



ВУЗФ

Финанси, застраховане,
бизнес, предприемачество
и иновации

ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ФИНАНСОВАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРИЯ

АВТОРСКИ КОЛЕКТИВ



БЪЛГАРИЯ 1990-2020 г. ИКОНОМИКА И ФИНАНСИ
НАУЧНО-ПРИЛОЖНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ, СЪБРАНИ В ОТДЕЛНИ КНИГИ

ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ФИНАНСОВАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРИЯ

**под научната редакция на
доц. д-р Десислава Йосифова
проф. д-р Али Вейсел**

АВТОРСКИ КОЛЕКТИВ

**д-р Джеймс Йоловски
Любомир Дацов
проф. д-р Любка Ценова
гл. ас. д-р Мария Паскалева
д-р Теодора Динова
проф. д-р Али Вейсел
гл. ас. д-р Бисер Райнов
доц. д-р Десислава Йосифова**

БЪЛГАРИЯ 1990-2020 г. ИКОНОМИКА И ФИНАНСИ
НАУЧНО-ПРИЛОЖНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ, СЪБРАНИ В ОТДЕЛНИ КНИГИ

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

доц. д-р Григорий Вазов, главен редактор
доц. д-р Радостин Вазов, зам. главен редактор
проф. д.ик.н. Методи Христов
проф. д.ик.н. Виржиния Желязкова
проф. д-р Радослав Габровски
проф. д-р Даниела Бобева
проф. д-р Емилия Миланова
проф. д-р Григор Димитров
доц. д.ик.н. Красимир Тодоров
доц. д-р Десислава Йосифова
доц. д-р Станислав Димитров
доц. д-р Даниела Илиева
ас. д-р Виктория Гацова

Ръководители на екипа:

доц. д-р Десислава Йосифова
проф. д-р Али Вейсел

Рецензенти:

проф. д.ик.н. Методи Христов
проф. д-р Емилия Миланова

© ВУЗФ, Издателство „Св. Григорий Богослов“, 2021

ISBN 978-619-7622-03-4

СЪДЪРЖАНИЕ

ПЪРВА ГЛАВА. УПРАВЛЕНИЕ НА ПАРИЧНАТА МАСА В БЪЛГАРИЯ 5

д-р Джеймс Йоловски

1.1. Паричните инструменти като елемент на финансовата политика в контекста на икономическия цикъл	5
1.1.1. Преглед на историческо развитие на функциите на централната банка на България от учредяването ѝ до 90-те години.....	7
1.1.2. БНБ в началото на прехода към пазарна икономика. Конвенционални инструменти за провеждане на парична политика	9
1.1.3. БНБ като източник за информационно осигуряване.....	11
1.2. Паричната политика в началото на прехода към пазарна икономика	12
1.2.1. Динамиката на основния лихвен процент от началото на 90-те до въвеждането на паричен съвет.....	14
1.2.2. Развитие на паричната маса в началото на прехода към пазарна икономика ...	17
1.3. Монетарни механизми за пазарно въздействие на БНБ в условия на паричен съвет	21
1.3.1. Ефекти от въвеждането на паричен съвет в макроикономически план	23
1.3.2. Основният лихвен процент от въвеждането на паричен съвет до финансовата криза през 2008 г.....	25
1.3.3. Динамика на паричната маса в условията на паричен съвет	30
1.4. Неконвенционални монетарни инструменти. Паричната политика на България след финансовата криза от 2008 г.....	34
1.4.1. Макроикономическата среда в България в следкризисния период.....	35
1.4.2. Основен лихвен процент при нулеви стойности	37
1.4.3. Динамика на паричната маса в периода 2008-2019 г.....	40

ВТОРА ГЛАВА. ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРИЯ 46

Любомир Дацов

2.1. Нормативно и институционално устройство на системата на публичните финанси	47
2.2. Влияние на политическите цикли върху бюджетното салдо.....	56
2.3. Фискална позиция и фискални правила	60

ТРЕТА ГЛАВА. БЮДЖЕТЪТ НА БЪЛГАРИЯ: ТЕНДЕНЦИИ И РЕЗУЛТАТИ 83

3.1. Приходна част на бюджета	83
--	-----------

проф. д-р Любка Ценова

3.1.1. Данъчната система на България в развитие.....	83
3.1.2. Митническа политика	97

гл. ас. д-р Мария Паскалева

3.2. Разходна част на бюджета	111
<i>д-р Теодора Динова</i>	
ЧЕТВЪРТА ГЛАВА. НЯКОИ ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ НА ФИНАНСОВА ОТЧЕТНОСТ, КАТО ЧАСТ ОТ ЦЯЛОСТНАТА ФИНАНСОВА ПОЛИТИКА.....	124
4.1. История на финансовата отчетност в България от 1990 до 2020 г.	124
<i>проф. д-р Али Вейсел, гл. ас. д-р Бисер Райнов</i>	
4.2. Финансовата отчетност и надзорът върху търговските банки в периода на вълната от банковите фалити в средата и края на 90-те години в България	130
<i>доц. д-р Десислава Йосифова</i>	
4.2.1 Преамбюл.....	130
4.2.2 Навечерието на финансовата криза (банкова и валутна) от 1996-97 г.	136
4.2.3 Причини за банковата и финансова криза в синтез и схематично представяне на цялостния процес в последната 1 година преди бума	138
4.2.4 Общи изисквания към финансовото счетоводство при банкова несъстоятелност	155
4.2.5 Подготовка за преминаване към счетоводство на ликвидационна база в периода на квестурата.....	159
4.2.6 Организация на създаване и поддържане на финансово-счетоводната информация в банките, обявени в несъстоятелност	163
4.2.7 Фактори, определящи организацията на счетоводството на банките в несъстоятелност и счетоводни задачи (счетоводни функции) на банковия синдик ..	168
4.3. Проблеми, свързани с професионалните организации на съставителите на финансови отчети в България	191
<i>проф. д-р Али Вейсел, гл. ас. д-р Бисер Райнов</i>	

ПЪРВА ГЛАВА. УПРАВЛЕНИЕ НА ПАРИЧНАТА МАСА В БЪЛГАРИЯ

д-р Джеймс Йоловски, главен експерт във Фискалния съвет на България

1.1. Паричните инструменти като елемент на финансовата политика в контекста на икономическия цикъл

В разбиранията на класическата икономическа теория колебанията при производството и потреблението в стопанството се отдават на различни външни фактори, сред които в най-значителна степен е влиянието на войните. Със започването на XIX в. обаче се заражда виждането за *икономическия цикъл*. То се формира във възгледите на Сисмонди, които в началото се ограничават до разглеждането на икономическите кризи. Впоследствие тези разбирания се развиват благодарение на трудовете на редица други икономисти.

Икономическият цикъл представлява процес, при който се редуват нарастване (експанзия) и свиване (контракция) на производството в национален план. Възможно е това явление да се наблюдава също на регионално или дори световно ниво. Един цикъл се измерва чрез времевия период между постигнатия връх на реалния растеж на brutния вътрешен продукт и последващото го дъно. Затова редуващите се процеси на експанзия и контракция се разглеждат като временни отклонения от установената дългосрочна тенденция (Mankiw, 2018). Съществен е въпросът какво е поведението на държавното управление в зависимост от икономическия цикъл и съответно какви политики провежда в тази връзка.

Държавната намеса в икономиката се свързва с три основни задачи (Stiglitz & Walsh, 2006):

- 1) подобряване на ефективността на икономиката чрез корекция на пазарните провали, свързани с несъвършена конкуренция, доставка на публични блага и външни ефекти;
- 2) преследване на социални цели, свързани с честност и справедливост, чрез модифициране на резултатите от пазарното разпределение;
- 3) преследване на други социални цели, свързани с осигуряване на потребление на определени (*достойни*) блага и ограничаването му за други (*недостойни*) блага.

Във връзка с ресурсното осигуряване на реализацията на тези три основни функции държавното управление следва да гарантира и устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план – през различните фази на икономическия цикъл. Това поражда

допълнителна необходимост от провеждането на *антициклична политика*. Чрез нея същевременно се повишава ефективността в икономиката, тъй като явленията на макрониво през негативната част от цикъла се смекчават, а през позитивната – се държат под контрол (като се минимизира рискът от „прегриване“).

Политиката, която цели насърчаването на икономиката (обикновено в неблагоприятни периоди), е експанзивна, а ограничаването ѝ – рестриктивна. В редки случаи провеждането на проциклична политика е оправдано, но то следва да се осъществява при ясни цели, стриктен контрол и мониторинг. Задачата на антицикличните мерки е да бъдат смекчени шоковете в стопанството, като се минимизират флукуациите от тренда в дългосрочен план.

От една страна, държавното управление участва в икономическите процеси чрез инструментите на *фискалната политика*, провеждана от правителството. А от друга – чрез механизмите на *паричната политика*, реализирана от централната банка. Обикновено двете институции са автономни една от друга при предприемането на определени мерки. Те обаче са взаимосвързани, поради което действията на едната рефлектират върху другата. Затова е от съществено значение инструментите им да бъдат използвани съгласувано (при което се сформира своеобразен „фискално-монетарен микс“).

В разбиранията на икономическите школи виждането за финансовата политика на държавата по отношение на етапите на цикъла се развива по различен начин. Затова всяка от тях отдава съответното значение и роля на двата вида мерки – фискални и парични. При разглеждането на зависимостта между основни фактори като ценовото равнище, количеството на парите в обращение, скоростта на обращението им и съвкупното производство, класическата икономическа теория например възприема, че последните две са константи. Затова увеличаването на количеството пари води до повишаване на цените, а то, от своя страна – до инфлация (Mishkin, 2019). Счита се, че приложението на паричната политика е минимално, тъй като води до номинални изменения, а реалното изражение е ограничено.

Около средата на XX в. във възгледите на кейнсианството се утвърждава схващането, че в стопанството е необходима държавна намеса за компенсиране на неефективностите, които възникват на макрониво. В подкрепа на необходимостта от провеждането на целенасочена финансово-икономическа политика (Kolmar, 2017), Кейнс подчертава същественото значение на лихвените проценти (като монетарен

инструмент) за скоростта на паричното обращение. Така се отхвърля и разбирането, че тази скорост е константна.

В края на XX в. се налага виждането, че колебанията в икономиката всъщност нямат *цикличен* характер, който може да бъде предвиден. Във възгледите на монетаризма се възприема, че контракцията е зависима в по-висока степен от явления, които са свързани с парите. По тази причина в монетаризма се отдава по-съществено значение на паричната политика за минимизиране на флукуациите от дългосрочната икономическа тенденция. Фридман дори счита, че определен курс следва да се провежда без значение от цикъла – като се поддържа постоянен ръст на паричното предлагане.

С развитието на разбирането на всяка икономическа школа еволюира и виждането за функциите на централната банка. Първоначално те са свързани основно с емисионна дейност и дори с кредитиране на правителството, по-късно – с използване на антициклични инструменти, а в последните години – с поддържане на постоянен самостоятелен курс на цялостна парична политика, съобразен с икономическия цикъл. До финансовата криза от края на първото десетилетие на XXI в. монетарните инструменти се използват предсказуемо и систематично (Трифенова, 2006).

В повечето случаи – особено при рецесия, действието на фискалната и на паричната политика са в една и съща посока – на стимулиране на икономиката. В зависимост от проблемите в макроикономически план обаче е възможно мерките на правителството и на централната банка да не бъдат напълно синхронизирани.

Между двете институции е възможно да се реализира минимално разминаване – например да се провежда слабоизразена антициклична фискална политика едновременно със слабоизразени проциклични парични стимули. Подобни условия биха могли да възникнат в държавите от еврозоната, доколкото всяка от тях провежда фискалната си политика относително автономно (макар и координирано и при спазването на определени числови правила), а паричната политика е централизирана в Европейската централна банка.

1.1.1. Преглед на историческо развитие на функциите на централната банка на България от учредяването ѝ до 90-те години

Паричната политика се провежда от централната банка на всяка държава. У нас това е Българската народна банка (БНБ). Тя е независим емисионен институт на държавата, който се отчита пред Народното събрание. Към настоящия момент БНБ отговаря и за

надзора на банковия сектор. Но функциите ѝ през времето са претърпели значителни промени, които са дали отражение и върху механизмите за провеждане на парична политика.

БНБ е една от институциите с най-дълги традиции у нас, като е учредена в непосредствено кратък период след Освобождението. Утвърждаването на устава ѝ се осъществява от княз Александър Дондуков-Корсаков на 25 януари 1879 г. (Недялков & Димова, 2009). Първоначално БНБ изпълнява функцията на правителствен кредитен институт, а впоследствие се развива емисионната ѝ дейност.

Традициите на България в монетосеченето от времето на управлението на Иван Асен II постепенно изчезват в периода XIV-XIX в. (Божилов, 1999). В първите години след Освобождението в обращение са рубли, динари и леи. На 4 юни 1880 г. с Указ № 229 е утвърден Законът за правото на рязане на монети в Княжество България. С него за монетна единица е определен левът, който се подразделя на сто стотинки. Концепцията за неговото създаване (тежест, стойност, чистота на метала, лигатура) е изградена върху френската парична единица. Именно във франкове са съставени и първите два бюджета на държавата. Основният капитал на БНБ при учредяването ѝ също е измерен в паричната единица на Франция. Той е на стойност 2 000 000 франка.

Първите български монети са златни (20 лв. и 10 лв.), сребърни (5 лв., 2 лв., 1 лв. и 50 ст.) и медни (10 ст., 5 ст. и 2 ст.). Те са изсечени през 1881 г. Съгласно чл. 10. от Закона за правото на рязане на монети в Княжество България общата стойност на монетите е 5 000 000 лв. Това се явява и първоначалният размер на паричната маса на българския лев в обращение.

През 1885 г. е приет Законът за учредяване на БНБ, според който тя е българска държавна банка, а капиталът ѝ вече е установен в националната парична единица и в е размер на 10 000 000 златни лева. През същата година в обращение са пуснати и първите банкноти, а покритието им е в злато.

Законът за БНБ от 1885 г. обаче се характеризира със специфична особеност. Съгласно разпоредбите му институцията съчетава типични функции на централна банка – емитиране на пари, касово обслужване на държавния бюджет, кредитиране на правителството, с дейност на търговска банка – обслужване на депозитни и кредитни операции, осъществявани от стопанските субекти.

В началото на XX в. се преминава от златен към сребърен стандарт, при който покритието на банкнотите вече е в сребро. В периода непосредствено преди Първата световна война до средата на последващото десетилетие БНБ осъществява дейността си

под натиска на правителството. Съществено изменение в закона за БНБ се приема през 1926 г. Институцията се приближава до типичния модел на централна банка. Прекратено е обслужването на стопанските субекти, въвеждат се регулативни функции, а кредитирането на държавното управление се осъществява само при стриктно определени нормативни основания.

Негативният ефект от военните действия върху икономическото развитие обаче се проявява като фактор зависимостта на БНБ от правителството отново да се засили. Този процес протича десетилетие по-късно – в периода преди и по време на Втората световна война. Тогава институцията е принудена да финансира редица стопански субекти. В условията на последвалото централизирано планово стопанство, БНБ губи облика на традиционна централна банка. Този резултат е както вследствие на държавния монопол върху банковото дело, така и на пълната зависимост на БНБ от политическата конюнктура.

През значителна част от XX в. – по време на двете световни войни и на плановете стопанство, БНБ е силнозависима от правителството и от други политически фактори. Тези обстоятелства в значителна степен ограничават утвърждаването на типични функции на централна банка у институцията и практически възпрепятстват автономното провеждане на парична политика.

1.1.2. БНБ в началото на прехода към пазарна икономика. Конвенционални инструменти за провеждане на парична политика

Със започването на прехода към пазарна икономика и чрез приетия през 1991 г. нов Закон за БНБ, институцията получава автономност и статут на съвременна централна банка. В първите години от последното десетилетие на миналия век чрез подкрепата на международни институции (като Международния валутен фонд и Световната банка) тя изгражда капацитет и утвърждава ефективна методология за провеждане на парична политика. БНБ получава възможността да оперира самостоятелно с монетарни инструменти, за да постига определени макроикономически цели. Но до каква степен институцията успява да функционира като една модерна централна банка?

Традиционно мерките на всяка парична политика са насочени към поддържане на оптимални нива на паричното предлагане и лихвените проценти, чрез които се управляват ценовата стабилност (съответно нивото на инфлация) и доверието в националната валута (съответно обменният валутен курс). Чрез контрола върху тези

основни макроикономически параметри централните банки се стремят да поддържат стабилен темп на икономически растеж, предвидими търговски отношения в световен план и ниски нива на безработица.

В изпълнението на своите функции централната банка обикновено е ангажирана и с надзор на банковата система, чрез който се гарантира устойчивостта на финансовия сектор в националната икономика. За постигането на тази цел институцията е и кредитор от последна инстанция. По тези причини централната банка често е наричана „банка на банките“.

Финансово-икономическата криза от края на първото десетилетие на XXI в. бележи нов етап в развитието на паричните политики. Но преди настъпването му използваните инструменти на паричната политика се разглеждат като *конвенционални* (традиционни или ортодоксални). Традиционните мерки са в три основни направления – управление на задължителните минимални резерви на банките, лихвени условия по депозитно-кредитните отношения с търговските банки и операции на отворения (открития) пазар.

Чрез въздействието си върху депозитния мултипликатор, промените в минималните задължителни резерви – като инструмент за провеждане на парична политика, оказват изключително силно влияние върху паричното предлагане. По тази причина те се използват рядко (Колев, 2019).

Отношенията на централната с търговските банки са свързани с предоставяне на улеснения – овърнайт ликвидност (кредитиране) срещу обезпечение с активи и овърнайт депозитиране, които се прилагат като постоянни инструменти (European Central Bank, 2011). Централните банки насочват очакванията за лихвените проценти. Чрез лихвения трансмисионен канал тези очаквания се пренасят по доходността на държавните облигации и банковите кредити. Краткосрочният лихвен процент е основен инструмент на паричната политика, а паричните агрегати и валутният курс се приспособяват свободно (Колев, 2019). Повишаването му има негативен ефект върху банковия сектор, тъй като оскъпява привличането на средства. Това води и до оскъпяване на кредита за домакинствата и бизнеса.

Операциите, които централните банки осъществяват на критични пазари от съществено значение за икономиката, са свързани с изкупуване на различни активи за осигуряване на кредитна подкрепа. Ефектът на подкрепата за паричната маса обаче зависи от източника за финансирането на тези операции.

Съществен е въпросът за дефинирането на паричната маса (или паричното предлагане), тъй като тя е основният фактор, върху който въздействат централните банки.

Паричната маса се състои от различни агрегати, които се отбелязват с буквата *M*, последваната от число. В развитието на теорията и практиката през времето са възниквали различни дискуссионни въпроси относно методиката на определяне на състава на тези агрегати. Основното правило е, че колкото по-висока е стойността на числото, което следва *M*, толкова по-ниско ликвидни са съответните парични инструменти в състава му (съответно всеки следващ агрегат включва предходния в обхвата си).

Дискуссионните въпроси относно дефинициите на паричните агрегати възникват, тъй като съдържанието им е динамично и се променя през времето (Miller & Petranov, 1996). Затова дали определен компонент се включва в конкретен агрегат зависи най-вече от приложението му в практиката в определена държава и съответната степен на ликвидност, която той проявява в нея. По тази причина паричната политика се направлява и съобразно състава на паричната маса. Федералният резерв на САЩ например не публикува данни за *M3* от 2006 г. насам, но и преди това не отдава съществено значение на този широк агрегат.

Традиционно във финансовата теория паричната база (възприемана също като *M0* или резервни пари) включва банкноти и монети извън банките и резервите на търговските банки в централната (Йоцов, 2016). В съвременното ни обаче той не се използва, а в известен смисъл се припокрива с *M1*. Европейската централна банка оповестява агрегатите като *M1*, *M2* и *M3*. Методиката ѝ, която понастоящем се прилага и у нас, дефинира паричните агрегати по следния начин:

- *M1* – пари в обращение и овърнайт депозити;
- *M2* – *M1* и квазипари – депозити с договорен матуритет до 2 години и депозити, договорени за ползване след предизвестие до 3 месеца;
- *M3* – *M2* и репо сделки, дялове и акции на фондове на паричния пазар и дългови ценни книжа до 2 години.

В различните времеви периоди от 1990 г. (особено непосредствено след началото на прехода) съставът на агрегатите у нас претърпява различни модификации, които са взети предвид в последващия анализ.

1.1.3. БНБ като източник за информационно осигуряване

За информационното осигуряване на анализите в изложението са използвани данни, публично достъпни на уебсайта на БНБ. Институцията е изключително прозрачна,

като към днешен ден на него са предоставени дигитални копия на всички оригинални отчети на банката, утвърдени още от 1884 г. насам.

Детайлни числови данни в цифров формат са на разположение в секция „Статистика“. В секция „Публикации и изследвания“ са предоставени непериодични издания с широк обхват на определени тематики. БНБ периодично публикува и информационни издания на български език („Годишник на БНБ“ – ведно с приложения в цифров формат, „Парична статистика“, „Икономически преглед“ и мн. др.). Повечето от тях са преведени и на английски език. („Annual report”, „Monetary statistics” и т.н.). В определени случаи към периодичните издания впоследствие са публикувани допълнения.

При незначителна част от информационните източници се наблюдават несъществени отклонения относно анализиранияте данни. Те по-скоро се дължат на прецизиране на отчетността и изчисленията, а не на промени в методиката. Наличието на такива промени е изрично упоменато, а ревизиите на данните или прекъсванията на динамичните редове са отбелязани. Подобно отклонение се наблюдава например при общия доклад за парична статистика за периода 1995 – 2002 г. (Българска народна банка, 2002) спрямо периодичните текущи издания за съответния период. Тези случаи са спорадични и несъществени, поради което нямат отражения върху общата наблюдавана тенденция и не възпрепятстват осъществяването на консистентен анализ.

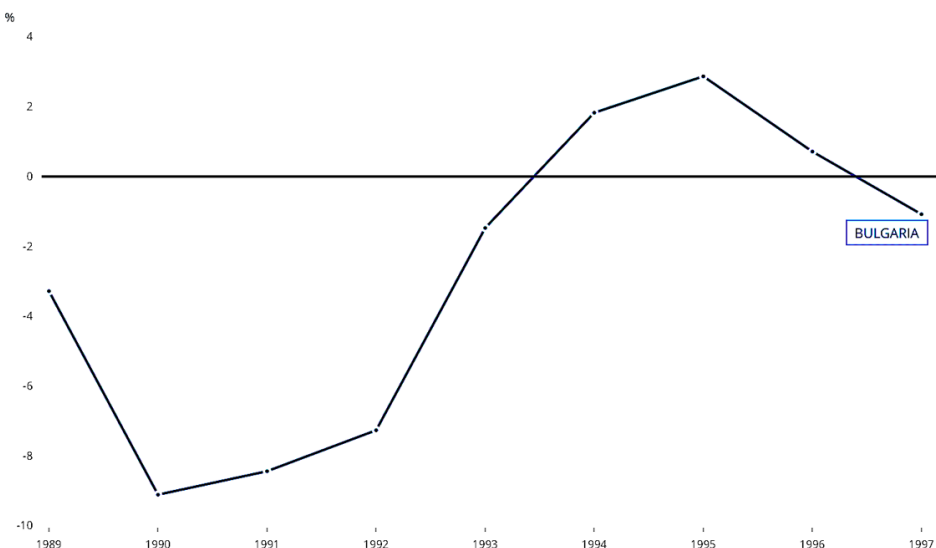
1.2. Паричната политика в началото на прехода към пазарна икономика

В началото на 90-те години основната цел на паричната политика на БНБ е свързана с контрола на паричното предлагане, като специфична цел за валутния курс не е поставяна (OECD, 1997). 1991 г. се характеризира със значителни колебания. Те започват още в началото на годината – през февруари, непосредствено след либерализацията на цените, въведена чрез Постановление № 8 на Министерски съвет от 29.01.1991 г. Този ход води до неконтролируемо увеличение (което достига до няколко пъти) на ценовите равнища и съответно до тежка инфлация.

През 1993 г. инфлацията е стабилизирана. През март и април на 1994 г. обаче тя започва отново да нараства значително до повторното ѝ овладяване през 1995 г. Въпреки кратката криза през втората половина на 1994 г., в периода 1994-1995 г. се наблюдава икономически растеж (Граф. 1). Развива се използването на парични и фискални инструменти, чрез които увеличаването на паричната маса и бюджетния дефицит се

държат под контрол. През този период обаче се зараждат сериозни проблеми във финансовия сектор, които допринасят значително за последвалата криза през 1996 г.. Те са породени вследствие на значителния брой на лошите кредити (съществена част от които са отпуснати на държавни предприятия) и концентрацията към определени заематели на големи кредити в частния сектор.

Граф. 1 Реален растеж на БВП в България през периода 1990-1997 г. (%)



Източник: Световна банка

Структурните проблеми обаче не могат да бъдат овладени чрез парични или фискални мерки и значително ограничават възможностите за макроикономически маневри. В периода от 1996 г. до 1997 г. година икономическият растеж е последван от рязка контракция.

Условията се характеризират с висока степен на несигурност вследствие на политическа нестабилност и финансова криза – драстично нарастване на инфлацията към средата на годината и значително задлъжняване на публичния сектор. Населението губи доверие както в националната парична единица, така и в търговските банки. Това води до изтегляне на средства от банковия сектор, което се задълбочава вследствие на неправилно комуникирана политика относно гарантирането на депозитите.

Неблагоприятните обстоятелства имат дестимулиращ ефект за чуждестранните инвестиции. БНБ е принудена да отпусне директен заем на правителството. От месец май 1996 г. започва покачване на инфлацията с двуцифрени темпове, които към декември на годишна база се равняват на трикратно увеличение на цените.

Пазарът на труда през 1992-1996 г. се характеризира с висока безработица, която намалява от около 15% до близо 12% в края на периода. Същевременно доходите бележат номинален ръст, но след първата криза през 1994 г. при реалното им изражение започва тенденцията на трайно намаляване.

1.2.1. Динамиката на основния лихвен процент от началото на 90-те до въвеждането на паричен съвет

До 1991 г. основният лихвен процент се определя с постановления на Министерски съвет. За последен път тази практика е приложена при Постановление № 5 от 26 януари 1991 г., като е определена стойност от 15%. Тя е посочена в Табл. 1 по-долу, но тъй като не е заложена от централната банка, не е взета предвид в статистическия анализ.

Със същия нормативен акт правото за определянето на основния лихвен процент се прехвърля на БНБ. С решение на управителния съвет на институцията той е установен в размер на 45 на сто, считано от 7 февруари 1991 г.

От в началото на 90-те основният фактор за определянето на основния лихвен процент от БНБ, по който тя кредитира търговските банки, е очакваното ниво на инфлация. Този монетарен инструмент се проявява като водач в провежданата парична политика. Същевременно това означава, че основният лихвен процент не се използва целево – за да насочва макроикономиката, а по-скоро следва очакваните явления.

Преобладаващата част от финансовите отношения в страната са договорени в плаващо съотношение спрямо основния лихвен процент, поради което неговата стойност е от съществено значение. Динамиката при измененията ѝ е представена в Табл. 1, Граф. 2 и 3.

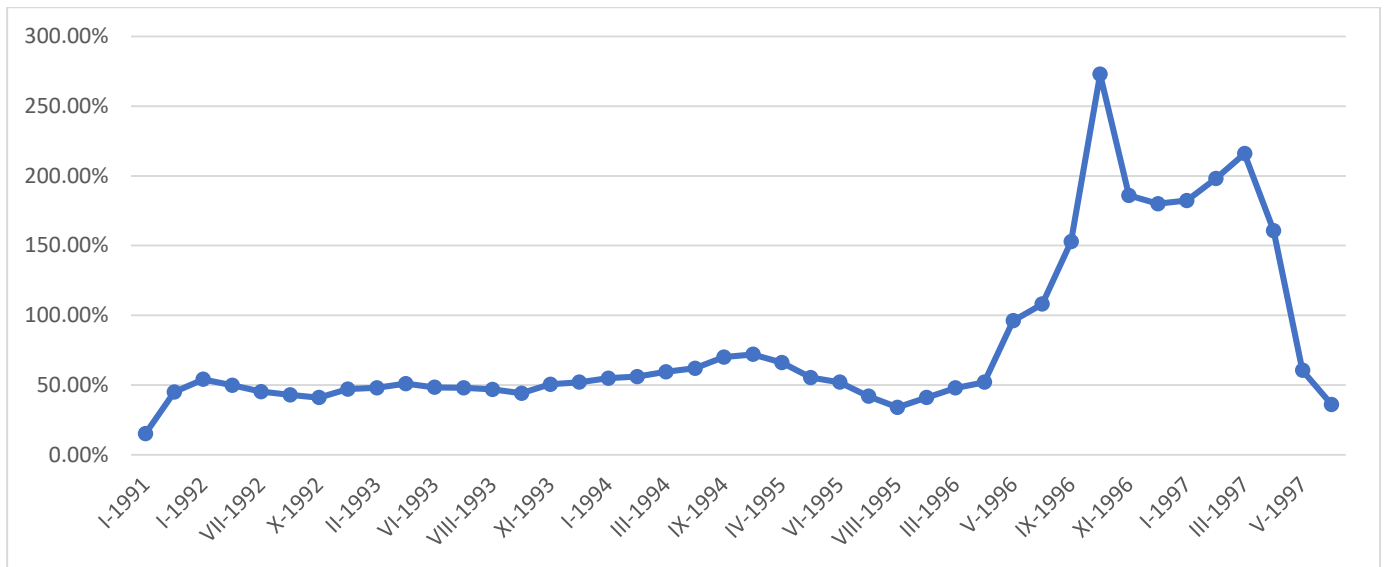
Табл. 1 Динамика на ОЛП в България в периода 1991-1997 г.

Период	I-1991	II-1991	I-1992	VI-1992	VII-1992	IX-1992	X-1992
ОЛП (%)	15.00%	45.00%	54.00%	49.81%	45.26%	42.87%	41.00%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)		30.00	9.00	-4.19	-4.55	-2.39	-1.87
Изм. в отн. ст. (%)		200.00%	20.00%	-7.76%	-9.13%	-5.28%	-4.36%
Период	I-1993	II-1993	III-1993	VI-1993	VII-1993	VIII-1993	IX-1993
ОЛП (%)	47.00%	48.00%	51.00%	48.30%	48.00%	46.84%	44.00%

Изм. в абс. ст. (пр.п.)	6.00	1.00	3.00	-2.70	-0.30	-1.16	-2.84
Изм. в отн. ст. (%)	14.63%	2.13%	6.25%	-5.29%	-0.62%	-2.42%	-6.06%
Период	XI-1993	XII-1993	I-1994	II-1994	III-1994	IV-1994	IX-1994
ОЛП (%)	50.50%	52.00%	54.84%	56.00%	59.48%	62.00%	70.00%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	6.50	1.50	2.84	1.16	3.48	2.52	8.00
Изм. в отн. ст. (%)	14.77%	2.97%	5.46%	2.12%	6.21%	4.24%	12.90%
Период	X-1994	IV-1995	V-1995	VI-1995	VII-1995	VIII-1995	II-1996
ОЛП (%)	72.00%	66.10%	55.35%	52.00%	41.84%	34.00%	40.90%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	2.00	-5.90	-10.75	-3.35	-10.16	-7.84	6.90
Изм. в отн. ст. (%)	2.86%	-8.19%	-16.26%	-6.05%	-19.54%	-18.74%	20.29%
Период	III-1996	IV-1996	V-1996	VI-1996	IX-1996	X-1996	XI-1996
ОЛП (%)	47.87%	52.00%	96.10%	108.00%	152.80%	272.90%	186.00%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	6.97	4.13	44.10	11.90	44.80	120.10	-86.90
Изм. в отн. ст. (%)	17.04%	8.63%	84.80%	12.39%	41.48%	78.60%	-31.84%
Период	XII-1996	I-1997	II-1997	III-1997	IV-1997	V-1997	VI-1997
ОЛП (%)	180.00%	182.32%	198.00%	216.00%	160.74%	60.45%	36.06%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-6.00	2.32	15.68	18.00	-55.26	-100.28	-24.39
Изм. в отн. ст. (%)	-3.23%	1.29%	8.60%	9.09%	-25.59%	-62.39%	-40.34%

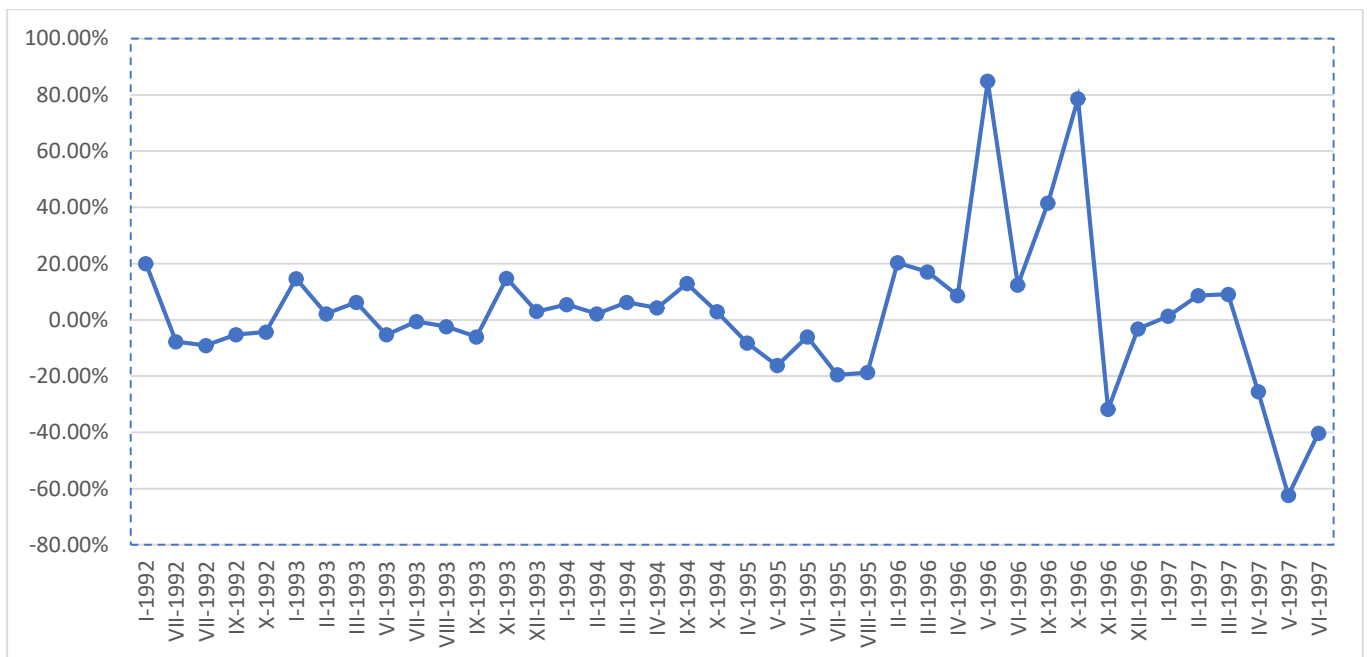
Източник: Таблица и изчисления на автора, данни на БНБ

Граф. 2 Нива на ОЛП в периода 1991-1997 (%)



Източник: Графика на автора, данни на БНБ

Граф. 3 Темп на изменение на ОЛП в периода 1992-1997 (%)



Източник: Графика на автора, данни на БНБ

От емпиричните данните се установява, че средната стойност на основния лихвен процент за изследвания период е 81,15%. Значително по-високите стойности са съсредоточени в по-кратка част от периода, поради което медианата – 52%, е по-ниска от средната аритметична. Това се установява и от екстремните стойности – максималната

е 272,90%, постигната през октомври 1996 г. Минималната – 34% е определена през август 1995 г. Тя се отклонява в значително по-ниска степен спрямо средната аритметична и медианата. Размахът между двете стойности е 238,9%. Най-рязкото увеличаване на основния лихвен процент е регистрирано именно през май 1996 г. – от 52% до 96,10%, т.е. повишаване с 44,10 пр.п. (или 84,8%). Високите му нива в абсолютна стойност са съсредоточени в период от около една година – от май 1996 г. до юни 1997 г., в съответствие с инфлацията. Относително ниски стойности се наблюдават в средата на 1995 г.

По-ниските от очакваните нива на инфлация през 1995 г. се проявяват като стимул за намаляване на основния лихвен процент. Драматичното му понижаване (с общо 48,5%) за относително кратък период от време – от 66% през април до 34% през август, обаче дестабилизира търсенето на пари и всъщност поставя основите за последващата криза. Около средата на 1996 г. нарастването на основния лихвен процент изпреварва темпа на нарастване на инфлацията. По този начин в началото на 90-те лихвеният процент се проявява като инструмент на паричната политика, който предпоставя неблагоприятното развитие в следващите периоди.

1.2.2. Развитие на паричната маса в началото на прехода към пазарна икономика

В началото на 90-те определянето на точна дефиниция за паричното предлагане в България е предизвикателна задача, тъй като финансовите институции се изменят динамично (Miller & Petranov, 1996). Към този момент БНБ отчита и оповестява три парични компонента – М1, М2 и широки пари. Според методиката, която институцията прилага, обхватът на М1 съответства на стандартните разбирания – пари извън банките и депозити до поискване. До 1992 г. обаче депозитите в чуждестранна валута са отчитани към М1, а след това попадат в обхвата на М2. Квазипарите включват срочни и спестовни депозити и такива в чуждестранна валута, като заедно с М1 формират М2. На този етап БНБ не оповестява формално М3. Агрегатът с по-голям обхват от М2 са *широките пари*, които включват блокираните депозити. На по-късен етап към тях са добавени получените кредити и дълговите ценни книжа, при което съставът на М3 и широките пари се изравнява. При такава методика са отчитани и оповестявани данните след 1995 г. (Bulgarian National Bank, 2002). Динамиката на паричната маса е представена в Табл. 2, Граф. 4, Граф. 5 и Граф. 6.

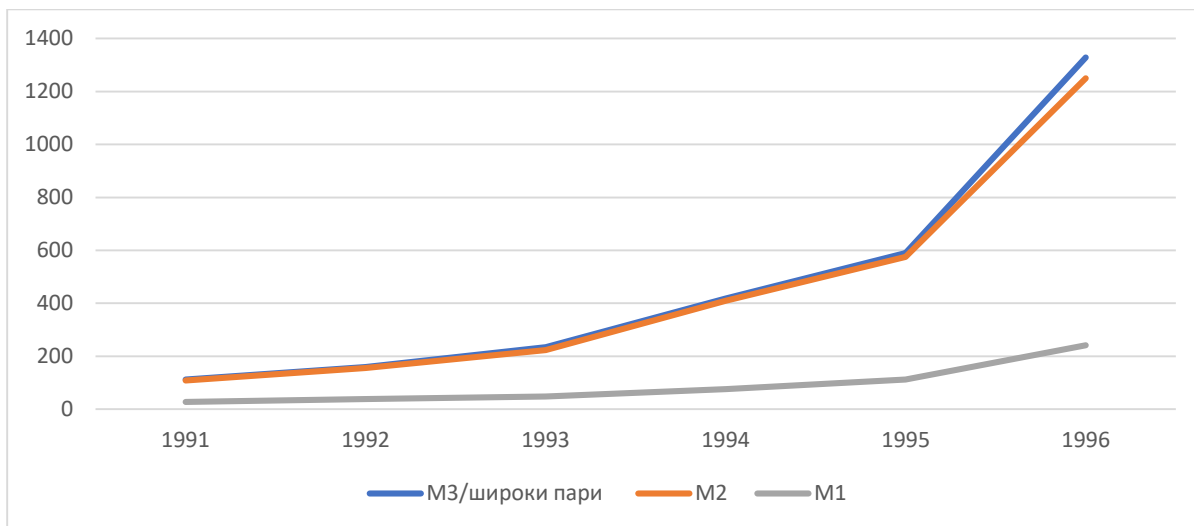
Табл. 2 Динамика на паричната маса в България по агрегати в периода 1991 – 1996 г.

Период	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Пари извън банките (млрд. лв.)	11.9	18.3	25.2	38.5	61.6	126.5
Изм. в абс. ст. (млрд. лв.)		6.40	6.90	13.30	23.10	64.90
Изм. в отн. ст. (%)		53.78%	37.70%	52.78%	60.00%	105.36%
Безсрочни депозити (млрд. лв.)	15	19.6	23.2	36.63	50.3	114.9
Изм. в абс. ст. (млрд. лв.)		4.60	3.60	13.43	13.67	64.60
Изм. в отн. ст. (%)		30.67%	18.37%	57.89%	37.32%	128.43%
M1 (млрд. лв.)	26.9	37.8	48.3	75.13	111.9	241.3
Изм. в абс. ст. (млрд. лв.)		10.90	10.50	26.83	36.77	129.40
Изм. в отн. ст. (%)		40.52%	27.78%	55.55%	48.94%	115.64%
M2 (млрд. лв.)	108	155	222.9	409.1	575.4	1249.7
Изм. в абс. ст. (млрд. лв.)		47.00	67.90	186.20	166.30	674.30
Изм. в отн. ст. (%)		43.52%	43.81%	83.54%	40.65%	117.19%
M3/широки пари (млрд. лв.)	111.6	158.6	234.1	418	590.1	1329
Изм. в абс. ст. (млрд. лв.)		47.00	75.50	183.90	172.10	738.90
Изм. в отн. ст. (%)		42.11%	47.60%	78.56%	41.17%	125.22%

Източник: Таблица и изчисления на автора, данни на БНБ

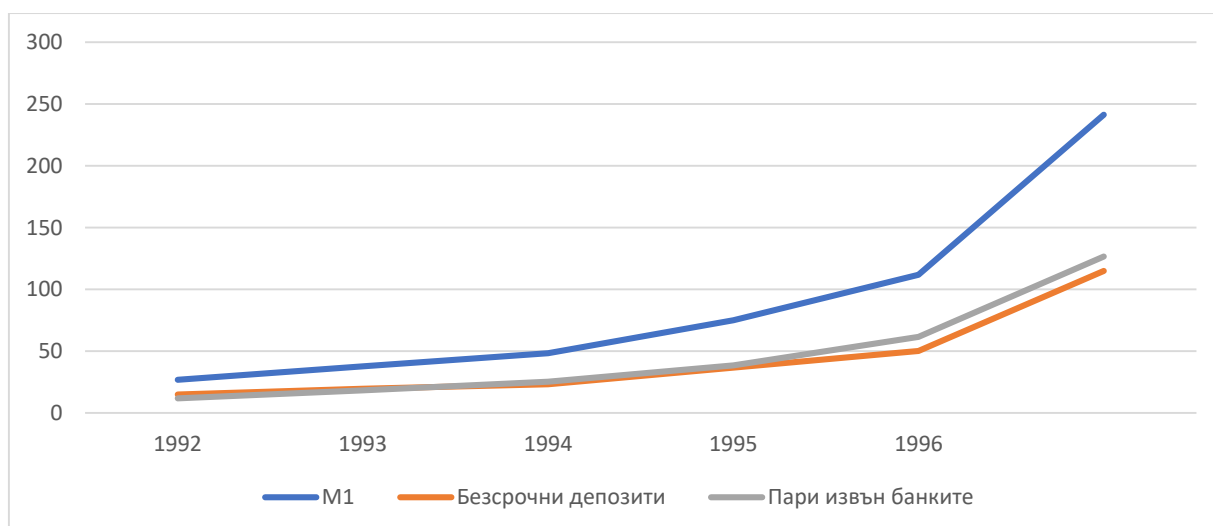
Граф. 4 Динамика паричните агрегати M1, M2 и M3 в България в периода 1991-1996 г.

(млрд. лв.)



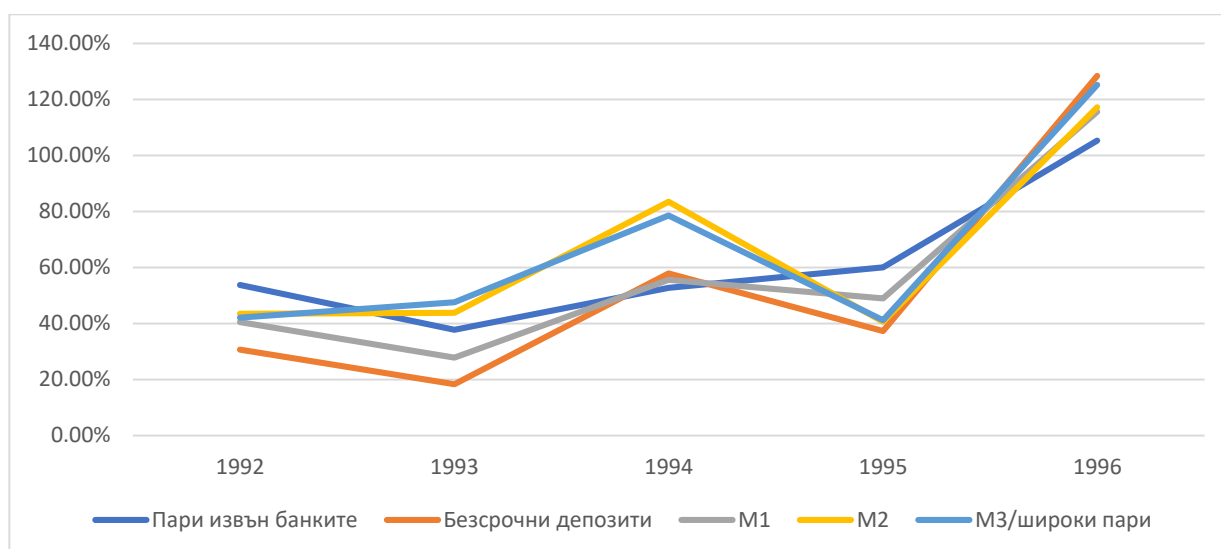
Източник: Графика на автора, данни на БНБ

Граф. 5 Динамика на паричния агрегат M1 и компонентите му в България в периода 1991-1996 г. (млрд. лв.)



Източник: Графика на автора, данни на БНБ

Граф. 6 Темп на нарастване на паричните агрегати в България в периода 1991-1996 г. (%)



Източник: Графика на автора, данни на БНБ

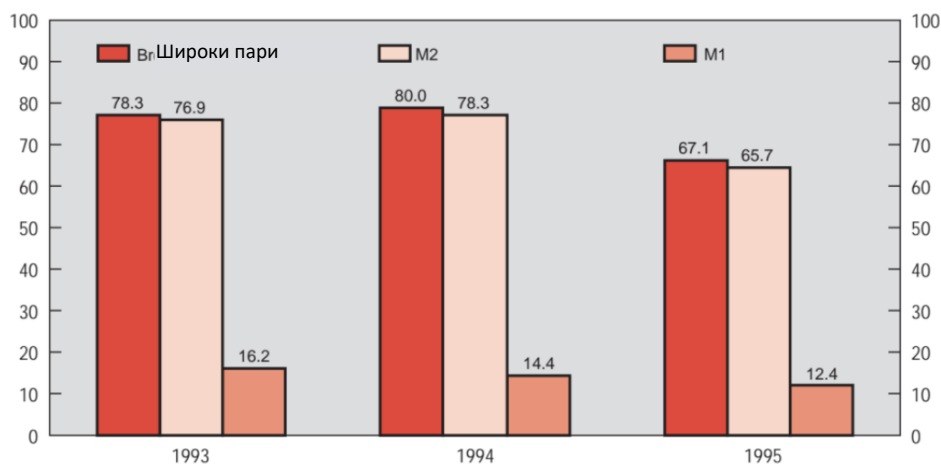
До кризата в средата на 1994 г. основен инструмент за управление на паричната маса са месечно установявани тавани на кредитиране за всяка отделна търговска банка при преследване на агрегирана цел за кредитна експанзия към нефинансовия сектор (OECD, 1997). Тези тавани се оказват трудни за прилагане и не включват кредитите към правителството.

Едва след кратката криза от средата на 1994 г. БНБ се насочва към използването на представените по-горе конвенционални непреки монетарни инструменти – резерви, рефинансиране и операции на открития пазар. Една от първите предприети мерки е тъкмо повишаването на задължителните минимални резерви с 2 пр.п. – от 8% на 10% (т.е. увеличение от 25%). Банките системно нарушават както това изискване, така и други регулации, като значително се увеличава финансирането им чрез ломбардни кредити.

Установената през 1991 г. нормативна уредба въвежда стриктни правила за кредитиране на правителството от централната банка (Закон за БНБ, 1991). Съгласно разпоредбите на чл. 46. от Закона за БНБ от 1991 г., БНБ има право да предоставя кредити на правителството със срок на изплащане до 3 месеца, но не по-късно от края на календарната година. Максималната сума на тези кредити не може да превишава 5% от годишните приходи на държавата. През 1996 г. обаче парламентът одобрява дългосрочен заем в приблизителен размер на 6% от БВП за покриване на бюджетния дефицит.

През 1995 г. темпът на нарастване на паричната маса изпреварва този на инфлацията. Такъв резултат до голяма степен се получава вследствие на очакваните високи нива на цените в продължение на кризата от 1994 г. Въпреки това се наблюдава се намаляване на дела на паричните агрегати, изразен в процент от БВП.

Граф. 7 Стойност на паричните агрегати в България, изразена в процент от БВП за периода 1993-1995 г. (%)



Източник: ОИСР по данни на БНБ

Може да се възприеме, че повишаването на инфлацията не е предизвикано от увеличаването на самото паричното предлагане, което има по-скоро вторичен ефект. Въпреки това паричната политика в този период не може да се възприеме като успешна. Централната банка не успява да запази пълноценна автономност от правителството. Поставените цели не се реализират, а регулацията и надзорът над банковия сектор са неефективни. Влиянието на всички тези фактори е от съществено значение за последвалата криза.

1.3. Монетарни механизми за пазарно въздействие на БНБ в условия на паричен съвет

В края на 1996 г. България е в разгара на банкова криза, последвана от хиперинфлация в началото на следващата година. Инвестициите и външната търговия се сриват. Държавните предприятия претърпяват загуби, но въпреки това се поддържат (Чобанов, 2008), за да се ограничи безработицата. Преобладаващата част от кредитите са необслужвани и настъпват масови фалити в банковия сектор.

При тези условия БНБ ликвидира съществена част от валутните си резерви, а обменният курс на лева значително се обезценява. Централната банка е поставена под силен натиск да финансира бюджетния дефицит и да поддържа държавните предприятия. Доверието в националната валута силно намалява, като при размяна започват да се използват щатски долари и германски марки. Правителството е изправено пред риска да прекрати плащанията по външния дълг.

Вследствие на силно влошените макроикономически обстоятелства, в края на 1996 г. България води широки преговори с Международния валутен фонд за съдействие и въвеждане на паричен съвет. Това решение е официално взето от българското правителство на 15 февруари 1997 г. Паричният съвет има три ключови характеристики (Gulde, 1999):

- 1) обменният курс на националната валута се фиксира към друга утвърдена в световен план валута (поради което е наричан също валутен борд);
- 2) осигурява се безусловна конвертируемост на паричната база на национална валута, която се постига чрез пълно (100%-ово) покритие с избраната за резервна;
- 3) поемат се дългосрочни ангажименти към такава система (обикновено установени в закона за централната банка).

Паричният съвет е въведен у нас със Закона за БНБ от 10 юни 1997 г. С този нормативен акт паричната система се реорганизира и от 1 юли 1997 г. в страната функционира валутен борд, като управление „Емисионно“ на БНБ отговаря за неговото поддържане. За резервна валута е избрана германската марка, а фиксираният курс е 1000 лв. за 1 германска марка.

През 1999 г. настъпват две промени. Поради въвеждането на еврото, българския лев се фиксира към него при същите условия, при които германската марка е конвертирана. Така обменният курс става 1955,83 лв. за едно евро. Същата година от 5 юли влиза в сила Законът за деноминацията на лева, при което курсът се актуализира на 1,95583 лв. за едно евро.

В условията на паричен съвет функциите на централната банка по отношение на възможностите за провеждане на парична политика са сведени до минимум. Това е така, защото увеличаването на паричното предлагане е задължително обвързано със съответното повишаване на валутните резерви. Централната банка е изправена пред редица ограничения. Тя няма право да финансира държавното управление; не може да извършва операции на открития пазар в страната; не се определят целеви лихвени проценти; кредитирането на търговските банки е сведено до абсолютен минимум.

Финансирането на бюджетен дефицит в условията непосредствено след въвеждането на паричен съвет е изключително затруднено. БНБ не може да кредитира пряко правителството, а местните институции не са в позиция да абсорбират значителни обеми от дългови инструменти на правителството. Като възможност за покриване на дефицита остават единствено приватизацията и привличането на външни източници.

Това включва чрез разширяването на националния финансов сектор с чуждестранни банки, които могат да осигурят ликвидност (OECD, 1997).

При валутен борд се създават предпоставки за понижаване на лихвените проценти, което осигурява по-висока степен на свобода и автономност на банките. Това би им позволило привличането на депозити и събирането на голям дял непогасени заеми (OECD, 1997). В същото време банковият сектор губи ключова възможност да се рефинансира, което го поставя тежки условия по отношение на ликвидност и капиталовата адекватност. Кредитирането му от страна на централната е допустимо единствено в случаи на ликвиден риск, който засяга стабилността на цялата система. Такова финансиране може да бъде предоставено единствено срещу залог на бързоликвидни активи.

Размерът на задължителните минимални резерви на банките остава единственият инструмент на парична политика в условията на паричен съвет. Динамиката в стойностите им е представени в Табл. 3.

Табл. 3 Динамика при минималните задължителни резерви в условията на паричен съвет в България

Година	Стойност на МЗР (%)	Изменение в абс. ст. (пр.п.)	Изменение в отн. ст. (%)
1997	10%	п/а	п/а
2000	8%	-2	-20%
2007	12%	4	50%
2008	10%	-2	-16,7%

Източник: Таблица на автора

Приложението на този инструмент обаче също е ограничено – от една страна задължителните минимални резерви въздействат твърде силно върху паричното предлагане, а от друга – в условията на валутен борд това предлагане е съобразено с изброените по-горе ограничения.

1.3.1. Ефекти от въвеждането на паричен съвет в макроикономически план

Позитивните макроикономически ефекти се наблюдават почти непосредствено след въвеждането на паричен съвет. Постепенно националната парична единица се стабилизира, инфлацията се държи под контрол, флукуациите при обменните курсове с други валути се минимизират. Така се подобряват нагласите както на инвеститорите, така и на потребителите.

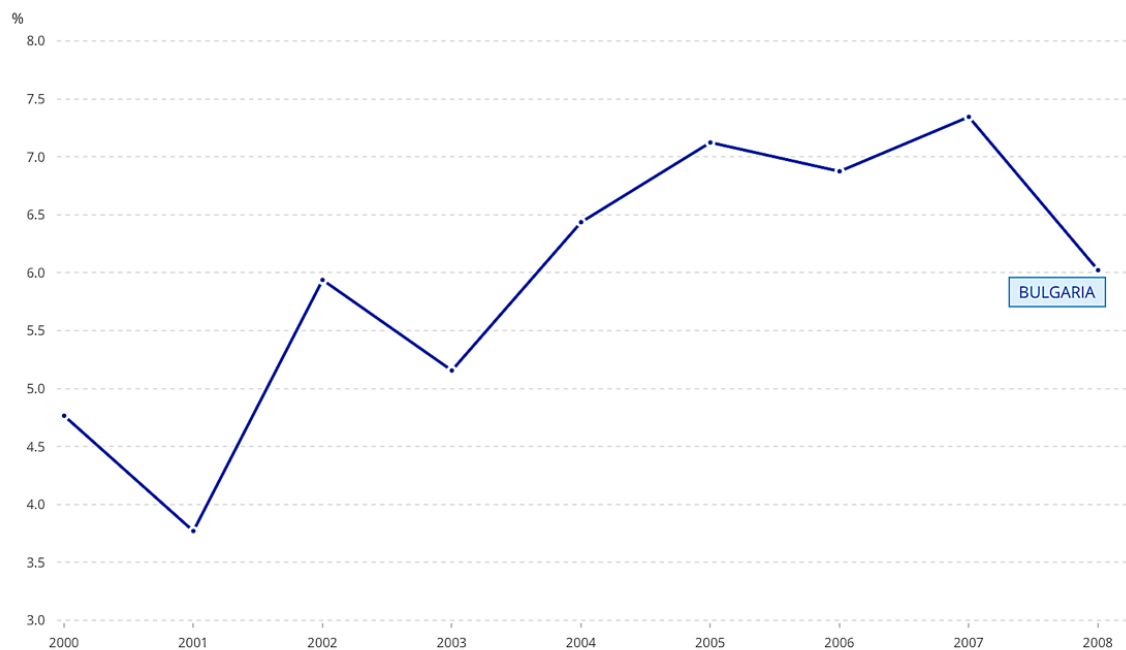
През 1999 г. икономиката на България е повлияна от неблагоприятни фактори. Военните действия в Косово въздействат пряко, тъй като е блокиран пътят на търговските стоки (Агенция за икономически анализи и прогнози, 2000). Този етап съвпада с крайния срок за ликвидирането или приватизацията на губещи държавни предприятия. Неблагоприятните ефекти обаче имат краткотрайно въздействие върху икономиката, а стабилността като цяло се запазва.

Пътят на България към Европейския съюз е начертан още в края на 1995 г., когато държавата официално подава своята молба за членство. Ролята на този фактор се счита за водеща при избора на резервна валута (германска марка, а не щатски долар) с въвеждането на паричния съвет.

Присъединяването на България към Европейския е свързано също с поемане на ангажимент за въвеждане на еврото като парична единица, след като бъдат изпълнени определени условия. Този процес е оформен в Стратегия, утвърдена в края на 2004 г. През 2005 г. са приети изменения и допълнения в Закона за БНБ, които допълнително гарантират независимостта на централната банка и подсилват съществуващата забрана за финансиране на публични институции. През същата година са предприети и действия за пълното хармонизиране с европейската нормативна уредба в сферата на разплащанията. Те осигуряват възможност за интегриране на платежната инфраструктура с еврозоната и страните от Европейския съюз.

След деноминацията и фиксирането на обменния курс на лева с еврото през 1999 г. не се наблюдават сътресения по отношение на паричното предлагане. Установяват се условия за постигане на траен и стабилен икономически растеж, които продължават до настъпването на финансовата криза през 2008 г. (Граф. 8). От началото на 2007 г. България е член на Европейския съюз. При присъединяването на държавата и към еврозоната икономиката у нас ще се влияе от паричната политика, която провежда Европейската централна банка.

Граф. 8 Реален растеж на БВП в България през периода 2000-2008 г. (%)



Източник: Световна банка

В началото на разглеждания период обаче условията все още се характеризират с относително високи нива на безработица и инфлация и бавно нарастване на доходите. По-съществено увеличаване на заетостта започва след 2002 г. (Ганев, 2017).

1.3.2. Основният лихвен процент от въвеждането на паричен съвет до финансовата криза през 2008 г.

С въвеждането на паричния съвет се променя същността на основния лихвен процент. Той реално не отразява операциите на централната банка на паричния пазар, защото такива дефакто няма. Така всъщност значително намалява макроикономическото значение на този монетарен инструмент.

Методиката за определяне на основния лихвен процент се утвърждава от Управителния съвет на БНБ. Непосредствено след въвеждането на паричния съвет неговата стойност е базирана на доходността на краткосрочните държавни ценни книжа на първичния пазар.

Управителният съвет приема нова методика през 2004 г., съгласно която от началото на февруари 2005 г. размерът на основния лихвен процент е равен на средноаритметичната величина на индекса ЛЕОНИА (LEONIA: Lev OverNight Index Average), като не може да бъде отрицателен. Този подход се доближава до практиката при развитите парични пазари и осигурява независимост от календара на емитиране на държавни ценни книжа при определянето на стойност.

Измененията при основния лихвен процент от въвеждането на паричен съвет до настъпването на финансовата криза през 2008 г. са представени в Табл. 4 и Граф. 9.

Табл. 4 Динамика на ОЛП в България в периода 1997-2009 г.

Период	VII-1997	VIII-1997	IX-1997	X-1997	XI-1997	XII-1997	I-1998
ОЛП (%)	7.82%	5.64%	6.14%	5.47%	5.39%	6.79%	6.40%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)		-2.18	0.50	-0.67	-0.08	1.40	-0.39
Изм. в отн. ст. (%)		-27.85%	8.88%	-10.94%	-1.42%	25.99%	-5.79%
Период	II-1998	III-1998	IV-1998	V-1998	VI-1998	VII-1998	VIII-1998
ОЛП (%)	5.76%	5.37%	5.41%	5.24%	5.16%	5.20%	5.15%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.63	-0.39	0.04	-0.17	-0.08	0.04	-0.05
Изм. в отн. ст. (%)	-9.92%	-6.82%	0.70%	-3.06%	-1.61%	0.83%	-0.99%
Период	IX-1998	X-1998	XI-1998	XII-1998	I-1999	II-1999	III-1999
ОЛП (%)	5.09%	5.14%	5.21%	5.03%	5.08%	4.97%	4.86%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.06	0.05	0.07	-0.18	0.05	-0.11	-0.11
Изм. в отн. ст. (%)	-1.16%	1.03%	1.36%	-3.43%	0.96%	-2.15%	-2.21%
Период	IV-1999	V-1999	VI-1999	VII-1999	VIII-1999	IX-1999	X-1999
ОЛП (%)	4.72%	4.50%	4.45%	4.78%	4.77%	4.70%	4.44%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.14	-0.22	-0.05	0.33	-0.01	-0.07	-0.26
Изм. в отн. ст. (%)	-2.94%	-4.59%	-1.15%	7.47%	-0.24%	-1.52%	-5.47%
Период	XI-1999	I-2000	II-2000	III-2000	IV-2000	V-2000	VI-2000
ОЛП (%)	4.46%	4.23%	3.37%	3.30%	3.61%	3.54%	3.71%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	0.02	-0.23	-0.85	-0.07	0.31	-0.08	0.17
Изм. в отн. ст. (%)	0.35%	-5.13%	-20.19%	-2.14%	9.33%	-2.08%	4.90%

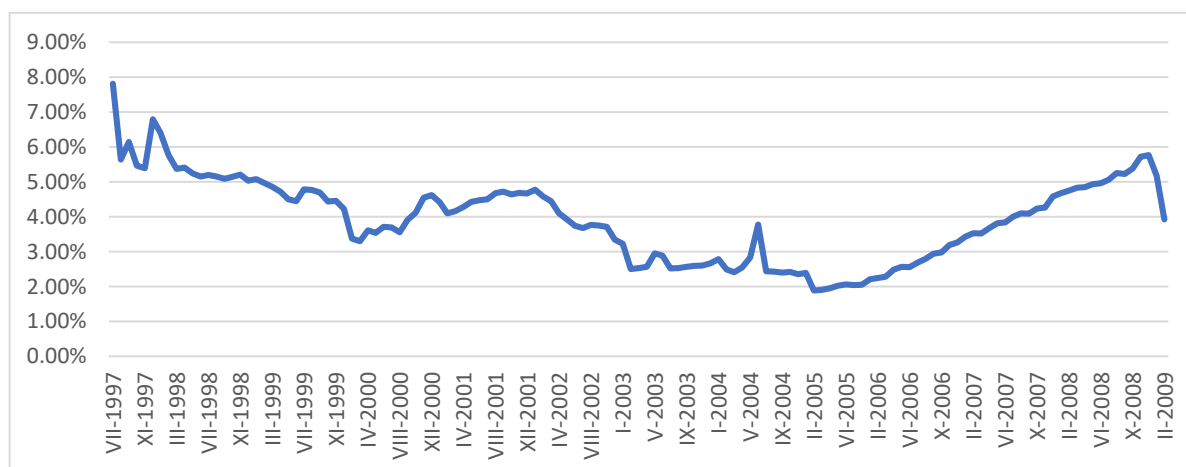
Период	VII-2000	VIII-2000	IX-2000	X-2000	XI-2000	XII-2000	I-2001
ОЛП (%)	3.69%	3.56%	3.91%	4.12%	4.54%	4.62%	4.42%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.02	-0.13	0.35	0.21	0.42	0.07	-0.20
Изм. в отн. ст. (%)	-0.43%	-3.64%	9.97%	5.31%	10.28%	1.61%	-4.27%
Период	II-2001	III-2001	IV-2001	V-2001	VI-2001	VII-2001	VIII-2001
ОЛП (%)	4.10%	4.16%	4.28%	4.43%	4.47%	4.51%	4.68%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.32	0.06	0.12	0.15	0.04	0.04	0.17
Изм. в отн. ст. (%)	-7.20%	1.45%	2.92%	3.44%	0.90%	0.81%	3.81%
Период	IX-2001	X-2001	XI-2001	XII-2001	I-2002	II-2002	III-2002
ОЛП (%)	4.72%	4.64%	4.68%	4.67%	4.78%	4.58%	4.45%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	0.04	-0.08	0.04	-0.02	0.11	-0.19	-0.14
Изм. в отн. ст. (%)	0.93%	-1.76%	0.97%	-0.32%	2.31%	-4.04%	-2.95%
Период	IV-2002	V-2002	VI-2002	VII-2002	VIII-2002	IX-2002	X-2002
ОЛП (%)	4.10%	3.92%	3.74%	3.67%	3.77%	3.75%	3.71%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.35	-0.18	-0.18	-0.07	0.10	-0.02	-0.04
Изм. в отн. ст. (%)	-7.86%	-4.34%	-4.64%	-1.75%	2.65%	-0.53%	-1.07%
Период	XII-2002	I-2003	II-2003	III-2003	IV-2003	V-2003	VI-2003
ОЛП (%)	3.35%	3.23%	2.50%	2.53%	2.57%	2.95%	2.89%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.36	-0.12	-0.73	0.03	0.04	0.38	-0.06
Изм. в отн. ст. (%)	-9.70%	-3.53%	-22.64%	1.20%	1.58%	14.79%	-2.03%
Период	VII-2003	VIII-2003	IX-2003	X-2003	XI-2003	XII-2003	I-2004
ОЛП (%)	2.52%	2.53%	2.57%	2.59%	2.60%	2.67%	2.79%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.37	0.01	0.04	0.02	0.01	0.07	0.12
Изм. в отн. ст. (%)	-12.80%	0.40%	1.58%	0.78%	0.39%	2.69%	4.49%

Период	II-2004	III-2004	IV-2004	V-2004	VI-2004	VII-2004	VIII-2004
ОЛП (%)	2.49%	2.41%	2.55%	2.83%	3.78%	2.44%	2.43%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.30	-0.08	0.14	0.28	0.95	-1.34	-0.01
Изм. в отн. ст. (%)	-10.75%	-3.21%	5.81%	10.98%	33.57%	-35.45%	-0.41%
Период	IX-2004	XI-2004	XII-2004	I-2005	II-2005	III-2005	IV-2005
ОЛП (%)	2.40%	2.42%	2.36%	2.39%	1.89%	1.91%	1.95%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.03	0.02	-0.06	0.03	-0.50	0.02	0.04
Изм. в отн. ст. (%)	-1.23%	0.83%	-2.48%	1.27%	-20.92%	1.06%	2.09%
Период	V-2005	VI-2005	VII-2005	XII-2005	I-2006	II-2006	III-2006
ОЛП (%)	2.03%	2.06%	2.04%	2.05%	2.21%	2.25%	2.28%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	0.08	0.03	-0.02	0.01	0.16	0.04	0.03
Изм. в отн. ст. (%)	4.10%	1.48%	-0.97%	0.49%	7.80%	1.81%	1.33%
Период	IV-2006	V-2006	VI-2006	VII-2006	VIII-2006	IX-2006	X-2006
ОЛП (%)	2.48%	2.57%	2.56%	2.69%	2.80%	2.94%	2.98%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	0.20	0.09	-0.01	0.13	0.11	0.14	0.04
Изм. в отн. ст. (%)	8.77%	3.63%	-0.39%	5.08%	4.09%	5.00%	1.36%
Период	XI-2006	XII-2006	I-2007	II-2007	III-2007	IV-2007	V-2007
ОЛП (%)	3.19%	3.26%	3.43%	3.53%	3.52%	3.68%	3.81%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	0.21	0.07	0.17	0.10	-0.01	0.16	0.13
Изм. в отн. ст. (%)	7.05%	2.19%	5.21%	2.92%	-0.28%	4.55%	3.53%
Период	VI-2007	VII-2007	VIII-2007	IX-2007	X-2007	XI-2007	XII-2007
ОЛП (%)	3.84%	4.01%	4.10%	4.09%	4.24%	4.26%	4.58%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	0.03	0.17	0.09	-0.01	0.15	0.02	0.32
Изм. в отн. ст. (%)	0.79%	4.43%	2.24%	-0.24%	3.67%	0.47%	7.51%

Период	I-2008	II-2008	III-2008	IV-2008	V-2008	VI-2008	VII-2008
ОЛП (%)	4.68%	4.75%	4.83%	4.85%	4.93%	4.96%	5.06%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	0.10	0.07	0.08	0.02	0.08	0.03	0.10
Изм. в отн. ст. (%)	2.18%	1.50%	1.68%	0.41%	1.65%	0.61%	2.02%
Период	VIII-2008	IX-2008	X-2008	XI-2008	XII-2008	I-2009	II-2009
ОЛП (%)	5.25%	5.23%	5.38%	5.72%	5.77%	5.17%	3.92%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	0.19	-0.02	0.15	0.34	0.05	-0.60	-1.25
Изм. в отн. ст. (%)	3.75%	-0.38%	2.87%	6.32%	0.87%	-10.40%	-24.18%

Източник: Таблица на автора, данни на БНБ

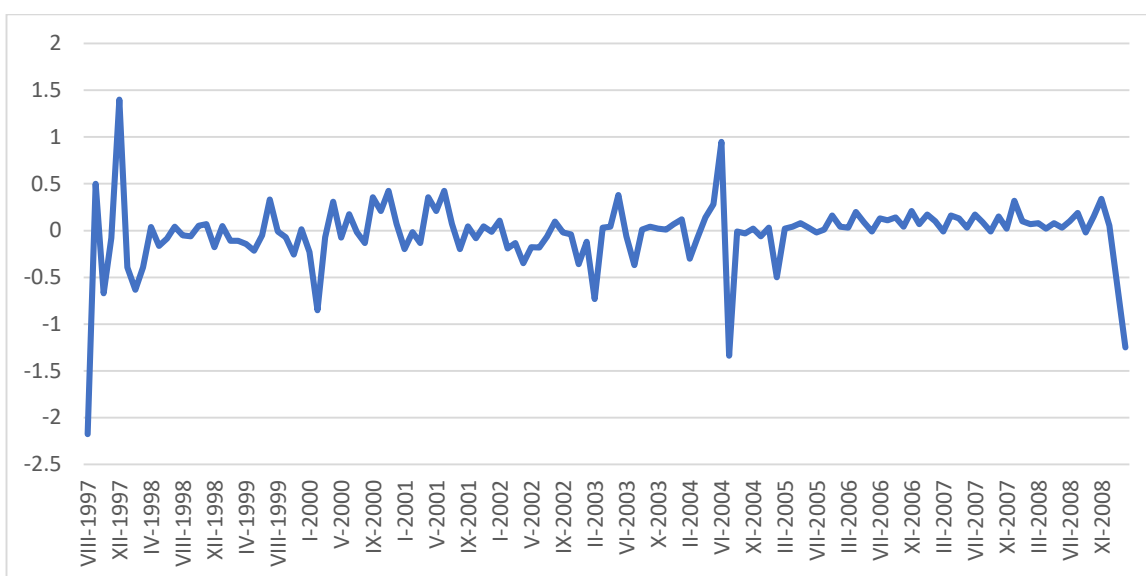
Граф. 9 Нива на ОЛП в периода 1997-2009 (%)



Източник: Графика на автора, данни на БНБ

Максималната стойност на основния лихвен процент – 7,82%, е регистрирана непосредствено след въвеждането на паричен съвет. В този период са съсредоточени повечето по-високи стойности. Най-ниска – 1,89%, е постигната през февруари 2005 г. Размахът между тях е 5,93%. Средната аритметична стойност на основния лихвен процент за изследвания период е 3,94% и е съвсем близка до медианата – 4,09%. След въвеждането на паричен съвет в средата на 1997 г., основният лихвен процент поддържа нива с много по-ниска степен на волатилност. По тази причина измененията (Граф. 10) не са представени в процентно изражение а в абсолютна стойност (пр.п.).

Граф. 10 Динамика на ОЛП в периода 1997-2009 г. (пр.п.)



Източник: Графика на автора, данни на БНБ

Минималната стойност на изменение е -2,18 пр.п. – от началото на периода. Следващата най-ниска е -1,34 пр.п. Най-високото регистрирано увеличение е от 1,4 пр.п. Средната аритметична стойност на изменението е в размер на -0,026 пр.п., но е силно повлияна от един-единствен месец, през който е отчетена минималната. Ако той бъде изключен, стойността на средната се повишава до -0,009. Медианата е равна на 0,02 пр.п., което означава, че при повечето случаи изменението е било в посока увеличение, но намаляването през останалите е било по-рязко.

Съществено е обаче да се подчертае, че съпоставимостта между основния лихвен процент като активен монетарен инструмент преди въвеждането на паричен съвет и след това не е възможна. Това е така, защото БНБ не кредитира търговските банки. Въздействието на основния лихвен процент върху икономиката след 1997 г. е изключително ограничено. Той се прилага от някои банки при определянето на лихви от типа „ОЛП+надбавка“, а също и при изчисляването на мораторна или законна лихва (и свързаните с нея фактори например максималния размер на годишния процент на разходите по потребителските кредити).

В началото на 2009 г. започват процеси, свързани със значителното намаляване на основния лихвен процент в съответствие с тенденциите в международен мащаб като резултат от финансовата криза.

1.3.3. Динамика на паричната маса в условията на паричен съвет

Към края на 1997 г. паричното предлагане се е увеличило с над 3,5 пъти в номинално изражение, но в реално изражение е налице съкращаване. Това развитие е следствие на неблагоприятните условия – от края на 1996 г. до средата на 1997 г. Само до въвеждането на паричен съвет паричното предлагане е нараснало с близо 3 млрд. лв. (с 2,3 пъти) и надхвърля 4 млрд. лв.

След фиксирането на лева към германската марка доверието в лева започва да се възстановява. Предвид ограничените възможности на централната банка да провежда монетарна политика в условията на паричен съвет и цялостното стабилизиране на икономиката, паричната маса поддържа стабилен курс на развитие без резки отклонения като наблюдаваните през 1997 г. Тези тенденции са представени в Табл. 5. (в деноминирани лв.)

Табл. 5 Динамика на паричната маса в България в периода 1997-2008 г.

Период	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Пари извън ПФИ (млн. лв.)	1316.2	1743	1958.4	2374.1	3081	3334.9
Изм. в абс. ст. (млн. лв.)		426.80	215.40	415.70	706.90	253.90
Изм. в отн. ст. (%)		32.43%	12.36%	21.23%	29.78%	8.24%
Безсрочни депозити (млн. лв.)	1117.7	1217.1	1343.692	1602.2	1802.8	2207.4
Изм. в абс. ст. (млн. лв.)		99.40	126.59	258.51	200.60	404.60
Изм. в отн. ст. (%)		8.89%	10.40%	19.24%	12.52%	22.44%
М1 (млн. лв.)	2433.9	2960.1	3302.092	3976.3	4883.8	5542.3
Изм. в абс. ст. (млн. лв.)		526.20	341.99	674.21	907.50	658.50
Изм. в отн. ст. (%)		21.62%	11.55%	20.42%	22.82%	13.48%
М2 (млн. лв.)	5709.3	6387.6	7220.2	9548.3	12100.1	13581.3
Изм. в абс. ст. (млн. лв.)		678.30	832.60	2328.10	2551.80	1481.20
Изм. в отн. ст. (%)		11.88%	13.03%	32.24%	26.73%	12.24%
М3/широки пари (млн. лв.)	6163.3	6814.2	7662.1	10061.3	12600.1	14146.5
Изм. в абс. ст. (млн. лв.)		650.90	847.90	2399.20	2538.80	1546.40
Изм. в отн. ст. (%)		10.56%	12.44%	31.31%	25.23%	12.27%
Период	2003	2004	2005	2006	2007	2008

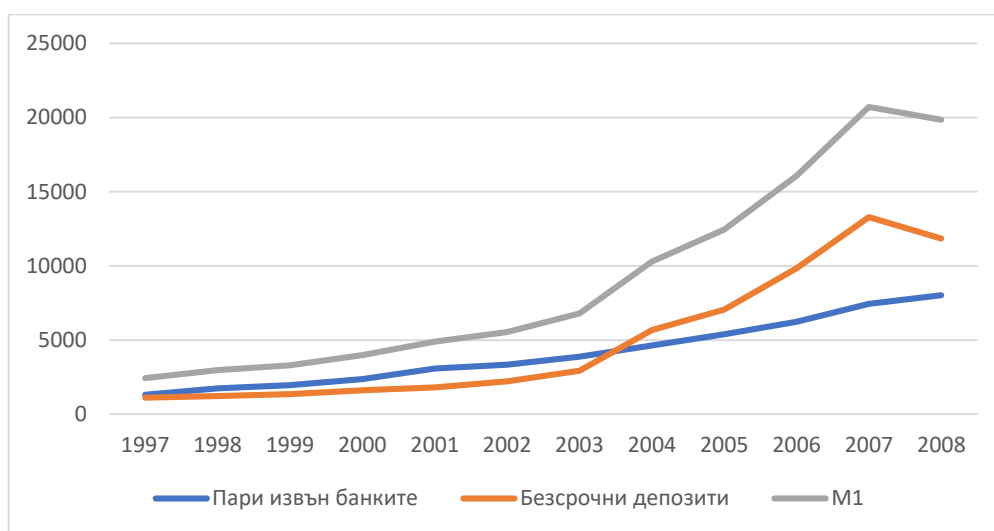
Пари извън ПФИ (млн. лв.)	3874.1	4627.9	5395.5	6230.7	7433.4	8029.2
Изм. ст. (млн. лв.)	539.20	753.80	767.60	835.20	1202.70	595.80
Изм. в отн. ст. (%)	16.17%	19.46%	16.59%	15.48%	19.30%	8.02%
Безсрочни депозити (млн. лв.)	2926.9	5670	7047.5	9847.7	13293.3	11837.4
Изм. в абс. ст. (млн. лв.)	719.50	2743.10	1377.50	2800.20	3445.60	-1455.90
Изм. в отн. ст. (%)	32.59%	93.72%	24.29%	39.73%	34.99%	-10.95%
М1 (млн. лв.)	6801	10297.9	12443	16078.4	20726.7	19866.6
Изм. в абс. ст. (млн. лв.)	1258.70	3496.90	2145.10	3635.40	4648.30	-860.10
Изм. в отн. ст. (%)	22.71%	51.42%	20.83%	29.22%	28.91%	-4.15%
М2 (млн. лв.)	16054.5	20302.4	25236.8	32020.6	42041.6	45687.9
Изм. в абс. ст. (млн. лв.)	2473.20	4247.90	4934.40	6783.80	10021.00	3646.30
Изм. в отн. ст. (%)	18.21%	26.46%	24.30%	26.88%	31.30%	8.67%
М3/широки пари (млн. лв.)	16822.2	20394.4	25259.6	32061.4	42061.6	45777.8
Изм. в абс. ст. (млн. лв.)	2675.70	3572.20	4865.20	6801.80	10000.20	3716.20
Изм. в отн. ст. (%)	18.91%	21.24%	23.86%	26.93%	31.19%	8.84%

Източник: Таблица на автора, данни на БНБ

Средната аритметична стойност на нарастването на паричната маса (М3) през периода до финансовата криза е 20,39%, а медианата – 22,5%, т.е. в определени години се регистрира по-рязко увеличаване. Двете най-високи стойности на нарастване са регистрирани съответно през 2000 г. и 2007 г. – приблизително 31,3%. С най-бавен темп – 8,84% паричното предлагане е нараснало през последната – 2008 година, през която се развиват неблагоприятните икономически условия по света. Динамиката в развитието на отделните агрегати е представено на Граф. 11, Граф. 12 и Граф. 13.

Граф. 11 Динамика на паричния агрегат М1 и компонентите му в периода 1997-2008

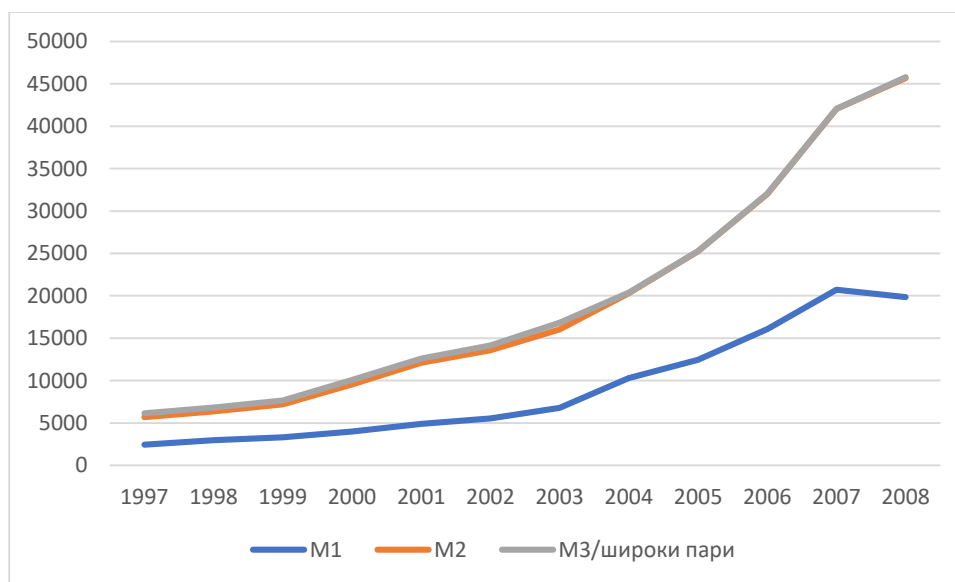
(млн. лв.)



Източник: Графика на автора, данни на БНБ

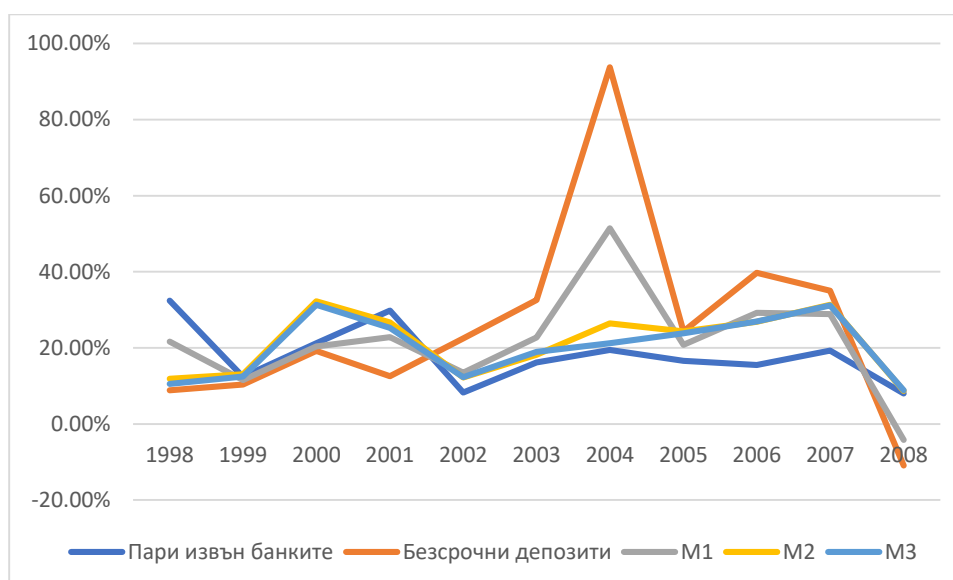
Банкнотите и монетите в обращение бележат стабилен темп на нарастване, докато при безсрочните депозити се наблюдава рязко увеличение след 2002 г. През 2003-2004 г. делът на парите извън банките пада под този на безсрочните депозити. Това явление свидетелства за развитието на банковата система и значителното повишаване на доверието в нея.

Граф. 12 Динамика на паричните агрегати M1, M2 и M3 в периода 1997-2008 г. (млн. лв.)



Източник: Графика на автора, данни на БНБ

Граф. 13 Темп на нарастване на паричните агрегати в периода 1998-2008 г. (%)



Източник: Графика на автора, данни на БНБ

Изменението на паричните агрегати е синхронно и consistently с икономическия растеж, а също и с паричното предлагане на еврото. Паричната маса през се развива със стабилни и предвидими темпове, които не предполагат неблагоприятно макроикономическо влияние. През 2004 г. се наблюдава структурното изменение в M1 вследствие на повишаването на дела на безсрочни депозити над този на пари извън банките. Към края на периода се наблюдава съкращаване на M1, което изразява и нарастващата необходимост от ликвидност в условията на финансова криза в световен мащаб.

1.4. Неконвенционални монетарни инструменти. Паричната политика на България след финансовата криза от 2008 г.

През 2007 г. в световен план се установяват условия, които предвещават предстоящата глобална финансова криза. Първоначално те се развиват основно в САЩ, но през втората половина на годината започват да се предават към Европа. Възприема се, че кулминацията на кризата настъпва през 2008 г., но всяка държава изпадат в рецесия в различен момент. Преодоляването на тежката криза изисква безпрецедентни мерки от страна на централните банки, поради което се утвърждава приложението на нови – неконвенционални, парични инструменти (Трифенова, et al., 2017). Тези мерки могат да се обособят в три направления – нулеви или отрицателни лихвени проценти, количествени облекчения или кредитна подкрепа и бъдещи насоки.

Първата мярка е свързана с установяване на неположителна номинална стойност (под теоретичната долна граница) на ключовите лихвени проценти на централните банки (Колев, 2019). Вторият инструмент – количествените улеснения, наподобява операциите на открития пазар. Изкупуваните финансови инструменти обаче се характеризират с много по-голям обем, като включват не само държавни ценни книжа, но дори корпоративни облигации или търговски ценни книжа. По този начин се създават свръхрезерви за търговските банки и се постига разширяване на парична база, което насърчава кредитирането от тяхна страна. Количествените улеснения са програми с голям мащаб и предварително индикиран период на провеждане. Подобно действие има и кредитната подкрепа, при която се предоставя ликвидност чрез финансови посредници. Третата мярка – политиката на бъдещи насоки, се реализира чрез активна комуникация от страна на централните банки относно предстоящи промени в приложението на инструментите. Чрез нея се създават очаквания и настроения на пазара.

Прилагането на неконвенционални парични мерки продължава след кризата. В условията на паричен съвет БНБ не може да провежда политика чрез подобни инструменти. Тези тенденции обаче са от значение за България, защото част от ефектите се предават косвено и у нас. Същевременно, при евентуалното присъединяване на България към еврозоната, установените неконвенционални мерки ще имат пряко отражение върху икономическите условия у нас.

1.4.1. Макроикономическата среда в България в следкризисния период

Ефектът от финансовата криза за България се проявява на относително късен етап, като свиването на икономиката е най-съществено в началото на 2009 г. При тези условия в Европа се създават предпоставки за вторичен ефект, който настъпва в периода 2010-2012 г. под формата на дългова криза в отделни държави. България е относително по-стабилна, но макроикономическите показатели не са удовлетворяващи, а постигнатият растеж е минимален. Темпът на възстановяване започва да се ускорява едва след 2014 г.

По-значимо събитие за финансовия сектор в края на първата половина на десетилетието е кризата с Корпоративна търговска банка. През юни 2014 г. банката изпада в ликвидна криза. БНБ я поставя под специален надзор, а през ноември – след установяването на отрицателна величина на капитала, централната банка отнема лиценза ѝ и отправя искане за откриване на производство по несъстоятелност. В края на юни пред криза е изправена и Първа инвестиционна банка. Тя обаче успява да изплати значителна

сума на своите вложители, а междуременно – след съгласуване с Министерство на финансите и Европейската комисия, получава ликвидна подкрепа. Така, въпреки съмненията относно ефективното прилагане на надзорната функция от страна на БНБ, банковият сектор успява да запази стабилността си, а вложителите в Корпоративна търговска банка са компенсирани чрез Фонда за гарантиране на влоговете в банките.

През втората половина на десетилетието доходите се повишават с бързи темпове, които изпреварват производителността на труда. Макар че тези обстоятелства имат проинфлационно проявление, повишаването на цените се задържа под относителен контрол. През 2018-2019 г. безработицата достига исторически минимум и се наблюдават индикации за риск от прегряване на пазара на труда. Фискалната политика е стабилна и предвидима, като не се реализират бюджетни дефицити, а нивото на дълга намалява. Въпреки това икономическият растеж не успява да достигне стойностите от предишното десетилетие.

През този период по-значимо събитие за финансовия сектор е въвеждането на свръхрезерви на банките. Формално то не представлява паричен инструмент, но има отражение върху финансовия сектор и особено на междубанковия пазар. В Наредба № 21 от 26 ноември 2015 г. БНБ дефинира свръхрезервите като превишението с повече от 5% на наличностите над изискуемия размер на задължителните минимални резерви. Лихвата по това превишение може да приема отрицателни стойности, т.е. с известно забавяне се предприемат действия синхронни с политиката на Европейската централна банка, която прилага отрицателни лихви от средата на 2014 г. Чрез такава мярка БНБ насърчава кредитна експанзия от страна на банките.

В съответствие с Базел III чрез Наредба № 8 от 24 април 2014 г. централната банка създава пет типа капиталови буфери – предпазен; антицикличен, който е специфичен за всяка банка; за системен риск; за глобално системна значима институция; за друга системно значима институция. Тяхната функция обаче не е свързана с провеждането на парична политика, а с осъществяване на банков надзор и гарантирането на устойчивост на финансовата система. През октомври 2018 г. е определен антицикличен буфер в размер на 0,5%, който е в сила от 1 октомври 2019 г.

През 2018 г. българското правителство приема план и мерки за присъединяване към Валутен механизъм II и Банковия съюз като следваща стъпка към членство в еврозоната. В тази връзка през 2019 г. Европейската централна банка провежда стрес тестове на шест български банки. При две от тях – Инвестбанк и Първа инвестиционна банка, е установен капиталов недостиг. Попълването му е необходимо условие по пътя към еврозоната.

Към края на първото тримесечие на 2020 г. Инвестбанк от тях отчита пълно изпълнение на мерките, заложи в Капиталовия план. За увеличаване на капитала си Първа инвестиционна банка се насочва към фондовата борса през май и юни. Акциите обаче се предлагат при емисионна цена, която значително превишава тази, на която се търгуват на вторичния пазар. Правителството инициира придобиването на част от тези акции чрез Българската банка за развитие, поради липсата на интерес от страна на частни инвеститори и високия политически приоритет на присъединяването към еврозоната. Очаква след тези действия по преодоляване на последните несъответствия, България да бъде приета във Валутен механизъм II и Банковия съюз, което ще отбележи нов етап в развитието на паричния сектор у нас.

1.4.2. Основен лихвен процент при нулеви стойности

В условията на криза Европейската централна банка значително повишава предлагането на евтин финансов ресурс. У нас определянето на основния лихвен процент до 2017 г. се осъществява по утвърдената от 2005 г. методика. Но индексът ЛЕОНИЯ се понижава значително. От своя страна, аналогичният индекс на европейско равнище – ЕОНИЯ, е рекордно нисък поради действията на Европейската централна банка. Това позволява на финансовите институции у нас да осъществяват арбитраж, като оперират и на междубанковия пазар в евро, а това съответно води до понижаването на ЛЕОНИЯ. Като краен резултат основният лихвен процент у нас достига стойности близки до нулата в края на 2014 г. и началото на 2015 г., а нулеви – в началото на 2017 г.

Междувременно изчисляването на индекса ЛЕОНИЯ е преустановено през 2017 г., а той е заместен от по-широк измерител – ЛЕОНИЯ Плюс (LEONIA PLUS: LEV OverNight Interest Average Plus). Съответно считано от началото на юли 2017 г. е актуализирана и методиката за изчисляване на основния лихвен процент. Той е равен на средната аритметична величина от стойностите на индекса ЛЕОНИЯ Плюс за работните дни на предходния календарен месец, но не може да приема отрицателни стойности.

Измененията при основния лихвен процент от 2009 г. до 2019 г. са представени в Табл. 6 и Граф. 14.

Табл. 6 Динамика на ОЛП в България в периода 2009-2019 г.

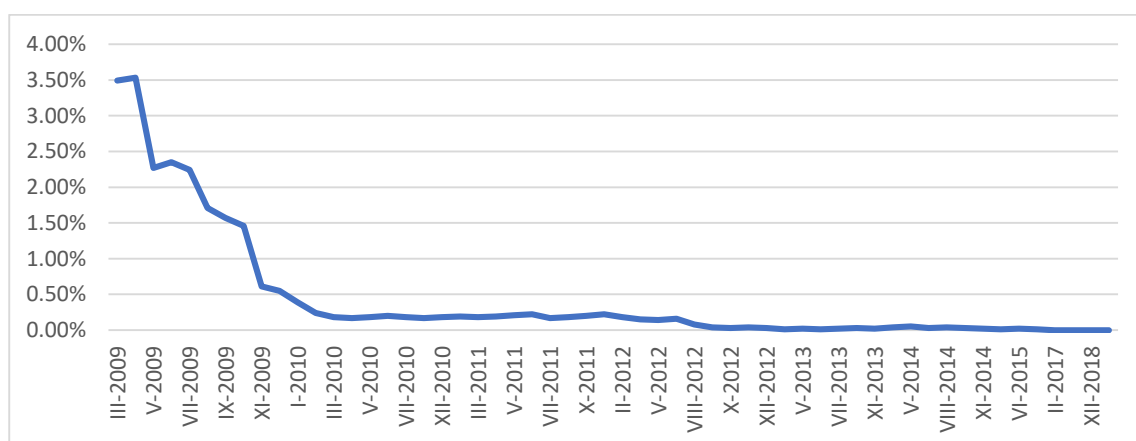
Период	III-2009	IV-2009	V-2009	VI-2009	VII-2009	VIII-2009	IX-2009
--------	----------	---------	--------	---------	----------	-----------	---------

ОЛП (%)	3.49%	3.53%	2.27%	2.35%	2.24%	1.71%	1.57%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.43	0.04	-1.26	0.08	-0.11	-0.53	-0.14
Изм. в отн. ст. (%)	-10.97%	1.15%	-35.69%	3.52%	-4.68%	-23.66%	-8.19%
Период	X-2009	XI-2009	XII-2009	I-2010	II-2010	III-2010	IV-2010
ОЛП (%)	1.46%	0.61%	0.55%	0.39%	0.24%	0.18%	0.17%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.11	-0.85	-0.06	-0.16	-0.15	-0.06	-0.01
Изм. в отн. ст. (%)	-7.01%	-58.22%	-9.84%	-29.09%	-38.46%	-25.00%	-5.56%
Период	V-2010	VI-2010	VII-2010	VIII-2010	XII-2010	II-2011	III-2011
ОЛП (%)	0.18%	0.20%	0.18%	0.17%	0.18%	0.19%	0.18%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	0.01	0.02	-0.02	-0.01	0.01	0.01	-0.01
Изм. в отн. ст. (%)	5.88%	11.11%	-10.00%	-5.56%	5.88%	5.56%	-5.26%
Период	IV-2011	V-2011	VI-2011	VII-2011	VIII-2011	X-2011	XI-2011
ОЛП (%)	0.19%	0.21%	0.22%	0.17%	0.18%	0.20%	0.22%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	0.01	0.02	0.01	-0.05	0.01	0.02	0.02
Изм. в отн. ст. (%)	5.56%	10.53%	4.76%	-22.73%	5.88%	11.11%	10.00%
Период	II-2012	III-2012	V-2012	VII-2012	VIII-2012	IX-2012	X-2012
ОЛП (%)	0.18%	0.15%	0.14%	0.16%	0.08%	0.04%	0.03%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.04	-0.03	-0.01	0.02	-0.08	-0.04	-0.01
Изм. в отн. ст. (%)	-18.18%	-16.67%	-6.67%	14.29%	-50.00%	-50.00%	-25.00%

Период	XI-2012	XII-2012	II-2013	V-2013	VI-2013	VII-2013	X-2013
ОЛП (%)	0.04%	0.03%	0.01%	0.02%	0.01%	0.02%	0.03%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	0.01	-0.01	-0.02	0.01	-0.01	0.01	0.01
Изм. в отн. ст. (%)	33.33%	-25.00%	-66.67%	100.00%	-50.00%	100.00%	50.00%
Период	XI-2013	II-2014	V-2014	VII-2014	VIII-2014	X-2014	XI-2014
ОЛП (%)	0.02%	0.04%	0.05%	0.03%	0.04%	0.03%	0.02%
Изм. в абс. ст. (пр.п.)	-0.01	0.02	0.01	-0.02	0.01	-0.01	-0.01
Изм. в отн. ст. (%)	-33.33%	100.00%	25.00%	-40.00%	33.33%	-25.00%	-33.33%
Период	I-2015	VI-2015	VIII-2015	II-2017	XII-2019	XII-2018	XII-2019
ОЛП (%)	0.01%	0.02%	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Ръст в абс. ст. (пр.п.)	-0.01	0.01	-0.01	-0.01	0.00	0.00	0.00
Ръст в отн. ст. (%)	-50.00%	100.00%	-50.00%	-100.00%	n/a	n/a	n/a

Източник: Таблица на автора, данни на БНБ

Граф. 14 Стойности на ОЛП в периода 2009-2019 г. (%)



Източник: Графика на автора, данни на БНБ

Още през 2010 г. – първата година след кризата, основният лихвен процент се понижава до нива под половин процент. Тази тенденция се запазва трайна, като от края

на 2014 г. стойностите са близки до нула, а впоследствие – нулеви. Предвид ясният тренд и минималните отклонения приложението на статистически анализ по отношение на изменението на стойностите не е необходимо.

Към настоящия момент няма изгледи наблюдаваната тенденция да се промени, доколкото за преодоляването на коронавирусната пандемия от началото на 2020 г. Европейската централна банка възобновява своята силно експанзивна политика (временно ограничена от края на 2018 г.). Стимулиращият ефект на ниските лихвени проценти обаче би се проявил пълноценно в България при активно действаща парична политика, т.е. при присъединяването на държавата към еврозоната (предвид политическия ангажимент паричният съвет да не отпада при други обстоятелства).

1.4.3. Динамика на паричната маса в периода 2008-2019 г.

Инструментите за провеждане на монетарна политика остават ограничени в условията на валутен борд. Затова основните тенденции при паричното предлагане са свързани с други фактори – външни ефекти по линия на еврото и икономическия растеж в страната. Динамиката на паричната маса е представена в Табл. 7, Граф. 15, Граф. 16 и Граф. 17.

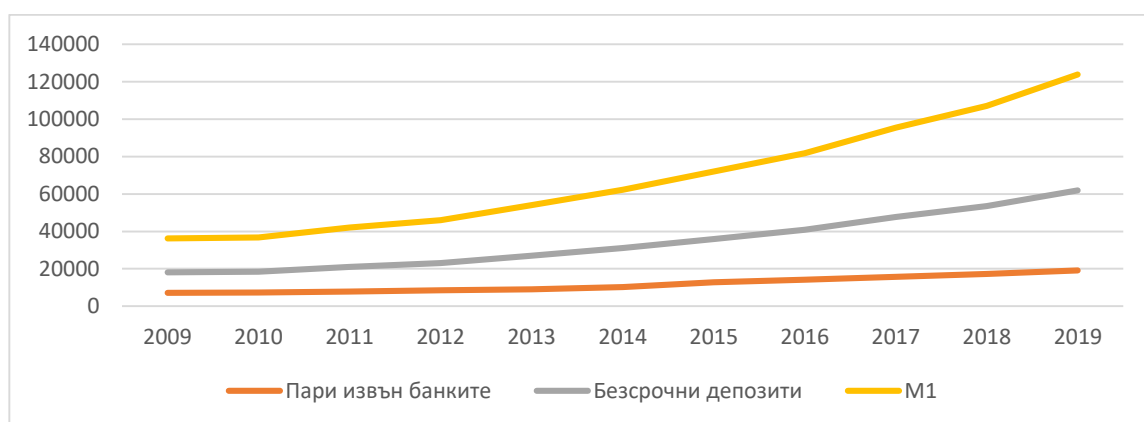
Табл. 7 Динамика на паричната маса в България в периода 2009-2019 г.

Период	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Пари извън ПФИ (млн. лв.)	7114.9	7356.7	7793.4	8499.2	9075.2	10168.1
Ръст в абс. ст. (млн. лв.)		241.80	436.70	705.80	576.00	1092.90
Ръст в отн. ст. (%)		3.40%	5.94%	9.06%	6.78%	12.04%
Безсрочни депозити (млн. лв.)	11011.7	11030.4	13233.5	14515	17964	20942.9
Ръст в абс. ст. (млн. лв.)		18.70	2203.10	1281.50	3449.00	2978.90
Ръст в отн. ст. (%)		0.17%	19.97%	9.68%	23.76%	16.58%
М1 (млн. лв.)	18126.6	18387.1	21026.9	23014.2	27039.2	31111
Ръст в абс. ст. (млн. лв.)		260.50	2639.80	1987.30	4025.00	4071.80
Ръст в отн. ст. (%)		1.44%	14.36%	9.45%	17.49%	15.06%
М2 (млн. лв.)	47699.2	50668.6	56803	61608.4	67163.2	67936.8
Ръст в абс. ст. (млн. лв.)		2969.40	6134.40	4805.40	5554.80	773.60
Ръст в отн. ст. (%)		6.23%	12.11%	8.46%	9.02%	1.15%
М3/широки пари (млн. лв.)	47755.8	50741	56921.8	61721.7	67236.4	68005.7

РЪСТ В АБС. СТ. (МЛН. ЛВ.)	2985.20	6180.80	4799.90	5514.70	769.30
РЪСТ В ОТН. СТ. (%)	6.25%	12.18%	8.43%	8.93%	1.14%
Период	2015	2016	2017	2018	2019
Пари извън ПФИ (млн. лв.)	12724.8	14152.9	15703.2	17325.5	19104.9
Изм. в абс. ст. (млн. лв.)	2556.7	1428.10	1550.30	1622.30	1779.40
Изм.в отн. ст. (%)	25.14%	11.22%	10.95%	10.33%	10.27%
Безсрочни депозити (млн. лв.)	23245.2	26681.7	32031.3	36231.7	42762.4
Изм.в абс. ст. (млн. лв.)	2302.3	3436.50	5349.60	4200.40	6530.70
Изм.в отн. ст. (%)	10.99%	14.78%	20.05%	13.11%	18.02%
М1 (млн. лв.)	35970	40834.6	47734.5	53557.2	61867.3
Изм.в абс. ст. (млн. лв.)	4859	4864.60	6899.90	5822.70	8310.10
Изм.в отн. ст. (%)	15.62%	13.52%	16.90%	12.20%	15.52%
М2 (млн. лв.)	73891.2	79503.4	85655.1	93255.2	102469.3
Изм.в абс. ст. (млн. лв.)	5954.4	5612.20	6151.70	7600.10	9214.10
Изм.в отн. ст. (%)	8.76%	7.60%	7.74%	8.87%	9.88%
М3/широки пари (млн. лв.)	73961.4	79595.4	85727.3	93255.7	102469.3
Изм. в абс. ст. (млн. лв.)	5955.7	5634.00	6131.90	7528.40	9213.60
Изм. в отн. ст. (%)	8.76%	7.62%	7.70%	8.78%	9.88%

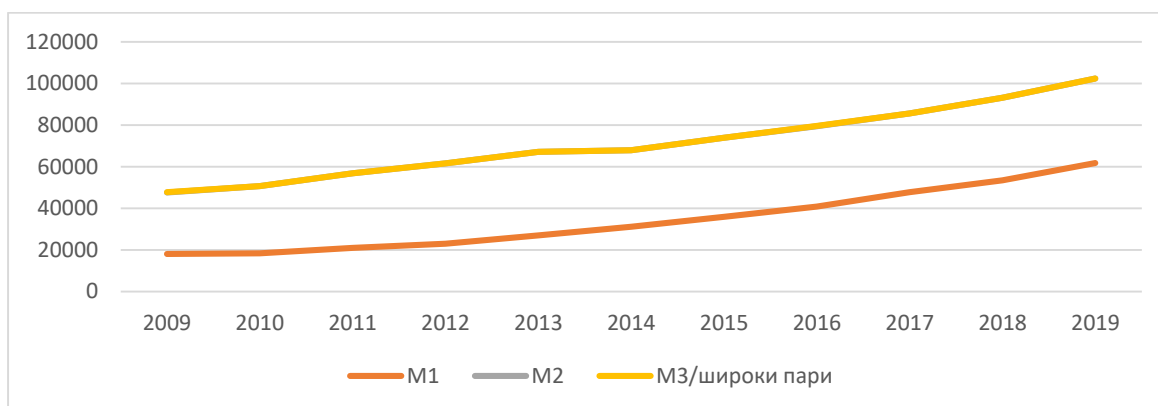
Източник: Таблица на автора, данни на БНБ

Граф. 15 Динамика на паричния агрегат М1 и компонентите му в периода 2008-2019
(млн. лв.)



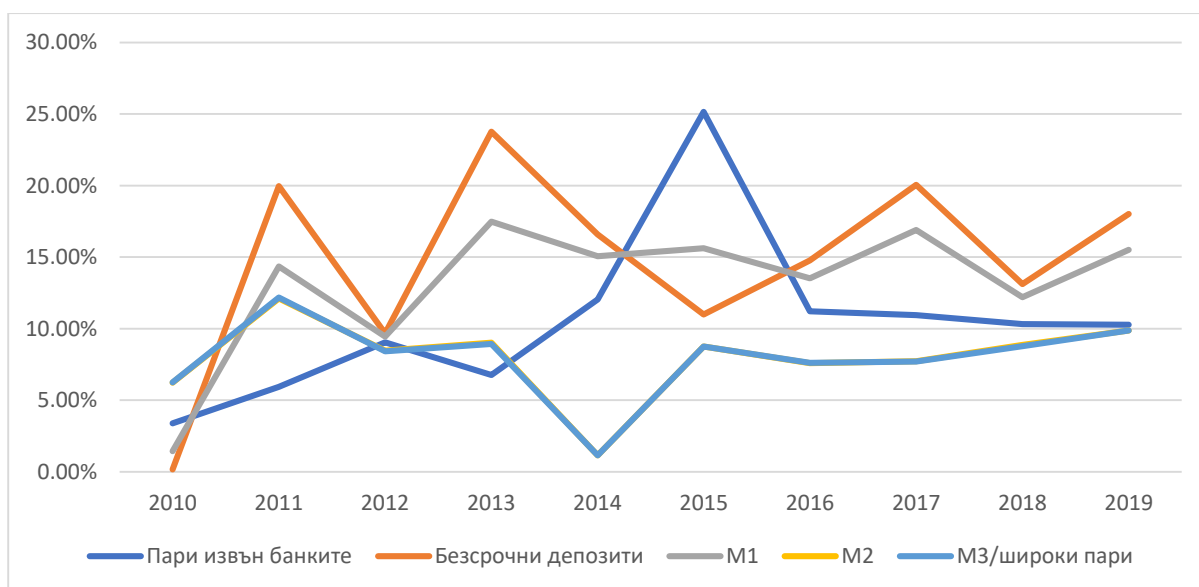
Източник: Таблица на автора, данни на БНБ

Граф. 16 Динамика на паричните агрегати M1, M2 и M3 в периода 2009-2019 г. (млн. лв.)



Източник: Таблица на автора, данни на БНБ

Граф. 17 Темп на нарастване на паричните агрегати в периода 2010-2019 г. (%)



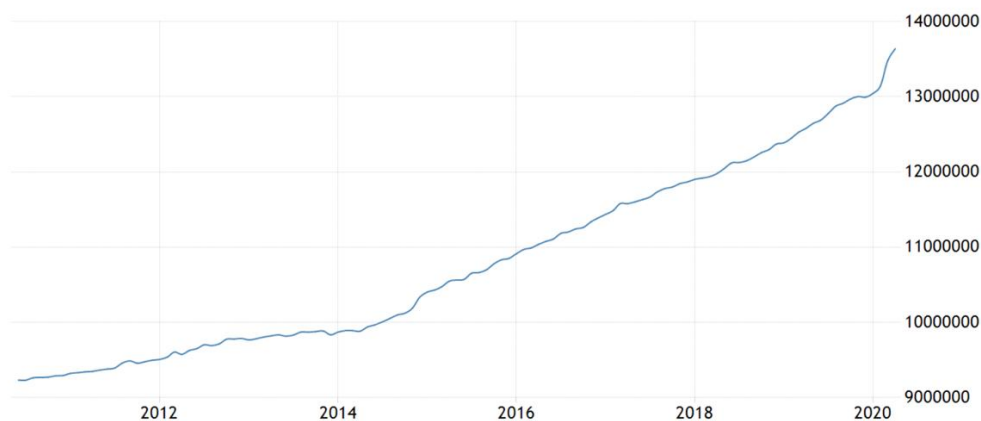
Източник: Таблица на автора, данни на БНБ

Изменението в темпа на нарастване на паричните агрегати в разглеждания период е динамично и не е напълно синхронно. Анализът на това явление следва да се осъществи в задълбочено самостоятелно проучване. В Граф. 17 през 2014 г. ясно се наблюдава нарастването на парите извън банките като резултат от понижаването на доверието в банковия сектор вследствие на ликвидните кризи на Корпоративна търговска банка и Първа инвестиционна банка.

През периода след финансовата криза паричната маса в България следва стабилен тренд на постепенно разширяване. Той в значителна степен се обуславя от аналогична

тенденция при еврото, но дори изпреварва темпа на неговото нарастване (Граф. 18). Покритието на лева с резервната валута значително превишава изискуемото.

Граф. 18 Динамика на паричния агрегат М3 в еврозоната (млн. евро)



Източник: TradingEconomics, данни на ЕЦБ

Счита се обаче, че реалният обменен курс на лева леко се е обезценил в последното десетилетие (European Central Bank, 2020). Въпреки това не следва да се приеме, че нарастването на паричната маса има проинфлационни измерения. То съответства на икономическия растеж у нас, който изпреварва този в еврозоната.

Заклучение

В началото на прехода към пазарна икономика БНБ не успява да провежда ефективна парична политика и да изпълни регулаторните си функции на надзор над банковия сектор. Това обаче се случва под силното зависимост от правителството. Под негово въздействие централната банка предприема мерки, които допринасят частично за тежката криза от края на 1996 г. и началото на 1997 г.

Въвеждането на паричен съвет през 1997 г. практически ограничава възможността за провеждане на активна парична политика в България. Обвързването с резервна валута добавя трансмисионен механизъм за предаване на макроикономически ефекти, които произхождат извън страната. Основен инструмент на БНБ остава определянето на размера и обхвата на задължителните минимални резерви на банките, който обаче не се прилага често. Паричният съвет предполага изискване за по-строг надзор, тъй като финансирането на банковия сектор от страна на централната банка е невъзможно.

От началото на века – след деноминацията, динамиката при увеличаването на паричната маса е стабилно и консистентно с вътрешни и външни фактори. Размерът на валутните резерви на БНБ в евро превишава изискуемото покритие от 100%.

През второто десетилетие на века се наблюдават някои съществени проблеми във финансовия сектор. Като такъв се разглежда ликвидната криза при Първа инвестиционна банка и Корпоративна търговска банка от 2014 г. и обявяването в несъстоятелност на втората. По подобен начин може да се третира и установеният капиталов недостиг при Инвестбанк и Първа инвестиционна банка през 2019 г. Доколкото такива обстоятелства възникват и в други развити държави, не може категорично да се приеме, че подобни събития свидетелстват за неефективен банков надзор.

Ефектът от неконвенционалните парични инструменти за справяне с финансовата криза от 2008 г. се предава към България. От една страна, паричната маса на еврото (като резервна валута) се увеличава значително. От друга страна, основният лихвен процент у нас достига нулеви стойности. Неговата същност в условията на паричен съвет обаче е коренно различна и значението му за макроикономическите условия е минимално. Той дефакто се изчислява от централната банка, а не се определя самостоятелно от нея.

Определянето на различни видове буфери за съответните банки не е проявление на ефективна парична политика, а представлява надзорен инструмент, свързан с устойчивостта на банковия сектор. Налагането на отрицателна лихва по свръхрезервите от 2016 г. насам също не може да се възприеме за пълноценен монетарен инструмент, но тази мярка има стимулиращ ефект за кредитна експанзия.

Перспективата за въздействие върху българската икономика по линия на паричната политика е свързана с присъединяването на държавата към еврозоната и съответно с прякото влияние на монетарните инструменти на Европейската централна банка у нас.

Библиография

1. Агенция за икономически анализи и прогнози, 2000. Икономиката на България през 1999 г.. София
2. Божилов, К., 1999. "Парите" в "България 20 век: Алманах". София: Труд.
3. Българска народна банка, 2002. Парична статистика (декември 1995 - март 2002). Приложение на информационен бюлетин, бр. 3/2002 г. ed. София: Българска народна банка.

4. Ганев, Г., 2017. "Един по-дълъг поглед към икономиката на България" в "Международният трансфер на административни модели и инструменти: възможности, ограничения и рискове". София: СУ "Св. Климент Охридски".
5. Закон за БНБ, 1991.
6. Йоцов, В., 2016. Парите – същност и роля в икономическия живот. София: [онлайн <https://bit.ly/30KrK2z>].
7. Колев, С., 2019. Неконвенционалната парична политика на водещите централни банки – състояние и ефекти, включително и за България. София:
8. Недялков, О. & Димова, Л., 2009. Българската народна банка и нейната роля в стопанското развитие на България (1879-2009). София: Българска народна банка.
9. Трифонова, С., 2006. Парична теория, парична политика, европейска парична интеграция. София: УИ "Стопанство".
10. Трифонова, С., Трифонова, В., Атанасов, А. & Колев, С., 2017. Неконвенционалната парична политика на водещите централни банки в света и нейните ефекти за развитите и развиващите се държави, в т.ч. и за България. София: Евдемония продъкшън ЕООД.
11. Чобанов, Д., 2008. "11 години валутен борд" в "Преглед на стопанската политика", бр. 383. София: Институт за пазарна икономика.
12. European Central Bank, 2011. The monetary policy of the ECB. Frankfurt am Main: European Central Bank.
13. Gulde, A.-M., 1999. The Role of the Currency Board in Bulgaria's Stabilization. Washington: International Monetary Fund.
14. Kolmar, M., 2017. Principles of Microeconomics. Springer International Publishing
15. Mankiw, G. N., 2018. Principles of Macroeconomics. 8 ed. Boston: Cengage Learning.
16. Miller, J. B. & Petranov, S., 1996. Banking in the Bulgarian Economy. Sofia: Bulgarian National Bank.
17. Mishkin, F. S., 2019. The Economics of Money, Banking, and Financial Markets. 12 ed. Harlow, UK: Pearson Education Limited.
18. OECD, 1997. OECD Economic Surveys 1996-1997: Bulgaria. Paris: OECD Publishing.
19. Stiglitz, J. E. & Walsh, C. E., 2006. Economics. 4th ed. New York: W. W. Norton & Company.

ВТОРА ГЛАВА. ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРИЯ

Любомир Дацов, член на Фискалния съвет на България

Увод

Най-общото определение за фискална политика, е че това е бюджетната политика на правителството, която включва правото на държавата да манипулира държавните разходи и приходи в т.ч. ставките и обхвата на данъците с цел да повлияе на икономиката. С други думи, чрез управление посоката и големината на бюджетното салдо (дефицит(-)/ превишение (+)), Правителството влияе върху макроикономическите агрегати за постигане на определени икономически и социални цели.

Фискалната политика е съвкупност от действия на държавата по регулирането на правителствените разходи и доходи, чрез които тя осъществява основните си икономически функции, а именно: 1) алокативна функция (предоставяне на публични блага); 2) преразпределителна функция; 3) стабилизираща функция и 4) регулативна функция.

И досега разбирането за обхвата на фискалната политика и целите ѝ определя основните разделителни линии при провеждането на тази политика. Въпреки, че от началото на 80-те години основното схващане е за фискалната политика като комплексен инструмент за активна реализация на икономически и социални цели, все още подходът при управлението на фискалната политика, много често се свежда до опростеното разбиране за данъците и разходите като сами за себе си. А нивото на бюджетното салдо, в голямата си част наличието на дефицит, е въпрос на политически баланс/превес. Това много често произтича от политизирания характер на вземането на решения в правителствата, спрямо например, решенията за монетарната политика, които са относително по политически независими и се вземат от не толкова политизирани институции, основно независими централни банки.

Тясното разбиране за фискална политика обикновено е ограничено до институционалното функциониране на бюджета, а не до интегрирано управление на публичните финанси в неговите три аспекта: макроикономическата стабилизираща функция (*fiscal discipline*), ефективност на разпределението и ефикасност на публичните финанси.

От институционална гледна точка, стабилизиращата макроикономическа функция на публичните финанси е изцяло прерогатив на Министерство на финансите, и се определя от цикличността на бюджетната позиция, докато ефективността на публичните

финанси, визира разпределението на ресурсите, например между отделните функции на бюджета. Ефикасността на публичните финанси, е прието да се определя от подхода за управление на публичните финанси на ниво министерство/агенция.

От капацитета на държавата да управлява системите, на различните нива се определят и различните техники за управление на бюджета, като се започне от многогодишните бюджетни рамки и се стигне до начина и техниките за бюджетирание, познати като програмно или бюджетирание към резултата в по-ново време.

При анализа на публичните финанси за периода 1990-2019 год. основният проблем произтича от ограничеността и от достъпа до съпоставима информация за бюджета, и неговото изпълнение. Съпоставима информация за бюджета е налична след 1998 год., а данните за предишните години се различават основно в обхвата и консолидирането на извънбюджетните фондове и сметки през различните години. Данните за оценка на потенциален БВП и отклонение от потенциала са достоверни и проследяеми след 2004 г. на база официални източници, като конвергентната програма на България.

2.1. Нормативно и институционално устройство на системата на публичните финанси

Ще проследим еволюцията на системата на публичните финанси в България през последните три десетилетия. Както в повечето страни от бившия социалистически блок, първите години на прехода в България бяха насочени към изграждане системата на публичните институции и „превеждане“ на международните стандарти и практики към българската действителност. Министерството на финансите извърши огромна методологическа работа за преминаване към международните стандарти и общоприети методи на бюджетирание. Съществена методологическа помощ бе получена от МВФ, на който България става член през септември 1990 г.

Приета е и изградена структура на институционалната системата на публичните финанси, която е запазила своята архитектура и до днес.

Системата е базирана на традиционната международна архитектура на централно правителство, осигурителни фондове и независими общински бюджети. Извънбюджетни фондове и сметки са разрешени и не се консолидират в републиканския бюджет и не се обслужват от централната банка в голямата си част. До извършване на реформа на бюджетното изпълнение през 1998-99 год. редица от фондовете и сметките се намираха

и обслужваха от търговски банки, поради което контрола и ефективността на управлението бе затруднено. Например за 1995 г., основните извънбюджетни фондове са 13¹ на брой, извършващи разходи за над 2.3% от БВП или около 8% от всички консолидирани разходи.

Републиканският бюджет, вкл. централен републикански бюджет, министерства и ведомства, Осигурителните фондове, вкл. бюджета на ДОО и бюджета на СВОЧ ТПК. Бюджета на общините е включвал взаимоотношенията с общинските власти, като първоначално взаимоотношенията са били изградени на сложна система от преплетени взаимовръзки на споделени данъци и приходи и система от различни по вид субсидии с възможност за широки арбитражни решения от страна на централното правителство.

Основния начин на представяне на бюджета е по икономически елементи, а представянето по функции е базирано на стандарта COFOG.

През първите години след 1989 г., бюджетът все още не е имал строга йерархична система, както в момента². Например, Законът за държавния бюджет за 1995 год. , чл.4, ал.1, предвижда 111³ първостепенни получатели на бюджетни средства, като държавни органи, министерства, висши училища и други бюджетни организации. През същата година постепенно навлиза и стартира практиката на така наречените независими бюджети, като тези на съдебната власт, президентство, конституционен съд, сметна палата и т.н. Този процес на регулиране и изграждане структурата на властите и съответните промени в бюджетната структура ще продължи през следващите няколко години, когато окончателно ще бъде оформен в периода между 2003-05 год. след няколко решения на Конституционния съд.

Оформянето на архитектурата на публичните финанси и взаимоотношенията намират отражение и са фиксирани в Закона за устройството на държавния бюджет, обн. ДВ, бр.67, от 06.08.1996 год. Законът регламентира всички етапи на бюджетния процес, както и взаимоотношенията с независимите бюджети, като създава посоката на развитие на модерните публични финанси в България. Предвидено е приемането на Правилник за неговото прилагане, но това никога не се случва. По общо мнение, ЗУДБ се оказва

¹ НФ” Опазване на околната среда“, НФ”Национална съобщителна система“, Ф”Лесокултурни мероприятия“, ДФ”Земеделие“, Ф”Гютюн“, Ф”ПКБ“, Ф”Дивидент за държавата“, Ф”Мелиорации“, Ф”Републиканска пътна мрежа“, с/ка” Средства от приватизация“, „Взаимен фонд“, НФ”Енергийни ресурси“, ДФРР

² Интересен факт е, че в Закона за държавния бюджет от 1992 г. има представяне на републиканския бюджет по функции (чл.1, ал.5), както и приемането на отчета за държавния бюджет за 1990 г. (чл.11)

³ Закона за Държавния бюджет за 2020 год., включват 45 първостепенни разпоредители на централно ниво, вкл. Нар. Събрание, Президентство, Министерства и Агенции

изключително добър закон, поставящ солидни основи за развитието на системата на публичните финанси у нас.

През следващите години се извършват няколко съществени реформи, които оформят окончателно системата на българските публични финанси.

Основно с техническата помощ на МВФ, след 1998 год. започва реформа на архитектурата и системата на изпълнение на бюджета. Най-съществените стъпки от тази промяна, вкл. промяна на дизайна на системата за управление изпълнението и отчитането на бюджета, със закриването на повечето извънбюджетни фондове и сметки, изцяло консолидиране на системата на публични финанси в единна сметка в БНБ, което е предпоставка за създаване на висока прозрачност и ефективно управление. Например, през 1998 г. са оперирали над 40 000 бюджетни сметки в търговските банки. Създава се модерна система за управление на трезъри функциите на МФ. Основните параметри на реформата са реализирани в голямата си част в периода до 2001 г.

През 1998-99 год. МФ за първи път предоставя тригодишна бюджетна прогноза във формат на средносрочна бюджетна рамка и полага началото на многогодишното бюджетиране, което трудно си пробива път и в сегашните времена.

От 2001 год. Министерство на финансите, стартира няколко програми насочени към реформа и оптимизация на бюджетния цикъл, средносрочното прогнозиране и програмиране, първоначално с помощта на програма МАТРА на правителството на Кралство Нидерландия. Характерния акцент на реформите 2001-07 г. е развитие на капацитета и повишаване качеството на дейността на институциите, т.е. изпълняват се реформи от така нареченото второ ниво. Като част от програмата е създадено и Училище по публични финанси с личното съдействие на министъра на финансите на Нидерландия Герит Залм. Програмата за реформа на бюджетното планиране и програмиране води до разширяване на програмата и стартиране на въвеждането на програмното бюджетиране (performance base budgeting) в България. Програмата се осъществява с широко международно сътрудничество и с помощта на МФ на Нидерландия, ЕК, МВФ и Световна банка през различните етапи. Програмите са насочени към изграждане на капацитет за повишаване качеството на управление на публичните финанси.

Таблица. Въвеждане на програмно бюджетиране в България 2002-09 г. ⁴ (основни стъпки)

⁴ „Въвеждане на програмно бюджетиране в България“, Л. Дацов, Център за образование и култура “Илиев”, Американски университет в България, 2009 г.

- 2002 г. *Първи пилотен* програмен бюджет на Министерството на околната среда и водите (МОСВ) за 2003 г.
- 2004 г. *Първи пилотен* отчет за изпълнението на програмния бюджет на МОСВ за 2003 г.
- 2005 г. *Девет пилотни* министерства разработват програмни бюджети за 2006 г.
- Народното събрание* приема разходите от програмния бюджет на МОСВ за 2006 г. по политики
- Министерският съвет* (МС) с постановлението за изпълнение на държавния бюджет за 2006 г. *одобрява* разходите на МОСВ по програми
- 2006 г. *Всички министерства* разработват програмни бюджети за 2007 г.
- 2007 г. *Народното събрание приема разходите* на всички министерства и на три държавни агенции *по политиките* от програмните им бюджети за 2008 г.

Като част от реформата на бюджета, съвместно със Световна банка, са реализирани първите проекти за Преглед на публичните разходи в Министерство на правосъдието, Министерство на образованието в периода 2007-08 год., продължена е работата по стартиралата през 2004 г. идея за нов устройствен бюджетен закон „Закон за публичните финанси“ с цел отчитане всички промени в планирането, програмирането и методите на бюджетиране през последните 7 години. Подготвен е и модел и законодателни промени на капиталово бюджетиране като част от реформираната структура и модел за управление на публичните инвестиции. За съжаление, аналитичната дейност е прекратена поради кризата през 2009 г. Едва през 2012 г. е приет новия Закон за публичните финанси, който влезе в сила от 01.01.2014г. Акцентът на новия закон е сменен и преди всичко отразява направените промени в законодателството вследствие

на променени европейски директиви като реакция на кризата от 2009 г. Работата по развитие на програмното бюджетиране и Преглед на публичните финанси е възстановена поетапно след 2017 г. с помощта на Световната банка. Към края на 2019 г. капиталовото бюджетиране продължава да не е регламентирано в Закона за публичните финанси.

Институционалната среда е оформена с даване на нови функции на Сметната палата през 2001 г., с акцент върху контрола на изпълнението в съзвучие с останалите реформи в бюджетната сфера, насочени към ефективност на разходите и качество на изпълнението. Законът за Сметната палата от 2001 г. приема и утвърждава международните одитни стандарти и принципи в нейната работа, в съответствие с Европейските регламенти. Сметната палата е възстановена като институция на 27 юли 1995 г., когато 37-то Народно събрание приема Закон за Сметната палата, с който се възстановяват традициите на бюджетния контрол в България.

След 2000 г. в структурно отношение настъпват значителни промени в консолидирания бюджет. През март 1999 г. е създадена НЗОК, вследствие на приетия през 1998 г. Закон за здравното осигуряване, по своята същност това е социално-осигурителен фонд, с цел осигуряване на задължителното здравно осигуряване в страната. НЗОК разработва, изпълнява и отчита самостоятелен бюджет, който се приема от Народното събрание. Бюджетът на НЗОК за 2000 г. е приет с разходи в размер на 256.4 млн.лв., при общо предвиден разход за функция Здравеопазване от 977 млн.лв., т.е. около 26%. Отчетът за 2018 г. показва, че разходите на НЗОК са били 3839.5 млн.лв., при общо за функция Здравеопазване 4833.6 млн.лв., което вече представлява почти 80%.

Политиката на присъединяване към Европейския съюз, резултира в няколко основни промени. Основната е създаване и регламентиране на отчитането на европейските средства в отделни сметки и фондове и отчитането им като отделна част на Консолидираната бюджетна програма, т.е. Създаване на отделно по същността си трежъри за европейските средства, макар и като част от организационната структура на Министерство на финансите. Дирекция „Национален фонд” в Министерство на финансите е създадена на 11.02.1999 г. по силата на Меморандума за разбирателство за създаване на Национален фонд между правителството на Република България и Европейската комисия, ратифициран със закон от 38-то Народно събрание. Създаденият Национален фонд има функциите на централен съкровищен орган, който управлява финансовата помощ, предоставена на Република България от Европейската комисия по предприєдинителните инструменти (ФАР, КФ (Регламент 1164/94)/ИСПА и САПАРД). Основна отговорност на Националния фонд е изграждането и поддържането

на ефективна и стабилна система за добро финансово управление и усвояване на средствата от фондовете, програмите, механизмите и инструментите на Европейския съюз.

След 2007 г., Дирекция "Национален фонд" изпълнява функциите на сертифициращ орган и орган, отговорен за получаване на средствата от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд (КФ), както и по Инициативата за младежка заетост (ИМЗ) и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ФЕПНЛ) за програмен период 2014-2020 г. и по програмите за трансгранично сътрудничество по външните граници на Европейския съюз (ПТСВГ).

Държавен фонд „Земеделие“ е създаден през 1998 г. със Закона за подпомагане на земеделските производители. В рамките на предприсъединителното подпомагане на земеделието от фондове на ЕС, ДФ „Земеделие“ е акредитиран от Европейската комисия да изпълнява функциите на Агенция САПАРД и на Разплащателна агенция. Условието и редът за финансово подпомагане по Програма САПАРД, както и изискванията към лицата, които биват подпомагани, са определени с наредби на министъра на земеделието и храните съгласно Националния план за развитие на земеделието и селските райони и Многогодишното финансово споразумение по Специалната предприсъединителна програма на ЕС за развитие на земеделието и селските райони в Р България.

По същността си ДФ „Земеделие“ е финансова сертифицираща институция и е единственото съществуващо изключение в българските публични финанси, където винаги е било спазвано правилото за единно трежъри звено в Министерство на финансите. Политическите причини, поради които е сепарирано отделно трежъри за земеделските фондове, към днешна дата продължават да създават проблем с интегрираността на системата и стандартите за прозрачност.

Докато ДФ „Земеделие“ и Националният фонд, изпълняваха трежъри и сертифициращи функции на плащанията, като част от подготовката на страната за присъединяване към ЕС, през 2002 год. бе извършена значителна реформа на управление на планирането и програмирането на предприсъединителните инструменти, като то бе прехвърлено към Министерство на финансите. МФ е определено като Национален координатор по помощта, чиято отговорност са планирането и координирането на предприсъединителните програми. Поемане на координиращата функция от една институция – Министерство на финансите (към онзи момент: за ФАР - МВнР, за ИСПА – МРРБ и за САПАРД – МФ/МЗГ) цели подобряване на междуведомствената координация (която в

България все още има нужда от доразвиване) и осигуряване плавното протичане на процесите на програмиране и използване на средствата от пред-присъединителните фондове.

През 2002 г. се създава дирекция „Управление на средствата от ЕС“ в МФ, която извършваше институционалната подкрепа по управление на предприсъединителните фондове, подготовката за въвеждане на структурните фондове, а впоследствие изпълняваше координираща роля по Националната Стратегическа Референтна Рамка. Като част от бюджетната реформа, през 2007 г. функцията на обща координация на инвестиционната политика е създадена към дирекция „Управление на средствата от ЕС“. С помощта на техническа помощ от Световна банка, се създава и развива капацитета за интегрирано управление на инвестициите - национални и европейски фондове. Създадена е нова методология, информационна система и практики за координация между планиране и програмиране на инвестициите. В този аспект е създадено и методологическо звено за управление на публично-частно партньорство. За съжаление, след 2009 г., дирекцията е разформирована и функциите на централно звено за интегрирано управление на инвестициите е загубена. Към настоящия момент все още няма интегрирано управление на инвестиционните разходи, финансирани с европейски и национални средства, както и звено за стратегическо управление на инвестиционната политика.

Една от съществените бюджетни реформи е реформата на взаимоотношенията между централното правителство и общините. Процесът е базиран на Програмата за Финансова децентрализация и е създадена работна група по фискална децентрализация през 2002 г. Възприет е принцип на опростяване и прозрачност на взаимоотношенията, базирани на няколко и лесно дефинируеми индикатори. Основата на взаимоотношенията са разделянето на дейностите извършвани от общините на „местни“ и „делегирани“ държавни услуги в 4 основни сектори. Прието е, че държавата ще финансира общините за делегираните им от държавата дейности на базата на определени от централната власт минимални стандарти, а местните власти сами ще определят и финансират местните си дейности. Променя се механизмът за определяне на субсидиите на местните власти, като данъка върху доходите на физическите лица, който до този момент е споделен данък, в пропорция определяема всяка година със Закона за държавния бюджет, изцяло става приходоизточник за републиканския/държавен бюджет.

Програмата поражда множество спорове и все още има редица дискусии основно за баланса на осигуреност средства/отговорности за делегираните услуги предоставяни

от общините. От друга страна, реформата засили стимулите за по-добро управление, премахна практиката за генериране на просрочия от общините и покриването им от републиканския бюджет. Също така, преформатира фокуса и стимулите за местно лобиране от кметове и парламентаристи, при формирането на бюджета. Като цяло прозрачността на взаимоотношенията се промени изключително положително.

Посоката на реформата на взаимоотношенията между централния бюджет и бюджетите на общините бе допълнително подкрепена и от извършената по-късно секторна реформа в системата на средното образование, където беше въведена системата на делегирани бюджети. Тъй като образованието е една от типичните делегирани дейности, финансирани чрез общинските бюджети, общините бяха основно засегнати от променения модел на заплащане на услугите.

В най-новата история на публичните финанси в България е приемането на Закона за публични финанси и Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми. Законът за публичните финанси⁵ (ЗПФ), влезе в сила на 1 януари 2014 г. и с него бяха отменени Закона за устройството на държавния бюджет и Закона за общинските бюджети. Той регулира управлението на бюджетния процес и урежда основните взаимоотношения на държавния бюджет с бюджетите на общините, на държавното обществено осигуряване, на Националната здравноосигурителна каса и с други бюджети и сметки, както и регламентира режима на сметките за средства от Европейския съюз и сметките за чужди средства. По този начин системата за управление на публичните финанси бе поставена на една широка основа, като нормативно са закрепени ролята на средносрочната бюджетна рамка в бюджетния процес, прилагане от органите на централната и местната власт на строги фискални правила, като също така беше дадена и формална уредба на отношенията, свързани с разработването и отчитането на програмен формат на бюджет.

Най-съществените промени спрямо отменения Устройствен закон за държавния бюджет, произтичат от промените в европейското законодателство и целят транспониране на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки, както и създаването на условия за изпълнението на относимите регламенти, приети в края на 2011 г. ЗПФ регламентира фискалните правила, които до този момент се утвърждаваха ежегодно със Закона за държавния бюджет и въвежда нови правила за структурното салдо и правило

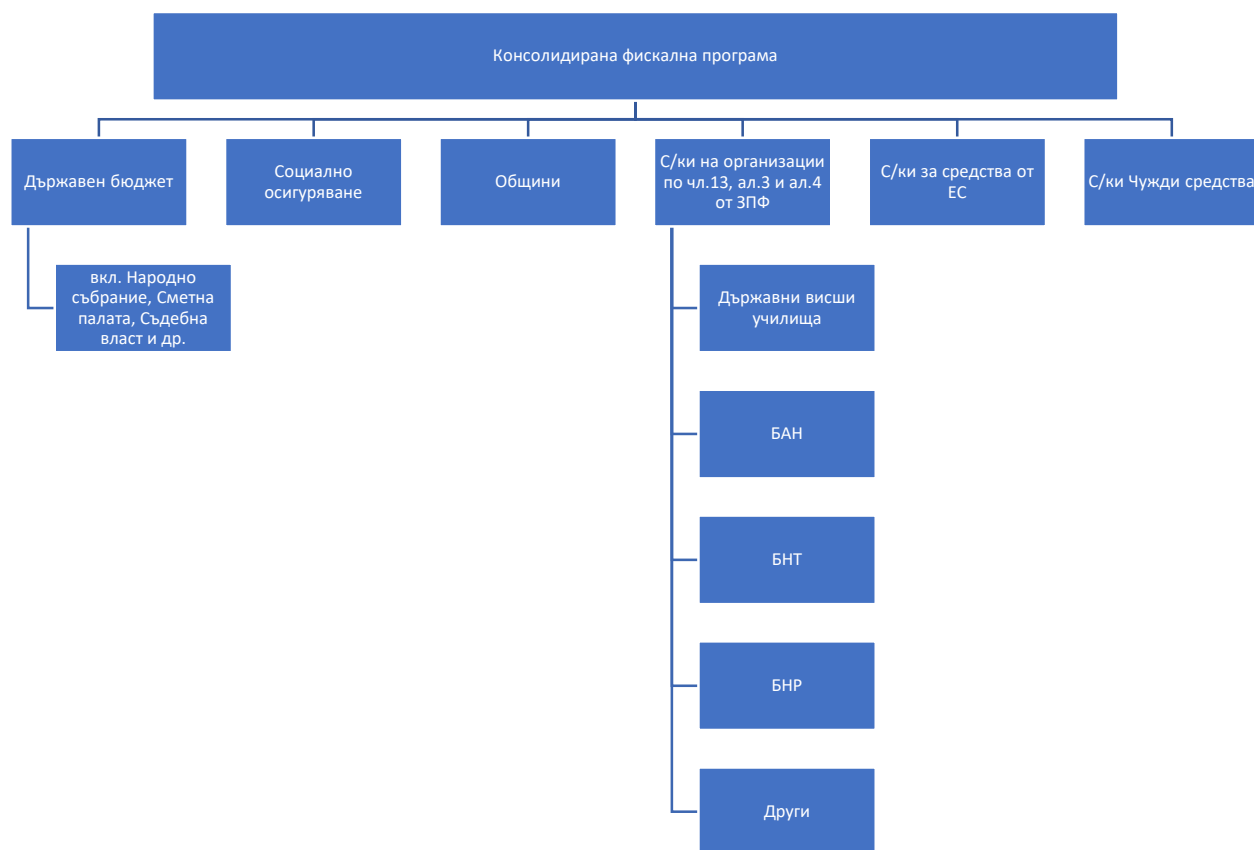
⁵ Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.

за нарастване на бюджетните разходи съобразно европейското законодателство и изисквания.

За съжаление ЗПФ все още не регламентира в дълбочина процедурите за програмен бюджет, ефективността на разходите, няма регламентация на разходни средносрочни рамки и пропуска регламентирането на капиталовото бюджетиране. Естествено, възможно е това да бъде направено с отделен закон, но това би било нарушило принципа, заложен при създаването на Закона за публичните финанси за единен акт относно регламентирането на бюджетния процес.

ЗПФ предвижда централен бюджет, като съставен на държавния бюджет, но съгласно чл.86.ал.2. от ЗПФ, се представя само обобщена форма на държавния бюджет.

Актуална организационна схема по видове бюджети:



Най-новата фискална институция е Фискалния съвет на България⁶. Съветът е създаден със Закон за Фискален съвет и автоматични корективни механизми, приет от Народно събрание на 8 април 2015 г., обнародван в ДВ. бр.29. Дефакто съвета е конструиран с избора на членовете на фискални съвет от Народното събрание на 25.11.2015г.

⁶ <https://www.fiscalcouncil.bg/bg/>

Основната функция на Фискалният съвет е наблюдаването на спазването на числовите фискални правила, определени в Закона за публичните финанси и отнасящи се за Сектор „Държавно управление“ и консолидираната фискална програма. Съветът изготвя становища относно пролетната и есенната макроикономически прогнози на министъра на финансите, основаната на тях средносрочна бюджетна прогноза и на законопроекта за държавния бюджет, както и по законопроектите за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса.

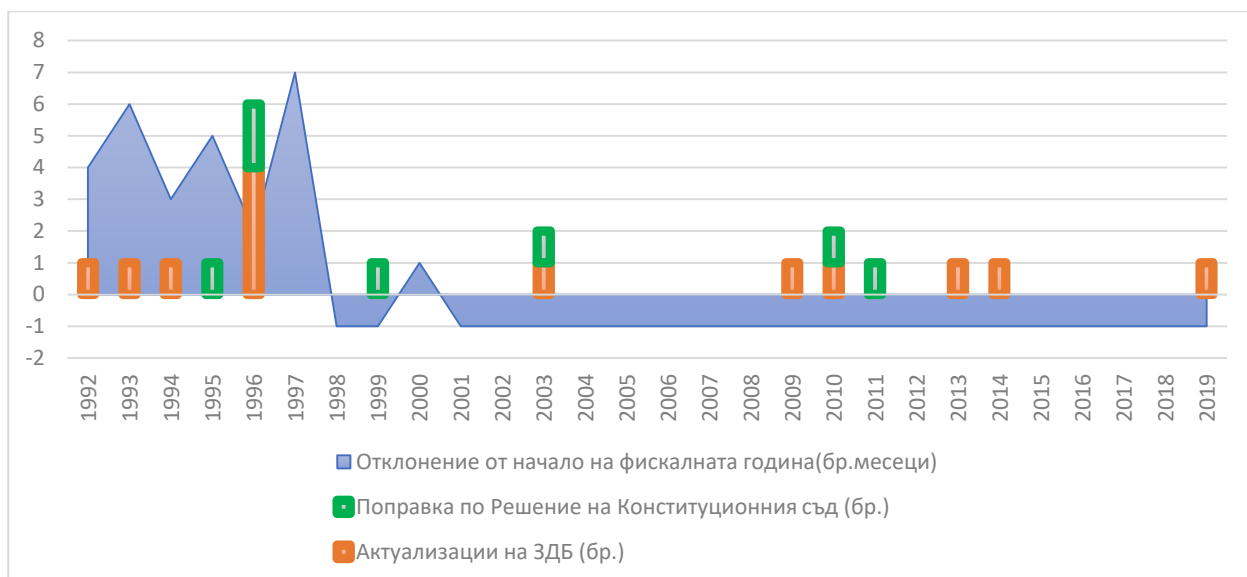
2.2. Влияние на политическите цикли върху бюджетното салдо

Интересен аспект на изследване е влиянието на политическата стабилност и връзката с видовете политики, следвани през различните времеви периоди.

За един кратък период от 1990 г. до 1997 г., страната ни е имала 5 правителства, ако изключим първоначално сформираниите от Андрей Луканов в началото на 1990 г. Изключително противоречиво време на политическа незрялост, в което се изграждат основите на демократическите институции. Това е времето в което са приети и поставени основите на всички важни институции, макар и в много случаи проформа. Ясно изразената политическа нестабилност в този период, както може да се види на графиката по-долу, води до това, че в нито една година не е приет бюджет, който да започне от началото на календарната година! Държавният бюджет за съответната година е приеман с между три и шест месеца закъснение от началото на годината в много динамична и нестабилна среда. Трудно е да се говори за целенасочена бюджетна политика в модерното ѝ разбиране, дотолкова, доколкото други фактори са влияели върху общата среда. Динамиката на времето е отразена и в поне едната годишна актуализация на закона за държавния бюджет, като съвсем закономерно „рекордьор“ е преломната 1996 г.

Графика: Промени в Закона за държавния бюджет през съответната година
обнародвани в „Държавен вестник“;⁷

⁷ Не са отразени поправки в закона за държавния бюджет, направени поради промени в други закони, които са нещо нормално вследствие на динамичните промени в законодателната база през годините;

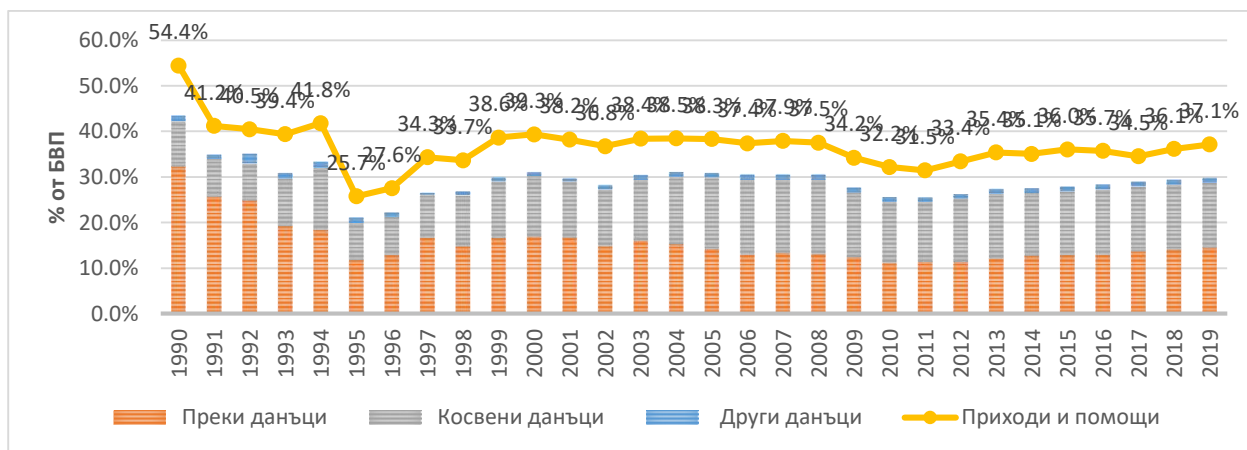


Източник: „Справка по години с броевете на „Държавен вестник”, в които е обнародван законът за държавния бюджет на Република България за съответната година“, МФ и „ДВ“

Стабилизирането на политическата среда и укрепването на институциите, намира отражение в това, че след 2000 г. Закона за държавния бюджет винаги е приеман в нормативно определения срок и фискалната година е започвала от м. януари на съответната година.

От друга страна, трудно е да се говори за ясно изразена идеология следвана от правителствата, с едно изключение на правителството 2001-2005 г. Оценката се базира на провеждани структурни политики в приходната част, размер на публичния сектор и бюджетното салдо.

Графика: Структура на данъчните приходи



Както се вижда на графиката, до 1996 г., независимо от „разноцветните“ правителства, няма ясна изразена идеология, която да бъде пренесена върху данъчните агрегати. В периода 1998-2001 г. имаме много ясна стабилизация на данъчните приходи и модернизация на данъчното законодателство, но приоритетите са насочени към осигуряване на достатъчно приходи в бюджета. След 2002 г. се поставя началото на най-съществената промяна на приходната част, като част от реализирането на идеологията за „икономика на предлагането“, при което се променя делът на косвените данъци за сметка на намаляването на преките, с оглед изграждане на по-конкурентноспособна и бързо растяща икономика. Това разбиране е пренесено и в следващото правителство 2005-2009 г., въпреки че е съставено от партии с различни идеолого-политически платформи. Факт е, че най-радикалната данъчна реформа за последните близо 30 год., въвеждането на така наречения „плосък“ данък, е извършена през 2007 г. Въведена е 10% пропорционална ставка върху доходите на физическите лица, която е уеднаквена със ставката за облагане на доходите на юридическите лица. Социално-осигурителната тежест през периода е намалена значително. Може да се каже, че това е една прагматична реформа, свързана с догонващата стратегия за икономически растеж, във връзка с членството ни в ЕС. Следващите правителства до 2019 г., поддържат един и същи данъчен модел, в който по съществени са качествените изменения като възстановяване събираемостта на приходите, намаляване на данъчната тежест върху бизнеса (до 2016 г.), за сметка на структурни изменения! След 2016 г. наблюдаваме бавна тенденция на увеличение на данъците (вкл. социално осигурителните вноски⁸) и особено на различните видове такси, превръщайки във вид данъчни плащания въпреки позитивния икономически цикъл.

С оглед поддържане на високи нива на „растеж и заетост“, като основен приоритет в ЕС, структурата на българската данъчна система максимално подпомага реализацията на тази цел. Различните изследвания⁹ показват, че все още данъчната тежест (tax burden) е относително висока върху малкия и средния бизнес и са необходими административни реформи за подобряване на бизнес средата в икономиката.

От друга страна, се вижда ясно, че в по-дългосрочен период политическата нестабилност се пренася върху икономическите основи на държавата и правенето/неправенето на реформи е възлово за стабилността на публичните финанси. След 1997 г. трябваше две правителства да имат приемствена политика по отношение на реформите, за да се осигури стабилна основа за развитие на икономиката и бюджета.

⁸ Вноската за фонд пенсии бе увеличена с по 1% за 2017 и 2018 г.

⁹ ЕК, “Tax reforms in EU member states”; ЕК, ”Taxation trends report 2019”

Извършването на структурни реформи от 1-ва редица¹⁰ и надградените след това с реформи с акцент върху качеството на системите, изградиха една много устойчива система на публичните финанси, която доказано реагира балансирано на различните последвали шокове и кризи през годините.

Трябва да се отбележи благотворната роля на процеса на присъединяване на страната ни към ЕС. Независимо от различната „оцветеност“ на политическите партии управлявали през периода до 2007 г., посоката на реформи беше в една посока и не се наблюдаваше реверсия или отказ от реформи.

Графика: Реален ръст на БВП (%)



Темата за връзката структурни реформи/ фискална политика и икономически растеж е огромна, но в случая използваме графиката за да онагледим, трите ясно очертани периода от 1990 г. до 2019 г. - първи период, липса на политическа стабилност и забавени/ непълни реформи до 1997 г.. През тория период до 2007 г. се виждат резултатите от реформирането на страната във връзка с присъединяването към ЕС, а в третият период потенциалът на икономиката за растеж е ограничен поради загубата на инерция за реформи спрямо предходния период. Интересно е да се оценят инерционните моменти в икономиката при съпоставка на различни събития. Без да абсолютизираме твърдението, средните инерционни лагове на проявление (+/-) на реформи са между 7-9 месеца, до 2 години в сфери като приватизацията.¹¹

¹⁰ Структурни реформи, свързани с количествения модел и дизайна на определена система

¹¹ Емпирични наблюдения на автора за въздействието/ преноса на ефектите от реформи, различните шокове, върху бюджета и икономиката.

2.3. Фискална позиция и фискални правила

Всеизвестно „правило“ е, че бюджетът е еманация на цялостната политика на едно правителство. Това е теза, която може често да се чуе при дискусиите за бюджета в Парламента. Това безусловно е вярно, именно поради това има различни теории, подходи, индикатори, на които вземащите решения трябва да стъпят.

На макроикономическо ниво, повечето решения не могат да бъдат визуализирани, обхванати, „пипнати с ръка“ , затова са необходими широки показатели, които да предават усещането за въздействието на фискалната политика. В идеалния случай такива показатели трябва да отразяват цялостно отразяване на дейностите на правителството и да бъдат лесно извлечени от бюджетни документи и други налични статистически източници. Реалността често е различна - изискват се значителни усилия за събиране на точна и коректна информация, данни, коректност на методологията, за да бъдат извлечени подходящи показатели за въздействието на фискалната политика.

Най-често използван показател за оценка на позицията на фискалната политика е общият баланс/бюджетното салдо, което измерва разликата между приходите и разходите¹². То може да бъде балансирано (при равенство на приходите и разходите излишък (при превишение на приходите над разходите) или дефицит (при превишение на разходите над приходите). Като отправна точка за анализ, общият дефицит (излишък) би предложил експанзивна (контрактираща) фискална позиция въз основа на това, че отрицателното въздействие на данъци и други приходи върху съвкупното търсене е повече (по-малко), отколкото компенсирани от положителните ефекти на правителството изразходване. Развитието на общия баланс във времето, особено когато е свързано с БВП, дава индикация за променящото се въздействие на държавния сектор върху икономиката.

Въпреки че общият баланс е важен показател за оценка на фискалната политика, това е мярка, която трябва да се преценява внимателно. Тъй като предлага перспектива върху общото въздействие на фискалната политика върху търсенето, не е изненадващо, че е показател за въздействието на фискалните действия върху други променливи политически фактори (растеж, парична позиция, устойчивост и др.). Освен това, като прост показател, той се абстрахира от гамата от елементи, които включват държавни операции - важното е начинът на финансиране на дефицита - както и от конкретните институционални и други фактори, които имат отношение върху влиянието на фискалната политика във всяка страна.

¹² IMF, Pamphlet 49, Guidelines for Fiscal Adjustment

Когато вниманието се насочи към икономиката на предлагането, структурата на фискалната политика придобива по-голямо значение и прости показатели за фискалната политика стават по-малко полезни. Всъщност, може да е необходима структурна фискална корекция, дори когато стабилизацията не е проблем. Това е така, защото високите данъци могат да насърчат неправилното разпределение на ресурсите и да създадат възпиращи фактори за труд и спестявания, а пределните държавни разходи могат да бъдат по-малко продуктивни от частните разходи.

Циклично коригираните или структурните баланси представляват своеобразна мярка за фискалната позиция, изчистена от въздействието на макроикономическите развития върху бюджета. Този подход взема предвид факта, че по време на бизнес цикъла е вероятно приходите да са по-ниски и разходите като осигуровки за безработица да са по-високи. По този начин, по-високият фискален дефицит не винаги може да се обясни с отслабване на фискалната позиция, но може просто да отразява, че икономиката преминава през определена икономическа фаза. По същество, изчисляването на циклично коригиран или структурен баланс включва оценка на приходите и циклично коригираните разходи (и по този начин на дефицита), ако икономиката е на потенциала си, а не действителната и продукция.

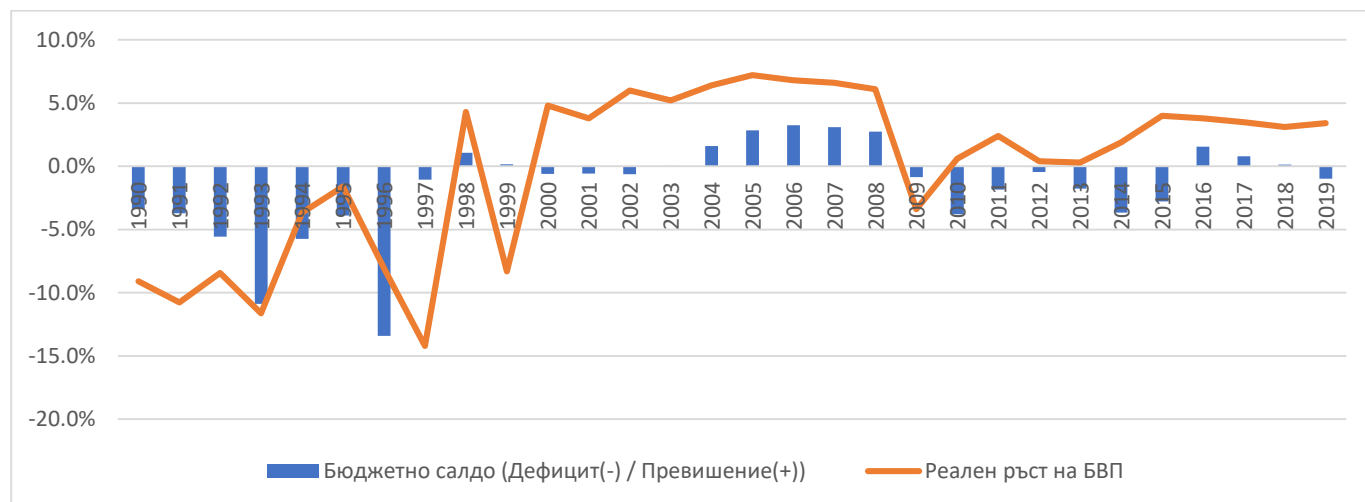
Международна тенденция е използването на индикатори за структурни дефицити, като това се засили с „модата“ за активно използване на фискални правила за оценка на фискалната политика. Най-съществените изменения, които бяха направени в ЕС, след кризата от 2009г. е да се базира мониторинговата дейност на ЕК и „системата за ранно предупреждение“ на циклично приспособени индикатори, регулиране на средносрочните бюджетни рамки и системата за координация.

Напредъкът в икономическото моделиране и методите за прогнозиране през последните години позволяват да бъдат преодолени някои от недостатъците на този подход, макар и частично. Преди всичко, полезността на тези показатели беше ограничена от трудности при идентифицирането на потенциала и тенденцията на реалния икономически растеж, следователно, при разграничаване на цикличните и основните елементи на фискалния дефицит. Освен това е важно да се разграничат нормалните тенденции в бизнес цикъла от тези, произтичащи от външните фактори и т.н.

а. Оценка на фискалната политика, през призмата на общото бюджетно салдо

Бюджетното салдо дефицит(-)/превишение (+) е основният индикатор за политиката провеждана през годината и за оценка на състоянието на бюджета и икономиката. През годините са използвани различни обхвати и формулировки за бюджета, а оттам и за бюджетното салдо като резултат между приходи и разходи.

Графика: Бюджетно салдо (% от БВП)



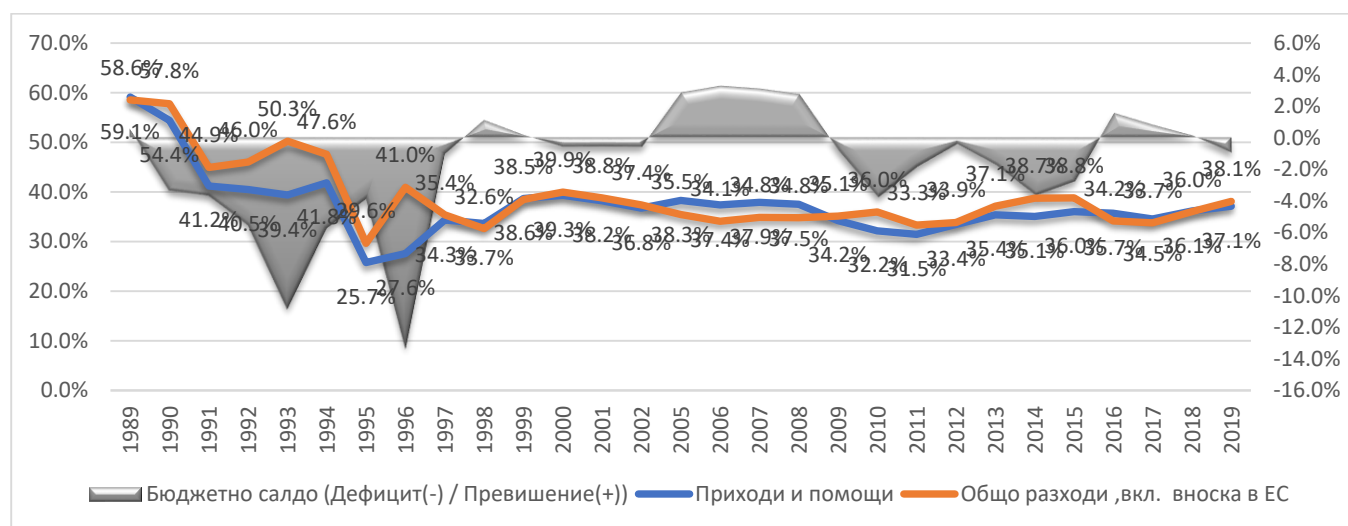
На графиката ясно се разграничават, три различни поведенчески модела, въпреки, че независимо, че през този 30-годишен период са управлявали правителства с различни идеологии и практически разбирания за фискалната политика.

През първия период 1990-97 год., бюджетът и икономиката са в активна фаза на трансформация. Водещ фактор е политическата нестабилност и неравноделната трансформация на икономиката. Следва да се отбележи, че на фона на общата нестабилност, фискалните институции и политиката, която те провеждат се отличава значително от другите публични сфери. Като цяло трансформацията в тази сфера е относително равномерно постъпателна, а капацитетът на фискалните институции е запазен. През този период не може да се говори за активна фискална политика, а за политика, минимизираща въздействието на „околната“ среда.

През целия период бюджетът е на дефицит при средно ниво от 5.9% от БВП (с минимално ниво от 3.4% от БВП през 1990 г. и максимално ниво от 13.4% от БВП през 1996 год.). Основната причина е намаляването на приходите от близо 54% от БВП през 1990 г. до около 27% от БВП през 2006 г.. Два важни фактора са в основата на тази трансформация - преминаването към пазарна икономика и промяната на данъчното облагане, но голямо значение имат също така и неефективната икономика, непровеждането на решителни пазарни реформи и натрупването на значителни

дисбаланси. Не бива да се забравя, че поради обявения мораториум върху изплащането на външния дълг през 1990 г., страната се намира във фактическа невъзможност да получи достъп до външно кредитиране, извън международните финансови институции. След продължителни преговори с кредиторите от Лондонския клуб, през 1994 г. се стига до реструктуриране на задълженията към частни кредитори и оформянето на тези задължения като „Брейди облигации“.

Въпреки, че стандартно сме свикнали да определяме 1996 г. , като най-лошата финансова година, дефакто още през 1995г. бюджетът губи значителни приходи, което прави невъзможно през 1996 г. да бъдат предприети активни антикризисни бюджетни мерки. Приходите намаляват през 1995 г. спрямо 1994 г. с близо 38 %, измерени на съпоставима база през БВП.¹³ Косвените данъци губят средно над 40% спрямо предходната година.



Източник: МФ, НСИ и изчисления на автора

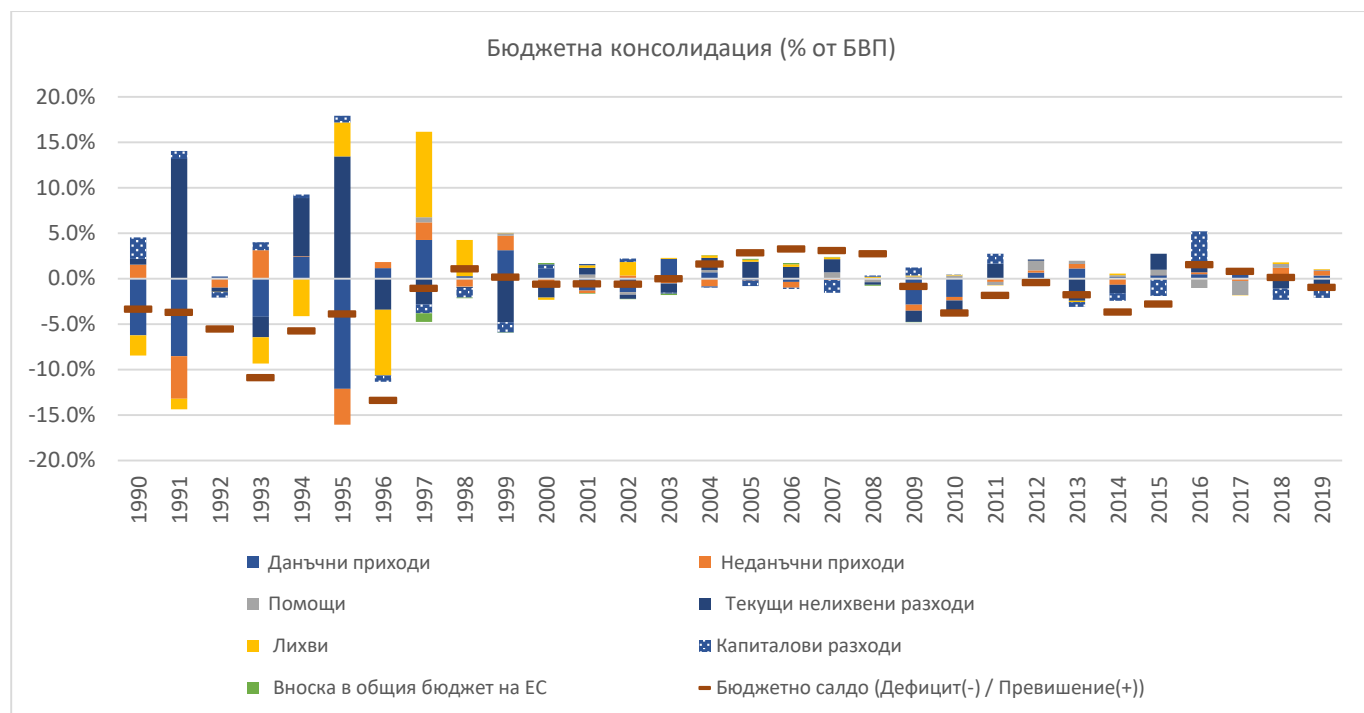
Колко важно за стабилността на публичните финанси е решаването на дълговите проблеми и устойчиви източници на финансиране, може да се оцени при проследяване развитието на разходната част на бюджета. Данните за структурата на разходите показват, че развитието на лихвените плащания вследствие на нарастване на дълга и ограничения достъп до външно финансиране на приемливи цени, води до нарастване на лихвените плащания от 5.3% от БВП през 1990 г. до 17% от БВП през 1996 г. (външни лихви-3.4% от БВП и вътрешни лихви 13.6% от БВП), т.е. лихвените плащания са над 40% от всички бюджетни разходи, като превишават почти три пъти разходите за пенсии и социална политика, които са около 6.9% от БВП. В съвременен план между кризата

¹³ БВП за 1995 г. -1275.7 млн.лв и 1994 г. 525.5 млн., като данните за 1995 г. са актуализирани

през 1996 г. , може да бъде направена аналогия с кризата в Гърция, където въпреки наличието на значително положително първично бюджетно салдо, огромните разходи за обслужване на дълга доведоха до блокаж на бюджета и икономиката.

Важността от поддържане на нисък дълг и управление на лихвените плащания е научен урок на българската политика през последните 20 години, който надяваме се няма да бъде забравян.

Графика: Източници на бюджетна консолидация (% от БВП)¹⁴



Източник: МФ,НСИ, изчисления на автора

Графиката за приноса на агрегатите за бюджетната консолидация илюстрира огромните отклонения 1995 и 1996 год., които не са вследствие на планирана политика, а отразяват невъзможността на държавата да изпълнява основни разходни ангажименти.

Вторият период, започва условно от 1998 г. до 2009 г., макар от гледна точка на реформи, 2007 г. се явява преломна година. Този период е илюстрация какво може да се получи в управлението на една държава когато има реални политически ангажименти за провеждане на реформи в публичния и реален сектор и се следват разумни бюджетни политики. Основният първоначален стабилизиращ фактор е въвеждането на Паричния

¹⁴ Разходните параграфи са представени с обратен знак за приноса си

съвет (валутен борд) през 1997 год., който служи за стабилизационна котва и овладяване на хипер инфлацията.

През 1998 г. започват първите наченки на стратегическо бюджетно планиране, но основните акценти са поставени върху изпълнението на бюджета и възстановяване от последствията от кризата 1996-97г. Правителството възстановява програмите с МВФ и другите международни финансови институции. Появява се термина широко балансиран бюджет (broadly balance budget), който е доминираща концепция за бюджетна политика през следващите няколко години, не само на текущото правителство с премиер Иван Костов, но и през първите години на следващото с премиер Симеон Сакскобурготски. Концепцията е следствие на опита да се съвместят противоречащи си като ефект цели, като възстановяващата се икономика, значителните предизвикателства, свързани с основната политическа реформа в този период, а именно промяна в структурата на собствеността чрез приватизация и значителните социални разходи, които възникват непосредствено от това. Придържането към широко балансиран бюджет позволява да се поддържа достатъчна гъвкавост на бюджета при минимални дефицити или минимални превишения в рамките на $-1\%/+1\%$ от БВП на бюджетното салдо.

Въвеждането на Валутния съвет, позволява да се овладеят разходите за лихвени плащания, вследствие на фиксирания валутен курс, което позволява рязко да бъде променен натиска върху нелихвените плащания. По-същественото е, че се полага началото на концепцията за активно управление на държавния дълг.

В приходната част, се появяват два нови бюджетни източника вследствие на създаването на НЗОК през 1999 г. и съответно нова социално-осигурителна вноска. Първоначално здравната вноска е определена общо на 6% върху дохода на лицето, а по-късно е променена на 8%, каквато е и към момента. При приемането на концепцията за реформа на здравната система, се е предвиждало стъпаловидно вноската да достигне до 12%.

Това е периода, в който започват да постъпват първите трансфери от ЕС по предприєдинителни програми. През първите години те са в размер на 0.5-0.7% от БВП, като по-късно достига до 1.1-1.2 % от БВП. В номинално изражение тази помощ нараства от 140 млн. лв. през 1990 г. на около 635 млн. през 2006г. Тези предприєдинителни програми имат не толкова за цел финансово да подпомогнат бюджета, колкото да развият капацитета за управление и да хармонизират управленските практики в подготовка за управление на структурните фондове след пълноправното членство в ЕС.

При нелихвените разходи, има първоначално възстановяване на компресираните разходи поради кризата, но и през 2000 г. и частично през 2001 г., продължава

тенденцията на увеличение размера на разходите. Публичните разходи през 2000 г. достигат близо 40 % от БВП. При това се появява феномена на натрупване на значителни разходни просрочия, особено на общинско ниво.

В този период, въпреки противоречивите на практика поведения, се създава практиката на две формални фискални правила: правилото за ограничаване на разходите до 40% от БВП (което първоначално е формулирано като фискална цел от нетни разходи от 35% от БВП) и правилото за задържане на 10% от гласуваните разходи в закона за държавния бюджет като фискален буфер. Тези две правила, под различна форма, съществуват и се прилагат от почти всички последващи правителства.

Основната част от консолидационните усилия, макар и минимални, са следствие на възстановяващата се приходна част. Ръстът на приходите в реално изражение през 1999 г. е около 5%, а през 2000 г. е около 1%. Основно това се дължи на възстановените косвени данъци, но и на значително по-добри приходи от бизнеса.

Приема се ново съвременно данъчно законодателство, вкл. институционално се оформя съвременната структура на данъчната администрация.

С други думи, за периода 1998-2001 г., трудно може да се каже, че е прилаган единен модел на консолидация, отчитане фази на икономически цикъл и водене на подходяща спрямо него политика. Придържането към широко балансирано бюджетно салдо, позволява да се провежда гъвкава и адаптивна политика, макар и малко разнопосочна през различните години.

Следващият период, 2001-2007 г., засяга управлението на две правителства. Бюджетната политика е базирана на 2 основни стълба. За първи път, бюджетът е използван идеологически за реализация на „икономика на предлагането“ , като се променя структурата на данъците от преки към косвени, прави се реформа в посока намаляване размера на ефективните ставки и броя на скалите, което довежда до крайно оформяне на данъчната система с въвеждането на пропорционално облагане (плосък данък) от 10 % за данъците върху печалбата и на физическите лица с бюджета за 2008 г. Реформата на администрацията на митниците води, въпреки значителните политически дискусии, до рязко повишаване събираемостта на приходите и намаляване на контрабандата.

Другият стълб на политиката, свързан с управлението на дълга и на така наречената операция с “Брейди” облигациите, се основава на разбирането за постигане и поддържане на максимално нисък държавен дълг. Операцията по дълга поражда значителна дискусия, но от фискална гледна точка резултатите са впечатляващи.

Комбинирания резултат от преки и косвени фактори довежда до близо 30 % от БВП спад на държавния дълг, като тази политика продължава и през следващите години, така , че България влиза в кризата през 2009 г. с ниво на държавен дълг от 14% от БВП, при ниво на дълга от 2001 г. около 71% от БВП. Лихвените плащания намаляват от около 4 % от БВП през 2000 г. на около 1.5% от БВП през 2005 г. През 2009 г. нивото на лихвените плащания е около 0.7% от БВП.

В периода след 2001 г., е формулирана за първи път идеологическа политика на поддържане на бюджетни превишения¹⁵ и наложена като официална управленска програма.

Бюджетната консолидация е относително бавна, поради значително намаляване на ставките на данъците, например данък върху печалбата от 28% през 2000 г. е намалена до 15%, преди да бъде въведена единна ставка от 10% от началото на 2008г., съответно при данъка за физически лица от ставка между долна 20 % – горна 40% ставка, на три стъпки се достига до единно облагане на доходите с 10 % през 2008 г.

Няколко съществени реформи позволяват постепенно да бъдат оптимизирани през годините бюджетните разходи, а някои от тях да бъдат трансформирани и променен източника на финансиране. Проведена е значителна административна реформа, пенсионна реформа, реформа на отбраната, започва реформата в системата на средното образование, резултатите в здравния сектор са относително противоречиви. В структурно отношение, приходите и разходите финансирани от предприсъединителните фондове на ЕС започват да имат все по-голямо значение. Например разходите по предприсъединителните програми представляват около 10-15% от всички капиталови разходи, докато през върховата за усвояването 2015 г., делът на европейските средства в капиталовите разходи е огромните 76%. През следващите години 2016, 2017 г. делът на капиталовите разходи финансирани с европейски фондове, поради проблеми с управлението им, пада на около 30% от общите инвестиции, при значителен общ спад на обема от средства.

В структурно отношение делът на капиталовите разходи като дял от БВП, е поддържан приблизително на едно и също ниво, с някои малки изключения в отделни години. Средното ниво на капиталовите разходи от 2005 г. до 2019 г. е 5.1% от БВП, като средната стойност на капиталовите разходи 2010-19 г., когато в пълна сила се усвояват еврофондовете, също е 5.1% от БВП. Огромната разлика, между отделните

¹⁵ Медиите, използват и налагат думата „излишък, за да обозначи превишението на приходите над разходите (surplus) за бюджетното салдо

периоди е в структурата на финансирането и че евросредствата могат да гарантират дългосрочност на хоризонта на планиране. Освен това, чисто фискалните данни, не могат да обяснят промяната в качеството и нивото на инфраструктурата и променящите се вследствие на това приоритети.

Може да се направи извод, че правилата за финансиране с европейски средства доведоха до промяна в начина на планиране. Например, подготовката на стратегическите документи, програмирането и изготвянето на приоритетните проекти за финансов период 2007 -2013 г. започва и е подготвен още през 2006 г., но ефективното усвояване започна след 2010 г.. Същите зависимости и крива на усвояване се наблюдават и през втория финансов програмен период за европейските фондове след 2013 г.

От бюджетна гледна точка, съществена консолидация се наблюдава след 2005 г., когато последователните реформи ускоряват икономиката и осигуряват стабилни приходи, което позволява няколко последователни години да се поддържа превишение на бюджетното салдо от около 3% от БВП. Основен източник на подобрене на бюджетното салдо е намалението на текущите разходи, което е знак за разходна оптимизация.

В този аспект, следва да се коментират действията на фискалните власти относно така наречените излишъци. Странно е, но общественото мнение трудно възприема поддържането на излишък по бюджета, и като че ли смята, че е нормално да е на дефицит. Едновременно с това подхода на властите да планират предпазливи приходи във времена на икономически бум, води до значителни номинални преизпълнения на приходната част. В голямата си част те се дължат на консервативността на Министерство на финансите, залагайки по-ниски прогнози на БВП и съответните по-ниски номинални приходи. Но съществуват и несъвършенства в процедурите за планиране, математическия инструментариум използван при програмирането на бюджета. Факт е, че въпреки широките разнопосочни дискусии, отклоненията са основно номинални, а не реални спрямо БВП. Най-голямото преизпълнение на приходите спрямо планираната консолидирана програма е през 2007 г. с номинално преизпълнение на приходите от 10.1%, в същото време измерено като реални съотношения към БВП, разликата е -11.3% т.е. в реално отношение прогнозата е била надценена.

Това което е характерно за действията на фискалните власти преди 2009 г. е модела на преразпределение на така наречените излишъци. Всъщност превишението на бюджетното салдо представлява увеличение на спестяванията в икономиката. Данните

показват, че основната част от тях са спестявани, като трябва да се има предвид, че немалка част от допълнителните приходи и разходи са извършвани от общините.

През 2005 г. около 80% от изпълнението на консолидираните приходи са увеличили положителното бюджетно салдо, през 2006 г. около 93 % са спестени, през 2007 г. около 60% са спестени, а през 2008 г. изпълнението на консолидираните приходи е само 120 млн.лв. (около 0.4%), а разходите са с 47 млн.лв. по-малко.

Практиката на разпределение на по-добрите приходи спрямо планираните и одобряване основно на допълнителни капиталови разходи води начало от 2001 г., когато предизборно тогавашното правителство формира допълнителна инвестиционна програма от бъдещо очаквано изпълнение на приходите, впоследствие тази „иновация“ стана практика прилагана и от следващите правителства. Тази практика продължава и досега, като моделът на политическо преразпределение е сменен, поради различната структура на източниците на превишения. Друга е и крайната фискална цел. Превишенията на бюджетното салдо са основно за сметка на неусвояване на капиталови разходи, основно средства предвидени от европейски фондове, докато превишенията на номиналните приходи са минимални, основно поради по малко приходи за помощи(средства от ЕС), въпреки добрите данъчни резултати. Изпълнението на капиталовите разходи, въпреки допълнително разпределените средства, е средно с около 20% по ниско спрямо планираното за 2016-19г. , като разликата през 2017 г. е близо 40%. Крайният резултат е че по национална методология имаме разхлабване на бюджетната политика в условия на икономически растеж и двуцифрени ръстове на заплатите, поради проблеми на пазара на труда. Дефицитът за 2017 г. е 0.8% от БВП, за 2018 г. превишението е номинално от 0.1% от БВП, през 2019 г. бюджетът завършва на дефицит от -1% от БВП.

Концепцията на управляващите бюджета 2017-19 г. е завръщане към концепцията на широко балансиран бюджет, въпреки съществените социално-икономически разлики между двата периода. Въпреки възходящата фаза на икономическия цикъл, управляващите планират консолидираната бюджетна програма на дефицити от 1.5% от БВП през 2017г., 1% от БВП през 2018 г. и 0.5% от БВП през 2019 г. Същественият проблем е, че структурата на разходите не създава база за висока добавена стойност и потенциала на БВП се запазва относително нисък, въпреки подходящата международна икономическа среда.

в. Оценка на фискалната позиция през циклично приспособения баланс

Реално управление на бюджетната политика на база икономически цикъл в България в практически план започва да се прилага след 2004 г. Факторите са различни, но основния е натрупването на достатъчно опит и знания в Министерство на финансите, както и процеса на присъединяване към ЕС и нуждата от хармонизация на методите, методологията и процедурите за оценка и управление на бюджета, както и участие в координацията на политиките в ЕС.

България, има дълъг опит с хармонизация на данните по международни стандарти, първоначално за МВФ, а впоследствие по линия на обмена на информация с ЕВРОСТАТ, за сектор „Държавно управление“. Данните за държавната статистика се базират на концепцията и дефинициите на Европейската система за национални сметки (ESA2010).

Най-съществената трудност при този метод на целеполагане и управление на бюджетната политика е проблема с коректното моделиране и прогнозиране на потенциалния БВП и отклонението от него (output gap).

За да се направи оценка на дефицита е необходимо да се разграничи приносът, който има за неговото натрупване текущата икономическа динамика и непредвидени фактори в развитието от този на дискреционната фискална политика. За това се дефинират агрегатите „структурен баланс“ и „цикличен баланс“.

Схематично, бюджетният баланс е сбор от три компонента – структурен, цикличен и т.нар. „еднократни мерки/ефекти“ (temporary and one-off measures/effects). Третият се отнася до непредвидими събития, които не зависят от икономическия цикъл или от правителствената политика, например непредвидени приходи/разходи. Цикличният компонент е резултат от това в коя фаза на икономическия цикъл – подем или спад, се намира икономиката. Например, ако икономиката расте с висок темп, това се отразява положително на приходите по линия на по-висока заетост, по-високи заплати, растящи цени, повече печалби на фирмите, по-високо вътрешно търсене. Когато икономиката расте по-бавно или е в рецесия, това се отразява негативно върху приходите по същите канали. Като от общия баланс извадим цикличния и еднократните елементи, това, което остава е структурният баланс. Структурният дефицит се формира при пълна заетост и дадена фискална политика, а цикличният отразява влиянието на текущото състояние на икономиката върху дефицита при неутрална фискална политика.

Циклично приспособеният баланс като мярка за оценка на политиката е остатъчна величина и включва всички промени в първичното салдо, които не са отстранени чрез цикличната корекция. Това включва много фактори, които не са задължително свързани

със стабилизацията на БВП, като например ефектите от структурните реформи, неоценени еднократни елементи и други икономически събития (включително промени в цените на активите, които не са с цикличен характер и следователно могат да бъдат определени като "автоматични" промени в баланса), за които трябва да се държи сметка при провеждането на фискалната политика. От тази перспектива, структурният баланс е основният инструмент за наблюдение и оценка на дискреционната роля и функции на правителството и инструмент за вземане на решения доколко тази роля се изпълнява ефективно.¹⁶

Таблица. Взаимовръзка между изменението в структурния баланс и отклонението от потенциалното ниво на икономиката по отношение на фискалната политика

¹⁶ Източник: „Фискалната политика – основни понятия, теория и практика“, ФС, 2018

Ниво на икономиката спрямо потенциалното

Проциклично затягане

Условия: икономиката работи **под потенциала** си (output gap е - отрицателно отклонение на икономиката спрямо потенциала);

-положителната промяна на структурния баланс означава затягане на фискалната политика (движение нагоре по вертикалната ос)

-фискалната политика има процикличен характер, когато намалява разходите и/или увеличава данъчните ставки при рецесия

Бюджетната политика действа против автоматичните стабилизатори - задълбочава цикъла вместо да го редуцира, т.е. в условията на рецесия държавата извършва **рестриктивна политика (fiscal drag)**

При рецесия нарастват разходите за соц.плащания, намаляват приходите от данъци;

Ефекти от политиката:

–ще се изрази в намаление на структурния бюджетен дефицит

– ще се изрази в нарастване на структурния **бюджетен излишък**

Антициклично затягане

-икономиката работи **над потенциала** си (output gap е + положително отклонение на икономиката спрямо потенциала)

-положителната промяна на структурния баланс означава затягане на фискалната политика (движение нагоре по вертикалната ос)

-фискалната политика има антицикличен характер, когато намалява разходите и/или повишава данъчните ставки при растеж на икономиката

-политиката подпомага автоматичните стабилизатори – редуцира цикъла, т.е. в условията на подем държавата извършва **рестриктивна политика**, за да намали прегряването (fiscal drag);

При подем намаляват разходите за соц.плащания, приходите от данъци се повишават;

Ефекти от политиката:

–ще се изрази в намаление на структурния бюджетен дефицит

– ще се изрази в нарастване на структурния **бюджетен излишък**

Антициклично разхлабване

- икономиката работи **под потенциала** си (output gap е - отрицателно отклонение на икономиката спрямо потенциала)
- отрицателната промяна на структурния баланс означава разхлабване на фискалната политика (движение надолу по вертикалната ос)
- фискалната политика има антицикличен характер, когато правителството повишава разходите и/или намалява данъчните ставки при рецесия**
- Политиката подпомага автоматичните стабилизатори – ограничава цикъла, т.е. в условията на рецесия държавата извършва **експанзионистична политика**
- При рецесия нарастват разходите за соц.плащания, намаляват приходите от данъци
- Ефекти от политиката:
 - ще се изрази в нарастване на структурния **бюджетен дефицит**
 - ще се изрази в намаление на структурния **бюджетен излишък**

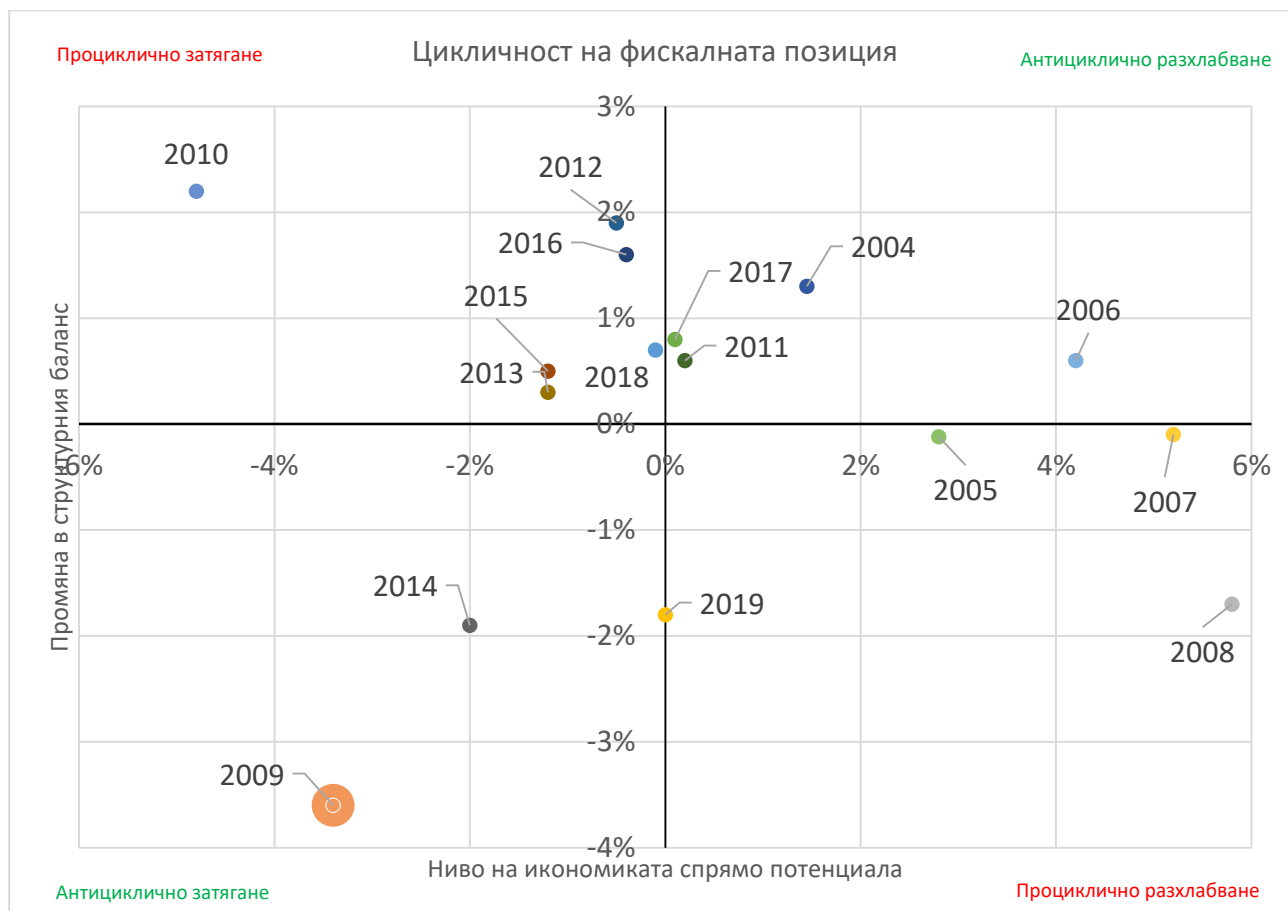
Проциклично разхлабване

- икономиката работи **над потенциала** си (output gap е + положително отклонение на икономиката спрямо потенциала)
- отрицателната промяна на структурния баланс означава разхлабване на фискалната политика (движение надолу по вертикалната ос)
- фискалната политика има процикличен характер, когато увеличава държавните разходите и/или намалява данъчните ставки при растеж на икономиката**
- бюджетната политика действа против автоматичните стабилизатори - усилва цикъла вместо да го редуцира, т.е. в условията на подем държавата извършва **експанзионистична политика**, като предоставя фискални стимули.
- При подем намаляват разходите за соц.плащания, приходите от данъци се повишават
- Ефекти от политиката:
 - ще се изрази в нарастване на структурния **бюджетен дефицит**
 - ще се изрази в намаление на структурния **бюджетен излишък**

Източник: Фискален съвет

Анализът на фискалната позиция, показва, че трудно може да се направи извод, че което и да е българско правителство е провеждало системна антициклична политика. По-скоро факторите и действащите ограничители са от друго естество, като текущи политически цели вземащи превес над дългосрочната икономическа логика.

Графика. Цикличност на фискалната позиция¹⁷



Източник : МФ и Фискален съвет

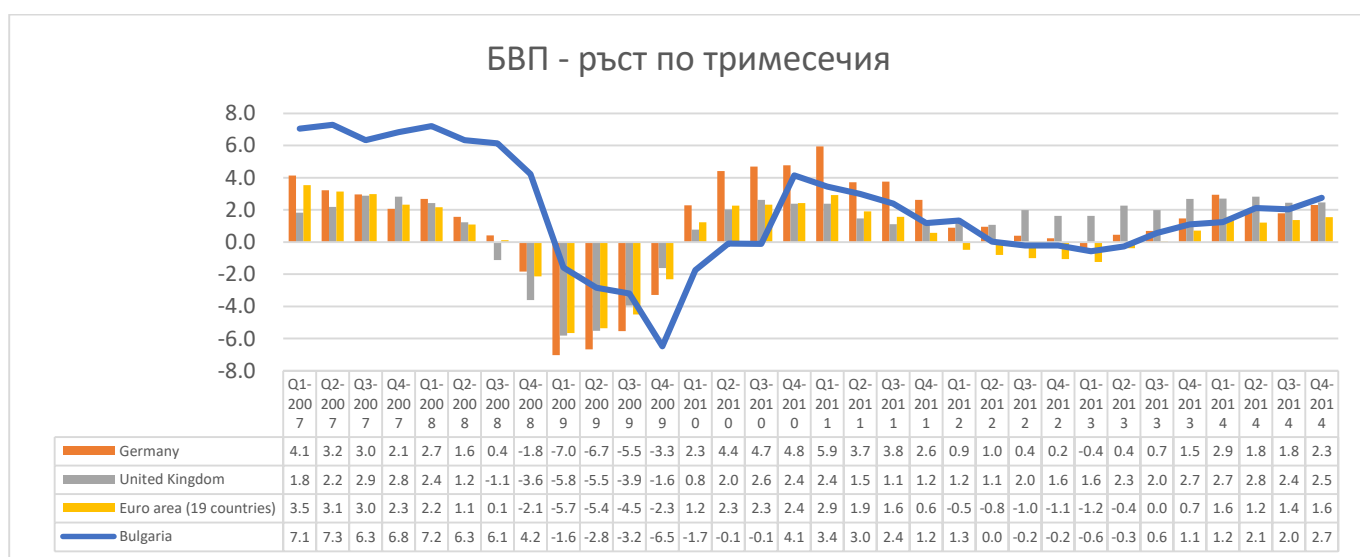
Макар и с различна конструкция и обхват на данните спрямо оценката на бюджетното салдо, базирано на национална методология, оценката на фискалната позиция също показва различен подход и наличие на еднотипни фази, макар като цяло данните да показват групиране в центъра и стремеж за неутралност на фискалната политика. Като цяло МФ е запазвало целостта на консервативната си политика, макар и с отделни вариации.

Периода до 2009 г. фискалната политика е основно антициклична, като съпоставката на различните индикатори показва, че крайните политически решения са взимани на база таван на номиналните превишения на бюджетното салдо около 3% от БВП. Следва да бъде отчитан огромния медиен и публичен натиск за допълнителни бюджетни разходи, който съществуваше в този период. През 2008 г. наблюдаваме по-

¹⁷ Използвани са данни от Конвергентните програми на Правителството и доклади на Фискалния съвет. Проблемът с достъпа до публично съпоставима информация, възпрепятства анализ на политиката преди 2004 г.

високо отклонение и изразено проциклично разхлабване основно поради прегряването на икономиката.¹⁸

В противовес на формираното обществено мнение, 2009 и 2014 г. са с ясно изразени антициклично действие на фискалната политика. Икономическата ситуация при оценката на двете години е коренно различна, но и двете се развиват в условия на политически кризи и избори. В първия случай, бюджета е подложен на въздействието на световната финансова кризата от 2008, която в България започна през 2009г. Виждат се ясно лаговете на пренос на външния шок от около 6 месеца към икономиката на България, и пренос на вътрешни управленски решения от 2-3 месеца.



Източник: OECD.Stat

Оценката за действията на фискалните власти и политика се затруднява от това, че вследствие на състоялите се избори и смяна в правителствата по средата на годината има съчетание на противоречиви мерки. От една страна, още с внасянето на бюджета за 2009 г. в Парламента са предвидени буфери и мерки за противодействие на кризата. Едновременно с това, политическото говорене е насочено към несъздаване на паника, но вместо това се получава усещането за подценяване на сериозността на проблема.

Подготвен е проект на Постановление на МС за ограничаване на бюджетните разходи и приоритизиране през месец април, за да обоснове мерките за редуциране и реструктуриране на разходите, предприемани от МФ. Постановлението предвижда

¹⁸ В научните среди съществува дискусия за точната формулировка „прегряване“ или „признаци на прегряване“. В случая се придържаме към оценките на МФ за „output gap“ значително над определеното от SGP ниво от +1.5 % за „добри времена“.

оптимизиране на разходи на стойност 1 563.4 млн. лв. Към момента на подготовка на това постановление данните за първо тримесечие са показали 378 млн. лв. по-малко приходи спрямо първо тримесечие на предходната година. Бюджетното салдо остава положително от 563.4 млн.лв., при 1.7 млрд.лв. към месец март 2018 г..

Към полугодieto приходите в консолидираната програма са вече 7.8% (1097.2 млн.лв.) по-малко спрямо същия период на 2008 г. В същото време, ръстът на разходите е значителен около 24.6%, спрямо същия период на 2008 г. Това основно се дължи на кумулативния ефект от увеличаване на пенсиите през втората половина на 2008 г и първата на 2009, което води до нарастване на разходите от 22.4% спрямо същия период на предходната година. Капиталовите разходи са близо 750 млн.лв. по-високи спрямо полугодieto на предишната година. Факт е, че и двете мерки представляват и може да се разглеждат в контекста на предприетите антикризисни мерки, още повече, че бюджетното салдо продължава да бъде положително, макар и със 178 млн.лв. Първото от Постановление № 156 от 17 юни 2009 г. за ограничаване на нелихвени разходи за 2009 г. в бюджетните предприятия, ограничава бюджетните разходи за заплати, бонуси, командировки, блокира нови назначения и други неприоритетни текущи разходи.

Новото правителство с министър-председател Б.Борисов, поема управлението от края на юли, едно от първите стъпки е да приеме Постановление № 191 от 3 Август 2009 г. за оптимизиране и ограничаване на разходите по бюджетите за 2009 г. и Постановление № 196 от 11 август 2009 г. за допълнителни мерки за ограничаване на нелихвените разходи и трансферите по републиканския бюджет за 2009 г. Предприетите мерки ограничават значително разходите, вкл. капиталовите разходи. Спрени са и са задържани значителни плащания към изпълнители на бюджетни поръчки. Към деветмесечието е отчетен дефицит по консолидираната бюджетна програма 552.3 млн.лв., а към 31 декември дефицита по национална методология е 626 млн.лв.. Стремeжът за ограничаване на разходите води до натрупване на значителни просрочия, които от около 165 млн. към полугодieto се увеличават на около 360 млн.лв. за деветмесечието, и достигат до 799 млн.лв. в края на годината.¹⁹ Бюджетът не е имал ликвиден проблем поради ниското ниво на държавен дълг и високо ниво на поддържания фискален резерв - на деветмесечието ФР е бил в размер на 7691 млн.лв., а в края на годината достига 7673 млн.лв.

¹⁹ Проблемата с просрочените разходи започва да се решава едва в края на 2010 г.

За 2014 г., е установено отклонение в структурния баланс в нарушение на правилата на ЕС за свръх дефицит (EDP), поради включване на Фонда за гарантиране на влоговете в банките и добавяне към нотифицирания от българските власти дефицит от 2.8% от БВП въздействието на ресурса използван за гарантиране изплащането на депозитите при фалита на Корпоративна търговска банка от 3% от БВП.

Доминиращата бюджетна политика в периода между 2010-13 г. е проциклично затягаща се, което е съществен принос за бавното възстановяване на икономиката и загуба на потенциал. Но, продължилата стагнация в икономиката през периода и приноса на публичните финанси, едва ли може да бъде обяснена само с процикличността на макрополитиката и нейните ефекти, видимо действат и други фактори, като реструктуриране на обществени поръчки, концентрация и редуциране на получателите на обществени поръчки, значителен спад в събираемостта на данъците, поведение на държавни органи и администрация.

След 2015 г. политиката на новото правителство първоначално е проциклична затягаща през 2015 и 2016 г., но фискалния импулс е ограничен поради необходимостта да се следва консолидационна политика, след процедурата по свръхдефицит от 2014 г. Може да се каже, че следващите години са циклично неутрални поради групиране на резултатите на фискалната позиция спрямо отклонението на икономиката от потенциала. Следваната политика говори за по-високо отчитане на изискванията и правилата на ЕС, стремеж за ненарушаването им, но резултатите остават гранични. Залаганите политически цели на политиката са ориентирани към номиналното таргетиране на бюджетното салдо измерено по националната методология. Следваната фискална стратегия от властите, може по-аналогия да бъде приравнена към концепцията на „широко балансиран бюджет“ от периода до 2001 г..

с. Фискални правила

България има дълъг положителен опит със спазването на фискални правила, макар и законово нерегламентирани. Най-дълго прилаганото правило в различни модификации е правилото за резерв на 10% от одобрените разходи, който се освобождава при наличие на изпълнение на бюджета и макроикономическата рамка. Правилото за таван на консолидираните разходи е формулирано след 1998 г., макар да е по-скоро политически ангажимент, отколкото метрично правило. Със Закона за публичните финанси, бяха транспонирани изискванията на Директива 2011/85/ЕС и бяха допълнени националните фискални правила. По-късно със Закона за Фискалния съвет и автоматичните корективни

механизми от 2015 г. е създаден независим фискален орган, за наблюдаването на спазването на числовите фискални правила, определени в Закона за публичните финанси и отнасящи се за Сектор „Държавно управление“ и консолидираната фискална програма.

20

Таблица: Видове фискални правила²¹

Фискално правило	Нормативна регламентация	Изискване
Фискално правило по отношение на структурния баланс на сектор „Държавно управление“	Чл. 23, ал. 2 от ЗПФ	> -1% от БВП
Фискално правило по отношение на салдото на сектор „Държавно управление“	Чл. 25, ал. 2 от ЗПФ	> -3% от БВП
Фискално правило по отношение на ръста на бюджетните разходи	Чл. 26 от ЗПФ < референтния растеж на потенциалния БВП	
Фискално правило по отношение на салдото по КФП	Чл. 27, ал. 4 от ЗПФ	> -2% от БВП
Фискално правило по отношение на максималния размер на разходите по КФП	Чл. 28 от ЗПФ	< 40% от БВП
Фискално правило по отношение на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“	Чл.29 от ЗПФ	< 60% от БВП

Част от националните правила дублират общоевропейските правила, още повече, че от нарушението им няма регламентирана отговорност или механизъм за корекция, което обезсмисля съществуването им²². В същото време, не съществува фискално правило/механизъм за спестяване при изпълнение на приходи при възходящ икономически цикъл, каквато редовна практика съществува.

Друг съществен проблем са значителните отклонения, които се получават между планираните бюджети, съответно фискални правила и реалните резултати. Общоприетата европейска практика е за приемливо ниво на грешка под 0.5 %, докато отклоненията между планирано и изпълнение на бюджета и макрорамката надвишават неколкостранно това ограничение.

²⁰ <https://www.fiscalcouncil.bg/bg>

²¹ Тези правила не включват правилата, регулиращи дейността на общинските бюджети

²² Например: Фискалното правило по отношение на максималния размер на разходите по КФП

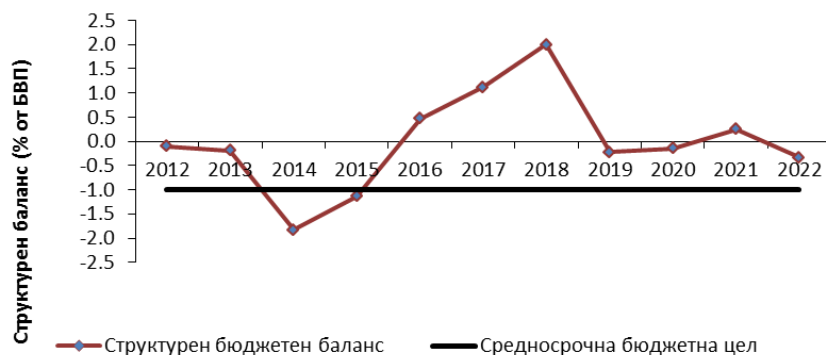
Две от правилата се следят оперативно от ЕК, и представляват основен ориентир за фискалната политика, и са част от Превантивната част от Пакта за стабилност и растеж.

i. Фискално правило за структурния дефицит на сектор „Държавно управление“

Съгласно чл. 23 на ЗПФ средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на сектор „Държавно управление“ на годишна основа може да надхвърля 0,5 на сто от БВП, но не повече от 1 на сто, при условие че размерът на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" е под 40 на сто от брутният вътрешен продукт и рисковете от гледна точка на дългосрочната устойчивост на публичните финанси са ниски. Поради ниския размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ (под 40% от БВП) се приема, че СБЦ на България е -1% от БВП.

За да се установи дали СБЦ е постигната, се използва индикаторът за структурен баланс. Той се изчислява съгласно Общата методология на ЕС (Commonly agreed methodology) за циклично приспособения бюджетен баланс.

Графика: Структурно бюджетно салдо и СБЦ²³



Бележка: Текущата средносрочна бюджетна цел за България е -1% от БВП

На графиката се вижда, че страната редовно изпълнява правилото за СБЦ на фаза на изпълнение на консолидираната бюджетна програма.

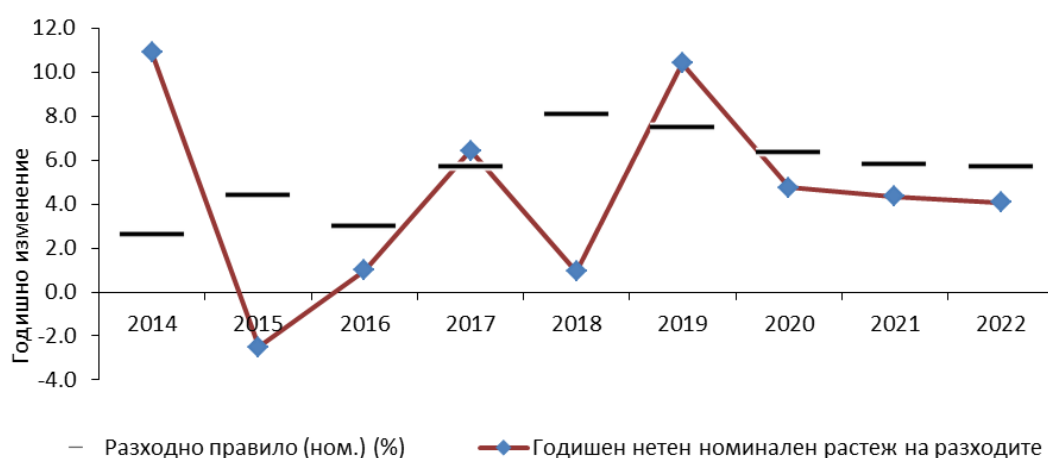
ii. Фискално правило за ръста на бюджетните разходи (expenditure benchmark)

Ограничението за ръст на разходите е дефинирано като фискално правило в ЗПФ, чл. 26, съгласно който годишният ръст на разходите не следва да надхвърля

²³ Фискален съвет : Становище относно проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2020 г. и Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за 2020-2022 г., 28/10/2019 г.

референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт, като обхватът на разходите и методологията за изчисляване на референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт се определят съгласно изискванията на ЕК. Дефинирани са и определени изключения, които допускат по-висок растеж на разходите спрямо референтния. Въпреки, че в момента правилото за ръста на разходите е „подчинено“ правило спрямо балансовото правило за структурния дефицит, се очаква това да бъде променено, и то да бъде водещо фискално правило при предстоящата промяна на законодателството.

Графика: Правило за годишен ръст на разходите²⁴



Бележка: Разходното правило се спазва, когато коригираните разходи растат с по-малко от определен референтен растеж. Разходите са коригирани съгласно изискванията на Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2018.

Горната графика показва, че правилото е нарушавано неколнократно през последните години, но поради това, че съгласно изискванията на Пакта за стабилност и растеж страни, които са постигнали и надхвърлили своята средносрочна бюджетна цел, не са следени доколко спазват разходното правило, страната не е оценявана за спазването му от ЕК.

Заклучение

²⁴ Фискален съвет : Становище относно проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2020 г. и Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за 2020-2022 г., 28/10/2019 г.

Няколко основни извода се налагат от предходния анализ на фискалната политика. Основния е, че теорията и основните постулати работят в чистия си вид, въпреки че е политически трудно да бъдат реализирани.

Валутния борд и съответстващата му политика са в основата на стабилността на страната в икономическо и политическо измерение. Основния позитивен ефект, произтича от спазването на правила и ефективни ограничения, следствие на модела на валутен съвет.

Независимо от ориентиране на политиката на управление на бюджета чрез номинално бюджетно салдо или коригирано структурно салдо, резултата е положителен когато се спазват правилата. Съчетаването на строга бюджетна дисциплина и структурни реформи, са в основата на изпреварващите икономически резултати, макар невинаги политически да са печеливши.

Добрите практики, потвърждават, че добрата политика се прави през разходите и не е ефективно използването на данъците за решаване на социални проблеми. В този аспект, политиката на макроикономическа стабилност през бюджета е възлова, но не определяща за изпреварващ икономически растеж. Ефективността и ефикасността на публичните разходи, управлението на бюджета, наличието и спазването на правила е определящо за добрата бюджетна политика и постигането на добри резултати

Библиография

1. „Въвеждане на програмно бюджетиране в България“, Л.Дацов, Център за образование и култура “Илиев”, Американски университет в България, 2009 г.
2. „Фискалната политика – основни понятия, теория и практика“, ФС, 2018.
3. НФ” Опазване на околната среда“, НФ“Национална съобщителна система“, Ф“Лесокултурни мероприятия“, ДФ“Земеделие“, Ф“Тютюн“, Ф“ПКБ“, Ф“Дивидент за държавата“, Ф“Мелиорации“, Ф“Републиканска пътна мрежа“, с/ка“ Средства от приватизация“, „Взаимен фонд“, НФ“Енергийни ресурси“,ДФРР.
4. Фискален съвет : Становище относно проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2020 г. и Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за 2020-2022 г., 28/10/2019 г.
5. Фискален съвет : Становище относно проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2020 г. и Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за 2020-2022 г., 28/10/2019 г.

6. EK, "Tax reforms in EU member states"; EK, "Taxation trends report 2019".
7. IMF, Pamphlet 49, Guidelines for Fiscal Adjustment.
8. <https://www.fiscalcouncil.bg/bg>
9. <https://www.fiscalcouncil.bg/bg/>

ТРЕТА ГЛАВА. БЮДЖЕТЪТ НА БЪЛГАРИЯ: ТЕНДЕНЦИИ И РЕЗУЛТАТИ

3.1. Приходна част на бюджета

3.1.1. Данъчната система на България в развитие

проф. д-р Любка Ценова, ВУЗФ – София

1. Въведение

Данъците са неизменна част от възникване и създаване на държавността. Данъчните вземания под всякаква форма съпътстват развитието на обществото, защото нито една държава, на нито един от етапите от развитието си не се е отказала от въвеждане и събиране на данъци. Данъчните вземания осигуряват постъпление на парични средства в обществените фондове и така подпомагат държавата при осъществяване на нейните функции по задоволяване потребностите на обществото. За постигане на тази своя цел държавите изграждат относително самостоятелна структура във финансовата си политика, насочена към създаване и регулиране на данъчните приходи, известна като **данъчна политика**. Данъчната политика на всяка държава не се изгражда самоцелно. Тя винаги е част от нейната финансова политика. По своята същност данъчната политика е съвкупност от икономически, финансови и правни средства, посредством които държавата изгражда своята **данъчна система**²⁵.

При изграждане на своята данъчна система всяка съвременна държава насочва усилията си към изключване на действия, свързани с натрупването на данъци, защото „множеството данъци” не образуват система. Натрупването на данъци показва само временно решение на финансови затруднения на държавата. Натрупването на данъци на практика затруднява стопанската дейност, тъй като се създава несигурност за стопанските субекти, като данъкоплатците с по-ниски доходи са подложени на по-високо данъчно напрежение в сравнение с данъкоплатците с по-високи доходи. Спазването на този подход е залегнал в данъчната политика на Република България при изграждане на данъчната ѝ система, включваща различен по вид и брой данъци.

²⁵ По подробно вж. “Фискална политика – основни понятия, теория и практика“, разработка на Фискалния съвет на България, https://www.bia-bg.com/uploads/files/analysis/Fiscal_policy_final.pdf

2. Структура на данъчната система

Данъчната система на Република България обединява данъци, които постъпват в консолидираният държавен бюджет и такива, които постъпват в местните бюджети.

В консолидираният държавен бюджет постъпват косвени, преки и алтернативни данъци. Към косвените данъци се отнасят: данък върху добавената стойност /ДДС/, акцизи, данък върху застрахователните премии. В групата на преките данъци спадат: корпоративен данък, данък удържан при източника, данък върху разходите, данък върху доходите на физическите лица. Алтернативните данъци по ЗКПО включват: данък върху хазартната дейност, данък върху приходите на бюджетни предприятия, данък върху дейността от опериране на кораби. Българското данъчно законодателство предвижда и редица общи, и специални данъчни преференции, уредени в отделни данъчни закони²⁶.

Важен показател за функционирането на данъчна система е нейната ефективност, която се измерва със събираемостта на данъците и се отразява пряко в приходната част на консолидираният държавен бюджет. Официалните статистически данни, публикувани на страницата на Министерство на финансите сочат, че постъпленията от данъчни приходи в последните години бележат постоянен ръст и като цяло показва повишение в приходната част на консолидираният държавен бюджет²⁷.

В Таблица 1 са разгледани постъпленията в консолидираният държавен бюджет на Република България за периода от 1990 г. 2018 г.²⁸, от където е видно, с малки изключения, че е налице регулярно покачване на бюджетните приходи от данъци.

1990 г. ²⁹	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.
15,7	40, 1	44, 9	56, 4	120, 3	188,2	342, 9
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.

1997 г. ³⁰	1998 г. ³¹	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
-----------------------	-----------------------	---------	---------	---------	---------

²⁶ Вж. по-подробно прегледа за 2017 г. на Данъчни преференции и преференциални данъчни режими в България, изготвен от Министерство на финансите:

<https://www.minfin.bg/bg/788>

²⁷ За настоящото изследване са ползвани данните публикувани на страницата на Министерство на финансите. Данните са в хиляди лева, вж. <https://www.minfin.bg/bg/1313>.

²⁸ За изпълнение на консолидираният държавен бюджет за 2019 г. към момента няма данни.

²⁹ Официална справка на МФ, № У-ЗДОИ -6 от 16.03.2020 г. в която се съдържа статистическа информация за постъпленията в консолидираният държавен бюджет за периода 1990 г. – 1996 г.

³⁰ Данните за периода 1990 г.-1997 г. са посочени в деноминирани лева.

³¹ https://www.minfin.bg/upload/20376/Cons_1998-2013_BG.xls

https://www.minfin.bg/upload/41403/Cons_1998-2018_BG.xls

3370,3	7 075,3	7 480,5	8 707,2	9 190,5	9 596,7
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.
2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	
11 114,1	12 778,5	14 483,9	16 325,9	19 323,8	
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	
2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
22 166,9	20 171,9	19 014,4	20 594,2	21 529,0	22 370,3
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.
2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	
23 027,8	24 855,6	26 902,7	29 581,3	32 235,5	
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	

Таблица 1

Постъпленията в консолидирания държавен бюджет, разгледани по отделни видове данъци, потвърждава общата тенденция за повишаване на събираемостта, както при преките, така и при косвените данъци /вж. Таблица 2 и Таблица 3/. Видно е, че събираемостта варира през годините, както за преките така и за косвени данъци.

Постъпления от преки данъци

1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г. ³²
9,5	27,0	24,8	21,7	42,8	69,7	144,0
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.
1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	
1 529,1	1 879,9	1 803,6	1 834,0	2 113,1	2 028,2	
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	
2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.		
2 225,5	2 220,3	2 277,0	2 658,7	3 641,3		

<https://www.minfin.bg/bg/statistics/13>

³² Официална справка на МФ, № У-ЗДОИ -6 от 16.03.2020 г. в която се съдържа статистическа информация за постъпленията в консолидирания държавен бюджет за периода 1990 г. – 1996 г.

МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.
2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
4 200,0	3 813,4	3 384,5	3 675,5	3 775,8	3 901,5
МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.
2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	
4 275,9	4 591,6	5 037,3	5 644,3	6 132,5	
МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	

Таблица 2

Постъпления от косвени данъци

1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г. ³³
5, 3	12, 0	16, 3	30, 8	71, 4	104, 0	181, 5
МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.
1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	
1 774, 8	2 506,7	2 836,8	3 490,3	3 561,2	4 001,8	
МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	
2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.		
4 644,7	5 776,1	6 985,8	8 321,8	9 913,9		
МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.		
2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	
11 536,9	10 277,0	9 835,0	10 471,8	11 199,7	11 422,3	
МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	
2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.		
11 303,1	12 265,0	13 358,0	14 304,7	15 267,2		
МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.	МЛН. ЛВ.		

³³ Официална справка на МФ, № У-ЗДОИ -6 от 16.03.2020 г. в която се съдържа статистическа информация за постъпленията в консолидирания държавен бюджет за периода 1990 г. – 1996 г.

Таблица 3

Постъпленията в консолидирания държавен бюджет, разгледани според приходите от косвени данъци посочват по-висока събираемост от ДДС в сравнение с акцизите/ Таблица 4/ и /Таблица 5/.

Постъпления от ДДС

За периода 1990-1993 г. данните са за постъпления от данък оборот.

За периода 1994 г. данните са за постъпления от данък оборот и ДДС.

За периода от 1994 г. до 2019 г. данните са за постъпления от ДДС.

1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г. ³⁴
1,8	4,9	7,2	10,4	38,6	59,3	117,0
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.
1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	
1 048,8	1 832,5	1 926,9	2 359,0	2 454,4	2 688,0	
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	
2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.		
3 100,8	3 891,3	4 798,0	5 823,8	6 598,5		
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	
2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	
7 485,3	6 432,5	6 267,1	6 611,7	7 151,9	7 366,5	
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	
2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.		
7 264,4	7 740,0	8 553,0	9 320,2	10 064,0		
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	

Таблица 4

Постъпления от акцизи

1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г. ³⁵
---------	---------	---------	---------	---------	---------	-----------------------

³⁴ Официална справка на МФ, № У-ЗДОИ -6 от 16.03.2020 г. в която се съдържа статистическа информация за постъпленията в консолидирания държавен бюджет за периода 1990 г. – 1996 г.

³⁵ Официална справка на МФ, № У-ЗДОИ -6 от 16.03.2020 г. в която се съдържа статистическа информация за постъпленията в консолидирания държавен бюджет за периода 1990 г. – 1996 г.

3, 1	5, 6	5, 2	11, 3	18,0	23, 2	26,4
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.
1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	
362, 1	674,2	909,9	1 131,3	1 106,8	1 313,8	
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	
2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.		
1 543,9	1 884,8	2 187,8	2 498,0	3 315,4		
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	
2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	
4 051,6	3 844,5	3 567,9	3 860,1	4 047,8	4 055,8	
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	
2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.		
4 038,7	4 525,0	4 805,0	4 984,5	5 203,2		
млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.	

Таблица 5

Данните за постъпленията в консолидирания държавен бюджет от данъци потвърждават правилото, че данъчната система на всяка държава, включително и на Република България съдържа механизми, които при правилно използване и прилагане могат да допринесат за повишаване на икономическия растеж на държавата.

3. Външна оценка за развитието на националната данъчна система

Оценки на развитието на националната данъчна система се правят и от външни институции, каквито са Световната банка и Европейската комисия.

Общата външна оценка за развитието на данъчната система на страната е определена като благоприятна, но притежаваща много административни пречки³⁶.

В докладите на Световната банка, Република България трайно заема място в дъното на таблицата по отношение плащането на данъци според индекса на Световната банка „Doing Business“, особено по отношение на изискванията за спазване на данъчното

³⁶ По подробно вж. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-bulgaria_bg.pdf

законодателство за труда и социалните осигуровки³⁷. В последните три години, в които се изследват показателите „payment of taxes“ и „postfiling index“ се отчита слабо подобряване на позицията на страната по отношение на събираемостта на данъчните приходи, с промяна на позицията на страната от 88 - мо място на 83 –то³⁸.

В докладът за Република България за 2019 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, изготвен от Комисията и изпратен до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка и Еврогрупата се посочва, че **„данъчната система на Република България е относително благоприятна за растеж, но има ограничен преразпределителен ефект“**³⁹.

Независимо от положителната обща оценка, която ЕК дава на страната ни по отношение развитието на данъчната й система, в доклада се съдържат и елементи на критичност.

Сред основните **недостатъци** на националната данъчна система се сочат: високи разходи за спазване на данъчното законодателство; ограничен преразпределителен ефект на бюджетните разходи; съществуващи ограничения вътре в данъчната система, сенчестата икономика. ЕК защитава своите заключения със сериозен и задълбочен анализ.

3.1. Недостатъкът: високи разходи за спазване на данъчното законодателство

В докладът на ЕК се посочва, че в изградената в страната данъчна структура спада към сравнително опростените данъчни структури. Отчита се, че в страната се прилага стандартна ставка за ДДС в размер на 20 %, която се доближава до средната за ЕС и е предвидена само една намалена ставка от 9 % за настаняване в туристически обекти. Посочва се, че данъчните ставки на доходния и корпоративния данък са фиксирани на 10 % и са сред най-ниските в ЕС. ЕК прави заключение, че независимо от сравнително ниската обща данъчна тежест, нивото на чуждестранните инвестиции в България не е високо. Това се подкрепя и от изнесените данни от Българската стопанска камара /БСК/ през 2018 г. В анализът на БСК се посочва, че чуждестранните инвестиции в България през 2017 г. са достигнали едва 19 млрд. лв., като от тях 1.9 млрд. лв. са чужди, а

³⁷ През 2018 г. България спадна от 90-о до 92-о място (Световна банка, 2018), <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

³⁸ <https://français.doingbusiness.org/>

³⁹ Вж. SWD(2019) 1001 final, Брюксел, 27.2. 2019 г., https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-bulgaria_en.pdf

останалите са местни. За сравнение се посочва 2008 г., когато общият обем на капиталовложенията е бил 18 млрд. лв., от които едва 258 млн. лв. са направени от български предприемачи⁴⁰. Сред основните причини, които допринасят за спада на чуждестранните инвестиции у нас се посочват: недобре развита инфраструктура; бавната и тромава администрация; допълнителни плащания под формата на такси и данъци; често променящо се законодателство; корупцията; слабата мотивация на младите хора за полагане на труд; застаряване на населението и др. ЕК смята, че при предприемана на подходящи мерки от страна държавата за намаляване на разходите по прилагане на данъчното законодателство ще подобри инвестиционната среда и интереса към България като подходящо място за инвестиции.

3.2. Недостатък: Ограничен преразпределителен ефект

ЕК отчита, че независимо от достигнатите постижения, в областта на изграждане на данъчната система на страната, започнала своето изграждане през 1991 г., не са преодолени установените през годините несъвършенства, които водят до **ограничен преразпределителен ефект** на бюджетните преходи. Като основен недостатък се сочи niskият процент на общата данъчна тежест в страната, която достига за 2017 г. едва 29,5% от БВП. Изтъква се, че основно постъпленията в приходната част в бюджета са от данъците върху потреблението, каквито са данъка върху добавената стойност и акцизите /видно и от данните, посочени в таблици 4 и 5/. Смята се, че този недостатък на данъчната система на страната би могъл да бъде преодолян, ако продължи трайно процесът на провеждане на ефективна данъчна политика, чрез която да се изгради адекватна данъчна система. Застъпва се виждането, че изграждането на благоприятстващата растежа данъчна система в България ще допринесе за подпомагане на частните инвестиции, както и за подобряване на бизнес средата. Посочват се, че в данъчната система съществуват възможностите за насърчаване на заетостта и оттам за постигане на интерес към по-широко участие на пазара на труда. Изтъква се, че постигането на тази цел ще способства за намаляване на неравенството в обществото, а при прилагане на подходящи мерки ще допринесе за развитието на икономика като цяло. В подкрепа на това свое твърдение ЕК дава за пример няколко държави членки, които продължават да реформират данъчната си система и по-специално да намаляват данъчното облагане на труда. Така например Латвия и Литва въвеждат прогресивна

⁴⁰ По-подробно вж. Анализ на БСК за преките чуждестранни инвестиции, разработен от експерти на работодателската организация за периода 2007-2017 г. <http://bnr.bg/post/101012254/bsk-shte-predstavi-investicionnata-aktivnost-prez-poslednoto-desetiletie-u-nas>

тарифа за данъка върху доходите на физическите лица. Нидерландия прехвърля данъчната тежест от труда към потреблението, като намалява данъците върху доходите на физическите лица и увеличава ставките на данъка върху добавената стойност. Германия и Ирландия продължават да намаляват данъчното облагане на труда за лицата с ниски и средни доходи. Дания, Гърция и Словения гарантират висок дял на приходите от екологични данъци, което насърчава по-ефективното използване на ресурсите и стимулира инвестициите и заетостта. Най-скорошен пример е решението на Долната камара на парламента в Полша, с което е одобрен закон за отпадане на данъчното облагане на възнагражденията, получавани от лица под 26 години, когато възнаграждението не надхвърля 20 хил. евро годишно. Очаква се данъчната мярка да влезе в сила от 1 август 2019 г.⁴¹.

3.3. Недостатък: Ограниченията на данъчната система

ЕК посочва като сериозен пропуск в данъчната система на страната ни **ограниченията**, заложи в самата данъчната система.

Становището на ЕК е, че са ограничени възможностите, които предоставя данъчната система, поради не въвеждане на гъвкави мерки на данъчно облагане и обезщетения, познати в другите държави членки и допринесли за постигне намаляване на неравенствата в обществото, насърчаване на заетостта и като резултат намаляване на бедността.

ЕК официално признава, че бедността в България е най-сериозната в ЕС⁴² и посочва факторите, които основно способстват за запазване на високо ниво на бедност в страната:

- ⇒ неефективната системата за социални помощи;
- ⇒ най-слабо прогресивното планиране на данъчното облагане на труда в ЕС;
- ⇒ най-малката в ЕС разлика между относителната данъчна тежест за лицата с ниски и с високи доходи⁴³.

В докладът на ЕК се отчита, че въведената в страната **данъчната система и системата за социална сигурност** оказват слабо въздействие и не допринасят за намаляването на бедността и неравенството в доходите на населението. Прави се

⁴¹ https://www.dnevnik.bg/evropa/2019/07/05/3934274_v_polsha_horata_pod_26_g_skoro_moje_da_budat/

⁴² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-bulgaria_bg.pdf

⁴³ Данъчната тежест се определя като сума на данъците върху доходите на физическите лица и вноските за социално осигуряване от наетото лице и от работодателя, без семейните надбавки, изразена като процент от общите разходи за труд (сумата на brutните заплати и социалноосигурителните вноски, заплащана от работодателя).

съпоставка на основание на критерия намаляване на неравенството по отношение на доходите чрез данъците. От това сравнение е видно, че през 2017 г. намаляването на неравенството по отношение на доходите чрез данъците за България е било 4,13 %, докато за ЕС това намаляването на неравенството по отношение на доходите посредством данъците е 11,7 %. Видно е, че през 2017г. България изостава с около 6% сравнение със средния показател за ЕС.

ЕК посочва, че подобна тенденция се наблюдава и при намаляване на неравенството в доходите **посредством социалните трансфери**. За сравнение се ползват данни също от 2017 г., където за България се отчита, че благодарение на социалните трансфери намаляване на неравенството в доходите е 28,3% при среден показател за ЕС от 40,4 %. Изоставянето на България по този показател е в повече от 11%. Очевидна е тенденцията към различие между размерът на доходите в България и другите държави членки с около 11%, което поставя страната на дъното на таблицата по бедност на населението.

ЕК посочва като основни причини за тези неравностойни показатели:

- ⇒ ниските общи разходи за социална закрила, отделяни в държавата;
- ⇒ липсата на общ съгласуван механизъм за актуализиране на социалните трансфери;
- ⇒ данъчната система разполага с ограничените преразпределителни механизми;
- ⇒ неблагоприятното демографско развитие и нарастващ недостиг на квалифицирана работна ръка, което води до сравнително ниско предлагане на работна ръка на пазара на труда

3.4. Недостатък: Сенчестата икономика

ЕК посочва, че **сенчестата икономика** е все още съществен компонент сред недостатъците на националната данъчна система. Независимо от липсата на точни данни относно размерът на сенчестата икономика в страната, ЕК приема, че тя е много по-висока в сравнение с другите държави членки. Сред най-често срещаните проявни форми на сенчестата икономика у нас ЕК посочва:

- ⇒ недекларираният труд във всички сфери на стопанския живот: промишленост, туризъм, търговия, ресторантьорството, строителството и селското стопанство;
- ⇒ фиктивната заетост на непълно работно време;
- ⇒ не реално деклариран размер на заплатите;

⇒ незаконната търговия. В тази група се отнасят незаконната търговия с тютюневи изделия, измамите с ДДС, черният пазар на горива.

4. Контактни точки на националния бюджет с бюджета на ЕС

Съгласно чл. 311, § 1 на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), чл.247 от Регламент 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза⁴⁴, Пътна карта за постигане на споразумение по дългосрочния бюджет на Съюза за периода 2021—2027 г., получила подкрепата на европейските лидери по време на срещата им на 9 май 2019 г. в Сибиу, Румъния⁴⁵ и т.3.2. от Дългосрочната прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на бюджета на ЕС за периода 2020-2024 г. изготвена от Европейската комисия /ЕК/⁴⁶, бюджетът на ЕС се формира от следните приходоизточници: собствените ресурси на ЕС, националните вноски на държавите членки и други приходи.

Националната вноска на Република България в бюджета на ЕС по години

/милиони евро/⁴⁷

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
290.8	363.7	389.6	352.6	395.2	416.9	453.2
	2014	2015	2016	2017	2018	
	460.5	484.0	466.8	454.9	518.0	

В Дългосрочната прогноза на ЕК за периода 2021-2027 г. се посочват като собствени ресурси на ЕС само митата⁴⁸. За държавите членки са предвидени национални вноски към бюджета на ЕС, формирани на база брутен национален доход и на база ДДС. Към компонента „други приходи“ на ЕС, ЕК посочва: вноските на персонала, приходите от административната дейност на институциите на ЕС, вноските и възстановените суми във връзка със споразумения и програми на Съюза, лихвите по просрочени плащания и глобите, приходите от операции по получаване и отпускане на заеми на ЕС, както и

⁴⁴ Обн. ОJ L 193/1 от 30 юли 2018 г.,

⁴⁵ Вж. Декларация от Сибиу, 9 май 2019 г., <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/>.

⁴⁶ По-подробно вж. СОМ (305) от 26 юни 2019 final.

⁴⁷ По-подробно вж. <https://www.minfin.bg/bg/883>

⁴⁸ През 2017 г. приключва събирането на налог върху производството на захар.

излишъците от предходните години и др., но според признането на ЕК тези приходи са трудни за прогнозиране поради присъщата им нестабилност.

Прогнозата на ЕК за следващите четири години -2021-2024 г. се изгражда на предположението, че ще бъде изпълнена финансовата рамка, приета за периода 2014-2020 г. Предложената от ЕК бюджетната прогноза за ЕС за следващия програмен период има следното цифрово измерение⁴⁹:

Входящи потоци	2014-2020 г.	2021	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Общо собствени ресурси в милиарди евро по текущи цени:	151,6	157,2	162,3	176,2	183,3
от които нетен размер на традиционните собствени ресурси	22,2	21,8	22,4	23,2	23,9
от които национални вноски ⁵⁰	129,5	135,4	139,8	153,1	159,3
Други приходи	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
Общо приходи	153,6	159,1	164,2	178,1	185,2

ЕК предлага за следващият програмен период увеличаване таванът за собствените ресурси чрез увеличение на националните вноски, което ще постави на изпитание националният ни бюджет и ще доведе до необходимостта от предприемане на мерки за преодоляване на посочените по-горе недостатъци на националната данъчна система.

Заклучение

Изтъкнатите причини и направеното сравнение с общото ниво на събираемост на данъците на ниво ЕС показват, че пред данъчната система на България стоят редица предизвикателства и решението е промяна в данъчната система, което може да допринесе за повишаване на доходите на населението и излизане от зоната на най-бедната държава в ЕС. Способ за преодоляване на предизвикателствата, стоящи пред данъчната система на страната, е изучаване и въвеждане на трайно установените добри законодателни практики от другите държави членки, привеждане на данъчното законодателство в пълно

⁴⁹ По-подробно вж. Приложение 1 от Дългосрочната бюджетна ..., цит. съч.

⁵⁰ Изчислени са въз основа на последната икономическа прогноза за брутният национален доход на ЕС-28 за 2020 г. и на ЕС-27 за периода 2021—2024 г.

съответствие с Директивите на ЕС и включване на населението в борбата на държавата с данъчните измами и сивата икономика.

България е една от 4-те държави в ЕС, в която възможността за намаляване данъчни ставки предвидени в Директивата на ЕС по ДДС се използват незадоволително, като за причини се изтъкват аргументи, доста често несъстоятелни. Изтъкваните аргументи, с които се оправдава нежеланието за въвеждане на намалени данъчни ставки поставят страната ни извън общото семейство на другите държави членки на ЕС, където се прилагат намаленията от години и проблемите със събираемостта на ДДС, изтъквани у нас, са преодолени.

Заключение може да се посочи, че както пред науката, така и пред бизнеса стои предизвикателството да изискат от държавата да предприеме промени в данъчната система, за да стане тя модерна, подкрепяща бизнеса и доходите на населението.

Библиография

1. Поляка, Г.Б. и колектив, Бюджетно право, /2010/, Москва, Юнити, с.311, ISBN: 978-5-238-01798-3
2. Стоянов, П. Данъчно право, - 3. доп. и прераб. изд. , /1994/- София : БАН, с. 635.
3. Стоянов Ив., Финансово право, /2018./, София, изд. Сиела, с.328,
4. ISBN: 978-954-28-2500-5
5. Ценова Л., Поглед върху съвременното бюджетно законодателство, сп. Правна мисъл, С., БАН, бр.1/2004 г., с.15-30.
6. Официална справка на МФ, № У-ЗДОИ -6 от 16.03.2020 г. в която се съдържа статистическа информация за постъпленията в консолидирания държавен бюджет за периода 1990 – 1996 г.
7. “Фискална политика – основни понятия, теория и практика“, разработка на Фискалния съвет на България, https://www.bia-bg.com/uploads/files/analysis/Fiscal_policy_final.pdf
8. Анализ на БСК за преките чуждестранни инвестиции, разработен от експерти на работодателската организация за периода 2007-2017 г. <http://bnr.bg/post/101012254/bsk-shte-predstavi-investicionnata-aktivnost-prez-posledното-desetiletie-u-nas>;
9. Преглед за 2017 г. на Данъчни преференции и преференциални данъчни режими в България, изготвен от Министерство на финансите: <https://www.minfin.bg/bg/788>

10. Документ на Европейската комисия - SWD(2019) 1001 final, Брюксел, 27.2. 2019 г., https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-bulgaria_en.pdf
11. Доклад на Световната банка за 2018 г. :
12. <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>
13. https://www.minfin.bg/upload/20376/Cons_1998-2013_BG.xls
14. https://www.minfin.bg/upload/41403/Cons_1998-2018_BG.xls
15. <https://www.minfin.bg/bg/statistics/13>
16. [https://www.dnevnik.bg/evropa/2019/07/05/3934274_v_polsha_horata_pod_26_g_sko_ro_moje_da_budat/;](https://www.dnevnik.bg/evropa/2019/07/05/3934274_v_polsha_horata_pod_26_g_sko_ro_moje_da_budat/)
17. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-bulgaria_bg.pdf ;
18. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-bulgaria_bg.pdf;
19. [https://francais.doingbusiness.org/.](https://francais.doingbusiness.org/)

3.1.2. Митническа политика

гл. ас. д-р Мария Паскалева, ЮЗУ – Благоевград

В настоящето изследване е описана същността на митническата политика и ефективното прилагане на нейните инструменти. Проследено е изменението на философията на митническата политика през годините на централно управление на икономиката, период на преход и последващата засилена глобализация. Изяснена е същността на митата като косвени данъци и инструмент за регулиране на търговската политика. Описани са аргументите за тяхното прилагане, функциите, които изпълняват и класификация на основните видове мита. След изясняване на основния терминологичен апарат е проследена събираемостта на средства по линия на митническата политика за периода 2009-2018 г.

1. Философия на митническата политика през годините

След Освобождението, в България, с Указ № 2 от 07.07. 1879 г., княз Александър I учредява митническата администрация. Значението на митническата политика се разкрива още тогава, тъй като в структурата на Министерството на финансите е създаден Митнически отдел, който ръководи и организира митническата администрация. С подписване на Берлинския договор се налагат редица ограничения на страната, сред които и невъзможност за прилагане на автономна митническа политика и свободна търговия. Иванов (2014) посочва, че въпреки наложените рестрикции, митата представляват около 75% от косвените данъци, които са около 16% от общите приходи на държавата.

По времето на централно управлявана икономика, както посочва Стоянов (2000), митата не са били важен и необходим инструмент. Те са били считани като непотребни тъй като е установен държавен монопол върху външната търговия и утвърден планови показател по вноса и износа. През 1968 г. митата, като инструмент на митническата политика, се възстановяват формално, но реалното им функциониране датира от 1991г. Тогава се осъществява преход към пазарна икономика и либерализиране на търговската политика. След 1990 г. митническата политика на Република България цели хармонизиране със същата на ЕС. Целта е прилагане на единна обща митническа тарифа по отношение на трети страни. Чрез митническия съюз на ЕС и провеждането на единна митническа политика се подпомагат предприятията да търгуват, хармонизират се митата,

върху стоки от трети страни, допринася се за защита на гражданите на Европа, животните и околната среда.

След приемането на България в Европейския съюз, тя прилага митническата политика на Съюза, тъй като митническите органи на всички държави следва да работят в единство. Прилагат се едни и същи тарифни ставки за стоките, внасяни от държави от останалата част на света и не облагат с мита търговията със стоки между държавите - членки. Според доклад на Европейската комисия (2016), митата за стоки, внасяни в Европейския съюз, представляват приблизително 14% от общия бюджет на Съюза и са детерминирани като „традиционни собствени ресурси“.

Елементите на митническата политика са:

- съществуващите мита, данъци и такси;
- създадената организация за осъществяване на митническата политика;
- управлението на митническата политика което включва: планирането, анализа, отчетността и контрола.

Контролът заема най-голямата част от митническата политика. Митническият контрол е отношение между държавата и данъкоплатците с което се цели спазването и коригирането на митническата политика. Наличието на митническата политика е предпоставка за ефективен митнически контрол (Мадански и Ставрева, 2017).

Митническата политика се дефинира като изключително важен лост за икономическо развитие на всяка страна, което налага необходимостта тя правилно да се определя и насочва. Митническата политика цели установяване на контрол по движението на стоки през държавните граници. Митническата политика по контрол на стоките включва различни, по своя характер, процедури. Тези процедури засягат, както работата на митническите органи, така и задълженията и функциите на търговците. Процедурите, извършвани от митническите служители, по установяване на контрол на стоките, задължително се извършват в строго определен и установен ред и се изразяват в задължителни действия по документирание, установяване на проверки, обмитяване, оформяне на митническа документация, обезпечаване и събиране на митнически сборове (Ангелов, 2016).

Характерът на митническата политика се определя от всяка отделна държава. Той е в детерминираща взаимовръзка със степента на икономическо развитие на страните, различните им политически цели, различните им производствени и потребителски възможности. В този смисъл всяка държава изгражда своя митническа политика, която в най-голяма степен отговаря на нейните политически, икономически и социални

интереси. Чрез митническата политика държавата поема върху себе си функции на регулиране на международния обмен и международната търговска политика, която осъществява (Томева, Антов и Ганчева, 2013). Държавната митническа политика се изразява в установяване на насочена икономическа политика за осигуряване на икономическо развитие с оглед постигане на научно-технически, икономически и социален прогрес. Трябва да се отбележи, че държавното регулиране на пазарната икономика се определя от необходимостта да се решават макроикономически и социални проблеми в интерес на нацията. Разрешавайки, забранявайки или ограничавайки вноса или износа на съответните стокови позиции, държавата фактически влияе върху интензивността на външноикономическите контакти. Аналогичен е резултатът, когато тя установява високи митнически ставки по вноса на стоки от чужбина, когато определя ниски равнища на митническото облагане, т.е. митническата политика на държавата е с определяща роля в общо икономическото развитие на страната (Томева, Антов и Ганчева, 2018).

Митническата политика установява т. нар. митнически режим, който може да се определи като съвкупност от вътрешни нормативни актове, митнически тарифи и международни договори. Митническият режим също се определя в зависимост от митническата политика, която дадена страна е решила да провежда. Много е важно, в процеса на упражняване на съответния митнически режим, служителите на митническите служби да познават митническите нормативни актове и тарифи, както и мотивите за тяхното създаване, за да ги прилагат правилно, ефективно и с разбиране. Ето защо, от митническите служители се изискват солидни икономически и юридически познания, които в повечето страни се добиват чрез няколко годишно специално обучение (Атов, 2016). Митническата политика се намира под прякото влияние на фактори, които най-общо могат да се разделят на вътрешни и външни. Към външните фактори се отнасят подписаните от дадена страна споразумения за намаляване и премахване на митата с международни организации като СТО, МВФ, Митническият съюз на Европа и др., отношението на чуждестранните инвеститори и рейтингът на страната в международен план и т.н. Към вътрешните фактори, оказващи влияние могат да се отнесат явления като: намаляване обема на вноса, реструктуриране на стопанството, формиране на нова износна и вносна структура, промяна ставките на митата за отделните стоки и цели групи и др (Аврамов, 2002).

Най-общо може да се каже, че митническата политика е съвкупността от действия, които държавата прилага, за регулиране на външнотърговската стратегия. Целта на

митническата политика е да защитава националната икономика и производство. Тя представлява инструмент, който балансира между националните интереси и международната търговска политика.

2. Видове мита, експортни и импортни квоти

Съществуването на митническата политика на практика е невъзможно без съществуването на основните ѝ елементи:

- мита, данъци и такси;
- създадена организация за осъществяване на митническа политика;
- управление на митническата политика, което включва: планирането, анализа, отчетността и контрола.

Митата са основен митнически регулатор. Те са вид данък, с който се облагат стоките, обект на внос, а в някои случаи и на стоките, които са обект на износ. Митата притежават всички основни черти на данъка. Те са парично плащане на юридическите и физическите лица, които внасят или изнасят стоки. Това внасяне има задължителен и непротиворечив характер. Митата са една от най-старите форми на данъчно облагане и се плащат за внасяните стоки. Те са част от косвените данъци. Целта на митата е основно да защити местното производство, като направи вносните стоки по-скъпи. Втората задача на митата е фискална, т.е. те съставляват един от приходите на бюджета (Томева, Антоу и Ганчева, 2018). Докато се използват други данъци, за да се съберат колкото се може повече приходи, митата имат основната си роля във външнотърговската политика. През 2001 г. хърватският държавен бюджет получи 3,2 милиарда от митницата, или около 4,8% от всички данъчни приходи, и е повече от парите, събрани от данък печалба (2,8 милиарда, или 4,2%). Това показва, че митата в Хърватия, освен че защитават местното производство, всъщност съставляват много важна част от приходите на националния бюджет. Влизайки в СТО, Хърватия се съгласява постепенно да намали тарифните си бариери, с които митата ще загубят все повече своя характер като инструмент на външната търговия и ще станат само един от източниците на публични приходи. Освен това, тъй като тарифните бариери намаляват, общият размер на митата, които влизат в бюджета, също ще намалее.

Като вид косвен данък митата имат следните отличителни характеристики:

- митата се събират принудително и не зависят от волята и желанията на данъкоплатеца;

- митата се събират безвъзмездно, т.е. срещу плащането на митото не се получава никаква друга услуга;
- митото е предназначено за държавата и постъпва в държавния бюджет;
- събирането на митото се извършва от специални органи, определени със закон и обособени в митническа декларация;
- засягат стоките, но не и услугите;
- Република България прилага митническа политика чрез вносни мита. С това се цели отстраняване на дефицита в търговския и/или платежния баланс, провеждане на антидъмпингова политика, протекционизъм на новите производства и отрасли до момента, в който не са достатъчно конкурентноспособни на същите в други страни;

Митата се характеризират със следните предимства:

- Лесна, бърза и сигурна събираемост;
- Гъвкав начин за въвеждане и промяна в митническите ставки;
- Приходите от мита се характеризират с отрицателна еластичност спрямо БВП.

Важен елемент от определянето на митото е митническата граница, чието преминаване е условие за извършване на митнически контрол. Контролът заема най-голямата част от митническата политика. Митническият контрол е отношение между държавата и данъкоплатците, с което се цели спазването и коригирането на митническата политика. В България например, конкретните цели на митническия контрол на настоящия етап са свързани с повишаване на събираемостта на митата вследствие на подобряване на организацията и условията на работа в митническата администрация. Трябва да се каже, че наличието на митническа политика е предпоставка за ефективен митнически контрол.

Митата са вид косвен данък, който се дължи при преминаване на стоките през митническа граница. Митническата граница може да съвпада с държавната граница, но може и да не съвпада. Пример за това са свободните безмитни зони, градове, митнически съюзи и общности. Митата могат да се събират и във вътрешността на страната, като държавната граница влияе като условие за извършване на обмитяването.

Според Николов, Стоилова и Ставрова (2014) съществуват два основни аргумента за налагане на мита върху вносните стоки, а именно фискален и протекционистичен аргумент. Фискалният аргумент кореспондира пряко с фискалната функция на митата, а именно- приходоизточник на държавния бюджет. Тази функция постепенно губи своята

актуалност поради засилената глобализация и интеграция на международния пазар. Чрез политика на „протекционизъм“, реализирана чрез митата се създават т. нар. „парникови“ условия за националната икономика. Това не само ограничава конкурентноспособността ѝ, но я прави и неустойчива на външни шокове в световния пазар. Според Шикова (2018) едностранните протекционистични действия, водят до ответни противодействия, като се базира на третия закон на Нютон: „ Всяко действие има равно по големина и противоположно по посока противодействие“. Според нея това е принцип, който важи в международните търговски отношения с пълна сила. В историята на САЩ пример за протекционизъм откриваме още през 1930 година след големия срив на Уолстрийт, когато влиза в сила законът Хоули-Смут. Той повишава митата на редица стоки с около 20%. Целта му е да намали вноса и по този начин да защити работните места и местните фермери от конкуренцията. Повишаването на вносните мита в САЩ допринасят за усилване на негативните последици, породени от „Великата депресия“. Третият принцип на Нютон се задейства и в резултат от повишението на вносните мита в САЩ, търговските им партньори също повишават митата за американските стоки. По този начин се реализира „ефектът на домино“ в световната икономика. Редица автори (Николов и колектив, 2014; Ганчев, 2010; Стоянов, 2000) твърдят, че именно протекционистичната политика преди 1989 г. е сред основните причини за продължителна криза в българската икономика по време на прехода. Исмаилов (2018) добавя още един аргумент, който определя значимостта на митата-нефискален аргумент. В днешно време, когато тероризмът и редица тежки престъпления и конспирации действат на трансгранична и транснационална основа, митата и митническите органи все повече се детерминират от нефискалния аргумент. Целта им е да подобрят сигурността и стабилността на вътрешния пазар на Съюза.

Фискалната функция на митата е свързана с възможността на митата да носят приходи на държавния бюджет. Постепенно тази функция намалява своето значение. Доказателство за тази тенденция са следните факти :

А) Създаване на митнически съюзи, като страните членки на тези съюзи премахват взаимното облагане с мито;

Б) Намаляване на абсолютния и относителен размер на митата. Причините за всеобщото намаляване на размера на митата могат да бъдат търсени в разтящата интернационализация на търговията, производството и капитала, замяна на конкуренцията с неценови методи, немитнически ограничения , и други.

Друга функция на митата е **социална и икономическа функция** .
Функционирането на митата дава възможност да се стимулира националното производство и да се разкрият нови работни места, отрасли дейности, да се „защитят“ нови отрасли и сектори Митата са един от регулаторите на международната търговия.

Чрез увеличаването си или намаляването си митата служат за оказване на политическо въздействие върху една или друга държава. Чрез този механизъм те реализират политическата си функция. Обикновено това въздействие се използва от по-силно към по-слабо развитите страни.

Съществуват редица класификации на митата, Според **движението си към митническата граница биват:** вносни; износни и транзитни. **По икономическата си природа биват :**

- фискални мита, служещи за увеличаване на бюджетните приходи ;
- покровителствени или протекционистични мита, целящи защита на националното производство;
- преференциални мита, използвани за отделни страни или групи стоки с цел на намаляване на митническите вземания;
- антидъмпингови мита, които се прилагат когато дадена държава осъществява дъмпинг на определени стоки или срещу определени държави;
- изравнителни мита, целящи изравняването на цените на стоките между отделните държави;
- дискриминационни мита въвеждащи забранителни размери по отношение на отделни страни или отделни стоки.

Според начина си на изчисление митата се делят на:

- адвалорни мита**, които се изчисляват от стойността на стоката. Прилагането им е в зависимост от това кои цени на стоките се взимат като митническа облагаема стойност;
- специфични мита**, които са фиксирани за всяка група стоки според различните категории.
- служебни мита**, които се определят от митническата администрация, независимо от това кой го е внесъл или от къде. Митото става независимо от действията на стокопроизводителите;
- комбинирани мита, които използват отделните видове;
- подвижни мита.

Според инициативата за утвърждаване:

-мита, наложени посредством приети международни споразумения: двустранни и многостранни договори.

-мита, предложени от съответната държава институция в страната.

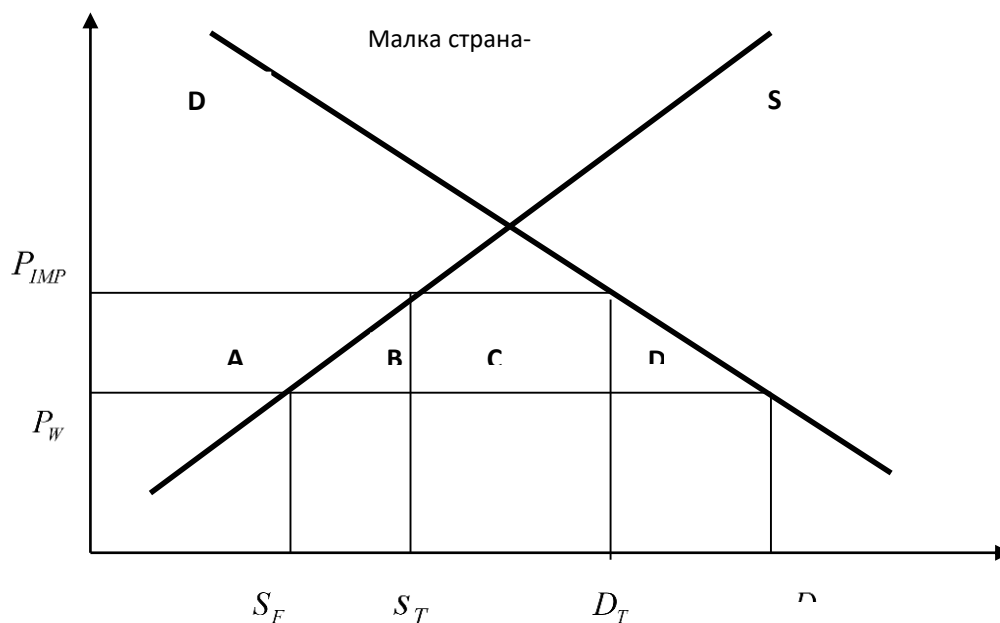
Според отношенията си към политиката биват стратегически и военни (репресивни), а според **времетраенето биват:** постоянни; временни; предходни и сезонни. Съгласно **правния способ на съставяне, митата биват:** общи и автономни. **Спрямо отрасъла, който защитават митата биват:** за защита на промишлеността и за защита на селското стопанство;

Ефектът от митата се изразява в нарастване на разходите за доставка на стоки в определена страна. Те могат да бъдат дефинирани като косвени данъци, които представляват форма на търговска политика. Целта им е, както споменахме, както да осигурят приходи за държавата, така и да защитят конкретни национални икономически сектори. Пример за подобен ефект при прилагане на митническа политика с цел облагодетелстване на местните производители датират още от 1791 г. във Великобритания с въвеждане на т.нар. „Житни закони“. През 1815 г. е приет „Закон за вноса“, който забранява вноса на пшеница под фиксирана цена. През 1846 г. „Житните закони“ са отменени, като по този начин, Англия е първа от европейските страни, която въвежда политика на свободна търговия. Целта им е да защитят своя селскостопански сектор и да облагодетелстват местните производители, предимно едри земевладелци.

Във време на глобализация и интеграция, значението на митата отслабва и националните производители биват защитени чрез въвеждане на безмитни бариеривносни квоти и експортни ограничения. Импортната квота представлява количествено ограничение, лимит за вноса на дадена стока. Определя се от държавата чрез законодателство, изпълнителни заповеди и др. Квотите имат същия ограничителен характер като митата, но нямат фискален ефект. Според Ганчев (2010) може да бъде показано, че всяко количествено или нетарифно ограничение има еквивалентно мито, т.е. такова равнище на митническо облагане, което би довело до същите ограничения в търговията. Тенденцията е количествените ограничения да се заместват с мита, а последните да се съкращават. Според Ганчев (2010) и Кругман и колектив (2013), когато митото се въвежда от малка страна, ограничаването на обема на вноса оказва слаб ефект върху световната експортна цена на тази стока. Това е така, защото делът на малката страна от световния пазар на импортната стока е твърде малък.

Графика 1

Вносни мита при малка страна с отворена икономика



Източник: Ганчев, 2010

На Графика 1 е представена позицията на малка страна-вносителка. P_W е международната цена на съответната стока. Тъй като анализираме малка страна с отворена икономика, обемът на вноса не влияе върху цената на световния пазар. При налагането на вносни мита вътрешната цена нараства от P_W до P_{IMP} . Това води до разширяване на вътрешното предлагане от S_F до S_T и до свиване на търсенето от D_W до D_T . Ганчев (2010) заключава, че налагането на вносни мита води до нетни загуби за съответната страна. Същото се отнася и за световната икономика като цяло. Според него една от движещите сили на растежа в рамките на световното стопанство, е либерализацията на световната търговия. Доброволните експортни ограничения са мярка за ограничаване на вноса, която наподобява импортната квота, тъй като и при тях има физическото ограничаване и количеството на вноса. Тя, обаче е резултат на двустранни преговори на повече от две страни на принципа всеки срещу всеки. Доброволна експортна квота установява максимума продадено количество за всяка кооперирана страна износителка за определен период от време. Поради ограничеността, доброволните експортни квоти пораждат квотна рента. Тази рента се получава от страните износителки, тъй като те държат управлението на ограничените квоти.

Включването на България в митнически съюз на ЕС крие своите рискове и предизвикателства. От експорта, отрицателно въздействие имат съществените различия в стоквата и географската структура на българския и експорта на ЕС (Хаджиниколов,

2014). Сред петте държави на челни места в експорта на ЕС се нареждат: САЩ (17.3%); Китай (10.5%); Швейцария (7.9%); Русия (7.3%) и Турция (4.5%). В експорта на България на челните 5 места (държави извън ЕС) са: Турция (22.7%); Гибралтар (8.5%); Китай (6.9%); Русия (6.5%) и Македония (4.6%). Според Хаджиниколов (2014) тези резултати сочат, че ние сме потърпевши от либерализацията при вноса, тъй като расте конкурентния натиск върху българските среднотехнологични и нискотехнологични производства. Същевременно не можем да оползотворим позитивите при износната политика, тъй като нямаме развит високотехнологичен сектор на машини и оборудване.

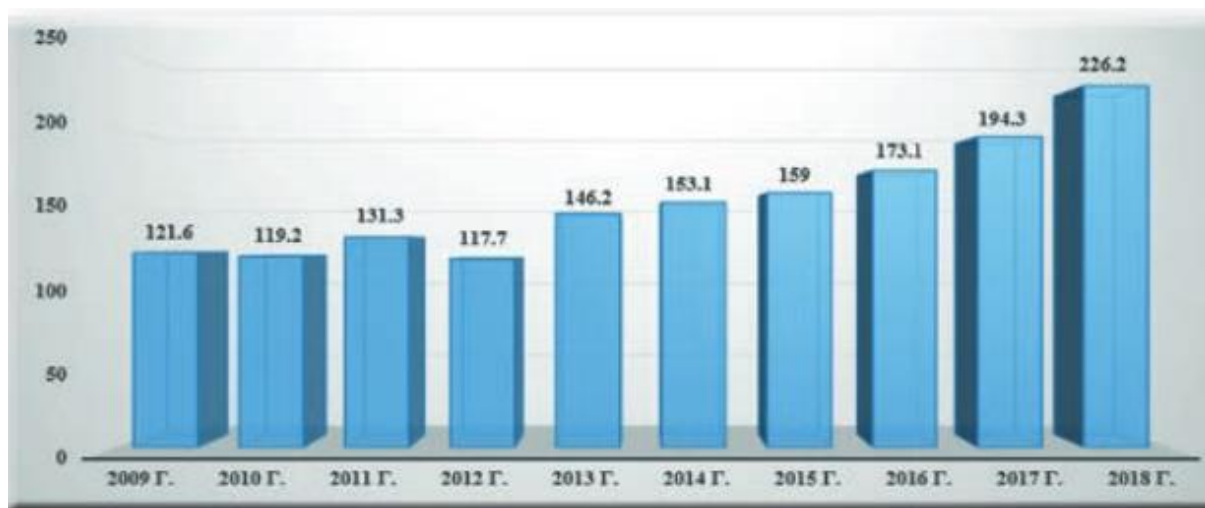
Глобалната финансова криза от 2007-2008г. разкрива, че експортно-ориентираният растеж се нуждае, както от големи и отворени пазари, така и от участие на чуждестранен капитал и дългосрочна стратегия за износ.

3. Събираемост на средствата по линия на митническата политика

Приходите от мита са традиционен собствен ресурс на ЕС и законодателството, което се прилага за тях е изцяло на ниво ЕС. Търговската политика на ЕС е все по-либерална, вследствие на което има множество сключени споразумения или предоставени на автономно основание преференциални мита (Отчет на Агенция Митници, 2017, 2018)

Графика 2

Приходи от мита при внос за периода 2009-2018 г



Източник: Агенция „Митници“ (customs.bg, 2018)

Приходите от мита през 2018 г. са в размер на 226.2 млн. лв., или с 31.9 млн. лв. (16.4%) повече спрямо същия период на 2017 г. От данните, изобразени на Графика 2, отчитаме, че през разглеждания период 2009-2018 г., приходите от мита достигат най-

високи стойностни нива през 2018 г.. Значителният ръст в приходите от мита се дължи на приходите от митнически такси на следните стоки: чугун, желязо, стомана. Събираемостта на приходи от мита на гореизброените стоки е с 15.3 млн. лв повече спрямо същите за 2017 г. Прираст отчитаме и при митата от автомобилни превозни средства, трактори, мотоциклети и велосипеди, техните части и принадлежности. Събраните приходи от мита от пластмаса и пластмасови изделия, глава 39 по КН, са с 20.6% повече спрямо същите за 2017г. Повишението в събираемостта по различните видове продукти на химическата промишленост се дължи на завишените мита при внос на биодизел и смес от биодизел. Със 17.3% събраните приходи от мита за електрически машини и апарати, електроматериали и съответните им части са по-високи от същите за сходния период на 2017г.

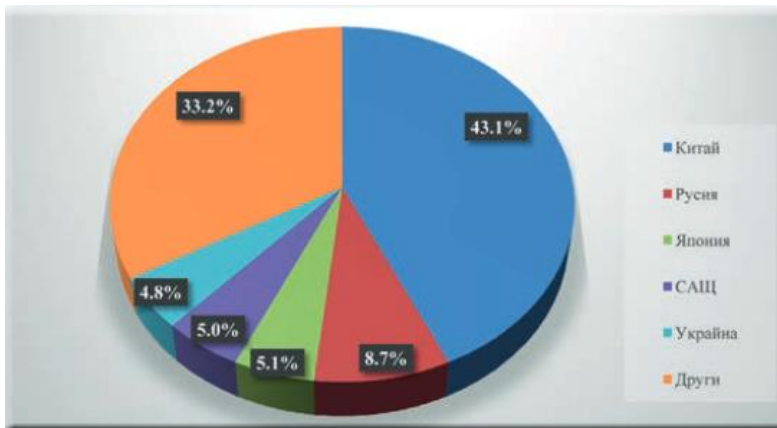
Значителен спад в приходите от мита през 2018г. спрямо 2017г. наблюдаваме при вноса на оръжие, муниции, техните части принадлежности, а именно с 48.9%.

От изобразените резултати на графика 2, установяваме прираст в стойността на приходите от мита за периода 2013-2018 г. През кризисния период 2009-2013г. (включва негативните тенденции от глобалната финансова криза, която се трансформира в суверенна дългова в разглеждания период) наблюдаваме спад в размера на приходите от мита. Това се дължи на неблагоприятното въздействие от световната финансова криза, което оказва съществено въздействие върху българската икономика, доходите на населението, а оттам и върху потреблението. Свиващото се потребление рефлектира незабавно върху събираемостта от косвени данъци в страната (Исмаилов, 2017) .

На Графика 3 е изобразен дялът на приходите от мита за 2018г. в зависимост от произхода на страната-вносител. Най-голям е дялът на приходи от мита при внос на стоки от Китай в размер на 43.1%. Отчитаме прираст еквивалентен на 22.7% спрямо същия период на 2017г. На второ място се нарежда Русия с 8.7% дял, като трябва да отчетем значителен спад в размер на 29.9% за 2018 г. Следват приходи от мита за стоки, внесени от Япония (5.1%), САЩ (5% и ръст от 41.8%), Украйна (4.8% и ръст от 374%).

Графика 3

Дял на приходите от мита за 2018г. в зависимост от произхода на внасяните стоки (%)



Източник: Агенция „Митници“ (customs.bg 2018)

В заключение може да се обобщи, че въпреки ниските стойности, които приходите от мита заемат те остават с приблизително константна стойност, което може да се приеме като доказателство за стабилността и устойчивостта на провежданата митническа политика след присъединяването на България към ЕС през 2007 г. Кризата и негативните ефекти от нея върху ЕС оказват влияние, както върху приходите от мита, поради което отчитаме значителен спад в техните стойности, така и разкрива, че експортно-ориентираният растеж се нуждае от големи и отворени пазари, от участие на чуждестранен капитал и дългосрочна стратегия за износ. За да оползотворим позитивите при износната политика, следва да инвестираме във високотехнологичен сектор на машини и оборудване. За съжаление данните в това отношение дават основание да се констатира, че „съотношението между високотехнологичния износ и високотехнологичния внос в България възлиза на 0,4, което нарежда България почти на последно място в ЕС, наред с Румъния и далеч по-ниско, отколкото Хърватия и Естония.“ (Стоичкова, 2018)

Митата все повече губят фискалния аргумент за тяхното прилагане, но продължават да са инструмент в международни търговски войни чрез прилагане на протекционистични мерки и политики. В ерата на глобализация и интеграция, нуждата от контрол и сигурност за европейските граждани се осигуряват от ефективната митническа администрация.

Библиография

1. Аврамов, Й. (2002). Митнически и данъчен контрол. Сиела- софт енд павлишинг
2. Агенция "Митници", (2017). Доклад по изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2017 година. МФ. София: МФ.

3. Агенция "Митници", (2018). *Доклад за касовото изпълнение на КФП за първото полугодие на 2018 година*. МФ. София : МФ.
4. Ангелов, А. (2016). Мита и митническа политика. Авангард Принт- Русе
5. Анто, М. (2016). Ръководство за дейността на митническия представител. Издателство Мартилен- София
6. Ганчев, Г. (2010). Финансите Като Система: Теория, История, Структура. Югозападен Университет „Неофит Рилски”- Благоевград.
7. Захариев, А. (2014). Митнически режими. Академично издателство „Ценов“- Свищов
8. Иванов, Г. (2014). Конвенции и спогодби в митническия контрол. Академично издателство „Ценов“- Свищов
9. Исмаилов, Т. (2017). Роля на Митата в Структурата на Данъчните Приходи в РБългария след Членството в Европейския Съюз. Международна научно–практическа конференция „Съвременни предизвикателства пред финансовата наука в променяща се Европа“, (07 – 08. 04.2017 г.), гр. Свищов
10. Исмаилов, Т. (2018). Съвременни Характеристики и Функции на Митата като Протекционистична форма на събиране на държавни приходи. Доклад. Конференция „Възможности за развитие на бизнеса – икономически, управленски и социални измерения“
11. Кругман, П., Обстфелд, М., Мелиц, М. (2013). Международен икономикс. Теория и политика. Издание на съвета на настоятелите на УНСС
12. Мадански, Ц., Ставрева, И. (2017). Основи на митническия контрол. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“
13. Николов, Ч, Стоилова, Д., Ставрова, Е. (2014). Публични финанси. Издателство БОН- Благоевград
14. Стоичкова, Огн. и кол. (2018) „Аргументи за и против съществуването на тарифите във външната търговия“. Издателство на ВУЗФ „Св. Григорий Богослов“
15. Стоянов, В. (2000). Финанси. Издателство Галик- София
16. Томева, М., Анто, М., Ганчева З. (2013). Технология на митническия контрол. Академично издателство „Ценов“- Свищов
17. Томева, М., Анто, М., Ганчева З. (2018). Валутен и митнически контрол. Академично издателство „Ценов“- Свищов
18. Хаджиниколов (2014). Митнически съюз, външнотърговска политика, свободно движение на стоки. ЕКспертен материал <http://hadjinikolov.pro/wp-content/uploads/>

19. Шикова, И. (2018). Третият закон на Нютон в международната търговия. „Жан-Моне“ център за високи постижения в изследването на европеизацията на държавите от Югоизточна Европа
20. europa.eu. (2016). <https://europa.eu/european-union/topics/customs>
21. www.minfin.government.bg
22. www.customs.government.bg

3.2. Разходна част на бюджета

д-р Теодора Динова, АУБ

В настоящия труд се анализира структурата на държавните разходи по функции и изменението им в Република България през двадесет и три годишния период от 1995 г. до 2017 г.⁵¹. Стремехът е да се очертаят стойностните пропорции и възможностите за приспособяване на публичните разходи към размера на приходите, като се проследи влиянието им върху качеството и обхвата на дейностите, финансирани от държавния бюджет.

Обект на изследване са държавните разходи като процент от БВП и по отделни функции, като е направена съпоставка с останалите страни – членки на ЕС. Разгледано е влиянието на състава и структурата на разходите на сектор Държавно управление, според „Classifications of the Functions of Government” (COFOG), върху потенциала за икономически растеж на България.

1. Философия на държавната политика за осигуряване на публични блага

Една от основните роли на държавата в икономиката е свързана с производството на обществени блага, които изискват специфична реализация. Съществено значение има изготвянето на проектите за държавно финансиране и използването на метода „ползи-разходи” за оценка и избор на най-подходящите публични инвестиционни проекти. Целта е рационално използване на държавните средства за производството на стоки и услуги, които в максимална степен да удовлетворяват обществените потребности. В оптималния случай, общите публични разходи е добре да бъдат на ниво, при което „пределната икономическата изгода от допълнителната единица публични разходи е равна на маргиналната икономическа цена на допълнителната единица от данъчно облагане или друг начин на финансиране“⁵².

В икономическата литература съществуват множество изследвания за взаимовръзката между държавната политика за осигуряване на публични блага и икономическия растеж. Проведени са различни теоретични и емпирични анализи, резултатите от които понякога са противоречиви. Обективната действителност е категорична - едно общество не би могло да съществува без публичен и без частен

⁵¹ В Евростат не са публикувани данни за държавните разходи по функции за 2018 г. към 22 април 2019 г. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

⁵² Gray, Cheryl., Fiscal Policy and Economic Growth in Europe and Central Asia: An Overview, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007, p.3

сектор. Оптимална е икономиката, в която се създават условия за развитие както на държавният, така и частният сектор, тъй като те имат връзка с производството и потреблението по различни начини.

Държавните разходи служат за реализирането на т. нар. обществени продукти и услуги и осигуряването на публични блага. Задоволяването на обществените потребности би могло да се извърши с по-големи или по-малки публични финансови разходи, в зависимост от тяхната ефективност. Първият набор от възможности на бюджетната политика е свързан с ролята на държавата във финансирането на разходи за отбрана, законност и ред, опазване на околната среда, инфраструктура, обществено здраве, образование, социална защита и др. Най-често тези услуги се предоставят от държавния сектор, но възниква въпросът за включване и на частния сектор, с известна степен на публично финансиране.

Вторият набор от възможности, след като основанието, видът и размерът на участие на държавата в икономиката са определени, е как най-ефективно да се повишат приходите за финансиране на публичните разходи. Промените в данъчната структура чрез увеличаване на данъците и осигуровките, предназначени за финансиране на разходите, биха могли да доведат до прекомерна данъчна тежест върху населението и да намалят стимулите за растеж на заетостта. В допълнение, намаляването на възможностите за конкуренция при осигуряването и предоставянето на публични блага, е възможно да доведе до изтласкващ „crowding-out“ ефект върху частните инвестиции.

Ефективното разпределяне на държавните средства може да обезпечи публичните разходи в някои ключови области, като поддържане и изграждане на пътища, на образователни и здравни заведения и т.н. Ако потребителите на публични блага имат възможност да дефинират ясно своите предпочитания, ще могат по-точно да се определят вида и количествата, които да се предложат от държавата и съответните данъци, с които да се обложат ползите от тяхното потребление, т.е. приложим е принципа на облагане според ползите от потреблението.

2. Типология на разходите и стимулиране на икономиката по линия на държавните разходи

Анализът на държавните разходи би могъл да бъде направен в два аспекта – дългосрочен и краткосрочен. Дългосрочният (стратегически) аспект, е свързан с оценка на ефективността на публичните инвестиции, равнището на участие на държавните органи и съответното отговорно публично звено. Целта е да се оптимизира връзката

между размера на разходите и въздействието им във времето и да се определи спецификата на държавните инвестиционни интереси. Краткосрочният или тактически аспект, е насочен към финансирането на конкретни цели и проекти, оценка на въздействието им върху качеството на публичните услуги и стремеж към увеличаване на ползите от всеки допълнително изразходен публичен лев.

Необходимо е да се отбележи, че “щом нараства държавната активност и се увеличава делът ѝ в стойността на БВП под формата на държавни разходи, това неизбежно и почти автоматично води до увеличаване и на данъците, защото държавните разходи и данъците са своеобразни скачени съдове”⁵³.

В допълнение, "увеличението на държавните разходи и данъците има последствия за публичния дълг, което е вероятно да повлияе на поведението на фирмите и домакинствата, така, че приходната и разходната страни на бюджета следва да бъдат разглеждани едновременно”⁵⁴.

Със събраните бюджетни приходи, правителствата финансират държавните разходи и бюджетът най-общо следва да акумулира поне толкова приходи, колкото са и публичните разходи. В този смисъл не е удачно да се реформира и усъвършенства системата на бюджетните разходи, без да се направи същото с тази на бюджетните приходи. Дори и максимално висок дял на бюджетните приходи би бил недостатъчен за финансирането на публичните разходи, ако не се контролира адекватно процесът на изтичане на бюджетните средства.

Голяма роля в този процес играят държавните решения и възможностите за рационализиране на фискалната политика и намаляването на бюрокрацията и корупцията. Държавните приходи и разходи също така зависят от състоянието на икономиката и нейното циклично развитие. От страна на заетостта, могат да се наблюдават състояния на пълна и непълна заетост. При непълна заетост – наличие на безработица над естественото равнище, нараства необходимостта от осигуряване на значителни бюджетни средства за социални програми и помощи за безработица, като по този начин се увеличават държавните разходи.

Фиг. 1. Динамика на държавните разходи в България, ЕС и Евроната

⁵³ Стоянов В., Пазар, трансформация, глобализация, нов световен ред, София 2003, Ик. „Галик”, стр. 173

⁵⁴ Poot, J., "A synthesis of empirical research on the impact of government on long-run growth", Growth and Change, 2000, vol. 31, pp. 516-546.



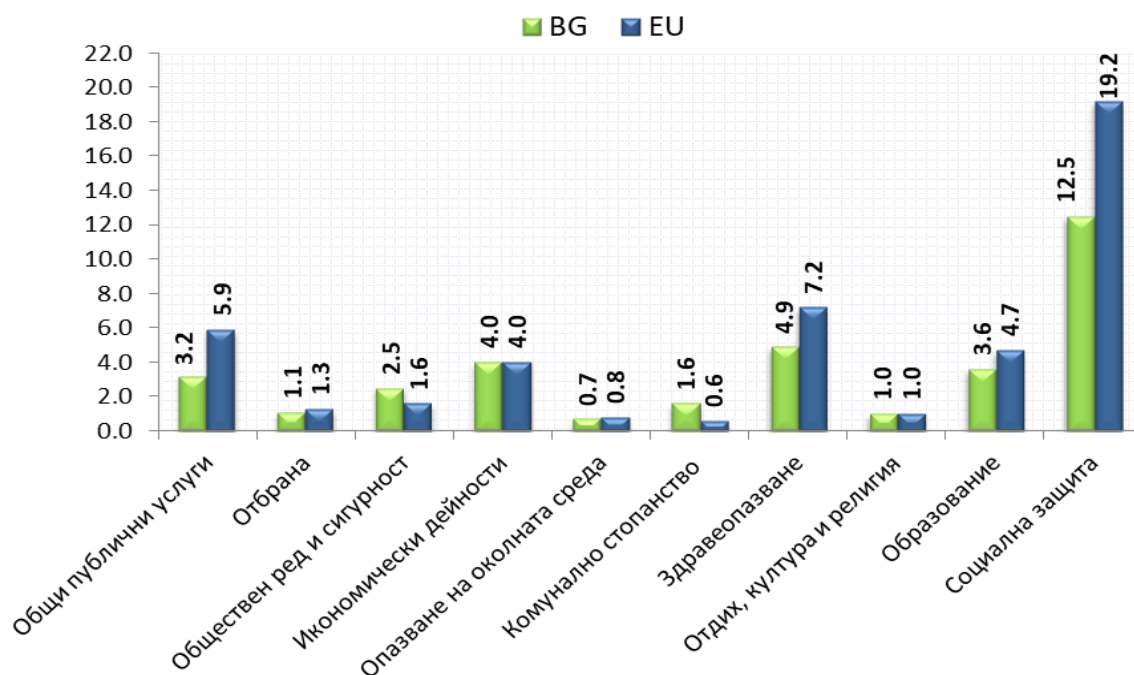
Източник: Данни от Евростат

Както е видно от Фиг. 1 държавните разходи на Р България са със значително по-ниски стойности от Европейския съюз и Еврононата. Най-малко публични разходи (30.6% от БВП) са регистрирани в държавата ни през 1997 г., а пик на разходите от 43.1% от БВП е достигнат през 2014 г., последван от рязък спад до 35.1% от БВП през 2017 г. Важно е да се отбележи, още в началото на финансовата криза (2007 – 2009 г.), страните от европейския съюз увеличиха нивото на държавните си разходи с цели 5.4% - от 44.7% от БВП през 2007 г. до 50.1% от БВП през 2009 г. През същия период в България публичните разходи са увеличени едва с 1.7%, което е показател за липса на гъвкава разходна политика, адаптирана спрямо етапите на икономическия цикъл. Данните показват, че в България се провежда рестриктивна фискална политика, която подрежда страната ни на едно от последните места в ЕС по размер на публичните разходи, като след нас са само Румъния (33.7% от БВП), Литва (33.1% от БВП) и Ирландия (26.3% от БВП). За сравнение, държавните разходи в Европейския съюз заемат почти половината от БВП и през наблюдавания двадесет и три годишен период варират от 44.3% от БВП до 51.1% от БВП, а в Еврононата от 45.4% от БВП до 52.8% от БВП.

Страните от ЕС са направили големи крачки през последните години, но все още някои от тях са изправени пред големи предизвикателства. Необходимо е да се търси баланс между увеличаването на държавните разходи за създаване или възстановяване на инфраструктура, подобряване на обществените услуги, социална защита на застаряващото население от една страна и нуждата от регулиране на данъчната тежест,

подобряване на бизнес средата и разширяване на възможностите за заетост от друга⁵⁵. Държавните инвестиции в образование, здравеопазване, охрана и сигурност, икономически дейности и т.н, зависят от ефективността на институциите по осигуряването на достъпност и предоставянето на качество на публичните услуги.

Фиг. 2. Държавни разходи по функции в България и Европейския съюз през 2017 г. като % от БВП



Източник: Данни от Евростат

Във Фиг. 2 е направена съпоставка между държавните разходи по функции през 2017 г. в България и Европейския съюз. Резултатите показват сходни размери на разходите като процент от БВП в шест от десетте функции според SOFOG класификацията, а именно: Отбрана, Обществен ред и сигурност, Икономически дейности, Опазване на околната среда, Комунално стопанство и благоустройство, Отдых, култура и религия. При тези функции, разликата в данните за България и ЕС е между 0 и 1 %, което е показател за координиране на фискалните политики. При останалите четири функции – Общи публични услуги, Здравеопазване, Образование и Социална защита, страната ни е със значително по-ниско ниво на разходите, в сравнение с ЕС. Обяснение може да се търси в стремежа на страната ни за намаляване на държавните разходи, публичния дълг и бюджетното салдо. Средносрочната бюджетна рамка на Р България за

⁵⁵ Afonso, A., L. Schuknecht and V. Tanzi, Public Sector Efficiency: An International Comparison, Working Paper No. 242. Frankfurt: European Central Bank, 2003

периода до 2020 г. предвижда малък дефицит през 2019 г. и постепенно подобряване на бюджетния баланс до постигане на малък излишък към 2020 г.⁵⁶.

2.1. Разходи за образование, наука, култура и иновации

Широко е подкрепена хипотезата, че публичните разходи в областите образование, наука, култура и иновации имат положителна връзка и корелация с нарастването на икономическия растеж. Такива доказателства съществуват за държавните разходи както в развиващите се, така и в развитите страни-членки на ЕС⁵⁷.

Може да се твърди, че едно от най-важните решения, което би трябвало да вземат съответните държавни органи във всяка страна, е свързано с размера на разходите за образование. За България, инвестициите в образование заемат между 3.3% и 4.2% от БВП в периода 1995-2017 г. Държавите от ЕС заделят 4.7% от БВП за образование през 2017 г. Безспорно този вид разходи биха могли да спомогнат за ускоряване на икономическия растеж чрез повишаване на производителността на труда, стимулиране на индивидуалното и обществено развитие и намаляването на социалното разслояване. Колкото по-образовано е населението на една страна, толкова по-високи са нейният растеж и благосъстояние.

2.2. Разходи за здравеопазване

Държавните разходи за здравеопазване целят осигуряване на достъп до качествени медицински услуги при спазването на принципите на равнопоставеност и солидарност. Те са сред най-значителните и най-бързо растящите разходни пера в държавния бюджет, като за България стойностите им са от 1.9% от БВП през 1995 г. до 4.9% от БВП през 2017 г. Във връзка със застаряването на населението, напредъкът на медицината, откриването на нови лекарства и нарастващите очаквания за висококачествени медицински услуги, се очаква тези разходи да продължат да нарастват във времето. Това поражда необходимостта от предприемането на мерки за финансиране на тези разходи и подобряване на публично-частното партньорство в системата на здравеопазването.

2.3. Разходи за други обществени блага

⁵⁶ Конвергентна програма на Република България за периода 2017-2020 г.

⁵⁷ Vandierendonck, Caroline., Public Spending Reviews: design, conduct, implementation, 2014

За да се отчете ефективността от осъществяването на публични разходи се използва подходът на диференциране на разходите. В стремежа за по-голяма точност на анализа и детайлизиране на изследването за въздействието на държавните разходи, се използва подхода на обособяване на публичните разходи в отделни групи според функционалното им направление. По-този начин се създава възможност за постигане на прецизност при извършване на количествено измерване и отразяване на въздействието на отделните групи публични разходи върху икономическата активност. Според класификатора за функциите на сектор „Държавно управление“ държавните разходи са разпределени в следните категории:

Табл. 1. Държавни разходи според европейската COFOG класификация

№	Вид на разхода
GF01	Общи публични услуги
GF02	Отбрана
GF03	Обществен ред и сигурност
GF04	Икономически дейности
GF05	Опазване на околната среда
GF06	Комунално стопанство и благоустройство
GF07	Здравеопазване
GF08	Отдых, култура и религия
GF09	Образование
GF10	Социална защита

Източник: Евростат

3. Емпиричен анализ за влиянието на държавните разходи върху икономическия растеж.

В настоящето емпирично изследване се анализира влиянието на всеки отделен вид държавни разходи върху икономическия растеж на България в периода 1995 -2017 г. Целта е да се изследват емпирично тенденциите и въздействието на държавните разходи върху brutния вътрешен продукт в България през последните двадесет и три години, като се използва иконометричен модел по метода на най-малките квадрати (LS). Приложени

са тестове Durbin Wotson и Unit root за проверка на наличие на стационарност между използваните променливи. Резултатите показват отсъствие на серийна корелация и нестационарност на включените в модела променливи.

Предмет на иконометричния анализ е множествената зависимост на интересуващата ни резултативна променлива y от набора от факторни променливи (x_1, x_2, \dots, x_n) . За целта е възприета класическата форма на множествения линеен регресионен модел.

Уравнението, изразяващо множествената линейна регресия, е:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{1it} + \beta_2 X_{2it} + \dots + \beta_n X_{nit} + v_{it} \quad (1)$$

Където:

$\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_n$ са параметрите на модела;

y_{it} – показва стойността на зависимата променлива за отделната страна „ i ” ($i=1, \dots, N$) през година „ t ”

t – изразява времето, в години ($t=1, \dots, T$);

X_{nit} – изразява стойностите на независимата променлива „ n ” ($n=1, \dots, N$) за страна „ i ” през година „ t ”;

v_{it} – стойностите на променлива, имаща остатъчен характер за построения регресионен модел.

При спецификацията на регресионния модел са взети в предвид предишни подобни емпирични изследвания, като например на Бенос⁵⁸, Папарас, Хубенов и Бошнаков⁵⁹ и др., като са направени и следните по-съществени промени:

На първо място, в настоящето изследване са използвани актуални данни от Евростат за динамиката на фискалните показатели в България през периода 1995 – 2017 г.

На второ място, е приложена европейската SOFOG класификация, като поетапно са изключвани определени видове разходи, с цел намаляване на обяснителните променливи и проследяване на устойчивостта на получените резултати.

На трето място, в това емпирично проучване се изследва влиянието на държавните разходи по функции върху динамиката на БВП на човек от населението с отчитане на паритета на покупателната способност.

⁵⁸ Benos, N. 2005, "Fiscal Policy and Economic Growth: Empirical Evidence from OECD Countries", University of Cyprus Department of Economics Working Paper 2005-01, vol. 1, no. 51

⁵⁹ Хубенов, А., Бошнаков, В., Взаимовръзката „Публични разходи – БВП на глава от населението” в страните от ЕС след 2000 г., Икономически алтернативи, бр. 1, 2010, стр. 87

Таблица 2. Резултати от регресионния анализ за „Взаимовръзка между държавните разходи по функции и БВП на човек от населението с отчитане на паритета на покупателна способност за България в периода 1995 – 2017 г.“

Предиктор	Модел 1	Модел 2	Модел 3	Модел 4	Модел 5
GF01 Общи публични услуги	0.146461 (0.264430)				
GF02 Отбрана	- 6.865327** (-2.590914)	-6.81448** (-2.668693)	- 7.273364*** (-3.109348)	- 7.293075*** (-3.217283)	-7.45941*** (-3.906564)
GF03 Обществен ред и сигурност	-3.015995 (-0.569947)	-2.41095 (-0.522956)			
GF04 Икономически дейности	0.517079 (0.400370)	0.529762 (0.424827)	0.238057 (0.218813)		
GF05 Опазване на околната среда	-3.138239 (-0.394191)	-3.771611 (-0.514136)	-6.308578 (-1.175257)	-6.145283 (-1.192076)	-6.039065 (-1.218636)
GF06 Комунално стопанство и благоустройство	5.874341 (1.191276)	5.874112 (1.232886)	4.333826 (1.18629)	4.357373 (1.230424)	3.996942 (1.605249)
GF07 Здравеопазване	-2.655028 (-1.052691)	-2.575728 (-1.064514)	-3.607935** (-2.642707)	-3.514105** (-2.795644)	- 3.559139*** (-3.006543)
GF08 Отдых, култура и религия	-3.894895 (- 0.492071)	-3.557425 (-0.471319)	-1.319015 (-0.217502)	-0.798492 (-0.147601)	
GF09 Образование	10.19611 *** (2.772678)	9.545793*** (3.613635)	10.1027*** (4.284137)	10.1917*** (4.524312)	10.17792*** (4.658084)
GF10 Социална защита	2.553832 *** (3.070573)	2.546751*** (3.170781)	2.601947*** (3.349974)	2.587891*** (3.44748)	2.598096*** (3.580388)
R-squared	0.807321	0.806285	0.802501	0.80187	0.801601
Adjusted R-squared	0.673928	0.695591	0.710334	0.727572	0.743248
S.E. of regression	4.194792	4.053059	3.953687	3.834245	3.722296

Sum squared resid	228.7516	229.982	234.4746	235.223	235.5433
Log likelihood	-59.05272	-59.11441	-59.33689	-59.37354	-59.38919
Mean dependent var	38.65217	38.65217	38.65217	38.65217	38.65217
S.D. dependent var	7.346048	7.346048	7.346048	7.346048	7.346048
Akaike info criterion	6.004585	5.922992	5.855382	5.771612	5.686017
Schwarz criterion	6.498278	6.367316	6.250337	6.117198	5.982233
Hannan-Quinn criter.	6.128747	6.034739	5.954712	5.858526	5.760514
Durbin-Watson stat	1.722503	1.681804	1.622498	1.684025	1.68663

Източник: Изчисления на автора по данни от Евростат

*Бележка: резултат от t-тест в скобите *** значим при ниво 1%; ** значим при ниво 5%; * значим при ниво 10%*

Резултатите от първия кръг на регресионното изследване в Модел 1 показват негативно влияние върху икономическия растеж на държавните разходи за GF02 Отбрана. Горепосочените емпиричните резултати показват още, че нарастването на държавните разходи за функциите GF09 Образование и GF10 Социална защита има положително въздействие върху икономическия растеж на България през наблюдавания период. Високата статистическа значимост, сочеща силно положителна връзка между тези две променливи доказва, че когато българското правителство увеличава държавните разходи за образование и социална защита, това в крайна сметка води до ускоряване на растежа на БВП на човек от населението.

За да се постигне по-високо ниво на сигурност за резултатите, изследването продължи в пет кръга, в които постъпково бяха отстранявани статистически незначимите променливи. В Модел 2 от регресионното уравнение беше извадена променливата GF01 Общи публични услуги, поради факта, че при първия кръг тази променлива беше с най-ниска степен на значимост (t-stat 0.264430, prob 0.899). Резултатите от регресиите в Модел 2 потвърдиха отрицателното влияние на променливата GF02 Отбрана, открито в Модел 1. Потвърдено във втория модел беше и положителното влияние върху икономическия растеж на държавните разходи за GF09 Образование и GF10 Социална защита.

В продължение на изследването, в Модел 3 от регресионното уравнение беше изключена променливата GF03 Обществен ред и сигурност, която показва, че има статистически незначимо влияние върху нарастването на БВП на човек от населението с

отчитане на ППС. Важен резултат от Модел 3 е, че държавните разходи за GF 07 Здравеопазване показват статистически значимо негативно влияние върху растежа на БВП през периода 1995-2017 г. Този резултат се запазва и в последвалия Модел 4 от който постъпково е извадена GF04 Икономически дейности, и в Модел 5 с изваждане на променливата GF08 Отдых, култура и религия, като целта е в последното регресионно уравнение да останат само статистически значими променливи.

Най-висока е обяснителната сила, измерена чрез коригирания коефициент на детерминация, при четвърти и пети модел. Този показател се движи в границите от 0.673928 , при Модел 1, до 0.743248 при Модел 5. Реализираното нарастване в резултат на постепенното изключване от спецификацията на променливи с по-ниска статистическа значимост е показателно в това отношение.

Отрицателно влияние върху БВП с отчитане на ППС в България имат разходите за GF02 Отбрана. Това са непроизводителни разходи, които заедно с разходите за GF07 Здравеопазване не водят пряко до нарастване на националния доход и богатството, а влияят по косвен път, чрез осигуряване на необходимата сигурна среда и поддържане на здравния и жизнения статус на населението. Повишаването на държавните разходи за здравеопазване през наблюдавания период и липсата на положителен ефект върху икономиката показва недвусмислено, че средствата се използват неефективно. Тази теза е подкрепена и от изследване на Euro Health Consumer Index⁶⁰, което подрежда страната ни на непrestiжното 31 място от 35 наблюдавани европейски държави през 2018 г. Въпреки увеличаването на държавните разходи за здравеопазване, в България се наблюдава намаляване на продължителността на живота, което е ярък показател за това как работи здравната ни система.

Положително влияние през разглеждания период имат правителствените разходи за функция GF09 Образование и GF10 Социална защита. Тенденцията към повишаване на горепосочените разходи е свързана и с потвърденото им позитивно въздействие при изследвания за факторите на благосъстоянието в ЕС. Европейските държави са осъзнали необходимостта от инвестиции в стабилна социална среда, в която да расте образовано население и бъдещи квалифицирани специалисти, които да повишат ефективността на икономиката.

⁶⁰ Euro Health Consumer Index <https://healthpowerhouse.com/media/EHCI-2018/EHCI-2018-report.pdf>

Тези резултати се потвърждават и от изследванията на Поот⁶¹, на Папарас и Рихтер⁶² от 2015 г. и др., които откриват убедителни доказателства за негативното влияние на разходите за отбрана върху растежа и положителна връзка между държавните разходи за образование и нарастването на икономическия растеж. В емпирично изследване на Белетини и Черони⁶³ също са получени доказателства за наличието на положително въздействие на държавните разходи за социална защита върху икономическия растеж.

Заключението в разработката е, че вниманието на публичната власт е добре да се съсредоточи не само върху минимизирането на държавните разходи, а да се прилага интегриран подход за подобряване функционирането на държавните институции и повишаване ефективността при производството на публични блага и услуги в условията на ограничен обем на приходите. Така чрез внимателно определяне на размера на публичния сектор, ще може да се подобри ефективността на публичните разходи и да се осигури преразпределянето им към дейности, които повишават потенциала за растеж на българската икономика. Държавните разходи за образование и социална защита са изключително важни както за отделните индивиди, така и за бъдещето на обществото като цяло. Чрез тях се осигуряват необходимите кадри, стимулират се производителността, научно-техническият прогрес и иновациите. Препоръчително е внимателно да се проследява ефективността на тези разходи, за да може образователната и социалната системи в България да бъдат модерни, динамично развиваща се, да отговарят на нуждите на пазара на труда и в крайна сметка да подсиgurят интелигентен и устойчив икономически растеж.

⁶¹ Poot, J. 2000, "A synthesis of empirical research on the impact of government on long-run growth", *Growth and Change*, vol. 31, pp. 516-546.

⁶² Paparas, D., Richter, Ch., *Fiscal policy and economic growth: Empirical evidence from the European Union*, Working Paper 2015.06

⁶³ Bellettini, G. & Ceroni, C. 2000, "Social Security Expenditure and Economic Growth: An Empirical Assessment", *Research in Economics*, vol. 54, no. 3, pp. 249-275

Библиография

1. Afonso, A., L. Schuknecht and V. Tanzi, Public Sector Efficiency: An International Comparison, Working Paper No. 242. Frankfurt: European Central Bank, 2003
2. Belletini, G. & Ceroni, C., "Social Security Expenditure and Economic Growth: An Empirical Assessment", Research in Economics, vol. 54, no. 3, 2000, pp. 249-275
3. Benos, N. 2005, "Fiscal Policy and Economic Growth: Empirical Evidence from OECD Countries", University of Cyprus Department of Economics Working Paper 2005-01, vol. 1, no. 51
4. Euro Health Consumer Index <https://healthpowerhouse.com/media/EHCI-2018/EHCI-2018-report.pdf>
5. Gray, Cheryl., Fiscal Policy and Economic Growth in Europe and Central Asia: An Overview, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007, p.3
6. Конвергентна програма на Република България за периода 2017-2020 г.
7. Национална програма за развитие: България 2020 www.strategy.bg
8. Poot, J. 2000, "A synthesis of empirical research on the impact of government on long-run growth", Growth and Change, vol. 31, pp. 516-546.
9. Paparas, D., Richter, Ch., Fiscal policy and economic growth: Empirical evidence from the European Union, Working Paper 2015
10. Стоянов В., Пазар, трансформация, глобализация, нов световен ред, София, Ик. „Галик”, 2003, стр. 173
11. Vandierendonck, Caroline., Public Spending Reviews: design, conduct, implementation, 2014
12. Хубенов, А., Бошнаков, В., Взаимовръзката „Публични разходи – БВП на глава от населението” в страните от ЕС след 2000 г., Икономически алтернативи, бр. 1, 2010, стр. 87

ЧЕТВЪРТА ГЛАВА. НЯКОИ ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ НА ФИНАНСОВАТА ОТЧЕТНОСТ, КАТО ЧАСТ ОТ ЦЯЛОСТНАТА ФИНАНСОВА ПОЛИТИКА

4.1. История на финансовата отчетност в България от 1990 до 2020 г.

проф. д-р Али Вейсел, ВУЗФ – София

гл. ас. д-р Бисер Райнов, ВУЗФ – София

През 1990 г. *Международният валутен фонд* и *Световната банка* изискват от Република България разработване на нова система за счетоводство, която да отговаря на пазарните условия. Това води до съществени промени във финансовата отчетност. Приемат се Закон за счетоводството, Национален сметкоплан и Национални счетоводни стандарти.

Задачата по промяната на счетоводната система се изпълнява от Министерството на финансите. Провеждат се срещи с представители на *Европейската федерация на счетоводителите*, *Института на експерт-счетоводителите на Англия и Уелс* и *Комитета по Международни счетоводни стандарти*. Така е приет **Закон за счетоводството**, Обн. ДВ. бр. 4 от 15.01.1991 г. Той влиза в сила от 01.04.1991 г. и е **първият икономически закон** в Република България за преустройващата се икономика на пазарни принципи.

След приемането на закона се работи активно за втория нормативен акт – **Националния сметкоплан**. Той е приет от Министерския съвет на 20.02.1991 година с Постановление № 27, в сила от 01.04.1991 г.⁶⁴

Работата по промяна на системата за финансова отчетност продължава с разработването на счетоводни стандарти. Написването на стандартите продължава няколко години. Първите **Национални счетоводни стандарти** са приети с Постановление № 276 на Министерския съвет от 30.12.1992 г., обн. ДВ, бр. 4 от 1993 г., и влизат в сила от 01.01.1993 г. Те включват:

- НСС 1 Счетоводна политика
- НСС 2 Счетоводни документи и документиране на стопанските операции
- НСС 3 Инвентаризация на активите и пасивите на предприятието
- НСС 4 Отчитане на амортизациите на материалните дълготрайни активи

⁶⁴ Дурин, С. Счетоводството и независимият финансов одит – спомени, размисли, оценки. София, ФорКом, 2012, с. 39.

- НСС 5 Информация, която годишният счетоводен отчет трябва да съдържа
- НСС 6 Отчитане на основните производствени разходи и разходите по доставките
- НСС 7 Отчитане на извънредните операции
- НСС 8 Отчитане на научната и развойната дейност
- НСС 9 Отчитане на непредвидими събития, настъпили по време на съставянето на счетоводния отчет, и на събития, настъпили след срока на изготвянето му
- НСС 10 Отчитане на договорите за строителна дейност
- НСС 11 Отчитане на наемните договори
- НСС 12 Признаване на приходи
- НСС 13 Отчитане на финансиранията
- НСС 14 Отчитане влиянието на промените на валутните курсове
- НСС 15 Отчитане на инвестициите
- НСС 16 Отчитане на банковите операции
- НСС 17 Консолидиране на счетоводните отчети
- НСС 18 Счетоводни отчети при условията на свръхинфлация

През 1994 година са приети следните НСС (ПМС 64 от 31 март и ПМС 176 от 01.09.1994 г.):

- НСС 19 Оповестяване на свързаните лица и на сделките между тях
- НСС 20 Отчитане на съвместно контролирани предприятия и дейности
- НСС 21 Отчитане на паричния поток
- НСС 22 Счетоводни отчети на застрахователните предприятия
- НСС 23 Отчитане на разходите за опазване на околната среда
- НСС 24 Отчитане на данъка върху печалбата
- НСС 25 Отчитане на данъка върху добавената стойност

През 1996 година, с ПМС № 192 от 01.08.1996 г., са приети подобрени варианти на Национален сметкоплан и Национални счетоводни стандарти от 1 до 25, както и нови 7 счетоводни стандарта, които са следните:

- НСС 26 Отчитане на преобразуването на предприятията
- НСС 27 Отчитане на нематериалните дълготрайни активи
- НСС 28 Еднострочно счетоводно записване
- НСС 29 Показатели за финансово-счетоводен анализ
- НСС 30 Счетоводни отчети на инвестиционните дружества
- НСС 31 Отчитане на приватизационните сделки

- НСС 32 Отчитане на провизиите за трудносъбираеми и несъбираеми вземания от продажби

През 1998 г. са приети нови стандарти и нов сметкоплан, с Постановление № 65 на МС от 25.03.1998 г., обн., ДВ, бр. 36 от 1998 г. Стандартите са:

- НСС 1 Представяне на счетоводните отчети
- НСС 2 Отчитане на основните производствени разходи и на разходите по доставките
- НСС 3 Отчитане на провизиите за трудносъбираеми и несъбираеми вземания от продажби
- НСС 4 Отчитане на дълготрайните материални активи
- НСС 5 Отчитане на дълготрайните нематериални активи
- НСС 6 Отчитане на разходите за опазване на околната среда
- НСС 7 Отчитане на паричните потоци
- НСС 8 Представяне на печалбите и загубите от дейността на предприятието, грешките, допуснати при съставянето на счетоводния отчет, и промени в счетоводната политика
- НСС 9 Отчитане на разходите за изследователска и развойна дейност
- НСС 10 Отчитане на непредвидими събития и на събития, настъпили след датата, към която е съставен счетоводния отчет
- НСС 11 Отчитане на договорите за строителна дейност
- НСС 12 Отчитане на данъци от печалбата
- НСС 13 Показатели за финансово-счетоводен анализ на предприятието
- НСС 14 Представяне на счетоводните отчети на застрахователите
- НСС 15 Представяне на счетоводните отчети на инвестиционните дружества
- НСС 16 Представяне на счетоводните отчети на бюджетните предприятия
- НСС 17 Отчитане на лизингови договори
- НСС 18 Признаване на приходи
- НСС 20 Отчитане на държавни дарения и оповестяване на държавна помощ
- НСС 21 Отчитане на влиянието на промените във валутните курсове
- НСС 22 Отчитане на бизнескомбинации
- НСС 23 Счетоводно отчитане при несъстоятелност и ликвидация
- НСС 24 Оповестяване на свързани лица и на сделки между тях
- НСС 25 Отчитане на инвестициите

- НСС 26 Представяне на счетоводните отчети на пенсионните фондове
- НСС 27 Консолидирани счетоводни отчети
- НСС 28 Отчитане на съвместно контролирано предприятие
- НСС 29 Годишни счетоводни отчети при условията на свръхинфлация
- НСС 30 Представяне на счетоводните отчети на банките

През 1999 година са приети нови счетоводни стандарти (ДВ бр. 24, 51 и 82), а именно:

- НСС 19 Доходи на персонала
- НСС 31 Представяне на счетоводните отчети на юридическите лица с нестопанска цел
- НСС 33 Доходи на акция
- НСС 34 Междинни счетоводни отчети
- НСС 35 Преустановявани дейности

След десет години от приемането на първия Закон за счетоводството, през 2001 г. е приет нов Закон за счетоводството, който влиза в сила от 01.01.2002 г. и отменя стария закон. Тогава е приет и Закон за независимия финансов одит (преди това въпросите на одита са регламентирани със Закона за счетоводството).

През 2002 г. са приети нови стандарти, с Постановление № 37 от 13.02.2002 г. за изменение на Постановление № 65 на Министерския съвет от 1998 г., обн. ДВ, бр. 22 от 2002 г. Отменен е Националният сметкоплан. Въвежда се изискването всяко предприятие да утвърждава индивидуален сметкоплан. *Националните счетоводни стандарти* се синхронизират по шифри и по наименование с *Международните счетоводни стандарти*.

На 01.01.2003 г. се въвежда изискването финансовите отчети на банки, застрахователни и инвестиционни дружества, осигурители и предприятия, които са емитенти по смисъла на Закона за публичното предлагане на ценни книжа, да се съставят на базата на *Международните счетоводни стандарти*. С тази разпоредба се въвежда втора база за финансова отчетност. Тя става задължителна и за други предприятия, след 01.01.2005 г.

С Постановление № 46 на Министерския съвет от 21.03.2005 г. са приети Национални стандарти за финансови отчети за малки и средни предприятия (НСФОМСП), които влизат в сила от 01.01.2005 г. Те са:

- СС 1 Представяне на финансови отчети
- СС 2 Отчитане на стоково-материалните запаси

- СС 4 Отчитане на амортизациите
- СС 7 Отчитане на паричните потоци
- СС 8 Нетни печалби или загуби за периода, фундаментални грешки и промени в счетоводната политика
- СС 9 Представяне на финансовите отчети на предприятията с нестопанска цел
- СС 10 Събития, настъпили след датата на годишния финансов отчет
- СС 11 Договори за строителство
- СС 12 Данъци от печалбата
- СС 13 Отчитане при ликвидация и несъстоятелност
- СС 16 Дълготрайни материални активи
- СС 17 Лизинг
- СС 18 Приходи
- СС 19 Доходи на персонала
- СС 20 Отчитане на правителствени дарения и оповестяване на правителствена помощ
- СС 21 Ефекти от промените във валутните курсове
- СС 22 Отчитане на бизнес комбинации
- СС 24 Оповестяване на свързани лица
- СС 27 Консолидирани финансови отчети и отчитане на инвестициите в дъщерни предприятия
- СС 28 Отчитане на инвестициите в асоциирани предприятия
- СС 31 Отчитане на дялове в смесени предприятия
- СС 32 Финансови инструменти
- СС 33 Доходи на акция
- СС 34 Междинно счетоводно отчитане
- СС 36 Обезценка на активи
- СС 37 Провизии, условни задължения и условни активи
- СС 38 Нематериални активи
- СС 40 Отчитане на инвестиционни имоти
- СС 41 Селско стопанство

СС 33 Доходи на акция е отменен с ДВ. бр.86 от 26.10.2007 г., в сила от 01.01.2008

г. Направени са и промени в другите стандарти. Наименованието на стандартите е

изменено на *Национални счетоводни стандарти*, с ДВ, бр. 3 от 2016 г., в сила от 01.01.2016 г.

На 08.12.2015 г. в ДВ, бр. 95 е обнародван нов Закон за счетоводството (третият от 1990 г.). С него са въведени разпоредбите на *Директива 2013/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия и за изменение на Директива 2006/43/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директиви 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО на Съвета (ОВ, L 182/19 от 29 юни 2013 г.) и Директива 2014/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2014 г. за изменение на Директива 2013/34/ЕС по отношение на оповестяването на нефинансова информация и на информация за многообразието от страна на някои големи предприятия и групи (ОВ, L 330/1 от 15 ноември 2014 г.)*. Законът влиза в сила от 01.01.2016 г., с изключение на изискванията за изготвяне на нефинансова декларация, които влизат в сила от 01.01.2017 г. Той отменя Закона за счетоводството, обн. ДВ, бр. 98 от 2001 г. Не са направени други съществени промени в законодателството, което засяга финансовата отчетност, до 2020 г.

Направеният исторически преглед показва, че има изключително голямо развитие на финансовата отчетност в България след 1990 г. Счетоводното законодателство съответства на световните стандарти и европейските изисквания. Това означава, че има добри условия за съставяне на достоверни и уместни финансови отчети.

Библиография

1. Дурин, С. Счетоводството и независимият финансов одит – спомени, размисли, оценки. София, ФорКом, 2012.
2. Желязков, Д. Защо професията на експерт-счетоводителите и независимите финансови одитори в Р България не се развива ефективно през 21 век? Годишник на ИДЕС, 2016, с. 275 – 306, с. 281, <https://www.ides.bg/media/1424/ides-g-2016-d-jeliazkov.pdf> [дата на достъпа: 02.09.2019].
3. Свраков, А. Размисли за счетоводството в минало и в настоящо време. София, Труд и право, 2014.

4.2. Финансовата отчетност и надзорът върху търговските банки в периода на вълната от банковите фалити в средата и края на 90-те години в България

доц. д-р Десислава Йосифова, ВУЗФ – София

4.2.1 Преамбюл

В периода 1996-2000г. в резултат на сложна верига от причинно-следствени връзки и конкретни финансови трусове общо 20 български банки (около 1/3 от целия банков сектор) са с отнет лиценз и се налага прекратяване на тяхното функциониране. Възниква необходимост от провеждане на ликвидационни процедури. Механизмите за ликвидация обаче не са достатъчно разработени, в т.ч. редица въпроси на счетоводството и банковата отчетност, като част от функциите на банковия синдик не са регламентирани. В конкретните ситуации се налага намиране на индивидуални решения.

От механизма на производствата по банкова несъстоятелност (респ. ликвидация на ТБ) и от това, доколко ефективно действа той, зависи степента на доверие към националната банкова система. Факт е, че банкови фалити се случват в повечето развити пазарни икономики и че България не е застрахована от настъпването на подобни събития. Почти 10 години след вълната от масови банкови фалити през 1996-97г., факт е и обявяването в несъстоятелност през м.юни 2005г. на сравнително малката Международна банка за търговия и развитие АД (МБТР). И още 10 години след това през есента на 2014-та г. настъпи краха на още една голяма българска банка – КТБ.

За да се изпълняват целите на производство по несъстоятелност на банка, а именно да се осигури във възможно най-кратък срок справедливо удовлетворяване на вложителите и други кредитори и да се вземе предвид обществения интерес, свързан със стабилността и доверието в банковата система от изключително значение е синдикът да поддържа прозрачна и адекватна финансова отчетност. Тя следва да бъде организирана по такъв начин, че да обезпечава изготвянето на **отчета за дейността на синдика** пред Фонда за гарантиране на влоговете в банки /ФГВБ/ и да гарантира интересите на кредиторите.

Счетоводната система на банка, обявена в несъстоятелност следва да осигурява и поддържа отчети, които да показват връзката между паричните постъпления и счетоводния баланс, която да може да се следи от синдика респ. от ФГВБ. Отчетите следва да позволяват на синдика респ. Фонда да изчисляват, отчитат и следят загубите или печалбите при реализация на банковите активи.

За разлика от другите страни от Централна и Източна Европа, Преходът в България

започва при пълна липса на частно участие в структурата на банковата система.

Преди 1989 г. както във всички области на стопанския живот, така и в банковия сектор има държавен монопол. Банковата система като цяло е едностепенна. Съществува само Българска народна банка с нейната клонова мрежа, която изпълнява функции както на централна, така и на търговска банка. След 1981 г. освен БНБ функционират още две други банки - Държавна спестовна каса и Българска външнотърговска банка (сегашната Уникредит - Булбанк).

През 1989 г. са създадени още седем банки, които да кредитират предприятията в отделни отрасли. Създаването на банки се регулира от ПМС (постановление на министерски съвет), като това е така до приемането на Закона за банките и кредитното дело през 1992. Тези банки са тясно специализирани и функциите им се свеждат до финансиране на определените им от държавата предприятия в конкретни сектори. БНБ функционира като преразпределително звено на акумулираните от ДСК спестявания на населението и по този начин формира кредитния ресурс на няколкото държавни банки. В този период кредитирането се извършва на планов принцип, лихвените проценти се определят по административен път от Министерски съвет.

Началните реформи в българския банков сектор стартират през 1989 г., когато централизираната банкова система е заменена с двустепенна, състояща се от централна банка и 59 търговски банки - **повечето, създадени чрез трансформиране на бивши регионални клонове на БНБ**. Към края на 1990 г. общият брой на действащите в страната банки достига 70.

През 1991 г. е приет Законът за БНБ, който се превръща основа за създаването на формално независима централна банка. През целия период до 1997 г. тази независимост е нарушавана чрез оказване на законов натиск за държавния бюджет, задължавайки БНБ да кредитира правителството.

Една година по-късно е приет и Законът за банките и кредитното дело, с което на практика се поставя нормативна база за изграждане на модерна банкова система. На тази основа, развитието на банкова дейност протича в условията на мащабна (и както се оказва по-късно опасна) финансова либерализация. Наред с това, нормативната уредба е допълнена със Закон за счетоводството (1991 г), Търговски закон (1991), редица други актове в унисон с новите икономически условия.

Наред с използваната практика за създаване на частни банки с държавни пари, до 1993 г. ЗБКД допуска възможността банките да разменят по между си пакети от акции (т.е. т.нар. „кух“ капитал) и по този начин формално да съответстват на изискванията за

капиталова адекватност: „Така едни и същи пари се въртят между няколко институции, давайки им легитимността да съществуват и оперират на пазара. Дори и след формалното премахване на тази възможност след промените в ЗБКД от 1993 г., остава практиката банки да създават други банки. Така се появяват Агробизнесбанк (с учредител и акционер ПЧБ), Първа инвестиционна банка (с акционери ПЧБ и Агробизнесбанк), Банка за земеделски кредит, Добружанската банка, Туристспортбанк и др.“

Държавата се оттегля от административното определяне на лихвените проценти по депозитите и кредитите, преминава се към либерализация на цените, замяна на фиксирания с плаващ валутен курс, отпадат държавния монопол върху търговията с чуждестранна валута и кредитните тавани на ТБ.

На фона на лавинообразното създаване нови ТБ, БНБ стартира обратен процес на консолидация на банките. През 1992 година се създава Банковата консолидационна компания (БКК)⁶⁵, като нейната мисия е да работи за консолидиране на държавната собственост в банковия сектор чрез управление на притежаваните дялове, обединение на държавните търговски банки, подготовка и реализиране на приватизационни сделки. Същата и през следващата година резултатите са следните:

- 22 държавни регионални банки се обединяват в 1 (Обединена българска банка);
- следва обединяването на Транспортна банка и още 12 малки банки в “Експресбанк”;
- през 1993 г. три банки са слети в “Балканбанк”. Още осем търговски банки са консолидирани в ТБ ”Хеброс”, а чрез обединяването на други четири банки се създава “Софиябанк”.

Втората вълна на банкова консолидация започва през 1995 година - “Софиябанк“, “Биохим” и “Сердика” се сливат в ТБ “Биохим”. По този начин броят на държавните банки намалява и се свежда до 11.

Бавните и тромави темпове, с които протича процесът на консолидация, допринасят

⁶⁵ При създаването на БКК правителството е притежател на около 48% от акционерния капитал на БКК, чиято стойност е 1.8 млрд. лв. (по цени 1991). БНБ (около 40%) и Българската външнотърговска банка (около 10%) също стават акционери в БКК. Незначителни дялове (общо около 2%) в БКК държат още няколко “специализирани държавни банки”, общини, общински фирми и частни лица, придобили акции от бившите клонове на БНБ през 1990 г. Никой от тримата основни акционери на БКК не притежава контролния пакет от акциите и не поема ангажимент за разработването на стратегия за постигане на целите на компанията, заложили в устава. Едва правителството, дошло през 1995 г. придобива контролния пакет от акции на БКК-АД чрез безвъзмездно прехвърляне на дела на Булбанк. Тогава се осъществяват и персонални промени в мениджмънта на някои от държавните банки, тъй като дотогава държавните банки, с малки изключения, продължават да се ръководят от мениджърските екипи, управлявали ги при централно планираната икономика.

за по-нататъшно декапитализиране на държавните банки, които са обременени с необслужвани заеми по линия на кредитираните държавни предприятия в близкото минало. Макар да е собственик на тези банки по това време, БКК не предприема никакви действия за смяна на неефективно действащия им мениджмънт. Стига се до много висока концентрация на кредитен риск. Независимо от поставената си мисия, до 1997 г. БКК не осъществява нито една приватизационна сделка в банковия сектор.

Мащабната финансова либерализация, както и факторите, определящи тенденциите в развитието на българската банкова система след 1990 г. в крайна сметка довеждат **до краха на близо една трета от сектора.**

До началото на банковата криза държавният банков сектор доминира, като неговият дял в активите на банковата система към 1995 година е около 80%. Много от държавните банки през първата половина на 90 – те години понасят значителни кредитни загуби и на практика са декапитализирани. Основната причина са т.нар. меки бюджетни ограничения, при която държавните предприятия прехвърлят своите загуби на банките (наличие на голям размер необслужвани кредити в счетоводните баланси на банките от периода на централно-плановата икономика). За оздравяване на държавните банки и за решаване на проблема с проблемните кредити от държавните предприятия, правителството и БНБ предприемат редица мерки – одържавяване на трудносьбираемите и несъбираемите кредити, приемането на ЗУНК, операции за оздравяване на 2-те мега държавни банки - Стопанска банка и Минералбанк през 1995 г., рефинансиране на държавните банки в затруднено положение от БНБ и др. Тези мерки обаче довеждат **до засилване на очакванията, че всички загуби на банковия държавен сектор ще се покрият от държавата (т.нар. морален хазарт).** Малко по-късно следва увеличаване на паричната маса и вътрешния държавен дълг, а след това и хиперинфлацията.

Следва да се подчертае ключовата роля, която **поведението тип ”морален риск“ /морален хазарт** (от английски: moral hazard) изиграва в българската финансова криза.

В моделите за финансовите кризи, описвани в научната литература, правителството индуцира поведение тип „морален риск“ /морален хазарт чрез поемане на ангажимент да използва валутния резерв, за да помогне на банките в решаването на ликвидните им проблеми. Българското правителство поема подобен ангажимент през юли 1996г., няколко месеца след започването на банковата криза, след като са затворени /поставени под особен надзор/ първите 5 банки. Факт е, че тази експлицитна държавна гаранция на практика засилва банковата криза чрез генериране на допълнително поведение „морален риск“ /морален хазарт ” от страна на ТБ.

В българския случай една от фундаменталните причини за финансовата (банкова и валутна) криза е съществуването на своеобразен *систематичен* „морален риск“ /морален хазарт/. Той се просмуква във всички икономически дейности и би могъл да бъде обяснен с наследено поведение от времето на пълна защитеност и гарантираност, датиращи от времето на централно плановата икономика. Може да се твърди, че тогава се проявява специфичен тип „морален риск“ като линия на поведение на икономическите агенти в лицето както на застрашените ТБ, така и на техните вложители, доколкото, в предишната икономическа система загубите се национализират вътре в държавата или по линия на Съвета за икономическа взаимопомощ (СИВ)⁶⁶.

До избухването на кризата **няма формализирана гаранция на банковите влогове, защитена по законов ред, но независимо от това населението и предприятията, вложители и депозанти очакват да бъдат компенсирани в случаи на загуби**. Т.е. широката публика „претендира“ пред правителството да изплати обратно изгубените пари, така както е било в близкото минало.

Така до 1996г. на практика всички финансови институции (ТБ и небанкови) разчитат на имплицитна (и по-късно експлицитна) 100%-ова гаранция от правителството /държавата/. Значителна част от кредитите са отпуснати с предварителна яснота, че няма да бъдат погасени и съответно, че банките няма да могат да покрият загубите. Тъй като голяма част от ТБ са държавна собственост, загубите на държавните банки бързо се национализират. Могат да се посочат немалко примери за продажбите на някои фалирали банки за 1 лев като спасителни операции, а като резултат държавният бюджет поема всички загуби.

... ..

Ролята на финансовата отчетност по отношение на банковите фалити може да бъде разгледана в различни аспекти, както по линия на тяхната превенция, така и по линия на обслужването на синдика, органа, гарантиращ банковите влогове (по-късно създадения ФГВБ) и останалите кредитори на несъстоятелността след обявяването на производството по несъстоятелност (ПН).

От достоверното и добросъвестно, вярно и честно представяне на резултатите и

⁶⁶Съветът за икономическа взаимопомощ, съкратено СИВ, (Council for Mutual Economic Assistance, СМЕА), е бивша икономическа организация на социалистически страни, съществувала от 1949 до 1991 г. Създаден е през 1949 г. в условията на Студена война., реалната си дейност СИВ започва да развива от 60-те години на 20 век. В края на 1980-те години пълноправни членове са 10 държави – Съветският съюз, 6 държави от Източна Европа и 3 други държави. Всички страни от СИВ са били „обединени от общност на фундаментални класови интереси и идеологията на марксизма-ленинизма“ и са имали общи възгледи за икономическата собственост (държавна, а не частна) и управлението (планово, а не пазарно).

състоянието на банката, регистрирани от счетоводната система и отразени във финансовите отчети, зависи и това доколко банковите мениджъри и външните потребители в лицето на кредитори, вложители и органите на надзора ще разполагат с насочваща информация, която да ги направлява във вземането на икономически обосновани решения. Това би спестило значителни обществени разходи и цената на един банков фалит би била намалена. България е Източноевропейската страна с най-високите бюджетни разходи, свързани с последствията от банковата криза през 1996-97 година (около 42% от БВП).

Както е известно, финансовото отчитане (счетоводството) е универсален език на бизнеса и публичния сектор, на който комуникират всички заинтересовани пазарни участници и други потребители. Тук ролята на системата за финансова отчетност и счетоводството, както и на наличието (или не) на положителна воля от страна на топмениджърите, а понякога и собствениците на банката (по-пресният исторически пример с КТБ) е от особено значение - дали и доколко да “показват” (или не), действителното състояние на банковите активи и пасиви.

Измеренията на кризата и процесът на декапитализация на българската банкова система през 90-те години на 20-ти век, се изразява най-нагледно чрез величините на показателите за капиталова адекватност. По данни на БНБ по години за този период, те са: за 1993 година: 7.6 %, за 1994 година: 8 %, но ако се изключи „Булбанк“, се снижава на 3.1 %, за 1995 година: 4.6 %. Тези числа са доста под минимално изискуемата норма от 8% на Базелския комитет за банков надзор. Като се отчете, че в този период банките **не начисляват всички провизии и не коригират капиталовата си база с недостига на законови провизии, се установява, че общата капиталова адекватност на банковата система е отрицателна.**

Самите банки не залагат на прозрачността на информацията в периода 1991-1995 г. При значителните различия в банковите сметкоплани по това време и несъответствието на националните счетоводни стандарти на препоръчителната международна счетоводна практика на банките, възможностите за съпоставимост дори на публичната банкова информация са ограничени. Мениджърите често използват пропуските в счетоводната методология, за да манипулират информацията както за обществеността, така и за централната банка. Самата централна банка признава подобна тенденция при отчетността по наредбите за банков надзор (напр. вж. Годишен отчет на БНБ, 1994) . Лицензирането на наследените от централно планираната икономика държавни банки е осъществено от БНБ преди приемането на Закона за счетоводството, така че не са

отчетени възможностите техните сметкоплани и банкови информационни технологии да отговарят на неговите изисквания. Наличието на лицензи създава стимули за банковите мениджъри да инвестират в развитие на счетоводната методология и нови банкови информационни технологии и обуславя констатираното отсъствие на счетоводна и информационна основа за последващия надзор върху банките от страна на БНБ.

4.2.2 Навечерието на финансовата криза (банкова и валутна) от 1996-97 г.

През 1995 г. се извършва поредна операция по финансиране на държавни банки (Стопанска банка и Минералбанк) с бюджетни средства. Въпреки това, в края на 1995 г. 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.

Табл. 1 Състояние на банковата система (млрд. лв.)

Показатели	1993	1994	1995	1996	1997
Класифицирани кредити %	75	76	74	53	17
Капиталова адекватност %	7.6	8.0	4.6	17.7	28.9
Капиталова база	30.6	33.7	21.4	109.0	631.6
Недостиг провизии	37.9	81.3	100.0	34.6	-
Нетни лихви	-	-21.9	-15.9	0	225.6
Нетна печалба/загуба	-4.7	-8.5	-24.6	0.1	368.7

Източник: БНБ

Процесът на декапитализация се изразява както от отрицателния нетен капитал, така и от нетната загуба, за банковия сектор като цяло. Три четвърти от отрицателната стойност е по линия на държавните банки, а една четвърт - на частните. Заслужава да се отбележи, че по-голяма част от частните банки покриват капиталовите стандарти (18 от 29), докато при държавните банки само една отговаря на тези стандарти.⁶⁷

Табл. 2: 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	661 584	-39 777	0.7	477 864	-93532	66.30%	-27.80%

⁶⁷ Йоцов В., „Финансови кризи – причини, последици, предотвратяване“, УИ „Стопанство“, 2014

Частни	29	18	242 453	-13 853	0.3	236 118	-	32.80%	-2.60%
Чужди	6	6	6 671	287	0.0	6 525	-	0.90%	-2.20%
Общо	45	25	910 708	-53 343	1.0	720 507	-93532	100.00 %	- 20.90%

Източник: Charles Enoch, Anne-Marie Gulde, Daniel Hardy, Banking Crises and Bank Resolution: Experience in Some Transition Economies, 2002, IMF Working Paper WP/02/56, p. 9

Слабостта на банковата система **предизвиква изтегляне на депозити от страна на граждани и фирми**, което от своя страна води до снижаване на активите на системата като цяло с над 20%. В отговор на тегленето на депозити и началото на банковата паника правителството и парламентът приемат закон за държавно гарантиране на депозитите, който гарантира изцяло депозитите на домакинствата и 50% от депозитите на фирмите, но само левовите.

Законът не увеличава доверието на вложителите в банковата система, икономическите агенти приемат държавната гаранция толкова рискова, колкото и самият влог в банка. Държавният бюджет реализира сериозен дефицит, а нивото на международните валутни резерви е на критично ниски нива.

В същото време БНБ се опитва да постигне няколко взаимноизключващи се цели. Опитва се да задържи обезценката на лева, като продава щатски долари на валутния пазар. От друга страна, ЦБ инжектира огромна левова ликвидност в банковата сфера чрез рефинансиране на банките, като по този начин създава инфлация, като **месечната инфлация през втората половина на 1996 г. е между 10 и 27%**. Икономическите агенти купуват все повече валута с новоемитираните парични знаци поради увеличеното парично предлагане и очакванията за обезценка на лева.

БНБ се разкъсва от пакета с противоречиви цели, опитвайки се едновременно да запази валутния курс, купувайки левове на валутния пазар, но и да спаси фалиралите банки, рефинансирайки ги с нови средства. В същото време се опитва да намали и инфлацията, повишавайки лихвения процент до 25% месечно. **Резултатът от такава политика, се изразява в изчерпване на валутните резерви на централната банка, съответно загуба на възможности за влияние върху валутния курс, вследствие на което започва бърза обезценка на лева.** Курсът на лева спрямо долара спада около 7 пъти в рамките на календарната 1996 г. - от 70 лева през декември 1995 г. достига 487

лева в края на 1996 г. Левът девалвира многократно, като неговият официален курс през януари-февруари 1997 г. достига почти 3000 лева за 1 долар.⁶⁸

Изчерпването на валутните резерви е сериозно предизвикателство пред правителството да обслужва външния дълг. То е принудено да предприеме спешни действия, за да получи финансиране - най-важните са свързани с намаление на инфлацията, спиране на рефинансирането на банките, **съответно затварянето на декапитализираните банки** и затваряне на губещите предприятия.

Като цяло се счита, че банковата паника се заражда на 30.11.1995 година, когато БНБ изкупува за 1 лев 90% от акциите на Агробизнесбанк АД – Пловдив. На 06.03.1996г., БНБ придобива безплатно над 50% от акциите в Българска земеделска банка АД, отнема лиценза на Частна земеделска и Инвестиционна банка АД, София и на Кристалбанк АД, гр. Мадан. Размерът на паниката продължава да се разпространява, като през цялата 1996 година пред банките има хиляди хора, чакащи да изтеглят депозитите си.

4.2.3 Причини за банковата и финансова криза в синтез и схематично представяне на цялостния процес в последната 1 година преди бума

Могат да се обобщят в единен комплекс следните основни причини за банковата и финансова криза в България през този период⁶⁹:

1. Прехвърлянето на загубите по необслужваните кредити към българските банки в годините преди кризата със следните 2 основни източника.

- **отпуснатите на държавните предприятия (ДП) заеми преди 1989 година.**

Създадените през 80-те години държавни банки имат за цел предоставянето на кредити на държавни предприятия с продукция за неограничения съветски пазар. Проблемът настъпва с разпадането на СИВ и загубата на гарантирани пазари за износ. Така тези държавни предприятия стават неефективни и работят на загуба, а поетите от тях кредити са на значителна стойност, повечето, деноминирани във валута.

Чрез приемането на знаковия Закон за уреждане на необслужваните кредити

⁶⁸<http://www.bnb.bg/Statistics/StExternalSector/StExchangeRates/StERForeignCurrencies/index.htm?downloadOper=&group1=second&periodStartDays=01&periodStartMonths=12&periodStartYear=1996&periodEndDays=01&periodEndMonths=03&periodEndYear=1997&valutes=USD&search=true&showChart=false&showChartButton=true&type=MS-Excel>

⁶⁹ Йочов В., „Финансови кризи – причини, последици, предотвратяване“, 2014, Христова, А., Ангелов, „Българският банков сектор и финансовата криза“, 2003, Игнатиев, П. „Банковата криза в България през 1996 – 97“, 2005 и мн. др. автори

(ЗУНК) през 1993 г., държавата на практика извършва замяна на тези „лоши“ кредити с държавни облигации в активите на банките и в същото време замяна на банковите кредити с държавни вземания в пасивите на предприятията. Чрез него като държавен дълг се преоформят всички необслужвани за повече от 180 дни кредити, отпуснати до края на 1990–та, заедно с дължимите по тях лихви, начислени до средата на 1993 година. Преоформянето представлява издаване на 25 годишни държавни облигации с 5-годишен гратисен период. Главниците по тях се погасяват на падежа, а лихвите се изплащат на 6 месеца. Тези облигации са с номинална стойност, която е значително над пазарната им. Това ги превръща в неликвидни, а банките, в чиито портфейли са, започват да изпитват финансови затруднения.

С предприетите конкретни действия за саниране на кредитните портфейли на банките през 1993 г. държавата трансформира необслужваните кредити на държавните предприятия, отпуснати до 31.12.1990г. в счетоводните баланси на банките с дългосрочни ДЦК, деноминирани в левове и валута. Доходността на левовите ДЦК по ЗУНК е ниска (под ОЛП на БНБ), а на валутните равна на 6-месечния ЛИБОР. Макар и подобрена, доходността на активите на банките не покрива разходите по пасивите. Съответно, благоприятният ефект е твърде кратък и банките отново започват да акумулират загуби. Същевременно не са поставени никакви изисквания пред банките в замяна на оказаната им подкрепа.⁷⁰ Първият вид облигации по ЗУНК е деноминиран в долари и заменя валутните кредити на ДП в счетоводните баланси на ТБ. Главницата на облигациите е във валута, но оценката им зависи от движението на разменния курс лев : долар. Вторият вид облигации по този закон са деноминирани в левове. При тях в началните години от погасителния период, се започва с изплащане на лихва, в размер на 1/3 от ОЛП, като постепенно нараства до достигане на пълния размер на ОЛП. От гледна точка на счетоводния баланс на ТБ, размяната на вземанията от ДП срещу ЗУНК-облигациите от държавата може да се онагледи⁷¹ като еднократно изчистване на несъбираемите вземания от ДП по следния начин:

ТБ „Х“ АД

⁷⁰ В. Цветанов, *Преструктуриране на банковата система – стъпка към интеграцията с ЕС, конференция на БНБ, с.16, София, Оздравяване и реструктуриране на българската банкова система, юни, 1996, http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/discussion_199601_bg.pdf*

⁷¹ Милър Дж. С. Петранов, БНБ, С., *Банковата система в България, 1996, 2-ро изд., вж. с.83 и следв. http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/discussion_199603_bg.pdf*

Активи		Пасиви + СК
Кредити за ДП	- 1 000 000	Няма промяна
ЗУНК-облигации	+ 1 000 000	

Тъй като ЗУНК-облигациите са с доста по-ниска лихва от пазарната и от ОЛП, а банковите пасиви са срочни депозити, привлечени средства по линия на рефинансирането от БНБ, както и от междубанковия паричен пазар на значително по-високи лихвени равнища, не е възможно банките да могат да реализират печалба от банковата си дейност. За да бъдат рентабилни, те трябва да могат да печелят от останалите си активи в портфейла, но при повечето държавни банки (особено мастодонтите Стопанска и Минералбанк), на практика ЗУНК-книжата заемат огромен дял от всички банкови активи.

След серия от опити за мащабно рефинансиране на тези банки, в крайна сметка МФ заменя тези книжа с нови ДЦК, по които лихвите са на нормални пазарни равнища и БНБ преустановява рефинансирането на банките. Именно предвид значително по-ниските лихвени равнища по ЗУНК-книжата, те имат доста по-ниска пазарна стойност от техния номинал. От друга страна обаче съгласно тогавашната икономическа програма, потенциални инвеститори могат да участват с тях в приватизацията на ДП. Това все пак леко повишава тяхната пазарна цена макар и отново по-ниска от номинала им, тъй като при сделки за покупка в приватизационни сделки, се признава тяхната номинална стойност (независимо, че на практика те са придобивани от инвеститорите от продаващите ги банки с голям отбив). Той от своя страна рефлектира върху нарастване на загубите на банките-продавачи на тези облигации. Този процес може схематично да се представи отново от гледна точка на счетоводния баланс на ТБ:

ТБ „Х“ АД

Активи		Пасиви + СК
ЗУНК-облигации	-1 000 000	Промяна в Нетна стойност на СК -250 000
Парични наличности от продажба на ЗУНК-книжа	+750 000	

➤ кредитната експанзия след 1990 година.

„Лошите“ кредити се дължат, както на правителствена политика, насочена към

замяна на директното финансиране на губещи държавни предприятия с квазифискални субсидии чрез кредитни инжекции, така и на отпускането от страна на частните банки на необезпечени кредити към свързани лица, и след това разчитане на рефинансиране от страна на БНБ.

2. Бурната финансова либерализация, съпроводена с еуфория и липса на адекватна правна и институционална рамка за процеса

В началото на 90-те години страната няма ясна стратегия за реструктуриране на финансовата система, наследена от централно планираната икономика и адекватна рамка на финансовата либерализация. Държавата не предприема адекватни действия съгласно добрите международни практики, което е видно, както от провежданата крайно либерална лицензионна политика на БНБ, така и от ниската ефективност от дейността на БКК.

Липсата на ясна държавна стратегия за модел за реструктуриране на финансовата система води до редица недостатъци на създадените законодателна, счетоводна и институционална рамки в процеса на финансова либерализация (*в т.ч. липса на ясно законодателство по процедурата за обявяване на банки в несъстоятелност, включващо конкретни срокове и отговорностите на различните страни и институции в този процес; липсата на ефективни процедури, срокове и ясни правомощия при уреждане на взаимоотношенията между банките и неизправни длъжници и липса на законодателство за гарантиране на влоговете*).

Едва през м.май 1996 г. спешно е приет ЗИД на ЗБКД (ДВ 42 от 15 май 1996), в чиито текстове, промените са от критична важност. Те са в няколко насоки, но една от най-съществените е, че за първи път в тогавашното законодателство в променения закон е обособена специална нова глава, която урежда несъстоятелността на ТБ, както и предприемане на оздравителни мерки от БНБ при опасност от фалит. Уреждат се правилата за периода на особен надзор, т.нар. квесторски надзор. До този момент това е празнота в българското правно пространство, доколкото банките са изрично изключени от възможността да бъдат въвличани в процедура по несъстоятелност.

3. Средата на “меки” бюджетни ограничения и проблемът с „моралния риск“ като линия на поведение на икономическите агенти

Меките бюджетни ограничения са основен фактор за липса на по-нататъшна адекватна промяна в поведението на икономическите агенти. Липсва мотивация за основните действащи лица на финансовите пазари (собствениците на банки, банковите мениджъри, банковия надзор и вложителите), а именно отговорно поемане на риск,

ефективно управление на портфейлите и съблюдаване на финансова дисциплина. В допълнение, специфичните за отделните банки негативни обстоятелства като: значителни несъответствия в структурата на активите и пасивите по видове валути и падежна структура; кредитиране на свързани лица, недостатъчна диверсификация на портфейлите, концентрация на кредитен и валутен риск, оказват своето влияние.

Дълго време (няколко години) след началото на финансовата либерализация, държавата продължава да бъде силно ангажирана в дейността на банковата система. Нейните решения в качеството ѝ на собственик в повечето случаи са в конфликт на интереси с действията ѝ като регулатор.

4. Липсата на адекватен и системен банков надзор и регулации

Еуфорията за свободни пазарни отношения, следваща първоначалната икономическа и финансова либерализация, не е стимул за функционирането на адекватен и подготвен банков надзор. Това произтича преди всичко от неразбирането на обществеността за ролята на тази институция. Средата на меки бюджетни ограничения, не мотивира и самите надзорни органи за последователно и безпристрастно изпълнение на техните контролни функции. Регулирането на финансовия сектор е бавен и мъчителен процес, поради липсата на опит и традиции в тази област. Банковият надзор, както БНБ посочва сама в годишните си отчети от този период, в много области не се осъществява системно, поради липса на банкови регулации и/или конкретни изисквания към банките.

По данни на доклад на ОИСР от 1997г., най-важният пропуск в счетоводната рамка за дейността на банките е, че тя позволява манипулиране на финансовата отчетност до 1995 г., което е недопустимо при здравата банкова система. През целия разглеждан период практически е невъзможен сравнителен анализ и оценка на финансовото състояние на банките както от банковия надзор и одиторите, така от широката публика. Счетоводната практика до 1996 г. като цяло не позволява ясно идентифициране на нетната стойност на капитала на банките (което е счетоводна концепция), а оттам – и на неплатежоспособността. Самата БНБ признава в годишния си отчет за 1993 г. (с. 98), че *"информацията от банките, съдържаща основните показатели и отчетните данни по наредбите за банков надзор, се представя с голямо закъснение, в много случаи е некачествено подготвена и непълна."* Затова не е учудваща липсата на изследвания върху кредитоспособността на финансовите институции в България до 1996 г. Одитът на

банките от законово оправомощени, независими одитори също няма задължителен характер.⁷²

5. Икономическата политика във финансовия сектор, надценяване на местната валута и акумулиране на държавен дълг

Източник на финансова нестабилност е продължителното реално надценяване на местната валута, което увеличава уязвимостта на банковата система. Тя се опитва да прехвърли загубите си върху другите икономически агенти чрез широк марж между лихвените проценти по депозитите и кредитите.

Почти перманентното осигуряване от страна на БНБ рефинансиране, води след себе си инфлацията. На следващо място държавата се намесва чрез бюджета, съответно като резултат настъпва драстично увеличаване на вътрешния дълг и хроничен дефицит (ЗУНК, операции по оздравяване на Стопанска банка и Минералбанк и др.)

Проблемът с държавния дълг в България има горчива история по време на прехода. В края на март 1990 г. българското правителство едностранно обявява, че прекратява обслужването на външния дълг (т.нар. мораториум). Това блокира възможностите към международните капиталови пазари за нови заеми на правителството. В допълнение, структурните проблеми на икономиката на свой ред водят до значителна декапитализация. От критична важност е да се получи достъп до външен финансов източник, като след едногодишни преговори е сключено споразумение с частните кредитори т.нар. „Лондонски клуб“.

Дългът на България е преобразуван в брейди облигации, чието обслужване започва в края на юли 1994 год. Това е знак, че държавата отново е в състояние да получава заеми от чужбина, но от друга страна, правителството се изправя пред значителни регулярни валутни плащания.

Тази ситуация принуждава правителството да взима заеми на вътрешния пазар и така делът на **вътрешния** държавен дълг към БВП се увеличава и надвишава 60 %. В комбинация с **външния** дълг, се стига до непосилна дългова тежест, подхранване на инфлацията и очаквания за неминуемо обезценяване на местната валута.

Табл. 3 Индикатори по Дълга за страни, преживяли финансова криза през 1996г-1997г.

⁷² Манчев, Ц. „Есе за финансовата криза“, Агенция за икономически и анализи и прогнози, 2005, с. 52; В периода май 1996-септември 1997 г. д-р Цветан Манчев е началник на отдела за макроикономически анализи на БНБ, по-късно есента на 2003 г. е избран за неин подуправител, отговарящ за управление "Емисионно"

Държава	Общ дълг/БВП (1996)	Краткосрочен дълг / Чуждестранни резерви (All countries 1997, Bulgaria 1996)	Краткосрочен дълг / Общ дълг (All countries 1997, Bulgaria 1996)
Indonesia	47%	1.6	24%
Malaysia	39%	0.6	39%
Philippines	51%	0.7	19%
Thailand	50%	1.1	46%
Korea	21%	3.0	67%
<i>Средна стойност</i>	<i>42%</i>	<i>1.4</i>	<i>39%</i>
Bulgaria	103%	1.3	11%

Източник: Berlemann, Michael & Hristov, K. & Nenovsky, N., Lending of Last Resort, Moral Hazard and Twin Crises - Lessons from the Bulgarian Financial Crisis 1996/1997, SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.313192, May 2002, p.36, с техни източници: Komulainen (2001, p. 17) и БНБ (2000).

Табл. 4 Бюджетен дефицит и вътрешен държавен дълг

% от БВП	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Бюджетен дефицит	-4.1	-5.6	-11.4	-6.1	-6.5	-10.4
Вътрешен дълг	13	19	37	43	47	60

Източник: МФ

б. Отсъствието на достатъчно адекватно счетоводно законодателство / счетоводни правила в банковия сектор и проблемът с “несиметричната информация”

Отсъствието на адекватно счетоводно законодателство и правила за финансово

отчитане в банковия сектор прави създаваната финансова информация недостоверна и непълна. Това усилва характерния за всяка финансова и в частност банкова система проблем с “несиметричността на информацията” и свързания с него ефект на “морален риск”. В редица изследвания се акцентира на информационните проблеми. Счетоводна информация по изключително важни за оценката на финансовото здраве на банковата система показатели, като качеството на кредитите, достатъчност на провизиите и капиталова адекватност, до 1993 г. отсъства. Дори след това тя е трудно използвана, има чести методически промени от страна на БНБ и отсъствие на унифицирана счетоводна рамка за надзорни цели.⁷³

Разработването на адекватна на пазарната икономика нормативна уредба за банковото счетоводство изостава значително във времето, независимо че ЗСч в България е приет още през 1991 г. Той предполага създаването на нови правила за счетоводната практика на банките, особено в организацията на банковото счетоводство и междубанковите плащания. Заложените в закона изисквания по отношение на банковото счетоводство създават основа за налагането на принципите на националните сметки и международните счетоводни стандарти, но внедряването им се забавя значително. До май 1995 г., когато влиза в сила Национален сметкоплан на банките, банковото счетоводство се основава на методиката от централно планираната икономика. Последната по няколко пъти годишно се модифицира от БНБ под натиск на международните институции. В периода 1991-1995 г. търговските банки работят по 4 сметкоплана, разработени при централно планираната икономика (*Съответно от Булбанк, ДСК и два за БНБ: (1) за нейните бивши клонове, обособени от 1990 г. като самостоятелни банки и (2) за създадените в края на 80-те години специализирани отраслови банки*). Това изключително затруднява изготвянето на единни консолидирани отчети на банковата система, а оттам и формулирането на адекватна парична и надзорна политика. През целия период до въвеждането на Националния сметкоплан на банките, единствено БНБ е оправомощена да внася промени в сметкопланите на банките, но унификация така и не се постига. Измененията са честа практика⁷⁴, но в повечето случаи се правят, след като настъпят видими отклонения в динамиката на някои от показателите в консолидирания паричен отчет на банковата система, които не могат да бъдат обяснени при финансовия анализ с нищо друго, различно от методологически особености на

⁷³ Йоцов В., „Финансови кризи – причини, последици, предотвратяване“, УИ „Стопанство“, УНСС, 2014

⁷⁴ Има периоди (например март-юни 1991 г., март-април 1992 и др.), в които в банковите сметкоплани се правят изменения няколко пъти месечно, което се критикува публично от банковите мениджъри.

отчетността.

Новосъздаваните счетоводни стандарти за банките, за чието разработване отговорност носи МФ, не винаги са съобразени с препоръките на БНБ и международната практика за представяне на банкова информация. Недостатъчната координация между централната банка и финансовото министерство при разработването на подзаконовите счетоводни норми се изразява в честата им подмяна и множество уточнения и допълнения с разяснителни писма.⁷⁵

Внимателният прочит при запознаване с материалите от това време показва немалки пропуски в няколко посоки, като един от най-важните е **счетоводният стандарт, по който работят тогава банките** (НСС16 – отм.). ТБ прилагат счетоводни принципи въз основа постановките в Закона за счетоводството (от този период) и въз основа на постановките от НСС 16 „Отчитане на банковите операции“ за отчитане на банковите операции и изготвянето на годишните счетоводни отчети.⁷⁶ Той е позволявал да се съставя **заблуждаваща картина за състоянието на банките**. Това са част от констатациите на БКК през 1996 г. по този въпрос: *„Трябва да се отбележи, че въпросът за счетоводните системи на банките, възприетите национални стандарти и възможността за бързо извличане на необходимата информация е от изключително значение за ефективната работа на банките, както и за банковия регулатор. Разминаването между българските стандарти и международните стандарти създава парадоксалната ситуация, при която да се установи реалното финансово състояние се използват международните стандарти, а за официална отчетност се използват българските. Няколко от банките, към днешна дата, поддържат два вида системи за информация. Едната е предназначена за ползване от мениджмънта (по международните счетоводни стандарти) в ежедневната му дейност, а другата генерира отчети за БНБ по националните счетоводни стандарти. Най-ярък пример за съществуващото положение са трудностите на БНБ да докаже пред съда неплатежоспособността на поставените от нея банки под особен надзор.“*

До 1996 г., наред с факта, че немалка част от нормативно установените регулатори (основно в Наредбите на БНБ) са в унисон с Базелските стандарти (напр. равнища на

⁷⁵ Манчев, Ц. „Есе за финансовата криза“, Агенция за икономически и анализи и прогнози, 2005, с. 30

⁷⁶ След отмяната на НСС 16 „Отчитане на банковите операции“ се приема нов банков счетоводен стандарт - НСС 30 „Представяне на финансовите отчети на банки“, влизащ в сила от 01.01.1998 г. След тежката финансова криза 1996-1997 г., реструктурирането на икономиката изисква следваща нова адекватна нормативна уредба на счетоводството, доближаваща се максимално до международните регулаторни изисквания. Няколко години след това, считано от 01.01.2003 г. със ЗСч се регламентира задължителното прилагане на МСС/МСФО и вече няма български НСС, насочен специално към банковата дейност

капиталова адекватност, рискови активи, размери на необходими провизии за класифицираните кредитни експозиции и т.н.) има и някои важни отклонения.

Сравнителният анализ на резултатите от дейността на българските банки с тези в други страни е обективно невъзможен за разглеждания период. Прилаганите до средата на 1995 г. счетоводни стандарти се различават от международните норми за представяне на банкова информация и съдействат за изкривяване на анализите за състоянието на отделните банки и банковата система най-малко **в две направления**.⁷⁷

- Всички банкови активи се водят по цена на придобиване и не се прави текуща оценка спрямо промените в пазарните цени, дори когато такива съществуват (например ДЦК, в т.ч. ЗУНК облигации, както и повечето чуждестранни активи на банките). Проблемът остава трудно разрешим и след 1996 г., поради отсъствието на развити пазари за повечето банкови активи;

- В стойността на активите не се отчитат промените в качеството на кредитните портфейли. Заделените провизии от банките, счетоводно се отчитат в стойността на банковия капитал, което не позволява формирането на показателите за капиталовата база и капиталова адекватност в съответствие с международните стандарти за финансова и регулаторна отчетност.

Съгласно доклад на експерти от МВФ⁷⁸, от държавните банки по данни, използващи НСС, само една – Булбанк (бившата единствена външно-търговска банка) е показала положителен нетен капитал в началото на 96г. Като цяло, за да покажат по-малко негативното си състояние в сравнение с МСС, няколко банки вкл. Булбанк, изготвят 2 комплекта Финансови отчети (Съгл. НСС и МСС), с оглед представянето на формите, разбираеми за международните пазари. Тази банка е най-голямата по критерия “размер на активите” и има специфична стопанска структура, банковите активи са концентрирани във финансирането на търговията, без клонова мрежа и притежаваща голяма част от чуждестранните валутни сметки на домакинствата. Това ограничава нейното пряко взаимодействие с главното течение в българската икономика.

Останалите 9 държавни банки, показват отрицателна нетна стойност на капитала **в края на 1995г.** В кредитния портфейл на три от държавните банки, **необслужваните кредити превишават 90%** (Стопанска банка, Балканбанк и Минералбанк). С изключение на Булбанк, **средният размер на необслужваните кредити на държавните**

⁷⁷ Манчев, Ц. „Есе за финансовата криза“, Агенция за икономически и анализи и прогнози, 2005, с. 31

⁷⁸ Charles Enoch, Anne-Marie Gulde, Daniel Hardy, Banking Crises and Bank Resolution: Experience in Some Transition Economies, 2002, IMF Working Paper WP/02/56, p.10

банки спрямо общия кредитен портфейл е 70% в края на декември 1995г. В повечето индустриални държави, банки с несъбираеми кредити над 10% от кредитния портфейл са считани със сериозни финансови затруднения.

Както беше посочено **от счетоводна и надзорна гледна точка**, е показателен примерът с начина на формиране на провизиите за проблемните кредити, което към този момент се прави до размера на положителния финансов резултат на банката преди данъчно облагане с данък върху печалбата. Това е в противоречие с концептуалната идея на провизирането като финансово-счетоводен механизъм. Също така, доколкото тогава действащите национални счетоводни стандарти и особено отрасловия НСС16, „не позволяват по безспорен начин да се установи дали те са платежоспособни или не, както и достоверността на предоставяната информация не може да бъде установена лесно, се възприема от началото на 1997г. да се въведе система за ранно предупреждение, изградена върху МСС. Целта е да се осигури възможност на банковия надзор да реагира навреме преди констатиране на проблеми в дадена банка още преди да се стигне до криза.“⁷⁹

Както консултантът в Световната банка в този период Стенли Силвърбърг диагностицира, социалистическите банки всъщност служат като средство за финансиране на правителствени мероприятия. „Главните решения за кредити всъщност отразяват разпределителни решения, които могат да бъдат или не делегирани на банката. Смята се, че натрупването на капитал не е важно за банките и техните държавни заемополучатели, доколкото правителството гарантира банковите пасиви, и тези, които работят с банката, могат да разчитат на такива гаранции. Когато държавните банки отчетат загуби и възникне отрицателен капитал, това всъщност води да увеличение на правителствения дефицит и задлъжнялост. ... Кредитните оценки в повечето случаи се правят от плановици без отчитане влиянието им върху резултатите на банката.“⁸⁰

Нечестното финансово-счетоводно отчитане и измами, са също иманентна част от прикриването на проблемите със жизнеспособността на банките вкл. и заблуждаването на банковите надзорници. „За да убеди вложителите и пазара, че неплатежоспособната

⁷⁹В. Цветанов, *Преструктуриране на банковата система – стъпка към интеграцията с ЕС*, конференция на БНБ, с.13-14, конференция на БНБ *Оздравяване и преструктуриране на българската банкова система*, София, юни, 1996
http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/discussion_199601_bg.pdf. По това време В.Цветанов е директор на Банковата консолидационна компания (БКК)

⁸⁰Силвърбърг, С., *Работа с неплатежоспособни банки*, конференция на БНБ, *Оздравяване и преструктуриране на българската банкова система*, София, юни, 1996, с.93
http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/discussion_199601_bg.pdf

банка е здрава, ръководство ѝ има интерес да се отчита неточно, като скрива проблеми със заемите или по друг начин надценява стойността на активите на банката. Следователно отчетността на проблемна банка вероятно е подозрителна и този проблем е най-остър там, където счетоводните и одиторските стандарти са слаби и няма криминално (наказателно) преследване на фалшивите отчети. Там където се очаква бъдещ провал, банковите служители имат склонност към измами, за да получат финансови облаги, преди банката да бъде затворена...“, продължава с диагностиката С. Силвърбърг⁸¹

Достоверните счетоводни практики за банките и за фирмите са другият ключ към стабилност. Ако финансовите отчети не дадат възможност на кредиторите да оценят истинското състояние на фирмите и няма стандарти (счетоводни), позволяващи смислени сравнения, на банките ще им бъде невъзможно да направят ефективен избор на потенциални кредитополучатели. В същото време надзорниците и обществеността няма да имат необходимата информация за оценка на дейността и платежоспособността на банките и ще се пропусне подходящия момент за корекции. Особено показателен е българският пример в това отношение. Поради фискални и други съображения банковите баланси и отчети набъбнаха дотолкова, че самите банкери престанаха да им вярват.⁸²

В подкрепа на посочения счетоводен проблем от концептуална и от практическа гледна точка, е и описаното от Терънс Макдоналд (по това време управляващ консултант в „Ърнст енд Янг“, Лондон), който пише, че „традиционните оценъчни методи не са достатъчни, за да позволят надлежно наблюдение на банките... като това преди всичко се дължи на неяснотата около оценката на банковите активи и оттук – равнището на капитала; ... българските банки не водят сметките си в съответствие с МСС. Главният отрицателен резултат от тази практика е, че сметките не отразяват напълно необходимите количества провизии за загуби от заеми и други кредитни причини“.

По-нататък Т.Макдонълд посочва, че недостатъчният надзор на банките или неадекватното счетоводство и изисквания за информация могат да изложат на съществени рискове отделни банки и цели финансови системи. Дава няколко конкретни примери, като освен за японската банкова криза, актуална за приблизително същия

⁸¹ Силвърбърг, С., *конференция на БНБ, Оздравяване и реструктуриране на българската банкова система*, юни, 1996, *София*, с.95
http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/discussion_199601_bg.pdf

⁸² Симеонов, Р. *Банковият надзор в условията на развиващ се пазар, конференция на БНБ, с.69, София, Оздравяване и реструктуриране на българската банкова система*, юни, 1996, http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/discussion_199601_bg.pdf; Румен Симеонов е началник отдел „Надзорна политика“, Управление Банков надзор на БНБ по това време

период от време, относно българския банков колапс пише следното: В България счетоводните стандарти не позволяват на банките да заделят напълно провизии за загуби от заеми, освен ако няма достатъчно печалба. Доста лесно е да се разбере резултатът от това върху портфейла на банките в левове. Въздействието върху портфейла в конвертируема валута обаче все още не е ясно и българските счетоводни стандарти не предоставят на банковото ръководство информация за разумни стопански решения. Например банка може да провежда политика за поддържане на дълга валутна позиция 5% от чистите си активи и да изхожда за това от счетоводството на банката. Но според МСС, след като задели провизии срещу валутния си портфейл, банката може да има къса позиция. При неотдавнашното чувствително обезценяване на лева, тази банка би регистрирала значителна загуба от валутната си позиция.⁸³

Едва с промените в ЗБКД, влизащи в сила от 01.01.1997 г., които пряко засягат и счетоводните аспекти на банковата дейност, се създава **принципно нова уредба на законовите провизии**. В тогавашния чл. 26, ал.2 се постановява изрично, че тези провизии са елемент на счетоводните разходи на банката и по този начин законодателно се регламентира същността и начина им на формиране. Провизиите са разходи, еднотипни с намалението на стойността на активите по смисъла на пар.6, ал.1 от тогава действащия ЗСч. Поради този си характер те се отразяват те се отразяват върху финансовия резултат на ТБ независимо от неговия размер и знак (печалба или загуба). По този начин не само резервите за т.нар. тогава безнадеждни вземания (съгл. специалния НСС16, т.26 – ДВ, бр.111, 1995г.), а провизиите за всички рисково класифицирани вземания се отразяват върху финансовия резултат, съответно при загуба те я увеличават.⁸⁴

Високата степен на доверие от страна на населението към банковата система е фактор, заслужаващ особено внимание, тъй като когато широката публика осъзнава, че банковата криза е неизбежно предстояща, несигурността и недоверието към банките и паричните власти се отключват и се разрастват епидемично, като икономическите агенти започват активно избягване на риска. Поради характерната за банковия сектор асиметрия

⁸³Макдоналд, Т. Укрепване на финансовата дисциплина и контрол в банките, конференция на БНБ, *Оздравяване и реструктуриране на българската банкова система*, София, юни, 1996, с.113-114, http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/discussion_199601_bg.pdf

⁸⁴ Симеонов, Р. Банковият надзор в условията на развиващ се пазар, *конференция на БНБ, Оздравяване и реструктуриране на българската банкова система*, юни, София 1996, с.70, http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/discussion_199601_bg.pdf; Румен Симеонов е началник отдел „Надзорна политика“, Управление Банков надзор на БНБ по това време.

на информацията, тяхното поведение предизвиква силно заразна банкова паника. Съответно наред с банковата, валутната паника също ескалира в значителни мащаби.

В синтез - ликвидната и валутната криза в последната 1 година преди бума

През януари 1996 година е факт сериозен недостиг на средства в платежната система, което довежда до ограничаване на междубанковите разплащания. Това автоматично отключва разпространяваща се вълна на недоверие сред населението и останалите икономически агенти в способността на банките да изплащат депозитите им. Започва процес на масирано теглене на депозити. Лихвеният диференциал между депозитите в левове и валута намалява, което води до изтегляне и на **краткосрочните** чуждестранни капитали, навлезли в България през 1994 година, стимулирани именно от благоприятния лихвен марж между долара и лева.

Като отговор БНБ увеличава с 25 млрд. лв. (20% от стойността на резервните пари през 1995 година) рефинансирането само за първите четири месеца на годината, а ДСК повишава сумата на междубанковото финансиране с 12 млрд. лв.

През май 1996 година МФ и БНБ предприемат следващи спешни мерки. **Предложени са промени в ЗБКД, уреждащи процедурата по обявяване на банките под особен надзор или в несъстоятелност, приет е Закон за държавна защита на влоговете, който предвижда защита в пълния размер на вземанията, включително в чуждестранна валута, за физическите лица и до половината от вземанията за юридически лица и то само за тези, деноминирани в лева.**

Сключват се меморандуми за разбирателство между БНБ и 19 банки. Те предвиждат забрана за отпускане на нови кредити, предприемане на спешни мерки за събиране на старите, ограничаване на лихвите по депозитите, ограничаване на оперативните разходи, продажба на активи и др.

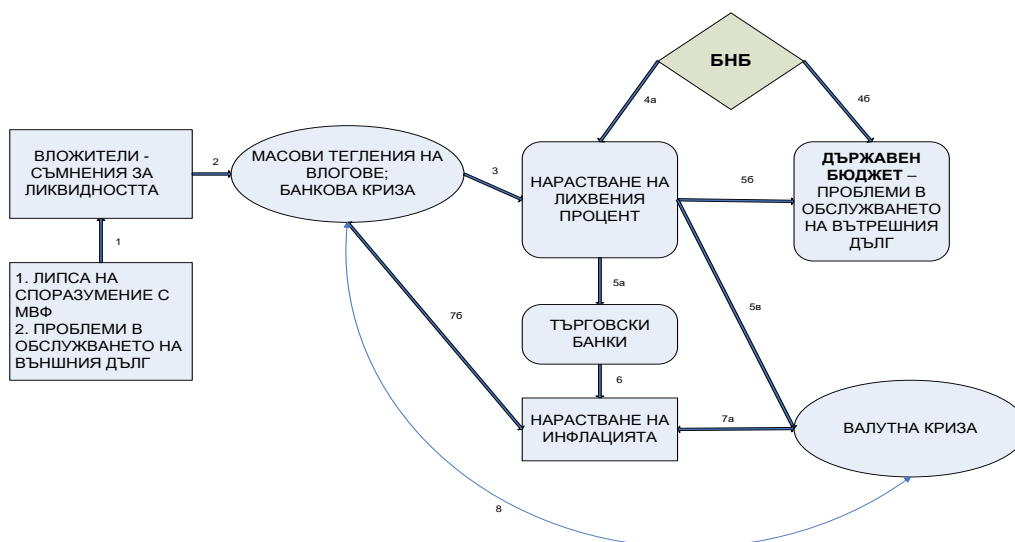
Независимо от това, доверието в банковата система не успява да се възвърне. Банковата паника продължава, задълбочава се и нейният ефект се разпространява и върху пазара на ДЦК и платежната система. Бюджетният дефицит, достигащ 10.4 % от БВП, не може да бъде финансиран чрез емисия на ДЦК, независимо от цената, поради отказа на банките, изпитващи ликвидни затруднения, да участват на аукционите. Единственият изход - монетизирането на дълга (т.е. „печатане на пари“) води до класически случай на валутна криза от първо поколение. Инфлационните очаквания са силно свързани с валутния курс и всяко вливане на ликвидност незабавно се превръща в търсене на чуждестранна валута. Изтичането на капитали, превалутирането на депозити,

както и функционирането на чуждестранна валута кеш - като пари в обращение, още повече засилват обезценяването на лева.

Валутната криза от своя страна влошава финансовото състояние на търговските банки, както чрез прякото отражение в счетоводните им баланси, така и по линия на валутната субституция, силно ограничаваща възможността на ЦБ да бъде кредитор от последна инстанция. БНБ може да рефинансира търговските банки, но само в левове, а повечето банки имат големи валутни пасиви и левовия ресурс няма как да им помогне.

Рефинансирането на търговските банки нараства от около **16 млрд. лв.** през декември 1993 г. до повече от **60 млрд. долара** през юни 1996 г.

Фиг.№1 Развитие на българската финансова криза след периода на рефинансирането на ТБ, 1996 г. – схематично представяне и основни взаимосвързки⁸⁵



От схематичното представяне се вижда, че първоначалният шок - началото на кризата се дължи на натиск върху няколко банки, когато вложителите имат опасения, че техните влогове биха могли да бъдат „конфискувани“ с цел правителството да може да посрещне задълженията си по **вЪНШНИЯ** дълг в средата на 1996г.

Тази промяна в очакванията и недоверието в правителството и БНБ се пренася както от намаляването на валутния резерв на ЦБ, така и от липсата на споразумение с

⁸⁵ Фигурата и нейното обяснение са базирани, преведени и преработени, като за основа е използвано онагледяването от следния източник: Berlemann, M. Hristov, K. Nenovsky, N. May 2002 Lending of Last Resort, Moral Hazard and Twin Crises - Lessons from the Bulgarian Financial Crisis 1996/1997 by SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.313192, фиг.№8, р. 34 и следв.

МВФ. България няма възможност да вземе кредити на финансовите пазари поради липсата на валутен резерв, който би могъл да бъде използван като обезпечение. В същото време информацията за нестабилното състояние на няколко банки се разпространява и вложителите (граждани, домакинства и юридически лица) се притесняват, че тези банки може да бъдат затворени.

Българската криза е типична илюстрация на неизбежния период на паника и микрозаразяване на вложители съгласно модела ”стадно поведение”.⁸⁶ Изтеглянето на влогове се превръща в паническо. С цел да се спре тази паника, е приет Закона за държавна защита на влоговете (ЗДЗВ), но това всъщност влошава ситуацията.

Следващите стъпки са предприети със същата цел: след периода на широкомащабното рефинансиране, БНБ започва да провежда рестриктивна политика спрямо банките чрез повишаване на ОЛП⁸⁷ и едновременно с това продажба на USD за защита на българския лев.

Рязкото нарастване на лихвените проценти през втората половина на 1997г., активизира кризата. Има неочаквана промяна в посока към силно рестриктивна политика при рефинансиране на банките. Това противоречиво третиране на банките е допълнителен значителен шок, както за банките, така и за правителството. Високият номинален лихвен процент предизвиква нарастване на вътрешния дълг и лавинно нарастване на подозренията относно възможността на правителството да съумее го обслужва.

Вътрешният дълг се превръща в класическа “финансова пирамида”, където новите ДЦК трябва да бъдат емитирани с цел да се посрещнат лихвените плащания по предходни емисии ДЦК. Когато доходността по тези нови емисии е непривлекателно ниска за други инвеститори, БНБ е принуждавана да ги изкупува.

В допълнение, ТБ страдат от повишения лихвен процент и **нов кръг от 9 ТБ са поставени под особен надзор и по-късно затворени**, което на свой ред увеличава паниката. Заставайки с лице към опасността пред мораториум по **вътрешния** дълг, БНБ (под натиска на правителството) стартира осигуряването на разширено парично финансиране на бюджетния дефицит. Изтеглените фондове от ТБ и получените левове от продажбата, бързо се конвертират в USD, което довежда до драматично обезценяване на българския лев т.е. до валутна криза.

⁸⁶ Berlemann, M. Hristov, K. Nenovsky, N. May 2002 Lending of Last Resort, Moral Hazard and Twin Crises - Lessons from the Bulgarian Financial Crisis 1996/1997 by SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.313192, p. 36.

⁸⁷ Решението за повишаване на ОЛП е предложено от МВФ

БНБ се опитва да запази стойността на българския лев чрез продажба на конвертируема чуждестранна валута (основно USD и германски марки). По този начин валутният резерв на ЦБ има 2 функции – да защити едновременно както обменния курс, така и банковата система срещу липсата на достатъчно ликвидност. В допълнение към това, БНБ следва да финансира голяма част от бюджетния дефицит, т.е. тя се опитва да маневрира между 3 цели.

Освен девалвацията на лева, инфлационните очаквания посяват от само себе си инфлация, до степен, в която нарастващия валутен курс и инфлация се догонват постоянно, настигайки се взаимно, като се поддържат един друг. Инфлационните очаквания са повлияни от съмненията, че правителството би използвало инфлацията, за да редуцира своя вътрешен дълг, деноминиран в лева.

Счетоводният баланс на БНБ е напълно променен – нетните валутни активи се снижават драстично (на половин милион USD), докато вътрешния дълг, деноминиран във валута нараства твърде много.

Главната **предпоставка** за случването на криза тип „морален риск“ /морален хазарт, посочвана в научната литература⁸⁸ е липсата на достатъчно ефективна система на банкова регулация и надзор. На България през този период ѝ липсва ефективна система на банков надзор и законово уреждане на банковата несъстоятелност. Твърде либералната лицензионна политика довежда до появата и роенето на значителен брой банкови институции, голяма част от които, се превръщат във финансови пирамиди. Отлагането на структурните реформи в реалния и финансовия сектор завършва с **финансова катастрофа от най-тежкия вид, включваща както банкова, така и валутна криза.**

След периода на хиперинфлацията, когато правителствения вътрешен дълг и задълженията към банките в национална валута се стопяват, респ. населението на практика изгубва левовите си спестявания, се подготвя и въвежда режим на валутен борд, водейки към намаляване на инфлацията и стабилизация на обменния валутен курс.

На 01 юли 1997г. са публикувани началните счетоводни баланси на Управление ”Банково” и Управление ”Емисионно”, което е началото на Валутния борд в България и премахването на паричната политика. Това решение, действащо и към 2020 г. се явява успешен инструмент за овладяването и стопирането на българската финансова криза.

⁸⁸ напр. моделите на Дули и Круман и не само там

4.2.4 Общи изисквания към финансовото счетоводство при банкова несъстоятелност

Логически обосновано е организацията на счетоводството при банкова несъстоятелност да се разглежда като по-широко понятие. Целта е конкретните ѝ елементи – система на индивидуално прилагани счетоводни сметки (вътрешния банков сметкоплан при несъстоятелност по синтетични и аналитични сметки); счетоводни документи (особено специфични регистри при несъстоятелност); инвентаризация; оценка и класификация на активите и пасивите; организацията на счетоводната дейност и други, да се обхващат и прилагат в пряка връзка като продължение и отразяване на **конкретната нормативна уредба**, уреждаща банковата несъстоятелност.

Общите изисквания към организацията на счетоводството се базират на съответни счетоводни принципи, като съгл. ЗСч основни са принципите **текущо начисляване** и **действащо предприятие**. Предвид настъпилата несъстоятелност обаче е необходима съществена промяна на организацията на счетоводството, както и разработване на нова счетоводна политика при банкова несъстоятелност като съвкупност от конкретни принципи; бази, установени правила и практики, от т.нар. ликвидационна гледна точка, специфични за несъстоятелността и приети от банковия синдик.

С приемането в последните дни на 2002г. нов, напълно самостоятелен Закон за банковата несъстоятелност (ЗБН) се цели отговаряне на обществените потребности и очаквания за ускоряване на течащите тромави производства по несъстоятелност в банковия сектор, от вълната от банкови фалити през 1996-1997 г.

В § 6 на ЗБН се посочва, че този закон се прилага и по отношение на производствата по несъстоятелност на банки, открити преди влизането му в сила. Към този момент тогава, все още няма регламентирани актуални правила от ФГВБ респ. БНБ, може би защото една голяма част от активите на фалиралите банки са поети от Агенцията за държавни вземания (АДВ) или са придобити от други банки, а други - вече са заличени от търговския регистър. Най-дълго време (над 7 години), процедурата по несъстоятелност респ. ликвидация продължава за Балканска универсална банка АД; Кристалбанк, Капиталбанк; ТБ”Славяни”; Българска Земеделска и Промислена банка.

До началото на 2003 г., когато е приет самостоятелния ЗБН (6 години след вълната от масови банкови фалити) картината изглежда така:

Табл. 4 Банки, придобити от Агенцията за държавни вземания (АДВ)

№	Банки	Съдебно решение за обявяване в несъстоятелност
1.	ЕЛИТБАНК АД	Решение на Софийски градски съд / 1.10.97
2.	ТЪРГОВСКА И СПЕСТОВНА БАНКА АД	Решение на Софийски градски съд / 8.04.97
3.	ЧАСТНА ЗЕМЕДЕЛСКА И ИНВЕСТИЦИОННА БАНКА АД	Решение на Софийски градски съд / 1.04.97
4.	АГРОБИЗНЕСБАНК АД - ПЛОВДИВ	Решение на Пловдивски окръжен съд / 22.07.97
5.	МЕЖДУНАРОДНА БАНКА ЗА ИНВЕСТИЦИИ И РАЗВИТИЕ АД	Решение на Софийски градски съд / 01.10.97
6.	БИЗНЕС БАНКА АД	Решение на Софийски градски съд / 01.10.97

Табл. 5 Банки, придобити от банки и други предприятия

№	Банки	Съдебно решение за обявяване в несъстоятелност
	СТОПАНСКА БАНКА АД	Решение на Софийски градски съд /18.07.97
1.	ПЪРВА ЧАСТНА БАНКА АД	Решение на Софийски градски съд / 22.12.97
2.	БСИ МИНЕРАЛБАНК АД	Решение на Софийски градски съд / 28.03.97
3.	ТБ БАЛКАНБАНК АД	Решение на Софийски градски съд / 01.08.97
4.	ДОБРУДЖАНСКА ТЪРГОВСКА БАНКА АД	Решение на Добрички окръжен съд 753 / 02.12.97
5.	КРЕДИТНА БАНКА АД	Решение на Софийски градски съд / 01.02.99

Качеството и адекватността на счетоводно-информационното осигуряване е от особено значение за по-ефективно и бързо финализиране на процесите в хода на ПН за

ТБ. Същевременно, дефинирането на счетоводната политика и практика в банките в несъстоятелност несъмнено е комплициран теоретично-приложен проблем. От една страна този въпрос изисква задължително прилагане на общите положения, способности и **принципи** на финансовото счетоводство като информационна система. От друга, задължително се налага **ограниченото базиране или дори неприлагане (неспазване) на някои от тях**, предвид обстоятелството, че банката в несъстоятелност вече **не е действащо предприятие**. Това именно е един от фундаменталните счетоводни принципи, в световен мащаб, съответно в МСС/МСФО. Примерите могат да продължат и с други принципи включително и друг основен - този за текущото начисляване.

Информацията, която се създава от системата за финансова отчетност (счетоводството) се създава и получава **в съответствие с определени правила**. Кои и какви данни ще влязат в счетоводната система, по какъв начин ще се осъществи тяхното регистриране, обработване и представяне на потребителите се определя от съответни регулатори (регулиращи норми). Регулаторите (нормативната база) възпрепятстват и ограничават управляващите да упражняват техните собствени предпочитания субективно. Чрез тях се лимитира и стеснява свободния избор между алтернативните начини на представяне на резултатите от дейността и финансовото състояние на предприятието.⁸⁹ Регулационните норми и правила са своеобразни гарантиращи механизми за правдоподобност, предпоставки за последователност, съпоставимост, достоверност, вярно и честно представяне.

У нас за периода на банковата криза от 1996-1997г. и следващите до 01.01.2003г., за банките такива регулатори са Закона за счетоводството, Националните счетоводни стандарти, Националният банков сметкоплан и писмените указания (официални Писма) на БНБ. От 01.01.2003г. за банките в България влизат в сила МСС/МСФО. Наред със ЗСч, те се превръщат в основен регулатор на счетоводството в банките.

В основата на регулаторите (в т. ч. и на счетоводната политика) стоят т.нар. **общоприети** счетоводни принципи, които за разлика от принципите в естествените науки, не се базират на природни закони. Както е известно и широко коментирано в специализираната счетоводна литература, те се създават, претърпяват развитие, възприемат, приоритизират и съответно премахват от упълномощени институции (национални и международни).

По презумпция във всяка пазарна икономика фалитите са нормално срещано

⁸⁹ Башева, С. Същност на счетоводната политика на банките в несъстоятелност, научна конференция “, 50 години Финансово-счетоводен факултет при УНСС”, 3-4 юни, С. 2002г.

явление и са част от правилата за поемане на риск. Така или иначе, банковият надзор и банковите регулатори не може и не трябва да дават уверения, че банковите институции няма да фалират.

”...Ако въз основа на влошеното състояние на предприятието се направи заключение, че неговата стопанска дейност ще бъде прекратена в близко бъдеще, счетоводноаналитичният процес трябва да се приспособи към приключителната дата на предприятието. Счетоводните отчети трябва ясно да разкриват ограниченото съществуване на предприятието във времето. Или вместо принципа за продължаване на дейността влиза в действие обратният принцип – за прекратяване (непродължаване) на дейността респ. за ликвидация. На практика това е свързано с многобройни проблеми. Един от сложните методологически въпроси на счетоводната теория е именно прогнозирането на предстоящия банкрут... ”⁹⁰. В контекста на представяната проблематика, засягаща 1/3 от банковия сектор в средата на 90-те години в България, обаче не е необходимо да се прогнозира дали банковото предприятие е в такова състояние, че в близко бъдеще ще изпадне в неплатежоспособност респ. в несъстоятелност. Това обстоятелство вече е факт – банката е с отнет лиценз, прекратена дейност и за нея е поискано обявяване в несъстоятелност. Специфично за банките е, че по законов път, на назначения квестор, управляващ банката, лишена от лиценз не се дават правомощия за извършването на оценка на активите и пасивите. С това правомощие е оторизиран назначеният **на следващ** етап синдик.

В условия на прекратена дейност, независимо по какви причини, счетоводството следва да се осъществява, като се въвежда отчитане на ликвидационна база. Тя от своя страна се изразява в комплекс от няколко опорни точки:

- предпазливост, като се прилага правило за парично признаване на приходите, в съчетание с текущо начисляване на някои разходи (по-конкретно т. нар. разноски по несъстоятелността);

- преустановяване на начисляването на други разходи (напр. за амортизации и провизиране на рискови експозиции);

- оценяване на активите и пасивите по справедлива цена и др.

⁹⁰ Fess&Warren, Accounting principles, fifteenth edition, Cincinnati, Ohio, 1986, p.563, и Трифонов, Т. Теория на счетоводството, УИ ”Стопанство”, С. 1997 г, с. 139.

4.2.5 Подготовка за преминаване към счетоводство на ликвидационна база в периода на квестурата

(периода между дата на отнемане на лиценз от БНБ и датата на съдебното решение за обявяване на банката в несъстоятелност)

Без правото за извършване на банкова дейност, банката не е в състояние да ползва своето имущество по предназначение. Тя продължава да притежава специфични и уникални по вид и структура за всяка банка активи и пасиви, но нейните управители - квестори нямат правомощия да извършват банкови сделки. Те имат други функции, предопределени от техните законови права и задължения и за разлика от синдиките, нямат право да се разпореждат с банковите активи – отговарят само за тяхното съхранение (опазване).

През междинния период до датата на съдебното решение би било полезно назначените квестори да подготвят пренастройването на счетоводно-информационната система на банката за изпълнение на задачите на бъдещия синдик, свързани с предстоящото производство по несъстоятелност. Т.е. счетоводството на банка, лишена от лиценз да се адаптира към преминаване на ликвидационна база. По думите на С. Башева счетоводната политика на банките, за които е поискано откриване на производство по несъстоятелност е близка до тази на действащата банка⁹¹. „...целите на счетоводната система и обективния характер на счетоводния метод дефинират общото между двете...Основа за реализирането на счетоводния метод и постигане целите на счетоводната система продължават да са общите принципи на счетоводство. По тази причина банките *под особен надзор*⁹² (*курсивът мой*) спазват методологията на разработване и оповестяване на счетоводната политика на действащата банка...”⁹³

В периода на банковата криза от 1996-1997г. действа друга нормативна уредба. Съгласно тогава действащия ЗБКД (отм.) БНБ поставя банките под особен надзор, в рамките на който не отнема лицензията за банкова дейност, а само предявява искане до съда за откриване на производство по несъстоятелност. До датата на съдебното решение, с което банката се обявява в несъстоятелност, тя все още има лиценз респ. има право да извършва банкови сделки.

⁹¹ Башева, С. Същност на счетоводната политика на банките в несъстоятелност, научна конференция “50 години Финансово-счетоводен факултет при УНСС”, 3-4 юни, С. 2002г.

⁹² Тук вероятно се има предвид банка, поставена под особен надзор, която все още притежава лиценз и има право да извършва банкова дейност според тогава действащата нормативна уредба.

⁹³ Башева, С. „Развитие на счетоводната политика на банките в несъстоятелност”, електронна монография, С. Издателско-търговска къща 96+ ООД, с. 13.

По-късно с приемането на Закон за банките (отм. и заменен от сега действащия Закон за кредитните институции, в сила от 01.01.2007 с членството в ЕС), уредбата респ. практиката е променена, като хронологично БНБ отнема лиценза за банкова дейност и на същата дата отправя искане до съда за откриване на производство по несъстоятелност на банката. Същата уредба и практика се запазва в ЗБН и във времето, когато настъпи краха на КТБ през 2014-та г.

По тази причина, след приемането на ЗБН през декември 2002, можеха да се обосноват няколко съществени различия между счетоводството в *действащи банки* и в *банки, за които е поискано откриване на производство по несъстоятелност* (респ. банките с отнет лиценз). Именно поради обективното обстоятелство, че лицензията е условие за съществуването на банката, втората група банки на практика не извършват и нямат право да извършват банкови сделки в техния класически вид⁹⁴. При осъществяване на функциите на счетоводната система продължават да се използват общите способности на счетоводството, като елементи на счетоводния метод, но някои от **принципите на счетоводството**, които са присъщи и универсално възприети за всички работещи предприятия не е обосновано да се прилагат за реално неработеща, нефункционираща банка. Тези банки би следвало да преминат към едно ограничено и стеснено прилагане на някои от тях, както и да възприемат правила, характерни за счетоводство на ликвидационна база.

Контрааргументите, които могат да се приложат **в полза на постепенна организация на счетоводството от ликвидационна гледна точка от датата на отнемане на лиценз** за банкова дейност са:

- междинният период до обявяването на окончателното съдебно решение **може и да се разтегне във времето** – той зависи от текущата законова регламентация (която може да бъде динамична); от експедитивността и организацията на съдебната система и др.⁹⁵;

- след като банката е лишена от лиценз, тя вече не е действащо предприятие независимо, че съдебно решение за обявяването ѝ в несъстоятелност все още няма (но се очаква);

- при всички случаи, от тази дата Фонда за гарантиране на влоговете встъпва в

⁹⁴ По смисъла на чл.1, ал.1 и ал.2 от ЗБ, действащ по това време.

⁹⁵ В периода на банковата криза от 1996-97г. продължителността на периода е средно около 1 година, на настоящия етап действат други текстове в актуалния вид на ЗБН вкл. след промените заради казусът КТБ, според които банка, която е обявена в несъстоятелност от Съда по несъстоятелността има право на обжалване пред по-висока съдебна инстанция.

правата на защитените вложители – това е т. нар. **дата на суброгация** (гарантираните влогове не се олихвяват след тази дата);

- поради обстоятелството, че банката не извършва банкова дейност има солидни аргументи за преустановяване извършването на някои традиционно възприети счетоводни процедури и техники, но само за нормално функциониращи банки;

- няма юридическа възможност банката да се превърне отново в работещо, функциониращо предприятие - не съществува вариант, при който БНБ да възстанови вече отнет лиценз, т.е. “няма път назад”;

- на практика е несъмнено, че съдебното решение ще удовлетвори искането на БНБ;

- квестурата е междинното звено, което би могло да осъществи по-плавно прехода и връзката между счетоводството на банката като действащо предприятие и счетоводството от ликвидационна гледна точка след откриването на производството по несъстоятелност.

От практическа гледна точка са възможни два *подхода* за трансформиране на счетоводството на банката.

Първият е чрез **постепенно преминаване**, което се състои от няколко основни характерни черти. Постепенността се изразява **от една страна** в това, че процесът се осъществява в две стъпки, (*едната от които се извършва в периода между датата на отнемане на лиценз и датата на съдебното решение, за обявяване на банката в несъстоятелност, а другата след назначаването на синдика*) и **от друга страна** в преустановяването на определени счетоводни процедури, поради отпадането на предположението за действащо предприятие още преди съдебното решение за обявяване в несъстоятелност.

Вторият подход условно може да се определи като **рязко преминаване** от счетоводство на действащо предприятие към счетоводство от ликвидационна гледна точка, което се извършва изцяло след назначаването на синдика. (*При този подход преминаването към ликвидационна база от своя страна включва два подетапа, които се налагат от необходимостта за технологично време, необходимо за извършване на инвентаризацията и оценката на активите и пасивите, респ. анализирането и уточняването на кредиторските вземания и времето за тяхното одобряване от съда по несъстоятелността. Едва след преминаването през тези процедури може да се състави начален ликвидационен баланс, който да отразява активите, включени в масата на несъстоятелност и кредиторските вземания по тяхната справедлива стойност. От този момент нататък може да се каже, че счетоводството се*

осъществява на същинска ликвидационна база.)

При подход „постепенно преминаване” се извършават определени счетоводни процедури, които са обосновани от методологическа гледна точка в периода на квестурата. В случай, че този подход не бъде възприет, счетоводството на банката ще продължи да се осъществява по същия начин (както до отнемането на лиценза) до момента на постановяването на съдебното решение за несъстоятелността и назначаването на синдика. От практическа гледна точка незапочването на промени в счетоводството в периода на квестурата няма да окаже влияние върху резултатите по-нататък, тъй като по-късно при назначаването на синдик се извършва оценка по справедлива стойност, като всички корекции в стойностите на активите и пасивите ще бъдат отразени в началния ликвидационен баланс, съответно ще рефлектират върху размера на началния недостиг (превишение) от маса на несъстоятелност.

При всички случаи обаче, квесторът следва да подготви информацията, засягаща пасивите на банката – свързана със защитените и незащитените влогове и тяхното трансформиране по съответна новоразкриваща се счетоводна сметка с наименование „Задължения към ФГВБ”. Това се потвърди и през есента на 2014-та г., когато във връзка със затварянето на КТБ, ЕК задейства наказателна процедура срещу България заради накърняване интересите на вложителите.

В случай, че не са извършени други подготвителни счетоводни процедури в междинния период, тогава тяхното осъществяване остава задача на синдика, като на тази база той организира воденето на текущото счетоводство в контекста на целите на производството по несъстоятелност на банка.

При този вариант синдикът ще направи счетоводно приключване на база информацията, отчетена до датата, предшестваща датата на съдебното решение и той ще изготви краен счетоводен баланс към нея.

По този начин той ще извърши нетирането на капитала и тъй като няма въведена отделна финансово-резултатна сметка за периода на квестора, след обединяването на сметките за резерви, капитали и резултатните сметки за текущата и минали години в една нова временна сметка ще се установи размера на т.нар. „предварителен” начален недостиг /превишение/ на маса на несъстоятелност (салдото по тази сметка). То има характер на „предварителен”, тъй като подлежи на значителни корекции след осчетоводяването на резултатите от предстоящата инвентаризация и оценка на активите и пасивите.

За целите на настоящия общ преглед на проблематиката в това изследване, се

приема, че за банките, на които е отнета лицензията за банкова дейност поради установена неплатежоспособност, се приема за препоръчителен подхода на **постепенен преход към организация на счетоводството на ликвидационна база**, който да стартира още в периода след отнемането на лиценза на банката (т.е. от квестора).

4.2.6 Организация на създаване и поддържане на финансово-счетоводната информация в банките, обявени в несъстоятелност

Като база за прегледа и изследването на счетоводството на банките, обявени в несъстоятелност се използва прилаганата счетоводна политика като съвкупност от правила и процедури от българските банки в несъстоятелност в периода 1996-2002г.⁹⁶ Един от основните източници за анализа, направените коментари и обобщения са събраните писмени указания (официални Писма, издадени от БНБ) през този период, които са ключов ориентир, както за финансово-счетоводните практики, използвани от банките в несъстоятелност - тогава през годините на вълната от масови банкови фалити, така и като база за синтезиран преглед и критичен анализ на допуснати грешки и сериозни пропуски в банковата финансова отчетност.

От 28.12. 2002г. е в сила Законът за банковата несъстоятелност, който засяга и висящите производства по несъстоятелност от периода на серията банкови фалити от средата на 90-те години. Същевременно от 01.01. 2003г. за банките е задължително

⁹⁶ По този въпрос следва да се посочат направените изследователски проучвания от проф. С. Башева, като в част от този период тя е синдик на една от най-големите държавни банки, обявени в несъстоятелност - Балканбанк. С решение N 80 от август 1997 г. Балканбанк е обявена във фалит от Софийски градски съд, като за синдици са назначени д-р Снежана Башева и д-р Стоян Стоянов (университетски преподаватели от катедра „Счетоводство и анализ“, УНСС). През август 1998 д-р Ст. Стоянов подава оставка от позицията синдик, като е сменен с назначения от СГС Владимир Стратиев. На 29 септември 1998 съдът освобождава от поста синдик на Балканбанк д-р Сн. Башева. По тогавашната нормативна уредба, синдиците представят отчет за извършената от тях дейност в т.ч. извършени разноски по несъстоятелността, респ. действия по попълване на масата на несъстоятелността в 2-седмичен срок. През 2004 г., в хода на дисертационно изследване за създаване на счетоводен модел при управление на банка в несъстоятелност в контекста на новоприетия тогава ЗБН, имахме честта да ни бъде предоставено изследване от Сн. Башева, публикувано от нея на CD - електронна монография, като отделни части от него са публикувани в 3 издания към тогавашния момент – 3 бр. научни доклада от конференции на УНСС и 1 статия в сп. „Български счетоводител“ в първите години след 2000 г. (всички са посочени тук в библиографската справка).

Част от събраните и обработени от проф. Башева материали се използват и посочват тук като информационна база при представяния преглед на финансовата отчетност на затворените банки през 1996-1997г. През този период действа друга нормативна уредба, както за банковата несъстоятелност, така и счетоводни стандарти и правила, които претърпяват няколко етапа на различни промени.

Другият базов източник за анализа, направените коментари и обобщения са събраните писмени указания (официални Писма) от страна на БНБ през този период, които са ключов ориентир за финансово-счетоводните практики, използвани от банките в несъстоятелност през първите години по време на и след вълната от масови банкови фалити. Същевременно тези Писма са и база за синтезиран преглед и критичен анализ на банковата финансова отчетност по това време (посочени тук в библиографската справка).

прилагането на МСС/МСФО като основна приложима счетоводна база.⁹⁷

➤ **Преглед на счетоводството и банковата отчетност на българските банки, обявени в несъстоятелност през 1996-97г.**

Констатирани са определени счетоводни практики, редица от които се характеризират с недостатъци и пропуски, допуснати от банките в несъстоятелност в периода 1996г.-2002г. при финансово-счетоводното отразяване на своите операции след отнемането на лиценза и в хода на производството им по несъстоятелност.⁹⁸ През декември 2002г. се приема така очаквания и нужен ЗБН, на чиято база по-късно се издават и 3 броя Наредби, конкретно уреждащи някои аспекти от банковата несъстоятелност в т.ч. и Наредба № 32 на БНБ, носеща наименованието *Наредба за отчетността и бюджета на синдика на банка в несъстоятелност*.⁹⁹

Така установените недобри (а на места не толкова лоши) счетоводни процедури и практики в периода 1996г.-2002г. могат да бъдат представени и коментирани, както следва:

Табл. №6 Счетоводни практики и процедури при банките в несъстоятелност в периода на вълната от банковите фалити в периода 1996г.-2002г.

№ по ред	ОПИСАНИЕ НА СЧЕТОВОДНИТЕ ПРАКТИКИ	КОМЕНТАР И СЪПОСТАВКА В КОНТЕКСТА НА ДЕЙСТВАЩАТА ТОГАВА УРЕДБА
1.	Не е олихвявана сметка "Разчети с МФ" по-късно "Разчети с ФГВБ" за периода от датата на Решението на БНБ да поиска откриване на	Съгл. първоначалната редакция на ЗБКД и ЗДЗВС, защитената част след датата на отнемане на лиценза не следва да се олихвява. След промяната в ЗДЗВС и параграф 25 в ЗБКД нещата се променят и

⁹⁷ Сред МСС/МСФО не съществува такъв, третиращ счетоводни процедури и правила в несъстоятелни/ликвидиращи се предприятия. Целесъобразно е за специфични проблеми, които е твърде трудно или невъзможно да се стандартизират и унифицират в международен мащаб да има национални респ. регионални (напр. европейски) правила, чрез които те да се регламентират. Съгласно ЗСч, е допустимо да има национални стандарти за обекти, за които няма изготвени МСФО или не са приети такива от ЕК.

⁹⁸ Условно наречените недостатъци в съответната колона на таблицата са установени и обобщени от проф. Сн.Башева, а направеният коментар в следващата колона е по наше мнение. Някои факти от счетоводната политика според нас обаче не са недостатъци, а са правилно решение въпреки различните указания на БНБ. Освен посочените публикувани материали от проф. Башева, база при извършване на прегледа на счетоводството на банките в несъстоятелност от кризата 1996-97г. са редица ключово важни писма на БНБ, напр.: Писмо на БНБ № 100-0077401.08.96г. и на МФ №17-00-0800/08.08.96г.; Писмо на БНБ № 100-01175/27.11.96г.; Писмо на БНБ № 400-0095/25.06.96г.; Писмо на БНБ № 100-00258/25.02.97г.; Писмо на БНБ №.400-16483/22.04.99г. До синдиките на търговските банки в производство по несъстоятелност или ликвидация относно изготвяне и представяне на годишен счетоводен отчет за 1998 г. и др.

⁹⁹ Наредба № 32 на БНБ за отчетността и бюджета на синдика на банка в несъстоятелност, решение на БНБ от 23 октомври 2003, обн. ДВ 102 ноември 2003

	производство по несъстоятелност до датата на Решението на Съда за обявяване в несъстоятелност.	банките дължат лихви и по защитените влогове към датата на съдебното решение. Понастоящем ФГВБ се суброгира към по-ранната дата – на отнемане на лиценза и се извършва олихвяване към нея. (Съгл. ЗГВБ)
2.	Не се олихвява привлечения ресурс, който не попада под защитата съгласно ЗДЗВС.	Съгласно указание на БНБ би следвало лихвите по съответните лихвени пасиви да се начисляват задбалансово по сметка 9888 “Разни статистически статии”. Понастоящем, в духа на ЗБН олихвяването на незащитената част продължава до датата на съдебното решение.
3.	Не са формирани специфични провизии спрямо разликата между отчетната стойност и пазарната цена на акциите, дяловете и участията.	Провизиране не е необходимо, тъй като тези активи се оценяват по справедлива цена (и то след оценка на оценител).
4.	Не се спазва изискването за превалутиране на вземанията в чуждестранна валута към датата на решението за откриване на производство по несъстоятелност съгласно параграф 2 от Допълнителните разпоредби на ТЗ.	Не е правилно, тъй като това задължително се изисква от ТЗ. Това е така и понастоящем в ЗБН (чл.17, ал.2). С така установената сума тези кредиторски вземания следва да се включат в Списъка на синдика за приетите вземания респ. в Пасива на Началния ликвидационен баланс (НЛБ).
5.	В някои от банките не е спазено изискването за съставяне на описи на имуществото.	Не е правилно, тъй като това задължително се изисква от ТЗ. Това е така и понастоящем в ЗБН (чл.50). На база на този опис се извършва инвентаризация и оценка на описаното имущество. Тази информация е нужна за установяване на масата на несъстоятелност респ. за актива на Началния ликвидационен баланс и за Програмата за осребряване.
6.	В банките не са осчетоводени резултатите от проведените инвентаризации. Съществува разлика между счетоводните данни и действителното състояние и размер на активите.	Причина: - липса на съгласие на Съда за осчетоводяване на резултатите. ¹⁰⁰ Осчетоводяването на резултатите обаче е задължителна част от процеса по изготвянето на Началния ликвидационен

¹⁰⁰ Башева, С., Развитие на счетоводната политика на банките в несъстоятелност, електронна монография, С. Издателско-търговска къща 96+ ООД, с. 60.

		баланс.
7.	Липсва яснота по общия размер и по поредността на приетите задължения на банките към кредиторите.	Недопустимо е. Това е първостепенна задача на синдика. Неотменима стъпка от процеса на изготвяне на Началния ликвидационен баланс.
8.	В някои от банките съществуват възложени имоти, които не са осчетоводени по съответните сметки.	Осчетоводяването им е задължително и необходимо поради обстоятелството, че тези имоти вече са притежание на ТБ и съответно част от масата на несъстоятелността.
9.	Установяват се неуточнени разчети с финансови и нефинансови институции.	Недопустимо е. Следва да са изяснени всички разчети и да е осчетоводено действителното състояние към датата на съдебното решение.
10.	На основата на потвърждения, получени от банките кореспонденти и счетоводните данни се установяват разлики по ностро сметките.	Недопустимо е. Следва да е осчетоводено действителното състояние към датата на съдебното решение.
11.	Разлика между размера на дълга, посочен по балансови и задбалансови статии и дългът посочен в кредитния портфейл.	Недопустимо е. На основата на извършената инвентаризация следва да се осчетоводи действителното състояние към датата на съдебното решение.
12.	Неравнение между салдата по сметките в БНБ и получените извлечения.	Недопустимо е. Основната причина за това са неосчетоводени от банките операции свързани с проведени търгове на залози, дадени от банките /в полза на БНБ/ и удовлетворяване на вземания на БНБ
13.	Като разходи за бъдещи периоди (РБП) са отразени разходите за ремонт на активи, извършени през годината на откриване на производството по несъстоятелност.	Не следва изобщо да има РБП предвид неминуемата ликвидация на банката в несъстоятелност. Тя вече не е действащо предприятие и не може да има нито РБП, нито Приходи за бъдещи периоди.
14.	Някои от банките продължават да имат сметки в чужбина под формата на предоставени парични средства по депозит.	Причина - поради неуредени взаимоотношения с чужди банки и техен отказ да извършат превод на ресурс. Може да се коментира и в положителна насока, пред вид обективната необходимост от активно доходно управление на масата на несъстоятелност с цел постъпления за

		покриване на разноси по несъстоятелността. Липсва обаче законова възможност по ЗБН в момента.
15.	Някои от банките поддържат ностро сметки.	Поради неуредени взаимоотношения с чужди банки и техен отказ да извършат превод на ресурс. Не е допустимо поради прекратената дейност и обявената несъстоятелност.

Счетоводната политика на банките в несъстоятелност в периода на масовите фалити от 1996г.-97г. включва смесица от противоречиви и недостатъчно обосновани правила за текущо счетоводно отчитане и изготвяне на финансовите отчети. Това в значителна степен намалява полезността на информацията, която се съдържа в тях.¹⁰¹ В някои случаи тази информация може да бъде изкривена и недостоверна.

Съществуват немалки празноти в нормативната уредба в този исторически период. По отделни и значими проблеми, свързани със счетоводното отчитане на конкретни ситуации и стопански операции в банките в производство по несъстоятелност изобщо няма нормативни решения. В тези случаи банките в несъстоятелност трябва сами да решават как да подхождат. Явяват се различни решения по едни и същи проблеми в отделните банки. Няма общ универсален модел за счетоводно отчитане на операциите в тези банки, който да се спазва и изпълнява от счетоводните екипи и чрез който да се постигне една реална съпоставимост на данните и резултатите в различните банки.

Счетоводните екипи поради неопитността и липсата на традиции в тази посока, (счетоводство при недействащо предприятие - ликвидираща се банка) не съумяват да се справят сами с това предизвикателство. Допуснати са пропуски и грешки в методологията и методиката на отчитане. А резултатите от счетоводното отчитане са от значение при осребряване и разпределение на масата на несъстоятелност, съответно при удовлетворяване на кредиторските вземания.

Не на последно място БНБ, не регламентира специфични по форма, структура и съдържание елементи на финансови отчети на банки в производство по несъстоятелност. Тези банки използват формите на финансови отчети за действащи банки, като получават писмени указания¹⁰², кои позиции не следва да се попълват. И с това се изчерпва всичко.

¹⁰¹ Башева, С. Пак там, с. 50 - 51.

¹⁰² Напр. Писмо на БНБ №.400-16483/22.04.99г. До синдиките на търговските банки в производство по несъстоятелност или ликвидация. Относно изготвяне и представяне на годишен счетоводен отчет за 1998 г.

4.2.7 Фактори, определящи организацията на счетоводството на банките в несъстоятелност и счетоводни задачи (счетоводни функции) на банковия синдик

В много редки случаи бизнесът се организира с очакването да функционира само определен, фиксиран период от време. В повечето случаи, не е възможно да се определи предварително продължителността на „живота“ на предприятието. Следователно е необходимо да се възприеме някакво предположение. Естеството на предположението влияе върху подхода на счетоводно отчитане на стопанските операции и респ. отчетните обекти, което на свой ред се отразява върху данните, представени във финансовите отчети.

Обичайно е да се предполага, че стопанската единица /вкл. банковото предприятие/ има разумно очакване за продължаване на дейността с цел печалба за неопределен времеви период. Когато има решителни факти, доказателства и аргументи, че стопанската единица има ограничен живот, счетоводните процедури следва да бъдат подходящи, уместни и надлежно определени в смисъл и посока, че **със сигурност се очаква крайна дата на съществуването на предприятието.**

В този контекст за предприятия (в частност банки) в ликвидация чрез съдебно изпълнително производство (поради неплатежоспособност или доброволна) в прилаганата счетоводна политика са необходимо налагането на промени. В такива случаи, финансовите отчети се изготвят като се презумира за ”спиращо, прекратяващо дейността” предприятие – т.е. от ликвидационна гледна точка и следва ясно да се оповести ограничения живот на предприятието¹⁰³.

Конкретно върху счетоводния модел на банките, за които е **открито производство по несъстоятелност** оказват влияние следните по-важни фактори¹⁰⁴:

- нормативната уредба на банковата несъстоятелност към съответния момент;
- организацията и регламентирането на системата за гарантиране на влоговете;
- фактът, че с решението, с което съдът **открива** производство по несъстоятелност, едновременно **обявява** банката в несъстоятелност. Поради това, двете фази на производството по несъстоятелност – откриване на производството и обявяване на несъстоятелност са слети¹⁰⁵ (наричана още “бърза несъстоятелност”).

Последствие от

¹⁰³ Fess&Warren, Accounting principles, fifteenth edition, Cincinnati, Ohio, 1986, p.563.

¹⁰⁴ По този въпрос вж. Башева, С. Развитие на счетоводната политика на банките в несъстоятелност, електронна монография, С. Издателско-търговска къща 96+ ООД, с. 46, 51 и 59.

¹⁰⁵ Рачев, Ф. Търговска, банкова и застрахователна несъстоятелност, УИ”Стопанство”, 2005г., с.124.

това са всички особености на “дейността” на банката след тази дата и свързаните с това организация на финансовата отчетност и счетоводната политика по опазване, попълване и осребряване на масата на несъстоятелността и удовлетворяване на кредиторите;

- специфичните правомощия и функции на банковия синдик, който има ролята на управител (изпълнителен орган) на банка, обявена в несъстоятелност;

- писмените указания дадени от страна на надзорната институция (на настоящия етап това е ФГВБ, в периода на банковата криза 1996-97г. този орган все още е БНБ); възможно е върху счетоводния модел на банките в несъстоятелност най-съществено и пряко влияние да оказва именно надзорния орган с неговите конкретни изисквания и потребности.

- потребителите на счетоводната информация, произвеждана в хода на производството по несъстоятелност, които са следните:

- банковите синдици - при тях специфичното е, че от една страна могат да се третират като вътрешни потребители на счетоводна информация, тъй като изпълняват ролята и функциите на управители на съответните банки. От друга страна, те се назначават от ФГВБ, подписвайки договор за управление с него и на практика са на негово подчинение и отчет. Това означава, че те са своеобразно негово „око” и респ. по този начин представляват голяма част от кредиторите на несъстоятелността – всички защитени и всички незащитени от СГВБ, тъй като съгласно ЗБН и двата вида кредиторски вземания имат една и съща поредност в процеса на удовлетворяването им¹⁰⁶;

- ФГВБ като надзорна институция на процесите и съответно като може би най-големият кредитор на банката, предвид изплатените защитени от системата за гарантиране влогове, като със суброгирането в правата на вложителите очаква погасяване на своето вземане в хода на производството по несъстоятелност.

- кредиторите на несъстоятелността – тези, чиито претенции са приети и одобрени и тези, които са предявили иск пред Съда по несъстоятелността за приемането им, поне до момента на отхвърлянето на иска;

- Съда по несъстоятелността – по линия на **одобряване** на списъците на кредиторските вземания, уреждане и решаване на правни спорове, одобряване на договор за продажба на банката като цяло предприятие, приемане на окончателния отчет за дейността на синдика и други;

¹⁰⁶ По този начин ФГВБ, контролирайки постоянно дейността и резултатите на назначените от него синдици работи в полза на финансовите интереси и на незащитените вложители.

- в някои случаи Върховния касационен съд като по-горна съдебна инстанция при обжалване на някои определения и решения на Съда по несъстоятелността;

- потенциални инвеститори, интересуващи се от покупка на отделни активи, включени в масата на несъстоятелността и на банки в несъстоятелност като цели предприятия;

- БНБ, Управление „Банков надзор“.

Имайки предвид посочените потребители на счетоводна информация, техните преки финансови интереси и респ. целите на производството по несъстоятелност може да се изведе схващането, че:

• *обект на финансово-счетоводно изследване при банковата несъстоятелност не са толкова приходите и разходите от дейността на синдика в техния традиционен счетоводен смисъл, колкото входящите и изходящи парични потоци;*

• *моментът на признаването на разходите, извършени от синдика следва да бъде момента на тяхното реално възникване;*

• *моментът на признаването на приходите, реализирани от банка, обявена в несъстоятелност следва да бъде момента на получаването на паричните еквиваленти;*

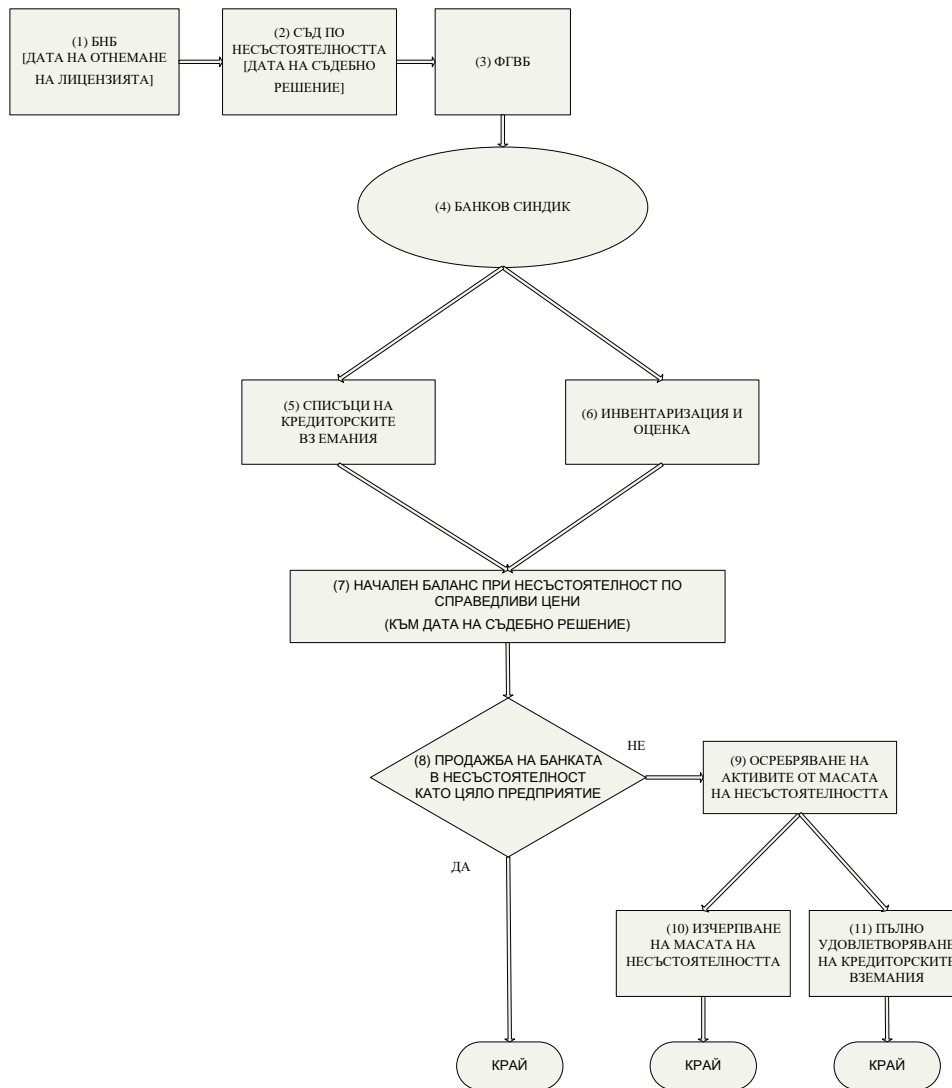
• *принципните постановки на отчитане на приходите и разходите, характерни за стопанските операции при несъстоятелност са две и се използват комбинирано – по отношение на разходите – класическия счетоводен принцип на текущото начисляване, а по отношение на приходите – правилото на паричното признаване (касов принцип);*

• *стойностното състояние на банковото предприятие в несъстоятелност следователно е компилация от счетоводното състояние по отношение на текущата оценка на активите, включени в масата на несъстоятелността, всички нововъзникнали разноси по несъстоятелността и паралелно с това финансовото състояние на базата на съпоставянето на входящите парични потоци от попълването и управлението на масата на несъстоятелност и изходящите парични потоци, предназначени за удовлетворяване на кредиторски вземания.*

С оглед синтезираното представяне на **счетоводните функции на банковия синдик** и в тази връзка **задачите на финансовата отчетност (счетоводството)** за реализиране на тези функции, цялостният процес на банковата несъстоятелност като съдебно производство и икономически механизъм е представен схематично¹⁰⁷ (Фиг. №3).

¹⁰⁷ Схемата е базирана на постановките на ЗБН от декември 2002 г., по които бяха проведени и приключени всички висящи към този момент производства по несъстоятелност на банки т.е. преди неговите допълнения и изменения след 2014 г. във връзка с фалита на КТБ..

Фиг. 2 Процедури при банковата несъстоятелност



Под реализация на банкова несъстоятелност се разбират вариантите, чрез които е възможно да се прекрати съществуването на обявената в несъстоятелност банка и нейното заличаване от търговския регистър. Видно от схемата по-горе, от счетоводна гледна точка съществува значително припокриване на двата основни варианта на реализиране на банковата несъстоятелност. Вариант постепенно *осребряване на масата на несъстоятелността* от своя страна включва като иманентна част всички счетоводни процедури, които следва да извърши синдика **и** при вариант *продажба като предприятие*, с изключение на осчетоводяването на сделката на покупката от страна на придобиващата банка¹⁰⁸.

¹⁰⁸ В този случай в счетоводството на несъстоятелната банка не се съставят никакви счетоводни статии, тъй като банката се изкупува от друга банка – всички счетоводни статии, които отразяват сделката се съставят там. По този въпрос вж. Башева, С. Проблеми при отчитането на покупката на банка в несъстоятелност от действаща банка, Научно-практическа конференция “Счетоводството в условията на

От деня, следващ датата на обявяване на несъстоятелността до изготвянето на началния ликвидационен баланс, назначеният синдик от ФГВБ и/или упълномощените от него лица осъществяват пренастройването на счетоводно-информационната система на банката в условия на обявена несъстоятелност.

Синдикът извършва преглед на документооборота, утвърден в банката и преценява доколко той ще се запази или ще бъде променен в резултат на откритото производство по несъстоятелност. Той прави преглед и на вътрешните правила, отнасящи се до съхраняване на счетоводната информация и възможностите за нейното възпроизвеждане. „Синдикът изпълнява управителни, представителни, процесуални и **счетоводни функции**”¹⁰⁹

На тази схематична база, по-долу в синтез са универсално изведени основните задачи на финансовата отчетност при подпомагане дейността на банковия синдик:

- *Задачи, свързани с информационно обезпечаване дейността на синдика при поемането на контрол върху банката;*
- *Задачи, свързани с адаптиране и промени във вътрешния сметкоплан;*
- *Задачи, свързани с установяване размера на разнообразните кредиторските вземания, с оглед съставяне на списъците на кредиторските вземания и отразяването на техния размер в началния ликвидационен баланс;*
- *Задачи по извършване на инвентаризация и оценка, и осчетоводяване на резултатите от тях;*
- *Задачи, свързани с трансформация на счетоводния баланс, изготвен към датата, предшестваща датата на обявяване на банката в несъстоятелност и изготвяне на началния ликвидационния баланс;*
- *Задачи, свързани с информационното обезпечаване на процеса на попълването на масата на несъстоятелността;*
- *Задачи, свързани с информационното обезпечаване за целите на активното управление на масата на несъстоятелността;*
- *Задачи, свързани с информационното обезпечаване на процеса на удовлетворяване на кредиторски вземания;*
- *Задачи, свързани с осигуряване на информация за размера на текущия недостиг (превишение) на маса на несъстоятелност на всеки етап от производството*

пазарната икономика”, София, УНСС, 2 и 3 декември 2002г.

¹⁰⁹ Рачев, Ф. „Търговска, банкова и застрахователна несъстоятелност”, УИ ”Стопанство”, С. 2005, с.135.

по несъстоятелност.

При прехода от счетоводство, основано на принципа на *действащо предприятие* (*going concern*) към счетоводство на *ликвидационна база* (*quitting concern*) е необходимо изпълнение на конкретни изисквания към финансовата отчетност и счетоводната система на банката, обявена в несъстоятелност, а именно:

- извършено оценяване на активите на банката;
- изготвяне на начален ликвидационен баланс към **датата на затваряне** на банката;
- информационно обезпечаване с цел създаване на план за управление дейността на синдика и програма за осребряване на активите, включени в масата на несъстоятелността¹¹⁰.

По отношение на оценяването:

В **деня на получаване** на препис от решението на съда за откриване на производство по несъстоятелност (ПН) или най-късно на следващия работен ден ФГВБ със свое решение назначава за синдик лица от списък, воден от БНБ. Назначените за синдик лица встъпват в длъжност най-късно до **2 работни дни** от датата на получаването на препис от решението на Фонда. В **30-дневен** срок от встъпването в длъжност на синдика, комисия извършва **опис** на недвижимото и движимо имущество, пари, ценни книжа, ценности, договори, счетоводни и други документи, на вземанията и на вещите, намиращи се във владението на трети лица. В комисията участват представители на квесторите и на синдика, както и на ФГВБ. От момента на извършване на този опис синдикът отговаря за описаното имущество и в **7-дневен** срок трябва да започне провеждане на инвентаризация и оценка на вещите и имуществените права от МН. Този период не може да надвишава **75 дни** (вж. чл. 52, ЗБН от този пръв период на ЗБН преди промените след години, заради казуса с КТБ). За извършване на тази оценка, синдикът може да ползва услугите на външни експерти-оценители. Тази независима оценка на активите в МН ще даде ориентир и ще се ползва за база при управлението и осребряването на активите. Без независима оценка УС на ФГВБ няма ориентир, който да служи за измерване и оценяване на ефективността на синдика по отношение на попълването и осребряването на МН. Необходимо е ФГВБ да определи критерии при създаването на подходящи оценъчни модели: да се регламентира обхвата на експертната

¹¹⁰ Съгл. ЗБН, масата на несъстоятелността обхваща имуществените права на банката към датата на решението за откриване на производство по несъстоятелност и имуществените права, придобити след тази дата

оценка на кредитните портфейли; оценяването на портфейли, съпоставено към оценката на отделен кредит; модели за анализ на текущата стойност на банковите активи; времеви лагове за тяхното осребряване и др.

По отношение на датата на изготвяне на ликвидационния баланс:

На база на извършената инвентаризация и оценка синдикът съставя **начален ликвидационен баланс**. В приетия тогава ЗБН обаче не е изрично посочено към коя дата следва да се направи това. При изясняване на проблема с **датата на затваряне** на банката респ. датата на началния (встъпителен) ликвидационен баланс на банка са възможни **поне** 2¹¹¹ подхода. За всеки от тях съществуват съответни аргументи.

В контекста на Закона за банките (съгл.чл.21, ал.2), действащ след отмяната на ЗБКД и преди новия ЗКИ, влизащ в сила от 01.01.2007 г., с членството на България ЕС и Наредба№2¹¹², с решението на БНБ за отнемане на лиценз за банкова дейност и внесено искане до компетентния съд¹¹³ за откриване на ПН реално банковото предприятие вече не е работещо, тъй като с отнемането на лиценза се преустановява извършването на банкови сделки.

От счетоводна гледна точка и в контекста на Закона за счетоводството ако се изхожда от принципа *предимство на съдържанието пред формата*, принципа на *предпазливостта* и принципа за *действащо предприятие*, би следвало тази дата (на решението на централната банка за отнемане на лиценз) да се приеме за дата на затваряне с всички произтичащи от това ефекти. Това е така, независимо че на този етап няма постановяване на съдебно решение за откриване на ПН и едновременно с това обявяване на банката в несъстоятелност. В светлината на ЗБН в редакцията на чл.11, ал.1 и ал.5 от този период (т.е. преди промените заради фалита на КТБ години след това) съществува поне 17 дневен административен лаг между решението на БНБ и евентуалното, но на практика сигурно постановяване на съдебно решение. След изтичането на този срок, с цел преминаване през юридическите формалности ако искането на БНБ отговаря на законовите изисквания съдът открива ПН и обявява банката в несъстоятелност.

На практика съществува само **теоретична** възможност, при която съдът може да отхвърли искането за откриване на ПН – в случай, че искането не отговаря на

¹¹¹ вж. две различни мнения по въпроса Атанасов, Пл. "Организация на отчетността в банка в производство по несъстоятелност и ликвидация", сп." Български счетоводител", бр.9/2000г. и Башева, Сн. "Счетоводни проблеми във връзка с банковата несъстоятелност", сп." Български счетоводител", бр.6/1999г. и

¹¹² Съгл. чл.22 от цитираната наредба назначените квестори, ликвидатори или синдици са длъжни в 3 дневен срок да върнат в БНБ отнетата лицензия.

¹¹³ Съгл. ЗБН това е Окръжния съд по седалището на банката; тъй като повечето банки са с централи в София най-често съдът по несъстоятелността е Софийски градски съд.

изискванията на чл.9, ал.1-3 от ЗБН, а именно то трябва да се подаде в писмен вид до компетентния съд; да посочва основанието/основанията по чл.21, ал.2 от ЗБ, въз основа на които е отнета лицензията и към него да се приложи заверен препис от акта на БНБ. От друга страна като допълнение традиционно в България законовите срокове не винаги се спазват. Пред вид съдбата и развитието на историческите банкови фалити в България и продължителните и тромави дела по тях с голяма доза увереност лесно можеше да се прогнозира, че и този недълъг период, който е регламентиран в ЗБН от 17 дни (10 +7, но не е изрично посочено работни или календарни) може да бъде надхвърлян. Текстът на чл.11, ал.5 гласи: “Съдът постановява решението си в 7-дневен срок след *заседанието, в което е приключило* разглеждането на делото” (курсивът мой). Това вероятно означава, че може да има няколко заседания докато се стигне до заседание, в което да се **приключи окончателно** делото. Едва след това започва да тече 7-дневният срок за постановяване на съдебното решение. Логично възниква същественият въпрос – към коя дата следва да се изготви началния ликвидационен баланс? Коя дата ще се приеме за дата на затваряне на банката – на решението на БНБ за отнемане на банков лиценз; на съдебното решение за откриване на ПН или даже някоя трета дата – пред вид времето до извършване на инвентаризация и оценка на банковите активи, включени в МН? Тези въпроси с нова сила възникнаха и през 2014-та при фалита на КТБ, включително имаше и няколко изменения и допълнения в ЗБН.

Съдейки обаче от съвместни писма на БНБ и на МФ, актуални за времето на вълната от банкови фалити от 1996-97год. и по-конкретно, *например* Писмо №100-00258/25.02.97 на БНБ и №17.00.0229/26.02.97 на МФ, банки¹¹⁴ за които БНБ е **поискала откриване** на ПН са получили до известна степен **двусмислени** и не съвсем коректни методически указания за осчетоводяване освен през времето на особения надзор, така и **след датата на решението на УС на БНБ да поиска откриване на ПН**. Някои от по-важните указания от цитираните писма са следните:

- не се преустановява начисляването на лихви по лихвените сметки на банката, както и ежедневната валутна преоценка; тяхното начисляване се извършва при спазване на принципа на “**текущо начисляване**” и класификационните критерии за провизиране по Наредба №9, действаща тогава;

- банката следва да прилага лихвени равнища за привлечените средства (с

¹¹⁴ Тук обаче да се има пред вид факта, че тогава е действал старият ЗБКД и това бяха банки, поставени под особен надзор по реда на гл.13 от същия закон или банки, за които се е прилагал § 25 от Закона за изменение и допълнение на ЗБКД, както и отменения Закон за държавна защита на влогове и сметки в ТБ, за които БНБ е поискала откриване на ПН.

изключение на бюджетните) не по-ниски от тези, прилагани в ДСК;

- банката следва да организира така своята счетоводна система, че тя да позволява диференциране на лихвите, дължими от банката за периода **от** датата на решението на БНБ да поиска откриване на ПН **до** датата на решението на съда;

- олихвяването на сметките на бюджетните предприятия **обаче** се извършва до датата (включително) на решението на УС на БНБ да поиска откриване на ПН;

- **с вальор, датата на решението на УС на БНБ** да поиска откриване на ПН, банките следва да извършват олихвяване на всички лихвени сметки, отчитащи вземания и задължения, както и преценка на валутните активи и пасиви. След тази дата, банките трябва да продължат да олихвяват всички лихвени сметки, съобразно договорените условия и към последно число на всеки месец, независимо от факта, че решението на съда може да бъде взето в **по-дълъг** период след датата на решението на БНБ. За процедурите по олихвяване респ. се извършва осчетоводяване;

- **с вальор, датата на решението на УС на БНБ** да поиска откриване на ПН лихвите, дължими на клиенти на банката, независимо от оригиналния и остатъчния срок на задължението да се осчетоводят по дебита на съответните разходни сметки за лихви и по кредита на съответните клиентски сметки;

- след процедурите по олихвяване се извършва преценка, след която банките следва да извършват арбитраж и приспадане на задълженията. При извършване на преценка, арбитраж и приспадане **не** се правят счетоводни записвания като за целта следва да се спазят конкретни изисквания от цитираните писма и т.н.

На база посочените указания може да се направят следните заключения за финансовата отчетност в банките с отнет лиценз от този исторически период:

- от една страна от банките се изисква да спазват принципа на *текущо начисляване*, което автоматично означава, че за периода след решението на БНБ за искане за откриване на ПН, банковото предприятие все още се приема/счита за действащо;

- паралелно с това обаче от банките се изисква да организират счетоводството си по начин, позволяващ диференциране, “отграничаване” на лихвите, дължими от банката за периода **от** датата на решението на БНБ да поиска откриване на ПН **до** датата на решението на съда;

- от следваща страна прозира дискриминиращо (неравнопоставено) третиране по отношение на бюджетните предприятия, тъй като съгласно същите указания по техните сметки се преустановява начисляването на лихви;

- априори се допуска обстоятелството, че времето до което съда ще постанови

решение може да бъде един неопределено “по-дълъг период”, през който банката в икономическа неплатежоспособност и с отрицателна капиталова адекватност, следвайки горните указания ще трябва да продължи начисляването на лихви по лихвените сметки, ежедневната валутна преоценка, провизиране и т.н.;

Тези и други аналогични разсъждения пораждаат съмнения относно единна методология и категорични, ясно фиксирани норми, правила и счетоводна политика, които да се прилагат в банки, за които е отнет лиценз и е поискано откриване на ПН през този период от българската стопански живот. Откровено се прокрадва неувереност и половинчато, избирателно прилагане на принципа на *текущо начисляване* съответно принципа за *действащо предприятие* за **времето до** постановяване решението на съда.

Този промеждутъчен “вакуумен” период може да продължава с месеци (както и беше тогава), през което време счетоводството на банката фактически не създава реална картина за резултатите и състоянието на банката т.е. не се спазва принципа за *вярно и честно* представяне; банката се товари с допълнителни счетоводни разходи, които на по-късен етап ще предизвикат изходящи парични потоци от масата на несъстоятелността.

На фона на изложените доводи е необходимо недвусмислено да се отговори на въпроса към коя дата банката следва да преустанови прилагането на принципа за *действащо предприятие* респ. към коя дата да се изготви началния ликвидационен баланс. Максималният срок във времето, за който синдикът е длъжен да го състави е общо 2+7+30+75 дни от обявяването на съдебното решение (вж.чл.26, 27, 50 и 52 от ЗБН). През този некракък период наетите оценители и експерти оценяват банковите активи, включени в масата на несъстоятелността. Твърде вероятно е дори новооценените (на които вече е извършена преоценка по справедлива цена) да променят своята стойност.

В тази връзка след приключване процеса на оценяване е възможно отново да възникне въпроса към коя дата да се състави началния ликвидационен баланс: **със задна дата** (с датата на съдебното решение или с датата на реалното спиране на банкова дейност, при отнемане на лиценз от БНБ), **или** с датата на приключване на оценката, тъй като тя е най-близо до актуалните пазарни цени, отразени в оценката. Съдейки по цитираните съвместни писма и указания на БНБ и МФ може да се приеме, че банките е следвало да съставят начален ликвидационен баланс към датата на съдебното решение. На следващия етап в контекста на специалния, уреждащ конкретно въпросите на банковата несъстоятелност ЗБН, би следвало да съществуват единни изисквания и унифицирани стандарти и норми, издадени **съвместно** от Фонда за гарантиране на влоговете в банки (ФГВБ) и БНБ, по които да се работи в банките, обявени в

несъстоятелност.

Към приетата дата на затваряне на банката е необходимо финално приключване на счетоводните регистри, изготвяне на начален ликвидационен баланс и съответно създаването на нови салда в главната книга на масата на несъстоятелността. Тази информация осигурява на синдика респ. на ФГВБ исторически данни за финансовото състояние и декапитализацията на банката към тази дата.

По отношение на програма за осребряване на активите и план за управление дейността:

В 14-дневен срок от приключването на инвентаризацията, синдикът е длъжен да състави програма за осребряване на активите, включени в МН. В тази програма следва да се предвижда начална дата за започване на процедурите за осребряване и краен срок, до който да се осребрят всички имуществени права от МН. От счетоводна гледна точка е важно, че в програмата се описват вида и балансовата стойност на активите, които ще се осребряват по месеци, начина на осребряване, началната дата и прогнозната сума, която ще бъде получена през съответния месец в резултат на реализацията на актива. При определянето на стратегии за най-добра реализация на активите, синдикът би следвало да има предвид текущата (ликвидационна) стойност. Той следва да работи със стандартни норми на дисконт, които да се прилагат към различните видове активи в МН, с увеличения на база кредитния риск; вид и стойност на обезпечението, история на предишни плащания, предвиден времеви лаг, необходим за реструктурирането или за осребряването на обезпечението. Също така, синдикът следва да определи и добави фиксирани проценти за оперативните си разходи (разноски по несъстоятелността).

На база създадените и поддържани счетоводни регистри, идентифициращи всеки отделен актив с баланса на МН и с плана за управление и осребряване на активите, ФГВБ изисква план и (съответно впоследствие отчет) за дейността на синдика, предоставящ стратегия за осребряването на видовете активи. В плана за управление и осребряване се определя на кои активи да се даде приоритет за продажба; по кои активи да се избере подход за конвертиране на обезпечения и онези, при които стратегията за задържане е най-подходяща, с оглед получаване на максимална цена. Програмата за осребряване на активите и плана за управление дейността са инструменти на ФГВБ за определяне на реалистични цели и оценяване дейността на синдика спрямо тяхното постигане.

В тази връзка съществени въпроси, които са предмет на разрешаване при реорганизацията на счетоводството са :

- реструктуриране на вътрешния сметкоплан на база нови и адекватни за

течащото производство по несъстоятелност признаци;

- съставяне на списъците на предявените вземания на кредитори на банката.

Създаването на нова главна книга на масата на несъстоятелността и кредиторските вземания, е задължителна база, за да се извършва мониторинг и контрол на управлението и осребряването на банковите активи, включени в масата на несъстоятелността. Всички инвентаризирани и оценени по справедлива стойност активи и пасиви следва да бъдат прекласифицирани на базата на **нови аналитични признаци**. За синдика това е един от ключовите **контролни механизми** за наблюдение на процеса по управление, попълване осребряване на МН на банката.

Преструктурирането и реорганизацията на вътрешния сметкоплан следва да бъде подчинено на целта на изготвяне на ликвидационен баланс и съответно на отчетите на синдика – междинни и окончателен.

На първо място – по отношение на **пасивите** на банка в несъстоятелност безпредметно е и не би следвало повече да бъдат отчитани и диференцирани по аналитичен признак “срочност”(т.е. краткосрочни и дългосрочни), така както е в сметкоплана и баланса на действаща банка. Тази необходимост е обективно и логическо следствие от обявената неплатежоспособност и производството по несъстоятелност. Синдикът следва да изготви списък на приетите от него вземания, като посочва **основанието и размера** на приетото вземане, **вида и размера на обезпечението и поредността на удовлетворяване** на вземането. Необходимо е вземанията да се подреждат **по ред на удовлетворяване**, а в рамките на реда – **по размера на вземанията**. Следователно от счетоводна гледна точка е необходимо банковите задължения да се отчитат диференцирано на база аналитичен признак **поредност и обезпеченост** *например* изцяло обезпечени задължения; необезпечени задължения с приоритет и необезпечени без приоритет задължения.

На второ място – по отношение счетоводното третиране на банковите **активи** – то следва да се съгласува, съобрази и обвърже отново с признака **поредност и обезпеченост на кредиторите**, съответно: активи; предназначени за обезпечени кредитори; активи, заложи за частично обезпечени кредитори; активи за необезпечени кредитори и свободни активи, както и поддържане на информация относно наложените тежести и ограничения върху съответните активи. Това класифициране на активите улеснява изчисляването на сумите, необходими за необезпечените кредитори – тези, които имат и тези, които нямат приоритет.

Нормативно регламентираният **ред на вземанията**, който следва да служи за база

при реорганизиране на вътрешния банков сметкоплан е постановен в чл.94, ал.1, ЗБН, по който се финализират всички висящи ПН от банковата криза 1996-1997 г.

Следователно в банките в несъстоятелност се налага цялостно реструктуриране на счетоводството: прекласифициране на пасивите, заедно с подчинено и обвързано с тях - на активите **според мястото и приоритетите** им при извършване на разпределение на осребреното имущество, регламентирани в ЗБН.

На следващо място – съгласно текстовете на ЗБН, свързани с **отчетността** на синдика е предвидено синдикът да записва в прономерован и прошнурован дневник всяко свое действие, свързано с управлението, запазването и осребряването на правата от МН и извършване на разпределение на набраните парични средства. Задължително е синдикът да представя на ФГВБ **ежемесечно** (а при поискване незабавно) **отчети и доклади**, чието съдържание се определя от УС на ФГВБ. Освен това съгл.чл.32, ал.4, ФГВБ може по всяко време да проверява верността на дневника, отчетите и докладите като изисква от синдика допълнителна **счетоводна** и друга документация и чрез проверки на място. Освен ежемесечния **бюджет**, който се одобрява от ФГВБ, междинните ежемесечни **отчети за дейността** на синдика (отчети за осребряването на активите) следва да дават информация за постъпленията и плащанията, за все още неосребрените активи и за все още непогасените пасиви на банката в несъстоятелност. За съставяне на тази документация, както и за изготвяне на частична и окончателна сметка за разпределение на наличните суми между кредиторите с приети вземания съобразно реда, привилегиите и обезпеченията се ползва **като база финансовата отчетност от счетоводната система на банката в несъстоятелност**. Съгласно ПЗР на ЗБН, по предложение на ФГВБ, БНБ издава Наредба 32 за прилагането на чл.32, който засяга проблемите за отчетността на синдика¹¹⁵. Окончателният отчет за своята дейност при приключване на ПН, съгл. чл.106 от ЗБН синдикът представя пред Съда по несъстоятелността, ФГВБ и БНБ.

Заключение и някои изводи от финансовата криза 1996 – 1997г.

Факт е, че банкови фалити са срещано явление и в развити пазарни икономики и че България не е застрахована от настъпването на подобни събития като тези от 1996-1997 г. отново. Лошият мениджмънт, висока концентрация на кредитен риск, както и

¹¹⁵ Наредба № 32 на БНБ за отчетността и бюджета на синдика на банка в несъстоятелност, решение на БНБ от 23 октомври 2003, обн. ДВ 102 ноември 2003

непълното и недостоверно счетоводство са най-често цитираните причини за фалитите в бизнеса в международен мащаб. Така както всъщност се случи с една от най-големите ТБ, при това с българска мажоритарна акционерна собственост (КТБ) почти 20 години по-късно през 2014г.

В периода на масово теглене на валутни депозити - само за деветмесечието на 1996 г. сумата на нетно изтеглените валутни депозити възлиза на 710 млн. щ. долара, а до 20 декември 1996 г. от банките са изтеглени 880 млн. долара, от които 730 млн. са на населението. Според статистиката на БНБ за платежния баланс на страната за цялата 1996 г., изтичането на капитали възлиза на над 1млрд. долара. През същата година валутните резерви на БНБ спадат със 751,2 млн. долара, което е 8 % от БВП на страната.

Финансовите поражения, които банковата катастрофа нанася на държавата и населението са огромни. Бюджетът е изразходвал 108 318 925 407 лв. и почти 206 910 401 долара, за да изпълни гаранциите, които даде Законът за гарантиране на влоговете в банките, приет през април 1998 г. (отм. 2015г.). ДСК, в която основно бяха съсредоточени парите на българските граждани през 90-те години понася загуба от 103 675873 572 лв. БНБ изгубва 143 727 000 000 лв., като това е само величината на главниците. Тези числа не показват точното измерение на щетите, тъй като рефинансирането от ДСК на фалиралите търговски банки е извършвано при съвсем различен курс лев/долар.

Крахът на плеядата от банки, обявени в несъстоятелност и потъването в тях на огромни суми публични средства сочи, че повечето от тях са създавани с намерение да натрупат средства, да получават рефинансиране и в крайна сметка да бъдат източени. Това, което се случва с КТБ е немалка аналогия с вълната от преди 20 години по линия на самофинансирането чрез свързани фирми и лица (вкл. акционери на банката), което позволява получаването на милионни кредити, за които никога не е имало намерения да се погасяват.

Тогава ставаме свидетели на спешни промени в специалната нормативна уредба и самите приложими закони (ЗБН от 2002 г. и първия Закон за гарантиране на влоговете в банките от 1998 г.) бяха неколkokратно ремонтирани.

Срещу България е задействана процедура от ЕК за нарушения на правата на защитените вложители в банката. По-конкретно от Генералния секретариат на Европейската комисия е получено официално уведомително писмо С (2014) 6753 от 26.09.2014 г. по процедура за нарушение № 2014/2240 по отношение неизпълнение на задълженията, произтичащи за Република България съгласно чл. 1, параграф 3 и чл. 10,

параграф 1, първа алинея от Директива 94/19/ЕО относно схемите за гарантиране на депозити, изменена с Директива 2009/14/ЕО и по отношение неспазване на чл. 63 от Договора за функционирането на ЕС.

В тази връзка Република България изразява позицията, че при отчитане аргументите на ЕК, до края на 2014 г. се ангажира да ревизира съществено регламентираната в ЗКИ процедура за поставяне на банки под специален надзор, включително предвиденият срок от максимум шест месеца, в който тя може да продължи, като да бъдат въведени новите инструменти за реструктуриране на банки, предвидени в Директива 2014/59/ЕС за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници. Това по-късно става и факт с поредицата от принудителни изменения, които са направени в ЗГВБ¹¹⁶, породени от казуса с фалита на КТБ, съответно процедурата за нарушение №20142240, по-късно неговото отменяне и замяна с нов ЗГВБ (в сила от 01.01.2016 г.), както и приемането на нов за българското правно пространство Закон за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници, в сила от 14.08.2015 г.

Характерна черта на икономиките в периода на преход и особено силно за българската, е лошото съчетание между държавна намеса в икономиката и слаба институционална среда.

Тази намеса се изразява в комбинацията между наличието на голямо държавно участие в реалния и финансовия сектор и стремежа за стимулиране с инструментите на фискалната и монетарната политика. Банковата система не може да изпълнява пълноценно задачата си за ограничаване на асиметрията на информацията в икономиката ако не функционират адекватно другите характеристики на пазарната икономика - основно информационната (в лицето на счетоводната) и правната система (в лицето на институционална защита на имуществените права).

Необходимостта от макроикономическа стабилност е особено важна за успешното функциониране на банковата система. Българският опит показва, че високата инфлация води до непредвидими промени на лихвените равнища и на валутния курс, застрашаващи финансовата стабилност на банковата система. Паричният съвет се доказва като ефективен инструмент за противодействие на инфлацията, тъй като в български условия, инфлационните очаквания са тясно свързани с валутния курс. Валутният борд ограничи

¹¹⁶ изм. и доп. ДВ. бр.98 от 28 Ноември 2014г., доп. ДВ. бр.22 от 24 Март 2015г., отм. ДВ. бр.62 от 14 Август 2015г.

БНБ като кредитор от последна инстанция и наложи твърди бюджетни ограничения на банковия сектор. Фиксираният валутен курс създава благоприятна макроикономическа среда за банкова дейност, а включването в чуждестранни финансови групи осигурява достъп на големите български банки до европейските финансови пазари и до външна ликвидност в случай на сътресения.

Казусът КТБ след 2014-та година, с продължаващо развитие на сагата и към момента (2020 г.) показва, че България въпреки преживяното през средата и края на 90-те и опита от първите години след 2000 г., не е подготвена в нито едно отношение:

- нито законово и нормативно (няколко ремонта на приложимото законодателство), включително и санкции от ЕК за неспазване правата на вложителите по линия на ЗГВБ;

- нито финансово - предвид дупката във ФГВБ и огромната цена, платена от Държавния бюджет;

- нито от гледна точка на разработени и прилагани счетоводни и одитни процедури, които да изпълняват превантивни функции за индикация на предстоящ фалит.

Библиография

Нормативни източници

1. Закон за банките и кредитното дело, ДВ. бр.25/1992г., посл. изм. ДВ. бр.100/1996г., отм. ДВ. бр.52/1997г.
2. Закон за банките, ДВ. бр.52/1997г., посл. изм. ДВ. бр.105/2005г. (отм.)
3. Закон за банковата несъстоятелност, ДВ. бр.92/2002
4. Закон за гарантиране на влоговете в банките ДВ. бр.49/1998, изм. и доп. ДВ. бр.98 от 28 Ноември 2014г., доп. ДВ. бр.22 от 24 Март 2015г., отм. ДВ. бр.62 от 14 Август 2015г.
5. Закон за държавна защита на влогове и сметки в търговските банки, за които БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност, ДВ. бр.46/1996г., изм. ДВ. бр.90/1996г., отм. ДВ. бр.49/1998г.
6. Закон за счетоводството, ДВ. бр.98/2001г., посл. изм. ДВ. бр.105/2005г. (отм.)
7. Методическите указания на Комисията по несъстоятелност и ликвидация към БТПП, (Седм Законник бр.29/2003)
8. Наредба №11 на БНБ За управлението и надзора върху ликвидността на банките, ДВ. бр.125/1997
9. Наредба №2 “За лицензиите и разрешенията, издавани от БНБ”, ДВ. бр.14/2000, с посл. изм. ДВ. бр.44/2004

10. Наредба №23 на БНБ За условията и реда за плащане на суми по влогове в банка с отнета лицензия до гарантирания размер, ДВ. бр.12/1999г., изм. ДВ. бр.15/1999
11. Наредба №32 на БНБ За отчетността и бюджета на синдика на банка в несъстоятелност, решение на БНБ от 23 октомври 2003ДВ. бр.102/2003
12. Наредба №33 на БНБ За възнаграждението на синдика в банка в несъстоятелност, ,решение на БНБ от 23 октомври 2003ДВ. бр.102/2003г (единствено тя изм. и доп. през 2015 г. във връзка с фалита на КТБ, ДВ бр. 87/2015
13. Наредба №34 на БНБ За събиране на информация и извършване на проверки относно дейността на синдика на банка в несъстоятелност, решение на БНБ от 23 октомври 2003, ДВ. бр.102/2003
14. Наредба №6 на БНБ За кредитиране на банки в левове срещу обезпечение, ДВ. бр.28/1998г., посл. изм. ДВ. бр.105/2005
15. Наредба №7 За големите експозиции на банките издадена от БНБ, ДВ. Бр.102/1999, с посл. изм. ДВ. бр.62/2005 (Отм.)
16. Наредба №8 За капиталовата адекватност на банките издадена от БНБ, ДВ. бр.5/2005г., изм. ДВ. бр.55/2005 (Отм.)
17. Наредба №9 За оценка и класификация на рисковите експозиции на банките и за формиране на провизии за загуби от обезценка на БНБ, ДВ. бр.2/2003г. посл. изм. ДВ. бр.93/2005 (Отм.)
18. Наредба за анализите на правното състояние и приватизационните оценки и за условията и реда за лицензиране на оценители, ДВ. бр.57/2002, изм. ДВ. бр.115/2004
19. Наръчник по аналитична отчетност на банките, изд. на БНБ, 1994
20. Наръчник по банков надзор, издание на БНБ, 2001
21. Наръчник по банкови операции, изд. на БНБ, 1996
22. Наръчник по банково счетоводство, изд. на БНБ, 1993
23. НСС 16 - Счетоводни отчети на банки и на небанкови финансови институции ДВ,бр.81/1996 г., отм., ДВ,бр.36/1998 г.
24. НСС 16 Счетоводни отчети на банки и на небанкови финансови институции, ДВ. бр. 111/1995г. – отменен.
25. НСС № 13 Отчитане при несъстоятелност и ликвидация, ДВ. бр.22/2002г., отм. ДВ. бр.30/2005г;
26. НСС № 23 Отчитане при ликвидация и несъстоятелност, ДВ. бр. 36/1998г., изм. ДВ бр.51/1999г., отм. ДВ бр.22/2002

27. НСС № 30 Финансови отчети на банки, ДВ. бр.22/2002г., отм. ДВ. бр.30 с Постановление № 46/2005 г. За приемане на национални стандарти за финансови отчети за малки и средни предприятия, ДВ. бр. 30/2005
28. Парична статистика декември 1995 – март 2002, БНБ, Приложение на “Информационен бюлетин”, бр. 3/2002
29. Писмо на БНБ № 100-00258/25.02.97г. *Във връзка с настъпилите изменения и допълнения на Закона за държавна защита на влогове и сметки в търговските банки, за които БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност.*
30. Писмо на БНБ № 100-00774/01.08.96 и на МФ №17-00-0800/08.08.96 *Относно допълнение на съвместни указания на МФ и БНБ по с изпълнение на изискванията на Закона за държавна защита на влогове и сметки в търговските банки, за които БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност.*
31. Писмо на БНБ № 100-01175/27.11.96 *В допълнение на съвместни указания на МФ и БНБ относно приложение на Закона за държавна защита на влогове и сметки в търговските банки, за които БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност.*
32. Писмо на БНБ № 400-00905/25.06.96 *Във връзка с изпълнение на изискванията на Закона за държавна защита на влогове и сметки в търговските банки, за които БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност.*
33. Писмо на БНБ №.400-16483/22.04.99г. До синдиците на търговските банки в производство по несъстоятелност или ликвидация *Относно изготвяне и представяне на годишен счетоводен отчет за 1998 г.*
34. Писмо на БНБ №1700-0065/13.02.2003 *Указания за изготвяне и представяне на ГФО на банките за 2002г., новите надзорни отчети, формиране на начални салда за 2003г. по МСС и други счетоводни въпроси*
35. Решение от 10.12.2015г. на ЕК процедура за нарушение №2014/2240 от 25.09.2014г. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_1041
36. Сборник документи на Базелски комитет за банков надзор, т.І, т.ІІ и том ІІІ, БНБ, 1997
37. СС 13 Отчитане при несъстоятелност и ликвидация (от комплекта НСФОМСП, ДВ бр.30/2005г., отм.)

Литературни и интернет източници

1. Атанасов, Пл. "Организация на отчетността в банка в производство по несъстоятелност и ликвидация", сп. "Български счетоводител", бр.9/2000
2. Башева, С. Британо-американски счетоводен модел, ОРКП "Мисъл", С. 1996
3. Башева, С. Счетоводни проблеми във връзка с банковата несъстоятелност, сп. "Български счетоводител", бр.6/1999
4. Башева, С. Нормативна база и счетоводна политика на обявените в несъстоятелност банки, Научна конференция "Фискалната стратегия на РБългария и националните икономически приоритети в процеса на присъединяване към ЕС", С., УНСС, 14 ноември, 2000
5. Башева, С. Същност на счетоводната политика на банките в несъстоятелност, Юбилейна международна научна конференция "50 години Финансово-счетоводен факултет при УНСС", 3-4 юни, С. 2002
6. Башева, С. Проблеми при отчитането на покупката на банка в несъстоятелност от действаща банка, Научно-практическа конференция "Счетоводството в условията на пазарната икономика", София, УНСС, 2 и 3 декември 2002
7. Башева, С. Развитие на счетоводната политика на банките в несъстоятелност, електронна монография, С. Издателско-търговска къща 96+ ООД, 2005
8. Годишен отчет на БНБ за 1995, 1996, 1997, 1998 1999 2000, 2001
9. Годишен отчет на ФГВБ за 1999 2000, 2001 2002 2003 2004
10. Игнатиев, П. Банковата криза в България през 1996 – 97, изд. СИЕЛА, 2005
11. Йосифова, Д. "Счетоводната информация – източник за анализ, оценяване и надзор на банките по система CAMELS / CAEL", Сборник доклади, Научно – практическа конференция "Счетоводството в условията на пазарната икономика", 2-3 декември, 2002г., УНСС, София
12. Йосифова, Д. Счетоводството на банките – база за осъществяване на дистанционен банков надзор и наблюдение на проблемни банки, сп. "Счетоводство плюс", бр.2/2003
13. Йосифова, Д. "Отчетност на банковия синдик", сп. "Счетоводство +", бр.11 и бр.12, 2004
14. Йосифова, Д. "Директива 2001/24/ЕО на ЕС за реорганизация и ликвидация на кредитни институции в контекста на Закона за банковата несъстоятелност", сп. "Счетоводство +", бр.4 и бр. 5/2003
15. Йосифова, Д. "Някои по-важни аспекти при организацията на счетоводството при банкова несъстоятелност", сп. "Български счетоводител" бр.11/2003г

16. Йосифова, Д. “Счетоводни процедури при банкова несъстоятелност”, сп. „Актив”, бр.2 / 2005
17. Йосифова, Д. Ликвидация на предприятие – счетоводни аспекти, сп. “Библиотека Български счетоводител”, Издателство ОРКП „Мисъл” бр.1/2004г., стр. 40 – 60, ISBN 978-954-8006-10-1, 2004
18. Йосифова, Д. Направления на дистанционния надзор по компоненти, връзка с банковото счетоводство и превенцията на банкови кризи, сп. “Счетоводство плюс”, бр.6/2003, с.20-21, 2003
19. Йосифова, Д. Основна информация за изготвяне на оздравителен план и счетоводство при оздравяване на предприятие в несъстоятелност, сп. “Библиотека Български счетоводител”, бр.8/2003г, стр. 27 – 40, Издателство ОРКП „Мисъл”, ISBN 978-954-8006-10-1, 2003
20. Йосифова, Д. Отчетност при банковой несостоятельности /в контексте болгарского банкового законодательства, Proceedings of the International conference of the Byelorussian Technical University, Minsk, may, 2004
21. Йосифова, Д. Оценка и класификация на рисковите експозиции в банките – счетоводни аспекти, сп. „Български счетоводител”, бр.9, стр. 14-20, 2004
22. Йосифова, Д. Плащане на задължение по ЗУНК, сп. „Счетоводство плюс”, бр.1/2005
23. Йосифова, Д. Правилата за капиталова адекватност на банките – текущо състояние и предвиждани промени, сп. “Счетоводство плюс”, бр.7и бр.8, 2004
24. Йосифова, Д. Принципни постановки и процедури съгласно концепцията за недействащо предприятие (счетоводство на ликвидационна база), Годишник на Стопанска академия „Д. А. Ценов”, Свищов, ISSN: 0861-8054, 2011
25. Йосифова, Д. Промените в Наредба №9 на БНБ като мярка за намаляване опасностите, свързани с кредитната експанзия (в сила от 01.04.2004г.), сп. „Счетоводство плюс”, бр.4, с.13-17, 2004
26. Йосифова, Д. Счетоводството като източник на информация при управлението и надзора на банка в несъстоятелност, Дисертационен труд, 2006
27. Йосифова, Д. Счетоводната информация – инструмент за упражняването на допълнителния надзор върху финансовите конгломерати, Юбилейна международна научна конференция: Теория и практика на финансовите престъпления, УНСС, София, 29-30. 11, 2007, Сборник доклади, УИ „Стопанство”, ISBN 978-954-494-957-0

28. Йоцов В., „Финансови кризи – причини, последици, предотвратяване“ 2014 университетско издателство „Стопанство“ на УНСС
29. Йоцов, В. Отражение на глобалната криза върху финансовия сектор на България Академично издателство „Проф. Марин Дринов“, ISBN 9789543228003, 2015
30. Костова, Н. Приложен модел на счетоводна политика на предприятието, Изд. „Делова седмица“, 2003
31. Макдоналд, Т. Укрепване на финансовата дисциплина и контрол в банките, конференция на БНБ, *Оздравяване и реструктуриране на българската банкова система, София, юни, 1996*, http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/discussion_199601_bg.pdf
32. Манчев, Ц. „Есе за финансовата криза“, Агенция за икономически и анализи и прогнози“, София, 2005
33. Рачев, Ф. Търговска, банкова и застрахователна несъстоятелност, УИ ”Стопанство”, 2005
34. Силвърбърг, С., *Работа с неплатежоспособни банки, конференция на БНБ, Оздравяване и реструктуриране на българската банкова система, София, юни, 1996*, http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/discussion_199601_bg.pdf
35. Симеонов, Р. „Банковият надзор в условията на развиващ се пазар“, *конференция на БНБ, Оздравяване и реструктуриране на българската банкова система, София 1996*, http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/discussion_199601_bg.pdf
36. Танова, П. „Международни различия в счетоводните стандарти и моделите на пазарно стопанство, библи. „Български счетоводител“, кн. 11/1995, ОРКП „Мисъл“
37. Трифонов, Т. Теория на счетоводството, УИ ”Стопанство”, С. 1997
38. Христова, А., Ангелов, „Българският банков сектор и финансовата криза“, в. ”Капитал”, бр. 22-28.11.2003
39. Цветанов, В., *Реструктуриране на банковата система – стъпка към интеграцията с ЕС, конференция на БНБ, конференция на БНБ Оздравяване*

- и реструктуриране на българската банкова система, София юни, 1996,*
http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/discussion_199601_bg.pdf
40. Balyozov, Z. (1999). The Bulgarian Financial Crisis of 1996-1997. BNB Discussion paper #7.
 41. Berlemann, Michael & Hristov, Kalin & Nenovsky, Nikolay. (2002). May 2002 Lending of Last Resort, Moral Hazard and Twin Crises - Lessons from the Bulgarian Financial Crisis 1996/1997 by. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.313192.
 42. Charles Enoch, Anne-Marie Gulde, Daniel Hardy, Banking Crises and Bank Resolution: Experience in Some Transition Economies, 2002, IMF Working Paper WP/02/56
 43. Christa Hainz, Effects of Bank Insolvency and Strategic Uncertainty on Corporate Restructuring in Transition Economies, William Davidson Working Paper Number 390, 2001
 44. Fess & Warren, Accounting principles, fifteenth edition, Cincinnati, Ohio, 1986
 45. Kaufman, George "Bank failures, systemic risk, and bank regulation", CATO Journal Spring/Summer 96, Vol. 16 Issue 1, p17- 29
 46. M. Mladenov Transitioning from Blanket Guarantees: The Case of Bulgaria, International association of deposit insurers First Annual Conference Transitioning Issues for Deposit Insurers Practitioners Basel, May 2002
 47. Yosifova D, Accounting information in operational and strategic management of Bulgarian commercial banks in the start of XXI century - instrument for preventing new banking crises, 8th International Conference "Crisis Management", Proceedings of the International conference of University of Zilina, 2003
 48. Yosifova D. Accounting - Information system and banking supervision in prognostication and diagnostics of banking crises and bank bankruptcy, 2003, "Crisis Management", Proceedings of the International conference of University of Zilina, 2003
 49. Yosifova, D. "Accounting policy and disclosure of risky exposition in banks - mechanisms for timely warns of future crisis", Сборник доклади, Международная научно-практическая конференция, "Страны мирового сообщества в условиях глобализации экономики", 2004, Proceedings of the International conference, Вятский государственный университет, Россия, гр. Киров

50. Yosifova D. Accounting – Information System As A Tool For The Management And Supervision of a Bank in Bankruptcy and Financial Security for the Creditors of Bankruptcy, Security, Administration And Business in the Changing Europe, School of Business and Administration in Gdynia and the European Association for Security based in Krakow, Poland, may 2007
51. Yosifova D., A. Dzhaleva-Chonkova Role and Functions of Deposit Insurance System as a Component of Financial Safety Net in Bulgaria, Security, Administration and Business in the Changing Europe, School of Business and Administration in Gdynia and the European Association for Security based in Krakow, Poland, may 2007

Списък на съкращенията:

1. ЗБН – Закон за банковата несъстоятелност;
2. ЗСч – Закон за счетоводството;
3. НСС – национални счетоводни стандарти
4. МСС / МСФО – Международни счетоводни стандарти/ Международни стандарти за финансово отчитане
5. ФГВБ – Фонд за гарантиране на влоговете в банките;
6. СГВБ – Система за гарантиране на влоговете в банките
7. ЗДЗВС - Закон за държавна защита на влогове и сметки в търговските банки, за които БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност
8. МН – маса на несъстоятелността;
9. ПН – производство по несъстоятелност
10. СК – собствен капитал;
11. ДП – държавни предприятия

4.3. Проблеми, свързани с професионалните организации на съставителите на финансови отчети в България

проф. д-р Али Вейсел, ВУЗФ – София

гл. ас. д-р Бисер Райнов, ВУЗФ – София

В България се прилагат международни и национални счетоводни стандарти. *Международните счетоводни стандарти* се издават въз основа на единна теория, систематизирана в *Рамката (Общите положения) за изготвяне и представяне на финансови отчети* (Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements) от 1989 г., преработена през 2010 г. и 2018 г. *Националните счетоводни стандарти* в голяма степен съответстват на международните. Затова може да се твърди, че българската финансова отчетност отговаря на световните тенденции. Въпреки това обаче повече от половината предприятия съставят финансови отчети, които дори по форма не съответстват на стандартите.¹¹⁷ Вероятно причината е в организацията и контрола върху счетоводната дейност.

Един от най-спорните въпроси в областта на счетоводството в България, който засяга и цялостната финансова политика на държавата, е организацията на счетоводната дейност – дали съставителите на финансови отчети (счетоводителите) трябва да се лицензират и да членуват в професионална организация. Споровете в тази връзка започват веднага след приемането на първия *Закон за счетоводството* през 1991 г.¹¹⁸ и продължават до днес.

Двете основни мнения относно лицензирането на счетоводителите може да се

¹¹⁷ Според представително изследване, направено през 2015 г., 53,5% от българските предприятия представят статистически форми, т.е. не съставят отчети съгласно Закона за счетоводството и счетоводните стандарти, вж. Вейсел, А. Представяне на финансовите отчети – изследване на българската практика, списание *Икономически изследвания*, Българска академия на науките, Институт за икономически изследвания, бр. 2/ 2016 г., с. 157 – 175, с. 169.

¹¹⁸ Този въпрос се обсъжда винаги при приемането на нов Закон за счетоводството. Например на 06.09.1997 г. във вестник „Капитал“ е публикувана статия със следното заглавие: „Счетоводителите ще получават лиценз от Министерство на финансите“. В тази статия е посочено следното: „Фирми и граждани, които предлагат счетоводни услуги, ще трябва да получат лиценз от Министерството на финансите по ред, определен от финансовия министър. Това предвижда промяна в Закона за счетоводството, чието обсъждане предстои в Министерския съвет и в Народното събрание. Ако поправката в закона се приеме, тя най-вероятно ще влезе в сила от началото на следващата година“, https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/1997/09/06/240546_schetovoditelite_shte_poluchavat_licenz_ot/ [дата на достъпа: 02.09.2019]. Въпросът представлява интерес и за одиторите. Обсъжда се винаги при избора на ново ръководство, например вж. статия във вестник „Банкеръ“ от 23.10.2004 г. със заглавие „ИДЕС сменя шефовете си“. В статията е посочено, че кандидатите за председател са били помолени да изразят мнението си необходимо ли е да се лицензират съставителите на годишни счетоводни отчети (главните счетоводители), <https://www.banker.bg/upravlenie-i-biznes/read/ides-smeni-shefovete-si> [дата на достъпа: 02.09.2019].

представят както следва:

В подкрепа на лицензирането: „... у нас няма експерт-счетоводители (с изключение на регистрираните одитори – А.В.) с необходимата квалификация, както в другите страни - членки на ЕС. Нещо повече, ние сме единствената страна членка в организацията, която няма официално призната организация на това професионално равнище, независимо че има доброволно формирани няколко организации на счетоводителите.“¹¹⁹

Против лицензирането: членството на счетоводителите в професионална организация означава „силно регулиране на счетоводната професия чрез: 1. лицензиране с изпити за всички счетоводители; 2. задължително годишно обучение от поне 40 часа на година“; „... подобно ограничаване на броя на пазарните участници ще доведе до: 1. значителни разходи за българския бизнес, поради повишаване на цените на счетоводните услуги; 2. намаляване на конкуренцията, а от там и качеството на услугите; 3. Още по-голяма липса на счетоводни кадри на пазара на труда.“¹²⁰

За да се направят заключения относно **необходимостта да има професионални организации** на счетоводителите в България, т.е. да се лицензират счетоводителите, може да се изследва:

- какво означава професионална организация на счетоводителите и какви са ползите за членовете;
- кои са професионалните организации на счетоводителите в България;
- каква е практиката в другите държави от Европа.

На базата на тези изследвания може да се направи **оценка за организационното развитие** на българското счетоводство след 1991 г. и да се предложат подобрения.

Като **професионални счетоводни организации** се приемат тези организации, които членуват в *Международната федерация на счетоводителите*. Тя е основана през 1977 г. и в момента включва 175 членове от 130 страни, представляващи приблизително 2,84 милиона професионални счетоводители. Федерацията обслужва обществения интерес като допринася за развитието на силни и устойчиви организации, пазари и икономики. За постигането на тази цел има изисквания и към членовете.

¹¹⁹ Желязков, Д. Защо професията на експерт-счетоводителите и независимите финансови одитори в Р България не се развива ефективно през 21 век? Годишник на ИДЕС, 2016, с. 275 – 306, с. 281, <https://www.ides.bg/media/1424/ides-g-2016-d-jeliazkov.pdf> [дата на достъпа: 02.09.2019].

¹²⁰ Новини от АССП, 31.05.2018. Позиция на АССП във връзка с предоставена от ИДЕС анкета, <http://arac-bg.org/index.php?page=11&nid=330> [дата на достъпа: 02.09.2019].

Членовете на организация - членка на *Международната федерация на счетоводителите* се наричат професионални счетоводители.¹²¹ Те трябва да притежават професионална компетентност, която включва придобиване и поддържане на професионалните знания и умения на ниво, необходимо да се гарантира, че клиентът или организацията-работодател получава компетентна професионална услуга, базирана на действащите технически и професионални стандарти и приложимото законодателство.¹²²

Придобиването на компетентност става чрез изискванията за кандидатстване в професията, включително с полагане на изпити. Нейното поддържане се извършва чрез продължаващо обучение. Когато не се спазват тези изисквания се приема, че не се обръща сериозно внимание на компетентността.

Счетоводителите членуват в професионални организации, защото по този начин доказват своята компетентност. В някои държави членството е задължително за упражняване на професията. В други не е задължително, но е въпрос на престиж и възможност за по-добра реализация. Независим финансов одит могат да извършват само професионалните счетоводители с правоспособност.

Единствената **професионална организация на счетоводителите в България** е ***Институтът на дипломираните експерт-счетоводители*** (ИДЕС). Институтът е основан във връзка с изискванията за одит. След приемането на Закона за счетоводството на 03.01.1991 г. се въвежда изискването за независим финансов одит. Министерството на финансите, чрез активно съдействие от страна на френските професионални организации (CSOEC и CNCC), *Института на дипломираните експерт-счетоводители на Англия и Уелс* (ICAEW) и *Европейската федерация на експерт-счетоводителите* (FEE, сега Accountancy Europe), организира първия изпит за дипломирани експерт-счетоводители от международна изпитна комисия. На проведения изпит през октомври 1991 г. правоспособност придобиват първите дипломирани експерт-счетоводители. Те формират и състава на първата българска изпитна комисия, пред която придобиват правоспособност и други специалисти. На 16.12.1991 г. дипломираните експерт-счетоводители основават *Асоциация на дипломираните експерт-счетоводители в България*, като доброволно сдружение на самоиздръжка. С промени в Закона за

¹²¹ Ръководство по Международен етичен кодекс на професионалните счетоводители (включително Международни стандарти за независимост), издание 2018 на International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA), публикувано от International Federation of Accountants (IFAC) през август 2018 г. на английски език, и преведено на български език от Института на дипломираните експерт-счетоводители в България през ноември 2018 г., Речник.

¹²² Пак там, параграф 110.1 П1.

счетоводството от 1996 г. се основава *Институт на дипломираните експерт-счетоводители*, което е естествено продължение на дейността на асоциацията, но на законова основа.

ИДЕС е член на *Международната федерация на счетоводителите* (International Federation of Accountants) от 1995 г. (тогава като асоциация), защото отговаря на всички изисквания, включително на изискванията за придобиване и поддържане на компетентност. Като професионална организация институтът може да членува и в други професионални организации. В това отношение особено значение има неговото членство във *Федерацията на европейските счетоводители* (Accountancy Europe) от 2006 г. Членовете на ИДЕС към днешна дата са 702 регистрирани одитора.¹²³

В България има и други организации на счетоводителите. Не може обаче те да се определят като професионални организации, защото не членуват в *Международната федерация на счетоводителите*. Някои от тях са следните:

1. ***Съюз на Счетоводителите в България*** (ССБ).¹²⁴ Юридическо лице с нестопанска цел, сдружение на физически и юридически лица, работещи в областта на счетоводството, одита, данъчния и финансов консултинг. Сдружението е регистрирано през 1990 г. и извършва дейност в обществена полза.

В интернет няма информация за броя на членовете на тази организация. В регистъра са включени 6 души регистрирани счетоводители.

2. ***Асоциацията на счетоводителите и счетоводните предприятия*** (АССП).¹²⁵ Организация, обединяваща счетоводни предприятия, одиторски предприятия и отделни физически лица, съставители на финансови отчети. Учредена е през октомври 2003 г. в гр. София. Мисията на организацията е:

- *„да развива, популяризира, утвърждава и защитава професионалните интереси на членовете си пред обществеността, държавни органи и други юридически лица;*
- *да утвърждава високи професионални стандарти и професионална етика сред членовете си, да съдейства за повишаване на фирмената им култура и професионална компетентност чрез критерии за добра професионална практика;*

¹²³ <https://www.ides.bg> [дата на достъпа: 18.09.2019].

¹²⁴ <https://www.accountancy.bg/> [дата на достъпа: 18.09.2019].

¹²⁵ <http://www.apac-bg.org/> [дата на достъпа: 18.09.2019].

- да издига авторитета на членовете си пред българските и международни делови среди, да се включи в международния обмен на информация между асоциации и други организации;
- да способства за утвърждаване на положителния имидж на счетоводителите и счетоводните предприятия;
- да се застъпва пред изпълнителната и законодателната власт за защита интересите на бранша и членовете на Асоциацията;
- да съдейства за осигуряване на лоялна конкуренция в бранша.“

От 2012 г. АССП поддържа Регистър на съставителите на финансови отчети, като неговата основна цел е допълнителна защита на интересите на счетоводните предприятия, както и на физическите лица, които имат право да съставят финансови отчети съгласно Закона за счетоводството.

В сайта на АССП са посочени ползите от членството, както следва:

„По-добър имидж. Имидж на коректния консултант, който работи заедно с водещите счетоводни предприятия и в защита на интересите на своите партньори.

По-добра квалификация. Възможности за обучение и участие в семинари - регулярни и извънредни, общи или по конкретни въпроси, за консултанти или оперативни специалисти, но винаги практически приложими. Безплатно вписване за членовете в Регистъра на съставителите на финансови отчети, поддържан от АССП.

Повече професионална информация. АССП информира и дискутира със своите членове най-актуалните въпроси, касаещи счетоводния бранш. На нашите вътрешни клубни сбирки членовете обменят полезни документи, know-how и споделят различни бизнес практики.

Повече бизнес. Възможности за повече търговски предложения към потенциални клиенти - АССП отправя получените запитвания за счетоводно-данъчно и консултантско обслужване към всички свои членове, което предоставя възможност за съответното търговско предложение. Възможност за още една гаранция за професионализъм и коректност пред потенциалните клиенти.

Повече удоволствие от бизнеса. АССП е общество от хора, които използват целия си потенциал, за да живеят и работят по-добре - организират своя бизнес, мислейки модерно, организират своите удоволствия като част от своя бизнес, споделят своят опит открито и продължават напред.

Повече възможности за взаимодействие. АССП е мрежа от колеги и съмишленици с обща цел и общи интереси. При нас намирате партньорство с колеги в

търсене на полезните решения. Членовете на АССП подготвят коментари и становища по законопроекти на данъчни закони, мотивирани предложения за законодателни промени. Плодовете на тази съвместна колегиална работа са налице – всички предложения на АССП във връзка с новия Закон за счетоводството, защитаващи интересите на счетоводителите и счетоводните предприятия, са взети под внимание. Нашата работа продължава.

По-лесен достъп до най-доброто know-how. Възможността за прилагане на утвърдената международна практика в управлението на консултантския бизнес - отговор на въпросите за добрата организация на работа, обучението на персонала, намирането на нови клиенти, създаването на дългосрочни бизнес партньорства.

По-изгодни предложения. Възможност за съвместна работа с най-добрите компании в областите на ИТ технологиите, подбора и управлението на човешки ресурси, рекламата и разработването на PR стратегии.

Повече приятели. Успяващите хора могат да бъдат добри приятели. Членовете на АССП не са само успяващи предприемачи, те са колеги, споделящи същи принципи за професионализъм и морал.

Повече възможности за защита. Още една възможност за счетоводното предприятие за защита пред изпълнителната и законодателната власт. Още една възможност за защита на бизнес интересите на бизнес партньорите. Още една възможност за защита от пропуски или излишна административна бюрокрация. “

Членовете на организацията са 142 счетоводни предприятия и физически лица, включително асоциираните членове.

3. Институт на професионалните счетоводители в България (ИПСБ).¹²⁶ Основан е през 2003 г. В сайта на организацията е публикуван манифест, в който за ползата от тази организация е посочено следното:

„На първо място, следва да се помни, че единствената организация на професионални счетоводители в България е ИДЕС, но тя е нормативно регламентирана организация на одитори. Одиторската професия, макар и повечето от одиторите да са колеги счетоводители, е различна от счетоводството. Не случайно IFAC разделя двата вида счетоводство – одиторите са публични счетоводители, а ние сме бизнес счетоводители. На практика в България няма професионална организация на бизнес счетоводителите. В момента за придобиване на статуса „професионален

¹²⁶ <https://ipsb.bg> [дата на достъпа: 18.09.2019].

счетоводител“ – а по международните правила това е счетоводител, който е член на професионална организация, членка на IFAC, всеки от нас трябва да стане член на чуждестранна организация, като за съжаление едно от предварително необходимите условия за успех в това начинание е доброто владение на английски език – нещо, което ограничава изключително голяма част от гилдията. Това може да се преодолее чрез изграждане и развитие на местна професионална организация, пълноправното членство в която се постига на родния ни български език.

На второ място, професионалната организация ще гарантира високата професионална компетентност на пълноправните си членове. Навсякъде по света членството в такава организация е необходимо и достатъчно условие възложители и работодатели да са сигурни, че човекът, с когото преговарят за възлагане на така важното счетоводно обслужване на предприятието или когото вече са наели да извършва това, е компетентен, опитен и със съответните умения и ще върви рамо до рамо с тях като надежден партньор. Разбира се, не е задължително всички членове на ИПСБ да са пълноправни, т.е. да са придобили квалификацията „професионален счетоводител“. ИПСБ ще бъде от полза и за асоциираните си членове чрез изграждане на средище за взаимопомощ между колегите, обмяна на опит и знания, предоставяне на съвети от по-опитните и знаещите, към тези, които се стремят към повишаване на своята квалификация.

На следващо място, отличителен белег на една професионална организация на счетоводителите е обвързването на нейните членове с етични правила и принципи и тяхното спазване. Да си почтен, да си обективен, да спазваш конфиденциалност, да поддържаш квалификацията си, да предоставяш само качествени услуги с необходимото внимание към клиента, да не дискредитираш колегите, ИПСБ и професията като цяло – това не са думи, които да бъдат просто подкрепени на хартия. Възприемането на тези фундаментални принципи е начин да изградим истинска, функционираща гилдия с всепризнат от обществото авторитет. Колкото по-голяма е масата на счетоводителите, които доброволно се ангажират със спазване на етични правила и принципи, толкова по-успешна ще бъде борбата с нелоялната конкуренция. Нещо повече, повишаването на квалификацията и спазването на етични правила и принципи несъмнено ще подобри качеството на съставяните финансови отчети. Тяхната полезност за потребителите на финансова информация ще се увеличи, а бизнесът ще започне да усеща предимствата от това да предпочете да работи с

професионалисти, членове на ИПСБ, отколкото с колеги с неясна квалификация, знания и умения.

И накрая, но не на последно място, създаването на една професионална организация на счетоводители, членка на IFAC, с признат авторитет от счетоводната общност и с голяма членска маса несъмнено ще позволи пряко участие на гилдията в процеса на взимане на решения и приемане на нормативни документи от страна на държавата. ИПСБ трябва да се превърне в мост между Министерство на финансите, НАП, НОИ и останалите държавни институции и счетоводната общност. Мнението на счетоводителите трябва да се чува и да се взима предвид!

Пътят за изграждане на такава организация ще е дълъг и труден и ще изисква полагане на доброволни усилия от членовете. Често ще ни поддържат чисто вдъхновение и ентузиазъм, но ние вярваме, че ще успеем! Всеки успех някога е започнал с първата крачка. Сега е моментът да направим тази първа крачка.“

В регистъра на ИПСБ са включени 155 пълноправни членове.

Защо ИДЕС е професионална организация, а другите организации на българските счетоводители не са? За да се отговори на този въпрос може да се посочат следните факти относно създаването на ИДЕС:

„Принципна постанова на Министерството на финансите бе всички кандидати да придобиват професията на дипломиран експерт-счетоводител единствено чрез изпити. По този повод беше сформирана изпитна комисия чрез Европейската федерация на експерт-счетоводителите, която да проведе изпити с първата група кандидати.“¹²⁷

„След като Правилникът за дипломираните експерт-счетоводители беше публикуван в „Държавен вестник“ се поде кампания за неговата отмяна. Изпрати се „отворено писмо“ от името на ректорите на висшите икономически училища и ръководителите на катедрите по счетоводство при тях, адресирано до Председателя на МС, Министъра на финансите, Председателя на Съюза на учените, Съюза на счетоводителите, преподавателите по счетоводство, средствата за масова информация и до счетоводната колегия в страната. Писмото бе подписано от ректорите проф. д-р ик.н. Лалю Радулов, доц. д-р на ик. н. Калю Донеv и доц. д-р Атанас Дамянов и ръководителите на катедрите по счетоводство проф. д-р на ик.н. Иван

¹²⁷ Дурин, С. Счетоводството и независимият финансов одит – спомени, размисли, оценки. София, ФорКом, 2012, с. 56.

Душанов, доц. д-р Гено Генов и доц. д-р на ик.н. Дамян Дамянов. Автор и инициатор на това писмо беше проф. д-р на ик.н. Иван Душанов.

Основната теза в писмото беше, че хабилитираните преподаватели по счетоводство и тези с научни степени трябва по право да станат дипломирани експерт-счетоводители. Освен това трябва да се възложи на висшите училища да провеждат изпитите за дипломирани експерт-счетоводители. В нито една страна с нормална пазарна икономика няма практика професията на дипломираните експерт-счетоводители да се формира и поддържа от преподавателите във висшите училища. Основно изискване на професионалните организации е съответната професия да се създава от професионалната организация, а не от висшите училища.

Ако беше възложено на Съюза на счетоводителите да сертифицира дипломираните експерт-счетоводители, то тази професия щеше да бъде на нивото на положението на Съюза на счетоводителите, който все още не е признат като професионална организация от европейски и международни професионални институции.¹²⁸

Може да се твърди, че за липсата на професионални организации на счетоводителите в България основна отговорност имат Министерството на финансите¹²⁹ и ИДЕС, като единствената професионална счетоводна организация. За института проф. Михаил Динев, който е негов председател в периода от 2004 г. до 2011 г., посочва следното:

„Многократно е отбелязвано бързото налагане на иновативни решения в управлението на одиторската общност, самият Институт на дипломираните експерт-счетоводители показва модерно присъствие в европейската общност на одиторите. И въпреки това изолираността на Института, неговото капсулиране се усилва въпреки опитите за контакти с бизнес организации и неправителствени организации“.¹³⁰

Интерес представляват и **професионалните счетоводни организации в другите държави от Европа**. В това отношение може да се изследват членовете на *Федерацията на европейските счетоводители* (Accountancy Europe; Federation of European Accountants

¹²⁸ Пак там, с. 58.

¹²⁹ Една от основните функции на Отдел „Счетоводно законодателство“ към Дирекция „Данъчна политика“ в Министерството на финансите е да „разработва проекти на нормативни актове в областта на счетоводството на предприятията“, вж. <https://www.minfin.bg> [дата на достъп: 24.10.2019].

¹³⁰ Динев, М. Власт, управление и контролна среда. Годишник на ИДЕС, 2016, с. 7-30, с. 28.

до 2016 г.). Последното пълно проучване за тях е публикувано през 2018 г., със заглавието *The Accountant. 2017 World Survey. Where Are the Accountants?*¹³¹

Във *Федерацията на европейските счетоводители* членуват 51 организации от 36 държави (вж. Приложение 1). В изследването е публикувана информация за броя на професионалните счетоводители в 46 организации от 35 държави (вж. Приложение 2).

От Приложение 1 става ясно, че много от държавите имат една професионална организация на счетоводителите. Разпределението може да се представи в следната таблица:

Таблица 1. Разпределение на държавите по брой на професионални счетоводни организации, членове на Федерацията на европейските счетоводители

Брой организации	Брой държави	Процент
5	1	3%
4	0	0%
3	1	3%
2	9	25%
1	25	69%
Общо	36	100%

От таблицата се вижда, че 69% от държавите имат само една професионална организация, членуваща във *Федерацията на европейските счетоводители*. На второ място са държавите, които имат две професионални организации (често отделно за счетоводители и одитори) – 25%.

Не може обаче да се правят изводи за организацията на счетоводната дейност само въз основа на тези данни. Това е така, защото в някои държави, като Италия, Турция, Сърбия и Босна и Херцеговина, професионалните организации включват както професионални счетоводители - одитори, така и неодитори, които предлагат счетоводни услуги. Освен това обичайна практика в някои държави, като във Великобритания, е за финансов директор (мениджър на счетоводната дейност) да се назначават лица, които имат правоспособност за одитор на финансови отчети.¹³² Затова е необходимо да се изследва колко професионални счетоводители има според големината на държавата.

¹³¹ *The Accountant. 2017 World Survey. Where Are the Accountants?* January 2018, Issue 6170, <https://www.accountancyeurope.eu> [Accessed September 18, 2019].

¹³² <https://www.roberthalf.com/blog/salaries-and-skills/how-to-plot-your-steps-on-the-cfo-career-path> [Accessed September 18, 2019].

Страните се сравняват по площ, население, брутен вътрешен продукт и други. Подходящо е броят на счетоводителите да се изследва според населението.

Всички професионални счетоводители, членове на *Федерацията на европейските счетоводители* към датата на изследването, направено от тази организация, са 827 448 души (вж. Приложение 2). Обобщена информация за броя на професионалните счетоводители по държави, населението и броя на професионалните счетоводители на 100 000 души, е представена в Приложение 3. В това приложение се вижда, че в държавите, които имат професионални организации, членове на *Федерацията на европейските счетоводители*, има средно 143 души професионални счетоводители на 100 000 души население. Най-много професионални счетоводители има в Малта, Ирландия и Великобритания, съответно 650, 589 и 588 на 100 000. Най-малко има в България и Испания – по 10 на 100 000.

Повечето от членовете на професионалните счетоводни организации не са одитори. Например във Франция професионалните счетоводители са 49 на 100 000 души, от тях 19 са одитори, 30 – счетоводители, които не са одитори; в Румъния професионалните счетоводители са 171 на 100 000 души, от тях 20 са одитори, 151 – счетоводители, които не са одитори.

Заслужава внимание и фактът, че счетоводителите, които членуват в професионални организации са повече. В изследването са включени само членовете на *Федерацията на европейските счетоводители*. При тези данни в Германия професионалните счетоводители са 15 души на 100 000 души население. Но в тази страна счетоводните услуги се предлагат от членовете на асоциацията на данъчните консултанти (German Association of Tax Advisers), които са над 36 500 души.¹³³ В тази организация могат да членуват и одиторите на финансови отчети. Така се получава, че в Германия на 100 000 души население се падат общо 60 души специалисти (15 – одитори, 45 – неодитори), които имат изключителни права да предлагат счетоводни и одиторски услуги. Затова може да се твърди, че в Европа средно има поне 143 души професионални счетоводители на 100 000 души население.

Въз основа на данните за населението на България (вж. Приложение 3) може да се заключи, че в България професионалните счетоводители трябва да бъдат 10 092 души ($7\,057\,504 \times 143 / 100\,000$), за да бъде организацията на счетоводната професия на средно европейско ниво. Регистрираните одитори са 702 души (вж. Приложение 3).

¹³³ <https://www.dstv.de/en/dstv-en> [Accessed September 18, 2019].

Следователно счетоводителите, които не са одитори, трябва да бъдат над 9 000 души (ако се приеме, че не трябва да се увеличи и броят на одиторите).

Когато се коментира въпросът за лицензирането на счетоводителите, се обсъжда само дали да се въведе законово изискване счетоводните услуги да се предлагат от лица, членове на професионална организация. Трябва обаче да се има предвид, че е необходимо първо да се осигурят около 9 хил. души професионални счетоводители – неодитори.

В **заключение** може да се обобщи, че за подобряване качеството на финансовата отчетност трябва да се увеличи броят на професионалните счетоводители в България. Това може да стане чрез основаване на отделна професионална организация на счетоводителите или чрез приемането на членове - неодитори в ИДЕС. Възниква обаче въпросът коя институция може да организира тази промяна. Логично е това да се направи съвместно от ИДЕС (единствената професионална организация на счетоводителите в България) и Министерството на финансите (което разработва проекти на нормативни актове в областта на счетоводството на предприятията). След осигуряване на необходимия брой професионални счетоводители според европейската практика, може да се обсъжда и въвеждането на законови изисквания за упражняване на счетоводната дейност.

Библиография

1. Вейсел, А. Представяне на финансовите отчети – изследване на българската практика, списание Икономически изследвания, Българска академия на науките, Институт за икономически изследвания, бр. 2/ 2016 г., с. 157 – 175.
2. Динев, М. Власт, управление и контролна среда. Годишник на ИДЕС, 2016, с. 7-30.
3. Дурин, С. Счетоводството и независимият финансов одит – спомени, размисли, оценки. София, ФорКом, 2012.
4. Желязков, Д. Защо професията на експерт-счетоводителите и независимите финансови одитори в Р България не се развива ефективно през 21 век? Годишник на ИДЕС, 2016, с. 275 – 306, с. 281, <https://www.ides.bg/media/1424/ides-g-2016-d-jeliazkov.pdf> [дата на достъпа: 02.09.2019].
5. Ръководство по Международен етичен кодекс на професионалните счетоводители (включително Международни стандарти за независимост), издание 2018 на International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA), публикувано от

International Federation of Accountants (IFAC) през август 2018 г. на английски език, и преведено на български език от Института на дипломираните експерт-счетоводители в България през ноември 2018 г., Речник.

6. The Accountant. 2017 World Survey. Where Are the Accountants? January 2018, Issue 6170, <https://www.accountancyeurope.eu> [Accessed September 18, 2019].
7. <https://www.banker.bg/upravlenie-i-biznes/read/ides-smeni-shefovete-si> [дата на достъпа: 02.09.2019].
8. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> [Accessed September 18, 2019].
9. <https://www.roberthalf.com/blog/salaries-and-skills/how-to-plot-your-steps-on-the-cfo-career-path> [Accessed September 18, 2019].
10. <http://apac-bg.org/index.php?page=11&nid=330> [дата на достъпа: 02.09.2019].
11. https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/1997/09/06/240546_schetovodit_elite_shte_poluchavat_licenz_ot/ [дата на достъпа: 02.09.2019].
12. <http://www.apac-bg.org/> [дата на достъпа: 18.09.2019].
13. <https://ipsb.bg> [дата на достъпа: 18.09.2019].
14. <https://www.accountancy.bg/> [дата на достъпа: 18.09.2019].
15. <https://www.dstv.de/en/dstv-en> [Accessed September 18, 2019].
16. <https://www.ides.bg> [дата на достъпа: 18.09.2019].
17. <https://www.minfin.bg> [дата на достъпа: 24.10.2019].

Приложение 1. Професионални счетоводни организации, членове на Федерацията на европейските счетоводители¹³⁴

Пор. Номер	Професионална организация	Държава
1	Institute of Austrian Certified Public Accountants	Австрия
2	The Austrian Chamber of Tax Advisors and Auditors	Австрия
3	Belgian Institute of Certified Accountants and Tax Advisors	Белгия
4	Institute of Registered Auditors	Белгия
5	Union of Accountants, Auditors and Financial Workers of the Federation of Bosnia and Herzegovina	Босна и Херцеговина
6	Association of Accountants and Auditors of the Republic of Srpska	Босна и Херцеговина
7	Institute of Certified Public Accountants	България
8	Association of Chartered Certified Accountants	Великобритания
9	Chartered Institute of Management Accountants	Великобритания

¹³⁴ <https://www.accountancyeurope.eu> [Accessed September 18, 2019]; сортирани са по държави.

10	The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy	Великобритания
11	Institute of Chartered Accountants in England and Wales	Великобритания
12	Institute of Chartered Accountants of Scotland	Великобритания
13	Institute of Public Auditors in Germany	Германия
14	Institute of Certified Public Accountants of Greece	Гърция
15	FSR - Danish Auditors	Дания
16	Estonian Auditors' Association	Естония
17	Institute of Certified Public Accountants in Israel	Израел
18	Chartered Accountants Ireland	Ирландия
19	Institute of Certified Public Accountants in Ireland	Ирландия
20	Institute of State Authorised Public Accountants in Iceland	Исландия
21	Institute of Chartered Accountants of Spain	Испания
22	National Board of Professional Chartered Accountants	Италия
23	Institute of Certified Public Accountants of Cyprus	Кипър
24	Association of Accountants of the Republic of Latvia	Латвия
25	Latvian Association of Certified Auditors	Латвия
26	Lithuanian Chamber of Auditors	Литва
27	Lithuanian Association of Accountants and Auditors	Литва
28	Institute of Registered Auditors	Люксембург
29	Order of Chartered Accountants	Люксембург
30	The Malta Institute of Accountants	Малта
31	Chamber of Chartered Accountants of Principality of Monaco	Монако
32	The Royal Netherlands Institute of Chartered Accountants	Нидерландия
33	Association of Register Controllers	Нидерландия
34	The Norwegian Institute of Public Accountants	Норвегия
35	Institute of Statutory Auditors	Португалия
36	The Body of Expert and Licensed Accountants of Romania	Румъния
37	Chamber of Financial Auditors of Romania	Румъния
38	Slovak Chamber of Auditors	Словакия
39	Slovenian Institute of Auditors	Словения
40	Serbian Association of Accountants and Auditors	Сърбия
41	Union of Chambers of Certified Public Accountants of Turkey	Турция
42	Chamber of Hungarian Auditors	Унгария
43	Finnish Association of Authorised Public Accountants	Финландия
44	The French National Institute of Accountants and Auditors	Франция
45	Institute of Statutory Auditors	Франция
46	The Order of Certified Accountants	Франция
47	Croatian Audit Chamber	Хърватско

48	Institute of Certified Accountants of Montenegro	Черна гора
49	Chamber of Auditors of the Czech Republic	Чехия
50	Expert Suisse	Швейцария
51	FAR	Швеция

Приложение 2. Брой на професионалните счетоводители по професионални организации, членове на *Федерацията на европейските счетоводители*¹³⁵

Пор. номер	Държава	Наименование на организацията, посочено в изследването	Наименование на организацията в сайта на Федерацията на европейските счетоводители	Брой на проф. счетоводители
1	Австрия	Institut Osterreichischer Wirtschaftsprufer	Institute of Austrian Certified Public Accountants	862
2	Австрия	Kammer Der Wirtschaftstreuhander	The Austrian Chamber of Tax Advisors and Auditors	7,484
3	Белгия	Institut Des Experts-Comptables Et Des Conseils Fiscaux — Instituut Van De Accountants En De Belastingconsulenten (IEC-IAB)	Belgian Institute of Certified Accountants and Tax Advisors	6,274
4	Белгия	Instituut Van De Bedrufsrevisoren - Institut Des Reviseurs D'entreprises (IBR-IRE)	Institute of Registered Auditors	1,076
5	Босна и Херцеговина	Association of Accountants and Auditors of Republic of Srpska	Association of Accountants and Auditors of the Republic of Srpska	3,718
6	Босна и Херцеговина	Union of Accountants, Auditors and Financial Workers of Federation of Bosnia and Herzegovina	Union of Accountants, Auditors and Financial Workers of the Federation of Bosnia and Herzegovina	4,099

¹³⁵ <https://www.accountancyeurope.eu> [Accessed September 18, 2019]; сортирани са по държави и наименование на организацията. В изследването не са включени следните организации, членове на Федерацията на европейските счетоводители: The Order of Certified Accountants от Франция, Institute of Certified Public Accountants of Greece от Гърция, Institute of Certified Public Accountants in Israel от Израел, Lithuanian Association of Accountants and Auditors от Литва, Association of Register Controllers от Нидерландия, Chartered Institute of Management Accountants от Великобритания. Публикувана е информация и за организация Polska Izba Bieglych Rewidentow от Полша, която не е член към датата на достъпа: 18.09.2019.

7	България	Institute of Certified Public Accountants of Bulgaria	Institute of Certified Public Accountants	702
8	Великобритания	Association of Chartered Certified Accountants	Association of Chartered Certified Accountants	198,614
9	Великобритания	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy	The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy	14,978
10	Великобритания	Institute of Chartered Accountants in England and Wales	Institute of Chartered Accountants in England and Wales	147,538
11	Великобритания	Institute of Chartered Accountants of Scotland	Institute of Chartered Accountants of Scotland	21,418
12	Германия	Institut Der Wirtschaftspruefer In Deutschland	Institute of Public Auditors in Germany	11,952
13	Дания	FSR - Danske Revisorer	FSR - Danish Auditors	5,106
14	Естония	Estonian Auditors' Association	Estonian Auditors' Association	347
15	Ирландия	Chartered Accountants Ireland	Chartered Accountants Ireland	25,500
16	Ирландия	Institute of Certified Public Accountants in Ireland	Institute of Certified Public Accountants in Ireland	4,350
17	Исландия	Felag Loggiltra Endurskodenda	Institute of State Authorised Public Accountants in Iceland	413
18	Испания	Instituto De Censores Jurados De Cuentas De España	Institute of Chartered Accountants of Spain	5,137
19	Италия	Consiglio nazionale dei dottor! Commercialisti e degli esperti contabili	National Board of Professional Chartered Accountants	117,352
20	Кипър	CPA Cyprus	Institute of Certified Public Accountants of Cyprus	4,043
21	Латвия	Association of Accountants of The Republic of Latvia	Association of Accountants of the Republic of Latvia	391
22	Латвия	Latvian Association of Certified Auditors	Latvian Association of Certified Auditors	167
23	Литва	Lithuanian Chamber of Auditors	Lithuanian Chamber of Auditors	361
24	Люксембург	Institut Des Experts-Comptables Do Luxembourg	Institute of Registered Auditors	526

25	Люксембург	Ordre Des Experts-Comptables Du Luxembourg	Order of Chartered Accountants	1,206
26	Малта	The Malta Institute of Accountants	The Malta Institute of Accountants	2,920
27	Монако	Ordre Des Experts-Comptables De Monaco	Chamber of Chartered Accountants of Principality of Monaco	25
28	Нидерландия	Nederlandse Beroepsorganisatie Van Accountants	The Royal Netherlands Institute of Chartered Accountants	21,500
29	Норвегия	Den Norske Revisorforening	The Norwegian Institute of Public Accountants	4,859
30	Полша	Polska Izba Bieglych Rewidentow		6,965
31	Португалия	Ordem Dos Revisores Oficiais De Contas	Institute of Statutory Auditors	1,409
32	Румъния	Body of Expert and Licensed Accountants of Romania	The Body of Expert and Licensed Accountants of Romania	32,324
33	Румъния	Chamber of Financial Auditors of Romania	Chamber of Financial Auditors of Romania	4,464
34	Словакия	Slovenská Komora Auditorov	Slovak Chamber of Auditors	797
35	Словения	The Slovenian Institute of Auditors	Slovenian Institute of Auditors	1,289
36	Сърбия	Serbian Association of Accountants and Auditors	Serbian Association of Accountants and Auditors	3,886
37	Турция	Union of Chambers of Citified Public Accountants of Turkey	Union of Chambers of Certified Public Accountants of Turkey	108,465
38	Унгария	Chamber of Hungarian Auditors	Chamber of Hungarian Auditors	4,645
39	Финландия	Suomen Tilintarkastajat RY	Finnish Association of Authorised Public Accountants	1,450
40	Франция	Compagnie Nationale Des Commissaires Aux Comptes	Institute of Statutory Auditors	13,120
41	Франция	Conseil Superieur De Lordre Des Experts-Comptables	The French National Institute of Accountants and Auditors	19,907
42	Хърватско	The Croatian Audit Chamber	Croatian Audit Chamber	975
43	Черна гора	Institute of Certified Accountants of Montenegro	Institute of Certified Accountants of Montenegro	1,563
44	Чехия	Chamber of Auditors of the Czech Republic	Chamber of Auditors of the Czech Republic	1,230

45	Швейцария	Expert Suisse - Swiss Expert Association for Audit, Tax and Fiduciary	Expert Suisse	6,925
46	Швеция	FAR	FAR	5,116
	Общо			827,448

Приложение 3. Брой на професионалните счетоводители, членове на *Федерацията на европейските счетоводители*, на 100 000 души¹³⁶

Държава	Брой на професионалните счетоводители	Население на държавата	Брой проф. счетоводители на 100 000 души
Австрия	8,346	8,793,370	95
Белгия	7,350	11,570,762	64
Босна и Херцеговина	7,817	3,849,891	203
България	702	7,057,504	10
Великобритания	382,548	65,105,246	588
Германия	11,952	80,457,737	15
Дания	5,106	5,809,502	88
Естония	347	1,244,288	28
Ирландия	29,850	5,068,050	589
Исландия	413	343,518	120
Испания	5,137	49,331,076	10
Италия	117,352	62,246,674	189
Кипър	4,043	1,237,088	327
Латвия	558	1,923,559	29
Литва	361	2,793,284	13
Люксембург	1,732	605,764	286
Малта	2,920	449,043	650
Монако	25	30,727	81
Нидерландия	21,500	17,151,228	125
Норвегия	4,859	5,372,191	90
Полша	6,965	5,372,191	130
Португалия	1,409	10,355,493	14
Румъния	36,788	21,457,116	171
Словакия	797	5,445,040	15
Словения	1,289	2,102,126	61
Сърбия	3,886	7,078,110	55

¹³⁶ За броя на професионалните счетоводители вж. <https://www.accountancyeurope.eu> [Accessed September 18, 2019]; сортирани са по държави. Информацията за населението е към юли 2018 г., вж. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> [Accessed September 18, 2019].

Турция	108,465	81,257,239	133
Унгария	4,645	9,825,704	47
Финландия	1,450	5,537,364	26
Франция	33,027	67,364,357	49
Хърватско	975	4,270,480	23
Черна гора	1,563	614,249	254
Чехия	1,230	10,686,269	12
Швейцария	6,925	8,292,809	84
Швеция	5,116	10,040,995	51
Общо	827,448	580,140,044	143