

Ст.н.с.д-р Иванка Крайнинска

РАЗВИТИЕ НА ПАРИЧНО-КРЕДИТНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ДЪРЖАВНОТО УЧАСТИЕ В ПРЕДПРИЯТИЯТА НА БЪЛГАРИЯ

ВЪВЕДЕНИЕ

Изключително широки са параметрите в структурен и регионален аспект на стопанската активност на държавата, независимо от протичащия процес на приватизация на държавния сектор през последните две десетилетия. Обикновено стопанската дейност на съвременната държава е насочена и съсредоточена в комуналния сектор, добивната промишленост, енергетиката, транспорта и съобщенията, металургията, машиностроенето и не на последно място - във финансово-кредитната и застрахователната дейност. Причините, които обуславят стопанската дейност на държавата, могат да се обособят в три групи: причини от социално-икономически характер; причини от военнополитически характер и причини от фискален характер. През отделните периоди тежестта на отделните причини се е променяла, но като правило социално-икономическите причини имат най-важно значение. Конкретно те се изразяват в следното:

- нерентабилните стопански дейности остават традиционно поле на стопанската дейност на държавата;
- разходите за научни изследвания с фундаментален и военен характер обикновено се финансират от бюджета;
- в условията на съвременния научно-технически прогрес (НТП) стана технически възможно осъществяването на грандиозни програми, които изискват много средства. Осъществяването им не е по силите само на търговските дружества;
- изграждането на подходяща инфраструктура, която осигурява ефективно възпроизводство на капитала, е едно от важните задължения и прояви на стопанската дейност на държавата. Тези задължения по-конкретно се изразяват в създаване на благоприятни икономически (транспорт, съобщения, енергетика и др.) и социални (образование, здравеопазване, социално осигуряване, преквалификация на работната сила и др.) условия за ефективно възпроизводство на капитала.

формите на организация и управление на държавните предприятия¹

¹ Европейски център за държавно предприемачество (СЕЕР) определя като държавно всяко предприятие, в което държавата притежава по-голяма част от

са многообразни. Те се изменят и развиват. Условно могат да се обособят няколко основни групи:

Първо, административно управлявани и бюджетни предприятия. Те не са самостоятелни юридически лица. Често се основават на самостоятелен статут, определян от специални закони и устави, ръководят се непосредствено от съответните министерства или от местните органи на властта. Различават се два основни типа:

а) без самостоятелен бюджет. Няма съществена роля за икономиката. Приходите и разходите им се отразяват в държавния или в местните бюджети; не начисляват амортизации и не плащат данъци. Този род предприятия (управления) са разпространени в повечето развити страни (тютюневия, кибритения монопол, монетния двор, полиграфията, гобленовите манифактури във Франция, комуналното и жилищно стопанство, здравеопазването във ФРГ и др.).

б) икономически самостоятелни държавни предприятия от неакционерен тип. Те могат да имат финансова бюджетна самостоятелност и са отделени от държавните и местните органи на властта.

Второ, автономни предприятия. По принцип те функционират като частните компании. Имат юридическа, стопанска и финансова самостоятелност. Държавните органи нямат разпоредителна власт над тях и въздействието си оказват чрез свои представители в управителните съвети, чрез разработването на програми за тяхната дейност и развитие, чрез финансова поддръжка. Те имат различни форми:

а) акционерни дружества, в които държавата е единствен акционер. По принцип те имат юридическа, стопанска и финансова самостоятелност и дейността им е организирана както на частните акционерни дружества. Те могат обаче по изключение да реализират продукцията си по цени под производствените разходи и да бъдат губещи. Поддържат се финансово от държавата под различни форми.

б) смесени държавно-частни акционерни дружества с различно съотношение на държавния и частния капитал. Те не се отличават от частните компании. Дейността им е поставена върху принципа на самостоятелност и самофинансирането. Разширяването им се осъществява и чрез привличане на средства от финансовия пазар.

капитала или има пряко влияние било в качеството си на собственик на част от капитала, или въз основа на специални права и правила за неговото управление.

Минималният дял на държавното капиталово участие, извън който предприятието се отнася към държавния или към частния сектор, е различен в отделните страни. Според юридически трактовки той би трябвало да бъде 51%. А според препоръки от ОИСР за държавно се счита това предприятие, в което държавните органи притежават над 50% от капитала и/или го контролират чрез назначени служители. Практически и при по-ниско участие държавата може да упражнява ефективен икономически контрол върху дадено предприятие. Във Франция е прието минималният дял на държавата в капитала на държавното предприятие да е 30%. В други страни на ОИСР той може да бъде и по-малък.

1. РАЗВИТИЕ НА ПАРИЧНО-КРЕДИТНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ДЪРЖАВНОТО УЧАСТИЕ

1.1. Анализ на моделите на парично-кредитните институции за въздействие върху държавното участие в страните с развит държавен сектор

Държавата не предоставя директно от бюджета средствата, предназначени за финансиране на икономиката, а чрез своите кредитни и финансиращи институти. Тези институти (наричат ги държавни специализирани банки, а така също - банкови институти на общественото стопанство) обикновено обслужват държавата, определена общност на регионална или друга основа, които имат общи интереси. Целта на тези институти е да оказват определено въздействие върху финансираните и подпомагани от държавата както държавни, така и частни предприятия с оглед насочването им към изпълнението на определени конюнктурни, структурни, регионални или социални правителствени програми и задачи. За разлика от болшинството финансови посредници тези институции съществуват преди всичко не да носят печалба, а да въздействат върху насочването на кредитите в тези сфери на икономиката, които имат важно национално значение.

Възникването на държавни специализирани банки е обусловено от: разширяването на държавната намеса в икономическия живот, нарастването на държавния сектор в националното стопанство и разпространяването на икономическата дейност на държавата в нови сфери на обществените отношения². През последните две десетилетия в страните от Западна Европа в резултат на: смяната на концептуалната основа на икономическата политика и последващия модел на регулиране процеса на либерализация на икономиката, който протича с различна интензивност (ограничаване вмешателството на държавата в стопанските процеси; частична или по-цялостна приватизация на държавна собственост; повишаване на стопанската самостоятелност в държавния сектор и др.), ролята и функциите на държавните специализирани банки (най-вече на банките за развитие) намаляват³, а много от тях се трансформират в универсални търговски банки. В много страни обаче те продължават да съществуват. В Гърция има 8 специализирани държавни институции, в т.ч. 3 инвестиционни, 2 строителни, Агробанка и др., които владеят 46% от кредитния пазар.

В САЩ основните финансови посредници на които владеец или учредител е федералното правителство, са: федералната ипотечна асоциация, Асоциацията на банките за кредитиране на фермерските стопанства, федералните банки за кредитиране на жилищното строителство, Експортно-импортна банка и др. Те набират своите средства чрез емисии на ценни

² Колебанията на тези фактори по страни и през различни периоди са в зависимост от възприетия модел на развитие и държавно регулиране. Пай-силни са около и след големите кризи през 30-те години, след Втората световна война, през първата половина на 80-те години във връзка със структурните и циклични кризи през 70-те и 80-те години.

³ Управление на държавното участие в предприятията на България, авт.ко лектив, С, 1995, с. 67.

книжа, които се продават на пазара на държавните ценни книжа и се купуват преди всичко от търговските банки, заемо-спестовните институти, застрахователните компании и др. посредници. Тези ценни книжа не се явяват дългови задължения на федералното правителство и се считат за малко „по-рискови“ от ДЦК. (От 1970 г. до 1986 г. пуснатите ценни книжа от тях нарастват от 38 млрд. на 262 млрд. долара)⁴. Изключение правят само Експортно-импортната банка и Банката за федерално финансиране, чиито статус се отличава с прекалена сложност и се водят като извънбюджетни учреждения⁵. Съществува също фонд „Обществени предприятия“ (републикански фонд), който финансира цикъла делови операции.

Най-известните държавни кредитни институции в Япония са: Експортно-импортната банка (създадена през 1950 г.), чиято задача е финансиране на външнотърговските операции и основен инструмент за реализиране създадените насърчителни схеми за активизиране на износната дейност на японските фирми; Японската банка за развитие - ЯБР (1951 г.), която наследи закритата Банка за финансово възстановяване - БфВ (1946-1951 г.). Тя е основен правителствен орган, който поема финансирането на промишлената модернизация на мястото на БфВ. Характерно и за двете банки е, че дейността на БфВ върви в пакет с пуснатата в действие „Система за приоритет на производството“, а тази на ЯБР - с програмите за модернизация на промишлеността, подготвени със съдействието на Съвета за модернизация на промишлеността (съвещателен орган) и приетите данъчни преференции и специални закони, които поставят юридическата база за модернизация на стратегическите отрасли. Понастоящем в Япония се разработва паралелен инвестиционен бюджет, чийто ресурси се разпределят от няколко банки и насочват в различни направления: за стабилизиране на ключови отрасли, за промишлена инфраструктура, за модернизация на отрасли с ниска производителност, МСП. Много от средствата отиват за енергетиката и въгледобива, морския транспорт, регионалното развитие, околната среда. Тези ресурси се предоставят с кредитни облекчения (силно занижен лихвен процент, гратисни периоди и др.).

В страните в преход към пазарна икономика от ЦИЕ този вид държавни кредитни институции заемат важно място и играят съществена роля в банковите им системи. Заслужава внимание и опитът на Китай. С новоприетите банкови закони в НР Китай⁶ през 1995 г. структурата на банковата система се изгражда на три нива:

- специализирани държавни банки;
- търговски банки (частни банки, банки със смесен държавен и частен капитал; банкови регионални институти, чуждестранни банки и финансови институции, чуждестранни банкови клонове);
- градски и селски кредитни кооперации.

Полето за действие на специализираните държавни банки (ВРД) е

⁴ З. Долаи, К. и Р. Кемпбелл. „Дсньги, банковское дело и денежно-кредитная политика, М., 1991, с. 148.

⁵ А. Дейкин. Механизм федерального бюджета СМЛ, М., 1989.С.42.

⁶ Problemes economiques, η 2.452/27.12.1995, p. 29-30.

дефинирано от държавата: Банка на Китай (ВДС) - специализирана във финансовите международни операции; Държавна банка за развитие (ВЕД) - има задължението да финансира големи държавни инфраструктурни обекти; Банка за развитие на селското стопанство в Китай (ВДАС), която осигурява финансирането на развитието на този отрасъл.

Краткият преглед на специализираните държавни кредитни институции дава възможност за следните обобщения:

Първо. Създадени са преди всичко като държавни и полудържавни банкови учреждения, основните цели на които периодично се променят в зависимост от етапа на развитие на съответните страни. Специализираните банкови институции вземат активно участие във финансирането на общоикономическите програми за развитие, като определена част от капиталовложенията се финансира с държавни средства, в т.ч. и за сметка на кредити, предоставени от тези банки. Те се явяват финансови посредници при осъществяването на държавните инвестиции, сами участват в капитала на предприятията, а също предоставят облекчено кредитиране, опитвайки се да въздействат върху избора на сферата при влагането на фирмените капитали в съответствие с отрасловите приоритети. Съдействат за развитието на промишлената инфраструктура и оказват кредитно-финансовата помощ на частния предприемачески сектор. Организационните им форми варират в зависимост от степента на държавното участие, структурата на банковите системи на отделните страни и спецификата на банковото законодателство.

Второ. Както видовете източници, така и значението на всеки от тях варират в отделните, страни и банки. Основни източници на техните ресурси са:

- държавни средства, насочвани в банките под различни форми: подписки за акции на банката (участие в капитала); преки асигнации от бюджета, субсидии, кредити от централната банка. В банковите законодателства на някои страни изрично е уговорено, че правителството поема върху себе си задължението системно да попълва ресурсите на банките за развитие и/или да покрива част от загубите, свързани с финансирането на нови производства или обекти. В други страни, когато банките са финансово затруднени, вместо да „реанимират“ от бюджета, може да им се разрешават по-либерални принципи на банкова дейност. При създаването на някои банки за развитие към формирането на техните ресурси са били насочени средствата от специално сключен вътрешен държавен „заем за възстановяване“, а в други - специални дотации от бюджета в определен размер от постъпленията на подоходните данъци;

- разместване на акции и облигации на вътрешния (а понякога и на външния) капиталов пазар. В повечето банки за развитие част от капитала се мобилизира чрез емисии и продажба на акции, сертификати за участие, облигации, които са с висока ликвидност, тъй като в много случаи са гарантирани от държавата. Разместването им обикновено е сред частните кредитни институти, застрахователните компании и отделни юридически лица. Ресурси се привличат и чрез разместването на облигации на евравалутния пазар. Има и някои изключения - някои банки се захранват само

с държавни средства, а други - в техните пасиви наред с другите източници присъстват и депозити;

- чуждестранни кредити. Основни кредитори са международни финансови институции, в т.ч. Международната банка за реконструкция и развитие и други регионални международни банки за развитие, на които принадлежи особено мисия за установяване на сътрудничество между държавните банки на развиващите се страни със световните центрове на промишлено развитие. Предоставяйки средства за попълване източниците на банките за развитие, международните финансови институции получават възможността по определен начин да влияят върху използването на тези средства, а съответно и на икономическите процеси в страната, което в определена степен и в някои случаи може да противоречи на целите, поставени пред тези банки.

Трето. При анализирането на техните функции и кредитната им политика веднага се забелязва, че те динамично са се променяли, отразявайки в значителна степен фазата и стадия на процеса на развитие на страните. През отделните етапи на развитие: а) настъпват съществени изменения в отрасловите приоритети при предоставянето на кредити; б) изменя се социално-икономическата ориентация в областта на кредитната политика: техните кредитни ресурси все по-широко и активно се използват за финансова поддръжка на частното предприемачество в ущърб на държавния сектор, т.е. постепенно се преориентират към преимуществено кредитиране на частния сектор; в) в някои страни заемният фонд на тези банки се използва не само за укрепване финансовите позиции на частното национално предприемачество, но и на чуждестранното чрез кредитиране на чуждестранните компании⁷; г) към функциите на тези банки в някои страни се прибавя управлението на специализирани финансови фондове - фондове за развитие на промишлеността, фондове за подпомагане на МСП, фондове за развитие на отделни подотрасли и т.н.; д) на определен етап много от специализираните държавни банки се трансформират в универсални търговски банки, а някои от тях стават едни от най-крупните мултибанки.

Четвърто. Специализираните държавни кредитни институции насочват своите кредитни ресурси в следните основни направления:

а) индустриализация и реструктуриране на промишлеността. Основен финансов посредник са т.нар. банки за развитие. В първоначалните етапи на своето съществуване те концентрират своите усилия в индустриализацията на съответните страни. Впоследствие на тях се възлага финансирането на особено капиталоемката инфраструктура (енергетика, транспорт, пътно строителство и др.), а постепенно се преориентират и към отраслите на обработващата промишленост. Вземат участие във всички етапи на реализирането на специални програми за създаването на редица

⁷ Някои икономисти считат, че това използване на държавния кредит е в ущърб на националните интереси, изтощава финансовите ресурси на държавата и води до пряко използване на местния капиталов пазар за поддържане на чуждестранното предприемачество.

нови промишлени производства - от разработването на концепцията за промишлено развитие, проектите и предварителните изследвания - до предоставянето на кредитно-финансова, административна и техническа помощ. Някои от тях оказват финансова помощ не само под формата на предоставяне на кредит, но също участвайки със свои ресурси в капитала на промишлените предприятия. Наред със създаването на нови отрасли те участват и в модернизацията на производствената база, усъвършенстването на организационните структури, разширяването на производствените мощности, „санирането“ на губещи компании;

б) активизиране експортната ориентация на промишлеността и укрепване на финансовата база на националното експортно производство, конкурентоспособността на което в голяма степен зависи от помощта на държавата. Към инструментите за стимулиране на експорта активно се използва държавното преференциално кредитиране, допълващо се от широк спектър държавни мерки - данъчни облекчения, бюджетни субсидии и редица други стимули чрез валутната и митническа политика, финансова поддръжка получават както промишлените отрасли, работещи за експорт, така и износителите на местната продукция и чуждестранните вносители. За целта функционират различни държавни специализирани кредитни учреждения - Национална банка за външна търговия, Експортно-импортна банка, фонд за развитие на експорта на промишлени стоки и др. Стимулира се и участието на частните търговски банки чрез намаляване на задължителните им минимални резерви и др. инструменти;

в) създаване на национална научно-техническа база и реализиране на технологичната политика. За осъществяване на тази функция на държавата се заделят и бюджетни ресурси и средства на кредитната система. С усъвършенстването на организационните форми на държавната намеса в процеса на развитието на науката и техниката се разширява и арсеналът на държавните кредитни учреждения: Национален фонд за изследване на предварителните условия за инвестиране, Национален фонд за наука и технологии, Национален фонд за финансиране на научно-техническото развитие и др.;

г) съдействие и помощ на МСП, които се явяват неизбежна брънка във веригата на националното производство. В някои страни държавната финансова помощ за този сектор се осъществява чрез създаването на специални кредитно-финансови учреждения. Понякога към държавните банки се създават специализирани фондове за кредитиране на МСП. Държавният кредит, предоставен при облекчени условия, за този тип предприятия е от съществено значение, а понякога и единствен източник на кредитни ресурси. Повишеният интерес в държавната кредитна политика към МСП е обусловен не само от финансово-икономически причини, но и от политически. Оказвайки финансова подкрепа на този сектор, държавата се опитва да намали напрежението, породено от социални проблеми (безработица, разпределение на доходите и т.н.) и заедно с това чрез определени преференции и помощи създава относително по-благоприятни условия за средната класа;

д) финансова поддръжка при осъществяването на държавната регионална политика и реализацията на специални регионални програми. Създават се редица специализирани регионални банки. При финансирането на дългосрочни регионални програми се включват пряко и други държавни кредитни учреждения. В някои страни Националната банка за развитие рефинансира регионалните инвестиционни банки;

е) финансиране на жилищното строителство и по този начин смекчаване на жилищните проблеми. В някои случаи тази дейност се ограничава с отделни мероприятия, а в други се предприемат специални общонационални програми. Често към тази дейност се привличат държавни кредитни институти - ипотечни банки, а също и специализирани банки и финансови фондове за жилищно строителство. Понякога държавата стимулира създаването на частни учреждения за финансиране на жилищното строителство;

ж) финансова помощ за селското стопанство.

В заключение се налага един основен извод: богат е световният опит при изграждането, функционирането и развитието на специализираните държавни кредитни институти и е целесъобразно да бъде използван у нас.

1.2. Анализ и оценка на функционирането на парично-кредитните институции за въздействие на държавното участие в България

Сърцевината на добре функционираща икономика, в т.ч. държавния сектор са ефективно работещите капиталови пазари. В основата на тези пазари стои банковата система, чиято организационна структура е адекватна на етапа на развитие на реалния сектор и целите, поставени пред икономиката като цяло.

В края на 1989 г. у нас се пристъпи към създаването на типична двустепенна банкова система. От 1.01.1990 г. Българска народна банка се обособи в действителна централна банка на държавата. Част от клоновете ѝ бяха превърнати в самостоятелни регионални търговски банки. Помалките поделения останаха клонове на новосъздадените търговски банки или преминаха като клонове на специализираните търговски банки. С изключение на БНБ и ДСК всички останали банки са изградени на акционерна основа. През 1991 г. организационната структура на банковата система продължи да се формира под въздействието на стремежа на много държавни и частни организации да създадат собствени банки и благоприятната конюнктура, която им осигуряваше значителни печалби.

През останалия период в банковата система паралелно протичаха противоположни тенденции на реструктуриране:

- в държавния банков сектор капиталовите процеси се характеризират с окрупняване на капитала чрез консолидация и намаляване броя на държавните търговски банки;
- в частния банков сектор: непрекъснато нарастващ брой на частните банкови институции и деконцентрация на капитала;
- сиване на банковата система през 1996 г. с всички негативни многопосочни последици както за нея, така и за реалния сектор - разграж-

дане на банковата и платежна система и загубване доверието на клиентите. За по-малко от една година под особен надзор и в несъстоятелност бяха обявени 14 банки, които съставляват 33% от броя на българските банки. Най-общите оценки са следните:

- **първо**, с банковата реформа не се създаде ефективна и добре функционираща банкова система със структура, адекватна на българските икономически условия, която да подпомогне структурната реформа и да изведе икономиката ни на друга траектория⁸. Използван беше съвременният опит и тенденции в банковия сектор в развитите западноевропейски страни, т.е. премина се към универсализация на търговските банки с единствена цел - печалба. Това не удовлетворява нуждите на реалния сектор, а и чрез тях не може да се провежда макроикономическата политика;

- **второ**, не съвсем сполучлив е опитът да се запълни мястото на специализираните банки и удовлетвори острата необходимост от тях със създаването на различните видове фондове: ДфРР (ПМС 147/1991 г.), фонд „Структурна и технологична политика“ (ПМС 96/1991 г.); фонд „Развитие на промишлеността“ (ПМС 136/1995 г.); фонд „Индустрия“, фонд „Земеделие“ и др. Най-характерното за тези фондове (с някои изключения за ДфРР) е: няма ясно формулирани дългосрочни цели, а в известна степен съществува и препокриване на целите; при създаването на повечето от тях е залегнал отрасловият принцип; разполагат с незначителни ресурси, а множеството фондове води до деконцентрация и разпиляване на ограничените средства; само част от средствата се предоставят чрез кредити, а от това следва занижаване на контрола и въздействието върху разходите и предприятията, ползващи средствата;

- **трето**, дестабилизация на банковия сектор под въздействието на многопосочни и с разностранно действие фактори, имащи както външно-, така и вътрешнобанков характер (икономическия спад и негативните финансови резултати в реалната икономика; рестриктивната парична политика; деконцентрация на капитала, най-вече в частния банков сектор; агресивната кредитна политика на ТБ; недостатъчно строгия банков надзор; криворазбраната конкуренция между банките и липсата на изградена информационна система; слабо диверсифицираната банкова дейност и предлагането на ограничен кръг банкови услуги и операции; затруднено управление на банковите активи поради малочислените вторични пазари на повечето видове активи и др.). функционирането на банките е затруднено от засилващите се отрицателни тенденции: намаляване на общата капиталова адекватност; засилваща се декапитализация; застрашителен темп на нарастване на загубите; недостиг на провизии; недостиг на ресурси за финансиране на банковата дейност и намаляване на привлечените средства от гражданите и нефинансовите предприятия;

- **четвърто**, процесът на оздравяване и стабилизация на банковата

⁸ В нашата банкова система отсъстват: специализираните държавни банки, с помощта на които може да се провежда държавната кредитна политика; регионалните (местни) банки и кооперативните банки.

система чрез нов етап на консолидация и други мерки ще бъде продължителен. Това ще ограничава възможностите на държавните предприятия за външно финансиране чрез банков кредит, а освен това и развитието на фондовия пазар поради тясната връзка между пазара на ценни книжа и банковия сектор.

Алтернативните възможности за външно финансиране на държавните предприятия продължават да са изключително ограничени поради отсъствието на добре развит фондов пазар и неговото институционализиране. Причините са разнопосочни:

- при реформата приоритет се даде на стабилизацията на банковата система пред другите финансови сектори, тъй като стабилните банки и модерната платежна система са основни предпоставки за доброто функциониране на фондовия пазар;

- забавянето на нормативната уредба, уреждаща пазара на ценни книжа (Законът за ценните книжа и борсите бе приет едва през 1995 г.);

- силното развитие на пазара на ДЦК, което в една или друга степен измести пазара на корпоративните ценни книжа. Обективни предпоставки за това са: натрупаният държавен дълг в прехода и потенциално заложен ният преди;

- извънборсовият пазар на квази ценни книжа отсрочи за дълго време развитието на капиталовия пазар. Кризата на доверието се прехвърли и на организираните капиталови пазари (рязко намаляват емитентите в сравнение с 1993 и 1994 г.);

- нуждата от по-силна закрила на инвеститорите на пазара на корпоративни ценни книжа. Необходимо е цялостно развитие на инфраструктурата, а не само Комисия за ценни книжа;

- изравняване на данъчния статус на различните финансови продукти. Данъчните преференции върху доходите от лихвите сега дават привилегии на банковия сектор.

Основните изводи са:

- структурата и дейността на банковата система у нас е неадекватна на икономическите условия в прехода и това затруднява както функционирането на държавните предприятия, така и банковия сектор;

- алтернативни възможности за външно финансиране на държавните предприятия почти не съществуват.

1.3. Предложения за развитие на парично-кредитните институции за въздействие на държавното участие

В кредитната дейност на държавата могат да се отделят две сфери: в едната от тях - държавата оказва косвено въздействие върху преливането на кредитните ресурси и състоянието на паричната маса, чрез парично-кредитното регулиране, осъществявано от Централната банка; в другата сфера държавата непосредствено се явява като кредитор или инвеститор, предоставяйки заеми или участвайки в капитала на предприятията за сметка на част от заемния фонд, намиращ се в нейно разпореждане (активите на държавните банки).

По-нататъшното развитие на парично-кредитните институции у нас е целесъобразно да се насочи в тези две направления: **Първо**, в сферата на БНБ:

- максимално подобряване на координацията между парично-кредитната и фискалната политика и „монтирането“ им в модела на развитие. При паричния съвет условията рязко се променят и няма да може да се разчита на собствена парична политика, което ще затруднява използването на парично-кредитните регулатори. За целта е необходимо изграждането на съответни структури и механизми. Например създаване на Съвет по икономическите проблеми, постоянни членове на който са представители на Мф, БНБ и националния координиращ орган. Този съвет регулярно обсъжда най-важните и остри проблеми на икономическата политика, взема необходимите решения или коригира по-рано взетите мерки, обсъжда нови предложения, отнасящи се до икономическото регулиране, които идват от министерствата и ведомствата с цел да се влияе върху процеса на разпределение на ресурсите;

- засилване ролята на БНБ в ориентацията на кредитната политика на универсалните банки (държавни, частни и със смесено участие) и възстановяване връзката спестявания-инвестиции чрез редица инструменти на кредитното регулиране: препоръчителни заеми на финансовия пазар, финансови облекчения за банките, които насочват определен процент от своите кредитни операции към реализиране на националните (отраслови, производствени, регионални и др.) приоритети. Определена част от ресурсите на тези банки могат да се използват за финансови операции в държавния сектор;

- засилване на банковия надзор с цел стабилизиране на банковата система и осъществяване на тясна връзка между макро- и микрокредитната политика.

Второ, в сферата на търговския банков сектор:

- а) от държавните банки се създава секторен холдинг, който работи на същите принципи, както останалите държавни секторни холдинги. Единствената разлика е, че освен предвидения контрол този холдинг ще се контролира и от органа на банковия надзор. Банките работят върху основата на пазарните принципи - целта им е печалба в конкурентна среда, търсят своята пазарна ниша и диверсифицират своята дейност. Стратегията за приватизация на банковия сектор се явява съставна част от националната стратегия за приватизация. Концентрацията и централизацията на капитала им следва тази в производството, а не обратното, каквито опити се правят сега.

Особен интерес представлява опитът на Италия при функционирането на банковия държавен сектор. Чрез редица инициативи на **IRI** след 1990 г. е създадена мощна мултифункционална банкова група, достигаща равнището на най-добрите европейски групировки (50 банкови и финансови компании с над 1200 клона, 37 хил. работници, повече от 10% участие в националния кредитен пазар, 8% от депозитите и т.н.). Чрез тази мултифункционална група IRI компаниите са гарантирани с глобална финансова поддръжка: обикновени и специални краткосрочни, средносрочни и дъл-

госрочни кредити; участие на пазара за ценни книжа (Banca Commerciale, Banca di Roma и др.); кредитиране на МСП (Mediana Finanza - създадена през 1991 г.); лизингови операции и факторинг (Cofirir Yeasing и Cofiri Factor); управление на инвестиционни фондове (Sipaf); набиране на фондове на международните пазари (Cofiri international); застрахователна дейност (Credito Fondiario чрез Sasa Assicurazioni и Reassi)⁴;

б) формиране на специализирани парично-кредитни институции, които не работят с цел печалба. Съществуват две алтернативи: да се създадат нови банки или да се трансформират някои от сега съществуващите държавни банки. За предпочитане е вторият вариант, като се използва част от създадената клонова мрежа, оборудването, специалистите. Целесъобразно и необходимо е на този етап да се създадат следните специализирани държавни и полудържавни кредитни институции:

Банка за развитие - основна правителствена кредитна институция, която поема финансирането и реструктуриране на икономиката и дейността ѝ върви в пакет с разработени: система за националните приоритети; промишлена политика с програми за модернизация и оздравяване на промишлеността; програми за реализиране на държавната регионална политика; научно-техническа политика и др.

Основните цели и приоритетите сред тях банката определя съвместно с органа за координация, Мф и БНБ и в зависимост от предприеманите мерки за реализация на посочените по-горе политики. Те периодично се променят.

Организацията и управлението на Банката за развитие се основават на следните базисни изисквания:

- обособяване на самостоятелни управления: промишлено кредитиране и стимулиране; регионално стимулиране и кредитиране и съдействие и помощ за развитие на национално-техническата база и реализиране на технологичната политика;
- създаване на комитети, в т.ч. Кредитен комитет и Контролен комитет с представители от отделните отрасли, координиращия орган и Мф, които разработват кредитната политика на банката;
- максимална целенасоченост и концентрация на отпусканите финансови ресурси;
- гъвкавост на държавното въздействие както върху държавните, така и върху смесените и частни предприятия (банката кредитира и частния сектор, ако дейността попада към определените приоритети).

Основен въпрос за организацията и управлението на Банката за развитие са източниците на собствен и привлечен капитал. Възможности могат да се търсят в различни посоки (както вече бе посочено, съществува различна практика). Основни са:

- целеви средства от държавния бюджет;
- консолидиране и целенасочване на вече съществуващи средства в ДФРР и различните отрасли и други фондове;
- разместване на облигации и други ценни книжа, гарантирани от

⁴ Banks and financial services companies, IRI GRUPPO (IRI Gmpp profiles).

държавата, сред останалите финансови посредници: универсални банки, застрахователни компании, пенсионни фондове и др.;

- чуждестранни кредити и други източници по различни програми;
- приходи от финансово-кредитни операции;
- други.

Целите и изискванията към организацията и управлението на банката детерминират подхода към насочването на ресурсите. Могат да се очертаят следните стъпки:

- **първо**, определяне на дейностите и субектите, които ще имат право на достъп до тези ресурси;
- **второ**, целево финансиране и стимулиране на проекти и производства към националните (регионалните) приоритети;
- трето, лимитиране на средствата:
 - за инфраструктурни проекти;
 - за проекти с производствено предназначение;
 - за финансиране на програми;
 - за подпомагане на регионалното развитие;
 - за финансово стимулиране развитието на научно-техническата база и технологичната политика.

Основните форми и механизми на финансиране са:

- финансов посредник при осъществяване на държавните инвестиции в инфраструктурни проекти;
- участие в капитала на предприятия;
- облекчено кредитиране, както на държавния сектор, така и на частното предприемачество;
- предоставяне на гаранции и застраховане кредитите, предоставени от универсалните банки.

Външнотърговска банка (вносно-износна банка) - с цел активизиране на експорта и финансово подпомагане както на националното експортно производство, така и на износителите на българските готови изделия и вносителите на инвестиционни стоки. Банката работи в тясно сътрудничество с Министерство на търговията, което извършва задграничните пазарни проучвания и развитието на чуждите пазари, и Министерство на промишлеността, осигуряващо производствения експортен потенциал на страната. Съвместно осъществяват програми за развитие на „експортни коридори“, финансово подпомагани от насърчителни схеми - данъчни облекчения, бюджетни субсидии, допълнени от преференциални кредити на банката за производителите на експортни стоки, външно-търговските операции и чуждестранните вносители на български стоки.

Банка за жилищно кредитиране, която подпомага реализирането на държавната жилищна политика. Целесъобразно е в такава банка да се трансформира сегашният клон на ДСК, който се занимава с жилищното кредитиране и има натрупан опит в този вид кредитиране. С усъвършенстване на дейността и, използвайки положителния опит на другите страни (главно по отношение на гаранциите, застраховането и вторичния пазар на ипотеките), тя много бързо би могла да навлезе в тази пазарна ниша и да подпомогне решаването на жилищния проблем.

Земеделска банка - за стимулиране и кредитиране на селското стопанство, което не е предмет на настоящото изследване.

2. РАЗВИТИЕ ИЛИ СИСТЕМАТА ОТ ПАРИЧНО-КРЕДИТНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ДЪРЖАВНОТО УЧАСТИЕ

2.1. Анализ на моделите от парично-кредитни инструменти за въздействие на държавното участие в страни с развит държавен сектор

Моделите от парично-кредитни инструменти за въздействие на държавната собственост са различни в отделните страни и по групи и подгрупи предприятия и организации. Основните признаци за различията са: степента на финансова самостоятелност, възможностите и механизмите за вътрешно и външно финансиране.

В автономните държавни предприятия, които по принцип са икономически самостоятелни, финансовото самоуправление не е абсолютно. Държавата упражнява контрол върху бюджета на корпорациите, върху използването на печалбата, инвестиционната им дейност, привличането на външни активи. Същевременно тя може да им предоставя данъчни облекчения, благоприятни условия за кредитиране, кредитни гаранции и др. При необходимост държавата осигурява субсидии за покриването на загуби и дефицити, както и субсидии с целеви характер, включително за научноизследователска дейност, за откриване на работни места, за увеличаване на акционерния капитал (в т.ч. чрез закупуване на акции посредством Мф или други стопански министерства). В някои случаи държавата контролира и може да лимитира използването на кредитите.

Плащанията на този тип предприятия в бюджета са аналогични на тези от частния сектор; останалата печалба се използва за разширяване и резерви. В някои случаи държавните компании правят отчисления от печалбата в общи фондове, които се използват за изпълнението на програми за държавни инвестиции¹⁰.

Автономните държавни предприятия вземат самостоятелни решения за разпределението на финансовите средства, за привличането на капитал, включително и от чуждестранни източници. Ръководствата им носят пълна отговорност пред държавата за финансовите резултати от дейността.

Холдингите са организирани върху принципите на пълната стопанска и финансова самостоятелност. Същото се отнася и за повечето от съставните им поделения. Но такова изискване за тях не във всички случаи е задължително. Така например в Италия механизмът на вътрешното финансиране обхваща системата на целия холдинг. В случаи на загуби на фирма или дъщерна компания ENI или IRI се намесва, за да покрие загуби и осигури текущите разходи, но под формата на заем. Средствата се

¹⁰ Подобна практика бе въведена във ФРГ в края на 70-те години, където се формира специален бюджетен фонд за икономическо и социално развитие, използван за кредитиране на промишлеността и на други сектори.

вземат от други фирми, които имат излишък от печалба и/или амортизационни фондове. Трансферът се осъществява от финансовите холдинги, а не от IRI или ENI и по този начин се избягва изтичането на средства за държавния бюджет. С други думи, излишните финансови фондове циркулират в рамките на холдинговата система.

При тръстовете се извършва централизирано разпределение и преразпределение на свободните печалби от поделенията. Централизирано се определят и направляват основните насоки на финансовата им политика.

При междинните форми (от административно управлявани до автономни държавни предприятия) са възможни различни варианти на финансова самостоятелност. Така при административно управляваните предприятия цените на услугите се определят от държавата. Но те могат да имат и самостоятелен бюджет, като само салдото се отразява в държавния (или местния) бюджет.

В някои случаи, когато административното управление е с много разклонения (напр. жи транспорт), се създава общ фонд, който преразпределя средствата в рамките на управлението, а дефицитът се покрива от държавния бюджет.

Парично-кредитните инструменти за управление на държавното участие се явяват подсистема на системата за външно финансиране, която в една или друга степен се предопределя от системата за вътрешно финансиране. Проследявайки опита на развитите страни¹¹, във външното финансиране на държавния сектор, най-общо могат да се посочат следните инструменти:

- държавни помощи (Италия), които са безлихвени и без задължение за връщане. Предоставят се за възстановяване и реструктуриране, а и за компенсиране задължениостта за дивиденди и лихви. С цел определена възвръщаемост секторните холдинги (IRI и ENI) внасят 65% от чистата печалба в бюджета;

- субсидии за оборудване (Франция) при реализирането на големи промишлени обекти;

- преференцирани държавни кредити, които предприятията трябва да върнат по предвиден график и с лихвен процент по-нисък от обикновените кредити (Франция);

- т.нар. препоръчани заеми на националния финансов пазар, които по принцип са частично или напълно държавно гарантирани (Мф строго контролира величината на тези заеми с цел да не се получи т.нар. „ефект на изтласкването“ за частния сектор);

- дългосрочни и средносрочни банкови заеми. Обикновено дългосрочните заеми се ползват от предприятията с държавно участие за покриване на разходите по облигациите. (В развитите страни дългосрочният заемаен капитал се мобилизира в голяма степен чрез каналите на прякото финансиране, т.е. чрез емитирането на облигации на фондовия пазар.)

¹¹ Подобно е разглеждан в „Управление на държавното участие в предприятията на България“, С., 1995.

Кредитирането се осъществява от специализираните държавни кредитни институции и универсалните банки;

- краткосрочни банкови кредити, които се използват за нарастване на запасите от стоково-материални ресурси, се предоставят от държавни и частни банки. (В Италия секторните холдинги могат да се кредитират само от държавни банки);

- заеми от международния финансов пазар;

- други инструменти, в т.ч. емитиране и продажба на ценни книжа. В Италия акции могат да продават само дъщерните финансови холдинги, а секторните холдинги се намесват, когато се засяга контролният им пакет. Облигации могат да продават както финансовите холдинги, така и IRI и ENI, като последните ползват държавни гаранции, данъчни облекчения на доходите от техните облигации, възможност за конвертирането им в акции. Във Франция в държавния сектор се емитират специални ценни книжа (акции за участие, инвестиционни сертификати), които съставляват около 24% от външното финансиране. Те са гарантирани и получават фиксиран дивидент без право на глас, а при приватизация се трансформират в обикновени акции.

Най-общите изводи, които биха могли да се направят за прилаганите системи от парично-кредитни инструменти, са:

- целенасочена държавна кредитна политика, която дава възможност за постигане на еднопосочност на целите и приоритетите на национално, отраслово и фирмено равнище и реализирането ѝ чрез включване на подходящи парично-кредитни инструменти;

- тясно взаимодействие и координация между механизмите за вътрешно и външно финансиране на държавните предприятия, което предопределя и системата на парично-кредитните инструменти за въздействие;

- широки възможности за външно финансиране както на банковия кредитен пазар, така и на фондовия пазар и международните финансови пазари, което позволява на държавните предприятия да следват финансови стратегии, адекватни на етапа на тяхното развитие.

2.2. Анализ и оценка на системата от парично-кредитни инструменти за управление на държавното участие в предприятията у нас

Икономическата среда, която се формира под въздействието на провежданите икономически и институционални реформи, е твърде сложна и противоречива, динамично изменяща се, което пречи за нормалното функциониране на държавния сектор. Под въздействието на бюджетно-данъчните и парично-кредитните инструменти и липсата на координация между тях възможностите както за вътрешно, така и за външно финансиране са силно ограничени за предприятията от общественния сектор.

2.2.1. Вътрешно финансиране

През периода на прехода рязко се съкратиха възможностите за самофинансиране на предприятията от обществения сектор. Това се отрази най-силно върху т.нар. поле на сигурност на фирмите, намиращо израз в нетния оборотен капитал. Коефициентите за стабилно финансиране на краткотрайните активи към за 1996 г. по отрасли са както следва: промишленост - 3,0%; строителство - 5,2%; транспорт —0,7%; съобщения - 4,3%; търговия, МТС и изкупуване - 21,1%. Останалата част от оборотните активи са покрити за сметка на краткосрочни банкови заеми и най-вече от задълженията към доставчици, персонал и бюджета, което води до несигурност и нарушаване на стопанските процеси.

Общият капацитет на самофинансирането, който се предопределя от двата главни източника - амортизациите и чистата печалба, също бележи тенденции на силно намален (вж. табл. № 1).

Причината за това е намаляване и на двата източника за самофинансиране, което в голяма степен се дължи и на провежданата бюджетно-данъчна и парично-кредитна политика.

Чрез данъчното облагане на печалбата (независимо че ставката беше намалена) данъчната тежест се увеличи под една или друга форма:

а) чрез механизма за изчисление на данъчнопризнатите разходи се създаде възможност за трансформиране на амортизационните отчисления в печалба, което се постигна вследствие на:

- забавена преоценка на дълготрайните материални активи на държавните нефинансови предприятия;
- правилата за определяне на данъчнопризнатите амортизационни отчисления.

По този начин бавно се акумулират собствени капитали за инвестиции, а същевременно се губи данъчната изгода, която обикновено се получава при ускорената амортизация. През 1990 г. амортизациите съставляват 12,68% от БВП, а през 1996 г. - 3,3%.

Таблица № 1

Общ капацитет на самофинансиране* в общественния сектор

О т р а с л и	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.
ПРОМИШЛЕННОСТ	-7.1	-2.9	-0.5	2,4
Производство на електроенергия и топлоенергия	14.4	-4.7	-4.8	2,2
Каменовъглена промишленост	-16.0	-7.3	-13.9	-7,8
Нефтодобивна и газодобивна промишленост	-12.1	4.4	13.2	25,8
Черна металургия	-19.4	-0.3	1.6	1,5
Цветна металургия	-1.3	1.2	7.3	9,7
Машиностр.и металообработваща промишленост	-29.4	-6.6	-6.4	5,8
Електротехническа и електронна промишленост	-30.2	-7.5	-4.1	1,8
Химическа и нефтопреработвателна промишленост	1.7	2.0	1.6	1,1
Промисленост за строителни материали	-2.6	-1.2	-0.2	3,7
Дърводобивна и дървообработваща промишленост	-6.8	0.4	0.5	4,1
Целулозно-хартиена промишленост	-6.1	6.3	6.0	5,5
Текстилна и трикотажна промишленост	-12.3	-1.1	-2.3	6,0
Шивашка промишленост	-5.1	4.6	1.6	9,6
Кожарска, кожухарска и обувна промишленост	-2.6	2.8	0.8	3,2
Полиграфическа промишленост	5.2	10.1	8.3	9,0
Хранително-вкусова промишленост	-7.2	-1.3	-0.9	3,5
Други отрасли на промишлеността	-0.7	4.3	4.7	4,6
СТРОИТЕЛСТВО	1.2	1.4	1.6	3,1
ТРАНСПОРТ	-1.1	0.8	-0.1	-7,7
СЪОБЩЕНИЯ	11.3	15.3	10.4	15,9
ТЪРГОВИЯ, МТС И ИЗКУПУВАНЕ	-0.1	1.5	-0.4	3,6
ДРУГИ ОТРАСЛИ НА МАТЕРИАЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО	3.1	7.0	5.7	-8,6

* Общият капацитет на самофинансирането е измерен чрез съотношението чиста печалба плюс амортизации/нетни продажби.

б) чрез непризнаването на част от разходите за лихви при данъчното третиране на печалбата също изкуствено се увеличаваше облагаемата печалба. Това силно ошети предприятията от обществения сектор. През периода 1992-1994 г. само от непризнаване на целия размер на лихвените разходи облагаемата основа на печалбата е завишена с около 40 млрд.лв. Най-ошетенi са отраслите с висока кредитна задлъжнялост. През 1995 г. не се признаваха само 25% от разходите за лихви на предприятията, а с новия Закон за данък върху печалбата този проблем намери позитивно решение.

Провежданата лихвена политика през целия период също допринесе за съществено ограничаване на възможностите за самофинансиране на предприятията от обществения сектор. Разходите за лихви са другият важен фактор за намаляване на печалбата на нефинансовия сектор, финансовият сектор „изсмука“ чрез високите лихви и голямата кредитна задлъжнялост печалбата от него. Предпоставките за това бяха заложени още преди реформата - висок дял на оборотните средства, формирани за сметка на банкови кредити и натрупани дългосрочни кредити в незавършено строителство. Разходите за лихви през 1991 г. се увеличиха 10-11 пъти в сравнение с 1990 г. и достигнаха около 16,8 млрд.лв. или около 5,6% от разходите за дейността на предприятията. През 1992 г. са разходвани около 33,6 млрд.лв. за лихви, които са около 7,4% от разходите за дейността, през 1993 г. - съответно 37,3 млрд. лв. (8,7%) и 1994 г. - 43,7 млрд.лв. (6,7%); 1995 г. - 50,7 млрд.лв. (5,2%)и 1996 г. - 87,4 млрд. (4,0%). Със ЗУНК много предприятия получиха облекчение, но за съжаление твърде късно.

2.2.2. Външно финансиране

Възможностите за външно финансиране на държавните предприятия също са силно ограничени както от страна на бюджетните ресурси, така и от ресурсите на финансовите пазари. Първо, бюджетни ресурси.

а) Групата на икономическите услуги в КДБ рязко намалява своя дял в БВП - от 23,6% през 1988 г. до 2,0% през 1995 г., т.е. дванадесет пъти, а по отношение на бюджетните разходи - над 8 пъти. Главна причина е: намаляването на субсидиите, бюджетните разходи за инвестиции, разходите за наука. През 1996 г. се стигна до своеобразен паритет в равнището на нелихвените и лихвените разходи.

б) Прилаганата система на балансиране на бюджетната система и недостигът на бюджетни средства не дават възможност за създаването на регионални фондове и финансови схеми, способстващи за изграждането на инфраструктурата в регионите и развитието на общинските предприятия, а така също и подпомагане на частния сектор. Забавянето на общинската приватизация не позволи на общините да натрупат средства с инвестиционно предназначение.

в) Чрез извънбюджетните фондове и най-вече чрез ДфРР се осигуряват средства за реструктуриране на икономиката. Освен кредити за

предприятията от този фонд се насочват пари за: оздравяване на банковата система; външния дълг; инвестиции в енергетиката, фонд „Селско стопанство“ и др. Останалите фондове разполагат с малки ресурси, а разходването им няма кредитен характер.

Второ, ресурси от финансовите пазари.

Тенденциите на финансовия пазар също оказват своето въздействие върху външното финансиране на държавните предприятия:

- * в разпределението на вътрешните кредити през целия период на растват (с по-големи или по-малки темпове) нетните вземания на правителството за покриване на бюджетния дефицит и за частични плащания по външния дълг. Те „изтласкват“ останалите заематели на кредитния пазар, респективно държавните предприятия, едновременно оскъпявайки финансовите ресурси;

- * многократните промени в номиналното равнище на паричните инструменти (основен лихвен процент, минимални резервни изисквания и др.) и липсваща понякога обединяваща целенасоченост между тях оказаха неблагоприятно влияние върху пазара на заемния капитал и съответно на външното финансиране на държавните предприятия. ОЛП почти през целия период се запази на относително високо номинално равнище с много чести промени и голям диапазон на колебание, налагани от инфлационните очаквания и дестабилизацията на валутния пазар. Това незабавно се отразява върху цялата система на лихвените проценти, което създава ниса гурност, затруднява кредитните отношения и вземането на оптимални инвестиционни решения;

- * не бяха създадени възможности за финансиране на държавните предприятия чрез каналите на т.нар. пряко финансиране от финансовия пазар. Законът за борсите и ценните книжа се прие с голямо закъснение, а това не позволи да се създаде и развие фондовият пазар и съответно неговата институционализация. Забавената приватизация също допринесе за това;

- * възможностите за косвено финансиране чрез банков кредит все повече намаляват. Това се дължи на много причини:

- а) още при старта на реформата бяха пренебрегнати с лека ръка сложилите се реалности в дейността на предприятията в течение на десетилетия и по-конкретно съотношението между собствени и заемни средства. Рязкото покачване на лихвените проценти, без да се реши своевременно проблемът със старите кредити и да се даде възможност да се натрупат собствени средства, предопредели бъдещото финансово състояние на предприятията;

- б) лихвените проценти по кредитите за стопанска дейност останаха твърде високи и непоносими през целия анализиран период. Те създадоха сериозни затруднения за държавните предприятия, чиито стари дългове бяха значителни преди либерализирането на лихвените проценти. Дори потенциално жизнеспособните беше трудно да оцелеят. Те попаднаха в т.нар. „кредитен капан“. Вместо да се реши своевременно проблемът със старите дългове, банките продължиха да им предоставят нови кредити, за да могат да погасяват високите лихви по задълженията си, т.е. постигна се

особено отрицателен ефект - ускорено движение на „лихвената част“ на кредитите, а главницата остана „умъртвена“. Банките нямаха друга алтернатива, освен да продължат да ги кредитират, тъй като и те трябваше да останат без кредитополучатели;

в) лихвената политика деформира поведението на стопанските субекти - те не инвестират получените кредити в производствена дейност и оборудване, а ги влагат преди всичко в търговия. При тези високи номинални лихвени проценти по кредитите никой не е в състояние при сегашната конюнктура да получи толкова голяма норма на възвръщаемост на инвестициите, за да може да върне кредита, да плати лихвите и да му остане печалба. През 1993 г. лихвите превишават печалбата от дейността около 8 пъти, за 1995 г. - те са почти равни, и за 1996 г. - 34,7% от печалбата;

г) високите лихвени проценти доведоха до непрекъснато нарастваща кредитна задлъжнялост на предприятията, което силно ограничава възможностите за по-нататъшно финансиране чрез банков кредит (вж. таб.№2)

д) възможностите за получаване на банкови кредити се ограничават още от:

- липсата на ясна нормативна база, третираща правото на банките в случаи на несъбираемост на обезпечено вземане да придобиват активи, предоставени в залог;

- липсата на опит и квалификация на банковите служители и на надеждна информация затруднява избора на проектите за кредитиране и води често до излишна предпазливост;

- „замърсените“ кредитни портфейли на банките и недостатъчната капиталова обезпеченост;

- ниската кредитоспособност на заемоискателите. Ако проследим само динамиката на коефициента за общата ликвидност (считан за показател на банкерите още от началото на века), през последните години той трайно намалява и е около два пъти по-малък от приетото прагово равнище 2. За 1996 г. този коефициент варира по отрасли от 0,41 в съобщенията, 0,72 в промишлеността до 1,30 в строителството.

Намаляването на достъпа на много фирми до кредитните ресурси на банките, липсата на други алтернативни възможности за външно финансиране и забавянето на преобразуването им в друга форма на собственост доведоха до опасно разширяване на междуфирмената задлъжнялост, несъбираемите и трудносъбираеми задължения към банките и бюджета. Общата задлъжнялост на държавните предприятия за 1995 г. - 444 млрд.лв. и 1996 г. - 1479 млрд.лв.

Таблица № 2

Кредитна задължнялост на предприятията от обществения сектор по отрасли към 30.09.1996 г. (в млн. лв.)*

Отрасли	Крат- косп заеми	Дългоср. заеми	Преофор- мени в льотж льотгове кредити	Погаше- ния по заеми	Просро- чени заеми
Общо за страната	81955.2	48442.6	56839.2	92482.7	41379.5
ПРОМИШЛЕНОСТ	72180.5	33483.1	50935.4	74879.3	38058.2
Производство на елек- троенергия и топлине- енергия	1742.7	5935.4	40.0	3428.8	75.0
Каменовъглена про- мишленост	1841.6	633.4	-	211.1	227.8
Нефтодобивна и газодо- бивна промишленост	-	-	-	-	-
Черна металургия	7204.6	1469.0	14167.6	8246.2	7964.6
Цветна металургия	1701.8	2523.8	649.8	4745.0	483.5
Машиностроителна и метало- обработваща промишл.	10743.9	5198.8	9567.9	6381.3	6898.4
Електротехническа и електронна промишл.	2716.2	5295.5	5023.5	1902.9	5128.5
Химическа и нефтопре- работвателна промишл.	25832.5	6630.2	13440.4	35789.3	8062.8
Промисленост за строи- телни материали	104.6	247.4	959.6	172.6	248.3
Дърводобивна и дърво- обработваща промишл.	996.1	274.8	514.2	1214.4	407.4
Целулозно-хартиена промишленост	121.6	1651.6	845.6	285.7	2361.7
Стъкларска и порцелано- во-фаянсова промишл.	65.3	305.4	180.1	147.5	0.2
Текстилна и трикотаж- на промишленост	2336.0	777.1	1956.7	1640.3	1256.0
Шивашка промишленост	427.7	432.2	412.0	386.1	339.0
Кожарска, кожухарска и обувна промишленост	1905.4	331.4	76.0	530.3	460.8
Полиграфическа промишленост	55.5	4.7	7.3	6.0	3.0
Хранително-вкусова промишленост	15154.2	1760.4	3093.8	9755.3	4110.4
Други отрасли на промишлеността	41.2	12.0	0.9	36.6	30.7
СТРОИТЕЛСТВО	611.7	592.2	144.0	192.3	364.2
ТРАНСПОРТ	4144.2	4777.8	63.9	2385.5	1074.1
СЪОБЩЕНИЯ	295.0	5692.2		7862.8	
ТЪРГОВИЯ, МТС И ИЗКУПУВАНЕ	4481.1	2039.3	5064.7	6322.6	1801.4
ДРУГИ ОТРАСЛИ НА МАТЕРИАЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО					

* Към 31. 12. 1996 г. няма публикувана такава информация.

Поставянето на предприятията при много неблагоприятни условия на функциониране, както и отсъствието на действащ институционален механизъм за осъществяване на фалити и при запазване на практиката за отпускане на междуфирмен кредит в неограничено големи размери доведе до невъзможността конкуренцията да изпълнява нормалната си функция на механизъм за подбор на ефективните от неефективните предприятия, както и за преминаване от режим на „меки“ към „твърди“ бюджетни ограничения. Прояви се „порочен“ ефект в поведението на предприятията - тези с по-добри производствени параметри поради невъзможността да посрещат задълженията си не търсят нови кредити за инвестиции, докато неефективните предприятия благодарение на механизма на междуфирменото кредитиране продължават да черпят кредитни ресурси и да увеличават финансовите си задължения. Основният извод е, че икономическото регулиране, респективно паричното регулиране не се оказва ефективно, тъй като не създаде условия за адаптивно поведение на икономическите субекти, за чувствително реагиране към измененията при използване на парите в микросферата. Натрупани са достатъчно предпоставки за противоречивост и несъответствие между условията и възможностите на микроравнище и целите на макроикономическата политика, което понижава съществено позитивното въздействие на макроикономическите, респективно и на парично-кредитните инструменти.

2.3. Предложения за развитие на системата от парично-кредитни инструменти за въздействие на държавното участие в предприятията

23.1 Обща характеристика на системата от парично-кредитни инструменти и взаимодействията между тези инструменти

Системата от парично-кредитни инструменти за въздействие на държавното участие трябва да спомага за реализиране на следните цели:

- постигане на еднопосочност между националните и отрасловите цели и приоритети и фирмените цели и приоритети;
 - реструктуриране на държавния сектор, в т.ч.: ликвидиране на губещите и нискорентабилни предприятия; технологично и продуктово обновление;
 - трансформиране на част от държавните предприятия в частни;
 - ефикасно взаимодействие между държавния и частния сектор;
 - ефективно функциониране и развитие на държавните предприятия.
- Със селективните инструменти, включени в системата от парично-кредитни инструменти, да се реализира:

а) приоритетното развитие на отделни отрасли, предприятия и продукти:

- отрасли, които ще послужат като основа, на която ще се гради бъдещата стопанска структура. Особено внимание на предприятията, които са необходим елемент за изграждането на модерна стопанска структура и с възможности за пробиви на световните пазари. Сега те са нерента-

билни и губещи, силно изостанали в технологично отношение и без достатъчно финансови ресурси. Необходимо е: мобилизиране на вътрешни и чужди капитали за тяхното реструктуриране; да се нреосмисли ролята им от позициите на тяхното място в иновационния цикъл на съответния отрасъл; прерастването им в транснационални компании;

- отрасли с ключова роля в икономиката (енергетика, транспорт и др.);

б) създаването на промишлена „тъкан“ от МСП и вграждането им в системата от индустриални връзки на различни нива, т.е. постигане на симбиоза между тях и големите предприятия. Два типа МСП:

- традиционни, със спомагателна или основна роля в подsigуряването на цялостното производство и потребление;

- наукоемки, които изпълняват функции в микроиновационната дейност (апробиране на иновациите преди масовото им производство от големите фирми).

Основни принципи, върху които следва да се изгражда системата на парично-кредитни инструменти за въздействие върху държавните предприятия, са:

- тясно взаимодействие и координация между системата от парично-кредитни инструменти и системата от бюджетно-данъчни инструменти, без което е невъзможно да се постигне ефективно въздействие и контрол върху държавно участие в предприятията;

- при запазване рестриктивния характер на МИП се прилагат селективни инструменти, чрез които приоритетно се насочват ограничените парично-кредитни ресурси към отраслите и предприятията, разполагащи с по-големи възможности по отношение повишаването конкурентоспособността им, без да се допускат форми на стимулиране, водещи до силно деформиране на конкуренцията. Това ще осигури и по-значителни стабилни и структурни ефекти в средносрочен план;

- селективността да се изразява както по отношение на кредитната политика (препоръчителни заеми на финансовия пазар, преференциални условия на кредитиране, гаранции, гратисни периоди, намалени лихви и т.н. за отделни отрасли и фирми), така и на фискалната политика. Там, където се налага, приоритетността да слезе и до продуктово равнище. Парично-кредитните преференции, насочени към приоритетите в националните цели и индустриалната политика, по възможност да не се ограничават от формата на собственост. Това ще води до по-лесно адаптиране на системата към промените на държавното участие в предприятията и по-ефикасно взаимодействие между държавния и частния сектор;

- подходящо дозирана комбинация между макро- и микропарично-кредитните инструменти за въздействие;

- целево обединяване на многозвенната система от парично-кредитни инструменти за въздействие и контрол върху държавния сектор и създаване на необходимите инструменти и механизми за това на национално, отраслово и секторно равнище;

- взаимодействие и координация между отделните инструменти в системата, отчитайки функциите им при осъществяване на мерките, свър-

зани със структурната реформа и оперативното функциониране на държавните предприятия.

За изграждането и функционирането на ефективна и адекватна система от парично-кредитни инструменти за въздействие и контрол върху държавните предприятия е необходим системен подход към решаването на икономическите им проблеми, които са съставна част от общите проблеми на икономиката ни като цяло. Необходимо е създаването на следните икономически предпоставки:

- **първо**, средно- и дългосрочна концепция за националното развитие, с ясно определени приоритети, етапи и подетапи, която включва и механизмите за финансиране на националната икономика. В основата ѝ лежи стратегическото виждане, че страната трябва да следва „догонващ модел на развитие“, който се характеризира (най-вече в началните етапи) със значителна роля на държавата за стопанското развитие;

- **второ**, провеждане на подходяща макроикономическа политика и изграждане на адекватна система за държавно регулиране. Изхождайки от вътрешните условия (малка територия, липса на значителни природни ресурси, сериозно изоставане от западните страни във високите технологии, благоприятно географско положение, високо ниво на образованието и квалифицирани специалисти, ниско заплащане и т.н.), страната възприема свой подход, който се характеризира с:

- акцент върху средносрочните цели в провежданата политика и формиране на вътрешни условия за динамично развитие;

- акцент върху активната роля на държавата при формирането на пазарната икономика. (Споделя се становището, че преходът към свободни пазарни отношения е дългосрочно мероприятие независимо от усилията на правителството и помощта на различните международни институции);

- трето, индустриална политика, насочена към стимулиране на икономическия растеж и формиране структурата на промишлеността. За тази цел се въвеждат различни програми, насочени към:

- развитие на обществения капитал (пътища, комуникации и т.н.);

- издигане на ново качествено равнище на индустриалната структура. (За стратегическите подотрасли държавата осъществява по-протекционистични програми, като в определени случаи приема специални закони за извънредни мерки, които имат за цел да поставят юридическата база за модернизация на стратегически отрасли чрез акумулиране на капитал и технологии при производителите);

- съдействие в областта на търговията и международното сътрудничество;

- подобряване на качеството на човешките ресурси и развитие на науката и техниката.

Индустриалната политика се реализира чрез два типа действия на правителството:

- а) първият тип са свързани с индустриалната структурна политика. Мероприятията, които се провеждат, обхващат преразпределението на капитал, труд и производствени ресурси. Това преразпределение се извършва с помощта на държавата с цел настройване на различните отрасли на

промишлеността към изискванията на динамиката на световното икономическо пространство; избягва се пряката намеса в индустриалната активност, но в същото време се осъществява определено ръководство по пътя на поставянето на общи цели;

б) вторият тип действия са свързани с индустриалната организационна политика и чрез тях се създава и осигурява силна стопанска конкуренция, а по този начин и ефективно развитие на самостоятелните стопански организации;

- четвърто, приоритетно развитие на научно-техническата политика, което ще спомогне за структурното преустройство на икономиката на основата на новите постижения на НТП и изменение на направленията на инвестиционната дейност. За реализирането на тези цели е необходимо разработването на дългосрочни програми и механизми за финансирането им, чрез които да се постигне:

- значително усилване на собствените НИОКР (това осигурява националната независимост);

- търсене и заимстване на задгранични знания и техника;

- развитие на пазара на научно-технически знания и опит (патенти, лицензи, ноу-хау) паралелно с развитието на стоковия и фондовия пазар;

- пето, разработване на концепция за сътрудничество между правителствения и индустриалния и финансов сектор, която се базира на следните основни идеи:

- правителственият и индустриалният сектор в качеството си на независими субекти трябва да си сътрудничат за осъществяване на целите на националната индустриална политика;

- изграждане на институционални структури, реализиращи сътрудничеството;

- привличане на финансови институции към активно участие в осъществяването на националната индустриална политика;

- насърчаване чрез различни форми и механизми (в т.ч. кредитни) на независимите в своята дейност предприятия да се развиват в посока, благоприятна за националната икономика;

шесто, единна стратегия за приватизация, която да е в синхрон с националната стратегия за структурно и технологично преустройство. Чуждестранните инвестиции се насочват също в тази посока. Приватизацията, както и промишлената политика са част от комплекс от целенасочени и съгласувани действия за реализиране преструктурирането на националното стопанство с оглед неговата адаптация към ЕС и световните пазари.

2.3.2. Система от парично-кредитни инструменти на националните органи за въздействие на държавното участие

Системата от парично-кредитни инструменти за въздействие на държавното участие както на националните органи, така и на отрасловите органи се предопределя от техните функции. Те служат като институционални канали (определена инфраструктура), по които се предоставят финансовите ресурси. Тяхното предназначение е съсредоточаването на средствата и

администрирането им с цел реализиране на националните и отрасловите цели и приоритети и постигане на по-голяма ефективност.

Националният координиращ орган разработва стопанската, индустриална и научна политика и стратегията за развитието на държавния сектор и макроикономическата политика за неговото регулиране.

Целесъобразно е създаването на орган с представители на националния координиращ орган, Мф и БНБ, който:

- има пълномощия по предварителното разглеждане на всяко от новите предложения, отнасящи се до икономическото регулиране, които произлизат от министерствата и ведомствата;

- дава оценка на общата ефективност на държавните програми и подготвя и координира мероприятията за повишаване ефективността им;

- играе ролята на център за управление на всички мероприятия в кампанията за икономии на финансови ресурси и повишаване ефективността на държавните разходи (тясно взаимодейства със Сметната палата);

- определя най-важните изменения в бюджетните приоритети и приема адекватни бюджетно-данъчни мероприятия;

- разработва препоръки към отрасловата политика.

Координиращият орган, Мф и БНБ съвместно разработват адекватна на националните, отраслови и регионални приоритети държавна кредитна политика. Тя се реализира в зависимост от целите чрез следните парично-кредитни инструменти:

- държавни преференциални кредити (облекчен режим на кредитиране, по-ниски лихви и др.), предоставяни чрез държавните парично-кредитни институции - Банка за развитие, Вносно-износна банка и др. С тях се стимулира: структурната реформа; модернизацията и оздравяването на държавния сектор; участието на държавните предприятия в изследователски дейности и рискови иновационни образувания; внедряването на нови технологии; специализирано технологично развитие; експортната експанзия; включването на общински предприятия в регионални програми; МСП и др.;

- препоръчителни заеми на финансовите пазари (с частична или пълна държавна гаранция). Размерът им годишно се лимитира и Мф следи да не се допусне превишаване на лимита и получи т.нар. „ефект на изтласкването“. Тези заеми се предоставят от универсалните банки;

- държавни кредитни гаранции. Предоставят се от специални агенства за кредитни гаранции;

- инвестиционни данъчни кредити, които са регулатор с широки възможности за въздействие върху интензивността на натрупването в дадени сфери. Те могат да бъдат дефинирани в отношение към функционалното предназначение на разходите на производителите: за икономия на енергийни ресурси, за заместване на традиционни енергийни източници; за проучвателни и научни изследвания; за създаване на работни места и т.н. В зависимост от целите се използват различни видове данъчни кредити и техники.

Парично-кредитните инструменти на национално равнище се изпъл-

зват като система: отчита се конкретната ситуация, анализира се необходимостта и преследваните цели, както и момента на въвеждането им в действие, преимуществата и недостатъците на отделните инструменти, взаимодействието и синхрона между тях.

2.3.3. Система от парично-кредитни инструменти на отрасловите органи за въздействие на държавното участие.

Министерствата разработват политиката и бъдещите структури на различните отрасли, като формулират приоритетите и/или подготвят различни кредитни, данъчни, технологични и др. мерки и инициативи. Като правило се ползват от мненията на съвещателни органи - различни комитети или съвети. Те се състоят от представители на индустриалците, на финансовия сектор, на профсъюзите, на академичните кръгове и на потребителите. Подобна технология на формиране на политиката спомага за един по-рационален избор на провежданите мероприятия, при които се отчитат интересите на всички заинтересовани. Подготвят различни програми и предлагат съответни мерки по въвеждане на преференциални данъчни и кредитни мероприятия, които служат като финансов инструмент за тяхното реализиране. Те дават възможност за акумулиране на капитали и набиране на инвестиционни фондове на макроравнище.

Отрасловите органи (министерствата и ведомствата) участват в кредитния процес в качеството на канал за селективно кредитиране, т.е. целенасочено предоставяне на кредитните ресурси. Те предлагат на националните органи селективните кредитни инструменти, а след приемането на съответните кредитни мерки съдействат за тяхното изпълнение.

Министерствата и ведомствата могат да допринесат много за реализирането на отрасловата си политика чрез разкриване на допълнителни възможности и ресурси и използването на специфични финансови инструменти. Възможни са и различни варианти за координиране и коопериране с местните власти, Търговската камара, Стопанската камара, Асоциацията на индустриалците и др.

По инициатива на отрасловите, междуотрасловите органи и/или секторните холдинги могат да се създадат разнообразни схеми и мрежи както за капиталово кредитиране, така и за технологично обновяване, в т.ч. и за МСП. (Опитът на развитите страни може да бъде много полезен за нас в тази област.) Така например:

- система за капиталова поддръжка, която се ползва предимно от МСП, нуждаещи се от финансова подкрепа за обновяване на оборудването и продуктите; реструктуриране на дейността си и осъществяване на съвместни проекти; за развитие на определен вид производство или услуги, необходима от социална гледна точка на даден регион, и т.н.;

- асоциации за кредитни гаранции с бюра по цялата страна. При недостиг на кредитно обезпечение (ипотека или залог) гарант в подобни ситуации става асоциацията. За услугата се плаща на асоциацията определен процент от сумата и лихвата на падежа;

- системи за капиталово кредитиране обновяването на производстве-

ното оборудване (финансово мероприятие за развитие на МСП). формира се със съдействието на държавата и местните администрации и др. участници. Кредитите се отпускат в определен размер и срок, обикновено без или с ниска лихва;

- изграждане на мрежи за технологично обновяване. Съществен елемент на тези мрежи е системата за лизинг на промишлено оборудване. Средствата се формират от вноски от държавата, местната администрация и др. институции. Системата извършва три типа операции:

а) продажба на изплащане на високотехнологично оборудване;

б) продажба чрез финансов лизинг на общо промишлено оборудване.

С помощта на отрасловите органи се определят условията, при които може да се включи дадено предприятие. Те могат да бъдат:

* машината или оборудването, което предприятието желае да купи чрез финансов лизинг или да вземе под наем (оперативен лизинг), трябва да бъдат включени в списък, който държавата публикува всяка година. Предприятието, което желае да извърши лизинговата операция, също трябва да бъде включено в списъка на предприятията, които имат право да ползват системата;

* стойността на машината и/или оборудването не трябва да надвишава определените предварително размери за обикновено оборудване и за високотехнологично оборудване;

* при финансовия лизинг сроковете и лизинговите вноски са диференцирани също в зависимост от вида оборудване;

- специална кредитна система за поддържане на кооперационни връзки, насочена към: намаляване разходите на енергия; ограничаване на замърсяването на околната среда, повишаване равнището на производствена безопасност и т.н.

На равнище секторни холдинги и предприятия с държавно участие се използват следните парично-кредитни инструменти:

- средносрочни и дългосрочни кредити: предоставят се от специализираните държавни кредитни институции, от продажба на облигации на фондовия пазар (за тези, които участват в този пазар), от универсални ТБ; от международния финансов пазар;

- краткосрочни кредити - от държавни, смесени и частни търговски банки;

- други финансови инструменти - специални ценни книжа (акции за участие, инвестиционни сертификати и др.), които се използват при последваща приватизация.

РАЗВИТИЕ НА ПАРИЧНО-КРЕДИТНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ДЪРЖАВНОТО УЧАСТИЕ В ПРЕДПРИЯТИЯТА НА БЪЛГАРИЯ

Иванка Крайнинска

(Резюме)

Главната цел на изследването е разработване и обосноваване на концептуален модел за развитие на парично-кредитните институции и системата от инструменти за въздействие и контрол на държавното участие с оглед да се постигне ефективно управление на предприятията в условията на преход към пазарно стопанство. За практическото осъществяване на тази цел се решават следните основни задачи:

- Анализиране на модели на парично-кредитните институции и инструменти за въздействие и контрол на държавното участие в страни с развит държавен сектор.
- Обосноваване необходимостта от създаване и развитие на парично-кредитните институции и инструменти за въздействие и контрол на държавното участие в предприятията в България.
- Предложения за развитие и по-ефикасно функциониране на системата от парично-кредитните институции и инструменти за въздействие и контрол на държавното участие.

В основата на концептуалния модел за развитие на парично-кредитните институции и системата от инструменти за въздействие и контрол на държавното участие са заложи следните идеи:

- Изборът на един или друг модел за контрол на държавното участие е въпрос на целесъобраз-

DEVELOPMENT OF MONEY - CREDIT INSTITUTIONS AND INSTRUMENTS FOR INFLUENCING THE STATE PARTICIPATION IN THE ENTERPRISES IN BULGARIA

Ivanka Kraininska

(Summary)

The main research objective is the development and validation of a conceptual model of an improvement of the Monetary-credit Institutions and the system of instruments for an influence and control of the state share in order to achieve an efficient enterprise management into a transition to a market economy. The following basic problems are to be solved in order the mentioned above objective to be practically concluded:

- The analysis of the Monetary-credit Institution models and the instrumental sets for an influence and control of the state share in countries with an advanced state enterprise;
- Validation of the necessity for creation and development of the Monetary-credit Institutions and the system of instruments for an influence and control of the state share in Bulgarian enterprises;
- The proposition for developing and more efficient functioning of the monetary institution system and instruments for an influence and control of the state share.

The following ideas are grounded in the conceptual model of an improvement of the Monetary-credit Institutions and the system of instruments for influence and control of the state share:

- The choice of one or another model for control of the state share is a matter of advisability. The model is executed in conditions of a semi-mar-

ност. Моделът се прилага в условията на полупазарно стопанство, поради което не е целесъобразно простото адаптиране на добре функциониращ модел от страна с развита пазарна икономика.

- Моделът на парично-кредитните институции и системата от инструменти решава триединна задача: 1. Бързо реструктуриране на държавния сектор; 2. Ефикасно управление на държавното участие в предприятията; 3. Качествени промени в държавния сектор с оглед създаване на необходимите условия за интеграция на българската икономика с обединения европейски пазар.

- Националните и отрасловите цели, приоритети и стратегии се съгласуват с фирмените цели, приоритети и стратегии, без да се нарушава автономността на управление на предприятията.

- Осигуряване на ефикасно взаимодействие между предприятията с държавно участие и предприятия от частния сектор.

ket economy, so the simple adapting of a well functioning model of a country with an advanced market economy is not advisable.

- The model of Monetary-credit Institutions and the instrumental set solves the problem, consisting of three parts: 1. Fast reconstruction of the state share; 2. Efficient administration of the enterprises' state share; 3. Changes in the state enterprise in order to create the required conditions for an integration of Bulgarian economy and EC market.

- The national and the branch objectives, priorities and strategies are to be corporate objectives, priorities and strategies without offending the enterprise management independence.

- The provision of an efficient interaction between the private and state share enterprises.