

Европа 2000: България и Европейският съюз

КОНВЕРТИРУЕМОСТ НА ЛЕВА
(ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ НА ДВИЖЕНИЕТО НА
КАПИТАЛИ И ТЕКУЩИТЕ ПЛАЩАНИЯ)

Декември 1997 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод

I. Конвертируемост - дефиниции и съдържание

II. Конвертируемост - икономически изгоди и рискове. Предпоставки и алтернативи на въвеждане (Теоретична аргументация)

Предимства, рискове и предпоставки, свързани с текущата конвертируемост

Предимства, рискове и предпоставки, свързани с капиталовата конвертируемост

Скорост и последователност на въвеждане на капиталова конвертируемост

III. Международно-правна регламентация на текущите плащания и движението на капитали

Европейски съюз

Европейско Споразумение

МВФ

Организация за икономическо сътрудничество и развитие (OECD)

Общо Споразумение за търговия с услуги (GATS)

Многостранно Споразумение за инвестициите (MAI)

IV. Валутен режим и валутен контрол в България

V. Либерализация на валутния режим в България - приоритети, рискове и последователност

Увод

Разпадът на политическата и икономическа система на социализма постави началото на реинтегрирането на страните-членки на бившия СИВ, в т. ч. България, с световната икономическа и финансова система. Процесът на реинтегриране има два аспекта:

1. Вътрешни макроикономически и структурни реформи, имащи за цел възстановяване водещата ролята на пазарните механизми за разпределение на ресурсите и

2. Присъединяване към многонационални и регионални организации и поемането на задължения, произтичащи от съответните им устройствени документи¹.

Присъединяването на България към Европейския съюз в перспектива като стратегическа цел, ще завърши по същество процеса на реинтегриране на страната в световната икономическа и финансова система, тъй като ще ѝ придаде траен статут и място за участие във всички бъдещи форуми, решаващи световния икономически ред. Постигането на тази цел, за България е маркирано от влязлото в сила на 1 февруари 1995 г. Споразумение за Асоцииране с Европейския Съюз (Европейско Споразумение). Страната е ангажирана в институционализиран диалог с Европейския съюз.

Конвертируемостта на българската парична единица - левът - има пряко отношение и към двата аспекта на реинтегриране на страната в световната икономика. Конвертируемостта на лева е един от елементите на вътрешните пазарно ориентирани реформи. От тази гледна точка промените в степента на конвертируемост на лева имат пряко отношение към използваните инструменти на макроикономическата политика и тяхната ефективност, към степента на либерализация на финансовия сектор и допълват по съществен начин външнотърговския режим.

Добрата съгласуваност между макроикономическата политика и постигнатата степен на равновесие от една страна и промените в степента на конвертируемост на лева, от друга ще доведат до повишаване ефикасността на използваните макроикономически инструменти. Обратно, отсъствието на такава съгласуваност крие рискове от периодично избухване на кризи на платежния баланс и/или банкови кризи и в крайна сметка може да доведе до отхвърляне конвертируемостта на лева.

¹ Международните организации с мандат предимно в областта на икономическите процеси, към които България вече се е присъединила са МВФ и Световната банка (септември 1990г.) и Световната Търговска Организация (декември 1996 г.). Нашите партньори по бившия СИВ - Чешката Република, Полша и Унгария - освен това бяха приети за членове и на Организацията за Икономическо Сътрудничество и Развитие. Заедно със Словакия и Словения тези страни формираха Централно Европейската Зона за Свободна Търговия, към членство в която България също се стреми.

Провеждането на макроикономическа политика в България в рамките на правилата на валутен съвет поставя специфични изисквания и ограничения пред преминаването към пълна конвертируемост на лева, като рисковете, свързани с неуспех биха имали особено тежки и непоправими икономически, социални и политически последици. Именно от тази гледна точка следва да се оформи позицията на българската страна при преговорите по присъединяване към Европейския съюз в раздела "Свободно движение на капитали". Това е и мерилото, което се използва в настоящата разработка за оценка на предлаганата в специализираната литература последователност от мерки и скорост на постигане пълна конвертируемост на лева.

Присъединяването на България към международните организации с икономически характер, както и към Европейския съюз, поставя определени изисквания (задължения) за постигане определена степен на конвертируемост на лева. Такива изисквания в момента произтичат от членството на България в МВФ, както и от Европейското споразумение.

Целта на тази разработка е да предложи и обоснове позиция на българската страна при преговорите по присъединяване към Европейския Съюз в областта на свободното движение на капитали и свързания с това режим на текущите плащания. Формирането на такава позиция може да стане само въз основа на ясна национална политика в областта на валутния режим и валутния контрол. Ще бъдат анализирани потенциалните предимства и рискове, свързани с либерализация на режима на текущите и капиталовите плащания (преминаване към пълна конвертируемост на лева) от позициите на изходните макроикономически неравновесия, характерни за страната, както и с огледът на режима на фиксиран валутен курс в рамките на валутен съвет. На тази основа ще бъде оценена предложената в Приложението към Бялата книга последователност за либерализиране режима на плащания и движение на капитали от гледна точка на специфичните условия, интереси и рискове за България.

Обхватът на темата покрива материята, регламентирана в Treaty on European Union, Глава 4, "Капитал и плащания", чл. чл. 73а - 73h², както и Европейското споразумение чл. чл. 60-65³ и е съобразен със съответните части от Бялата книга⁴ и Въпросника на Европейската комисия.

По-нататък, разработката е организирана както следва:

В раздел I се характеризира понятието "конвертируемост" в различните му аспекти и степени. Раздел II резюмира основни положения на теоретичния анализ на предимствата, рисковете и предпоставките за въвеждане на текуща и пълна

2 Вж. Treaty on European Union. Treaty Establishing the European Community² (1993)

3 Вж. Европейско Споразумението за Асоцииране между Европейските Общности и техните страни-членки, от една страна, и Република България, от друга страна.

4 Вж. Commission of the European Communities (1995b)

конвертируемост. Разглеждат се алтернативи на последователността на либерализиране на валутния режим. В раздел III СР парактеризира международно-правната уредба на режима за текущи плащания и движение на капитал. Обхватът е ограничен до многосранни и регионални споразумения от пряк интерес за България с ударение върху режима на движение на капитал, приют в Европейския съюз. В раздел IV се анализира и оценява действащия към средата на 1997 г. валутен режим и валутен контрол в България. Накрая, раздел V съдържа предложенията ни за основните елементи и ограничения на национална политика в областта на валутния режим и контрол и, на тази основа, основни характеристики на мандат за евентуални бъдещи преговори за присъединяване към Европейския съюз в областта на режима на движение на капитали.

I. Конвертируемост - дефиниции и съдържание

Една парична единица се смята за конвертируема в случай, че резиденти и нерезиденти имат възможност да я разменят за чуждестранна валута и да използват чуждестранната валута за стокови или финансови сделки (транзакции). (Galbis, 1996,р.3). Тази дефиниция означава, че конвертируемостта на една парична единица е несъвместима с каквито и да било ограничения при извършване или получаване на плащания за (от) чужбина, както и с ограничения при обмяната на местна за чуждестранна валута за целите на осъществяване на международни сделки.

Съществуват различни *аспекти* *полепени* на конвертируемост със съществени последици за целите и резултатите на макроикономическата политика и международните ангажименти на дадена страна. В зависимост от аспекта на конвертируемост се дефинират мек и твърд вариант, финансова и реална (стокова) конвертируемост. В зависимост от степента се дава характеристика на вътрешната и външна конвертируемост, както и на текущата и капиталова конвертируемост.

*Аспекти*⁵

В зависимост от *валутния режим (валутния курс)*, при който се осигурява свобода на обмяната на места срещу чуждестранна валута, правим разлика между *мек и твърд* вариант на конвертируемост. За мек вариант говорим, когато конвертируемост на местната парична единица се гарантира при плаващ, пазарно определян курс. Твърд вариант на конвертируемост е налице, при възможност за неограничена обмяна на места валута при предварително известен, фиксиран курс.

Конвертируемост се постига много по-лесно в мекия си вариант. Чисто теоретично, плаващият валутен курс прави ограниченията при обмяната на валута (и валутните резерви) излишни. На практика необходимостта от валутни резерви и/или ограничения на конвертируемостта е по-несъществена при мек вариант на конвертируемост. И обратно.

⁵ Този раздел се основава на (Guitian, 1993b).

В зависимост от *типа на ограничения* (които отсъстват при наличие на конвертируемост), различаваме *финансова (парична) конвертируемост от реална (стокова) конвертируемост*. За *финансова* конвертируемост говорим когато самата *обмяна* на места срещу чуждестранна валута е свободна. *Реална* конвертируемост е налице, когато в допълнение на липсата на ограничения за обмяната на валута, е освободен режима на първичните сделки, които пораждат необходимост от обмяна на валута. Такива са сделките, свързани с внос на стоки и услуги, както и износа на капитал. С други думи реална конвертируемост е налице при липса на ограничения за обмяна на валута *и* ограничения на търговския режим.

Разграничението между финансова и реална конвертируемост е от значение от гледна точка на задълженията, които България има (или ще поеме) към различни международни организации. Така юрисдикцията на МВФ (засега) е ограничена до финансовия аспект на конвертируемостта на валутите на страните-членки. Търговският режим (и в този смисъл съществена част от реалния аспект на конвертируемостта) попада под юрисдикцията на Световната търговска организация. По Европейското споразумение България има ангажменти, които засягат и двата аспекта на конвертируемостта.

Степени

Концепцията за конвертируемост варира в зависимост от *субектите* (притежателите на парични остатъци), за които се отнася, както и в зависимост от *целите*, за които дадена валута е конвертируема. Тези разграничения внасят различия в *степента* на конвертируемост на една валута, за разлика от разгледаните по-горе аспекти, КОРГТО конкретизират съдържанието на концепцията за конвертируемост.

В зависимост от субектите, които имат право да обменят неограничено местна срещу чуждестранна валута, различаваме *външна от вътрешна* конвертируемост. За *външна* конвертируемост говорим, когато правото за обмяна на валута се отнася за нерезиденти. Когато резидентите имат право да обменят парите си в чуждестранна валута, говорим за *вътрешна* конвертируемост.

Тези две форми на ограничена конвертируемост имат значение в зависимост от насочеността на икономическата политика. Когато следваната икономическа политика поставя ударението върху привличането на чужди инвестиции, *външната* конвертируемост е от особено значение. *Вътрешната* конвертируемост на местната парична единица подлага следваната макроикономическа политика на определени ограничения и сигнализира намерението на властите да следват международно конкурентна макроикономическа политика. Това следва от факта, че резидентите получават правото да притежават валутни сметки в местни финансови институции и по такъв начин да извършват арбитраж между местната и чуждестранните валути⁶.

6 За подробен анализ вж. (Kyeiand Yoshimura, 1996).

Вътрешната конвертируемост или възможността на резидентите да арбитражат между местната и чуждите валути, налага ограничения върху провежданата макроикономическа политика в следния смисъл: Ако властите преследват фискална и парична политика, несъвместима с относителна ценова стабилност (таргетираща инфлация, значително по-висока от тази в страните, чиято валута е конвертируема), домакинствата имат възможност да търсят защита на реалната стойност на доходите и спестяванията си чрез бягство в конвертируеми валути. Това свива търсенето на пари и базата на инфлационния данък. Процеси от точно такъв характер бяха в основата на валутните кризи в България през 1994 и 1996-97 г. (като последната криза беше усложнена и от банкова криза). " ... първоначалните сигнали за нестабилност, проявили се в последните месеци на 1993 и 1995 г. не произтичаха от ускоряване на растежа на паричното предлагане. Макар да звучи парадоксално, нестабилността последва решенията на БНБ да намали основния лихвен процент за да го приведе в съответствие с *по-ниските* очаквана инфлация и растеж на паричните агрегати." (ОЕСД, 1997,pp.28-29).

При спадащо търсене на пари, паричната политика, съвместима с ценова стабилност трябва да бъде насочена към съпоставимо *намаляване* на паричната база (която е напълно под контрола на БНБ) с цел балансиране на паричното предлагане с намаляващото търсене на пари. Отделен е въпросът, че в конкретните условия на България през 1996 г., това най-вероятно би означавало задълбочаване на банковата криза и, възможно прекъсване в обслужването на вътрешния и/или външния дълг, политика, която едва ли би била толерирана от тогавашното правителство на България.

През февруари 1991 г. с Постановление No. 15 на МС беше въведена вътрешна конвертируемост на лева с незначителното и никога не наложено строго ограничение върху правото на резиденти да закупуват валута за туристически цели. В кризисни моменти е коментирано, че валутният режим в България е прекалено либерален, обявяването на вътрешна конвертируемост на лева в началото на прехода е било грешка и е важна причина за валутните кризи. От краткия анализ по-горе, става ясно, че грешката е в несъвместимостта на преследваната у нас макроикономическа политика с ангажимента, поет чрез ПМС No. 15 към резидентите (главно български граждани) за постигане на относителна ценова стабилност, а не в либерализирането на валутния режим. По-конкретно - нежеланието и неспособността на българските правителства, управлявали през периода 1991 - януари 1997 г. постепенно да ограничат бюджетния дефицит до размери, съвместими с възможностите за неинфлационното му финансиране. Липсата на политическа воля за ценова стабилност намери най-ярък израз в методичното игнориране на чл. 49 от стария Закон на БНБ и нарушаването му с ежегодните закони за бюджета, които задължаваха БНБ да монетизира значителни части от бюджетния дефицит. Един път излъгани от политическия си елит, българите можеха да бъдат накарани да му дадат отново доверието си само чрез по-силно и по-ограничаващо икономическата политика обещание - обещанието за фиксиран валутен курс в контекста на действащия от 1 юли 1997 г. валутен съвет.

Следователно валутния съвет в България е самоналожен. Технически детайл е фактът, че идеята беше формулирана и лансирана у нас от МВФ.

С преминаването към пълна конвертируемост на лева, изисквано от Европейското споразумение, предстои да елиминират на допълнителни степени на свобода на възможната макроикономическа политика в България. Важно ще бъде да не допуснем отново несъвместимост между поети ангажименти и практическа политика.

В зависимост от целите, за които се разрешава обмяната на валута, различаваме *текуща* от *капиталова* конвертируемост. Разграничението между текуща и капиталова конвертируемост има централно място в тази разработка. Това се обуславя от обстоятелството, че това разграничение има пряко отношение и сериозни последици и за двата аспекта на реинтегриране на България в световното стопанство - вътрешната макроикономическа политика и структурните реформи, от една страна и членството в международни икономически организации, от друга.

Текущата конвертируемост се дефинира като право за обмяна на местна в чуждестранна валута за плащания, свързани с внос на стоки и услуги, или, по-общо, за плащания по сделки, отчитани в текущата сметка на платежния баланс (Guitian, 1993b, p. 5). формален и всеобщо признат признак за текуща конвертируемост на валутата на една страна е страната да е поела ангажиментите, произтичащи от чл. VIII на Споразумението за МВФ⁷. На практика ангажиментите по чл. VIII включват и ограничени елементи на капиталова конвертируемост.

Капиталовата конвертируемост се дефинира като право на обмяна на местна в чуждестранна валута за извършване на капиталови трансфери и плащания по капиталовата и финансовата сметка на платежния баланс. Капиталовата конвертируемост често се нарича *пълна (неограничена)* конвертируемост. Броят на страните с пълна конвертируемост на валутата е значително по-малък от броя на страните, чиято валута е текущо конвертируема. Интензивните процеси на либерализация на капиталовите пазари и дерегулиране на финансовия сектор, които текат през последните 10-15 години в световен мащаб, водят до увеличаване броя на напълно конвертируемите валути, в т. ч. такива на редица развиващи се страни. Страните-членки на Европейския съюз са елиминирали напълно контрола върху капиталовите потоци в контекста на изискванията на Treaty on European Union и техните валути са напълно конвертируеми.

Значението на това разграничение в степените на конвертируемост на местната валута от гледна точка на макроикономическата политика е следното: текущата конвертируемост, подобно на вътрешната конвертируемост, поставя ударението върху конкурентоспособността на икономиката (и икономическата

⁷ Към 31 май 1997 г. 140 страни-членки на МВФ (в т. ч. 17 страни в преход или бивши съветски републики) са поели ангажиментите по чл. VIII от Споразумението за МВФ. България не е между тях.

политика), докато капиталовата конвертируемост, подобно на външната, засилва способността на дадената страна да привлича чуждестранни инвестиции.

II. Конвертируемост - икономически изгоди и рискове. Предпоставки и алтернативи на въвеждане (Теоретична аргументация)

България не е в позиция да решава по принцип дали да въвежда конвертируемост на лева или не. Страната е поела ангажменти по отношение въвеждане на както на текуща конвертируемост, така и - поетапно - на капиталова конвертируемост на лева до достигане пълно съответствие с действащите в Европейския съюз правила⁸. Целта на този раздел е да представи схематично теоретичните аргументи за въвеждане конвертируемост, изгодите, рисковете и предпоставките, свързани с нея. Това се прави по две причини: първо, теоретичната обосновка е в основата на международната правна регламентация на текущите плащания и движението на капитали и, второ, резюмето на теоретичната аргументация позволява да се очертаят в най-общ вид рамките, в които България ще трябва да направи своя избор за това кога и в каква последователност да направи лева напълно конвертируем с цел класиране за членство в Европейския съюз по този показател.

Икономическата литература, както и международно - правният регламент, намиращ израз в Споразумението за МВф, до скоро се съсредоточаваха върху текущата конвертируемост на валутите, докато пълната конвертируемост, характерна за валутите на шепа индустриализирани страни, оставаше на заден план. В този дух е и опитът на страните, сегашни -членки на Европейския съюз. Докато мнозинството въвеждат текуща конвертируемост на националните си валути по смисъла на чл. VIII от Споразумението за МВф през 1961 г. (Испания - през 1986, Португалия - през 1988, Гърция - през 1992 г.), контролът върху капиталовите трансакции се запазва до 80-те години, като големи страни като Франция и Италия го елиминират едва през 1989 г. (Гърция - през 1994 г.). Преминаването към текуща конвертируемост на валутите на страните в преход (дори с известни ограничения) се препоръчва в ранните дебати като част от пакета от реформи, като въпросът за пълна конвертируемост не се поставя на дневен ред (Bergsten and Williamson, 1990, Polak, 1991 и Levčík, 1991). Основните доводи - необходимостта от значително по-стриктно спазване на условията, необходими за поддържане пълна конвертируемост и рискът от бягство на капитал, ако контролът върху капиталовите трансакции бъде елиминиран преждевременно. Предвид на изложените обстоятелства, по-нататък в този раздел ще разгледаме предимствата, рисковете и предпоставките по отделно за въвеждане на текуща и капиталова конвертируемост.

⁸ Вж. "Европейско Споразумение за Асоцииране между Европейските Общности и техните страни-членки, от една страна, и Република България, от друга страна", чл. чл. 60,61,62,63 и 65.

Преди това, една уговорка - очевидно е, че България, както и другите асоциирани страни, няма да имат на разположение продължителните преходни периоди за въвеждане на пълна конвертируемост, които са били характерни за настоящите страни-членки на Европейския съюз. Причините за това са поне следните: а) ролята и значението на капиталовите потоци в края на 80-те и първата половина на 90-те години са на качествено друго равнище, в сравнение с предходния следвоенен период; б) последните 10-15 г. отбелязаха значителна преоценка на относителните предимства на ценовите (пазарните) сигнали спрямо правителствените решение за разпределение на ресурсите (в т. ч. валутните резерви); в) международно-правната регламентация на режима на текущите плащания и капиталовите трансакции е значително по-развита през 90-те в сравнение с 60-те и 70-те години (Вж. Раздел III).

Предимства, рискове и предпоставки, свързани с текущата конвертируемост

Предимствата, произтичащи от широкото разпространение на текущата конвертируемост могат да бъдат разгледани от световна (системна) гл. т. или от гледна точка на отделната страна.

Предимствата за световната икономика, произтичащи от елиминиране ограниченията за текущите плащания са в основата на Споразумението за МВФ. Основателите на МВФ са придавали голяма важност на установяването на текуща конвертируемост на широка основа като средство, облекчаващо "развитието и балансирания растеж на международната търговия и по такъв начин съдействащо за поддържане висока степен на заетост и равнище на реалния доход..." (IMF, 1993, Article I (ii)). На капиталова конвертируемост се придава важност само доколкото да не препятства либералния режим на текущите трансакции. Затова на страните-членки се разрешава да осъществяват контрол върху капиталовите трансакции, но никоя страна-членка на МВФ не може да осъществява този контрол по начин, ограничаващ плащанията за текущи трансакции или по начин, който ще забавя необосновано превода на парични суми с цел разплащане по поети ангажменти..." (IMF, 1993, Article I (iv)).

Предимствата, произтичащи за отделна страна от текущата конвертируемост на нейната валута, могат да се сумират по следния начин (Nsouli, 1993):

- съдейства за повишаване производителността, чрез отваряне на вътрешния пазар за международна конкуренция;
- подобрява достъпа на местните производители до снабдяване със суровини, материали и оборудване;
- подпомага технологичния трансфер от чужбина;
- съдейства за общото повишаване ефективността в икономиката като предизвиква изравняване на местните относителни цени с международните;

съдейства за общото подобряване на благосъстоянието чрез разширяване спектъра от достъпните потребителски стоки на местния пазар.

Тези ефекти на текущата конвертируемост като цяло съдействат за подобряване на мотивационната структура на производителите и по такъв начин стимулират инвестициите, увеличаването на заетостта и икономическия растеж.

Поддръжниците на идеята за въвеждане текуща конвертируемост на валутите на бившите социалистически страни в ранните стадии на прехода подчертават ролята на текущата конвертируемост за внос на конкуренция и "правилни" ценови сигнали. Като допълнителни предимства, в контекста на прехода, се посочва благоприятният ефект, който либерализирането на режима на текущите плащания може да има за намаляване на бюджетния дефицит (чрез увеличаване на нетните приходи от мита) и за стимулиране на експорта. (Cooper, 1990)

Въвеждането на текуща конвертируемост е свързано обаче и с рискове и и преходни отрицателни последици (Nsouli, 1993):

Ако фискалната и паричната политика не са съвместими с въвеждането на текуща конвертируемост, ще се породи постоянен натиск за девалвация (обезценка) на местната валута, ще последва инфлационен цикъл обезценка - инфлация - обезценка и ще пострадат инвестиционната активност и растежа;

Ако валутните резерви не са достатъчни, централната банка няма да може да изглажда сезонните и други временни колебания, което ще породи нестабилност на валутния курс и ще подкопае доверието в съответната валута;

Ако въвеждането на текуща конвертируемост не се предхожда или съпровожда от ценова и външнотърговска либерализация, очакваните ефекти от либерализиране на валутния режим няма да се разпространят върху реалната икономика;

Отварянето на икономиката за външна конкуренция може да предизвика необходимост от реструктуриране на производствения апарат и свързаните с това загуби на производство и заетост. Такива загуби, обаче, трябва да се разглеждат като цена за преминаването на икономиката към траектория на по-висок растеж.

Предвид на потенциалните проблеми, свързани с въвеждането на текуща конвертируемост, дискусиите в икономическата литература се съсредоточават върху *предпоставките* за успешно въвеждане и поддържане на текуща конвертируемост. (Frenkel, 1990; Gilman, 1990; Greene and Isard, 1991; Nsouli, Cornelius, and Georgiou, 1992.) Изтъкват се следните четири предпоставки:

- подходящо ниво на валутния курс;
- адекватен размер на валутните резерви;
- макроикономическа стабилност;
- ценова система, свободна от изкривявания и изпълняваща функциите си на основен мотивационен механизъм.

Валутен курс. Нивото на валутния курс трябва да бъде в общи линии съобразено и съвместимо с уравновесен платежен баланс (равновесие между търсене и предлагане на чужда валута). Постигането на външно равновесие е необходимо и достатъчно условие за въвеждане на текуща конвертируемост. Надцененият валутен курс води до постоянен дефицит на текущата сметка на платежния баланс и (в най-добрия случай) увеличаване на външния дълг или криза» на платежния баланс (в най-лошия). В контекста на преходните икономики, обаче, по принцип съществува резерв за известно повишаване на реалния курс на местните им валути, доколкото реструктурираните и приватизирани държавни предприятия са в състояние да повишат ефективността, с която произвеждат и доколкото се очаква реформите да доведат до засилване ролята на конкурентните сили в икономиката.

Валутни резерви. Дори когато валутният курс е правилно избран, необходимо е адекватно равнище на валутни резерви, които да служат като амортизатор в случай на неизбежни, макар и временни, циклични смущения. Постигането на текуща конвертируемост при фиксиран валутен курс изисква като правило по-високи валутни резерви, отколкото конвертируемост при плаващ валутен курс. Именно недостигът на валутни резерви при валутни курсове, фиксирани в рамките на Бретън-Уудската система, наложи западноевропейските страни да отложат премахването на валутния контрол върху текущите операции до края на 50-те години.

Колко големи трябва да са резервите, за да са на адекватно равнище? В близкото минало се смяташе грубо, че валутни резерви, покриващи тримесечен внос са достатъчни за текуща конвертируемост при фиксиран валутен курс (Frenkel, 1990). Така например Корея поема ангажиментите по чл. VIII от Споразумението за МВф през 1988 г. при валутни резерви, равни на тримесечен внос, Тайланд- през 1990 г. при валутни резерви равни на петмесечен внос, а Полша разполагаше с резерви и кредитни линии, равни на величината на вноса си за четири и половина месеца, когато в началото на 1990 г. направи злотата практически конвертируема за текущи операции.

Необходимо е много внимателно отношение към това практическо правило. Самото конструиране на показателя за измерване на резервите в "месеци внос" сочи, че имплицитно се приема ефективно затворена капиталова сметка. В условията на неефективен контрол върху капиталовите трансакции (вж. по-долу), развити комуникации и техники на валутните сделки, от страната могат за часове или дни да изтекат валутни резерви, превишаващи размера, необходим за няколкомесечен внос на стоки и услуги⁹. Най-прясната илюстрация е спекулативната атака срещу тайландския бат през май-юли 1997 г. и последвалите атаки срещу валутите на филипините, Индонезия и Малайзия. По информация на

⁹ "Неотдавнашната мексиканска криза илюстрира, че кризите на платежния баланс не са предизвикани само от неравновесия от тип "поток" като бюджетни или дефицитна текущата сметка, но произтичат също, а може би главно, от финансова уязвимост." (Calvo, 1996).

Reuters от 22 юли т. г., през първата половина на месеца, Централната банка на Малайзия е загубила около 2 млрд. долара или 12.5 % от валутните си резерви в защита на рингита от спекулативната атака.

Загубата на резерви в условията на валутен съвет има тази особеност, че предизвиква автоматично свиване на ликвидността в икономиката и води до рецесия и, евентуално, банкова криза (при липса на кредитор от последна инстанция).

Макроикономическа стабилност или вътрешно равновесие. Постигането на равновесие между вътрешното съвкупно търсене и предлагане преди или успоредно с въвеждането на текуща конвертируемост е от съществено значение. В противен случай възможностите са две: или инфлационният натиск ще подкопае конкурентноспособността и ще влоши салдото по платежния баланс при даден валутен курс, или доверието, че конвертируемостта ще бъде запазена или ограничителния валутен режим няма да бъде възстановен, ще бъде подкопано.

Ценова система или, по-общо, система на икономическо регулиране. Логично е преди или успоредно с въвеждането на конвертируемост на валутата да бъде либерализиран външнотърговския режим, да бъдат намалени тарифните бариери, да бъдат разградени административните системи за контрол върху цените и вътрешния пазар, да се премахнат ограниченията на трудовия пазар и други административни пречки за функциониране на пазара. Това е необходимо условие по-скоро за да се прояви въздействието на конвертируемостта върху ефективността на икономиката и разпределението на ресурсите, отколкото за самото въвеждане на конвертируемост.

По отношение на предимствата, рисковете и предпоставките на текущата конвертируемост съществува консенсус в икономическата литература. Сериозни различия са налице, обаче, по препоръчаните рецепти за последователността и скоростта, с която страните и в частност тези в преход, би следвало да въведат текуща конвертируемост на националните си парични единици. Автори, които гледат на конвертируемостта като на инструмент на икономическата политика, (например Polak, 1991) препоръчват бързо и рано въвеждане на текуща конвертируемост. Други, които гледат на конвертируемостта повече като на проява и резултат на вътрешната стабилизационна политика и придават по-голяма важност на осигуряването на предпоставките и цената на приспособяването, поддържат възгледа, че текущата конвертируемост трябва да бъде въведена относително късно с периода на прехода (напр. Levčik 1991).

Ще отложим разглеждането на въпросите за оптималната последователност и срокове за въвеждане конвертируемост в контекста на България за раздел V по три причини: а) Въпросът с текущата конвертируемост е сравнително лесен за България - от една страна оставащите ограничения са сравнително малко и лесно могат да бъдат премахнати, б) дори по времето на валутните кризи от 1994 и 1996 г. не бяха възстановени валутни ограничения по текущите операции - оттук и оценката, че премахването на оставащите пречки е само въпрос на воля и в) въпросът за най-подходящата последователност и срокове на въвеждане

конвертируемост на лева в контекста на Европейското споразумение, стои от гледна точка на капиталовата конвертируемост.

Предимства, рискове и предпоставки, свързани с капиталовата конвертируемост

Преминаването към пълна (капиталова) конвертируемост не е приоритет нито в контекста на Бретън-Уудския международен ред, нито в процеса на западноевропейската интеграция, нито пък в ранните препоръки към страните в преход. Това положение изглежда, че скоро ще претърпи сериозна промяна под натиска на бърза нарастващата роля на брутните и нетни капиталови потоци в световната икономика. През втората половина на 80-те и началото на 90-те години темповете на растеж на международните капиталови потоци системно и значително изпреварват темповете на растеж на външнотърговския оборот. М. Гитиан намира своеобразен парадокс в това, че международноправният регламент на външноикономическите отношения поставят ударението върху либерализацията на текущите операции чрез споразуменията за МВф и ГАТТ (СТО), а на практика интегрираността на капиталовите пазари изглежда изпреварва процеса на интеграция чрез външнотърговските потоци. Това наблюдение го кара да пледира за осъвременяване на международния правен регламент чрез експлицитно третиране на капиталовите трансакции и за привеждането му в съответствие с реалните. (Guitian, 1995). Понеже това, изглежда се осъществява (вж. раздел III), добре е да се вземат предвид неговите аргументи.

Към *предимствата*, за една страна с неограничена (пълна) конвертируемост на паричната ѝ единица, се отнасят (Guitian, 1995):

възможност за нарастване на благосъстоянието и икономическия растеж. Този ефект се получава, когато локалната ресурсна база се допълни от чуждестранни спестявания (прилив на капитал), които се трансформират в по-голям (в сравнение със случая на затворена капиталова сметка) капиталов запас;

свободата на капиталовите трансакции (чрез получаване на заеми и отпускане на кредити на международните финансови пазари), позволява изглаждане на междувремеви несъответствие на траекториите на производство, от една страна и потребление, от друга¹⁰;

При либерализиран режим на капиталовите трансакции става възможно търгуването на рискови активи, което има за резултат диверсификация на рисковете, недостъпна при наличие на ограничения.

Либерализирането режима на капиталовите трансакции е свързано обаче, и със сериозни рискове, с което може да се обясни дългогодишното нежелание, в т. ч.

¹⁰Пример за "негативно" изглаждане на подобни несъответствия са почти катастрофалните последици за румънската икономика и общество от решението на Н. Чаушеску да изплати външния дълг на Румъния през 80-те години.

на високоиндустриализирани страни, да приемат пълна конвертируемост на валутите си. Аргументите срещу либерализирането на капиталовата сметка се обосновават с необходимостта от (Mathieson and Rojas-Suarez, 1993, pp. 4-7):

предотвратяване на икономическа нестабилност, предизвикана от неограничавани капиталовите потоци. (Желателно е да се ограничат бързо сменящите посоката си кратко-срочни капиталови потоци);

- запазване на местните спестявания за финансиране на инвестиции в икономиката, вместо за придобиване на чуждестранни активи;
- запазване възможността за данъчно облагане на финансовите сделки и доходите от финансови операции;

запазване относителната независимост и ефикасност на икономическата политика.

Тези аргументи експлицират рисковете, с които е свързано либерализирането на сделките по капиталовата сметка на платежния баланс.

Първият от изброените рискове, се състои в това, че краткосрочни капиталови потоци, които могат внезапно да променят посоката си поради спекулативни мотиви, могат да доведат до резки колебания в размера на официалните валутни резерви. Макар подкупващ, този аргумент предполага, че властите са в състояние да различат чисто спекулативно мотивирани износ на капитал (породен от слухове или "стадно" поведение на инвеститорите), от износ на капитал, отразяващ оценката на финансовите пазари, че страната следва несъгласувана макроикономическа политика. Във втория случай, правилният отговор е промяна във фискалната и парична политика, а не въвеждане на капиталов контрол.

Вторият аргумент се състои в това, че формите на контрол върху капиталовите транзакции намаляват потенциалната доходност било чрез въвеждане на данък за изравняване на местното с международното лихвено равнище, било чрез оскъпяване износа на капитал, било просто чрез недостъпност на чуждестранните активи. Този тип аргументация, обаче, пропуска факта, че дори и ограниченията за придобиване на чуждестранни активи да действат, те не помагат за увеличаване или поддържане равнището на националните спестявания. Ако се преценява, че локалните финансови инструменти носят ниска или несигурна доходност и при липса на алтернативи, резиденти просто биха намалили общото равнище на спестяванията си или биха ги влагали в защитени от инфлацията недвижимости или запаси.

Третият аргумент се отнася не само до прякото данъчно облагане на финансовите транзакции, активи и доход, но и до способността на правителството да събира инфлационен данък. Наистина, монополът на държавата върху печатането на пари намалява в степента, в която капиталовата сметка е либерализирана, защото се отварят канали за заместване на инфлационната местна валута от с чуждестранни активи. Във връзка с това е и четвъртият аргумент - че

правителството на страна с либерален режим за капиталовите трансакции, не е в състояние да избира независимо равнище и траектория на националната инфлация.

В отговор на тези аргументи Хансън коментира, че значителното отклонение на националния режим на данъчно облагане на финансовите трансакции от международно преобладаващия, както и относително постоянно поддържане значително по-висока инфлация, от преобладаващата в останалите страни, всъщност ще мотивира "бягство на капитала". Съществуват относително прости и достъпни методи за износ на капитал, дори при наличие на формален контрол - един от най-прилаганите е фактуриране на стойности по-ниски от действителните за износа и по-високи от действителните за вноса. При такива обстоятелства легалната забрана за капиталови трансакции поставя в неизгодно положение, тези които спазват закона и поражда възможности за корупция. "Запазването на такива неефективни закони не е разумна причина за запазване на контрола върху капиталовите трансакции." (Hanson, 1995, p. 390).

Гитиан обобщава, че анализът на предимствата и рисковете, свързани с пълната конвертируемост е в много отношения подобен на традиционния анализ на предимствата и недостатъците на свободната търговия в най-широк аспект. "Контролът върху капиталовите трансакции, който поддържа затвореност на иначе отворени икономики, действа в посока изолирането им от световната система за добро или за зло." (Guitian, 1995, p.78).

В теоретичен план, той твърди, че контролът върху капиталовите трансакции, може вместо да защити икономиката от външни шокове, каквито са намеренията, да я направи по-уязвима за външни финансови и други икономически шокове. Това се обяснява с факта, че доколкото е ефективен, контролът върху капиталовите трансакции ограничава достъпа до международните пазари, лимитира конкуренцията във местния финансов сектор и действа за въздържане връщането на "избягалия" местен капитал. (Guitian, *ibid*). На тази основа и предвид характеристиките на световното стопанство, той стига до заключението, че "бързо въвеждане на конвертируемост по отношение на всички трансакции има своя смисъл и особено за страните, извършващи дълбоки реформи на своите икономически системи" (Guitian, 1993a, p.21).

В прагматичен план, съществува общо взето единомислие в специализираната литература, че мерките за ограничаване на капиталовите трансакции са общо взето неефективни и лесно могат да бъдат заобиколени на практика (IMF, 1991, p.87; Mathieson, D.J., and L.Rojas-Suarez, 1993 pp. 8-17; Quirk, P.J, O.Evans et al., 1995, pp.4,19-20)

Предпоставките, благоприятстващи преминаването към пълна конвертируемост на една валута в голяма степен съвпадат с предпоставките, необходими за успешно поддържане на текуща конвертируемост - икономиката трябва да е стабилизирана, либерализирана и да е натрупан "здравословен" размер на валутни резерви. Три обстоятелства, обаче, придобиват особена важност в контекста на преминаването към пълна конвертируемост - състоянието на

финансовия (в т. ч. особено банковия) сектор, степен на гъвкавост фискалната политика и степен на доверие в страната и нейната икономическа политика.

финансов сектор

От гледна точка на капиталовата конвертируемост, най-важното е състоянието на финансовия (и по-специално банковия) сектор да позволява поддържането на международно конкурентни лихвени проценти. Това се налага за да се минимизира рискът от големи неравновесия на платежния баланс и натиск върху валутния курс.

Сред другите характеристики на състоянието на финансовия сектор от значение са стриктността на банковия надзор (особено регулирането на валутния риск, който банките могат да поемат), наличието и характера на държавно застраховане на депозитите, счетоводните стандарти и режим на публичност на финансова информация, наличието (отсъствието) на агенция за кредитни оценки и пр. Всички тези елементи имат отношение към оппаничаване на рисковете, които потенциално биха могли да доведат до резки колебания в размера и посоката на капиталовите потоци.

фискална политика

Бюджетът трябва да има известна степен на гъвкавост (еластичност), особено на разходната част, за да е в състояние да се приспособява към изискванията на макроикономическата стабилност. По-конкретно, това означава, че бюджетът трябва да има известна свобода за затягане (разпускане) в относително кратки интервали от време за да може да се противопостави на необходимостта от резки промени във валутния курс (при режим на плаващ валутен курс) или на необходимостта от резки промени в лихвените проценти (при режим на фиксиран валутен курс). Това става особено важно в условия на валутен съвет, когато ограничената в инструментите си централна банка е лишена от способността да стерилизира капиталовите потоци - най-ефективния инструмент за краткосрочно изглаждане на колебанията в движението на капитал.

Валутна политика

Опитът показва, че дали една страна е в режим на плаващ или фиксиран валутен курс (в т. ч. и в режим на валутен съвет) няма особено значение за преминаването към пълна конвертируемост на нейната валута. (Quirk, P.J., O.Evans et al., 1995, p. 3).

Доверие

Липсата на доверие в една страна, породена от чести промени в икономическата и политика в миналото, може да затрудни премахването на капиталовия контрол, дори и всички икономически условия за това да са налице. Такава страна би трябвало да се стреми да промени степента на несигурност, която ѝ приписват капиталовите пазари преди либерализиране режима на капиталовите трансакции освобождаване чрез последователност в политиката и икономическите резултати за известен период от време. Това би съдействало за промяна на очакванията и минимизиране на риска от спекулативни капиталови потоци.

Скорост и последователност на въвеждане на капиталова конвертируемост

Съществува обширна литература по въпроса за оптималната последователност (фазиране) P1 скоростта, с която се препоръчва да се либерализира валутния режим до достигане пълна конвертируемост на една валута. Тези анализи се пораждат от теоретичния анализ на предимствата и рисковете и предпоставките за либерализиране на валутния режим, както и от натрупания в това отношение опит на различни страни. Класическата последователност, следвана от повечето индустриални страни е за фазирано либерализиране в следния ред:

1. Либерализиране на валутния режим за текущите трансакции (текуща конвертируемост в смисъла на чл. VIII от Споразумението за МВФ).
2. Либерализиране на сделките с дългосрочни (със срочност над една година) капиталови инструменти.
3. Либерализиране на сделките с инструменти, търгуеми на паричния пазар и банкови депозитни сметки (краткосрочни инструменти - срочност под една година).

Подобен ред се препоръчва и на страните - асоциирани към Европейския съюз и стремящи се към пълно членство (вж. следващия раздел).

Очертаните рамки, обаче не вземат предвид други ъгли на диференциация на капиталовите потоци, които могат да имат практическо значение (режим на притока на капитал срещу режим на износа на капитал, режим за капиталовите трансакции на резиденти срещу режим за капиталовите трансакции на нерезиденти). Освен това, заслужава предварително да си дадем сметка доколко съществено е практическото значение на въпроса за оптималното фазиране на либерализирането на валутния режим, натрупаният досега опит от индустриалните и развиващи се страни в областта на либерализиране на капиталовите трансакции, показва, че могат да се намерят примери на успешна и устойчива либерализация както сред страни, които са я въвели в относително кратки периоди (Великобритания - юни - октомври 1979, Нова Зеландия -1984, Аржентина 1990-91), така и постепенно в течение на по-продължителен период (Мексико - края на 80-те години). Обратно, постепенната фазирана либерализация не гарантира успех и

необратимост (Аржентина, Чили, Уругвай - средата на 70-те години). Изводът - "... съгласуваността на макроикономическата, финансова и валутна политика има по-важно значение за поддържането на отворена капиталова сметка от последователността, в която се премахват мерките за капиталов контрол." (Mathieson, D.J., and L.Rojas-Suarez, 1993, p. 33).

Nsouli предлага оригинален анализ на въпроса за последователността и скоростта на въвеждане на конвертируемост на валутата, (вж. Nsouli, S.M., P.Cornelius, and A.Georgiu, 1992; Nsouli, S.M., 1993). Анализът има чисто формален характер, но именно поради това очертава възможните подходи към скоростта и последователността на въвеждане пълна конвертируемост. В това се състои и практическото му значение и причините, поради които тук го излагаме накратко.

Nsouli очертава три възможни подхода към либерализацията на валутния режим¹¹, които условно нарича - изпреварващ, подход на предупреждението и подход на "страничния продукт".

Изпреварващ подход

Характеризира се с това, че ограниченията върху капиталовите трансакции се премахват "за една нощ". Такъв подход налага мигновено постигане на външен баланс и провеждане на координирана и решителна политика във всички области. Защитниците на изпреварващия подход се аргументират с допълнителния ефект на засилено доверие, който се поражда от едновременното изпълнение на критична маса от икономически мерки, на сигнала за необратимост на мерките (и двата ефекта се очаква да повлияят благоприятно на инвестиционния климат), както и на факта, че финансирането на мерките се минимизира.

Подход на предупреждението (предварително обявяване)

Този подход намира израз в предварително определяне и публично обявяване на дата за либерализация и изпълнението, междуременно на икономическа политика, която да позволи спазването на поетия ангажимент. При този подход целта за постигане на пълна конвертируемост е водеща и подчинява (предявява изисквания) към останалите инструменти на икономическата политика. Този подход позволява внасяне на корекции в следваната икономическа политика (ако са необходими), създава резерв от време за усилване на административния (институционален) капацитет и позволява фазиране на политиката, която засяга различни сектори (групови интереси) по начин, който да намали риска от съпротива. Този подход предявява (временно) по-малко строги изисквания към съгласуваността на макроикономическата политика.

¹¹ Nsouli има предвид въвеждане на текуща конвертируемост, тъй като неговата позиция е, че на текущата конвертируемост трябва да се гледа като на междинна стъпка към пълна конвертируемост. Поради формалния характер на разграничението, обаче, няма пречки то да бъде интерпретирано от гледна точка на капиталовата конвертируемост, какъвто подход възприемаме тук.

Подход на "страничния продукт"

При този подход постигането на пълна конвертируемост не е експлицитна цел на икономическата политика. При него икономическата политика се насочва към постигане на други цели и се провежда в срокове, определяни от ограниченията с оглед постигане на тези други цели. Постигането на конвертируемост има второстепенно значение само доколкото въздейства върху приоритетните цели на икономическата политика. Този подход (в случай че въобще доведе до обявяване на конвертируемост) е сходен с подхода на предварителното обявяване, но се различава от него по това, че не исиква предвалителното определяне и обявяване на срок за постигане на конвертируемост. Рискът, с който е свързан с този подход, е че може да доведе до забавяне в установяването на конвертируемост, особено предвид на това, че другите цели на икономическата политика не предлагат толкова ясно формулирана цел.

Последното опасение се илюстрира добре в случая с текущата конвертируемост на лева. След като либерализира в голяма степен режима на текущите операции по платежния баланс (общо взето в съответствие с "изпреварващия" подход) още през февруари 1991 г. и след като постигна редукция и разсрочване на по-голямата част от външния си дълг през 1994 г., България беше в голяма степен готова да приеме задълженията по чл. VIII от Споразумението на МВф. Това не е станало и до сега. Т. е. страната пое напълно "разходите" по либерализиране режима на текущите плащания, но "забрави" да се възползва от предимствата на обявяването, че го е направила.¹²

Скицираните три подхода към либерализация на валутния режим представляват полезна рамка, в която да се разположи конкретното предложение за тактиката, която ще се приеме за най-подходяща за България за постигане пълна конвертируемост на лева.

Заклучение

Колкото и примамливо да звучат теоретичните аргументи за преминаването към пълна конвертируемост на паричната единица, в това число **и** в контекста на икономиките в преход, не бива да се забравят практическите последици и рискове, с които е свързано либерализирането на капиталовия режим **и** които се периодично водят до по-големи или по-малки кризи - кризата на Европейската валутна система 1992-93 (когато по-слабите икономики като Ирландия, Испания и Португалия трябваше временно да възстановят контрола върху **капиталовите** операции), Мексиканската криза от 1994, "заразяването" на Аржентина -1995, кризата на тайландския бат от май-юли 1997 г. Валутните кризи у нас през 1994 и 1996-97 също са свързани с краткосрочни капиталови потоци. За съжаление нашите статистически данни не позволяват да се разграничи тяхната роля от ролята на преминаването на резидентъ на валутни позиции (Вж. OECD,1997,p.47). В контекста

¹² "България по същество е готова да обяви незабавно... текуща конвертируемост на лева като приеме статута по чл. VIII на МВф" (Христов, Михайлов, 1995).

на действащия режим на валутен съвет от 1 юли 1997 г. България не може да си позволи експерименти с режима на капиталовите операции. Необходимо е подробно изучаване и обобщаване на опита с капиталовата конвертируемост на други страни, както и количествени оценки за уязвимостта на българската икономика на външни финансови шокове. Тези анализи надхвърлят рамките на тазрт разработка.

III. Международно-правна регламентация на текущите плащания и движението на капитали

Режимът на текущите и капиталовите плащания е регламентиран с многостранни и двустранни споразумения и договорености. Като цяло международно -правната регламентация на тези въпроси изостава от фактическото състояние. (Guitian, 1995). Налице са обаче редица инициативи и преговори, които текат в момента и имат за цел да доведат състоянието на международноправната регламентация на режима на текущите плащания и движението на капитали в съответствие с ежедневната практика.

Най-всеобхватен (в смисъл на страни-участнички) е режимът, съгласуван и закрепен в Споразумението за МВф. Както беше посочено, той се отнася преди всичко до текущите и плащания и изключва либерализацията на капиталовите. От 1994 г. насам текат консултации и обсъждания, които имат за цел допълване Споразумението за МВФ и даване на фонда юрисдикция и върху режима на движението на капитали. Очаква се Управителите на фонда да вземат принципно решение по този въпрос през септември 1997 г. на годишните срещи на МВФ и Световната банка във Хонг-Конг. По тази причини тук ще се опитаме да обобщим основните характеристики, които това допълнение се очаква да приеме.

Най-дълбоко в изискванията за неограниченост в движението на капитали отиват регулациите в рамките на Европейския съюз. Най-общо те изискват либерализиране на капиталовите транзакции не само между страните-членки, но и между тях и трети страни. Предвид на задачата на тази разработка, характеристиката на режима на капиталовите плащания, както и задълженията на асоциираните страни по Европейските споразумения, заемат централно място.

Сравнително широк обхват и над 30-годишна история има опита за регламентиране на режима на движение на капитали в ОИСР. Предвид на това, както и на факта, че наши "конкуренти" в процеса за присъединяване към Европейския съюз са Чешката република, Полша и Унгария, които вече са членки на ОИСР и се подчиняват на изискванията на Организацията по отношение режима на движение на капитали.

Накрая предвид на реалното или потенциално значение за България, се дава и кратка характеристика на импликациите за режима на движение на капитали, произтичащи от GATS и Multilateral Agreement on Investment (MAI), преговорите по последното се водят в рамките на ОИСР, но то ще бъде отворено за присъединяване и от страни, които не членуват в организацията.

Договорът за създаване на Европейската Икономическа Общност, допълнен с договора за Европейския съюз от Маастрихт, обхваща най-пълно номенклатурата на капиталовите транзакции в сравнение с другите многостранни и регионални споразумения в тази област, и регламентира по най-подборен начин задълженията, на страните, свързани с този тип транзакции. В центъра на *икономическия* съюз, който в общи линии е установен в края на 1992 г., е създаването на вътрешен пазар, основан на "четири свободи" - свободно движение на стоки, хора, услуги (включително правото на установяване) и капитал.

Капиталовите транзакции се либерализират съгласно посочения договор по •два начина: първо, чрез *премахване на ограниченията* върху капиталовите транзакции между гражданите на различни страни - членки на Европейския съюз и, второ, чрез въвеждане на мерки *по хармонизиране на вътрешните закони* на страните - членки.

Премахването на ограниченията върху капиталовите транзакции между гражданите на различни страни - членки приема формата на две групи задължения: задължения, отнасящи се до трансграничното движение на капитал и задължения по отношение третирането на граждани или предприятия на една страна - членка, установили търговско присъствие на територията на друга страна - членка.

По отношение на трансграничното движение на капитал, договорът (EU, 1992, Член 73Б) постановява зябрана за всички ограничения върху движението на капитал и свързаните с тях преводи на парични суми между страни-членки, както РI между тях и трети страни. Забранена е също така дискриминацията по отношение на транзакциите на местни лица. На местните лица се разрешава да извършват транзакции с чужбина, дори и това да им е забранено в страната.

По отношение установяването на търговско присъствие, договорът предвижда задължения за третирането на граждани и предприятия, установили търговско присъствие на територията на друга страна-членка, включително установяването на предприятия, предоставящи финансови услуги. Забранява се налагането на ограничения върху правото за установяване на търговско присъствие от страна на граждани и предприятия на друга страна - членка, независимо от формата на това установяване - представителство, клон или поделение. Освен това, веднъж установили се, такива предприятия имат право да оперират при условията, приложими към местните лица (EU, 1992, Глави 2 и 3).

От страните - членки може да се изисква също така да уеднаквят (хармонизират) вътрешното си законодателство в съответствие с директиви, приети въз основа на договора. Необходимостта от уеднаквяване произтича от осъзнаването на факта, че премахването на ограниченията, прилагани към

¹³ За кратка характеристика на опитана ЕС при либерализиране движението на капитал вж. European Commission (1994).

транзакциите между резиденти на различни страни не са достатъчни за пълна интеграция на пазарите, тъй като различните страни могат да третират гражданите си по различен начин. Предвид трудностите по уеднаквяване на местното законодателство, усилията се насочват към уеднаквяване на съществените стандарти и правила, допълнено от изисквания за взаимно признаване на местните правила и стандарти, които все още не са хармонизирани.

Преходни разпоредби и изключения

Договорът съдържа редица преходни регулации РІ ВЪЗМОЖНОСТИ за изключения по отношение на капиталовите транзакции, но не и по отношение на транзакциите по текущата сметка на платежния баланс. Преходните разпоредби се отнасят главно до временно разрешение за продължаване срока на действие на ограниченията по отношение на капиталовите потоци между страните-членки на Европейския съюз и трети страни. Изключенията от разпоредбите на договора се допускат от съображения за сигурност, предпазване от неравновесия на платежния баланс и за прилагане разпоредбите на местното данъчно законодателство.

Според член 73с на договора, страните могат да продължат действието на ограничения прилагани по отношения на капиталовите потоци от (за) трети страни, които са били в сила към 31 декември 1993 г. Ограниченията могат да засягат преки инвестиции (включително инвестиции в недвижимо имущество), установяване, предоставяне на финансови услуги и допускане на ценни книжа до капиталовите пазари. Ограничения, действащи в тези области, могат да бъдат запазени до приемането на съответно законодателство в тази област на равнище Европейски съюз.

Европейският съюз или отделна страна - членка могат да наложат ограничения по отношение на движението на капитали и плащания към трети страни по политически съображения или с цел налагане на икономически санкции. (EU, 1992, член 73g).

Договорът предвижда правото на страни-членки, изпитващи затруднения по платежния си баланс, които могат да предизвикат затруднения във функционирането на общия пазар, да въведат временни ограничения по отношение капиталовите потоци към (от) други страни - членки, но в строго определен и ограничен брой случаи (EU, 1992, членове 109п и 1091). Тази възможност, обаче няма да бъде налице след навлизане в третата фаза на Икономическия и паричен съюз.

Изключение от общото правило за либерализация се предвижда и с цел "предотвратяване нарушаването на националното законодателство и правила в областта на данъчното облагане и надзора над финансови институции." (EU, 1992, член 73 d).

Общото европейско финансово пространство, обаче, не може да бъде експлоатирано за "пане на пари". Мерките за предотвратяване пането на пари се регулират Директива на Съвета, приета на 10 юни 1991 г. (Moussis, 1993, p. 115).

Според оценката на Европейската Комисия към 30 октомври 1996 г. "почти всички пречки за свободното движение на капитали са премахнати. Оставащите национални ограничения произтичат от данъчното законодателство и надзора върху финансовите институции и не са сериозна пречка за капиталовите потоци, с изключение на продължаващото действие на ограниченията върху инвестициите на пенсионните фондове." (The European Commission, 1996, section 3.5 "Capital"). По-конкретно 10 страни-членки за запазили правото си по процедурите на ОИСП да ограничават свободата на установяване и функциониране на клонове на чуждестранни застрахователи, банки и други финансови институции. Шест страни ограничават инвестициите на пенсионните фондове.

Европейско споразумение

България е поела ангажименти в областта на либерализация на плащанията и движението на капитали по "Европейското Споразумението за Асоцииране между Европейските Общности и техните страни-членки, от една страна, и Република България, от друга страна" (Европейското споразумение), в сила от февруари 1995 г. "Бялата книга..." на Европейската комисия от м. май 1995 г. съдържа препоръки към асоциираните страни за последователността и степента на либерализация за режима на плащания и движение на капитали в процеса на подготовката на тези страни за присъединяване към Европейския съюз. Тук предлагаме кратка характеристика на основните положения на тези документи, доколкото те определят рамки и степен на гъвкавост при определяне на националната стратегия в областта на либерализиране режима на плащания и свободното движение на капитали.

В областта на режима на плащания и движението на капитали Европейското споразумение предявява сравнително слаби изисквания към България за либерализиране на режима на плащания и движението на капитали. Същевременно се предвиждат твърди, макар и сравнително продължителни срокове, в които страната трябва да се подготви за въвеждане на пълна конвертируемост на лева. Както във всички останали сфери, засегнати от Европейското споразумение, така и в областта на плащанията и движението на капитали, се предвижда "преходен период с максимално продължителност 10 години, разделен на два последователни етапа, всеки от които продължава по принцип пет години. Първият етап започва с влизането на Споразумението в сила." (Европейско споразумение..., чл. 7.ал. 1). Това означава, че по принцип първият петгодишен етап завършва през февруари 2000 г. По принцип разпоредбите на Споразумението по отношение режима на плащания и движение на капитал е съобразен със статута на България в МВФ и предвижда съгласуването им с резултатите по преговорите по GATS (General Agreement on Trade in Services).

Първи етап

Текущи плащания

Чл. 60 установява задължение за българската страна да либерализира напълно текущите плащания, доколкото "се отнасят до либарелазираното в резултат на това Споразумение движение на стоки, услуги или хора".

Движение на капитал

От гледна точка на капиталовите потоци, Европейското споразумение създава задължения само по отношение на преките инвестиции в България. Страната се задължава да осигури свободно движение на капитали, свързани с преки инвестиции, както и репатриране на печалбите и сумите, получени при ликвидация на преките инвестиции. До края на преходния период режимът на установяване е национален, а края на първия преходен период - посоченият свободен режим трябва да се отнася "за всички инвестиции, свързани с установяването на физически лица от Общността в България като лица, упражняващи независима дейност, съгласно Раздел II от Част IV." (Европейско споразумение, чл. 61, ал. 1).

По отношение на получаването (предоставянето) кратко- и средносрочни кредити, България може, при изключителни обстоятелства, да прилага валутни ограничения, съгласувано с МВф. (Европейско споразумение, чл. 63). Тази разпоредба ще важи до момента, в който България ще приеме задълженията по член VIII от Споразумението за МВф.

Споразумението не задължава българската страна да либерализира режима за износ на капитал от България за български физически лица и фирми. (Европейско споразумение, чл. 61, ал. 3).

Споразумението предвижда използването на преходните периоди за вземане на мерки, в това число - техническа помощ, които да позволят на България постепенно да постигне пълно приложение на правилата на Общността за свободно движение на капитали (Европейско споразумение, чл. 62 и чл. 66).

Втори етап

Не по-късно от февруари 2000 г. се предвижда обсъждане в Съвета за асоцииране на мерки, "позволяващи пълното прилагане на правилата на Общността по движението на капитали" (Европейско споразумение, чл. 62, ал. 2).

Препоръки по либерализация на капиталовите потоци, съдържащи се в "Бялата книга"

Приложението към "Бялата книга..." разглежда накратко и в най-общ вид причините, условията и етапите за либерализиране режима на движение на капитал в асоциираните страни.

Предвид на хомогенността и подвижността на капитала, необходимите мерки не могат да се разделят по приоритет на ключови и неключови. Предлагат се *два етапа* на либерализация. На първия етап се предлага "безусловна либерализация на текущите плащания, както и на движението на средно- и дългосрочен капитал, т. е. със срочност повече от една година." (Commission of the European Communities, (1995b), p.3). На втория етап се предлага либерализиране на движението на краткосрочен капитал, т. е. трансфера на активи със срочност по-малка от една година като например допускането и търговията с ценни книжа, откриването на банкови сметки в чужбина и физически внос и износ на валутни ценности, (ibid., p.4).

Бялата книга определя като основен риск, свързан с либерализирането на капиталовите потоци, вероятното въздействие, което значителни потоци на капитал могат да имат върху паричната и валутна политика и оттам върху икономическия растеж, инфлацията и дефицита по текущата сметка на платежния баланс. От тук се прави извода, че като предпоставка за въвеждане на пълна конвертируемост, асоциираните страни задължително трябва да са постигнали достатъчна степен на макроикономическа стабилност и да имат на разположение "достатъчно сложни инструменти на паричната политика".

Предложената последователност за либерализация на капиталовите потоци общо взето съответстват на историческия път, който западноевропейските страни са извървели, както и на степента на строгост, с която се изисква да са налице предпоставките за либерализация. Като основен аргумент за предложената последователност в либерализирането на капиталовата сметка се посочва фактът, че дългосрочните капиталови потоци обикновено не предизвикват сериозни проблеми за провеждането на паричната и валутна политика.

Същевременно се прави уговорката, че в съвременните условия разграничението между дългосрочни и краткосрочни капиталови потоци в голяма степен придобива условен характер, най-вече поради наличието на деривати върху дългосрочни финансови договори. Оттук и уговорката, че преминаването към пълна конвертируемост може да следва и последователност, различна от предложената.

Отбелязва се, че специални нормативни и организационни предпоставки не са необходими, тъй като с премахването на ограниченията се премахва и нуждата от контрол, което намалява нуждата от административни структури. Признава се, обаче, са необходими организационни мерки, които да осигурят събирането на статистическа информация за капиталовите потоци.

Особеностите, които важат за България и представляват призмата, през която следва да се разглежда валидността на препоръките на "Бялата книга..." са поне следните:

Оперирането на валутен съвет в България има съществено значение. От една страна, чисто логически погледнато, валутният съвет е съвместим с максимална

свобода на движение на капиталовите потоци. От друга, разполагаемите инструменти на паричната политика са ограничени. В частност валутният съвет не допуска възможността БНБ да стерилизира притока на капитал. Проблемите, които евентуален масиран износ на капитал биха създали за функционирането на валутния съвет потенциално биха могли да имат неприемлива икономическа, социална и политическа цена.

Положението, че либерализирането на капиталовите потоци не изисква особена организационно-административна подготовка не е валидно за България. Бялата книга има предвид постепенна либерализация в условията на пазарна икономика, основана на частна инициатива. Валутният контрол в Български преди 1991 г., съчетан с държавния монопол върху външната търговия, беше изключително всеобхватен, прост и ефективен. Известна част от законодателството, което и към момента на писане на тази разработка, регламентира валутния режим и валутния контрол в България, датира от преди 1991 г. В този смисъл нашият опит досега показва, че либерализирането на валутния режим приема не формата на отслабване на ограниченията, а на създаване на правен вакуум в тази област (вж. част IV).

Предвид на изложените по-горе особености и по-внимателен анализ заслужава въпросът за практическата приложимост в конкретните условия на България на разграничението между дългосрочни и краткосрочни капиталови потоци и преценка на това дали предложената в "Бялата книга..." или друга последователност на преминаване към пълна конвертируемост на лева ще бъде най-подходяща.

По-внимателно от предложеното в "Бялата книга..." третиране на . предпоставките за преминаване към пълна конвертируемост на лева също ни се струва задължително.

По отношение на състоянието към момента, Европейската комисия заключава: "България е въвела конвертируемост за повечето операции по текущата сметка, но либерализацията на движението на капитал е ограничена. Либерализираните капиталови трансакции се отнасят изключително до вноса на капитал. Разхлабване на ограниченията, особено за износа на капитал, може да се предвиди само след постигането на дълготрайно подобряване на положението във финансовата сфера и резултатите в банковия сектор като функция на процеса на икономическа стабилизация и структурна реформа." (European Commission, 1997,p.47)

Либерализация на движението на капитали в Централна Европа

Степента на конвертируемост по капиталовите трансакции в някои централноевропейски страни към юли 1996 г. е определена по следния начин: (Borish, M.S., W.Ding, and M.Noel, 1996, p.p.136-137, 145)

Наличие на капиталова конвертируемост - Унгария;

Много близо до капиталова конвертируемост - Полша и Словения;

Частична капиталова конвертируемост - Чешката Република и Словакия.

Към юли 1996 г. Унгария изпълни критериите за режим на свободно движение на капитали на ОИСР като премахна ограниченията за резиденти да инвестират в чуждестранни ценни книжа на избрана от тях фондова борса. По такъв начин износа на капитал от Унгария е разрешен. Същевременно на нерезиденти беше разрешено да инвестират в унгарски държавни ценни книжа.

Полша либерализира повечето видове транзакции по капиталовата сметка в процеса на подготовката за присъединяването си към ОИСР. Покупката на земя от нерезиденти в Полша е разрешено, както е разрешено на поляци да инвестират на чуждестранни пазари.

Чешката република е либерализира голяма част от износа РІ вноса на капитал, свързан с търговски кредит и сделки с недвижимо имущество. В сила са ограничения за износа на капитал за резиденти, които желаят да инвестират в чуждестранни акции или да откриват сметки в банки в чужбина.

Словакия осъществява постепенна либерализация на капиталовата сметка. Забранено е, обаче, на чуждестранни лица да купуват недвижимо имущество в Словакия, както и на словашки резиденти да откриват инвестиционни сметки в чужбина.

МВФ

Както вече стана дума, формално МВФ няма юрисдикция върху мерките за ограничаване или контрол върху капиталовите потоци на страните-членки. Нещо повече, член VI от Споразумението за МВФ дава право на страните-членки да налагат или поддържат контрол върху движението на капитал. Съответно на това МВФ не включва изрични препоръки или условия, отнасящи се до либерализация на режима на движение на капитал във финансовите програми, които подкрепя в редица страни. Това обаче не означава, че МВФ е бил безразличен към този въпрос. В контекста на ежегодните консултации в съответствие с член IV от Споразумението, МВФ е подкрепял либерализацията на движението на капитал в индустриализираните страни. В консултациите си с някои развиващите се страни, МВФ също е поставял въпроси, свързани с капиталовата конвертируемост (Quirk, P.J.O.Evans et al.1995,pp. 5-6).

От известно време Съветът на изпълнителните директори на МВФ активно дискутира въпроса за изменение и допълнение на Споразумението за МВФ, което да даде юрисдикция на МВФ върху режима на регулиране движението на капитал в страните-членки. Тези дискусии са в напреднала фаза. На пролетните срещи на МВФ и Световната банка, състояли се през април 1997 г. министрите на финансите и управителите на централни банки одобриха конкретен план за допълнение на

Споразумението за МВф в този дух. 14. Съгласно този план на годишните срещи през септември 1997 г. в Хонг Конг се очаква Изпълнителните директори на МВф да направят конкретни предложения за ключовите елементи на такова допълнение. Конкретните предложения трябва да се подчиняват на следните четири принципа¹⁵:

МВф има да играе централна роля в стимулирането на гладко протичаща либерализация на движението на капитал;

Споразумението за МВф трябва да бъде допълнено за да даде изричен мандат на МВф и да разшири юрисдикцията му върху режима на движение на капитал;

Това допълване на Споразумението трябва да позволява достатъчна гъвкавост и да предвижда преходни периоди, така че да даде възможност процесът на либерализация да бъде съпроводен от необходимите структурни и макроикономически реформи.

На страните-членки трябва да се даде възможност при изключителни обстоятелства да налагат времешни ограничения върху движението на капитал.

Независимо от интензивната работа и напредналия стадий на дискусиите, изпълнителните директори на МВф, вероятно няма да са в състояние да направят окончателното СРІ предложение на управителите на фонда по въпроса за допълване на Споразумението. Все още остават въпроси, по които не е постигнат консенсус сред директорите. Сред тези въпроси са третирането на преките чуждестранни инвестиции в страните-членки, третирането на данъчното облагане на капиталовите потоци, изискванията за продажба на валутата, придобита от износ на официалните валутни пазари и др. Работата по изработване на взаимно приемлив текст за допълване Споразумението за МВф ще продължи и през 1998 г., но рано или късно допълнението ще бъде факт и ще направи либерализацията на движението на капитал експлицитна цел на МВф.

Причините да се преценява за целесъобразно допълване на Споразумението за МВф, така че даде юрисдикция на организацията върху режима на движение на капитал са поне следните:

Оригиналното Споразумение за МВф е постигнато преди 50 години. То не отговаря на реалностите на днешния свят, за който е характерна международна система на взаимносвързани пазари и значителни по обем капиталови потоци.

Опитът показва, че е трудно да се постигне всеобхватен и ефективен контрол върху капиталовите потоци.

¹⁴ Вж. "IMF Wins Mandate to Cover Capital Accounts...", IMF Survey, Vol.26, No.9, May 12, 1997, p. 129.

¹⁵ Пак там, p. 135.

Либерализирането на капиталовите потоци би било съществено допълнение на либерализацията търговията и финансовата система, предприети от множество страни и би повишило доверието в макроикономическата политика на техните правителства.

Либерализирането на капиталовите потоци ще има значителен системен ефект върху световното стопанство и в частност върху международната финансова система.

Капиталовата конвертируемост е тясно свързана с другите сфери, в които МВф играе съществена роля - стимулиране развитието на финансовите институции и финансовата инфраструктура.

Този кратък преглед на фазата, на която се намира дискусията за разширяване мандата на МВф в сферата на режима на движение на капитал, позволява да се направят следните изводи от гледна точка на българските интереси:

1. Еднозначно се очертава тенденцията за това, че капиталовата конвертируемост на валутите се превръща в част от новия консенсус за приемливата макроикономическа политика, независимо от това, че на годишните срещи в Хонг Конг вероятно няма да бъдат взети конкретни решения по този въпрос.

2. Допълнението на Споразумението за МВФ ще осигури преходни периоди, както и достатъчна гъвкавост на формулировките, която ще позволи да се отчитат особеностите на отделните страни-членки от гледна точка на размера на външния им дълг, структурните слабости в платежния баланс, здравината на банковите им системи и пр. От тази гледна точка не изглежда вероятно промените в Споразумението за МВф да се превърнат в съществено ограничение за политиката на България в областта на валутния контрол и валутния режим в средносрочен аспект.

3. Съществува вероятност въпросите, свързани с либерализацията на режима на движение на капитал в България да бъдат повдигнати от МВф в препоръчителна форма в двустранните разговори с България поради естествената съвместимост между режима на валутен съвет и свободното движение на капитали и поради съществуващия консенсус вътре в МВф, че капиталовата конвертируемост е по принцип желателна.

Организация за икономическо сътрудничество и развитие (OECD)

29-те страни-членки на ОИСР са юридически обвързани със задължение да поддържат либерален режим на движение на капитали и плащания. Легалните инструментите в тази област са Кодексът за либерализация на движението на капитали (Капиталовия кодекс) и Кодексът за либерализация на текущите

невидими операционни¹⁶. Капиталовия кодекс на ОИСР е единственият юридически задължителен многостранен документ, който има за основен предмет трансграничното движение на капитали. Трансграничното движение на капитали се третира в Кодекса по изчерпателен начин. Първо, Кодексът определя задължения за страните да либерализират трансграничното движение на капитал в двете посоки, т. е. страните да разрешават както участието на нерезиденти на местните капиталови пазари, така и сделките на резиденти на чуждестранни капиталови пазари. Второ, Кодексът покрива почти всички видове и разновидности капиталови трансакции. Трето, страните поемат задължения не само по отношение на първичните капиталови трансакции, но и по отношение плащанията и трансферите на валута, свързани с тях.

Юридическата рамка, приета от ОИСР дава възможност на страните-членки за постепенно и постъпателно либерализиране на движението на капитали. Това се постига чрез правата на страните на изключения (reservations) и временни нарушения (derogations). Всяка страна може, при първоначалното си присъединяване към ОИСР да заяви изключения от задължението за либерализация на режима на определен(и) вид(ове) сделки. За редица финансови трансакции (главно краткосрочни) заявяването на изключения може да стане и от страна, която вече е член на ОИСР. Временни нарушения на поетите по Кодекса задължения се допускат за предотвратяване на сериозни нарушения на платежния баланс или други остри икономически и финансови проблеми.

Целта на либерализацията на движението на капитал и плащанията по Кодексите е да се постигне еднаква степен на свобода за сключване на сделки за резиденти и нерезиденти. От страните-членки на ОИСР не се изисква да осигурят преференциално третиране на нерезидентите на своя територия, но те трябва да осигурят на резиденти свободата да сключват сделки с нерезиденти в чужбина.

Практически интерес представляват изключенията, които Чешката република, Унгария и Полша са договорили при неотдавнашното си присъединяване към ОИСР¹⁷. В процеса на преговорите по присъединяване към ОИСР и трите страни премахнаха напълно валутните ограничения по текущите трансакции и приеха статута по член VIII от Споразумението на МВФ, постигайки конвертируемост на местните си валути по текущата сметка на платежния баланс.

В областта на преките чуждестранни инвестиции Чехия и Унгария стартираха преговорите от позициите на сравнително либерален режим. В процеса на преговорите Полша съкрати списъка на секторите, в които продължават да действат ограничения за преки чуждестранни инвестиции до въздушния и водния транспорт, телекомуникациите и радио и телевизионното разпръскване.

¹⁶ Подробен преглед на тези инструменти се съдържа в OECD (1995).

¹⁷ Чешката Република е член на ОИСР от декември 1995 г., Унгария - от май 1996 г., а Полша - отноември

Като цяло преди да бъдат приети в ОИСР трите страни страни либерализираха напълно преките инвестиции в чужбина от страна на резиденти, отпускането на търговски кредити от резиденти и правото на износ на капитал за физически лица. Чешката република и Унгария приеха като цел да премахнат оставащите ограничения върху движението на капитали в период от три до четири години, ако макроикономическата конюнктура се развива според очакванията. Полша направи допълнителна стъпка като прие юридически обвързващото задължение да премахне оставащите ограничения върху движението на капитал до края на 1999 г. Тези ангажименти поддържат инерцията на икономическата стратегия, приета в трите страни за интегриране в глобалната икономика. Те ги обвързват да поддържат разумна макроикономическа политика и пазарно ориентирани структурни реформи. Перспективата за по-нататъшна либерализация засилва доверието на местните и чуждестранни инвеститори и по такъв начин укрепва икономическата стабилност.

Общо Споразумение за търговия с услуги (GATS)¹⁸

GATS разширява полето на приложение на правилата на международната търговия върху всички услуги, с изключение на тези, оказвани в под формата на изпълнение на държавни функции. Предвид на общо взето нетъргуемия характер на услугите, GATS третира и трансграничното движение на фактори на производството, в т. ч. движението на капитали, за да се постигнат ангажименти за достъп до пазарите. Споразумението дефинира четири различни начина за доставка на услуги (Voske M., 1997, p. 11):

Начин 1: транегранична доставка на услуги от доставчик от чужбина;

Начин 2: потребление в чужбина;

Начин 3: установяване на юридическо лице, произхождащо от една страна в друга с цел оказване на услуги в последната;

Начин 4: временно движение на физически лица с цел оказване на услуги в чужбина.

¹⁸ General Agreement on Trade in Services- GATS.

България е страна по споразумението и е поела ангажименти за либелализация във всички 11 сектора, в които са разделени услугите.

В момента е в сила Временно споразумение, подписано от 29 страни. Сроктът за приключване на преговорите е края на 1997 г. 60 дена преди приключването на преговорите, всяка страна има право да оттегли ангажиментите за либерализация, които е поела.

GATS не изисква пълна конвертируемост на валутата за либерализираните транзакции (Sorsa, P., 1997, p. 9). Докато плащанията по транзакциите от текущата сметка на платежния баланс, свързани с оказваните и потребяваните услуги би трябвало да не са ограничени, тези свързани с трансфери по капиталовата сметка могат да бъдат ограничавани. Само за оказването на услуги по Начин 1 GATS изисква либерализиране на движението на капитал, свързан с първичните транзакции по оказване на услуги в либерализираните сектори. При начин 3 само притока на капитал в либерализираните сектори трябва да е неограничен (напр. вноската за първоначално дялово участие в банка). Начин 2 не е свързан с изискване за освобождаване движението на капитал, което предполага, че страните са свободни да налагат капиталови ограничения, свързани с оказване на услуги, за които са поели ангажименти по GATS. Може да се направи извода, че споразумението "съдържа слаби изисквания за либерализиране на капиталовите транзакции и достъп до пазара е ограничен от многобройни изключения и временния характер на обвързаната либерализация" (Sorsa, P., 1997, p. 6).

Все пак GATS съдържа някои задължения по трансфера на капитал, което го прави едно от първите многостранни споразумения, съдържащо набор от правила, засягащи капиталовата конвертируемост. От чисто практическа гледна точка за България е важно да съгласува участието си в GATS (ангажиментите за либерализация, които ще поеме) със съществуващия валутен режим и стратегията за неговото либерализиране.

Многостранно Споразумение за инвестициите (MAI)¹⁹

През 1995 г. в рамките на ОИСР започнаха преговори по изработване на Многостранно Споразумение за инвестициите. (Multilateral Agreement on Investment - MAI). Целта е MAI да се превърне в изчерпателен рамков режим, осигуряващ високи стандарти на либерализация и защита на инвестициите и работещ механизъм за разрешаване на спорове. Предвижда се MAI да представлява самостоятелен договор, който ще бъде отворен за присъединяване и от страни - нечленувачи в ОИСР. Дори евентуалната бъдеща ценност на MAI от многостранна гледна точка се поставя в зависимост от това дали развиващи се страни ще се присъединят към Споразумението или не и за да се улесни този процес се предлага в бъдеще MAI да се прехвърли към СТО (Hoekman, B., 1996, p. 45).

¹⁹Вж OECD1992Б.

Предвижда се МАІ да бъде изчерпателно като включва всички форми на инвестиции, направени от инвеститори от страни, подписали споразумението. То ще обхване въпроси, надхвърлящи преките инвестиции и ще обхване портфейлните инвестиции, установяването и дейността на вече установени предприятия, собственост или контролирани от чуждестранни инвеститори. Задълженията по споразумението ще се прилагат към всички инвестиции, свързани с финансовите услуги, включително банкови, застрахователни услуги и търговия с ценни книжа. МАІ ще бъде съвместимо с други международни споразумения, включително тези за МВФ и СТО.

По отношение защитата на инвестициите, МАІ ще се стреми да осигури високи стандарти, основани на принципите, залегнали в двустранните договори за защита на инвестициите.

Както и останалите многостранни споразумения, МАІ ще предвижда временни изключения и защитни клаузи за страни, изпитващи сериозни проблеми с платежния си баланс или други външни финансови проблеми.

На срещата на министрите от страните-членки на ОИСР, състояла се на 26-27 май 1997 г. се поставя срок за приключване на преговорите преди следващата среща през 1998 г.

Процесът на преговори протича прозрачно, информация за достигнатия етап и спорните въпроси се разпространява от ОИСР чрез Интернет, периодично се организират форуми за запознаване на страни, неучастващи пряко в преговорите, с процеса на тяхното развитие. Досега са се провели регионални форуми за Латинска Америка, Юго-източна Азия и Балтийските републики.

За България е важно да следи отблизо процеса на преговори, да изучава различията в позициите на преговарящите страни с оглед оценка дали и доколко в бъдеще страната би имала интерес и способност да се подчини на изискванията на МАІ и да се присъедини към него. Друго съображение за необходимостта от проява на активен интерес към преговорите е вероятността кръга от страни, присъединили се към МАІ да се разшири бързо и положенията, залегнали в него да се превърнат в стандарт, прилаган и при преговорите за присъединяване на асоциирани страни към Европейския съюз.

IV. Валутен режим и валутен контрол в България²⁰

Националната валута на България - левът - е неконвертируема, както по текущите, така и по капиталовите операции²¹. В периода до края на 1989 г.

²⁰ Част IV е разработена въз основа на анализ на действащия в България валутен режим към 15 юли 1997 г. Анализът е дело на Мария ЙОРДАНОВА, Главен юристконсулт, Обединена Българска Банка и Валери ДИМИТРОВ, специален съветник на управителя на БНБ.

²¹ Международно признат критерий за текуща конвертируемост на една валута е статута на съответната страна по чл. VIII от Споразумението на МВФ. България има статут по чл. XIV от Споразумението по МВФ, който

неконвертируемостта на лева беше логичен елемент от режима на външнотърговски и валутен монопол на държавата. През февруари 1991 г. като част от цялостния пакет за икономическа стабилизация и преход към пазарно ориентирана икономика, валутният режим беше значително либерализиран. Либерализацията на валутния режим от 1991 г. беше насочена към следните цели:

- въвеждане на вътрешна конвертируемост на лева (конвертируемост на лева за местни лица) като на местни физически и юридически лица бе разрешено да откриват-валутни сметки в местни кредитни институции и, при определени нормативни условия, да ползват кредити във валута от тях;

- плътно приближаване към текуща конвертируемост на лева като допълнение към либерализацията на търговския режим. Основните отклонения от формална текуща конвертируемост бяха просрочията и необслужването на външния държавен дълг (до юли 1994), поддържането на двустранни платежни спогодби с дванадесетина страни и ограничението за придобиване и износ на валута от физически лица за туристически цели (като мярка предотвратяваща заобикалянето на контрола по капиталовите операции);

- стимулиране на притока на чуждестранни инвестиции, чрез либерализиране режима на репатриране на печалби, лихви, дивиденди и средства от ликвидиране на пряката чуждестранна инвестиция в България.

Заслужава отбелязване фактът, че дори по време на острите валутни кризи от 1994 и 1996-97 г. съответните правителства не прибегнаха формално (с нормативен акт) до ограничаване вътрешната конвертируемост или достигнатата степен на текуща конвертируемост на лева.

Юридически, обаче, валутният режим в България се регламентира от поредица закони и подзаконови актове, приемани през различни периоди от време, често променяни и допълвани, съдържащи потенциални противоречия, "бели петна", богати възможности за административно усмотрение и, в крайна сметка, неефективни ограничения. По-нататък в този раздел се опитваме да съпоставим регламентирането на валутния режим у нас със стандартна матрица, разработена и прилагана от МВФ за формите на контрол върху движението на капитал с цел да илюстрираме горната оценка (IMF, 1996, pp.300-307).

От гледна точка на валутния режим ключови са понятията "резиденти - нерезиденти", тъй като те очертават границата между местния и външния сектор за всяка икономика, между които се извършва движението на стоки, услуги и капитал. Няма международен юридически стандарт за тези понятия, но пък за това

позволява на страната да прибегва до валутни ограниченията за текущи операции. Повечето от страните в преход (в т. ч. 9 от 16 бивши съветски републики) са приели статута по чл. УШ.България, заедно с Румъния, Албания, Македония, Азербайджан, Белорусия, Туркменистан и Узбекистан все още не сторила това. М. Исареску, управител на румънската централна банка, заяви на 30 май т. г. в Лондон, че Румъния се готви да приеме статут по чл. VIII от Споразумението за МВФ през август 1997 г.

съществува международно признат статистически стандарт²². Според този статистически стандарт една икономическа единица (в т. ч. домакинство) се определя като резидент на онова стопанство, където е *основният ѝ икономически интерес*, независимо от действащите законови определения или гражданство. Основни измерими критерии за това къде е центъра на икономически интерес на една стопанска единица е нейното *местопребиваване*, откъдето тя осъществява значителни по размер сделки и *срокът* на пребиваване на дадена територия. Международната статистика предлага срок от една година като достатъчен критерий за характеризиране на една стопанска единица като резидент в дадена страна. Изрично се подчертава, че едногодишния срок е в известна степен произволен и има препоръчителен характер.

Легалното понятие за "резидент" у нас е "местно лице", а за "нерезидент" - "чуждестранно лице". Обхватът и съдържанието на понятията местно и чуждестранно лице не са идентични в нормативните актове. Това състояние, обаче е характерно не само за България, а и за редица други страни. В кон текста на анализ и характеристика на валутния режим, меродавно е определението, което се дава на понятията "местно" и "чуждестранно лице" в Закона за сделките с валутни ценности и валутния контрол (ЗСВЦВК -1966 г., изм. и доп. 1991-1993 г.). Основните критерии за определяне статута на едно лице като местно или чуждестранно са: "местопребиваване и седалище" и "срок" (граничният срок за пребиваване ИЗБЪН страната за да се класифицира едно лице като "чуждестранно" е 6 месеца). В този смисъл определението на понятията "местно" и "чуждестранно лице" в българското валутно законодателство съответства в основните си характеристики на международно приетите статистически стандарти и с пълно основание може да се употребява като точен превод на понятията "резидент"/ "нерезидент".

Транзакции с финансови активи, в които като страни участват резидент (местно лице) и нерезидент (чуждестранно лице), пораждаят трансгранично движение на капитал. По принцип трансграничните капиталови потоци имат три структурни елемента: преки чуждестранни инвестиции²³, кредити от/ на чуждестранни търговски банки и портфейлни инвестиции. Портфейлните инвестиции от своя страна се осъществяват чрез акции или чрез облигации.

Когато става дума за ограничения в движението на капитал, се имат предвид както ограничения на първичните трансакции, така и ограничения за трансфера на свързаните с тях парични средства.

22 Вж. Commission of the European Communities, et al. 1993 p. p. 319-320 и International Monetary Fund, 1993b, pp. 20-24.

23 Пряка чуждестранна инвестиция е наличие, когато намерението на инвеститора е да установи трайна икономическа връзка с обекта на инвестиране. За статистически цели като приблизителен индикатор за намеренията на инвеститора се приема дялът на чуждестранната инвестиция в съответното дружество - ако тя е с размер 10% или повече от капитал а на дружеството, се смята за пряка инвестиция.

Режимът за регулиране на движението на капитал може да приеме формата на забрани, изисквания за разрешение или регистрация, дискриминираща валутна практика (прилагане на различни валутни курсове в зависимост от характера на сделките или резиденството на участниците в тях), дискриминиращи данъчни ставки или изисквания за минимални резерви, наложени от властите и регламентиращи както сключването, така и изпълняването на сделки или трансфери, свързани било с притока, било с износа на капитал или с притежаването на активи от нерезиденти в България или от резиденти в чужбина.

Типовете, операции, чиито режим се характеризира, са свързани както с притока, така и с износа на капитал. По отделно се описват ограниченията, налагани на резиденти и нерезиденти. Така характеристиката на режима на износ на капитал обхваща ограниченията на резиденти да купуват чуждестранни дългови инструменти (да отпускат кредити на нерезиденти) и ограниченията на нерезиденти да емитират и пласират чуждестранни дългови инструменти в страната както и съответния режим на трансфера на паричните суми, необходими за завършване на транзакциите. Характеристиката на режима на приток на капитал обхваща режима на емисия и пласиране на дългови инструменти от страна на резиденти в чужбина и правото им да получават кредити от чужбина, както и режима, по който нерезиденти могат да придобиват дългови инструменти, емитирани от местни лица. а също и съответния ред за трансфер на необходимите за тези цели парични суми.

В стандартната матрица на МВФ (IMF, 1996, pp.300-307), режимът на движение на капитали се характеризира по отделно в четири относително обособени сфери:

- Нормативна уредба (законали и подзаконови актове) за валутния режим;
- Ограничения, специфични за търговските банки и други кредитни институции;
- Ограничения, специфични за институционалните инвеститори (застрахователни дружества, пенсионни фондове и дружества за колективно инвестиране от типа на взаимните фондове);
- Ограничения, съдържащи се в уредбата за емитиране и търговия с ценни книжа
- Според пазарите и видовете инструменти, търгувани на тях, режимът на движение на капитали се характеризира в следните рубрики:
- Операции с ценни книжа;
- Деривати;
- Кредити;
- Банкови депозити;
- Преки инвестиции и сделки с недвижима собственост.

От своя страна операциите с ценни книжа се подразделят на операции на капиталовия пазар (търговия с дългови инструменти с оригинална срочност над една година), операции на паричния пазар (търговия с дългови инструменти с

оригинална срочност под една година) и търговия с ценни книжа за колективно инвестиране (удостоверения за дялово участие, регистрационни записи и други свидетелства за съучастие в дружества за колективно инвестиране като взаимни фондове, инвестиционни посредници и подобни).

Кредитите се подразделят на търговски и финансови.

В следващата таблица се обобщава действащият към 15 юли 1997 г. режим на движение на капитали в България.

Режим на движение на капитал - България, юли 1997 г.

МЕСТНИ ЛИЦА		ЧУЖДЕСТРАННИ ЛИЦА	
покупка на ценни книжа/ предоставяне на кредит (<i>вижте на капитал</i>)	продажба на ценни книжа/ получаване на кредит (<i>вижте на капитал</i>)	покупка на ценни книжа/ предоставяне на кредит (<i>вижте на капитал</i>)	продажба на ценни книжа/ получаване на кредит (<i>вижте на капитал</i>)
РАЗРЕШИТЕЛЕН - МФ, чл. 3а, ал. 3 - 5; НИВВВЦ; чл. 14; ЗСВЦВК	ЛИНЕВА СПЕЦИАЛНА УРЕДБА РАЗРЕШИТЕЛЕН чл. 2, чл. 3, чл. 14 ЗСВЦВК ТРАНСФЕР - МФ И БНБ - чл. 3а, ал. 3, т. 3; НИВВВЦ	СВОБОДЕН РЕЖИМ - чл. 3, ал. 1 ЗПЗЧИ РЕГИСТРАЦИЯ - чл. 10а, ал. 1, т. 2 ЗПЗЧИ	РАЗРЕШИТЕЛЕН - МФ чл. 6, ал. 1 ЗСВЦВК СВОБОДЕН - чл. 15, ал. 1 ЗПЗЧИ ТРАНСФЕР - разрешителен МФ и БНБ - чл. 3а, ал. 3, т. 3 НИВВВЦ
РАЗРЕШИТЕЛЕН - МФ и БНБ чл. 3а, ал. 3, т. 3 НИВВВЦ	ЛИНЕВА СПЕЦИАЛНА УРЕДБА РАЗРЕШИТЕЛЕН чл. 2, чл. 3, чл. 14 ЗСВЦВК ТРАНСФЕР - МФ И БНБ - чл. 3а, ал. 3, т. 3; НИВВВЦ	СВОБОДЕН РЕЖИМ - чл. 9, чл. 11 ЗПЗЧИ ПОЛИТИ - разрешителен чл. 14 ЗСВЦВК	РАЗРЕШИТЕЛЕН чл. 3, б. "ж", чл. 14 ЗСВЦВК ТРАНСФЕР - разрешителен чл. 3а, ал. 1, т. 3 НИВВВЦ
РАЗРЕШИТЕЛЕН ТРАНСФЕР - чл. 3а, ал. 3, т. т. 1 и 2 НИВВВЦ	ЛИНЕВА ПАЗАР И ПРАВНА УРЕДБА ПРИЛОЖИМИ СА ОБЩИТЕ ПРАВИЛА ЗА И ОГРАНИЧЕНИЯ ЗА ОПЕРАЦИИ С ЦЕННИ КНИЖА	УЧРЕДИТЕЛ НА ПРИВ. ФОНД - ОГРАНИЧИТЕЛЕН - чл. 8 ЗПФ УЧРЕЖДЯВАНЕ НА ИНВ. ПОСРЕДИК - РАЗРЕШЕНИЕ ОТ КЦКФББ - ЗЦКФБИД	
РАЗРЕШИТЕЛЕН - МФ и БНБ чл. 3а, ал. 3, т. 3 НИВВВЦ	ЛИНЕВА ИЗРИЧНА УРЕДБА НА СДЕЛКИТЕ С ТЕЗИ ИНСТРУМЕНТИ		
РАЗРЕШИТЕЛЕН - чл. 14 ЗСВЦВК с изключение на случаите по чл. 15, ал. 3 от ЗПЗЧИ	РАЗРЕШИТЕЛЕН - чл. 14 ЗСВЦВК	РАЗРЕШИТЕЛЕН - чл. 14	X
РАЗРЕШИТЕЛЕН - чл. 14 ЗСВЦВК	X	РАЗРЕШИТЕЛЕН - чл. 14 ЗСВЦВК с изключение на кредити със срокност над 5 г. и отг. на чл. 9 и чл. 10а от ЗПЗЧИ.	X
РАЗРЕШИТЕЛЕН - за местни банки, лицензирани за извършване операции и в чужбина	РАЗРЕШИТЕЛЕН ДОКОЛКОТО ВЪЗНИКВАТ ЗАЕМНИ ОТНОШЕНИЯ - ЗСВЦВК И НИВВВЦ		

4. ОПЕРАЦИИ С ДЕНЮЗИТНИ СМЕТКИ

забранено е изключване на случаите по чл. 3а, ал. 1, т.т. 1-14 и ал. 3, т.т. 1-3 от ПНВВЦ

неограничен трансфер - не, е изкл. на случаите по чл. 13 на ЗПЗЧИ

X

X

5. ПРЕКИ ИНВЕСТИЦИИ И ИНВЕСТИЦИИ В НЕДВИЖИМА СОБСТВЕНОСТ

разрешителен - МФ - ЗСТЦВК

навършителен - ЗПЗЧИ по отношение на недвижимо имущество - ограничителен и разрешителен - Конституция, чл. 5, ал. 2 и ал. 3 ЗПЗЧИ.

Ликвидиране на пряка инвестиция в България и трансфер на получените суми в чужбина

привилегирован режим - чл. 13 ЗПЗЧИ

Съкращения:

1. ЗСВЦВК - Закон за сделките с валутни ценности и валутния контрол (обн. ДВ бр. 51/96, изм. и доп. Бр. 26/68, бр. 92/69, бр. 53 и 99/89, бр. 25/91, бр. 10/93)
2. ЗПЗЧИ - Закон за съхраняване и защита на чуждестранните инвестиции (обн. ДВ бр. 8/92, изм. бр. 92/95, бр. 102/95, 109/96, попр. бр. 110/96)
3. ЗЦСФБИД - Закон за ценните книжа, фондовите борси и инвестиционните дружества (обн. ДВ бр. 93/95, изм. бр. 68/96, 85/96)
4. ПНВВЦ - Наредба за износа и вноса на валутни ценности (обн. ДВ бр. 9/94, изм., бр. 24/96, бр. 65/96)

От гледна точка на режима на движение на капитали, специален интерес представлява правната уредба на дейността на търговските банки, институционалните инвеститори и евентуалните ограничения, регламентирани в уредбата на търговията с ценни книжа.

Банковата лицензия у нас е типизирана и универсална и позволява извършването в чужбина на дейности и сключването на сделки, свързани с движението на капитал и включени в чл. 1, ал. 1 и 2 на Закона за банките от 1997 г. Банките, регистрирани по българското законодателство с право на операции в страната и чужбина по начало имат право както да получават заеми от чужбина, така и да поддържат сметки в чужбина, да търгуват с ценни книжа и да предоставят заеми на чуждестранни лица без специално разрешение. Банковата лицензия "поглъща" валутното разрешение за всеки отделен случай.

По друг начин стои въпросът за получаване на кредити от чужбина от страна на банки с лицензия за сделки само на територията на страната, както и на ДСК. Буквалното тълкуване на ЗСВЦВК води до извода, че за всеки кредит е необходимо валутно разрешение. Практиката показва, че Министерство на финансите проявява стремеж да наложи разрешения за всеки заем от чужбина, включително и за банки с "пълна" лицензия. Това е в разрез с нормалната банкова практика, но сочи неизбистрено разбиране и тълкуване на валутния режим от различните институции.

Валутни ограничения под формата на диференцирани изисквания за минимални задължителни резерви в зависимост от това дали депозитите принадлежат на местни или чуждестранни лица, диференцирани нормативи за ликвидност или прагове за инвестиции или контролирани лихвени проценти, не се прилагат в България.

С Наредба No.4 на БНБ се регулират откритите валутна позиции и минималните задължителни резерви по тях, но тези регулации се прилагат по недискриминаращ начин с цел лимитиране на валутния риск, който всяка търговска банка може да поеме.

Правната уредба на дейността на институционалните инвеститори е непълна. Липсва закон за пенсионните фондове. Последните промени в Закона за застраховането облекчиха навлизането на чуждестранни лица в тази сфера на дейност, но чл. 54 предвижда разрешение от Министерство на финансите, в случай че застрахователно дружество желае да инвестира в чужбина.

ЗЦКфБИД не предвижда други ограничения, имащи отношение към режима на движение на капитали, освен изискването за разрешение за учредяване на инвестиционен посредник и инвестиционно дружество, издаването на което е от компетентност на Комисията по ценните книжа и фондовите борси.

Изложеното по-горе позволява да се направи извода, че режимът на капиталовите потоци в България към средата на 1997 г. не е либерализиран, а "пробит". Изпъкват следните характеристики:

1. *Неразвитост* - доколкото е в сила правната уредба от преди 1989 г. тя е концентрирана върху ограниченията и контрола на капиталовите потоци върху формата на физически внос и ИЗНОС на валутни ценности, вкл. ценни книжа и игнорира съвременни форми на движение на капитал, което може да се осъществява и без физически износ или внос на инструменти. Налице са "бели петна" - нерегламентирани транзакции, които могат да доведат до износ или приток на капитал: търговия с дериватни инструменти, режим на институционалните инвеститори и пр.

Действащият в правото принцип "разрешено е всичко, което не е забранено от закона" създава възможност за развитие на практика в нерегламентираните сфери, например търговията с деривати. Операциите с деривати по принцип позволяват сравнително лесно заобикаляне на капиталовия контрол, доколкото сключването на договорите не е свързано с трансфер на значителни средства, независимо, че е допустимо отварянето на значителни валутни позиции. Мислими са последващи забрани, но биха действали само занапред.

2. *Недиференцираност* - валутният режим, на който се подчинява движението на капитал през България не позволява разграничаване между инструменти, търгувани на капиталовия и на паричния пазар, между търговски и финансови кредити и други банкови сделки като гаранции, поръчителства и пр. В резултат правната рамка се прилага чрез тълкуване (не вршаги безспорно) на съществуващите законови текстове и приложението им по аналогия.

Единственото разграничение по срочност от гл. т. на валутния режим се прави в ЗНЧИ. Залегнала е границата от шест месеца остатъчна срочност на инструмента, за да може инвестиция на чуждестранно лице в него да се ползва от либералния режим за репатриране на дохода, предвиден за чуждестранни инвестиции. Шестмесечната остатъчна срочност изглежда произволно избрана.

3. *Непрозрачност* - в НРГТО един от случаите, в които се изисква разрешение за първичната сделка и/или трансфера на паричните суми законодателят не очертава критерия за издаването или отказа от издаване на разрешение. Това разширява пределно сферата на административно усмотрение на разрешаващите органи и създава несигурност у участниците в икономическия оборот.

4. *Противоречивост* - правната рамка на движението на капитали съчетава елементи, приемани през различни периоди от време, при различни обстоятелства и подкрепени на различна философия. Това създава по принцип възможност за конфликт между самите норми и противоречиво правоприлагане. Един пример в сферата на правото на чуждестранни лица да емитират и продават ценни книжа, деноминирани в лева в България, и създаващо потенциална възможност за износ на капитал: Разрешителният валутен контрол се прилага, когато тези ценни книжа са предмет на износ и ВНОС (ЗСВЦВК, чл. 3,б. "е" във връзка с чл. 2). От друга страна, според изричния текст на чл. 15, ал. от ЗНЗЧИ, чуждестранно лице може да се разпорежда с акции, облигации и други ценни книжа. Очевидно е, че става въпрос за разпореждане без да е необходимо издаване на разрешителен административен акт,

тъй като сферата на разрешителния режим според ЗНЗЧИ е тясна и изчерпателно очертана.

Съществена "пробойна" в режима на валутен контрол представлява регулирането на банковата дейност. На теория трансграничното движение на капитал през местните банки с "пълна" лицензия е неограничено и в двете посоки. На практика това досега не е създавало сериозни проблеми (с изключение на епизодите на валутни кризи през 1994 и 1996-97 г., когато бягството на краткосрочни капитали ги изостри допълнително) поради високата степен на риск на местни заемополучатели, която служеше като доброволно ограничение за притока на капитал. Не може да се гарантира, че това положение ще бъде в сила неопределено дълго.

Посочените характерни черти на действащия режим на движение на капитали у нас позволяват да се заключи, че режимът на валутен контрол в България е потенциално неефективен и по-скоро пречка за легален бизнес и интегриране на българската икономика и финансов сектор в глобалната икономика, отколкото пречка за спекулативни трансгранични движения на капитал.

V. Либерализация на валутния режим в България - приоритети, рискове и последователност

Резюме

Формирането на позиции при преговорите за присъединяване към Европейския съюз в частта "Движение на капитали и плащания" може да стане единствено въз основа на национална политика в областта на валутния режим и контрол. Състоянието на нормативното стопанство, регулиращо тази материя води към заключение, че такава отсъства. Това заключение се подсилва от факта, че през периода 1992-97 г. сме свидетели на частични и разнопосочни промени в регламента на валутния режим и режима на чуждестранни инвестиции.

В този раздел се прави предложение за целите на такава политика и ограниченията, с които тя следва да се съобразява. По-конкретно, предлагаме **асиметричен подход на либерализация на валутния режим**, при който първоначално се либерализират трансакциите осъществявани от чуждестранни лица, а впоследствие - същите трансакции, осъществявани от местни лица. На критерия "срочност" на инструментите се дава второстепенно значение и се предлага либерализацията да се осъществява от по-дългосрочните към по-краткосрочните инструменти.

Ограниченията, с които следва да се съобразява процесът на либерализация на движението на капитали и текущите плащания в България са свързани с възможностите на макроикономическата политика да реагира своевременно и гъвкаво на промените в интензитета и посоката на капиталовите потоци, както и със състоянието на финансовия сектор, формулирането на минималните

задължителни условия, които следва да бъдат налице преди всяка поредна стъпка в посока либерализация на валутния режим е необходимо, но излиза извън рамките на тази разработка.

Поетапното либерализиране на режима на движение на капитали и текущите плащания не противоречи на международно поетите ангажменти от българска страна, доколкото те предвиждат достатъчно дълги преходни периоди. Тези преходни периоди разриба се, трябва да се използват интензивно за законодателна подготовка, укрепване на възможностите на регулиращите органи и засилване на аналитичния капацитет на държавната администрация, в т.ч. и с привличане на техническа помощ от чужбина. Ако тези предложения се осъществят, конкретните позиции на едни бъдещи преговори могат да се основават на действащото законодателство в областта на валутния режим и валутния контрол и непосредствено предстоящите промени в него.

Отварянето на българската икономика към световната е съществен елемент от стратегията за преход към функционираща пазарна икономика. Постигането на конвертируемост на българския лев е пресечна точка на двете направления на реинтегриране в глобалната икономика - вътрешна реформа и либерализация и присъединяване към многостранни и регионални икономически организации.

Стратегическата цел за присъединяване към Европейския съюз в перспектива предполага постигане на пълна конвертируемост на лева. По-конкретните ангажменти на действащото Европейско споразумение предполагат демонтиране на капиталовия контрол върху трансграничното движение на дългосрочен и средносрочен капитал до началото на 2000 г.

Конкретното формиране на българска позиция по въпроса за конвертируемостта на лева по наше мнение, следва да се формира с отчитане на целите и възможностите по три координати. Тези координати са следните (по степен на важност):

- Възможност на макроикономическата политика да осигури стабилност при конкретните дадености и с оглед на това определяне степента на отвореност (затвореност) на капиталовата сметка;

- Степен на готовност на финансовия сектор у нас да функционира при дадена степен на либерализация режима на капиталовите потоци;

- Международно поети ангажменти в областта на либерализация на режима на движението на капитали.

Цели

Стратегическата цел за завършване прехода към функционираща пазарна икономика може да се конкретизира като поддържане на икономическа стабилност с възстановяване на икономическия растеж. Възстановяването на икономическия растеж за малка икономика като българската предполага икономическа политика и режим, насочени към стимулиране на износа и привличане на чуждестранни инвестиции. Експортната насоченост на българското стопанство налага същественото му реструктуриране до установяване на производствена структура, съответстваща на сравнителните предимства на страната и поддържане на нейната адаптивност към променящата се външна среда. Това изисква установяване на стабилен и либерален външнотърговски режим съчетан с текуща конвертируемост на лева.

От гледна точка на стимулиране притока на преки чуждестранни инвестиции, важен е режимът за репатриране на приходите от тези инвестиции (печалби, дивиденди, лихви) и средствата, получени при ликвидирани инвестиции, а не пълната конвертируемост на лева. От позициите на икономическото състояние, в което се намира България през 1997 г., не виждам основания за преразглеждане на оценката на J. Williamson, дадена още през 1991 г.: "Неограничената конвертируемост не би била препоръчителна за страните от Източна Европа на сегашния етап или в близко бъдеще. Съществува огромна разлика между толерирането на паралелен валутен пазар на дребно за нуждите на домакинствата, желаещи да инвестират част от спестяванията си в чужбина... и улесняването на износ на спестявания на едро чрез разрешаване на предприятията и финансовите посредници да закупуват чуждестранни активи без да плащат валутна премия за това. Спестяванията са нужни у дома в периода на икономическа реконструкция и контролът върху капиталовите потоци, макар и да не е сто процента ефективен, може да ги задържи. Добър съвет към страните от Източна Европа би бил да отложат премахването на капиталовия контрол докато се постигнат целите на реконструкцията, когато биха могли да си позволят такъв лукс." (Willimson, 1991, p.379).

Наистина, с оглед на характеристиката на състоянието на валутния режим у нас (раздел IV), приоритетната задача изглежда да е въвеждането на ред в сферата на валутния режим и контрол, а не по-нататъшна либерализация без оглед на възможностите за противодействие на евентуални негативни последици. По-долу следва кратка оценка на желателността и готовността на българската икономика да се справи с премахване на валутния контрол върху капиталовите потоци по трите координати по отделно.

Макроикономическо управление

От гледна точка на конвертируемостта на лева действащият от 1 юли 1997 г. режим на валутен съвет поставя в действие две групи фактори: едната - в полза на бърза либерализация на режима на трансгранично движение на капитал, а другата,

обратно, увеличаваща рисковете и намаляваща възможностите за неутрализиране ефекта от нежелани капиталови потоци.

Теоретичното положение със статут почти на аксиома гласи, че независима парична политика, фиксиран валутен курс и свободно движение на капитали са несъвместими. Именно това съображение е залегнало в основата на Бретън-Уудската система веднага след Втората световна война, основаваща се на фиксирани валутни курсове. Желанието за запазване на определена степен на независимост на паричната политика от страните членки логично води до толериране на контрола върху движението на капитал.

Фиксирането на валутния курс чрез въвеждане на валутен съвет, обаче, автоматично ВОДИ ДО отказ от провеждането на независима парична политика. По дефиниция България се отказва от определяне на лихвени проценти, различни от преобладаващите на международните финансови пазари (с поправка за надбавката за странови риск). От тази гледна точка изглежда логично бързото премахване на контрола върху капиталовите потоци и въвеждане пълна конвертируемост на лева. Именно свободното трансгранично движение на капитал би било онзи фактор, който ще определя равновесното равнище на лихвените проценти в България и ще стабилизира търсенето и предлагането на пари.

фиксирането на курса на лева към германската марка от 1 юли 1997 г. се извърши по възможно най-твърдия начин - чрез трансформиране на БНБ във валутен съвет. Както от чисто икономическа, така и от политическа и социална гледна точка, първи приоритет е запазването на фиксирания чрез закона валутен курс. Евентуални нестабилни капиталови потоци биха могли да затруднят или да направят невъзможно постигането на тази цел.

Първо, БНБ няма инструменти, с които да стерилизира евентуален масиран приток на капитал. Стерилизация чрез бюджета би била не просто скъпа, но и много трудна поради относителната нееластичност на бюджетните разходи.

Второ, предвид малкия размер на българската икономика и валутен резерв, неголеми суми от порядъка на 300-400 млн. долара могат да имат ефект на "масиран" приток.

Трето, при поддържане на фиксиран валутен курс, всеки приток на капитал, който не може да намери непосредствено продуктивно вложение в страната ще доведе до влошаване на текущата сметка на платежния баланс и ще подрони доверието в лева.

Четвърто, при наличието на външен дълг, съпоставим по размер с brutния вътрешен продукт на страната и суми, необходими за годишното му обслужване в размери, надвишаващи възможностите на текущите операции да генерират съответния излишък, всеки износ на капитал в по-значителни обеми може да има сериозно дестабилизиращо въздействие.

Стандартната аргументация в полза на либерализиране на капиталовите потоци независимо от потенциалните трудности за макроикономическото

управление е, че ако се появят дестабилизиращи капиталови потоци, то това е поради неподходяща макроикономическа политика и капиталовият контрол не би могъл да отстрани фундаменталните причини, породили тези потоци. В най-добрия случай той би действал в краткосрочен аспект. Без да оспорваме валидността на този аргумент по принцип, в чисто практически план, "краткият срок" е достатъчно важен. Не бива да се забравят валутните кризи на мексиканското песо от 1994, тайландския бат и валутите на другите страни от юго-източна Азия от 1997 г., а също по-отдавнашната криза на Европейската валутна система (1992,1993). Във всички тези епизоди атаките се проведоха срещу фиксирани валутни курсове. Дори в рамките на Европейския съюз идеята за възстановяване в някаква форма на ограничения върху капиталовите потоци продължават да се обсъждат като средство за контролиране на някои от "по-малко желаните ефекти от движението на капитал"²⁴.

Може да бъде направен изводът, че от гледна точка на макроикономическата политика няма наложителна причина, която да налага премахване на валутния контрол върху капиталовите потоци в България на настоящия етап.

Готовност на финансовия сектор в България за либерализиране на движението на капитал

През 1997 г. банковата система в България започва да се възстановява от сериозната криза, довела до закриването на 14 търговски банки през 1996 г. В начален стадий е приватизацията на оставащите държавни банки, които доминират системата. Съществени промени бяха направени в Закона за БНБ, Закона за банките и Наредбите на БНБ за регулиране дейността и риска, който банките могат да поемат. Успешното прилагане на практика на тези промени е първостепенна задача. Следващият приоритет е придобиване на известна стабилност на структурата на българската банкова система от гледна точка на съставлящите я институции и техния профил и форми на собственост. Това по най-оптимистични очаквания ще отнеме поне до средата на 1999 г. Успоредно с оформянето физиономията на български банков сектор се очаква да укрепва и банковия надзор. В хода на тези процеси българските банки ще трябва да развият собствените си системи за управление на риска и да осъвременяват гамата от банкови услуги, които предлагат на своите клиенти в т. ч. инструментите, свързани с движението на капитал и широко използвани на международните финансови пазари. Едва когато

24Commission of the European Communities(1996b), Section 6,paragraph 122:" The volatility of foreign exchange markets has focused attention on some of the less desirable effects of capital movements,often associated with trading in derivatives markets,and a debate has taken place,in several fora,about the appropriate policy response. Among the proposals advanced the most notable were i)the taxation of international capital flows and ii)the imposition of reserve requirements.The Commission had the opportunity to express its views on the above issue in public hearing at EP committees and in a Communication by the competent Commissioner.The Communication stated that the free movement of capital is guaranteed by the Treaty and,in consequence, any measures involving restrictions on the movement of capital not provided for in the Treaty are excluded.It also stated that sound economic and financial policies are the best way to limit destabilizing flows.Technical measures which fail to address the fundamental problems which lie at the origin of currency instability would be ineffective."

има известна сигурност, че банките са в състояние да управляват собствения си риск, а банковия надзор, осъществяван от БНБ е в състояние да получава сравнително точна и цялостна картина за движението на капитал, осъществявано чрез банките, има практически смисъл на дневен ред да се постави въпроса за либерализиране на капиталовата сметка.

Дори при сега съществуващия режим, при който банките с пълна лицензия имат възможност да привличат средства от чужбина без държавна гаранция, съществува потенциална опасност за инжектиране на излишна ликвидност в системата, която потенциално може да прерасне в кредитна експанзия, непремерено поемане на риск от отделни банки и спекулативно нарастване на цените на активите, процес който отново би застрашил здравината на банковата система. Нуередените външни задължения на Минералбанк и Стопанска банка ще противодействат на този риск, доколкото може да се очаква, че чуждестранните кредитори още дълго време ще оценяват риска на българските банки като неприемливо висок.

Очаква се през септември 1997 г. да започне да функционира Българската фондова борса. В областта на капиталовия пазар също е необходимо време за тестване на съществуващите регулации и улягане на практиката на търговия с ценни книжа. Необходимо е развитие на капацитета за оценка на чуждестранни корпоративни ценни книжа на българския капиталов пазар от страна на Комисията по ценни книжа и фондови борси с оглед защита интересите на българските инвеститори.

Неразвитостта на институционалните инвеститори също е съображение за отлагане на либерализирането на транзакциите по капиталовата сметка. От гледна точка на диверсификацията на риска може да се прецени за целесъобразно на застрахователните компании, пенсионните фондове и др. да инвестират частично в чуждестранни активи. Доколкото, обаче ще се запази изискване за определен минимум, който да бъде инвестиран в български дълг, това ще се отчита като ограничение на свободата на движение на капитали.

Изводът е, че финансовият сектор в България не е готов да функционира в условия на свободно движение на капитали нито институционално, нито от гледна точка на съществуващата регулативна база или търговска практика.

Международно поети ангажменти по отношение конвертируемостта на лева

Задълженията, поети с Европейското споразумение по отношение движението на капитал вече бяха характеризирани в раздел III.

Нито Бялата книга на Европейската комисия, нито настоящата разработка имат претенция да оценяват относителния приоритет на отделни области, в които Европейското споразумение налага реформи, които да ни доближат до пълноправно членство в Европейския съюз. Очевидно е, обаче, че постигането на пълна конвертируемост на лева не е нито след приоритетните нито сред най-

трудните условия за изпълнение, щом веднъж е направена оценка, че минимално задължителните предпоставки за това са налице. Европейското споразумение предвижда достатъчно продължителни срокове и механизми за съгласуване, в рамките на които да бъде постигната пълна конвертируемост на лева.

Извод

Абстрактните предимства и реалните рискове, свързани с премахване контрола върху движение на капитали у нас на настоящия етап налагат извода, че "изпреварващо" въвеждане на пълна конвертируемост на лева е неподходящо. То би било свързано със значителен риск от възстановяване на контрола върху движението на капитал при появата на проблеми, което би имало значителен негативен ефект върху доверието към макроикономическата политика и към страната като цяло.

От друга страна възприемането н? отношение към постигане на пълна конвертируемост на лева като "страничен продукт" от макроикономическата политика и структурните реформи също изглежда неподходящо по практически съображения. При демонстрираната ниска ефективност и капацитет на държавната администрация, най-вероятния резултат от възприемането на такъв подход би било "забравянето" на задачата за либерализиране транзакциите по капиталовата сметка в перспектива, както това се случи с текущата конвертируемост на лева. След като стартира от вероятно най-либералния валутен режим по текущите операции през 1991 г. сред останалите страни в преход, България заедно с Румъния, Албания, Македония и някои средноазиатски републики все още не е приела формално задълженията по чл. VIII от Споразумението за МВФ.

Нашето предложение е за поетапно либерализиране на валутния режим в България в съответствие с подхода на предварителното предупреждение. Този подход предполага "разбиване" на процеса на либерализация на относително обособени етапи с оглед на необходимите минимални предпоставки за тяхното осъществяване и предварително обявяване на сроковете за завършването им. Това би позволило фокусиране вниманието на съответните компетентни и отговорни органи на държавната администрация върху техните задачи и координирана подготовка за успешно осъществяване на всяка фаза на либерализацията. Разделът завършва с "План за действие" в съответствие с този подход.

План за действие

Предлагаме асиметричен подход на либерализация на валутния режим, при който първоначално се либерализират транзакциите осъществявани от чуждестранни лица, а впоследствие - същите транзакции, осъществявани от местни лица. Подчинено значение следва да има критерият "срочност" на инструментите и либерализацията следва да се осъществява от по-дългосрочните към по-краткосрочните инструменти. Подчинеността на този критерий следва от факта, че строго разграничаване между капиталовите потоци по срочност става все по-трудно и по-трудно и губи практическия си смисъл с разпространението на

дериватите. Дори разграничението между текущи и капиталови операции става условно при неограниченост на износа на валута за туристически цели.

Смислените и защититими в преговори етапи на либерализация на валутния режим са следните:

1. Обявяване текуща конвертируемост на лева чрез поемане ангажиментите по чл. VIII от Споразумението на МВф - възможен срок - края на 1997 - средата на 1998 г.

2. Външна конвертируемост по отношение на преките инвестиции и на търговския кредит - средата - края на 1998 г.;

3. Конвертируемост по отношение на дългосрочните портфейлни инвестиции -1999-2000 г.;

4. Конвертируемост по отношение на краткосрочните портфейлни инвестиции - 2003 - 2005 г..

Предложеният график за либерализиране режима на движение на капитали не взема под внимание възможността за евентуални външни шокове, които могат рязко да променят задачите пред макроикономическата политика. В частност не е изключена вероятността на съществен и постоянен приток на капитал, който би имал ефект на ускоряване на инфлацията и задълбочаване дефицита по текущата сметка. В случай, че такъв риск се реализира, един от възможните отговори е ускоряване на графика за либерализиране на движението на капитал и по-специално разрешаване износа на капитал в широки мащаби.

1. Текуща конвертируемост на лева

Приемането на ангажиментите по чл. VIII от Споразумението за МВф вече е въпрос на една формалност, узаконяваща фактическото положение. С урегулиране отношенията с търговските банки - кредиторки през 1994 г. и премахване ограничението на български граждани да закупуват валута за туристически цели, единственото препятствие пред текущата конвертируемост на лева остават двустранните платежни споразумения с около 17 страни, от които само едно - това с Бангладеш - се смята за активно²⁵. Проблем може да създадат единствено неуредените задължения в преводни рубли с Германия, Монголия, Полша, Румъния Русия и Унгария.

В практически план е необходимо управителят на БНБ да покани мисия на МВф, която да направи преглед на действащия валутен режим и да излезе със заключение дали и какви мерки се налагат за да може България формално да се присъедини към 140-те страни вече приели задълженията по чл. VIII на

²⁵ Към края на 1995 г. България е поддържала двустранни клирингови и бартерни споразумения с Афганистан, Бангладеш, Камбоджа, Китай, Етиопия, Гана, Гвинея, Гайана, Индия, Иран, Лаос, Мозамбик, Никарагуа, Пакистан, Румъния, Сирия и Танзания. (IMF, 1996a,p.78).

Споразумението за МВф. С това България ще изпълни ангажиментите си по чл. 60 от Европейското споразумение.

2. Външна конвертируемост по отношение на преките инвестиции и на търговския кредит - средата - края на 1998 г.;

Нормативната основа за външната конвертируемост по отношение на преките инвестиции вече е налице в ЗНЗЧИ.

Необходимо е България да участва във форумите, предвидени за страните, които не членуват в ОИСР, да се запознае с окончателните договорености по Многостранното Споразумение за инвестициите и да се стреми да осигури същия стандарт за насърчаване и защита на преките инвестиции и евентуално да се присъедини към Споразумението.

Либерализацията на търговския кредит би допълнила съществено либерализацията на търговския режим и текущата конвертируемост на лева. Не е вероятно търговският кредит да доведе до дестабилизиращи капиталови потоци. Затова той може да бъде либерализиран в недалечно бъдеще.

С либерализиране на режима на преките инвестиции и търговския кредит България ще изпълни поетите ангажименти по чл. 61 и 65а на Европейското Споразумение.

Либерализирането на дългосрочните, а след това и на краткосрочните портфейлни инвестиции ще изисква по-продължителна подготовка.

На първо място ще бъде необходима инвентаризация и осъвременяване на правната уредба на валутния контрол. Основното тук е приемането на нов Закон за сделките с валутни ценности и валутен контрол.

На второ място, необходимо е укрепване, регламентиране и опростяване на администрирането на валутния контрол.

На трето място, необходимо е изграждане на информационно стопанство на капиталовите потоци. Целта е да се създаде възможност за текущо следене степента на задължнялост на частния сектор в България и валутата, необходима за ежегодно и в средносрочна перспектива обслужване на тези задължения. За това може да се потърси външна техническа помощ, ако се прецени за необходимо.

На четвърто място, необходима е продължителна работа по укрепване на банковия сектор и капиталовия пазар както и на надзора върху тях. За целта е необходимо разработване на конкретен план за действие и външна техническа помощ, там където е необходимо.

На пето място, следенето на световните тенденции на движението на капитала, както и изучаването на опита на либерализация на валутния режим и

капиталовите трансакции в други страни, може съществено да допълни и обогати тактиката на либерализиране на валутния режим и валутния контрол в България.

Ако предложените етапи се следват приблизително, в процеса на преговори за присъединяване към Европейския съюз България ще може да изхожда от действащото към момента на провеждане на тези преговори законодателство.

Литература

- Bergsten, C. Fred, and J. Williamson. (1990) "Currency Convertibility in Eastern Europe." In *Central Banking Issues in Emerging Market-Oriented Economies*, pp. 35-49. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Borish, M. S., W. Ding, and M. Noel, (1996). "On the Road to EU Accession: Financial Sector Development in Central Europe", World Bank Discussion Paper No. 345, September, Washington, D.C.: The World Bank.
- Calvo, G. (1996). "Capital Flows and Macroeconomic Management. Tequila Lessons." Mimeo. March 16.
- Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organization for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank (1993). *System of National Accounts.*, Brussels/Luxemburg, New York, Paris, Washington D.C.
- Commission of the European Communities (1995a). White Paper - Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union.", Brussels, COM(95), 3 May.
- Commission of the European Communities (1995b). White Paper - Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union.", Annex, Brussels, COM(95) 163, 10 May.
- Commission of the European Communities (1996). "The Impact and Effectiveness of the Single Market", Communication from the Commission to the European Parliament and Council, Brussels, 30 October.
- Commission of the European Communities (1996b). "The Single Market in 1995." Report from the Commission to the Council and the European Parliament.
- Commission of the European Communities (1997). Commission Opinion on Bulgaria's Application for Membership of the European Union, Brussels, 15 July.
- Cooper, R.N. (1990). Commentary: Currency Convertibility in Eastern Europe." In *Central Banking Issues in Emerging Market-Oriented Economies*, pp. 141-148. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- European Commission (1994). "Liberalization of Capital Movements", 11/94/97-EN-Rev. 1, Brussels.
- EU (1992). "Treaty on European Union", Official Journal of European Communities, 92/C191/01
- Treaty on European Union. Treaty Establishing the European Community.(1993), Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
- Frenkel, J.A., (1990) Commentary: Currency Convertibility in Eastern Europe." In *Central Banking Issues in Emerging Market-Oriented Economies*, pp. 149-156. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Galbis, V. (1996). "Currency Convertibility and the Fund: Review and Prognosis.", IMF Working Paper WP/96/39, April, Washington, D.C: International Monetary Fund.
- Gilman, M.G. (1990). "Heading for Currency Convertibility." Finance and Development, Vol. 27 (September)..
- Greene, J., and P. Isard. (1991). "Currency Convertibility and the Transformation of Centrally Planned Economies." IMF Occasional Paper no. 81, Washington, D.C: International Monetary Fund.

Guitian, M. (1993a). "Exchange Rate Management in the Reform Process." Presented at a Seminar on Coordination of Structural Reform and Macroeconomic Stabilization, Washington, D.C.: June 17-25.

Guitian, M. (1993b). "Currency Convertibility: Concepts and Degrees." Presented at a Seminar on Currency Convertibility, Marrakech, Morocco, December 16-18.

Guitian, M. (1995). "Capital Account Liberalization: Bringing Policy in Line with Reality," In Edwards, S. (ed.) *Capital Controls, Exchange Rates and Monetary Policy in the World Economy*, pp 71-92..: Cambridge University Press.

Hanson, J. A. (1995). "Opening the Capital Account Liberalization: Costs, Benefits and Sequencing," In Edwards, S. (ed.) *Capital Controls, Exchange Rates and Monetary Policy in the World Economy*, pp 383-430.: Cambridge University Press.

Hoekman, B., (1996), "The Multilateral Agreement on Investment: From OECD to WTO?", In: Rashish, P. (ed.), "Developing a New Consensus for the International Treatment of Investment", Sixth Transatlantic Seminar on Trade and Investment, The European Institute, Washington DC, November.

Kyei A., and T. Yoshimura. (1996). "Internal Currency Convertibility: Survey of Issues and Practices.", IMF Working Paper WP/96/10, February, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund, (1991) "Determinants and Systemic Consequences of International Capital Flows." IMF Occasional Paper no. 77, March. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund, (1993). Articles of Agreement. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund, (1993b). Balance of Payments Manual. Fifth Edition. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund, (1996a) "Exchange Arrangements and Exchange Restrictions. Annual Report 1996." Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund, (1996b) "Exchange Arrangements and Exchange Restrictions. Annual Report 1996. Special Supplement." Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Levcik, F., (1991). "The Place of Convertibility in the Transformation Process." In Williamson, J. (ed.) *Currency Convertibility in Eastern Europe*, pp 31-47., Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Ley, R. and P. Poret (1997). "The New OECD Members and Liberalization", The OECD Observer, No. 205, April/May.

Mathieson, D.J., and L. Rojas-Suarez. (1993). "Liberalization of the Capital Account: Experiences and Issues." IMF Occasional Paper no. 103, March. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Moussis, N., (1993). Access to Europe., 3rd revised edition, EDIT-EUR.

Nsouli, S. M., P. Cornelius, and A. Georgiu, (1992). "Striving for Currency Convertibility in North Africa." Finance and Development, Vol. 29, (December).

Nsouli, S. M., (1993). "Current Account Convertibility: Anachronism or Transition?" Presented at a Seminar on Currency Convertibility, Marrakech, Morocco, December 16-18.

OECD, (1995). Introduction to the OECD Codes of Liberalization, OECD Publications, Paris.

OECD, (1997). OECD Economic Surveys 1996-97, Bulgaria. Paris, OECD, Center for Cooperation with the Economies in Transition

OECD (1997b), "Multilateral Agreement on Investment", Report by the Negotiating Group, Council at Ministerial Level, May 26-27.

Polak, J. (1991). "Convertibility: An Indispensable Element in the Transition Process in Eastern Europe." In Williamson, J. (ed.) *Currency Convertibility in Eastern Europe*, pp 21-30., Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Quirk, P.J, O. Evans et al. (1995). "Capital Account Convertibility: Review of Experience and Implications for IMF Policies." IMF Occasional Paper no. 131, October. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Sorsa, P. (1997). "The GATS Agreement on Financial Services - A Modest Start to Multilateral Liberalization." IMF Working Paper WP/97/55, May, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Vocke M. (1997). "Investment Implications of Selected WTO Agreements and the Proposed Multilateral Agreement on Investment." IMF Working Paper WP/97/60, May, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Williamson, J. (1991). "The Economic Opening of Eastern Europe." In Williamson, J. (ed.) *Currency Convertibility in Eastern Europe*, pp 21-30., Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Европейско Споразумението за Асоцииране между Европейските Общности и техните страни-членки, от една страна, и Република България, от друга страна.

Христов, Л. и Ал. Михайлов. (1995). "Движение на капитали и плащания. Валутно-финансова политика и конвертируемост на лева", август.

КОНКУРЕНЦИЯ

I. ВЪВЕДЕНИЕ¹

Както е посочено в Бялата книга за подготовка на асоциираните страни от Централна и Източна Европа за интеграция във вътрешния пазар на Европейския съюз (наричана по-долу "Бялата книга") "Политиката в областта на конкуренцията е един от основните елементи на фундамента, върху който се изгражда вътрешния пазар". Чл. 3g от Договора за европейската общност предвижда "създаването на система, гарантираща конкуренцията на общия пазар да не бъде нарушена" като една от основните дейности, които Общността трябва да следва.

Следователно Европейският съюз е създал сложна система за защита на конкуренцията, която е пряко приложима във всички държави-членки. А Бялата книга подчертава факта, че "въвеждането на политика в областта на конкуренцията и ефективното ѝ прилагане трябва да бъде считано за предварително условие за разширяването на вътрешния пазар или за последващо присъединяване към Европейския съюз".

На основата на казаното целта на тази разработка е да се опита да: (i) направи кратък сравнителен преглед на законодателствата на България и Европейския съюз в областта на защитата на конкуренцията; (ii) да разгледа и анализира задълженията на България по Европейското споразумение за асоцииране (ЕСА) в областта на защитата на конкуренцията; и (iii) да се опита да формулира някои препоръки както за промяна на българското законодателство и практика, така и за разработване основните аспекти на българската позиция за преговори в тази област.

Защитата на конкуренцията най-общо обхваща две основни групи въпроси - правила, отнасящи се до предприятията, и правила, отнасящи се до държавите. Първите обхващат картелите, сливанията и злоупотребата с господстващо положение, а вторите - държавните помощи, публичните предприятия и монополите с търговски характер.

1 Описанието на българското законодателство и на законодателството на Европейския съюз, дадени в този материал, са към 30 юли 1997 г.

II. КРАТЪК ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТА НА ОБЩНОСТТА И БЪЛГАРИЯ В ОБЛАСТТА НА ЗАЩИТАТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

1. Правила по отношение на предприятията.

а) Картели и съгласувани действия.

Чл. 85 от Договора за създаване на Европейската общност и чл. 65 от Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) дават основните разпоредби за споразумения между предприятия. Чл. 85 от Договора за създаване на Европейската общност се прилага за повечето сектори, освен за въглищата и стоманата, за които се прилага чл. 65 от Договора за създаване на ЕОВС. Съществува отделна регламентация за определени сектори като селското стопанство и транспорта, както и подробно вторично законодателство, което включва и редица групови изключения.

Чл. 85 има за предмет споразумения между предприятия, решения на сдружения на предприятия (под "сдружения на предприятия" се разбира нетърговски асоциации) и съгласувани действия, които засягат търговията между държавите-членки и които имат за предмет предотвратяването, ограничаването или нарушаването на конкуренцията. Текстът постановява общото правило, че те са забранени като несъвместими с договора и са нищожни. Чл. 85, ал. 3 предвижда, че общите правила на първите две алинеи на чл. 85 могат да бъдат обявени за неприложими по отношение на (i) определени споразумения или определени категории от споразумения; (ii) определени решения или определени категории от решения; и (iii) определени съгласувани практики или определени категории от съгласувани практики. Правомощията за това и въобще за приемане на вторично законодателство за прилагане на чл. 85 се дава на Европейския Съвет по предложение на Европейската комисия от чл. 87.

Европейският съвет е приел множество регламенти и директиви на основание чл. 87. За да получим пълна картина на законодателството на Общността трябва да вземем предвид и решенията на Европейската комисия (decisions) и на Съда на Европейските общности, както и съобщенията (notices, communications) на Европейския съвет и Европейската комисия. Целта на тази разработка не е да се направи подробна описание на законодателството на Общността и ние ще се ограничим до представяне на общите контури на това законодателство на основата на най-важните актове.

На първо място трябва да се посочи Регламент 17/62 на Европейския съвет, който на практика създава базата за прилагане на разпоредбите за защита на конкуренцията на чл. 85. Съгласно този Регламент Европейската комисия може да предоставя т. нар. мълчаливо съгласие по отношение на кое да е споразумение, решение или практика; да разпореди да се прекратят нарушения и да се наложат глоби или периодични наказателни плащания; да разследва всяко подозирано . нарушение, за което правителствата и компетентните органи на държавите-членки трябва да предоставят пълно сътрудничество и за което на Европейската комисия се дават широки правомощия за разследване, включително незабавен достъп до счетоводните книги, както и да получава преписи или извлечения от тях, достъп до всички помещения и транспортни средства на всички предприятия от Европейския съюз. Регламентът се опитва да посочи общите правила за отделните видове споразумения, които са забранени без изключение, както и случаите, при които чл. 85 не се прилага.

Като цяло законодателството на ЕС предвижда следните групови изключения:

- Регламент 17/62 на Европейския съвет - правилото *de minimis* - всяко споразумение между предприятия с общ годишен оборот под 200 милиона ЕКЮ, които съставляват под 5 % от пазара, автоматично се изключва от изискванията за нотифициране (Европейската комисия е предложила съществени изменения на правилото *de minimis*, за да бъдат по-добре защитени интересите на малките и средните предприятия).

- Регламент 26/62 определя неприложимост в селското стопанство на нормите, които забраняват картелите.

- Регламент 141/62 - прави същото по отношение на транспорта.

- Регламенти 1983/83 и 1984/83 изключват изключителните дистрибутори и изключителните доставчици от приложението на чл. 85.

- Регламент 240/96 изключва определени категории споразумения за трансфер на технологии. Този нов Регламент замени два предишни регламента за патентно лицензиране и лицензиране на ноу хау.

- Регламент 1475/95 - за продажба на моторни превозни средства.

- Регламент 4087/88 - за франчайзинг.

- Регламент 1534/91 - за застрахователния сектор.

- Регламент 479/92 - за мореплаване.

- Регламент 83/91 - за компютърни резервационни системи за въздушни транспортни услуги.

Българското законодателство в тази област включва само три разпоредби, съдържащи се в глава Трета на Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), които, макар и като цяло да са съвместими със законодателството на ЕС, само определят общата рамка на българското законодателство за защита на конкуренцията в тази му част:

- чл. 8, забраняващ споразумения и решения, които мълчаливо или изрично установяват монополно положение (ал. 1) и ограничителни договорни условия (ал. 2);

- чл. 10, забраняващ договорът за представителство или за придобиване изключителни права на комисионер, купувач или продавач на стоки или услуга на конкуренти, ако това води до ограничаване на конкуренцията или до възникване на монополно положение;

- чл. 9 относно допустимост на споразумения за прилагане на уеднакви условия след разрешение на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК).

Трябва да се развие по-подробна подзаконова регламентация, за да могат тези разпоредби да намерят подходящо приложение.

Като че ли една разлика между българското законодателство и законодателството на ЕС е нормата на чл. 8 от ЗЗК, която изглежда забранява **установяването** на "монополно положение", т.е. на контрол от 35 % или повече в националния пазар, докато законодателството на ЕС забранява само **злоупотребата** с господстващо положение (която е обсъдена в т. "б" по-долу), а не просто неговото **създаване**. Тази разпоредба обаче трябва да се тълкува във връзка с членове 4-7 от ЗЗК и практиката на КЗК, като последната определя само злоупотребата с господстващо положение за забранена. Що се отнася до споразуменията или практиките, които не създават концентрации, но водят до създаване на монополно положение българското законодателство изглежда малко неясно.

Чл. 65 от Договора за създаване на ЕОВС съдържа разпоредби, подобни на разпоредбите на чл. 85 of the Договора за създаване на Европейската общност.

б) Злоупотреба с господстващо положение.

Чл. 86 от Договора за създаване на Европейската общност и Чл. 66 от Договора за създаване на ЕОВС дават първичната регламентация на злоупотребата с господстващо положение. Разликата между разпоредбите на двата договора е, че чл. 66 от Договора за създаване на ЕОВС съдържа разпоредби за контрол върху сливанията, а Договорът за създаване на Европейската общност не съдържа такива разпоредби.

Чл. 86 забранява злоупотребата с господстващо положение от едно или повече предприятия, доколкото тя може да засегне неблагоприятно търговията между държавите-членки. Това правило няма изключения. Овластена да прилага чл. 86 е Европейската комисия. Процедурните правила се съдържат отново в Регламент 17/62 на Европейския съвет. Злоупотребата с господстващо положение не се нотифицира автоматично и следователно Европейската комисия предприема собствени разследвания и взема мерки в отговор на жалби.

Съдържанието на понятието "злоупотреба с господстващо положение" е изяснено чрез практиката на Европейската комисия и на Съда на Европейските общности и включва: нелоялно ценообразуване, географска ценова дискриминация, схеми за рабат, които не са общи, цени, целящи унищожаване или недопускане на конкуренцията, несправедливи условия в договори, отказ от договаряне, дискриминация на основата на гражданството или националната принадлежност, изключителни договори за продажба, допълнителни условия, ограничаване на местата за продажба и др.

Секторите, които са в процес на либерализация, като телекомуникациите, транспорта и енергетиката ще бъдат подложени на по-голямо внимание от Европейската комисия в близките години. По-специално Европейската комисия ще обръща голямо внимание на практиката на ценообразуване в телекомуникационния сектор, докато се постигне пълна либерализация.

В България регламентацията на тази сфера се състои от чл. 7 от ЗЗК относно забраната за злоупотреба с монополно положение, който е сравнително подробен, и чл. 3, който дава определение на монополно положение. Съществува и известна практика на КЗК. И законодателството, и практиката са като цяло съвместими със законодателството на ЕС.

с) Контрол върху сливанията

Сливанията не са регламентирани от Договора за създаване на Европейската общност. Те са регламентирани от чл. 66 от Договора за създаване на ЕОВС по отношение на секторите въглища и стомана.

Сливанията в останалите сектори са регламентирани от Регламент 4064/89 от 21 декември 1989 г. на Европейския съвет. В определени случаи сливанията се уреждат от общите правила на чл. 85 и чл. 86 от Договора за създаване на Европейската общност, т.е. в онези случаи, когато материалните разпоредби на тези два члена са приложими. Такъв ще бъде случаят например, когато сливането води до злоупотреба с господстващо положение. Потенциалното приложение на чл. 85 и чл. 86 към сливанията бе установено от практиката на Съда на Европейските общности (делата *Continental Can*, *BAT*).

Регламент 4064/89 на Европейския съвет предвижда нотифициране пред Европейската комисия на концентрации "чието измерение е в Общността" в срок от една седмица от сключването на договора. Концентрациите, чието измерение е в Общността се определят като концентрации с общ брутен световен оборот, надхвърлящ 5 милиарда ЕКЮ, и брутен оборот в рамките на Общността на поне две от сливащите се предприятия, надхвърлящ 250 милиона ЕКЮ, освен ако всяко от сливащите се предприятия постига над две трети от своя брутен оборот в Общността в една и съща държава-членка.

Според регламента концентрациите се оценяват в съответствие с редица критерии, включващи ефективна конкуренция, пазарни позиции и др. Регламентът съдържа процедурни правила за нотифициране на концентрациите, правомощията на Европейската комисия да обяви дадена концентрация за несъвместима с Договора за създаване на Европейската общност, да разпореди разделянето на предприятия, да налага глоби или периодични наказателни плащания, правомощията за разследване на Европейската комисия и др.

Чл. 66 от Договора за създаване на ЕОВС предвижда предварително разрешение от Върховния орган на ЕОВС (сега Европейската комисия) за всяка концентрация, включваща поне едно предприятие от областта на въглищата или стоманата (за целите на законодателството по защитата на конкуренцията "предприятие от областта на въглищата или стоманата" съгласно Договора за създаване на ЕОВС включва и производители, и дистрибутори). Критерият за даване на разрешение е Европейската комисия да се убеди, че концентрацията няма да даде на новия субект властта да определя цени, да контролира или ограничава производството или търговията, да заобикаля правилата на защитата на конкуренцията или да извършва други действия, предвидени в чл. 66.2 от Договора за създаване на ЕОВС.

В България регламентацията на тази сфера се състои от чл. 5 от ЗЗК, който забранява обединения и сливания, водещи до монополно положение, и чл. 4, който забранява установяването на публичен монопол. Чл. 6 предвижда задължително уведомяване на КЗК. Според последната официална публикация на КЗК - практиката на КЗК за 1995 г., през 1995 г. КЗК не е разгледала нито един случай на основание чл. 8 (отнасящ се до забраната на споразумения и решения, установяващи изрично или мълчаливо монополно положение) и е разгледала само два случая, които се отнасят до чл. 5, като и двата всъщност са по чл. 4 и се занимават със сливането на държавни или общински дружества чрез административен акт. Следователно КЗК досега има доста бедна практика по отношение на контрола върху сливанията, а обхватът на приложение на чл. 8 не е изяснен автентично.

2. Правила по отношение на държавите

а) Държавни помощи

Режимът на държавните помощи най-общо е регламентиран от чл. 92, 93 и 94 от Договора за създаване на Европейската общност. Специфичното в случая е, че изискванията на тези членове са адресирани до държавите-членки, а не до конкретни стопански субекти. Като цяло чл. 92 се отнася до съвместимостта на държавните помощи с изискванията на общия пазар.

Чл. 92, ал. 1 въвежда принципна забрана на държавните помощи. Всяка помощ, която нарушава или застрашава да наруши конкуренцията като облагодетелства определени предприятия или производства, доколкото това накърнява търговията между държавите-членки, се счита за несъвместима.

Чл. 92, ал. 2 определя характера на три вида помощи, които са съвместими с изискванията на ЕС:

- помощи със социален характер, предоставени на отделни потребители;
- помощи, предоставени за отстраняване на вреди, причинени от природни бедствия и особени обстоятелства;
- помощи, свързани с преодоляването на икономически затруднения от разделението на Германия.

Чл. 92, ал. 3 предвижда възможността за определяне на конкретна помощ като съвместима, при условие че не се засяга търговията с Общността. Такава е например помощта за насърчаване на икономическото развитие в райони с ниско жизнено равнище и висока безработица; за изпълнението на важен проект от общоевропейско значение или за поправяне на сериозни затруднения в

икономиката; за улеснение развитието на някои икономически дейности или икономически райони, при условие че не засягат търговията в Общността и др.

Член 93 урежда процедурата по наблюдението и регламентирането на държавните помощи от страна на Европейската комисия, Съда на европейските общности и Европейския съвет. Особено трябва да се подчертае, че чл. 93 изисква предварително уведомяване (нотифициране) на Европейската комисия, а не последваща молба за разрешаване на определена държавна помощ. Европейската комисия е органът, който в сътрудничество с държавите-членки наблюдава всички възможни системи за държавни помощи. В случай, че Европейската комисия установи, че конкретна помощ е несъвместима с Общия пазар или не е използвана по предназначение, тя взема решение за отменяне на държавната помощ или реструктурирането ѝ в определен от Европейската комисия срок. В случай, че съответната държава не се съобрази с постановеното, Европейската комисия или всяка заинтересована страна може да отнесе въпроса до Съда на европейските общности.

Помощ, която е изключение от чл. 92, може да бъде одобрена от Европейския съвет, но само с квалифицирано мнозинство.

Член 94 делегира права на Европейския съвет, по предложение на Европейската комисия и след консултации с Европейския парламент, да приема регламенти по прилагането на членове 92 и 93, което дава възможност за създаване на една гъвкава система от вторично законодателство. Подобно регулиране на държавните помощи съществува и в Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС). В чл. 4 буква "с" се приемат за несъвместими с ЕОВС субсидии и помощи, а също и специални налози под каквато и да е форма. В чл. 67 се въвежда задължението на всяка държава-членка да уведомява Европейската комисия при всяко действие, което води до промяна на условията на конкуренцията. Ако то предизвика съществено неравновесие поради промяна на производствените разходи, което не е в резултат от промяна на производителността на труда, Европейската комисия може в зависимост от случая да разреши помощ за определени предприятия в размер и срок, съобразени с нейните изисквания; да отправи препоръка до съответната държава, да отстрани тези вредни последици, посредством мерки, определени от държавата и съответстващи на нейното икономическо равновесие или да отправи препоръки до държавата, която посредством специални привилегии и данъци намалява различията в производствените разходи между предприятия от въгледобива и стоманодобива, от една страна и предприятия от другите отрасли, от друга страна.

Хоризонтални помощи

В ЕС съществуват няколко типа помощи, които при определени условия и приемливи размери се считат за съвместими, тъй като се приема, че не накърняват съществено конкуренцията и могат да бъдат допуснати. Сред тях са:

* Помощи за малки и средни предприятия

Това е направлението, по което се отпускат голяма част от държавните помощи в Общността - 9% от общата маса помощи за производствения сектор за периода 1990-1992 г.²

* Държавни помощи за реструктуриране на предприятия, изпитващи затруднения (Представяват 10% от всички помощи за производствения сектор)

Тези помощи обаче по същество попадат пряко под действието на чл. 92, ал. 1 от Договора за създаване на Европейската общност, тъй като нарушават изискването за съблюдаване на конкуренцията. Следователно, за да бъде разрешена такава помощ е необходимо да се направи изключение.

Общите белези, по които може да се определи кръга от предприятия, които могат да се ползват от такова изключение са: влошаваща се доходност или увеличаване на загубите; намаляване на размера на оборота и увеличаване на запасите; влошаващ се cash flow; увеличаване на задлъжнялостта и на лихвените плащания; ниска балансова стойност на активите; неплажеспособност.

Предприятие, което попада под посочените критерии, може да получи помощ, ако са спазени изискванията.

-При помощи за спасяване помощта трябва да е във вид на кредитна гаранция или заем при нормален пазарен лихвен процент; да е за не повече от 6 месеца; да е ограничена до размера, необходим за поддържане дейността на предприятието.

-При държавна помощ за реструктуриране помощта трябва да е еднократна; да се възстановява жизнеспособността на предприятието дългосрочно; да се възстанови нормалната конкурентна среда в оправдан период; предприятието да покрива всички възможни разходи, в т.ч. амортизации и лихвени плащания. Начините и механизмите за оказването ѝ се свеждат до: инвестиране на капитал; отписване на дълг или заем; субсидиране на лихвените плащания; освобождаване от данъци и задължения към социалното осигуряване и кредитни гаранции.

Източници на държавна помощ могат да бъдат както правителството, така и орган от централно или регионално равнище, а също и публично предприятие.

² Четвърти преглед от Европейската комисия за държавните помощи в ЕС

Критерият, който е приела Европейската комисия при определяне на инжектирането на капитал като помощ, е "принципът на частния инвеститор", т.е. когато определен частен рационален инвеститор би финансирал подобна операция.

Общо правило, при което помощта не попада под регулирането от чл. 92 (1), е когато тя е в размери до 50 000 ЕКЮ за период от три години.

*** Помощи за изследователска и развойна дейност**

Общността третира по различен начин всяка отделна помощ за изследователска и развойна дейност в зависимост от близостта на разработения проект до пазара. Помощите за фундаментални и научни изследвания във висшите училища не се регулират от чл. 92.

В Рамковия документ на Общността за държавните помощи за изследване и развитие (1986 г.) се определя тавана на държавна помощ за базово индустриално изследване в размер на 50 на сто от общите разходи по проекта. За проекти, които са по-близо до пазара и които могат да бъдат по-бързо комерсиализирани, таваните за помощ са по-ниски.

*** Помощи за опазване на околната среда**

Тези помощи са разрешени с цел опазване на околната среда. Разрешават се помощи в размер до 15 на сто, за да се осигури спазването на новите екологични стандарти. Предвижда се по-висок таван на ограничението за по-дългосрочни схеми за опазване на околната среда.

*** Помощи, свързани с приватизационния процес**

Тези помощи са подчинени на специален режим в Източна Германия и следователно техните критерии биха могли да се приложат по аналогия в сходни региони, а именно когато се преценява съвместимостта на държавна помощ по ЕСА. Не се считат за държавни помощи по този критерий: отписването на дългове и освобождаването от отговорност за вреди, причинени на околната среда преди 1991 г.; продължаващо финансиране на предприятия с повече от 1500 работници, в рамките на 150 млн. марки; гаранциите и кредитите, предоставени от агенцията по приватизация.

Помощи за публични предприятия

Изискването на Европейската комисия е да има пълна прозрачност на каквито и да е преводи от страна на държавата към нейните публични предприятия. Директива No 93/84 изисква информацията за финансовите помощи да бъде представяна регулярно на Европейската комисия. Не всеки превод на средства е

държавна помощ, но постоянният надзор осигурява защита на конкуренцията. Изискването на Директива 93/84 важи само за предприятия с годишен оборот над 250 млн. ЕКЮ.

Секторни помощи

Принципите, въз основа на които би могла да бъде разрешена помощ, са залегнали в Общо съобщение (Communication) на Европейската комисия. Основните изисквания са: помощта да е ограничена до случаи, в които е оправдана от положението в страната; помощта да води към дългосрочна жизнеспособност; средствата за намаляване на социалната и икономическата цена да са ограничени; размерът на помощта да намалява прогресивно PI ТЯ да е свързана с реструктуриране; интензитетът на помощта да е пропорционален на представения проблем; помощта да не "изнася" безработица и индустриални проблеми в други държави-членки.

Европейската комисия не е изготвила насоки за конкретни отрасли, тъй като това би довело до насърчаване на държавните помощи в определени сектори, би се загубила гъвкавостта при оценяването на помощта и би довело до възможността за опорочаване на конкуренцията. Въпреки това, съществуват отделни правила (насоки) за отрасли, които са в затруднено положение в цялата Общност или отрасли, които се регулират с различни правила.

Такива са: селско стопанство; рибна промишленост; корабостроене; транспорт; текстилна промишленост; изкуствени влакна; въгледобив и стоманодобив; моторни превозни средства.

Секторните помощи представляват 12% от всички помощи в производствения сектор на ЕС.

Регионални помощи

Регионалната помощ е допустима за Общността, когато принципът на "компенсаторното оправдание" ясно може да бъде приложен. Има се предвид, че ако увеличаването на благосъстоянието в един по-беден регион е по-голямо от отрицателното въздействие в основните региони, то такава помощ би била одобрена от Европейската комисия.

Европейската комисия е приела насоки за регионалните помощи, които най-общо са определени в чл. 92 (3) а) и с) от Договора за създаване на Европейската общност. Регионите, които биха имали възможност да ползват изключенията по този член, трябва да отговарят на едно от следните изисквания: да имат максимум

75% от БВП на глава от населението в сравнение със средното равнище за Общността. В този случай доходът в региона следва да е с поне 15% по-нисък от този в държавата-членка като цяло или безработицата да е с 10 или повече процента над средното за страната, а максималният размер на помощта не може да надвишава 75% от нетния еквивалент на първоначалната инвестиция;.

Размерът на помощта може да варира, в зависимост от положението на региона, като таванът е 75 на сто или 10 000 ЕКЮ за разкрито работно място. Общият размер на отпуснатите регионални държавни помощи в Общността е 50% от всички помощи в производствения сектор.

Във вътрешното българско законодателство липсва определение на термина "държавна помощ". Като имаме предвид разпоредбата на чл. 64, ал. 2 от ЕСА, с която се въвежда приложението на критериите на законодателството на ЕС по отношение на защитата на конкуренцията в България, за държавна помощ би следвало да се счита помощ под каквато и да е форма, отпусната от средства на държавата, която нарушава или застрашава да наруши конкуренцията, формите на помощ могат да бъдат:

пряка субсидия;

намаляване на данъчните ставки;

намаляване на лихвените проценти за износ в други държави-членки;

гаранции по заеми;

отписване на дългове към държавата;

придобиване на земя при преференциални цени;

записване на капитал от страна на държавата в предприятие, при условие, че частен инвеститор не би записал такова участие.

Държавните средства могат да бъдат отпуснати както пряко от правителството (държавния бюджет), така и от централни или местни органи на управление, а също и от публично предприятие.

Регулирането на държавните помощи в техния най-чист и пряк вид - държавна субсидия, се осъществява от Закона за устройство на държавния бюджет (ЗУДБ) и Закона за държавния бюджет (ЗДБ) за съответната година.

В глава втора на ЗУДБ е отбелязано, че Министерството на финансите съставя бюджетната прогноза, като има предвид и основните финансови резултати от дейността на държавните, общинските и частни стопански субекти. Това налага да бъдат направени редица анализи на стопанската дейност на предприятията. Главно управление "финанси на стопанската дейност" (ГУФСД) целогодишно

получава, обобщава и анализира информация за предприятията от публичния сектор. В зависимост от показаните финансови резултати, значимостта на анализирания стопански субект и възможностите на държавния бюджет, ГУФСД изготвя схема за субсидиране на тези предприятия. Тя намира отражение в разходната страна на проекта за държавен бюджет за съответната година.

Към 1996 г. стопанските субекти, които пряко са получили субсидия, значително са намалели в сравнение с предходните години. Най-значителни получатели на субсидии са: топло- и електро-произвеждащи предприятия, БДЖ, Студентски общежития и столове (СОС), Столичен обществен транспорт и локален и междуселищен транспорт, Комитет за пощи и далекосъобщения (КПД), Български пощи ЕООД.

За субсидии, необхванати от ГУФСД, както и за трансферите към държавни фондове, които по същество също представляват държавни помощи, съществуват подобни механизми за определяне на размера, направлението и времето на паричния превод. Всички прогнозни схеми намират отражение в Проекто-закона за държавния бюджет за съответната година и след приемането му от Народното събрание придобиват законова сила. Изпълнението на закона се възлага от Министерския съвет на Министерството на финансите. С Постановление на МС за изпълнение на държавния бюджет за съответната година се разпределят субсидиите, определени в ЗДБ. Субсидиите се предоставят по две пера: за покриване на загуби в производството и други субсидии и плащания. По първото перо за 1996 г. са изразходвани средства за топлоенергия и въглища (4 188 800 хил. лв.); за вътрешноградски транспорт в Столична община (670 000 хил. лв.); за БДЖ (2 400 000 хил. лв.); вътрешноградски и междуселищен пътнически превоз (700 000 хил. лв.); Български пощи - ЕООД (330 000 хил. лв.); СОС (780 000 хил. лв.); Дф "Социален отдих" (140 000 хил. лв.); БТА (275 000 хил. лв.). В перото други субсидии най-голям размер заемат субсидиите за Министерство на отбраната. Останалите са: КПД (42 410 хил. лв.); ЦКС "Информационно обслужване" - ЕООД София (865 хил. лв.); "Елви" - ЕООД, Ловеч (65 000 лв.); Българска фотография -ЕАД, София (100 хил. лв.); "Бета" - ЕООД, Червен бряг (1 200 хил. лв.).

С постановление са определени средства за капитални вложения в БДЖ (750 000 хил. лв.), СОС (150 хил. лв.), БТА (65 000 хил. лв.), които по същество са държавни помощи. В чл. 3 на същото постановление министърът на финансите се задължава да предостави 100 млн. лв. за покриване на лихвени плащания по предоставени кредити (с Реш. No 415 МС от 1991 г.), на предприятия от рудодобива.

Министърът на финансите може да преустанови трансфера на определените с годишния закон за държавния бюджет субсидии при неизпълнение на разпоредбите на действащото законодателство или при констатиране нарушение на финансовата

дисциплина. Трябва да се отбележи, че разходите (в това число субсидиите по държавния бюджет) се извършват до размера на постъпилите приходи в касата. По ЗДБ за 1996 г. са направени следните разходи, които биха попаднали в графата "държавни помощи": Виж приложената Таблица.

От разполагаемата информация се вижда, че източниците на средства за предоставяне на държавни помощи са: Централният републикански бюджет; бюджетите на министерства и ведомства и бюджетите на общините. Като държавни помощи можем да отнесем определени субсидии, трансферите на определени фондове и конкретни задължения по лихвени плащания. С най-значителен размер (4,66% от БВП) са лихвените плащания по преоформени в държавни дългове несъбираеми вземания към изцяло държавни предприятия. По Закона за уреждане на необслужените кредити, договорени до 31 декември 1990 г. (ЗУНК), обслужването на този дълг е за сметка на държавния бюджет.

Субсидиите представляват 0,84% от БВП, като с най-голяма тежест са тези за транспорт и съобщения и за горива и енергия. С най-незначителен размер са трансферите по държавни фондове (0,15% от БВП).

Трансферът за държавния фонд "Земеделие" е с най-голяма тежест спрямо всички други. Общите разходи по държавния бюджет, които можем да определим като държавна помощ са в размер на 93 776.8 млн. лв., което представлява 5,65% от БВП и е с едно доста високо равнище. В съпоставка средногодишните държавни помощи в ЕС за периода 1991-1992 г. са едва 1,9% от БВП.

Схемите и формите на държавни помощи в България през периода 1990-1996г., според доклад на "Ernst & Young", различни от пряката субсидия, са следните:

- Държавни помощи, получени във и чрез финансовия сектор:

-- отписване на лоши кредити - уредени са всички необслужвани кредити до 1990 г. със ЗУНК от 1993 г. Според ЗУНК всички кредити, договорени от държавни предприятия до 31.12.1990г. и необслужвани над 180 дни до 30.06.1993 г. представляват

държавен дълг. Издадени са държавни дългосрочни облигации за 26 415 млн. лв. и 1 808 млн. щатски долара. Освен това, поради породената ниска ликвидност и ниска доходност от притежаването на значителни количества ЗУНК-ове, редица банки са получили допълнително рефинансиране от БНБ и ДСК.

-- облекчени кредити за селското стопанство през 1992-1995 г. Според Закона за финансовата подкрепа за селското стопанство държавният бюджет за 1993 г. поема разходите по обслужването на кредитите за селскостопанския сектор от 1992 г., като се задължава да плати 2/3 от породените лихви и 50% от главниците. Подобни ангажименти са поети и за 1993 г. с бюджета за 1994 г., а за 1995 г. задължението се свежда до поемане на 50 % от лихвените плащания.

- капиталови инжекции в банковия сектор - схемата БУЛБАНК, юли 1996 г. Според тази схема БУЛБАНК дава ЗУНК-ове за 400 млн. щатски долара на БКК за подобряване на капиталовата адекватност на държавните банки, срещу получаване на 200 млн. щатски долара свежи пари от ДфРР, със задължение да ги съхранява в БНБ за минимум 3 г. по пазарен лихвен процент. Другите 200 млн. щатски долара се отписват като загуби и намаляват данъчните задължения на БУЛБАНК.

- Държавни помощи, получени от Държавен фонд "Земеделие";

- Държавни помощи, получени от ДфРР;

- Държавни помощи, получени от Държавния фонд за защита на околната среда;

- Държавни помощи, получени от Държавния фонд за наука и научни изследвания;

- Държавни помощи, получени от Държавен фонд "Енергийни ресурси";

- Държавни помощи, получени от фонд ПКБ - за създаване на работни места и за осигуряване на безработни;

- Данъчни облекчения (освобождаване на селскостопанските производители от данък печалба до 1999 г.);

- Митнически облекчения.

Законът за финансово оздравяване на държавни предприятия въведе някои данъчни облекчения както за кредиторите на четиридесет и няколко държавни предприятия от списъка за оздравяване, така и за техните кредитори. В случай на споразумение за намаляване или опрощаване на дълг на такова предприятие, кредиторът може да отпише сумата на намалението или опрощаването като разходи, които се признават за целите на данъчното облагане. Отписаната сума на дълга от държавното предприятие-длъжник също се приспада при данъчно облагане. Законът действа до края на 1998 г.

Министерството на финансите е създадо Управление за финансово оздравяване на предприятията, което се занимава програмите за финансово оздравяване.

б) Публични предприятия

Публичните предприятия и предприятията, на които държавите-членки на ЕС са предоставили специални или изключителни правила, се регламентират от чл. 90 от Договора за създаване на Европейската общност. Чл. 90, ал. 1 създава общото

правило, че публичните предприятия ще бъдат подчинени на общите правила на защитата на конкуренцията и недискриминация на основата на националността. Чл. 90, ал. 2 предвижда определени изключения от общото правило за предприятия, на които е възложено извършването на услуги от общ икономически интерес или които имат характер на фискален монопол. Те също се подчиняват на правилата на Договора, но доколкото "приложението на тези правила не пречи на изпълнението на ... конкертните задачи, които са им възложени".

Следващите обяснения имат отношение към по-доброто разбиране на горните разпоредби. На първо място терминът "публични предприятия" е по-широк от термина "държавно или общинско предприятие". Публични предприятия включват и предприятия, в които държавата упражнява пряко или непряко влияние, основано на собственост или на финансов интерес, а понякога само на правото да определя мнозинството от членовете на съветите.

Другата категория - предприятия, на които са предоставени специални или изключителни права - включва предприятия от телекомуникациите, инфраструктурата, въздухоплавателните услуги, летищните власти и др., които могат да бъдат или да не бъдат публични предприятия.

Па държавите членки е забранено да приемат мерки или да предоставят на всяка от тези групи привилегии, които биха довели до дейности, нарушаващи правилата на защитата на конкуренцията на ЕС.

Изключенията от горната разпоредба се съдържат в чл. 90, ал. 2. Те обхващат предприятия, предоставящи услуги от общ икономически интерес (напр. газ или водоснабдяване) или фискални монополи (напр. лотарии). Държавите-членки трябва да спазват правилата на защитата на конкуренцията по отношение на тези предприятия, но само дотолкова доколкото това не пречи на изпълнението на особените задачи, които са им възложени.

Българското законодателство съдържа общата разпоредба на чл. 4 от ЗЗК, както и разпоредбите на чл. 3, т. 1, които непряко въвеждат изискването монополът да се установява със закон. Разпоредбата на чл. 4 служи за забраняване установяването на нови монополи не със закон, но не се занимава със съществуващите монополи. Те се уреждат от общите правила на чл. 7 от ЗЗК, който забранява злоупотребата с монополно положение.

Очевидно българското законодателство за защита на конкуренцията в областта на публичните предприятия се нуждае от доразвитие, за да може да постигне следните две основни цели: (i) да регулира публичните предприятия така, че тяхната дейност да е съобразена с общите изисквания на защитата на конкуренцията; и (ii) да прави разграничение между публични предприятия и

предприятия, на които са предоставени специални или изключителни права, от една страна, и предприятия, извършващи услуги от общ икономически интерес или които са фискални монополи, от друга. На пръв поглед чл. 7 като че ли урежда първия въпрос, но това всъщност не е така. Чл. 7 забранява публичното предприятие, което има монополно положение *самото то* да злоупотребява с това си положително, но не съдържа правила, забраняващи на държавата да създава правила за това предприятие, които не са съобразени със защитата на конкуренцията. Това се случва понякога, например прекомерните тарифи за междуградски и международни разговори, които правителството въведе преди няколко месеца и които не само създават тежест за потребителите, но и нереалистично финансово положение за съответния монопол. Този въпрос трябва да се разгледа във връзка с предстоящата приватизация на Българската телекомуникационна компания (БТК) и възможната приватизация на други монополи.

КЗК само има право, когато установи, че даден нормативен акт противоречи на ЗЗК, да поиска на основание чл. 18, т. 1 съответният държавен орган да го отмени.

Насоките, дадени в Бялата книга за първия и втория етап, са разумна основа за разглеждане въпросите на публичните предприятия като цяло.

Един последен въпрос в този раздел е постепенното нагаждане на националните монополи с търговски характер съгласно чл. 37 от Договора за създаване на Европейската общност. От пръв поглед изглежда, че българското законодателство вече е демонополизирало дейностите, които традиционно са обхванати от този член - например тютюна, алкохола, петрола, кибрита, и че тази разпоредба не е релевантна по отношение на България.

Интересно е обаче защо току-що излязлото Становище на Комисията по молбата за членство на България посочва наличието на държавни монополи с търговски характер в области като енергийния сектор, алкохола, нефта, солта, въгледобива? Държавните предприятия от енергийния сектор би следвало да се считат за предприятия по чл. 90, ал. 2 от Договора за създаване на ЕО, т. е. за предприятия, предоставящи услуги от общ икономически интерес, а останалите области са демонополизирани още преди няколко години.

Европейското споразумение за асоцииране.

1. Общи положения

Въпросите на защитата на конкуренцията са уредени в чл. 64 от ЕСА. Този член обхваща: картели (т. i); злоупотреба с господстващо положение (т. ii); и държавни помощи (т. iii). Текстът изрично изключва селското стопанство от приложението на т. iii и предвижда регламентация на картелите в селското стопанство, подобна на тази, която дава Договорът за създаване на Европейската общност. Изделията на ЕОВС също са изрично изключени от обхвата на чл. 64 и са разгледани в Протокол 2 от ЕСА, който ще бъде разгледан отделно.

Редакцията на ЕСА като цяло обобщава разпоредбите на членове 85, 86, и 92 от Договора за създаване на Европейската общност, т. е. ЕСА обявява за несъвместими с правилното си функциониране действията, които се считат за противоречащи на трите члена от Договора за създаване на Европейската общност, без да навлиза в подробности или да изброява конкретни действия, които или биха били изрично несъвместими, или които биха могли да се считат за съвместими. ЕСА урежда тези въпроси по-общо -- като заявява в чл. 64, алинея 2, че противоречащите практики, "ще бъдат преценявани на базата на критериите, произтичащи от приложението на разпоредбите на чл. 85, 86 и 92".

Съществуват и още две съществени разлика между чл. 85, 86 и 92 от Договора за създаване на Европейската общност и чл. 64, ал. 1 от ЕСА: (i) споразуменията и решенията, обхванати от чл. 64, ал. 1 от ЕСА не са "нищожни", те са само "несъвместими" с ЕСА, т. е. в случай на спор субект ще е съответната асоциирана страна, а не стопанските й субекти; (ii) санкциите в случай на неспазване на тези разпоредби са общоприложимите в такива случай санкции между държави в съответствие с международното право, т. е. отново евентуални специфични мерки не биха засегнали пряко съответното предприятие.

Гъвкавата редакция на чл. 64, ал. 1 от ЕСА има своите причини. Най-напред асоциираните страни не са пълноправни членки на ЕС. Материалното право и процедурните разпоредби на законодателството на ЕС не са приложими по отношение на тях. Те трябва да развият свои собствени системи на законодателство в областта на защитата на конкуренцията за всеки от своите вътрешни пазари (и само в определени случаи за наднационални въпроси, свързани със защитата на конкуренцията), които трябва съответно да следват системата на защитата на конкуренцията на ЕС. Тази система ще влезе в сила за асоциираните страни едва при пълно членство в ЕС. Дотогава една съвместима с правото на ЕС система на защита на конкуренцията може да осигури до някаква степен "ненаклоненото

игрище" (level playing field) в търговските отношения между асоциираните страни и държавите-членки.

Друга причина за необходимостта от съвместима със законодателството на ЕС система на защита на конкуренцията е фактът, че при присъединяване системата на ЕС влиза изцяло в сила за съответната нова държава-членка. Възприемането на цялостната нова система наведнъж ще бъде трудно дори ако България създаде собствена, напълно съвместима със законодателството на ЕС, система на защитата на конкуренцията. При липсата на такава система, за продължителен период от време би се установил климат на правна несигурност по отношение на въпросите на защитата на конкуренцията.

ЕСА не включва разпоредби за публични предприятия или национални монополи с търговски характер, т. е. въпросите, уредени от чл. 90 и чл. 37 от Договора за създаване на Европейската общност. Това очевидно се дължи на факта, че предишната непазарна икономика на асоциираните страни се основаваше на монополизма, а не на конкуренцията. На асоциираните страни е необходимо време да създадат една по-съвместима със законодателството на ЕС система за предприятията, обхванати от чл. 90 и чл. 37 от Договора за създаване на Европейската общност. Независимо от това пропускането на тези категории предприятия не изключва приложението на разпоредбите за защита на конкуренцията чл. 64, ал. 1 от ЕСА във връзка с чл. 85, 86 и 92 от Договора за създаване на Европейската общност по отношение на такива монополи.

2. Протокол 2

Чл. 9 на Протокол 2 за изделията по ЕОВС към ЕСА включва правила за защита на конкуренцията за въгледобивния и стоманодобивния сектори. Макар да са като цяло сходни с правилата за защита на конкуренцията на чл. 64, ал. 1, разпоредбите на чл. 9 съдържат и някои различия, които отразяват разликите между Договорите за създаване на Европейската общност и на ЕОВС в тази област.

На първо място чл. 9, ал. 1 включва "всички споразумения с характер на картел или концентрация"³, което означава, че сливанията също са изрично обхванати в рамката на чл. 66 от Договора за създаване на ЕОВС. Това засяга както кръга на обхванатите предприятия, т. е. не само производители но и дистрибутори на изделията от секторите на въглищата и стоманата, така и процедурите за предварително уведомяване.

³ Преводът от английския текст е мой; официалният български текст на ЕСА съдържа безсмисленото "всички спогодби между предприятия от съвместен характер или под централно ръководство"

Чл. 9, ал. 4 включва специални правила за отпускане от България през първите пет години от влизането в сила на ЕСА на държавни помощи при строги критерии: ако води до жизнеспособност на дружеството, ограничаване на количеството и интензивността на помощта, свързване на програмата за реструктуриране с "цялостно рационализиране и намаляване на пълните производствени мощности в България". Това регламентиране на държавната помощ в секторите на въглищата и стоманата е съвсем различно от регламентирането на държавните помощи, дадено в основната част на ЕСА - то е много по-конкретно по отношение допустимостта на помощта и липсва разпоредба, позволяваща продължаване от Съвета за асоцииране на срока за предоставяне на помощ с още пет години. Това означава, че докато петгодишният период, през който България може да отпуска държавни помощи на основание чл. 64, ал. 4, б. "а" от ЕСА и при условията на чл. 92 (3) (а) от Договора за създаване на Европейската общност е възможно да бъде удължен, петгодишният период за държавни помощи в секторите на въглищата и стоманата ще изтече в края на 1997 г. и потенциалното му удължаване може да се постигне само чрез изменение на ЕСА.

3. Държавни помощи

Според чл. 64, параграф 1, т. (ш) от ЕСА, държавните помощи са несъвместими с правилното функциониране на Споразумението. Има се предвид тези помощи, които поставят в по-благоприятно положение определени предприятия или производство на определени стоки. Действия, които нарушават изискването за държавните помощи ще се преценяват на база разпоредбите на чл. 92 от Договора за създаване на ЕО. Разпоредбата на чл. 64, параграф 1, т. (iii) от ЕСА се отнася за всички сектори освен за въглищата и стоманата и за селското стопанство. За въглищата и стоманата се прилагат разпоредбите на Протокол 2, а за селското стопанство - чл. 64, параграф 5 от ЕСА, който препраща към други текстове от Договора за създаване на Европейската общност и към Регламент 26/1962.

През първите пет години от сключването на ЕСА, България се счита за област идентична с областите, описани в чл. 92 (3) от Договора за създаване на Европейската общност, с възможност за продължаване на този срок с още пет години за всички сектори, освен, както бе споменато по-горе, за въглищата и стоманата, за които Протокол 2 не предвижда възможността за продължение.

Чл. 64, ал. 4, б. "а" не означава, че България може да отпуска всякакви държавни помощи и това ще се счита за съвместимо с ЕСА. Разпоредбата означава, че България може да отпуска държавни помощи, които са приемливи от гледна точка на критериите на чл. 92 (3). Поради това като първа стъпка е от особено

съществено значение реалното създаване на наблюдаващ орган, съгласно препоръките на Бялата книга.

Орган, наблюдаващ държавните помощи

С ПМС 263 от 17 октомври 1996 г. (Д. в. 91 от 1996 г.) Министерският съвет увеличи щата на Министерството на финансите с 10 бройки и добави три нови функции и задачи на министерството, а именно:

"т. 23. събира информация и извършва наблюдение в национален мащаб на отпусканите държавни помощи;

т. 24. проучва, анализира и оценява предложения за отпускане на държавни помощи и подготвя становища за МС по тях;

т. 25. осъществява контакти със съответните служби на Европейската комисия по проблемите, свързани с държавните помощи."

На практика с това постановление идеята е да се създаде ново звено (без това изрично да е казано), което да бъде т. нар. "наблюдаващ орган" по държавните помощи. За съжаление, поради вътрешни организационни проблеми то все още не е създадено реално като отделна структура, действаща в рамките на Министерството на финансите.

Като цяло обаче следва да се отбележи, че функциите, които са дадени на Министерството на финансите с ПМС 263/96 г., покриват изискванията на Бялата книга и отразяват практиката в останалите асоциирани страни, тъй като в повечето от тях наблюдаващият орган е изграден към Министерство на финансите. Тук следва да се отбележи, че поради ролята и правомощията на Комисията като контролиращ отпускането на държавните помощи орган, държавите-членки във вътрешен план извършват подобна дейност на тази, която следва да бъде извършвана в България (в Германия - Министерство на икономическото развитие; Франция - Министерство на икономиката съвместно със съответното отраслево министерство; Австрия - звено към федералното канцлерство, което работи в тясна връзка със съответните министерства). Изводът, който следва да се направи е, че наблюдаването на държавните помощи и в асоциираните страни, и в държавите-членки е в прерогативите на изпълнителната власт.

С оглед на горното следва да се подчертае, че Мф следва в най-кратки срокове да изгради "наблюдаващия орган" и да създаде необходимата правна основа за неговото ефективно функциониране. На базата на опита на останалите асоциирани страни биха могли да се дадат следните практически препоръки в тази насока:

- звеното следва да се състои от 3 до 5 постоянни служители;
- следва да работи на база както информации от министерствата и ведомствата, така и на база собствена информация;
- към звеното следва да се сформира междуведомствена група с представители от различни министерства и ведомства с оглед изработването на точни и адекватни становища за Правителството по отпускните държавни помощи;
- да се определят неговите правомощия за изискване и събиране на информация от останалите министерства и ведомства, както и за осигуряване на прозрачност на предоставяните държавни помощи;
- окончателното решение за отпускане на съответна помощ следва да се приема от Правителството.

4. Приложими правила

Съгласно чл. 64, ал. 3 на ЕСА Съветът за асоцииране следва да приеме Приложими правила за защита на конкуренцията - по чл. 64, ал. 1. (i) и (ii) и ал. 2 от ЕСА и чл. 9, ал. 1, (i) и (ii) и ал. 2 от Протокол 2 и Приложими правила за държавните помощи - по чл. 64, ал. 1, (iii) и ал. 2 от ЕСА и чл. 9, ал. 1, (Hi) и ал. 2 от Протокол 2. Именно приемането на тези правила ще осигури постепенното въвеждане на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията, ще създаде необходимите механизми за плавно преминаване към европейската система и ще гарантира изграждането на адекватно отношение на държавата и стопанските субекти към механизмите на конкуренция в действаща пазарна икономика.

Необходимостта от приемането от България на Приложими правила е продиктувана и от сравнително новата политика на Европейската комисия, насочена към това държавите-членки да въведат пряко във вътрешното си законодателство правилата на защитата на конкуренцията на ЕС по такъв начин, че те да могат да бъдат прилагани от местните органи и съдилища. Въпреки че законодателството на ЕС има пряко действие във всички държави-членки, правилата за защитата на конкуренцията понастоящем се прилагат от Европейската комисия и Съда на европейските общности. Те са властите, които могат да налагат глоби, да нареждат прекратяване на определени действия и пр., когато се разглежда действие, уредено от законодателството на ЕС. Националните власти прилагат само вътрешното право, което попада извън случаите, обхванати от законодателството на ЕС.

Тази политика на Европейската комисия се дължи на разбирането на необходимостта да се осигури единно приложение на законодателството в областта

на защитата на конкуренцията в цялата Общност и да се избегне прилагането на две паралелни системи, които понастоящем могат да съществуват във всяка държава-членка.

До присъединяването на България към ЕС този въпрос вероятно ще е получил развитие и следователно ранното приемане и практическо прилагане на правилата за прилагане само ще подпомогне стремежът и готовността на страната за по-скорошна готовност за членство в ЕС.

Приемането на Приложимите правила за защита на конкуренцията, както и тези по държавните помощи само би спомогнало ускоряването на процеса на интеграция на България в ЕС чрез създаването на единен подход по въпросите на защитата на конкуренцията. Правилното функциониране на механизма, създаден от едните и другите правила, ще бъде един от критериите, по които в крайна сметка ще бъде преценявана готовността на България за присъединяване към ЕС. Следователно приемането на тези правила още на следващия Съвет за асоцииране само би облекчило ранното започване (и успешно приключване) на преговорите за членство на България в ЕС.

КЗК и Европейската комисия са съгласували и договорили текст на приложимите проектоправила за конкуренцията. Тези Правила ще установят сътрудничество и обмен на информация между Европейската комисия и КЗК.

Проектоправилата за приложение по държавните помощи са в процес на съгласуване между България и ЕС. Една от първите основни задачи на наблюдаващия орган ще бъде съгласуването на тези правила, а впоследствие и тяхното прилагане. Приемането им, предвидено в чл. 64, ал. 3 от ЕСА, ще спомогне за установяване на сътрудничество в тази област и те ще послужат като основа за бъдещото регламентиране на държавните помощи в България. Доколкото ни е известно предложеният на България текст за съгласуване е идентичен с приетия между Чешката Република и ЕС.

Приложимите правила по държавните помощи ще включват регламентация на критериите за оценката на държавните помощи; изключения, включително изключението по чл. 92, ал. 3 от Договора за създаване на Европейската общност; надзор над държавните помощи и наблюдаващ орган; обмен на информация. По-долу ще разгледаме някои правни проблеми, свързани с валидността на решенията на Съвета за асоцииране и съответно на приетите от него правила.

В заключение следва да се подчертае, че съгласно чл. 125 от ЕСА чл. 64 влиза в сила от 1 януари 1993 г. Следователно тригодишният период за приемане на Приложимите правила за защита на конкуренцията и тези за държавните помощи е

изтекъл и е препоръчително следващият Съвет за асоцииране да ГРГ приеме. Необходимо е да се има предвид, че петгодишният преходен период за прилагане на чл. 92 (3) от Договора за създаване на Европейската Общност изтича в края на 1997 г., което означава, че българската страна следва да иска и неговото удължаване.

5. Специфични проблеми

Смятаме, че съществуват няколко специфични въпроса, свързани с приложението на ЕСА, които се нуждаят от разглеждане.

формата, в която Приложимите правила ще се приемат - решения на Съвета за асоцииране — е предвидена в чл. 64, ал. 3 във връзка с чл. 107 от ЕСА. Чл. 107 по принцип създава един конституционен въпрос за България и си струва накратко да го анализираме тук. Проблемът възникна за пръв път с приемането на изменения на Протокол 4 от ЕСА и той все още *ле* е намерил задоволително решение от конституционна гледна точка.

Конституцията изброява изчерпателно актовете, които могат да се считат за "нормативни". Освен това Конституцията повелява нормативните актове да се обнародват.

Има само една категория нормативни актове, за която би могло да се помисли, че решенията на Съвета за асоцииране евентуално попадат - международните договори. Те се разглеждат от чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Тя заявява, че "Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат". Ако решенията на Съвета за асоцииране можеха да се считат за "международни договори" (или просто за изменения на международен договор, какъвто е ЕСА) нямаше да има проблем. За съжаление случаят не е такъв.

Преди одобрението от Министерския съвет на решението на Съвет за асоцииране за изменение на Протокол 4 от ЕСА имаше значително обсъждане на характера на решенията на Съвета за асоцииране. Бе изказано виждането, че те следва да се считат за изменения на ЕСА на основата на разпоредбата на чл. 85, ал. 2 от Конституцията, че международните договори! могат да бъдат изменяни по реда, посочен в тях, както и на подобна клауза във Виенската конвенция за правото на договорите. За съжаление това виждане не съвпада с редакцията на ЕСА.

На първо място ЕСА не предвижда да бъде изменяно чрез решения на Съвета за асоцииране. Редакцията на чл. 107 е: "ще бъде упълномощен да взема решения в случаите, предвидени в него. Взетите решения ще бъдат задължителни за страните, които ще вземат необходимите мерки за изпълнението им." Чл. 32 от Протокол 4

изглежда малко по-конкретен: "Съветът за асоцииране трябва да проучва ... с оглед приемането на всякакви необходими изменения или адаптации". Решенията на Съвета за асоцииране са задължителни за държавите и изискват от държавите да предприемат необходимите мерки във вътрешното си законодателство за прилагането им, но не са източник на международното право и не са пряко приложими като "международен договор".

Още повече, за да стане част от вътрешното българско законодателство международният договор трябва да бъде обнародван в "Държавен вестник". В момента не съществува процедура за обнародване решения на Съвета за асоцииране в "Държавен вестник" - Законът за държавен вестник изброява, изчерпателно актовете, които могат да се обнародват. Освен това решенията на Съвета за асоцииране се подписват само от неговия председател, а съгласно неговите процедурни правила българският представител и този на ЕС се редуват. Досега не е имало прецедент в българската конституционна практика акт, който е подписан едностранно от представител на чужда държава или организация да бъде обнародван в "Държавен вестник". Решението на Съвета за асоцииране за изменение на Протокол 4 още не е обнародвано и не съществува конституционен ред то да бъде обнародвано в официалния раздел на "Държавен вестник". Това означава, че от формално-правна гледна точка в България все още е в сила неизменният текст на Протокол 4, макар митниците и останалите държавни органи да прилагат новия по силата на вътрешна заповед.

Практическото значение на този въпрос по отношение на защитата на конкуренцията може да възникне във връзка с валидността на Приложимите правила за защита на конкуренцията по отношение на стопанските субекти. Например, ако Европейската комисия реши да приложи чл. 2.2. *Consultation et Comitii*⁴ от правилата за приложение. Той предвижда възможността една от страните да поиска от другата страна да вземе мерки на своя територия за поправяне на нарушение на правилата за защита на конкуренцията на първата страна. Освен ако правилата за приложение не бъдат инкорпорирани в българското законодателство и обнародвани, всеки стопански субект би могъл успешно да се противопостави на опит от страна на КЗК да приложи исканите мерки срещу нарушения на законодателството на ЕС.

Въпросът може да изглежда академичен, но бихме могли да го илюстрираме със следния пример. През 1996 Европейската комисия е изразила несъгласие с онази част от проект на вътрешни циркулярни указания на белгийската пивоварна Интербрю, определящи политиката, която да бъде следвана от дъщерните й дружества в Европа и включва задължение за тези дъщерни дружества да

4 При писането на този материал разполагахме само с френския текст на договорените правила - Б. авт.

прехвърлят поръчки на клиенти за стоки, които ще се потребяват на територията на друга страна, на дъщерното дружество, което отговаря за съответната територия⁵. Интербрю има българско дъщерно дружество. Не знаем дали то е получило въпросното циркулярно писмо или въобще някакви указания. Ако това е така и ги е следвало (или все още ги следва) това не изглежда да е нарушение на българското законодателство за защита на конкуренцията поради ограничения му териториален обхват. Следователно, ако Европейската комисия се опита да се намеси чрез българските власти дъщерното дружество вероятно би могло да се противопостави успешно на всякакъв опит за прилагане на чл. 2.2. от правилата за приложение в този хипотетичен случай. (От друга страна, ако дъщерното дружество наистина следва подобни указания и се въздържа от износ на бира в територии, където Интербрю има друго дъщерно дружество, Приложимите правила биха позволили на КЗК да поиска информация от Европейската комисия дали Интербрю е дал указания в противоречие с правилата на защитата на конкуренцията и да го накара да ги оттегли ако това наистина е така.)

Проблемът с действието на решенията на Съвета за асоцииране по въпросите на конкуренцията, а и по цялостния им правен режим, разбира се, е решим. За целта следва да се направи детайлно проучване на действащото релевантно българско законодателство, като се направят конкретни предложения за изменението и допълнението му. Особено важно е обаче да се приложи интегриран подход, а не да се работи "на парче"

Независимо от споменатите проблеми, желателно е скорошното приемане и на едните, и на другите правила. Това би имало положителен политически ефект върху шансовете на България да бъде поканена за започване на преговори за членство. Както бе посочено в очертаните по-горе правни проблеми те могат сравнително лесно да намерят временно решение докато се уреди трайно въпроса с валидността на решенията на Съвета за асоцииране.

⁵ XXVI доклад по политиката за защита на конкуренцията. Европейска комисия. DG IV.

IV. КОМИСИЯТА ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА И ЗАКОНЪТ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

Както бе отбелязано по-горе, българското законодателство за защита на конкуренцията е като цяло съвместимо с това на ЕС. Необходимостта от подобрене и по-нататъшно развитие бяха отбелязани в съответните раздели. Ако се бпитаме да обобщим основните моменти, които се нуждаят от внимание това биха били:

- определяне териториалния обхват по такъв начин, че определени въпроси на защитата на конкуренцията, които засягат българския пазар, ще бъдат уредени;
- да се направи така, че задълженията по правилата за прилагане да бъдат приложими в България;
- да се въведат групови изключения;
- да се подобри уредбата за защита на конкуренцията по отношение на публични предприятия;
- да се подобрят разпоредбите на закона, свързани с правоприлагането и да се увеличат правомощията в тази насока на КЗК;
- да се отграничи монополно положение от господстващо положение;
- да се подобрят правомощията на КЗК за разследване;
- да се въведат правомощия на КЗК за приемане на подзаконови нормативни актове;
- да се подобрят процедурите по делата, разглеждани от КЗК;
- да се подобри общото ниво на знания по въпросите на защитата на конкуренцията сред професионалистите, занимаващи се с тези въпроси, както и сред стопанските субекти като цяло.

В това отношение бихме могли да направим следните препоръки:

Една част от очертаните по-горе въпроси са обхванати от изцяло новия законопроект, внесен в Парламента от председателя на КЗК. (Той е внесъл и втори законопроект за изменение и допълнение на съществуващия ЗЗК.) Цялостният законопроект, подготвен от КЗК, значително подобрява съществуващия ЗЗК. Бързото му приемане от Народното събрание ще съдейства за създаването в България на законодателство за защитата на конкуренцията, което да е напълно съвместимо със законодателството на ЕС в тази област и за подобряване на системата и практиката на защитата на конкуренцията в България.

Има някои основни въпроси, които законът не разглежда и които е редно да се регламентират, за да се постигнат горните цели.

В някаква степен съществува несигурност дали КЗК в сегашния си вид ще може да постигне основната си цел, както я разбираме - постепенно да установи конкурентна среда в България, която е съвместима с тази на ЕС и да представлява буфер за българските стопански субекти срещу конкуренцията на вътрешния пазар на ЕС, когато България стане член на съюза. Според официалното издание с практиката на КЗК за 1995 60 % от делата, които тя е разгледала, се занимават с въпроси на нелоялната конкуренция, било от стопански субекти, било от служители. КЗК не е разгледала нито един случай на сливане по чл. 5 (с изключение на два случая, които са във връзка с чл. 4 и се отнасят до окрупняване на държавни и общински предприятия чрез административен акт), чл. 8 или 10 (хоризонтални и вертикални споразумения), т. е. все още предстои КЗК да създаде практика по въпросите, които са ядрото на защитата на конкуренцията.

На основата на цитираната по-горе статистика е желателно да се обсъди въпроса с разделяне по някакъв начин функциите на КЗК (или да се дадат определени правомощия на вътрешните ѝ подразделения), така че въпроси като нелоялната конкуренция от служители да бъдат разглеждани по една облекчена процедура, а КЗК да може да обръща повече внимание и да върши собствени разследвания по случаи, включващи сливания, противоречащи на конкурентните правила споразумение или практики и пр. Това са въпроси, които далеч не са помаловажни от нелоялната конкуренция, но за разлика от нея често трудно се узнава за тях и фактите обикновено са прикрити.

През последните пет години след приемане на ЗЗК не са приемани подзаконовни нормативни актове по защитата на конкуренцията, освен правилника на КЗК. Очевидно една от функциите на КЗК трябва да бъде приемането на подзаконовни нормативни актове, например за определяне на груповите изключения, процедурите, въпросите на прозрачността и др.

Обнародването на решенията на КЗК в "Държавен вестник" е още един изключително важен въпрос, който досега не е намерил задоволително решение. Нито един от внесените в Народното събрание законопроекта не засяга този въпрос. Официалното обнародване на решенията на КЗК, или на поне на някои категории решения, не само би «одобрило общото ниво на знания по въпросите на защитата на конкуренцията в България, но и би увеличило прозрачността на работата в областта на конкуренцията.

Понастоящем КЗК се опитва да публикува основните си решения в свой бюлетин (под формата на книга). Последното подобно издание бе през 1995 г. За съжаление, очевидно поради липса на средства, за 1996 г. не бе издаден такъв

V. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Защитата на конкуренцията ще бъде една от основните области, по които ще бъде преценявана готовността на България за пълноправно членство в ЕС. С оглед на подготовката на страната, както и на основа на гореизложеното, считаме за необходимо в обобщен вид да изложим мерките, които следва да се предприемат в краткосрочен и средносрочен период •

Защита на конкуренцията

1. Приемане на нов Закон за защита на конкуренцията, който да въвежда европейското законодателство, като се отчитат и решенията на Европейския съд. По-правилно би било това да стане на основата на цялостния законопроект, представен от председателя на КЗК, като от него отпадне като функция на КЗК наблюдението върху държавните помощи. Този въпрос би могъл да се уреди или в този закон като отделна глава, или в отделен закон, като се предоставят правомощия на Министерството на финансите в тази насока и се уредят някои общи въпроси.

2. Разширяване функциите на Комисията за защита на конкуренцията чрез:

- предоставяне на правомощия да издава подзаконови нормативни актове;
- създаване на необходимата законова база за пряко прилагане от нея на закона, а именно налагане на санкции и глоби;
- даване на правомощия за разследване и достъп до информация на КЗК.

3. Създаване на условия за повишаване информираността на стопанските субекти и специалистите по въпросите на конкуренцията чрез:

- създаване на необходимата законова база за обнародване решенията на КЗК в "Държавен вестник";
- организиране издаването на регулярна основа на европейското законодателство и съдебна практика в тази област на български език;
- организиране на обучение както за стопанските субекти, така и за ползващите и прилагащите закона - съдии, адвокати и др.

4. Приемане от Съвета за асоцииране на Приложимите правила за защита на конкуренцията на следващото му заседание през 1998 г. и създаване на условия от страна на КЗК за тяхното ефективно прилагане.

Държавни помощи

1. Незабавно изграждане на звеното към Мф, което ще играе роля на наблюдаващ държавните помощи орган (monitoring authority).

2. Разработване и приемане на правомощията и начина на работа на наблюдаващия орган, като се имат предвид препоръките, дадени в Бялата книга.

3. Предвиждане на подходяща прозрачност чрез регламентиране на публичния характер на информацията за държавните помощи.

4. Интензивно обучение на служителите в наблюдаващия орган по въпросите на държавните помощи.

5. Приемане от Съвета за асоцииране на Приложимите правила за държавните помощи на следващото му заседание през 1998 г. и създаване на условия от страна на Мф за тяхното ефективно действие.

6. Искане за удължаване на 5-годишния преходен период по чл. 64, ал. 4 от ЕСА за прилагане на чл. 92 (3) от Договора за създаване на Европейската Общност, който изтича в края на 1997 г. За удължаване на искането ни българската страна следва сериозно да се подготви за преговорите, за да може да защити необходимия й допълнителен преходен период.

7. Да се предприемат необходимите мерки и стъпки за подготовка на секторите, обхванати от ЕОВС, за посрещане изтичането на петгодишния период за държавни помощи в края на 1997 г.

1. Извършване на подробно проучване и подготовка на предложения за необходимите изменения и допълнения на релевантното българско законодателство, за да може да се постигне пряка приложимост на Решенията на Съвета за асоцииране в България.

2. Създаване на необходимата нормативна база за прилагането и действието на Решенията на Съвета за асоцииране в България.

VI. ПОДГОТОВКА ЗА ПРЕГОВОРИ

В областта на защитата на конкуренцията

До започване на преговорите на България за членство в ЕС следва:

1. Да се въведе изцяло законодателството на Европейския съюз в областта на защитата на конкуренцията по отношение на правилата за предприятията. Там, където това не е възможно поради икономически причини, следва да се изготви график със срокове за въвеждане на мерките, на базата на които ще се подготви и позицията за преговори за членство в ЕС.

В областта на държавните помощи

До започване на преговорите на България за членство в ЕС следва:

1. Да са въведени общите принципи и норми на законодателството на Европейския съюз по отношение на отпускането на държавни помощи. Действащият в България режим трябва да е максимално близък до режима, действащ в ЕС.

2. Да са изградени необходимите звена и механизъм за наблюдение и контрол върху държавните помощи.

Конкретно за подготовката на преговорите в тази област България следва:

1. Да проучи детайлно законодателството на ЕС в тази сфера, като съсредоточи вниманието си върху изключенията.

2. Да направи детайлни секторни проучвания в чувствителните за България сектори - въгледобив и стоманодобив, селско стопанство, транспорт, корабостроене, текстилна промишленост - за изясняване на възможностите за конкурентоспособността им на европейските пазари.

3. Да се проучи опита на Швеция, Финландия и Австрия в конкретните сектори, които биха представлявали проблем и за България, както и тяхната позиция в хода на преговорите

4. На базата на горното България следва да разработи своята конкретна позиция за преговори по преходните периоди, които ще иска по отделните сектори.

ВИДОВЕ БЮДЖЕТИ ДЪРЖАВНИ ПОМОЩИ БВП	Консолиди ран държавен бюджет	Република нски Бюджет Отчет	Центр. републ. Отчет	Минист. и ведомства Отчет	Общини Отчет 1996
ОБЩО ДЪРЖАВНИ ПОМОЩИ	Отчет	1996	1996	1996	1660202
в % от БВП	1996	1660202	1660202	1660202	3930
СУБСИДИИ	1660202	89847	89585	262	0.24%
в % от БВП	93777	5.41%	9973	0.02%	3930
ТРАНСФЕР ПО	5.65%	9973	0.60%	262	0.24%)
ИЗВЪНБЮДЖЕТНИ ФОНДОВЕ	13903	0.60%	2164		3930
в % от БВП	0.84%	2426	0.13%	0.02%	2
ЛИХВЕНИ ПЛАЩАНИЯ	2426	0.15%	77448		2
в % от БВП	0.15%	77448	4.66%	258	6
ОБЩИ ДЪРЖАВНИ СЛУЖБИ	77448	4.66%	776		
А НАУКА	4.66%	1034	776	258	
Трансфер за извънбюджетни фондове		258	776		6
фонд "Структурна и технологична политика"	1034	125	11361	129	
фонд "Наука и научни изследвания"		130	4189		
Е. ОБРАЗОВАНИЕ	258	776	4189	130	
Субсидии		11365	1850	4	
ИКОНОМИЧЕСКИ УСЛУГИ	129	418S			
АТОРИВА И ЕНЕРГИЯ		4185			
Субсидии	130	185C			
Трансфер за извънбюджетни фондове	776				
Фонд "Безопасност и съхраняване на радиоактивни отпадъци"	776				
К СЕЛСКО СТОПАНСТВО,	15295				
ГОРСКО СТОПАНСТВО,	4191				
РИБОЛОВ, ЛОВ	4191				
Субсидии	1856				
	6				

Трансфер за извънбюджетни фондове	1850	1850	1850		33
фонд "Тютюн"	1850	1850	1850		33
Държавен фонд "Земеделие"					3522
В МИННО ДЕЛО И МИНЕРАЛНИ РЕСУРСИ, ФАБРИЧНО ЗАВОДСКО ПРОИЗВОДСТВО, СТРОИТЕЛНИ РАБОТНИ УСЛУГИ	696	663	663		3522
Субсидии	696	663	663		
Г. ТРАНСПОРТ И СЪОБЩЕНИЯ	7864	4343	4343		
Субсидии	7864	4343	4343	4	
Д. ДРУГИ РАБОТИ И СЛУЖБИ НА ИКОНОМИКАТА (ТЪРГОВИЯ, ХОТЕЛИ, РЕСТОРАНТИ И ДР. РАБОТИ И СЛУЖБИ НА ИКОНОМИКАТА, НЕКАТЕГОРИЗИРАНИ ДРУГАДЕ)	373	7	3		
Субсидии					367
Трансфер за извънбюджетни фондове	369	3			
фонд "За развитие на промишлеността"					
ДРУГИ РАЗХОДИ (СВЪРЗАНИ С ВЪТРЕШНИЯ И ВЪНШЕН ДЪЛГ НА СТРАНАТА И ФОНД "СТИХИЙНИ БЕДСТВИЯ")	4	4	3		
Субсидии					367
Трансфер за извънбюджетни фондове	314	314	314		
фонд "За развитие на промишлеността"	314	314	314		
ДРУГИ РАЗХОДИ (СВЪРЗАНИ С ВЪТРЕШНИЯ И ВЪНШЕН ДЪЛГ НА СТРАНАТА И ФОНД "СТИХИЙНИ БЕДСТВИЯ")	77448	77448	314		
Субсидии					
Трансфер за извънбюджетни фондове	2072	2072	77448		
Фонд "Стихийни бедствия"					
ЛИХВЕНИ ПЛАЩАНИЯ	1183	1183	2072		
- по дълг на фирмите по 244 ПМС/1991 г.					
- по дълг на фирмите по 234 ПМС/1992 г.			1183		

- по дълг на фирмите по 3 ПМС от 1994 г.	851	851	851		
- облигации по ЗУНК (в т.ч. Закон за защита рехабилитация и социална интеграция на инвалидите)	13869	13869	13869		
- по облигационен заем (ПМС 89 от1995г., изм. и дои. ПМС N106 от1995 г.)	59473	59473	59473		