

Правителството, въпреки прокламираната в предизборната кампания политика на ненамеса в икономиката, започна да се занимава с много неща, които са насочени в обратната посока – към повече намеси и използване на бюджетни средства за всякакви проекти, които или не са нужни, или могат да се осъществят от частния сектор.

Правителството започна управление на фискалния резерв чрез инвестиране на част от него в търговски банки. От икономическа гледна точка това може да се характеризира като неосъзната монетарна политика, която противоречи на валутния борд с неговия автоматичен монетарен механизъм и може да има сериозни негативни последици върху икономиката. Освен това, ако се инвестира целия резерв в банките, правителството ще се превърне в прекалено голям вложител в банките, и така ще може да играе роля на квази-централна банка, оказвайки натиск върху дейността на банките.

Освен да инвестира фискалния резерв в търговски банки, правителството започна да харчи средства от фискалния резерв в проекти със съмнителна икономическа стойност.

Правителството реши да инвестира 100 млн. лв. от фискалния резерв за създаване на държавен фонд за рискови инвестиции. С този фонд се цели "стимулиране на икономиката", което обаче е далеч от реалността, тъй като чрез него се отпускат средства за "избраните" (от чиновниците), а не за успешните на пазара. Създаването на този държавен фонд показва, че правителството не вярва, че пазарната икономика в България работи, и по тази причина продължава да действа сякаш икономиката е централно планирана.

Правителството планира да изхарчи следващата година сериозни суми (над ежегодно предвидените в бюджета) за строеж на пътища и магистрали. Този проект в някаква степен беше отложен под натиска на Международния валутен фонд, но има голяма вероятност все пак да се реализира. Никой не е изчислил разходите и ползите от използването на тези средства за строеж на магистрали, поради което вероятно обяснение за тези проекти е, че правителството иска да създаде временна заетост в годината преди изборите.

Другата мярка е планираното строителство на АЕЦ "Белене", за който също не е направен анализ разходи-ползи, но общото мнение е, че тази централа непременно ще бъде печеливша. Нормално е, ако в действителност съществуват възможности за печалба в тази област, частните инвеститори да бъдат допуснати до участие, каквото е пазарното решение и това би довело до по-висока ефективност и спестяване на бюджетни разходи, т.е. по-малко изразходвани пари на данъкоплатците.

Някои активни мерки на правителството (от началото на мандата до момента)

Получател	Разходи в млн. лв.
Балканкар Холдинг	4.2
Насърчителна Банка	9.9
България Еър	30
Варненска корабостроителница	35.5
Държавен фонд за рискови инвестиции	100
БДЖ	140
Алтернативно земеделие	100

Източник: Министерство на финансите, Институт за пазарна икономика

С част от парите във фискалния резерв (30 млн. лв.) правителството създаде нова държавна авиокомпания на мястото на фалиралата "Балкан" и сега ще я приватизира. Български морски флот пък закупи Варненската корабостроителница за сумата от 35.5 милиона лева и след това откри процедура по приватизация. Най-вероятно вложените пари и в двата случая няма да се възвърнат изцяло.

Практиката на отпускане на субсидии за губещи предприятия и отрасли се запазва (общите субсидии между 2001 и 2004 година нарастват с повече от 100 милиона лева – от 292 на 397

милиона лева). Например БДЖ ежегодно получава субсидии между 70 и 100 милиона лева като освен това през 2002 година задълженията на БДЖ към бюджета бяха опростени и апортирани като повишаване на капитала на дружеството. Това се случва, защото изработената с помощта на Световната банка програма за реформи в БДЖ не се изпълнява години наред (обещанията на новия министър на транспорта Николай Василев са да продължи да не изпълнява тази програма).

Земеделие

Правителствената политика в земеделието може да се обобщи с две думи – субсидии и мита. Ежегодните субсидии за земеделие и тютюнопроизводство се увеличават много бързо (през 2003 година разходите за субсидии за тютюн бяха удвоени), което е пречка за пазарното функциониране на тези сектори. Не е ясно, също така, как се разпределят ползите от тези фондове и каква част от парите на данкоплатците достигат до земеделските производители. През 2002 година правителството реши да отпусне 100 милиона лева за развитие на алтернативно земеделие, като дори определи какви точно култури трябва да се отглеждат, намеси са и на пазара на зърно като изкупи 200 хил. тона зърно по 160 лв. за тон.

Правителството въведе защитни мита за местни производители на изкуствени торове, които обаче се отразиха в по-високи цени на торовете и съответно в по-високи разходи за земеделците. След това, за да компенсира земеделците, то още повече се оплете в протекционизъм като въведе защитни мита за местни производители на зеленчуци (домати, лук, шалот, краставици, корнишони, бяло главесто и червено главесто зеле, сладки пиперки и др.).

Пазар на труда

Заради високото данъчно-осигурително бреме съществуват силни стимули за укриване на доходи и съответно неплащане на данъци и осигуровки. Правителството, вместо да се справи с причината за проблема, а именно високото облагане на труда, реши да се пребори с последствията чрез административна намеса в икономиката. Тя се реализира чрез въвеждане на минимални осигурителни прагове по професии и задължителна регистрация на трудовите договори, които представляват ефективно увеличение на осигурителната тежест, което е в противоречие с обещанията в предизборната програма на НДСВ за намаляване на данъците и осигуровките. Освен това, задължителната регистрация на трудовите договори наложи допълнителни пречки пред работодателите като: по-високи разходи за труд и по-високи разходи за работа с администрацията (чрез много нови документи, повече загубено време и изчакване на справка от НОИ при наемане на нов работник и др.).

Като резултат от въвеждането на минимални осигурителни прагове и задължителна регистрация на трудовите договори намалява реалната заетост (сумата от регистрираната и “сенчестата”) и спадат нетните доходи на работниците, поради по-високите осигуровки. Пазарът на труда става по-негъвкав и съответно по-бавно създава работни места и по-трудно се преминава от по-нископродуктивни към по-високопродуктивни работни места.

В резултат на това, че не се промениха радикално условията за бизнес, частните фирми нямат възможност да се развиват достатъчно бързо, за да наемат много хора и по този начин да се намалява безработицата. Правителството отново реши да се бори с последствията вместо с причините и вместо да подобри средата за бизнес реши да се бори с безработицата като просто наема безработните на работа и им плаща с пари на данкоплатците. Това се реализира чрез програмата “От социални помощи към заетост”, чрез която тогавашният министърът на труда Лидия Шулева успя да институционализира вярата си, че държавата трябва да създава работни места. Декларациите и убедеността в предизборната програма са забравени (*“Убедени сме, че няма по-добра програма за разкриване на нови работни места и нарастване на доходите от това държавата да създаде добри условия за целия бизнес в страната и по-този начин да благоприятства устойчив и икономически растеж”*).

Другата мярка, засягаща пазара на труда е увеличаването на минималната работна заплата. Това води до по-малки възможности за реализация за нискоквалифицираните и хората без образование или професионален опит, а също така и за някои от хората с увреждания. Тъй като тяхната производителност на труда е по-ниска, те не биха могли да бъдат наети при наличието на минимална работна заплата, която превишава оценката на труда им. По този начин те не могат да натрупат опит и да се сдобият с умения, които да ги направят по-конкурентоспособни и са обречени на зависимост от социалните плащания.

Административна среда

В средата на 2003 година бе приет закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Той е важна крачка в посока към подобряване на бизнес средата в България като въвежда прозрачност и еднозначност в правилата на играта и е една много добра основа за провеждане на истинска административна реформа.

Законът дава ясни дефиниции на видовете режими и изрично забранява въвеждането им с подзаконов нормативен акт. Той също така въвежда задължителен предварителен анализ и оценка на въздействието на режима, което би трябвало да ограничи въвеждането на непостигащи целите си и неоправдано скъпо струващи на икономиката режими. Със закона също така се приема списък на дейностите, които могат да подлежат на лицензиране (39 дейности). Този списък обаче е доста по-дълъг от този в другите страни, приели подобни закони. В закона се въвежда задължение за изчерпателно изброяване на всички изисквания за получаване на лиценз или регистрация в закон, което ще премахне сегашната практика администрацията да въвежда най-различни по вид и брой допълнителни изисквания.

Но не трябва да забравяме, че този закон е общ по отношение на всички секторни закони, с които се въвеждат режими. Той ще има ефект само ако правителството и парламентарното мнозинство инициират промени в останалите закони и ги съобразят с общата рамка на този закон. Такива инициативи вече започнаха, но само в ограничен кръг области; изглежда администрацията не бърза особено с тази реформа.

През месец февруари 2002 година, по инициатива на министър Василев и най-вече под натиск от Световната банка, правителството съживи идеята на предшествениците си за междуведомствена работна група за преброяване, оценка и намаляване на регулативните режими. Основният резултат от това усилие бе приемането на доклад, в който групата преброи 360 режима и предложи 75 от тях да бъдат премахнати, а други 117 да бъдат облекчени. Предложението на групата беше подкрепено от правителството. Според статистиката на Агенцията за малки и средни предприятия до средата на месец август 2003 година изпълнението на препоръката за облекчаване и премахване на лицензионни и разрешителни режими е 74%. В този процент обаче се включват както отменени и облекчени режими, така и такива, за които са предприети действия по отмяна и облекчаване, но те все още не са отменени и облекчени. Също така статистиката не отчита десетките нови режими, които бяха въведени през последната година и половина. В крайна сметка може да се каже, че има движение в правилната посока, но то е доста бавно.

Какво не беше изпълнено от пропазарните предизборни обещания?

Някои от най-важните обещания, които насърчават икономическия растеж, не бяха изпълнени:

- нулев бюджетен дефицит
- нулева ставка при реинвестиране на печалбата
- обслужване на едно гише
- прекратяване на субсидиите за държавните монополи
- бърза и прозрачна приватизация

- либерализация, дерегулация и премахване на съществуващите монополи
- бързина на съдебните процедури
- фискална децентрализация

Това означава, че правителството ще има достатъчно работа да края на мандата си, ако иска да насърчи икономическия растеж.

Външният държавен дълг

Георги Стоев

Дългът на държавата получава специално място в тази поредица, точно каквото място има той в списъка от макро-индикатори, които описват стопанството и неговото бъдеще. В своята същност държавният дълг не е нищо друго освен данъчно бреме, което пада върху бъдещите данъкоплатци. Фискалните решения – от дефицитната бюджетна политика през финансирането на дефицитите до “управлението” на дълга – имат пряко въздействие върху стопанската среда. Нещо повече, бюджетните дефицити и обемът на официалния дълг са сред основните индикатори за бъдещата макроикономическа стабилност и следователно за инвестиционната активност в икономиката.

В тази статия се спираме върху развитието на външния държавен дълг през последните дванадесет години. Анализът има хронологична структура, която най-общо включва следното:

- Кратка предистория от времето на комунизма в България – причините за и динамиката на натрупване на външен дълг през втората половина на 1980-те години.
- Държавният “фалит” от 1990 г. – мораториумът по плащанията на държавата към нейните външни кредитори.
- Официалните споразумения с кредитори на българското правителство до 1994 г. – това включва основно споразумения с Парижкия клуб.
- Преструктурирането на дълга към Лондонския клуб във формат на “брейди” облигации през 1994 г.
- Динамика на външния дълг по време на правителството на Иван Костов между 1997 и 2001 г. с фокус върху фискалния ефект от приватизацията.
- “Активното” управление на външния дълг след 2001 г. от последното правителство.

Наследството на комунистическото правителство

До 1985 г. централно-планираната българска икономика изглежда балансирана в отношенията и с външните партньори. Измерена в конвертируема валута, текущата сметка на платежния баланс не регистрира значителни дефицити. С други думи, износът към страните от СИВ, както и към Близкия изток, е достатъчен да финансира вноса на суровини и машини най-вече от СССР.

Кредитирането на неплатежоспособни правителства в Близкия изток изглежда неформално гарантирано от комунистическото правителство в Москва. Обаче в средата на 80-те години текущата сметка започва да регистрира дефицити, които продължават до края на комунистическото управление през 1989 г. Българското правителство продължава с износа на кредит, докато СССР явно променя политиката си на субсидиране на българската икономика. Финансирането на отрицателната текуща сметка е лесно възможно от частни търговски банки. От една страна те все още се надяват на съветска гаранция на българския дълг; от друга – по-голямата част от кредита е чисто търговски: те финансират българското правителство като износител на стоки към страни, които от своя страна са длъжници на българското правителство.

Резултатът от постоянните текущи дефицити (без паралелно вливане на инвестиции в икономиката) е утрояване на външния държавен дълг, измерен в твърда валута, между 1985 и 1989 г. Външният дълг на правителството точно преди падането на комунизма в България е

около два пъти по-голям от общия износ на социалистическата икономика, измерен в конвертируема валута.⁴¹

Държавният фалит

Фалитът на държавата по обслужването на нейния дълг е формалният крах на социалистическата икономика. Държавата като единствен предприемач в условията на централно планиране е единствен официален производител, вносител, износител, длъжник и кредитор. Управлението на тази голяма “фирма”, разбира се, е далеч от конвенционалното разбиране на корпоративно управление. По-скоро е коректно да говорим за “политическо предприемачество” в рамките на тази комунистическата система, където обещаната награда е привилегията на номенклатурата. Това означава, че система от стимули за “мениджърите” също е съществувала, точно както в свободната пазарна икономика. Но при комунизма не бихме могли да говорим за стимули, които насочват ресурсите към дейности, които са най-високо ценени в обществото. Става дума за стимули, които раждат оптимизиране на личното благосъстояние за сметка на другите (игра с отрицателна сума). Естественният резултат от системата преди нейния крах е равновесие от типа “взимай, колкото можеш, и бягай”.

Знанието за предстоящия крах е вътрешна информация и първи достъп до него има именно номенклатурата. Затова смятаме, че номенклатурата първа осъзнава настъпващата нестабилност на изкуствено поддържаната икономика. Вероятно първият сигнал е дошъл неформално от Москва под формата на предупреждение за предстоящо спиране на субсидирането на българската икономика. Друг знак може би е получен от правителствата в Близкия изток за техните затруднения да плащат доставките на български стоки и услуги. Независимо от реда на тези събития, основният резултат е бил знанието за края на стабилизиращия грабеж на гражданите на социалистическия блок. Съответно политическото предприемачество пренасочва стратегията си към по-късия хоризонт, съответно номенклатурата приема профила (използвайки термина на Олсън) на “пладнешки бандит”.

Кредитът към държави от Близкия Изток е имплицитно съпроводен с облагодетелстване на българската номенклатура. Номенклатурата успява да поддържа социалното спокойствие дори след края на съветската субсидия чрез заеми, които западни банки отпускат за (все още поне видимо) печелившата търговия на българското правителство. Натрупаният държавен дълг очевидно не е финансирали инвестиции в икономиката, които евентуално биха осигурили неговото бъдещо изплащане. Дългът просто финансира дефицита на номенклатурата, която значително скъсява своя частен хоризонт на планиране. Логичният резултат от тази дефицитна политика е фалит по плащанията на външния дълг, който настъпва през март 1990 г. – малко след падането на диктатора Живков.

Разсрочване на дълга към Парижкия клуб

Външният дълг на правителството до 1993 г. е формално дълг на държавната Българска външнотърговска банка (по-късно преобразувана в Булбанк АД) – юридически тя е кредитополучател по задълженията и към официалните, и към частните кредитори на българската държава, натрупани до мораториума от 1990 г. Нейните задължения са основно към частни търговски банки – около 8.5 млрд. долара от общо 11.3 млрд. долара дълг по данни към края на 1992 г. След мораториума банките-кредитори продължават отношенията си с българската държава на основата на тримесечни отлагания на плащанията (“roll-over”).⁴² Останалата част от задълженията на БВТБ са към официални кредитори – около 1.3 млрд. лв.

⁴¹ Вж. Mihailov, A., “External Debt and International Capital Flows during Market-oriented Transition in Bulgaria”, *IME Newsletter*, 1995.

⁴² Вж. БНБ, Годишен отчет 1992.

дълг към правителства на страни от бившия СИВ и около 1.2 млрд. лв. към правителства от Парижкия клуб (основно Япония, Австрия, Германия, Швейцария и Франция).

Уреждането на държавния дълг към други държави изглежда е по-лесно постижимо (сравнено с частните кредитори) през началото на 1990-те години. Първото споразумение за разсрочване на дълга с Парижкия клуб българското правителство сключва през април 1991 г. и то отлага плащанията по дълг от около 603 млн. долара. Второ споразумение е сключено през декември 1992 г. за плащания от около 160 млн. долара по лихви и главници, дължими между април 1992 г. и април 1993 г. Третото и последно споразумение за разсрочване с Парижкия клуб е сключено през април 1994 г.

Договарянето с частните кредитори върви по-бавно.

Първо, явно е по-лесно да бъдат склонени други правителства да жертват парите на данъкоплатците за финансиране на загубите на правителство от комунистическия блок

Второ, сумата на дълга към частните кредитори е значително по-висока (около 75% от общите задължения на БВТБ).

Трето, вероятно част от самите банки са се надявали да продадат вземанията си на правителствата в страните, където са базирани. Това изглежда се е случило с някои банки, ако погледнем разпределението на страните, в които са концентрирани частните кредитори на българското правителство (виж таблица 1).

Кредиторите на българското правителство по страни (към края на 1992 г.)

Страни, в които са базирани най-големите частни кредитори	Основни кредитори от Парижкия клуб
Германия	Япония
Япония	Австрия
Австрия	Германия
Франция	Швейцария
Швейцария	Франция

Източник: Михайлов (1995).

“Брейди” споразумението с Лондонския клуб

Почти две години продължават преговорите за реструктуриране на държавния дълг към частните кредитори. Рамката на споразумението е договорена още през ноември 1992 г., а българското правителство възстановява плащанията по дълга си през септември същата година. Правителството изплаща около 25% от дължимите плащания, което формално изразява политическата воля за постигане на договореност с частните банки.

Споразумението е сключено през юни 1994 г. Според него дългът на българското правителство към частните банки се преоформя в облигации, чиято обща номинална стойност е 5,137 млрд. долара (виж таблица по-долу). Това намалява номинала на дълга към частните кредитори с около 3,8 млрд. долара. Има и друг начин да погледнем на намалението на дълга: ако правителството реши да погаси дълга си чрез обратно изкупуване, то би изхарчило значително по-малко 5,137 млрд. долара, което означава значително по-голямо намаление на дълга. Разбира се, не е коректно да сравняваме две различни състояния на правителствения дълг: първото, преди споразумението, отразява задълженията на едно фалирало правителство (което отразява по-скоро размера на несъстоятелността, отколкото обещание за бъдещи плащания); второто, след споразумението, отразява обещанието на правителството да извършава редовно плащанията така, както са предоговорени.

Промяна в държавния дълг след “брейди” споразумението от 1994 г.

(в млн. долари)	1993	1994
Общ официален външен дълг	12 472	10 363
от който към:		
Международни финансови институции	1 157	1 825
Други правителства	1 368	1 408
Търговски банки	8 934	5 137
Кредитори от бившия СИБ	611	1 591
Други частни кредитори	402	402

Бележка: *МФИ са МВФ, СБ, ЕС, ЕИБ и ЕБВР.

Източник: БНБ (Годишен отчет 1994).

Според параметрите на “брейди” споразумението българското правителство емитира три вида облигации:

- облигации с отстъпка (discount bonds – DISCs)
- облигации с първоначално намалени лихвени плащания (front-loaded interest reduction bonds – FLIRBs)
- облигации за просрочени лихви (interest arrears bonds – IABs)

Тук няма да се спираме върху детайлите на параметрите на това споразумение за реструктуриране на дълга. Но ще засегнем една особено важна промяна. Според споразумението българското правителство се задължава да приема “брейди” облигациите като платежен инструмент в приватизационни сделки. Това са първите сериозни стъпки в посока на единствено легитимното решение на проблема с външния дълг – замяната на натрупаните активи срещу погасяване на дълг.

Дълг срещу собственост

Става дума за анулиране на държавен дълг срещу собственост върху държавни активи или акции в държавни предприятия. Разбира се, степента на реална осъществимост на суаповете на дълг за собственост зависи и от самия процес на приватизация. В крайна сметка, не би могло да се плати за нещо, което не се продава.

При използването на облигациите по външния дълг за приватизация стойността им се определя, както следва:

- стойността на DISCs се определя в щатски долари по номиналната им стойност, а на FLIRB облигациите – с отстъпка петдесет на сто от номиналната стойност;
- стойността в левове се определя, като посочената стойност в щатски долари се умножи по курса на лева към щатския долар, изчисляван за всяка приватизационна сделка по средния курс от фиксинга на Българската народна банка (БНБ) за последните шест месеца, считано от деня на подписване на приватизационния договор.

Старият закон за приватизацията⁴³ постулира, че кредиторите по държавния дълг могат да участват в приватизацията с вземанията си по дълга по ред, допълнително определен от Министерския съвет. Условието и редът за участие в приватизацията чрез държавни облигации по външния дълг са уредени с две последователни наредби на МС⁴⁴.

Наредбите определят два вида “брейди” облигации, с които може да се участва в приватизационни сделки – DISCs и FLIRBs.

Няколко важни промени бяха направени с втората наредба – тази от 1997 г. Една от тези промени беше разграничаващ подход, свързан с замяната в проценти за различните видове облигации, т.е. когато се сключва приватизационен договор не повече от 50% от придобитите акции, дялове или активи могат да бъдат платени с DISC облигации и съответно 75% с FLIRB облигации.

Общият обем на използваните в приватизационните сделки платежни инструменти, включващ “брейди” облигациите и облигациите по вътрешния дълг, е 412,7 млн. долара (виж таблица). Инвеститорите явно предпочитат FLIRBs в техните плащания с български “брейди” облигации, тъй като те са използвали такива облигации с обща номинална стойност от приблизително 118 млн. долара. Общото намаление на държавния дълг вследствие на замяната на дълг срещу собственост до 1999 г. е около 2,7%, изчислен на базата на дълга в края на 1994 (деноминираният в левове дълг е превърнат в долари за целта на изчислението).

Пари и дълговите инструменти в приватизационните плащания

Година	Парични постъпления (млн. долари)	Използвани дългови инструменти (млн. долари)	Използвани “брейди” облигации
1993	11,3	-	-
1994	21,2	25,6	-
1995	58,7	147,3	112,44
1996	85,0	46,0	21,35
1997	325,3	52,1	6,62
1998	201,3	121,1	-
1999	282,6	20,7	-
Общо	985,4	412,7	140,41

Източник: МФ, БНБ, собствени изчисления на ИПИ.

Обем на различните използвани облигации и намаление на дълга за периода 1994 – 1999 г.

Видове държавни облигации	Използван обем	Намаление на дълга (%)
DISCs	22,8 млн. долара	1,24
FLIRBs	117,6 млн. долара	7,09

Забележка: Намалението на Брейди дълга е изчислено на основата на общата емисия на “брейди” книжа през 1994 г.

Източник: МФ, собствени изчисления.

⁴³ Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (от 1992 г.).

⁴⁴ Наредби за условията и реда за участие в приватизацията чрез държавни облигации по външния дълг на Република България, приета съответно с ПМС 278 от 25 ноември 1994 г. и ПМС 502 от 30 декември 1997 г.

След макроикономическата стабилизация от 1997 г.

Икономическата криза от 1996 г. и началото на 1997 г. постави под сериозно съмнение способността на правителството да продължи да обслужва своя външен дълг. Резервите на централната банка бяха намалели до критични нива (около 400 млн. долара към февруари 1997 г., без да се брои монетарното злато). След решението на политическата криза и назначаването на временно правителство икономическата стабилизация трябваше да бъде извършена с подкрепата и надзора на международните финансови институции (МФИ) – единственият начин българското правителство да не изпадне в пълна изолация на финансовите пазари. Подкрепата на МФИ, и най-вече на Международния валутен фонд, дойде под формата на обещание за финансиране на българското правителство при условие, че установи режим на дисциплиниран фиск и бърза приватизация. Всичко това, разбира се, предполагаше нов институционален механизъм, който да предпазва стопанството от негативното влияние на неограничаваната парична политика.

След като валутният борд беше де факто въведен през април 1997 г. (и после формализиран в закон от юни същата година), правителството можеше да разчита на подкрепата на МФИ, за да продължи да обслужва своя външен дълг. Естественото условие за новата финансова подкрепа беше провеждане на структурни реформи, а не финансиране на текущи фискални дефицити. Още през април 1997 г. МВФ одобри ново стабилизационно споразумение (пето по ред) в размер на около 500 млн. долара, а освен това реши да предостави специален заем от още около 144 млн. долара. През същата година правителството получи четири транша по споразумението с МВФ и увеличи дълга си към фонда до около 940 млн. долара.

Така правителството успя да продължи с плащанията по дълга, като най-съществени бяха лихвите по “брейди” облигациите – 266,5 млн. долара само през 1997 г., и главници и лихви по заемите от ЕС – малко над 170 млн. долара.

През 1998 г. кредитирането от МФИ се увеличи още повече. Общо задълженията на правителството към официални (не-частни) кредитори се увеличиха с над 770 млн. долара. Към МВФ задълженията се увеличиха със 178 млн. долара, към Световна банка – със 171 млн. долара. Освен това се увеличиха и задълженията към правителства от Парижкия клуб (със 167 млн. долара), защото задължението на българското правителство към правителството на Германската демократична република (Източна Германия в рамките на комунистическия блок) бяха преоформени в задължения към правителството на Германия.

Правителството от периода 1997 – 2001 г. фактически почти не промени обема на своя дълг. Това, което успя да постигне това управление – а именно фискална дисциплина и изпълнение на ангажиментите към кредиторите – изглежда като значимо постижение. Структурата на държавния дълг се промени в посока на увеличение на дела на кредитите от МФИ. “Брейди” облигациите бяха незначително намалени (чрез плащания с дългови инструменти в приватизационни сделки), а задълженията към Парижкия клуб значително се свиха. Крайният резултат беше значително намаление на държавния дълг като процент от БВП и стабилизиране на доверието в българското правителство.

Задължения към МФИ през периода 1996 – 2000 г.

	1996	1997	1998	1999	2000
МФИ	1983.8	2241.5	2774.4	2891.3	3011.6
Международен валутен фонд	584.6	936.3	1114.5	1248.6	1322.0
Световна банка ³	455.8	540.4	711.6	896.6	917.8
Европейски съюз	495.5	286.4	421.8	401.8	428.0
Други МФИ	448.0	478.5	526.4	344.3	343.8

Източник: БНБ 2002.

“Активното” управление на дълга

Последното правителство запази фискалната дисциплина, наложена след въвеждането на валутния борд, но предприе различен подход спрямо външния дълг – т.н. “активно” управление. Активното управление предполага реструктуриране на държавните задължения чрез изкупуване и замяна на съществуващ дълг. За разлика от този тип управление на дълга, пасивното управление би се фокусирало върху обслужването на дълга без да търси промяна в падежите, лихвите, валутата и други условия на дълговото обслужване.

Първата стъпка беше направена в края на 2001 г., когато правителството изкупи обратно неголяма част от “брейди” облигациите си (около 4%). Успоредно с това беше издадена нова емисия дълг във формата на *еврооблигации* с номинал от около 218 млн. долара. Това нямаше особено голямо финансово значение, но пък даваше ясен сигнал, че новата администрация има сериозно намерение да играе на финансовите пазари с държавния дълг.

През следващата година правителството извърши две замени на “брейди” облигации срещу новоиздадени *глобални* облигации. През март и септември бяха заменени “брейди” облигации с общ номинал от около 2,2 млрд. долара. При сделката през март правителството издаде нови облигации, деноминирани в евро, с номинал от 835,5 млн. евро и облигации, деноминирани в долари, с номинал от 513 млн. долара. При сделката през септември бяха издадени облигации, деноминирани в долари, с номинал от 759 млн. долара.

Същинският резултат от тези две сделки беше:

- делът на дълга с фиксирани лихвени проценти се увеличи от 29,5% на 37,2%.
- деноминираният в долари дълг намали дела си от 66,3% на 54%; дългът, деноминиран в евро, увеличи дела си от 17,4% на 30,5%.⁴⁵

Тези два резултата са достатъчно добър аргумент за правителството – в крайна сметка така то редуцира риска пред фиска, който може да произтича от промяна на лихвите и валутните курсове. Обаче в своята публична аргументация правителството заложи на друг аргумент: основната цел на сделката, твърдяха от МФ, е реализиране на непосредствени и дългосрочни спестявания. По-конкретно, правителството обясняваше, че това ще доведе до:

- (1) нетно номинално намаление на дълга от около 8-10% или около 100-125 млн. долара и до
- (2) увеличаване на фискалните резерви с около 100-130 млн. долара (от освободеното обезпечение).

Щом правителството само избра тази спорна аргументация, това естествено налага някои уточнения:

1) Очевидно е, че при замяната на книжа, чиято пазарна цена е 90 % от номинала, срещу книжа с пазарна (очаквана) цена, която е равна на номинала, общият номинален размер на дълга намалява. Това са именно тези 100-125 млн. долара “съкращаване” на дълга. Това обаче има значение единствено за статистиката и производните от нея дългови индикатори. Иначе, пазарът би показал, че оценява еднакво разменяните емисии, именно поради което е възможна самата размяна. В този смисъл показател като “номинален дълг / БВП” не показва тежестта на

⁴⁵ Вж. БНБ, Годишен отчет 2002.

плащането за дължника. Затова трябва да се сравняват очакваните парични потоци при двата варианта.

2) Всички сметки на МФ са основани на три основни очаквания – покачване на лихвите на международните пазари (ЛИБОР в нашия случай) до над 6%, значителен растеж на икономиката в България в следващите 14 години (над 4% всяка година) и слабо евро. Колкото повече състоянието на пазарите се различава от прогнозите на МФ, толкова по-малки са положителните страни на замяната. Две години и половина след първата замяна нито допускането за лихвите, нито това за валутния курс станаха реалност.

“Успехът” на едно активно управление

Стана ясно, че правителството мери количествено този успех с параметри като: съотношение “дълг/БВП”, дял на компонента с фиксирана лихва, по-дълга средна сročност, по-равномерно разпределени плащания. Измерването на успеха се основава на коефициенти и отношения, които просто са различни при различната структура на дълга. Няма съгласие по това какво е най-доброто съотношение (коефициент). Например увеличената дюрация на дълга или пък намаленият доларов компонент едва ли се посрещат еднозначно от всички данъкоплатци.

Не е ясно дали българските данъкоплатци предпочитат да платят до 2015 г. само лихви, а през 2015 цялата главница, вместо всяка година да плащат лихва и главница до 2024 г. Не ни е известно правителството да е оценило ефектите от различните фискални политики за следващите 20 години, предопределяни от подобни сделки, върху различните групи данъкоплатци или върху бизнеса. След като дългът се плаща с парите на данъкоплатците, “успешна сделка” е тази, която отговаря на времевите предпочитания на последните, а не на оценката за бъдещето на кръг финансови анализатори.

Легитимно ли е активното управление на дълга?

За разлика от пасивното управление на дълга, което включва единствено обслужване по предварително зададен план, активното управление прилича на “игра” на финансовите пазари – нещо, което е характерно за управлението на частни фондове. При частните фондове обаче рискът се носят от този, който притежава парите, т.е. всяко решение на инвеститора е очевидно легитимно, защото действието се извършва от този, който ще получи резултата (негативен или печеливш) от самото действие. Тъй като при управлението на публични фондове няма припокриване между този, който решава, и този, който плаща сметката, считаме, че активното управление на публични фондове, както и на публичен дълг, е без легитимност. Въпреки че подобни действия на администрацията не са изрично забранени от Конституцията на България и следователно могат да участват като план в Закона за бюджета например, няма причина да смятаме, че българските граждани са упълномощили правителството да “играе” на финансовите пазари с публичните финанси.

Външният държавен дълг като % от БВП.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Млн. щ.д.	9 397	9 574	9 991	9 454	9 311	8 627	8 331	8 665
% от БВП	95,6	94,4	78,5	73,0	73,9	63,6	53,5	43,1

Бележка: Към месец декември на съответната година (без 2003 г., за която е взет септември). Прогноза за БВП през 2003.

Източник: БНБ, stat.bg и изчисления на ИПИ.

Поуки от реформите от 1990 до 2004 г.

Красен Станчев

Добре дошли в 1989?

През 2005 г. brutният вътрешен продукт (БВП) на страната ще достигне равнището на 1989 г. Някой може да си помисли, че това е край на т.нар. преход. Всъщност обаче става дума за възстановяване на упадъка, регистриран в периода от 1989 до 1997 г. Окончателните данни за 2003 г. тепърва ще се уточняват. БВП за 2002 е на равнището на 83% от 1989 или на глава от населението – равно на 93% от нивото на 1989. Вероятно по последния показател нивото на 89-та ще бъде достигнато през тази година (през 2003 равнището е 98%).

Това възстановяване е плод на усилията на работещите в страната фирми и граждани. Към края на 2004 г. БВП ще нарасне с около 40% над равнището на 1997 г. Определено може да се твърди, че стопанската политика на правителствата на Иван Костов и Симеон Сакскобурготски, ако не друго, то поне не е пречила до степен, която да обезсмисля и премахва тези усилия.

История на БВП: 1990-2002 (в щатски долари процент на промяна)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
БВП на човек	1163	945	1015	1278	1150	1564	1190	1251	1548	1582	1546	1723	1984
БВП на човек по ППС*	5170	4740	4660	4800	5020	5380	5020	5920	6270	6540	7090	7680	8330
Промяна	-9,1	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,9	-9,4	-5,6	4	2,3	5,4	4,1	4,8

*Паритет на покупателната сила.

Източник: БНБ, НСИ, WIIW.

За важността на това стечение на обстоятелствата може да се съди в сравнение с други периоди на “светлото” минало.

Заедно с 2004 ще станат седем последователни години на стопански растеж. (Стандартното разбиране е, че растежът е устойчив, ако обхваща поне три години.) Едно неотдавнашно изследване на Гжегож Колодко⁴⁶ показва, че България не е имала толкова дълъг период на растеж от 1953 г. насам. За сметка на това е имало относително продължителни периоди на икономически спад, например между 1976 и 1985, когато т.нар. чисто материално производство се свива с около 5% годишно. Между другото от носталгичните за много хора у нас 80 години, стопански растеж има само през 1986-1988 г., който – както вече е ясно на читателите – е финансиран с външни заеми.

Въпреки политическите страсти и спорове по повод стопанската политика на последните две правителства, самата тя определено е най-доброто за последните петдесет години.

⁴⁶ Той е два пъти (през 1994-1997 и 2002-2003 г) финансов министър на Полша и носител на наградата Най-добър финансов министър на сп. Юромъни (1996). За справка по повод цитираните изводи виж: Grzegorz W. Kolodko, Globalization and Catching-Up. From Recession to Growth in Transition Economies, In: Domenico Mario Nuti and Milica Uvalic (editors), Post-Communist Transition to a Market Economy. Lessons and Challenges, Ravenna, Longo Editore Ravenna, 2003, p. 26, 25-29.

Носталгията

Ако изобщо има някакъв икономически смисъл в обществената тъга по 80-те години, то той вероятно спрямо периода 1986-1988 г. Тогава се случва следното:

- натрупва се външният дълг на страната;
- оформят се съществени дисбаланси и дефицити, които тежат на икономиката през 90-те;
- оформят се рентниерските групи на разпадащия се комунизъм;
- създават се центровете на доверие, които ще навлизат в бизнеса след промените;
- останалата част от икономиката е замразена в отношенията със СИВ и Съветския Съюз.

В една от първите статии в тази поредица вече писахме за това стечение на обстоятелствата. Тук е мястото да посочим, че тази носталгия беше в основата на грешките, недоразуменията и обществената несправедливост на реформите от началото на 90-те години. Тя мотивира опита за повторно въвеждане на централно планиране сред изборите от 1994 г.

Тази носталгия изцяло противоречи на основните характеристики на модела, наложен след 1997 и по-конкретно на:

- Поддържането на балансиран бюджет с ниски дефицити, на финансовата дисциплина, включително поддържането на прозрачност за приходите и разходите на правителството;
- Ограничения монопол на парично предлагане от страна на правителството, т.е. централната банка;
- Преобладаващо частния характер на производството на благосъстояние и на положеното начало (след 1998 и 1999) на частно предлагане на услуги, преди това смятани за предимно държавна работа;
- Възможностите за намаляване данъчното бреме и съответно увеличаване на разполагаемия доход на фирми и граждани.
- Предвидимостта на деловата среда, либерализирането на търговските и капиталовите потоци и чуждестранните инвестиции.

Между възможно прекрасния в очите на мнозина спомен за 80-те и тези основни начала на сегашната стопанска система не може да има среден път. Друг въпрос е, че, както показва анализа на стопанската политика на последните две правителства, политическите партии в България непрекъснато се опитват да намерят такъв компромис. Тези опити ще продължат. Затова е важно да се знае какво от опита на 90-те не трябва да повтаря.

Какво не трябва да се пренася в бъдещето?

Вредният начин на законодаване

Вече казахме, че в началото на 90-те години основният принцип при осъществяването на институционалните реформи в страната е: никакво или слабо регулиране, когато се използват парите на други хора (например в банките и инвестиционните схеми) или на данъкоплатците изобщо (например при изразходването на бюджета, включително за покриване на загуби на държавни предприятия, квази-субсидии и закупуване на стоки и услуги от правителството) и прекалено регулиране, когато гражданите използват собствени имуществени средства, за да започнат и водят бизнес за своя сметка и риск. Практическото приложение на този негласен принцип прозира в правилата на банковия сектор и инвестиционните дружества; в начина, по който се управляваха и продължават да се управляват държавните предприятия - от една страна, а от друга - в пречките пред навлизането в частния бизнес (лицензионни и разрешителни процедури и други изисквания, смислени и не дотам смислени изисквания).

Правната реформа след периода 1997 г. имаше непосредствената задача да пречисти и излекува тази несправедливост на отминалите опити за реформи. В името на тази декларирана задача, през 1998 г. правителството подписа тригодишно споразумение с МВФ, чиято цел бе “създаването на конкурентно пазарно стопанство, водено от жизнеспособен частен сектор”. Тази стратегия успя в банковия сектор и продължава да дава резултати чрез раздържавяването на предприятия и услуги, макар това да става много бавно. Квази-данъчните тежести за бизнеса обаче, т.е. онова, което може да се определи като разходи за съобразяване законодателството и разходи за работа с правителството, не намаляват.

Незащитените права на кредиторите.

Капитализирането на частния сектор е сравнително лесно в сферата на финансовите и банковите услуги и затруднено от административни бариери в нефинансовия сектор. Учредяването на частни банки започна през 1989 г. и продължи активно около три години. При ниски капиталови изисквания и режим без пречки за навлизане в бизнеса, без доказване на произхода на внесенния капитал и със заемни средства, разрешение на министър-председателя..

Нормативната уредба на процедурите по несъстоятелност е приета през 1994 г., но остава неприменена за губещите държавни предприятия почти четири години. Правата на кредиторите са защитени на хартия, но на практика упражняването им е трудно поради политически и институционални причини. През 1995 г. министърът на промишлеността, упражняващ правата на собственост върху държавните “свещени крави” забрани на предприятията от своя ресор да плащат дълговете си към кредиторите.

Процедурата по принудителното изпълнение, предвидена в ГПК може да отнеме до 19 месеца. Според Световната банка за това в България са необходими 410 дена, докато в страните от Централна и Източна Европа – 344, а в тези от ОИСР – 233.

Дори и да нямаше други причини, за банките от началото на 90-те това е достатъчна мотивация да “разпределят” кредитите според възможностите за неформален контрол и търсят паралелни на формалните схеми за осигуряване изпълнението на договорите и събиране на лошите вземания.

Забавените приватизация и реструктуриране на реалния сектор, липсата на финансова дисциплина и практиката на меки кредити за държавните предприятия (прехвърляща загубите към банковата система), недоразвитата практика за кредитиране и опитите на БНБ да се “справи” с проблема чрез печатане на пари, доведоха до декапитализация на банките и създадоха “система” за прехвърляне на разходите към обществото. .

Един от докладите на ОИСР за България от преди 1997 г. посочва, че “българското правителство използва търговските банки за администрирането на директни субсидии във вид на меки кредити за губещите държавни предприятия”. От друга страна, “с достъпа до меко финансиране, самите управители на (декапитализираните) търговски банки активно разширяват кредитирането, главно на новосъздадени частни фирми, често в контекста на корупция”⁴⁷. Корупцията е основна причина за тази ситуация. Значителен дял от лошите кредити, натрупани към средата на 90-те всъщност бяха съсредоточени в малко на брой големи кредити (всеки над 1,4 млн. долара), отпуснати на частни фирми.

Това присвояване на парите на другите не беше наказано. Но засилването на банковия надзор и приватизацията на банките от международни финансови институции предотврати повторението на такава практика. В същото време от края на 1998 г. са готови проектите (за промени в търговското законодателство и гражданския процесуален кодекс), които подобряват защитата на правата на кредиторите, но засега те не са приети.

⁴⁷ OECD Economic Surveys: Bulgaria, Paris, OECD, 1999, p. 59, 102, 103.

Погрешното обществено съгласие

Описаната по-горе практика представлява изначална субсидия за ограничен брой частни предприятия, осъществена за сметка на спестяванията на други частни предприятия и лица.

Може да се смята, че този опит от средата на 90-те оставя дълготрайно чувство за несправедливост. То прозира в целите и реториката на застъпничеството за интересите на частния сектор през следващите години и в посланията на т.нар национално-отговорен капитал.

Вероятно вследствие на това чувство, в стопанските искания на граждани и фирми господства темата за достъп до преки или косвени субсидии. Доколкото вътрешните възможности за такъв достъп са ограничени от сегашния стопански модел, на дневен ред е достъпа до субсидии от ЕС.

Благодарение на това стечение на обстоятелствата политическата реторика, че правителството се грижи за частния сектор и потребителите, все още създава нереалистични обществени очаквания.

Както казва Бастиа във “Физиология на грабежа”, “рядко се случва мнозина да грабят малцина”. В България съществуваше мълчаливо съгласие да се доведат до банкрут мнозинството от вложителите в банките, а не длъжниците - губещите държавни и привилегировани частни предприятия. Защо се получи така?

Първо, правителствата от преди 1997 са доволни, че могат да отложат ликвидацията на “социално чувствителни” предприятия, като едновременно с това запазваха възможността да назначава политически приятели и роднини в управителните съвети на държавните предприятия.

Второ, работниците не възразяваха да запазят работата си – не толкова заплатата, колкото осигурителните вноски, получавайки възможност да работят по нерегистрирани договори извън формалната си “работа” или в помощните стопанства. Почти всички фермери и преобладаващата част от малки и средни предприятия функционират в помощ на домакинствата. Синдикатите също не възразяват срещу политиката от средата на 90-те: на думи те се бореха и се борят за запазване на работни места, а реално те имаха оправдание за политическа активност, която не могат да подкрепят с влияние в частни предприятия.

Трето, управителите и акционерите на банките бяха доволни от достъпа до богатство и влияние: фирмите близки до този кръг, под формата на доставчици на предприятията от публичния сектор, приватизират печалбите, докато загубите и задълженията биват фактически национализирани.

По-сетнешните публични оплаквания, че правителствата на страната не са субсидирали местната индустрия и не са подкрепили “националния капитал”, меко казано не съответстват на случилото се през периода 1990 – 1997 г.

Проблемът на реформите в България е по-скоро в това, че мнозинството не разбира как държавата е функционирала като опит на всеки да живее за сметка на всички останали, включително по пътя на огромни по размер скрити субсидии и прехвърляне на задължения към бъдещи поколения. Затова и опитите продължават.

Промислената продажбата на защита

Слабостта на правителството при гарантиране на собствеността гражданите и правата на кредиторите, и фактическото му оттегляне от монопола върху принудата в тази област, отвори празнота в реда на изпълнението на договорите. Тази празнота можеше да бъде и бе заета от частни организации.

Както е известно, българското гражданство нарича тези организации и хората работещи в “борци” – нещо като общоприето название за продавачи на защита. Става дума за особен за България отрасъл в икономиката, непознат с подобно присъствие и значение в другите страни в

преход. Това обяснява защо формалната промишленост на застраховането в България през 1996 г. е с оборот около този на Македония, т.е. фактически е четири пъти по-малка. Затова и имената, с които биват наричани предприемачите в отрасъла по продажба на защита не носят негативен оттенък и немалко от тези предприемачи се радват на завиден обществен престиж и собствена субкултура.

Промислената продажба на защита произтича от едно стечение на обстоятелствата, на относително едновременното случване на: споменатото оттегляне на държавата от монопола върху насилието, нарастването на търсенето на услуги по изпълнение на договорите и сравнително евтиното предлагане на въпросната услуга. Последното произтича от успехите в спортове като борба и вдигане на тежести през 70-те и 80-те години.

Някои подробности вече биват забравяни. Най-добрите клубове бяха управлявани от министрите на вътрешните работи и отбраната по времето на комунизма. Спортистите имаха военни и полицейски звания и често бяха евентуални бъдещи служители в тези министерства. През 1990 г. държавните субсидии за спорта бяха прекратени и много атлети станаха без работа. Те бяха под ръка при създаването (обновяването) на приятелства, които да запълнят нишите в принудителното изпълнение на договорите, получили се при оттеглянето на държавните ведомства. Те създадоха фирми, чиято основна сфера на действие беше продажбата на защита и личната сигурност. Много скоро обаче, понятието “защита на личността и собствеността” придоби твърде широк смисъл. Освен охраната на офиси, складове и хора, техните основни услуги (въпреки, че не биват обяснявани точно по този начин) включваха също: “мотивиране” на хора да приемат и/или изпълнят условията по договор, когато някоя от страните по него не е достатъчно убедена или не го спазва; наблюдение на лоялността на приятелските кръгове; убеждаване на хората да станат клиенти в определен бизнес или да следват (не следват) определена линия на стопанско и лично поведение.

За да се повиши търсенето на този вид услуги бе важно да се инжектират известни дози насилие в обществото, да се създаде подкрепяща субкултура и да се поддържат свързани производства като хазарт, проституция и др.под.

Правителствените чиновници, чиято длъжностна характеристика е опазването на обществения ред не просто наблюдават от страни, но и сами пряко или косвено участват в разрастването на промишлеността. Поведението им е такова и спрямо другите отрасли на стопанството (банки; предприятия, паралелни на държавните; участие с авторитета и връзките на службата в пазара на недвижимост, зърно и често пирамидални инвестиционни схеми). За разлика от тези дейности, продажбата на защита генерира и насилие.

Когато положението стана обществено нетърпимо, охранителните услуги бяха регулирани, през април 1994 (Постановление 14 от 25 март 1994 г.) на министъра на вътрешните работи.

Това бе първият опит за въвеждане на някои правила в тази област, но и за канализиране на сътрудничеството и поемане на пазарен дял от фирми и хора на самите държавни пазители на обществения ред. В отговор на тези правила предприемачи от този отрасъл регистрираха застрахователни фирми. Изследване на ИПИ от 1996 г. показва, че 35% от частните фирми в големите градове имат неформален договор за закрила. В този период почти няма частна банка, която да няма член на управителния орган със спортно минало или минало структурите на социалистическото МВР и, както изглежда, само някои банки не прибягват до услугите на такива фирми за гарантиране на изпълнението на договори.

Подобно на случая с банковата сфера, застрахователната промишленост също остава за относително дълъг период нерегламентирана. Това не би било проблем при нормална работа на регистри, органи на реда, правораздаване и формализирана защита на договори и частната собственост. На практика липсата на защита на правата на собственост по чл. 17 от конституцията и другите подразделения на това право, налагат регулирането на дребно и на парче на различни отрасли на икономиката в отговор обикновено на обществено отчаяние и безпомощност.

През април 1998, влиза в сила приетия през 1997 г. закон за застраховането. Дотогава отделни застрахователни компании съчетават автомобилното застраховане с кражбата на автомобили, застраховането на жилищата с обира и т.н.

През март 1999 г. е приета нова Наредба 39 на министъра на вътрешните работи, която въвежда подробен списък на задължителните лицензи за фирмите, продаващи охрана. Основното нововъведение са насрещните проверки на данъчната администрация, целящи финансовата прозрачност на фирмите и управителите, които кандидатстват за получаване на лицензи в охранителния бранш. Основен страничен резултат е изначалното избелване на финансирането на тези фирми.

Към края 2000 г. пазарът на продажба на защита е вече разпределен. До към 2002 предишните “застрахователи” са поети или закупени от големи частни застрахователни компании, включително международни. Онези, които са се занимавали с инжектиране на насилие и свързани с него производства, се преориентират към други стопански отрасли, по-светли или по-тъмни, в страната и в чужбина, според предпочитанията и възможностите.

Уличните разстрели на такива “предприемачи” през 2003 наистина са следствие както на пренаселването, така и на налагането на изпълнението на договори.

Правителството отново седна да мисли как да регламентира охранителната дейност. Поради стари страхове или неразбиране, то остави в списъка на лицензите на застрахователния бизнес. Всъщност проблемът е то да очисти правораздавателните органи от служители, акуширали раждането на продажбата на защита и, ако може, да подчини прокуратурата на изпълнителната власт и преатестира съдиите.

Политическото наследство

Наследството и условията от първите години на прехода създадоха про-корупционна политическа и институционална среда.

Въпреки че до известна степен това е естествено, наследени източници на доверие продължиха да преобладават в новите бизнес отношения и предотвратиха възникването на формални (институционализирани) източници на доверие, които биха облагодетелствали в тяхното търсене на нови възможности.

Всъщност в България създаденото и основаното на правила, регистри и разкриване на информация формално доверие постоянно се натъква на различни препятствия. Тези препятствия се оправдават с държавна грижа за различни групи от населението, на “дребните инвеститори” и потребителите. Сумарният резултат е отлагането и усложняването на институционалните реформи, оскъпяване на бизнеса, непрозрачност на т.нар. публични услуги и до ниско ниво на чуждите инвестиции.

Политическите последствия са следните. Преобладава общото усещане, че реформите не протичаха и не протичат по честен и справедлив начин, защото бяха насочени към облагодетелстване на определени заинтересовани групи.

Мнозинството от хората, които смятат, че загубите им и влошаването на състоянието им се дължи на проведените реформи, очакват държавна помощ като компенсация или се насочват към сивия сектор.

Новопоявилите се политически партии нямаха много възможности да наберат обществена подкрепа освен чрез обещания за такива компенсации. Затова основните политически партии са нито леви, нито десни, а просто популистки

Преди изборите от 2001 и последвалата смяна на правителството всяко клиентелисткото поведение на правителство беше донякъде оправдано за избирателите. Те правеха това с мотива, че “новодошлите” трябва да премахнат “старите мошеници”, които вече достатъчно са “ограбили и оцетили хората”. Поддръжниците на “новодошлите” или поне тези, които са разочаровани от “старите управляващи”, бяха готови да толерират известна липса на прозрачност.

Тези очаквания и оправдания наложи подход към регулиране на икономика, който цели запазване на контрола на държавата и който се състоеше или в отлагане на приложението на изискванията за прозрачност, или в запазване (в някои сектори дори и увеличаване) на високата степен на държавни ограничения. Законодателството остана преднамерено неясно, като така поддържа ниско ниво на отчетност пред обществото. Както и при предишни правителства, така кризата на доверието към сегашното правителство дава възможност за промяна към по-добро.

Какво може да се прави?

През 2005 г. предстоят избори. Много е вероятно рационалните и пазарно-ориентирани политически виждания да претърпят неуспех. Самото очакване на избори, ще бъде причина за повече популизъм и поемане на повече задължения от страна на правителството.

Въпреки това, опитът на изминалите показва, че дългосрочни положителни ефекти за благосъстоянието на гражданството и съответно стопански растеж могат да бъдат постигнати чрез следните реформи.

- Да се намалят данъците и продължат реформите на пенсионното дело и здравеопазването. Без сътресения е възможно въвеждането на “плосък” данък от 10 на сто от корпоративните и личните доходи. Реформите на пенсионното дело и здравеопазването трябва окончателно да тръгнат по пътя на частното предлагане на тези услуги. Пирамидата на вноските може и следва да бъде обърната.
 - Стопанската политика и хармонизирането на законодателството с това на ЕС следва да отчитането на краткосрочните и дългосрочни въздействия от политиката и прилагащото я законодателство и да търсят пазарни алтернативи на проблемите, които се опитват да решават. Необходими са целенасочени действия за намаляването на административните пречки пред бизнеса и конкуренцията
 - Безусловно следва да се запази сегашният стопански модел, основан на валутния съвет, фискалната дисциплина и ниските дефицити.
 - Правителството трябва да се откаже от екстравагантни и скъпи проекти и начинания, финансирани с пари на данъкоплатците, но с неясни положителни ефекти.
-