

Законност и собственост извън Запада: няколко нови идеи за борба с бедността¹

Ернандо де Сото²

Проблемът: Представете си страна, в която никой не може да определи кой какво притежава, адресите не могат да бъдат лесно проверени и издирени, няма как да се накарат хората да плащат задълженията си, ресурсите не могат да се превръщат лесно в пари, собствеността не може да се разделя чрез документи, описването на активите не е стандартизирано и те не могат да бъдат лесно сравнявани, измамниците не могат да бъдат лесно разобличавани и правилата, по които се управлява собствеността, се различават в кварталите или дори на различните улици.

Вие току що попаднахте в живота на развиваща се страна или бивша комунистическа нация. По-точно, вие си представихте живота на 80% от населението ѝ, което се различава толкова силно от западния елит, както чернокожите и белите южноафриканци някога са били сегрегирани заради расова дискриминация.

През последните 10 години, с променлива доза ентузиазъм, Третият свят и нациите от бившия Съветски Съюз – където живеят 5 милиарда от 6-те милиарда души на света – са провеждали макроикономическата политика, която им е била препоръчвана от Запада: те са балансирали бюджетите си, намалили са субсидиите, привличали са чуждестранни инвеститори, премахвали са митата. И все пак - от Аржентина та чак до Русия - днешните капиталисти-реформатори са в позицията да се защитават и им биват преписвани нещастията и несправедливостта, които са все още бич за бедните.

В резултат на това ние започваме да осъзнаваме, че макроикономически реформи не могат да се правят върху “плаващи пясъци”. Капитализмът има нужда от здравите основи на закона, като на първо място е имуществото. Системата от имуществените права е нещо много повече от собственост; това е скелетът, върху когото се гради пазарната икономика във всяка западна нация. Това, което се постига чрез системата от имуществени права, е толкова основополагащо за капитализма, че развитите нации взимат този успех за даденост. И наистина, дори много от експертите по въпросите за имуществото не са наясно с взаимовръзките между системите от имуществени права и създаването на капитал.

И все пак тези връзки съществуват. Без тях сградите и земята не могат да служат за гаранция на кредитите или договорите. Собствеността на бизнеса няма да може да бъде разделяна под формата на акции, които инвеститорите да купуват. Всъщност, без закон за собствеността, самият капитал – инструментът, който позволява на хората да осъществяват сделките и да боравят с активите си – ще е невъзможно да бъде създаден. Инструментите, чрез които се съхранява и се прехвърля стойност – като корпоративните акции, патенти, полици, менителници, облигации – се определят от структурата на правните връзки, с които е създадена системата на собственост. Проблемът е, че 80% от хората в развиващите се и в бившите комунистически нации не притежават юридически права на собственост върху активите си, независимо дали тези активи са домове, бизнес или интелектуални продукти.

¹ Това е превод на глава от книгата под редакцията на Марк Майлс *Пътят към просперитета: подходът на 21-ви век към икономическото развитие*. Публикуваме я с любезното съгласие на издателя - фондация Херитидж.

² Ернандо де Сото е директор на *Института за свобода и демокрация* в Лима и е един от най-изтъкнатите автори и изследователи по темата за сивата икономика и обществените, исторически и икономически аспекти на неформалния сектор (бел. пр.)

Когато законите за собственост работят, капиталовата стойност на активите в развиващите се страни нараства. Например през 1990 г. перуанската телефонна компания (СРТ) беше оценена на борсата в Лима на стойност 53 милиона долара. Но правителството на Перу не можа да продаде компанията на чужди инвеститори, защото те установиха, че документите за собственост върху активите, както и самият закон за собствеността в Перу, са твърде неясни.

Впоследствие, перуанците създадоха група от експерти-юристи, които да легализират правото на собственост чрез документи, които отговорят на стандартните норми и правила в глобалната икономика. Документите бяха подготвени така, че да защитават интересите на различни заинтересувани групи и да създадат сигурност, която впоследствие позволява вземането на кредити и инвестирането. Групата от юристи създаде и действащи правила за разрешаване на конфликти, свързани със собствеността, чрез които да се заобикалят бавните и корумпирани перуански съдилища. Три години по-късно СРТ влезе в света на ликвидния капитал и беше продадена за 2 милиарда долара – 37 пъти по-високо от предишната ѝ пазарна цена. Ето на какво е способна добрата система за собственост.

Предприятията в бедните страни са като перуанската телефонна компания преди да подобри статута си и да получи възможност да емитира акции или облигации, за да разгърне инвестициите или да получи финансиране. По-малко от 20% от хората в Третия свят и бившите съветски страни имат благонадеждни системи на собственост. В резултат на това, по-голямата част от капитала им е подценен така, както дадена фирма бива подценена, когато емитира по-малко ценни книжа отколкото е стойността на нейния доход и активи. Без регистри за собственост и юридически документи техните активи остават финансово и комерсиално невидими: те са мъртъв капитал.

За разлика от това, на Запад всяко парче земя, всяка сграда, всяко съоръжение или инвентар се представя посредством документ за собственост, който е видимият знак на един дълбоко скрит процес, който свързва всички тези активи с останалата икономика. Благодарение на този презентационен процес, активите могат да имат невидим паралелен живот, успореден с материалното им съществуване.

Те могат да бъдат използвани като обезпечение за кредит. Най-важният източник на средства за стартиране на нов бизнес в САЩ е ипотека на къщата на предприемача. Тези активи могат да бъдат свързващо звено с кредитната история на собственика и да осигурят надежден адрес за събиране на задължения и данъци, биват основа за създаването на благонадеждни и универсални публични ютилити услуги, както и основа за създаването на ценни книжа (като облигации, обезпечени с ипотеки), които могат да бъдат впоследствие оценявани чрез техники на дисконтиране и продавани на вторичните пазари. Чрез този процес Западът вдъхва живот на активите и ги кара да създават капитал.

Защо не се правят повече реформи извън Запада? Една от причините е, че програмите за конвенционална макроикономическа реформа не взимат предвид бедните, защото се предполага, че те нямат богатство, на базата на което да градят повече.

Това е голяма грешка. Аз и моят екип от изследователи наскоро направихме няколко проучвания за сивата икономика в Третия свят. Стигнахме до заключението, че бедните всъщност не са толкова бедни. В Египет активите на бедните в недвижими имоти възлизат на 241 милиарда долара – 30 пъти повече от стойността на акциите на борсата в Кайро и 55 пъти повече от сумата на всички чуждестранни инвестиции в страната през последните 150 години, включително *Суецкия канал* и язовира *Асван*. В Мексико стойността е 315 милиарда долара – 7 пъти повече от стойността на *PEMEX*, националния петролен монополист.

Проблемът е, че повечето хора извън Запада държат средствата си в погрешни активи: къщи, построени върху земя, чиито права на собственост не са добре изяснени, бизнес с неясни задължения, индустрии, които са локализирани на места, където не могат да бъдат видени от финансисти и инвеститори. Тъй като правата на собственост не са достатъчно добре документирани, тези активи не могат да бъдат превърнати лесно в капитал, не могат да бъдат търгувани извън тесните местни кръгове, където хората се познават и си имат доверие, не могат да служат за обезпечение на заем и не могат да бъдат използвани като дял от инвестиция.

За някои това може да изглежда трудно да се повярва. Преди всичко - как така парче хартия, което е формален израз на собственост, може да създаде стойност? Едно от най-големите предизвикателства пред човешката мисъл е да разберем и повярваме в онези неща, които знаем, че съществуват, но не можем да видим.

Юридическата собственост се възприема лесно от ума

Не всичко, което е реално и полезно, е материално и видимо. Времето - например - е реално, но то може да бъде управлявано само тогава, когато се представя с помощта на часовник или календар. През цялата история хората са измисляли различни системи за представяне – писане, музикално нотирание, двойно счетоводно записване – за да възприемат с ума си това, което човешките ръце никога не могат да докоснат. В същото време големите мислители на капитализма, създателите на интегрирани системи от имуществени права и акционерен капитал, са били в състояние да разкрият и извлекат капитал от неща, които за другите са били нещо ненужно чрез измисляне на нови начини за представителство, чрез системи за собственост, невидимият потенциал е заключен в активите, които акумулираме.

Това, което отличава добрата юридическа система на собственост е, че тя е “лесно-смилаема от ума”. Тя добива и организира знанието за отчетени активи във вид, който можем да контролираме. Тя събира, интегрира и координира не само данни за активите и техния потенциал, но и идеи за тях. Накратко, капиталът е резултат от способността на Запада да използва системи на собственост, които да представляват техните ресурси във виртуален контекст. Само с такава система могат да се срещат умовете, за да идентифицират и осъзнаят значението на активите за човечеството.

Революционният принос на интегрираната система на собственост се състои в това, че тя решава основен проблем на когнитивното познание. Нашите пет сетива не са достатъчни, за да обработим комплектността на един по-голям пазар, какво остава за глобалния. Ние имаме нужда от икономически факти за нас и за нашите ресурси, които да носят такава съдържание, което нашите умове могат лесно да възприемат.

Една добра система на собственост прави точно това. Тя придава на активите форма, която ни позволява да сравняваме техните прилики, разлики и възможни връзки с други активи. Тя ги отчита и фиксира в даден вид, докато те продължават съществуването си във времето и пространството. Като допълнение - тя позволява активите да се доразвиват бързо, като ги представя в умовете ни по начин, по който ние лесно можем да ги съчетаваме, разделяме и мобилизираме, за да получим по-висока добавена стойност. Тази способност на собствеността - да представя аспектите на активите във вид, който ни позволява да ги комбинираме и така да ги правим дори по-полезни – е базата за икономически растеж, тъй като растежът значи получаване на високо ценени продукти от по-ниско ценни.

Аз не вярвам, че липсата на този процес в по-бедните региони на света – където живее пет шестима от човечеството на света – е резултат от конспирация на западни монополисти. По-скоро от Запада приемат този механизъм за абсолютна даденост и са загубили усета си за неговото съществуване. Механизмът на собственост е грандиозен и все пак дори американците, европейците и японците – които дължат

цялото си богатство на способността си да го използват – са слепи за неговото поразително съществуване.

И все пак именно тази система е дала на Запада важно средство по пътя на развитието. В момента, в който западниците успяха да се фокусират върху правото на собственост върху къща, а не върху самата къща, те постигнаха голям напредък спрямо останалото човечество. С юридически права, дялове и закони за собствеността, хората изведнъж можеха да гледат извън активите - от такива каквито са (къщи, които се използват за подслон) към мисълта какви могат да бъдат (като гаранция за кредит, за да се започне или да се разшири бизнес). Чрез широкоразпространени, интегрирани системи на собственост, западните нации неумишлено създадоха стълбица, която позволява на техните граждани да се изкачат от мизерното мазе на материалния свят към царството, където се създава капиталът.

Това може да звучи и твърде лесно, и твърде сложно, но помислете дали е възможно активите да бъдат използвани продуктивно, ако не принадлежат на нещо или на някого. Къде потвърждаваме съществуването на тези активи и сделките, които ги трансформират и увеличават тяхната производителност, ако не в контекста на формална система на собственост? Къде отразяваме съществените икономически характеристики на активите, ако не в регистрите и във формалните системи? Къде са стандартите на поведение, които управляват използването и трансфера на активи, ако не в рамката на формални системи на собственост? Формалната собственост осигурява процеса, формата и правилата, по които активите се установяват във вид, който ни позволява да ги реализираме като активен капитал.

На Запад тази формална система на собственост започва да превръща активите в капитал, като описва и организира най-полезните им икономически и социално характеристики и запазва тази информация в регистър – на хартиен или компютърен носител – и после се влага в нотариален акт за собственост. Набор от подробни юридически правила управлява целия този процес.

Формалните регистри на собственост и юридическите права представляват нашата споделена концепция за това какво би било икономически смисленото приложение за всеки актив. Те улавят и организират цялата уместна информация, необходима за избистряне в концепция на потенциалната стойност на актива и по този начин ни позволява да я контролираме. Собствеността е царството, където ние идентифицираме и проучваме активи, комбинираме ги и ги свързваме с други активи. Формалната система на собственост е водоелектрическа централа за капитал. Собствеността е мястото, където се ражда капиталът.

Вдъхване на живот на “мъртвия” капитал

Всеки актив, чиито икономически и социални аспекти не са дефинирани във формална система на собственост, е много трудно да се появи на пазара. Как би могло да бъде контролирано огромното количество от активи, които се разменят в модерната пазарна икономика, ако не чрез формален процес на собственост? Без такава система при всяка сделка с актив, например с част от недвижимо имущество, е нужно огромно усилие да се определят само основните характеристики на транзакцията: Продавачът притежава ли недвижимото имущество и има ли право да го прехвърля? Може ли да го залага? Новият собственик ще бъде ли приет от тези, които налагат правата на собственост? Какви са ефективните начини да се изключват други претенденти върху собствеността?

В развиващите се страни и бившите комунистически нации на такива въпроси е трудно да се отговори. А за повечето стоки няма място, където тези отговори да са пределно ясни. Ето защо продажбата или отдаването на лизинг на къща може да включва продължителни и досадни процедури на одобрение, включително и от

всички съседни. Това често е единственият начин, по който да се потвърди, че собственикът всъщност притежава къщата и че никой друг не предявява искане към нея. Това е и причината по-голямата част от размяната с активи извън Запада да се ограничава в местни кръгове от търговски партньори.

Както става ясно сега, основният проблем на развиващите се страни и бившите комунистически нации не е липсата на предприемачество: според проучвания, направени от *Института за свобода и демокрация* в Перу, бедните държави от развиващия се свят са акумулирали близо 10 трилиона долара под формата на недвижима собственост през последните 40 години. Това, което липсва на бедните, е лесен достъп до механизми на собственост, които могат легално да дефинират икономическия потенциал на техните активи, така че те да могат да ги ползват, да произвеждат, осигуряват или гарантират по-голяма стойност на разрастващия се пазар.

Още преди векове наред учените са дали следното тълкувание на думата “капитал” – произлиза от латинска дума, значеща “глава”, защото в главата са средствата, с които създаваме капитал. А причината, поради която капиталът винаги е бил забулен от мистерии, е че той (както и енергията) не може да бъде открит и се управлява само чрез ума. Капиталът не би бил откриваем, ако системата на собственост не описва неговите икономически характеристики черно на бяло и не ги специфицира за определено място и собственик.

Собствеността тогава не е просто хартия, но и средство, което улавя и съхранява по-голямата част от това, което е необходимо, за да съществува пазарна икономика. Той е средство да се контролира заобикалящата ни среда, за да се създава просперитет. Умението на собствеността да разкрива сред активите, които акумулираме, латентния капитал, е родено от най-добрата интелектуална традиция за контролиране на обкръжаващата ни среда, за да можем да просперираме. В продължение на хиляди години най-умните хора са ни казвали, че животът има различни нива на реалност, много от които са невидими и че само с помощта на презентационни техники можем да ги оценим. Както е казала Маргарет Боден³:

Едни от най-важните човешки изобретения са новите презентационни системи. Те включват азбуката, арабските числа (като не забравяме нулата), химическите формули, петолинието, музикалните ноти, използвани от музикантите. Компютърните езици за програмиране са сред най-новите примери.

Презентационните системи като математиката и интегрираната собственост ни помагат да манипулираме и подреждаме сложния свят по начин, който всички ние да разбираме и който ни позволява да комуникираме и предаваме неща, които в противен случай не бихме могли да направим. Те са това, което философът Даниел Денет⁴ нарича “изкуствено продължение на мозъка”. Чрез формите на представителство ние успяваме да преформулираме ключови аспекти на света така, че да променим начина, по който мислим за него.

Философът Джон Сърл⁵ отбелязва, че по силата на консенсус между хората ние можем да създадем “нов статус на някой феномен, където статусът има само поддържаща функция, която не би била осъществима само с физическите черти на въпросния феномен”. Това ми изглежда много близо до това, което прави юридическата собственост: тя приписва на активи, по силата на социалния договор и

³ Маргарет Боден 1992, *The Creative Mind*, p. 94 (Маргарет Боден е професор по когнитивни науки в университета Съсекс – бел. пр.)

⁴ Даниел Денет 1991, *The Oxford Companion to the Mind*, с Ричард Л. Грегъри (Даниел С. Денет е директор на Центъра на когнитивни науки в университета Тъфтс в САЩ – бел. пр.)

⁵ Джон Сърл 1995, *The Construction of Social Reality* (Джон Сърл е философ, преподавател в Калифорнийския университет в Бъркли и работи по проблемите на съзнанието – бел. пр.)

в концептуален смисъл статус, който им позволява да изпълняват функции по създаването на капитал.

Ето защо формалната система на собственост е нещо повече от система за регистриране, установяване на права и организиране на активи: тя е инструмент на мисълта, представя активите по такъв начин, че умовете на хората могат да работят върху тях, за да генерират допълнително стойност. Ето защо формалната собственост трябва да бъде универсално достъпна: всички да се включат в социален договор, с който да си сътрудничат, за да вдигнат производителността в обществото.

Как могат модерни системи на собственост да бъдат установени и в западни страни?

Както се и случва, повечето споразумения, които доминират собствеността и осъществяването на сделки с активи в западни държави, са установени извън формалната юридическа система. Неформалните споразумения за собственост са разпръснати сред дузини, понякога и стотици общности; правата и друга сходна информация е известна само на вътрешни хора и съседи. За да се модернизира всяка една от тези икономики, всички отделни, разпокъсани договорености за собственост, които характеризират Третия свят и бившите комунистически страни, трябва да бъдат вградени в единна система, от която да произтичат генералните принципи на законите. Накратко - безбройните обществени договори "някъде там" трябва да се интегрират в един достатъчно изчерпателен обществен договор.

Как може да бъде постигнато това? Как могат правителствата да разберат какви са споразуменията за собственост извън легалната рамка?

Точно това беше въпросът, който ми беше зададен от пет министри от индонезийския кабинет. Аз бях в Индонезия, за да уреждам въпроси, свързани с превода на предишната ми книга и те се възползваха от възможността да ме поканят на разговор за това как те биха могли да разберат кой какво притежава сред 90% от индонезийците, които живеят в сивия сектор.

Опасявайки се, че ще загубя аудиторията си, ако се впусна в подробно техническо обяснение за това как можем да построим мост между сивия и легалния сектор, аз измислих нов начин – индонезийски начин – да отговоря на въпроса. По време на пътуването ми относно книгата аз си бях взел няколко дни отпуск да посетя Бали, едно от най-красивите места на земята. И докато се шляех сред оризовите полета, нямах никаква представа къде са границите на собственост. Но кучетата знаеха. Всеки път, когато преминавах от една ферма в друга, различно куче започваше да лае. Онези индонезийски кучета може да са били невежи по отношение на формалните закони, но бяха информирани за това кои активи се контролират от техните господари.

Аз казах на министрите, че индонезийските кучета притежават основната информация, от която имат нужда, за да установят формална система на собственост. Пътувайки по улиците в градовете и селата и слушайки лаей на кучетата, те постепенно могат да достигнат до заключения, благодарение на разпръснатите из страната неформални механизми на презентация и да подготвят действащ обществен договор. "Ах", отговори единия от министрите, "Jukum Adat (законът на хората)!"

Откриването на "закона на хората" означава проследяване как западните нации създават техните формални системи на собственост. Всяко правителство, което гледа сериозно на въпроса за преформулиране на действащите неформални споразумения в един национален формален обществен договор за собствеността, трябва да се вслушва в лаещите кучета. За да интегрира всички форми на собственост в една единна система, правителствата трябва да разберат как и защо местните споразумения работят и колко силни са те в действителност. Това може да звучи противоречиво и дори подмолно на западните читатели, които са свикнали да вярват,

че има само един закон, на който да се подчиняваш, но моят опит, посещавайки и работейки в дузина развиващи се страни, ми показва съвсем ясно, че формалните и неформалните закони съществуват заедно във всички тях.

През последните 15 години това, което сме се научили да правим в *Института за свобода и демокрация* – не само в Южна Америка, но и в Близкия Изток, Азия, Карибите и Северна Америка - е да идентифицираме писаните и неписаните неформални норми и техните презентационни форми; да ги отграничим от обкръжението им и на базата на общи знаменатели, които намерим, да ги обединим в един професионално изготвен кодекс, който е приемлив за всички. Този процес на движение на нормите и презентационните форми от неформален и местен контекст към формален и универсален контекст наричаме “възход на презентационните форми”.

Във всяка страна, където работим, ние сме идентифицирали основните отличителни черти на неформалните норми, които изграждат неформалните системи и ги сравняваме с официалния закон – и по специално “елитния закон”, защото той очевидно е отхвърлен от или не е приложим за по-голямата част от нацията. Чрез процеса на консултации с неформални и формални лидери, ние съчетаваме добрите части на неформални местни закони с приемливи части от елитния закон, така че да създадем унифициран формален кодекс, който е приложим на цялата територия. Стъпките, нужни за осъществяване на този възход на презентационните форми, са показани подробно в приложение 1 и 2, които образно представят процеса на формализиране на недвижимата собственост и бизнеса от неформалния сектор.

Причината, поради която приемаме неформалния закон сериозно, е че той е стабилен и има значение за тези, които работят извън легалната система. Проблемът с неформалния закон е, че неговото приложение се ограничава до малки, разпръснати неформални единици и следователно икономическите агенти разполагат с много малък пазар за действие и разделение на труда. Никъде, където сме били, не сме се натъквали на работещи хора, които да се противопоставят на легалния сектор, при условие, че законът, който им е предложен, не е основан на техните обичаи и нрави, обяснен е на техния език и не води до големи транзакционни разходи, които да не могат да си позволят.

Ние се научихме как да откриваме неформални споразумения и как да ги интегрираме в единна легална система, като проследихме как през вековете западните нации и Япония направиха прехода от разпръснати, неформални споразумения към интегрирана система от права на собственост, на базата на която бяха приети закони. Този исторически опит е част от знанията, които натрупахме за този процес на преход. По-голямата част от знанието си, обаче, получихме чрез емпирични изследвания в развиващите се страни. На място, ние си прокарахме пътя през неформалните светове и най-накрая научихме как да се сдобиваме с тези обществени договори, които са в основата на правата на собственост.

Търсенето на такива споразумения няма нищо общо с търсенето на доказателства за собственост във формалната юридическа рамка, където можеш да разчиташ на система от регистри, които през годините са оставили следа на хартия, - “верига на правата”, които ти позволяват да търсиш произхода им. В развиващите се нации, веригата на правата е, в най-добрия случай, скрита от погледа на външния човек. Неформалният сектор няма, освен всичко останало, централизиран регистър и бюрократични правила за отчитане, които да са в центъра на формалното общество. Това, което имат хората в неформалния сектор, е силно и ясно разбирателство помежду си и до най-малката подробност за правилата, които определят кой какво притежава. Дори и кучетата се подчиняват на тях.

Като последица от това единственият начин да намериш неформален обществен договор за собственост на дадено място е да се свържеш с хората, които живеят и

работят в близост до него. Ако собствеността е като дърво, формалната система на собственост е диахронична в смисъл, че ти позволява да проследиш във времето произхода на всяко листо, от клона до ствола и накрая до корените. Подходът към неформалната собственост трябва да бъде синхронен: единственият начин, по който външен човек може да определи кои права принадлежат на кого, е чрез разрязване на дървото на прави ъгли до ствола, така че да се определят връзките на клона и листото с техните съседи.

За да получиш непротиворечаща си информация е необходимо да правиш теренни проучвания на място: да отидеш направо в местата, където собствеността не е официално регистрирана (или е погрешно регистрирана) и да влезеш във връзка с техните юридически и неформални власти, за да разбереш споразуменията за собственост. Това не е толкова трудно, колкото звучи. Въпреки че устните традиции могат да доминират в селските региони на някои страни, повечето хора в неформалния градски сектор в развиващите се страни са намерили начини да представят собствеността си в писмена форма според правилата, които те следват и които и правителството е принудено да приеме в някаква степен.

В Хаити, например, никой не вярваше, че ще намерим документи, които формализират правата на собственост. Хаити е една от най-бедните страни и 55% от населението ѝ е неграмотно. Въпреки това, след обширни проучвания в градските региони в Хаити, ние не открихме и едно незаконно парче земя, сграда или постройка, чиито собственик да няма поне един документ, удостоверяващ неговото право – дори правата за незаконно заселване. Навсякъде, където сме били по света, най-бедните хора, които живеят по ръба на закона, са имали някакъв физически носител, доказващ и удостоверяващ техните претенции върху собствеността. Именно на базата на техните неформални доказателствени форми, както и на регистрите и интервютата, ние можем да формулираме концепцията за обществения договор, който заздравява собствеността.

Веднъж да сложим ръка върху неформалните форми на презентация и вече може да се каже, че сме намерили нишката, която води до обществения договор, на който ние можем да изградим действащи правила. Репрезентационните форми са резултат от консенсус сред група хора, които определя кой какво притежава и какво може да прави с имуществото си.

Да се четат формите на презентации и да се извлича съдържанието от тях не изисква диплома по археология. Те не съдържат мистериозни кодове, които да бъдат дешифрирани. Хора, които имат много ясни, бизнес-насочени намерения, са писали тези документи, за да бъде пределно ясно на всички заинтересувани страни какви права могат да предявяват върху активите, които управляват. Те искат да предадат легитимност на правата си и са готови да предоставят колкото се може повече доказателства за това. Техните форми на презентация нямат нищо, което да се крие; те са замислени да бъдат разпознавани като документи, каквито са. Това за съжаление не е винаги толкова очевидно, защото когато се занимаваме с бедни, имаме навика да объркваме липсата на централизиран регистър с невежество.

Когато се сдобиваме с документално доказателство за презентациите, ние можем да ги “раздробим” до съставните им части, за да идентифицираме принципите и правилата, които съставят обществения договор и да ги запазим. Щом веднъж го направим, ние ще имаме всички необходими части на неформалния закон. Следващата ни стъпка е да ги кодираме – да ги организираме в трайни формални процедури, така че да могат да бъдат проучвани и сравнявани със съществуващия формален закон. Закодирането на разпокъсани системи също не е проблем. Всъщност не е много по-различно от правителствените процедури за създаване на текстове на закони и хармонизирането им в страните (например единния американски търговски

закон) или между страните на едно международно равнище (както много международни задължителни закони и правила от ЕС или СТО).

Чрез сравняването на неформалния с формалния ред управляващите могат сами да видят как правилата следва да бъдат адаптирани, за да си пасват взаимно и да се създаде легална рамка за собственост – обща основа на закон за всички граждани – която да бъде наистина легитимна и действаща, защото описва както юридическата, така и неформалната действителност. Това е, като цяло, как бива създаван западния закон: чрез постепенно отхвърляне на това, което е безполезно и прилагане и възприемане на това, което е вече проработило.

Да дадем на правителствата инструментите на реформата

В края на нашата работа, ние представяме на правителството-домакин програма за реформа на съществуващите институции стъпка по стъпка, която ще позволи да се обединят под един законен ред всички икономически активи и дейности в страната. Това изисква да се заменят неефективните законови и административни практики с правила и процедури, които правят активите по-лесно интегрирани, като се съчетават собствениците с активите, активите с адресите, собствеността с юридическата отговорност, ангажимента с действието и по този начин цялата информация и история за активите е лесно достъпна. Целта е да се създаде формална система на собственост, която превръща анонимната и разпръснатата маса от собственици във взаимосвързана система на индивидуално идентифицируеми и отговорни предприемачи, които създават капитал.

Това включва оформянето на програмата за реформа в обширна визия и мисия, заедно с политическите изказвания и публичните инструменти, които позволяват на политиките да мотивират техните избиратели към реформа. Такава програма предава посланието на всяка избирателен район:

- Бедните трябва да бъдат убедени, че ще просперират повече в легалната сфера, а не извън нея;
- Частният бизнес и банките трябва да разберат, че интегрирането на неформалната икономика означава по-големи пазари за стоки и услуги;
- Политиките трябва да бъдат убедени, че основата за събиране на данъци от страна на правителството ще се разшири и ще се съберат повече приходи, като се намали разчитането на чуждестранна помощ;
- Цялата нация трябва да види, че включването на сектора ще намали макроикономическите недостатъци и ще се ограничи разпространението на черния пазар, престъпността, мафията и наркотиците.

Всичко това може да звучи по-скоро като антропологично приключение, вместо като основа за юридическа реформа и икономическо развитие, защото знанието за бедните е монополизирано от академици, журналисти и активисти. Тези хора са водени повече от състрадание или интелектуално любопитство, вместо от това, което е необходимо, за да се създаде устойчива законодателна рамка за икономически реформи.

Ако всички ние настояваме за реформа, не само в името на идеологията, западните ценности или програмите на мултинационалните компании и на международните финансови институции, вземайки предвид интересите на бедните, преходът към пазарна икономика, независимо от вида ѝ – “трета форма”, “социална пазарна икономика” или просто “капитализъм” – ще стане това, което винаги е трябвало да бъде: истински хуманитарна причина и важно допълнение към войната срещу бедността.

Приложение 1

От мъртъв капитал до жив капитал

Проформа

А. Осведоменост

Да се увеличи осведомеността на хората за:

- A.1 Закона за собственост при капитализма.
- A.2 Състоянието на бедните при капитализма.
- A.3 Ролята на лидерските умения за всяка страна.

Б. Диагноза и ситуационен анализ

Б.1 Идентифицирай, локализирай и класифицирай неформалните активи (мъртвия капитал).

- Създай местни трудови места, за да влезеш в неформалния сектор.
- Локализирай икономическите сектори и географските местности, където са най-разпространени нелегалните дейности.
- Идентифицирай начините, по които правата на собственост се държат и се упражняват от различни неформални образувания и местности.
- Определи причините за акумулиране на нелегални активи, така че да се създадат работни версии.

Б.2 Оцени реалната и потенциалната стойност на нелегалните активи (мъртвия капитал).

- Създай подходящи методологии, за да се оцени стойността на тези активи, като използваш наличната информация и данни, събрани при теренни проучвания.
- Формализирай критерии, по които да събираш и обработваш информацията и да изготвяш резултатите.
- Установи значението на стойността на нелегалните активи.

Б.3 Анализирай взаимодействието на сивия сектор с останалата икономика.

- Изследвай уместните връзки между правителството и нелегалните активи.
- Изследвай уместните връзки между легалния бизнес и активите в сивия сектор.
- Идентифицирай процесите, при които правителството вече се е справило успешно с активите от сивия сектор.

Б.4 Идентифицирай неформалните правила, които управляват собствеността в сивия сектор.

- Установи и дешифрирай неформалните правила, които определят начина, по който правата на собственост се държат и упражняват от различни неформални обществени групи в страната.
- Идентифицирай местата, където неформалните правила и обичаи противоречат или не съвпадат със закона.

Б.5 Идентифицирай принципните институционални пречки пред превръщането на активите от сивия сектор в по-продуктивна законна собственост и определи разходите за сивия сектор на държавата, които включват:

- *Разходите на сивия сектор.*
- *Разходите на легалния сектор.*
- *Разходите на правителството.*

В. Дизайн на реформата

Създай подробна програма за реформите, която да съдържа алтернативни предложения за легализиране на активите в градския сектор на национално ниво, като включиш следните точки:

В.1 Увери се, че на най-високо политическо ниво се носи отговорността за капитализацията на бедните.

В.2 Сложи на чело агенции, които позволяват бърза промяна.

- *Идентифицирай и свържи с процеса на капитализация различните институции, които в момента управляват правата на собственост или посягат на възможността да се създава допълнителна стойност.*
- *Създай, издействай си разрешение и сложи на чело агенции, които биха позволявали бързи промени в различните процеси, необходими за капитализацията. Ако е възможно, нека една единствена организация се занимава с дейността по превръщане на активите в капитал и да децентрализираш офисите, които да предоставят услугата по цялата страна.*
- *Увери се, че процесът на капитализация включва едновременно политически приоритети на правителството и рефлектира консенсус в обществото, което ще направи процесът по-лесно осъществим.*

В.3 Премахни административните и юридически подводни камъни.

- *Измери разходите по капитализиране на активите, като включиш необходимостта от разрешителни на всички нива на управление, сумата за тези разрешителни, броя на формулярите и другите необходими документи, условията, които не могат да се покрият на практика и всички други транзакционни разходи, включително загубеното време; премахни административните и законовите пречки, като идентифицираш и промениш институциите, правилата и практиките, които създават ненужна бюрокрация.*

В.4 Осигури консенсус между легалния и сивия сектор.

- *Определи местата, където неформалните правила съвпадат със закона, така че правният статут да може да се установява с приемливи неформални доказателства за собственост, които се поддържат и от групите в сивия сектор.*
- *Увери се, че законовите норми, които узаконяват собственост от сивия сектор, го правят не за сметка на нивото на сигурност, което съществуващият сега законов ред изисква по отношение на регистрацията и контрола на активите, за да станат те част от легалния сектор.*

В.5 Създай правила и процедури, които правят разходите за легално притежание на активите по-малки от разходите за нелегално притежание.

- Създай правила, чрез които едни закони и процедури да са валидни за цялата собственост в страната.
- Разшири дефиницията за доказателство за собственост, което да приляга на новия процес и консолидирай в един пакет правилата и процедурите, които могат да се управляват административно, по които ще се ръководи процеса на капитализация.
- Консолидирай в един закон нормите, които в момента са разделени, но са свързани.
- Създай институции и процедури, които позволяват икономии от мащаба за всички дейности, от които се състои процеса на капитализация.
- Създай подходяща и евтина алтернатива на заселничеството на чуждо имущество и другите форми на незаконно придобиване на собственост.
- Консолидирай легалния процес и зачитането на закона чрез установяване на стимули, чрез които се стимулира законното прехвърляне на имоти и се обезкуражава незаконното.
- Създай и приложи на практика административни и частни процеси, които да заместят съдебните процедури, където е възможно, за да се стимулира разрешаването на споровете в рамките на закона.

В.6 Създай механизми, които ще намалят рисковете, свързани с частните инвестиции, включително и правдоподобността на правата на собственост и неплащането за публични услуги.

Г. Изпълнение

Г.1 Направи и прокарай стратегия, процедури, подготви персонал, офиси, наръчници, които ще помагат на правителствата да осъзнаят и осмислят индивидуалните права на собственост в сивия сектор.

- Създай механизми, с които ще осигуриш масовото присъствие на членове от организации в сивия сектор с цел намаляване на разходите за капитализация.
- Провеждай обучителни курсове, с които да се създадат различни групи специалисти по капитализирането в зависимост от вида и характера на нелегалния въпрос, с който ще се занимават.
- Направи наръчници, които да обясняват на лидерите и хората от сивия сектор начините, по които те могат да участват в избора и събирането на доказателства за собственост.
- Подготви различните групи от сивия сектор за капитализацията
 - i) Идентифицирай и подготви местни водачи сред всяка група.
 - ii) Направи местна промоционална кампания във всяка група.
 - iii) Обучавай всяка група за необходимите доказателства за собственост.
 - iv) Научи местните лидери да отчитат собствеността чрез регистрационни форми.
 - v) Намери и обучи частни оценители, които да удостоверят информацията, събрана от обществената група.

Събери и преработвай информация за материални активи:

- i) Създай карти, които да показват границите на собствеността (където е необходимо създай електронни карти, които да съхраняват информацията за границите).
- ii) Провери картите, като наложиш парцелите по картата с реалните граници.
- iii) Вкарай тези карти в компютърна система.

Събери и преработи информация за собствеността:

- i) Събери информация за собствеността и я запиши в регистрационни форми.
- ii) Провери дали правата на собственост са валидни при новия закон.
- iii) Вкарай тези карти в компютърна система.
- iv) Регистрирай официално правата на собственост.
- v) Раздай сертификатите за собственост на официално мероприятие.

Г.2 Създай комуникационни стратегии, като използваш подходящи средства, за да стимулираш участието на сивия сектор, подкрепата от бизнеса и правителството и запознаването на тези, които имат интерес за запазване на статуквото.

- Проведи кампания за всяка една вид общност в сивия сектор, за да насърчиш участието ѝ в процеса.
- Създай механизми, които показват на бенефициентите от процеса на капитализация, че техните активи са защитени от същата институционална рамка, която защитава интересите на частните инвеститори, както местни, така и чуждестранни. Това ще даде на собствениците причина да зачитат договорите, които се управляват от формалния законен ред.
- Направи отделна кампания за всяка легална общност, която може да се почувства уязвима.
- Създай начини, по които ще покажеш на легалния сектор ползите от капитализацията, като подчертаваш намалението на рисковете и в същото време достатъчно ясно покажеш, че капитализацията няма да повлияе на съществуващите права на собственост, нито ще прави компромис с правата на трети страни.
- Проведи кампания за професионалисти с изявени интереси в дефиниране на собствеността, обясняване на тяхната бъдеща роля и увеличаваща се необходимост с разрастване на легалния сектор след капитализацията.

Г.3 Реорганизирай регистъра и отчетния процес по такъв начин, че да могат да се описват всички икономически полезни характеристики на даден актив и ги интегрирай в единна компютърна система.

- Структурирай организацията на регистъра и вътрешните работни потоци, опрости регистрационния процес, създай спецификации за автоматична информация, създай система за контрол на качеството, избери и обучи персонал и създай процедури, с които да се увериш, че регистъра може да понесе мащабна национална програма за капитализация.
- Създай системи GIS за осигуряване на възможност за пространствен аналитичен образ.

- Създай механизми на контрол, с които да се гарантира, че услугите на записване и регистрация са достатъчно ефикасни и икономични и че потребителите няма да имат мотивация да се върнат обратно в сивия брани.

- Опиши характеристиките на незаконната собственост в обичайни, компютърни регистрационни форми, където те могат да бъдат разграничавани, документирани и подреждани в едно единно компютърно пространство.

- Раздели информацията, която традиционно се представя чрез различни документи, в категории, които лесно могат да бъдат включени в компютърен софтуер и систематизирани за лесен достъп, след като са били легитимно одобрено процедурите по събиране на информация.

- Подпомагай актуализирането на компютризирана информация за собствеността, като се изграждат центрове за данни, близо до бенефициентите. Целта е да се намалят транспортните и транзакционните разходи, произтичащи от регистрирането на собствеността и легитимирането на бизнеса, както и от запазването на легалния статус на активите.

Д. Създаване на капитал и добро управление

Д.1 Координирай общите действия за формализацията на имуществото и бизнеса.

Д.2 Създай закон за подпомагане на процеса на капитализация чрез: съпостави теглото на документите за собственост срещу кредит, емитиране на акции, за да получиш допълнително капитал, оцени механизмите за намаляване на риска като застраховка, институцията ограничена отговорност, процедури за влизане в сила на договори, оценка на дейността на предприемачите.

Д.3 Идентифицирай и намали новите пречки, които са се появили пред бедните. Това включва подготовката на механизми, чрез които да не се допускат допълнителните пречки във връзка с координирането с други правителствени агенции.

Д.4 Намали разходите и увеличи ползите от навлизането във формалния сектор за постоянно.

Д.5 Осигури законен достъп до активи, чрез създаване на алтернативи на заселването, незаконното разделение или предприятията в сивата икономика.

Д.6 Създай комуникационна стратегия, скроена за всеки един сегмент от обществото.

Д.7 Свържи формализацията със: създаването на капитал; идентификационните системи; националната сигурност; системите за събиране на кредити и данъци; инфраструктура и жилища; застраховане и други информационни услуги.

Д.8 Оцени значението на кредита и инвестициите за хората извън закона чрез проучването на наличието на специфични услуги като: персонално банкиране (разплащателни и спестовни сметки), кредити и ипотечи, емитиране на облигации и акции, сливания и промяна на юридическия статус, лично или бизнес застраховане, фалит и възбрана върху ипотека.

Приложение 2

От мъртъв капитал до жив капитал

A. Осведоменост

Да се увеличи осведомеността на хората за:

A.1 Закона за собственост при капитализма.

A.2 Състоянието на бедните при капитализма.

A.3 Ролята на лидерските умения за всяка страна.

Б. Диагноза и ситуационен анализ

Б.1 Дефинирай и оцени влиянието на сивия бизнес сектор

- Дефинирай сивия бизнес сектор и определи неговата величина.

- Идентифицирай различните видове сив сектор и техния произход.

- Локализирай географските места и сектори, където сивата икономика е най-голяма.

- Проучи връзките между сивия сектор и правителството.

- Проучи връзките между легалния и сивия бизнес.

- Идентифицирай процесите, където правителството вече се е справило успешно със сивия бизнес.

Б.2 Определи разходите, необходими за поддържане на сивия сектор:

Проучи разходите, като определиш степента, до която сивият сектор се нуждае, но не може да:

- създаде бизнес организация, която да определя законово приложими правила и отговорност за партньори и трети страни; разпределяне на риск, асоцииране на капитал чрез дялове, чрез което се обединяват ресурси, необходими за постигане на разнообразни бизнес възможности; определяне на границите на финансовия риск и отговорност
- Намали риска чрез използване на легални инструменти като застраховане, хеджиране и пазари на фючърси.
- Да се разшири, за да постигнат икономии от мащаба, да увеличат продажбите чрез реклама или да се инвестира в капиталови стоки (всяка от които би увеличила риска да бъде забелязана от властите).
- Оцени легалния кредит, който е много по-евтин от кредита в сивия сектор.
- Да се предпази от инфлация и кражба, като не се разчита само на плащане в брой.
- Използва инструменти на размяна като менителници, гаранции, писма за кредитиране и т.н.
- Внася и изнася през законните граници.
- Да оцени стойността на репутацията и нейни други елементи и характеристики.
- Да бъде отговорен за инфраструктурни услуги (електричество, водоснабдяване, канализация, телекомуникации и т.н.)

Б.3 Определи разходите на сивия сектор за страната, обществото и бизнеса.

Определи разходите за поддържане на сив сектор чрез определяне на нивото, до което правителството и обществото не могат:

- *Да увеличават данъчната база и събираемостта на данъци.*
- *Одобряват и увеличават достъпа си до публична или частно-предлагана инфраструктура и услуги (електричество, водоснабдяване, канализация, телекомуникации и т.н.)*
- *Увеличават възможността за формиране на капитал чрез секюритизация на активите.*
- *Подобряват достъпа на информация на бизнес обществеността за инвестиционни решения, маркетинг и т.н.*
- *Увеличават броя на законните работни места (които се радват и на социални придобивки)*
- *Увеличават приходите за социални програми (социално осигуряване, пенсионни фондове, здравеопазване, жилищни фондове и т.н.), които подобряват и разширяват услугите си и допринасят за развитието на капиталовите пазари.*
- *Подобряват достъпа до информация, необходима да се подобрят икономическите и социалните политики.*
- *Запазят трети страни от отговорността, която съпътства сивия сектор, като се гарантират дълговете със собственост.*

Б.4 Определи разходите за формализиране и оставане в бизнеса.

Пресметни разходите за формализиране на различни нива на бизнес чрез установяване на действителни предприятия или анализиране на примери. Това включва определянето на:

- *необходимостта от разрешителни на всички нива на управление*
- *необходимостта за и сумата на плащането за тези разрешителни.*
- *броя на формулярите и другите необходими документи.*
- *изисквания, които практически не могат да бъдат изпълнени.*
- *всички други транзакционни разходи, включително и забавения във времето.*

В. Дизайн на реформата

В.1 Направи институционална реформа, която позволява масирана формализация на бизнеса и осъзнава свързаните с нея ползи.

- *Подготви такъв закон за формализиране на бизнеса, че разходите той да бъде легален да бъдат очевидно по-малко от това да е в сивата икономика, да се предприемат мерки, които осигуряват, че ползите са достъпни и всички правителствени агенции и органи са на мястото си, за да осъществяват и администрират формализацията.*

- *Преструктурирай функциите и процедурите на правителствените агенции така, че да отговарят на нуждите на формализацията чрез: приемане на заявленията по номинална стойност и въвеждане на ex-post контролни механизми; преглеждане на*

всички процедури, за да се елиминират тези, които не са необходими и да се намалят разходите за онези, които са нужни; да се изглади процесът на взимане на решение като се делегира процедурна власт на първата линия, а в същото време се повишава контрола върху изпълнението, предоставя се обратна връзка, за да се ръководи институционалната реформа и бъдещите промени.

- Въведи закони и/или регулации, които позволяват мащабна формализация на бизнеса и ползите от това за правителството и обществото могат да бъдат реализирани

- Създай властови орган, отговорен за управлението на целия процес на формализация.

В.2 Изглади публичната администрация като приложиш успешните местни и международни практики.

- Премахни регулаторните изисквания, които не са директно свързани със създаването на бизнес.

- Премахни изискванията, които водят до ненужна, тежка и скъпа бюрокрация, която действа по инерция, защото създава допълнителни такси и възможности за подкупи.

- Улесни достъпа до административни услуги (избягвай създаването на опашки чрез използването на поща, телефон, факс и т.н.)

- Прехвърли колкото се може повече от административната тежест, която сега се носи от гражданите, на добре смазаната машина за публични услуги.

- Установявай легитимност ex-post.

- Където е необходимо, делегирай отговорност за административна работа и легализация на по-голяма група от служители на по-ниска служба, а не както е сега – изключително малка група от държавни служители на високи постове. По този начин управителите ще имат възможност да се концентрират върху планирането, организирането и подпомагането на работата в офисите, които те ръководят, докато по-голяма част от държавните служители ще бъдат упълномощени да се занимават с исканията на гражданите.

В.3 Модернизирай информационните системи и интегрирай размяна на информация между съответните органи на властта.

- Създай компютъризирани системи, приложими за плавен процес на формализация и информационни мрежи, които да свързват различните публични единици, които участват в процеса.

- Децентрализирай административните процедури за формализация на местно ниво с цел по-ефективен достъп и интегрирай последващата информация в национална мрежа.

- Увеличи бързината на обработка на документацията чрез оптимизиране на стандартите за публични услуги.

Г. Изпълнение

Г.1 Създай системи, с които да стимулираш общественото участие и обратната връзка от обществото и интегрирай тази информация, за да подобриш процеса на формализация.

- системи, с които да стимулираш общественото участие и обратната връзка от всеки човек, като оставяш място за предложения на формулярите; по поща, телефон или факс.

- нека политик на висок пост се заеме с разрешаване на жалбите на гражданите или чрез публични декларации, или чрез директно обаждане на засегнатите.

- направи и приложи комуникационни стратегии за публичност и участие на медиите в процеса на разясняване на ползите от излизане на бизнеса на светло и стимулиране на предложения за разрешаване на въпроси от обществото.

Г.2 Създай по-ефективни ex-post контролни механизми от страна на правителството.

- Замени съществуващите ex-ante контролни механизми, които обременяват гражданите, с ex-post механизми, с което ще се намалят опашките, времето за обработка, работата по документация и корупцията.

- Въведи законови санкции за неточно представяне на информацията. Наказвай измамата или невярното твърдение чрез подходящи административни, граждански или наказателни мерки.

Г.3 Приемай молби от хора, които искат да узаконят бизнеса си по номинална стойност ex-ante.

- Създай орган, който да реагира и започва процеса веднага щом се документират доброволни показания, които да съдържат цялата необходима информация за осъществяване на ex-post контрол.

Г.4 Администрирай такава програма, с която най-големите ползи от узаконяването и формализирането се получават както от правителството, така и от обществото.

- Администрирай ex-post контролни механизми.

- Създай еволюционна програма от продуктови стандарти, които стимулират, а не обезсърчават прехода от сива икономика към легална.

- Увеличи ползите за обществото от процеса на формализация чрез създаване на услуги и програми, ч които се увеличават приходите, включително и тези от данъци.

- Улесни достъпа до инфраструктурни услуги.

- Улесни достъпа до кредити и възможности за създаване на капитал чрез секюритизация.

- Намали риска от правене на бизнес чрез застраховане и други подобни институции.

- Осигури бизнес обучение и други услуги за новите легални предприемачи.

Д. Създаване на капитал и добро управление

Д.1 Координирай общите действия за формализацията на имуществото и бизнеса.

Д.2 Създай закон за подпомагане на процеса на капитализация чрез: съпостави теглото на документите за собственост срещу кредит, емитиране на акции, за да получиш допълнително капитал, оцени механизмите за намаляване на риска като застраховка, институцията ограничена отговорност, процедури за влизане в сила на договори, оценка на дейността на предприемачите.

Д.3 Идентифицирай и намали новите пречки, които са се появили пред бедните. Това включва подготовката на механизми, чрез които да не се допускат допълнителните пречки във връзка с координирането с други правителствени агенции.

Д.4 Намали разходите и увеличи ползите от навлизането във формалния сектор за постоянно.

Д.5 Осигури законен достъп до активи, чрез създаване на алтернативи на заселването, незаконното разделение или предприятията в сивата икономика.

Д.6 Създай комуникационна стратегия, скроена за всеки един сегмент от обществото.

Д.7 Свържи формализацията със: създаването на капитал; идентификационните системи; националната сигурност; системите за събиране на кредити и данъци; инфраструктура и жилища; застраховане и други информационни услуги.

Д.8 Оцени значението на кредита и инвестициите за хората извън закона чрез проучването на наличието на специфични услуги като: персонално банкиране (разплащателни и спестовни сметки), кредити и ипотечи, емитиране на облигации и акции, сливания и промяна на юридическия статус, лично или бизнес застраховане, фалит и възбрана върху ипотека.