

**ПРИВАТИЗАЦИЯТА  
В БЪЛГАРИЯ**

*Ренета Инджова*

**Юли 1992 г.**

# Съдържание

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ПРЕДВАРИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>УВОД .....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>РЕСТРУКТУРИРАНЕ И ФИНАНСОВА ПОДГОТОВКА НА<br/>ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ ЗА ПРИВАТИЗАЦИЯ .....</b> | <b>2</b>  |
| <b>Преобразуване и демонополизация на държавните<br/>    предприятия .....</b>                    | <b>2</b>  |
| <b>Менаджерски контракти .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>Ликвидация на “лошите” предприятия .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>Структурни оздравителни мерки .....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>ПЪРВИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРИВАТИЗАЦИЯТА .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>“Малка” приватизация .....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>Реституция .....</b>   | <b>11</b> |
| <b>Акционирание .....</b>   | <b>14</b> |
| <b>ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА .....</b>  | <b>16</b> |

## ПРЕДВАРИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

Наред с месечните макроикономически конюнктурни обзори, АИПР възнамерява да публикува шестмесечни обзори за хода и резултатите на структурната реформа и приватизацията. Те имат две основни цели:

1. Да оценяват институционалните и организационно-управленски мерки, подготвящи приватизацията в държавния сектор. Тази част от мерките не се отразяват статистически и АИПР възнамерява да обобщава данните за тях от изпълнителната власт и най-вече от министерствата. В тази част на обзорите ще бъде представяна практическата реализация на институционално-законодателните мерки.

2. Да оценяват общия ход на структурните мерки и приватизацията от гледна точка на условията, задавани от макроикономическата рамка. В тази част оценките ще се опират върху собствените изследвания на АИПР. Настоящата публикация е втора от серията Working Papers по структурната реформа и приватизацията в България.

## УВОД

В българския сценарий на реформата се очертава разделна диспозиция на частите му. Вече втора година се изпълнява стабилизационна програма, в която все още не е вградена структурна реформа и приватизация. Въпреки че трудности от този род изпитват всички страни осъществяващи преход, у нас забавянето на тази част от мерките придобива критични прояви.

На изпитание се поставят и без това крехките резултати от стабилизацията. Продължаването на усилията те да бъдат съхранени среща противодействието на изчерпващия ѝ се потенциал. Усещането за сходство с досегашните опити за реформи на централно-управляваното стопанство е неизбежно. Още повече, че при всеки опит за прилагане на структурни и приватизационни мерки настъпват болезнени политически и социално-психологически реакции, за успокояването на които се прилага простата процедура на отлагането и продължаването им. Резултатът е растяща неустойчивост на реформата.

Критична точка достигат мерките вътре в структурната област. Вариантът на съчетание между физическа реституция, отсъстваща малка приватизация и липса на всякакви разновидности на капиталов пазар е изцяло дебалансиран. Макар че хоризонтът на тези мерки е средносрочен, още отсега е ясно че източници за укрепване и динамизиране на структурната реформа няма да бъдат извлечени. Реална е опасността процесът да бъде ерозиран.

Заредени с напрежение са и политическите оценки за тази част от реформата. Стартирала при непълен консенсус, тя сега е съпроводвана от задълбочаващи се конфликти между особени интереси, чието взаимодействие граничи с обществена еуфория. Отрицание и недоволство предизвикват както реалните стъпки, така и тяхното отлагане. Неясната и неустойчива социална структура, както и променящата се реформена идеология подсилват този процес. Опасността от свръх политизация на реформата вече се чувствава.

## **РЕСТРУКТУРИРАНЕ И ФИНАНСОВА ПОДГОТОВКА НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ ЗА ПРИВАТИЗАЦИЯ**

### **Преобразуване и демонополизация на държавните предприятия**

С преобразуването и демонополизацията бе поставен стартът на организационната подготовка за приватизация на държавните предприятия. Те бяха наложителни поради незадоволителната в миналото уредба на държавните предприятия в качеството им на публични институции. До лятото на 1991г. в страната не съществуваше никаква разновидност на търговско-правна система. Приетият през юли 1991г. Търговски закон направи възможно изчистването правата на собственост в държавните предприятия чрез преобразуването им в търговски дружества. В рамките на няколко масирани вълни до момента са преобразувани в ООД и АД (най-вече със 100% държавно участие) около 1500 предприятия. От тях 1100 са ООД и 400 са АД. В това число влизат образуваните 280 търговски дружества в транспорта и 140 в земеделието. Процесът стихва поради това, че значимата част от предприятията са

вече преобразувани. Сега се наблюдава тенденция на повторно роене на вече преобразувани дружества.

Процедурата по **преобразуването** се извършва от МС по предложение на министерствата. Подготовката включва пазарна преоценка на активите на предприятията (ПМС179 от 1991г.). Тя обаче не успява да се противопостави на тенденцията към занижаване на уставния и началния капитал при регистрацията на дружествата. Причината е в засега неуредения дълг на предприятията, както и в незаинтересоваността на финансовите власти да санкционират занижаванията, с което би се подрила данъчната база за облагане печалбата на предприятията. До този момент няма прецедент на отказано преобразуване, което доказва наличието на подобна тенденция.

Преобразуванията бяха съчетани с мерки за **демонополизация**. От средата на 1992г. формално бяха свалени всички монополи от типа на комодити (производство и търговия със стоки и услуги за населението), на изкупуването на селскостопанска продукция, както и всички бюрократични “шапки” (обединения, асоциации и т.н.). От съображения за запазване на външна конкурентноспособност не бе демонаполизирани СО “Балканкар”, а във вид на холдинги, включващи десетки самостоятелни дружества бяха преобразувани предишните конгломерати от типа на “Инкомс-Телефон” (с 20 търговски дружества), “Металхим” (30), “Металснаб” (12).

Въвеждането на всеобщ търговски режим и освобождаването на достъпа до закритите досега сектори е формалният ефект от преобразуването и демонаполизацията. Институционално той бе затвърден с приемането на Закона за защита на конкуренцията. Реални усилия за укрепване на антимонополистична среда обаче не бяха направени. Липсват програми за регулиране на продуктовия състав, които при образувалия се вакуум от разрушаването на досегашния механизъм на връзки са задължителни. Монополизмът се преобразува в продуктово и регионален, какъвто е в селското стопанство. Тук антимонополните мерки се осъществяват с много компромиси. Отмяната на монопола в селското стопанство е придружена с правителствен контрол върху изкупните цени, който макар и върху стесняващ се набор от продукти, продължава да репресира сектора. Във външно-икономическата сфера комерсиалният ефект се присвоява от бившите външно-търговски организации, които са в по-изгодни

позиции по отношение на сдружаването и образуването на новите джойнт-венчърс.

Очакванията, че преобразуванията и демонополизацията ще индуцират нови стопански формации се оказаха надценени. И при първоначалния етап и сега, когато са в ход повторни роения, продължават да преобладават дружества със 100% държавно участие. Смесени сдружения с национален, частен и държавен капитал практически няма. Към края на 1991г. броят на “джойнт-венчърс” в страната е 189, въпреки че нормативната уредба на този процес е поставена още в Указ 56, а сега и със Закона за чуждестранните инвестиции. От началото на 1992г. досега са регистрирани само 20 джойнт-венчърс, които са само със западно участие за разлика от преди /американско, сингапурско, хонг-конгско/.

Има основание обаче да се счита, че в страната тече своеобразен **скрит процес на сдружаване** във вид на споразумения с чужди фирми за предоставяне на дейности и услуги от българска страна срещу участие в печалбата, т.е. сдружаване “без капитал”. Броят на “джойнт-венчърс” извън страната е неизвестен. Те се осъществяват като изтичане на капитал, за което стимулите са значително по-големи, отколкото за неговото движение в обратна посока.

### Менаджерски контракти

Идеята за менаджерските контракти бе заимствувана от световната практика като евтин и ефектен способ за постигане на “геп-менаджмент”, т.е. за повишаване профитабилността на предприятията, постигана при съществуващите ресурси.\* На контрактната система се разчита също така да бъде предимство за менаджмент бай-аут (управленски договор с последващо изкупуване). Допълнителни аргументи бяха липсата на всякакви традиции в самоуправлението и упоритата съпротива на досегашното фирмено управление срещу реформата.

Преобразуванията бяха използвани за подмяна на управленските екипи на фирмите. Първоначалната амбиция това да стане преимуществено чрез сключване на контракти между МС и кандидатите за управители на ООД (тъй като АД сами избират

---

\* Геп-менаджмент е разчетен върху възможността разривът в ефективността между предприятията с контракти и без такива да способствува за повишаване ефективността на всички. Това е положителният ефект на геп-а.

управителното си тяло) бе изоставена поради дефекти на Наредбата за менаджерски контракти. Досега са сключени само 36 менаджерски договора. Вместо тях сега се лансира **назначаването** на управители. До този момент са назначени около 300.

Подкопаването на контрактната система за менаджмент е следствие от две основни причини:

- **Липса на менаджерско право.** Без него всъщност бе **имитирана** досегашната организация и заплащане на управленския труд (За ООД с държавно участие менаджерския доход не може да надхвърли 150% от средната работна заплата във фирмата). Менаджерските договори са без ясни критерии и параметри, за които трябва да бъдат изведени предприятията. Задълженията на управителите са подведени единствено под общата наказателна отговорност, което е крайно недостатъчна санкция срещу злонамерено поведение. За липсата на привлекателност на системата най-красноречиво свидетелства отсъствието на чужди кандидати за менаджери. Досега само двама са спечелили конкурси, които обаче не са получили утвърждаване в МС. Известен разрыв в дохода на менаджерите е постигнат в АД, но той е повече плод на по-висока рентабилност отколкото на ефективен регламент. Нужно е изграждането на цялостна нормативна уредба, особено след като бе изоставен първоначалния вариант на Закона за приватизацията, който включваше съответен раздел за менаджмент. В момента пробелите и дефектите на нормативната уредба на менаджерските контракти станаха причина за преустановяване на сключването им с Разпореждане +32 на МС от 1992г. Изключение правят само специалните производства, в които броят на сключените договори е незначителен.

- **Упражняване на силен политически и синдикален натиск.** След първоначалната вълна на замяна на номенклатурни директори последваха рикшети от недоволства и опити за връщането им. Икономическите критерии изцяло бяха изоставени в полза на уталожването на синдикалните и трудови спорове. Разликата с предишната система на назначаване на управители и директори е включването на допълнително изискване, директорите да бъдат одобрявани и от областните управители. **Налице е пълно изоставане на икономическите принципи, което дискредитира реформата във фирменото управление на новообразуваните дружества.**

### Ликвидация на “лошите” предприятия

Тази част от мерките не е осъществена. Превратността на ситуацията е, че не съществува интерес за откриване процедури за фалит. На практика това поставя фирмите в условията на “меки” ограничения и значително намалява ефекта от макроикономическата стабилизация.\* Кратката характеристика на тази ситуация е следната:

- Предприятията са въввлечени в огромен междуфирмен кредит. Взаимната зависимост между тях прави невъзможно идентифицирането на “лошите” предприятия, чиято обратна страна е финансовото положение на банките. Практическият извод е, че който следва е, че преди да е извършено изчистване и преоформяне на портфейлите пускането на процеса от която и да било страна - тази на банките или на предприятията - е заредено с непредсказуеми лавинообразни фалити.

- Рестрикциите на кредитната политика не са били напълно ефективни. Доказва го например, преобладаващо отрицателния за целия период на реформата реален лихвен процент. През I-то тримесечие на 1992г. делът на просрочените в общите кредити е в границите между 5-25% за различните отрасли. Бремето на дълговете е вече разпределено между старите и новите., което обаче действа за закрепване на сегашните стопански агенти. Изводът, който естествено следва е, че това е ситуация, която не може да индуцира фалити.

- По особен начин действуват “меките финансови ограничители” спрямо фирмите. От една страна предприятията продължават да бъдат облагани при неизвършена преценка на дълготрайните им активи. Така внасянето дори само на 50% от начислените данъци (толкова е средно за първото тримесечие на 1992г. в промишлеността) е задоволителен резултат за бюджета. От друга страна с преобразуването на 4.3 млрд.фирмен дълг в държавен през 1991г. и с възможността издадените по този начин облигации да се използват като залог при рефинансиране на търговските банки, чрез ломбардни кредити разширяват възможностите на предприятията да ползват кредити.

Общият резултат е формиране на взаимен интерес у финансовите институции и предприятия от “потушаване” на фалитите. При наличието на такъв интерес доводите за липсваща нормативна

---

\* Вж.Р.Аврамов (ред) - Икономическата стабилизация в България през 1992г., АИПР, юли 1992г.



уредба на този процес (дефекти в Указ 56 и липса на II ч. на Търговски закон) са несериозни.

Ако въпреки всичко приватизацията стартира, тя ще се превърне в:

- Процес, който не генерира стимули за капиталови трансакции. Инфлацията и ниският реален лихвен процент дезинтересират сегашните държатели на капитал да го преотстъпват на други лица. Пробив от страна на купувачите е невъзможен, защото антистимулите за продажби не освобождават пространство за тях. Доводите, че то може да бъде завоювано отвън пренебрегват ефекта на инфлацията, който намалява интереса на външните участници в приватизацията. Показателно е в това отношение поведението на чуждия капитал.

- С пренебрегването на фалитите ще трябва да се поставят допълнителни условия за поемане на "появяващите се" след приватизацията дългове. От това ще се репресират търговете и капиталовите трансфери въобще.

- Високата инфлация дава възможност за заобикаляне на необходимостта от извличане вътрешен положителен микроикономически ефект. Допълнителни защитни мерки ще са необходими за постигане на този ефект, каквито би трябвало да бъдат закрепването към системи на участие в печалбата, невъзможност за прехвърляне на акции и т.н.. Това ще забави още повече изграждането на инфраструктурата на пазарното стопанство.

**Очертават се характеристиките на евентуален вариант на "вътрешна" приватизация, осъществяван от сегашните стопански субекти в една самозащитена област, формирана от досега изградената макросреда. Натискът за намаляване на лихвения процент е всъщност опит да бъдат укрепени подстъпите именно на такъв вид приватизация.**

### **Структурни оздравителни мерки**

Силните рестрикции върху държавното финансиране и субсидиите, които през 1991г. спаднаха на 3.5% от БВП (при 15% за 1990г.), обусловиха липсата на активна политика в тази област. Този резултат е следствие либерализация на цените, непопълнена приходна част и непроменена структура на бюджета. Практическата степен на свобода за извършване на насочени структурни действия е изключително малка.

**В тази ситуация бе приет вариант на акумулиране на средства без изразходването им на първия етап.** Той се наложи поради опасения от погрешни решения, недоверие към възможното използване на фондовете, както и неяснота по структурната стратегия, която да се следва.

Най-голямо акумулиране на финансови ресурси бе извършено в новообразувания ДФРР, в който постъпиха 260 млн.дол. от първите траншове на кредитите на ЕО и на Световната банка. Само 1/4 от тях бяха изразходвани в рамките на 1991г. за кредитиране вноса на петрол. Заедно с очакваните втори траншове средствата по фонда са включени в програма, предвиждаща свободно конкурсно разпределение, при облекчени с 25 % условия. Каналите и механизмите за разпределението на средствата по фонда са най-слабо подготвената част на програмата.

На реорганизация и укрепване бяха подложени извън-бюджетните и специалните фондове, от което се формира допълнителен финансов резерв от 3.8 млрд.лв., който също е в изчакване на използването си.

Засега на оздравяването се гледа предимно като на изчистване на остатъците по сметките на фондовете. От специалния извънбюджетен фонд "Държавно кредитиране" през 1992г. се опрощават стари кредити на металургията, енергетиката и т.н., (получавани в миналото при специални облекчени условия) с оглед намаляване сегашното им дългово бреме. Фондовете "Структурна и технологична политика" към министерствата са намалели до символични размери. Макар и малки засега, само те действуват на практика. Изключително малките размери на кредитите, които се предоставят от фондовете "Структурна и технологична политика" и "Малки и средни предприятия" /400-600 хил.лв./ ги правят непригодни за саниране на съществуващите предприятия. Откритият им конкурсен достъп се използва предимно от частния бизнес, който прави пробиви в тях.

Макар и в силно стеснена рамка, бюджетът през 1992г. се връща към традиционните отраслови приоритети, предвиждайки преки субсидии от 1.3 млрд.лв. за енергетиката и 600 млн.лв. за селското стопанство. То получава и 1.5 млрд.лв. скрита субсидия чрез освобождаването му от ДОД. Тази част от програмата ще се осъществява при изключително подкопана приходна част на бюджета, с отекчението от следваните досега структурни приоритети, със

склонността към отлагане решаването на отрасловите проблеми на металургията и първошелонните производства.

Отлагането на структурните мерки пропуска шансовете за постигане на оздравителен ефект при по-благоприятните условия на държавно финансиране. Перспективата пред фирмите рационализация, извършвана от самите тях, но при неясни приоритети - приватизация или оздравяване. За приватизацията това ще е допълнително изпитание.

Отлагането на структурните мерки е симптом на проявено съмнение от страна на изпълнителната власт към досегашите резултати на реформата. То се дължи и на свръхконцентрацията на средства, която прави мерките изцяло зависими от бюджета. Липсата на други канали за акумулиране на финансови ресурси (от приватизация, от нови финансови институции) прави невъзможни насочени действия във вид на програми за “бели слонове” или за подготовка на атрактивни обекти за приватизация.

## **ПЪРВИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРИВАТИЗАЦИЯТА**

### **“Малка” приватизация**

В първоначалния сценарий се разчиташе “малката” приватизация да прокара коридор за общия процес на приватизиране. Като изтласква малки обекти и предприятия в частния сектор, тя следваше косвено да подпомага формирането на пазарни оценки на дълготрайните активи, доколкото до средата на 1991г. действаше мораториум върху разпореждането с тях. Без специален закон, а чрез адаптация на Указ 56 и приета от МС Наредба за търговете, през лятото на 1991г. бе даден старт на процеса. Програмата за малка приватизация предвиждаше продажба на 1500 обекта в индустрията, търговията, транспорта и селското стопанство. В последните два отрасъла беше включен предимно подвижен автомобилен парк.

Много скоро върху търговете бе наложена парламентарна забрана главно поради неиздържаност на тръжната процедура:

**Търговете бяха пуснати без необходимото предварително изчистване на собствеността.** Неясните права върху земята на обектите, включени в програмата, неуредената общинска собственост, както и неизвършената предварителна реституция предизвикаха още

с първите продажби оспорване на резултатите. Общинските обекти в програмата се оказаха правно неузаконени, тъй като в повечето случаи са били строени без права на собственост върху земята, единствено въз основа на решения на изпълкомите. Най-вероятно и в бъдеще, при повторно задействане на търговете, това ще е най-слабото звено, доколкото междувременно не се предприемат никакви мерки за уреждане на отношенията между тези две равнища на държавна собственост, които у нас се възприемат разделно.

**Прекалено широк се оказва спектърът на преференциите и ограниченията**, който от една страна предоставя отстъпки за колективи и арендатори, а от друга поставя препятствия пред чуждите участници. Още преди да е задействан, той бе атакуван от най-различни страни.

**Липсата на ограничения за удостоверяване произхода на парите**, които действително не бяха включени в тръжната процедура, допринесе за политическото дискредитиране на начинанието под знака на борба срещу “мръсните пари”

Приходите, които бяха реализирани на първия етап от “малката” приватизация, са най-категоричното свидетелство за нейния неуспех в съществуващите нормативни рамки. Нямаме информация за пълния обем на постъпленията от нея поради отсъствието на каквито и да било бюджетни или извънбюджетни сметки. Но от търговете например МИТ има постъпления за 17 860 хил.лв. (от продажбите на 4 бензиностанции и 55 обекта на търговията), което в никакъв случай не може да бъде считано за задоволителен резултат. Поради отсъствието на механизми за канализиране на постъпленията се прибегва до заприходяването им по сметките на фирмите и подлагането им на облагане, което изцяло унищожава ефекта от използване на средствата.

С приемането на закона за приватизацията (23.IV.92г.) условията за нов старт на тръжната система се променят в следните насоки:

1. Обозначението “**малка**” приватизация съхранява смисъла си само по отношение границата до 10 млн.лв. балансова стойност на дълготрайните активи, докдето обектите подлежат на търгуване. То се запазва също и спрямо съхраняването на правомощията на министерствата като органи, които ще извършват този вид приватизация. От старото определение на “малката” приватизация отпада включването. В нея единствено на непреобразувани

предприятия, като на търгуване могат да бъдат подлагани преобразувани и ликвидирани предприятия, стига размерът им да не надвишава посочената граница. Ако тя обаче бъде изменяна съобразно инфлацията, (а това не е предвидено в закона), тръжната система действително е застрашена с времето все повече да се ограничава, т.е. да възвръща чертите си на “малка” приватизация.

**2. Отстранен е целият преференциален ценови режим, с изключение на възможността трудовите колективи да получат 30% отстъпка от тръжната цена. Неценовите преференции са във възможността да се осъществи продажба на изплащане или отдаване под наем с клаузи за изкупуване.**

**3. Ускоряващо въздействие върху процеса ще имат предвидените в закона съкратени срокове за предявяване на реституционни претенции** спрямо съществуващи обекти (1 година от влизане на закона в сила). Същото важи и за компенсирането им чрез участие в приватизацията, когато обектите не съществуват или са неделими (1 година + 2 месеца след обявяване на тяхната приватизация). Но различните принципи, които са заложили в тях (физически или компенсация) вероятно ще се реализират с конфликти.

### Реституция

Политически консенсус относно възстановяване правата на частната собственост бе постигнат с приетата Конституция и с последващия пакет от реституционни закони, в които се наложи основният принцип на връщането на собствеността във физически граници. Това е спецификата на българския вариант, който по отношение на земята и градската собственост вече е в ход, а за индустриалните обекти ще се извършва в предстоящата им приватизация.

**Реституция на земята.** Юридическият аргумент за старт именно с тази форма бе обстоятелството, че земята никога не е сменяла собствениците си, нито е била национализирана. В този смисъл приетият през 1991г. закон за земята трябваше само да възстанови правата на старите собственици. Силната земеделска опозиция във ВНС успя да отвоюва възстановяване във физически граници, но се съгласи с ограниченията за: а/ забрана за продажба след първите 3 години след получаването на земята; б/ максимален размер

на реституираната земя 20 ха в интензивните райони и 30 ха в останалите; в/с изискването за използване на земята по предназначение.

С изменението на закона от 27.02.1992г. тези ограничения отпаднаха, като остана само естественото ограничение, че правата в реални граници се възстановяват съобразно редуцираната и отпаднала от земеделско ползване земя. За тези случаи законът предвижда възможност за получаване на земи от същото качество в други райони.

На връщане подлежат 4.6 млн.ха земя, които имат около 1 млн. оригинални собственици. Само по себе си, и при положение, че 50 години те не са си предавали права, това обстоятелство води до прекалено раздробяване на земята. То обаче може да породи и процес на преоформяне, препарцелиране, замени и дори пазар. В момента за тях все още няма условия, тъй като оземляването е обхванало едва 12% от бившите собственици.

Процесът се забави поради действията на Националния поземлен съвет, създаден в изпълнение на първия вариант на закона, който изопачи духа му в посока на временно оземляване. Прибавени бяха нови конфликти между формалните и старите собственици. За това способстваха и допълнително формираните през 1991г. кооперации, при нерешеността на съдбата на съществуващите ТКЗС. Фактическото изпълнение на втория вариант на закона стартира с пускането в ход на ликвидацията на съществуващите и новообразувани ТКЗС.

**Прилаганата ликвидационна процедура** представлява специфично съчетание на физическо разпределение на имуществото на ТКЗС, с отчитане дяловото участие на бившите собственици, и на търгови разпродажби. Чисто икономическият ефект от тази процедура е неясен, поради факта, че към нея се пристъпи без предварително да е решен проблема за дълга на предприятията в селското стопанство. Министерство на земеделието, което е приемник на Националния поземлен съвет е натоварено да контролира процеса и да предотвратява заграбване и спонтанно изтичане на ресурси, за което ликвидационните комисии получават политическата подкрепа на областните управители.

Основното изпитание пред ликвидацията на досегашната икономическа структура в сектора е запазването целостта на неговата инфраструктурна, която се контролираше от номенклатурата на село.

**Реституцията на градски имоти** се оказва възможна на основата на приети два закона, които връщат статуквото към 1947г. и

към 1974г., когато бяха допълнително отчуждени сграден фонд, магазини и др.

Бързото ѝ приложение до голяма степен се дължи на физическия принцип и и на проявената активност на старите собственици. За няколко месеца те успяха да възстановят правата си и да включат голяма част от реституираните обекти в икономически главно търговски оборот. Въпреки че реституцията в този вид представлява 2-3% от сградния фонд, ефектът от нея вече се проявява в инвестиции и благоустрояване на тези обекти, в привличане на услуги, които оказват чувствително въздействие върху цените и наемите на търговските обекти.

Конфликтите на този тип приватизация са юридически и се отнасят до последиците от отхвърляне на досегашния правен оборот на тези обекти. Доказването на недобросъвестността на формалните собственици е трудно решим юридически проблем и при това положение той придобива политически характер. Икономическите проблеми на реприватизацията от този тип падат главно върху общините, които ще трябва да отделят средства за устройване на досегашните собственици, за инфраструктурно укрепване на публичния сектор, чиито реституирани обекти в много случаи се насочват към друго използване.

**Реституцията на индустриални обекти** се затруднява както от забавянето на старт в приватизацията в държавните предприятия, така и от трудностите да се излезе извън физическите принципи на възстановяване. Едновременно с това, реституцията на тези обекти е последната сфера в която тези принципи трябва да бъдат преодоленни. С приемането на Закона за приватизацията този механизъм има вече очертани контури:

- Претенциите на старите собственици върху видоизменени обекти се решават чрез предоставяне на акции и дялове в приватизиращите се предприятия, в размер определен по експертен начин и в срок до една година след обявяване на предприятието за приватизация. По същия начин се предвижда да се задоволяват претенциите на собствениците на земя, върху която са строени държавните, общинските и на други организации предприятия.

- Без възможности да предявяват претенции са обезщетените лица и тези които в една или друга форма са получили равностойността на национализираните или отчуждени обекти.

Контурът на този тип реституция възпроизвежда физическия принцип при търсенето на предварително (“експертно”) решение за

частта, с която старите собственици ще бъдат включени в приватизацията.

Икономическото препятствие за такъв тип оценки са липсата на инфраструктурна среда за пазарно приближение на оценките, несравнимостта между теглата на частите при изключително силно “видоизменение на обектите” (което е отправен принцип в закона), сложността на сравняването на ефектите при раздалечени във времето моменти.

От такъв тип оценки конфликтността и оспоримостта на решенията се усилва. Допълнителни проблеми ще произтичат и от изключването на обезщетените лица, тъй като е известно погазването на закона и символичното равнище при заплащането на национализираните и отчуждени обекти.

Вариантът е продължение на вече дадения курс на реприватизация, който се разпростира и върху индустриалната сфера. Заедно с останалите форми на реституция той затвърдява чертите на “вътрешна” приватизация.

### Акционирание

Пространството на този вид приватизация не е оформено. Акционерните дружества, които трябва да го запълват засега представляват нищожна част (0.6%) от фирмите. Въпреки че при преобразуванията бе следван принципа в АД да се трансформират сравнително печеливши фирми, създадената за тях среда не способствува да бъде извършен пробив.

Процесът на акционирание се подтиска от ниската ефективност на капитала, която в АД намира израз в ниски дивиденди. Допълнително намаляване на дивидентите произтича от неограничената им отговорност, от по-голямата рискованост на АД, изискваща и по-големи вложения, както и от реакцията им на финансовото бреме, което ги принуждава да намаляват частта на дивидентите. От това акционирание придобива чертите на система на участие в печалбата.

Съществуващият разрыв между равнището на дивидентите и лихвите по депозитите (която е от порядъка на 3-4 пъти) не формира стимули за преобразуване на спестяванията на населението в инвестиции. Впръскването на инвестиции от финансови институции, дори да извлече ефективен процент, противоречи на промяната на собствеността.



Високият рисков фактор свързан с неизвършеното реструктуриране и с неясното разпределение на бъдещите ефекти, прави инвеститорите предпазливи, което ограничава търсенето на акции. Възможностите за изтласкване на процеса към вторичен пазар под натиска на растящ ефективен процент са минимални.

Счита се, че удачно избран режим на акционирание може да свали тези ограничения. В този смисъл в Закона за приватизацията е направен опит за по-успешно решение в сравнение с другите източноевропейски страни. Изхожда се от презумпцията, че при тях процесът не върви поради прекомерни преференции: 25% отстъпки в Полша и безплатно разпределение на акциите в Чехословакия. Включването на режим, който предоставя само 20% от акциите на половин цена и същевременно слага граница на възможностите да се ползва тази отстъпка (размерът на заплатите на работниците през последната година) се счита за проява на твърдост в защита на пазарните принципи.

Подобна оценка е прибързана в контекста на изходните условия на приватизация. Малък или голям, преференциалният режим във всички случаи означава занижени цени, при нисък ефективен процент и в този смисъл той трябва да бъде разглеждан само като добро приближение към сегашната ситуация. Ефект от него може да бъде извлечен и съхранен само ако режимът, отнасящ се за 20%-те акции продавани на половин цена поименно и без право на глас, бъде мълчаливо разпрострян върху целия процес. Тази е степента на свобода, която се съдържа в приватизацията чрез акционирание и продажба на дялове при съществуващите условия. Въпреки че в закона не присъстват, механизми за закрепване ще са нужни (ESOP, колективно купуване на дялове, продажби на дефинитивен инвеститор, с поемане на задължения за инвестиции и т.н.). Първоначалният им характер в никакъв случай не може да бъде квалифициран като пазарен. Излизането върху същински капиталов пазар става бавно.

**Неутрализирането на непазарните ефекти на този режим може да става само чрез дозирано съчетание с преки продажби, които да завишават цените и с това да действат против ерозията на процеса.** Доколкото и двете форми на приватизация ще текат в условията на инфлация, опасността от усилване на привлекателността на преките продажби пред акционирането ще съществува във всеки даден момент, като по този начин абсорбира ликвидността и още

повече ерозира възможността за акциониране. Съвместяването на двете форми изисква внимателен и подходящ избор на обекти, които да дават взаимно противоположен ефект: закрепване чрез акциониране, и освобождаване чрез продажби. Едва този комбиниран ефект може да бъде квалифициран като пазарен.

**При допуснатите досега изцяло непазарни форми на реституция, акционирането и преките продажби остават единствените доходоносни способи на приватизация.** Постигането на вътрешен баланс между тях обаче няма да е лесно осъществимо.

### ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

Агенцията за приватизация (АП) е институцията, отговорна за изпълнението на закона. След дълги спорове около статута ѝ, които бяха израз на труден политически консенсус и на неоформена приватизационна идеология, АП бе създадена като държавен орган към МС. Такъв статут не само гарантира изпълнението на закона, но и защитава държавният интерес в приватизацията. Тежненията на другия вариант - АП да бъде на подчинение към Народното събрание са продукт на популистки представи за процеса. **Те са склонни да търсят съгласуване на интереси, докато действителният проблем е решаването на конфликта между интересите.** Статут на подчинение на НС би бил най-сигурният начин за блокиране на процеса.

Амбициите за парламентарен статут обаче се проектираха в управителното тяло на АП, в което 6 от 11-те членове на Надзорния съвет се представят от Парламента, а 5 от МС. Така отново се реализира специфичен вариант на компромис. От позицията на вече минал първи етап на реформата, в който не бе проявена достатъчна твърдост на изпълнителната власт, този вариант може да се окаже приемлив.

**Подобен статут е благоприятен за осъществяване на контрол и олекотен от изпълнителна мощ която, поради липсата на традиции, ще трябва да бъде отвоювана от МС за АП.** Засега, както във всички страни от типа на централноуправлявано стопанство, МС все още съсредоточава интересите на стопанската структура. Тяхното отделане от него ще е най-голямото изпитание и едновременно с това най-високото постижение на реформата в тази област.

Особено труден за синхронизиране периметър ще бъде вземането на решения за приватизация на обектите, оценени в границата между 10 и 200 млн.лв. Те ще минават двойна процедура: предложение от МС - разработка от АП - последващо одобрение от НС. Едва след това ще се взема окончателно решение от АП.

Проблем ще представлява стиковането на приватизационната програма и целите ѝ (което се вменява на АП), с готовността на МС да предлага обекти, попълващи тази приватизационна програма.

Конфликти с финансовите институции са заложи в предоставените на АП възможности да разрешава (след одобрение от МФ) акционирание чрез изплащане и замяната на дълг срещу участие. Подобен конфликт е заложен и в откритите продажби на акции и дялове, които според закона могат да стават само със съгласието на АП.

В сегашния вид на закона не е решен институционалният ред за упражняване правата на собственост на държавата в предприятията, нито на държавното участие в приватизиращите се предприятия. След като законът вече е факт, този въпрос няма да бъде решен по подобие на другите страни, където бяха създадени самостоятелни институции от рода на Държавна имуществена агенция или Държавен холдинг за управление на държавната собственост. До 30.X.1992г., когато изтича срокът за МС да представи регламентация на този въпрос, АП е поставена в ситуация на неопределеност.

**Финансовите институции** на процеса включват създаването на няколко фонда:

**Специална извънбюджетна сметка** заприходява постъпленията от приватизацията. Разпределянето на средствата от този фонд е разчетено на общия принцип за отстраняване възможността те да възпроизвеждат досегашната структура на собственост. В този смисъл е например предоставянето на 30% от средствата на фонда за социални цели. Но налице са и отстъпления от него: 1/ с предоставянето на 10% за селското стопанство; 2/ с частта за ДФРР, чийто размер не е фиксиран, и 3/ с възможностите на общините да инвестират част от средствата.

Законът предвижда създаването на **Взаимен фонд (ВФ)**, който трябва да бъде главният финансов посредник на процеса на приватизация.

От една страна ВФ получава средства от специалната извънбюджетна сметка, т.е. приобщава се към приходите на вече

извършена приватизация. От друга страна обаче (което е по-важната му роля), ВФ получава безплатно 20% от дяловете или акциите на приватизиращите се държавни и общински предприятия. **С това той се закрепва към процеса и сам се приватизира.** Посредническата му роля ще се счита за изпълнена, след като бъдат създадени социалните фондове, в които той следва да влее средствата си. Гаранция за изпълнението на тази цел е фактът, че ВФ има за основател и се управлява от МС. Предвиден е и допълнителен посредник: до създаване на социалните фондове управлението на средствата, които се акумулират във ВФ се осъществява от БНБ на доверителен принцип.

Към АП се създава обичайният и за другите източноевропейски страни **фонд за покриване разходите по приватизацията**, чийто източник е бюджетът. Той има възможността да получава част от постъпленията от приватизацията за покриване на нуждите на АП. Но това е отстъпление от принципа за чистотата на функциите по трансфера, който една АП има да изпълнява, още повече че всякакви финансови разходи по подготовката на самите обекти не се правят от АП.

**Предвижданите множество фондове, както и заложените в тях принципи за момента ще действуват повече в разпределителен, отколкото в динамизиращ план.** Това се дължи на прекомерното разхвърляне на средствата, което, при неголямата доходност на процеса, ще забавя поставянето на приватизацията върху собствена финансова основа.

## **ИЗДАНИЯ НА АГЕНЦИЯТА ЗА ИКОНОМИЧЕСКО ПРОГРАМИРАНЕ И РАЗВИТИЕ**

### **Серия "Анализи на икономическата политика"**

1. Доклад за хода на стопанската реформа и задачите на икономическата политика до края на 1991 г. (юли 1991 г.)
2. Р. Аврамов (ред.) - Икономическата стабилизация в България през 1992 г. (юни 1992 г.)

### **Серия "Икономически изследвания"**

1. М. Ненова - Изпълнение на бюджета през 1991 г. и изводи за бюджетната политика през 1992 г. (март 1992 г.)
2. М. Жечева, Р. Аврамов, В. Чавдаров - Инфлацията и лихвеният процент през 1991 г. (март 1992 г.)
3. Ст. Бързашки - Заемостта и безработицата в процеса на стабилизация (март 1992 г.)
4. Н. Георгиев, Н. Господинов - Паричната политика: механизми и резултати (март 1992 г.)
5. Р. Инджова - Приватизацията в България (юли 1992г.)
6. М. Жечева, Н. Милева - Ценовият контрол и инфлацията в България през 1991-1992 година (ноември 1992г.)

### **Серия "Конюнктурни обзори"**

1. "В годината на желязната овца" - конюнктурен обзор на българското стопанство за 1991 г. (декември 1991 г.)
2. Годишен доклад за състоянието на българската икономика през 1992 г. (декември 1992 г.)
3. Месечни конюнктурни обзори (от октомври 1991г.)
4. Тримесечни конюнктурни обзори (от I тримесечие на 1992 г.)