

СТРУКТУРНИ РЕФОРМИ В ИКОНОМИЧЕСКАТА ИНСТИТУЦИОНАЛНА СРЕДА В БЪЛГАРИЯ ОТ НАЧАЛОТО НА 1990 г. ДО КРАЯ НА 1996 г.

Многообразието на трансформациите, протекли с различна степен на успеваемост в страните от Източна Европа, предоставят богат материал за изследване механизмите на въздействие на институционалните изменения върху особеностите на функциониране и развитие на формираните икономически системи. Радикалните промени в рамките на формалните правила, регулиращи икономическите действия на населението, позволяват да се разглежда възникването и налагането на стопанства от нов, преходен тип.

Изграждане на система от институции за трансформация на собствеността в основните сектори на българското стопанство

Агенцията за приватизация (АП) е създадена през 1992 г. със Закона за преобразуване и приватизация на държавните и общинските предприятия¹. Тя е държавен орган към Министерския съвет за организиране и контрол на приватизацията на държавните предприятия и за осъществяване на приватизацията в случаите, предвидени в закона. Агенцията е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище в гр. София и има регионални бюра. Бюджетната издръжка на агенцията е отделена от приходите и разходите, свързани с приватизацията на държавните предприятия. Органи за управление на агенцията са Надзорен съвет и изпълнителен съвет. Надзорният съвет се състои от седем членове, които се избират от Народното събрание. Никоя парламентарна група не може да предложи повече от трима членове на Надзорния съвет. Членовете на съвета се освобождават задължително от Народното събрание, при извършване на нарушения на закона за приватизация, извършване на умишлено престъпление от общ характер, за което има влязла в сила присъда или при невъзможност да изпълняват задълженията си. Извън този случай, членовете на Надзорния съвет на Агенцията за приватизация се освобождават от Народното събрание. Председателят на съвета се избира измежду членовете и свиква неговите заседания, определя дневния ред, изисква информация от съответните органи и длъжностни лица, свързана с функциите на съвета и с обсъжданите приватизационни сделки. Възнагражденията на членовете на Надзорния съвет се определят от Министерския съвет. Надзорният съвет разработва устройствен правилник на агенцията и го представя на

¹ Обнародван в Държавен вестник, бр. 38 от 8 май, 1992 г.

Министерския съвет за приемане, определя основните насоки в дейността на Агенцията за приватизация в съответствие със закона за приватизация. Той одобрява проекта за бюджета на агенцията, както и годишния отчет за изпълнението на приватизационната програма на институцията. Одобрява приватизационните сделки над сумата, определена в устройствения правилник на агенцията и установява общите правила и условия за назначаване, включително и заплащането на нейните служители. Всяко тримесечие приема отчета на изпълнителния директор за дейността на Агенцията за приватизация, определя регионалните бюра и утвърждава началниците им.

Изпълнителният съвет на Агенцията за приватизация се състои от трима членове – изпълнителен директор и двама заместник-изпълнителни директори, които се назначават и освобождават от Министерския съвет. Той организира и ръководи дейността на агенцията съгласно закона за приватизация и решенията на Надзорния съвет. Възнагражденията на изпълнителния директор и на заместник-изпълнителните директори се определят от Министерския съвет. Те не могат да заемат друга платена длъжност, както и да получават възнаграждения по граждански договор, освен в случаите, когато упражняват научна или преподавателска дейност. Изпълнителният съвет взема решения с обикновено мнозинство от състава си, като дейността му се ръководи и организира от изпълнителния директор, който представлява Агенцията за приватизация.

Членовете на Надзорния съвет, изпълнителният директор и заместник-изпълнителните директори на Агенцията за приватизация, общинските съветници и членовете на управителните и контролните органи, на специализираните органи на общинските съвети за осъществяване на приватизацията, както и членове на семействата им, нямат право да придобиват имущества, дялове или акции в предприятия, когато са участвали в подготовката и сключването на приватизационни сделки, докато заемат съответната длъжност и в едногодишен срок след това, освен когато имат право на преференциално участие в отбелязаните в закона случаи или при участие в централизирани публични търгове.

По Закона за преобразуване и приватизация на държавните и общинските предприятия, Агенцията за приватизация е компетентна за раздържавяването на големите държавни предприятия в страната, докато по-малките и средни фирми се раздържавяват от съответните отраслови министерства.

Преструктурирането на институционалната среда в българския аграрен сектор започва в началото на април, 1992 г., с приемането на закон², с който се правят изменения и допълнения към Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, част от който се съдържа в друг закон за изменение и допълнение към вече съществуващия.

² Обнародван в Държавен вестник, бр. 28 от 1992 г.

В чл. 12 от закона се постановява премахването на съществуващите трудово-кооперативни земеделски стопанства и земеделски кооперации, образуване по силата на параграф 7 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за кооперациите. Прекратява съществуването на всички налични организации и фирми, регистрирани по силата на Указ № 922 за ползването на земята и осъществяване на селскостопанска дейност³ и Указ № 56 за стопанската дейност с имущество и с дялово участие на селскостопански бригади, Кооперативни земеделски стопанства (КЗС), Трудово-кооперативни земеделски стопанства (ТКЗС), Машинно-тракторни станции (МТС), Аграрно-промишлени комплекси (АПК) и селскостопански институти. Прекратява се съществуването и на кооперациите, регистрирани по Закона за кооперациите, когато не е спазена разпоредбата на чл. 331 ал. 3 от същия закон и по устава им е предвидено внасянето на земеделска земя.

Стопанските институции, предназначени да осъществят премахването по чл. 12 на организациите и фирмите, са ликвидационните съвети. Техният статут е уреден в чл. 13 от Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи⁴.

Ликвидационните съвети се състоят от председател и до двама членове. Те се освобождават и назначават от министъра на земеделието и горите по предложение на областните земеделски служби, съгласувано с кметовете на съответните населени места. Министърът извършва промяна или попълване на състава на конкретен ликвидационен съвет и по своя инициатива, по ред, определен от Министерския съвет. Ликвидационните съвети прекратяват дейността си със заличаване на организациите по чл. 12 в регистъра на съответния окръжен съд.

Областните земеделски служби, съгласувано с кметовете на съответните населени места, изпращат на министъра на земеделието и горите в едномесечен срок от влизането на закона в сила, мотивирано предложение за промяна или попълване на състава на ликвидационните съвети.

Всеки ликвидационен съвет организира и управлява дейността на организацията по чл. 12 до нейното заличаване в регистъра на съответния окръжен съд, като има правата и задълженията на управителния съвет, а председателят на ликвидационния съвет има правата и задълженията на ръководител на организацията. Той определя дяловете съгласно чл. 27, ал.1 и предоставя в собственост или съсобственост имущество срещу тях. Ликвидационният съвет разпределя имуществото в натура между лицата, имащи право на дял в съответствие с притежаваните от тях дялове, както и изпълнява други действия по ликвидацията, определени с правилника за прилагане на Закона за изменение и допълнение на

³ Обнародван в Държавен вестник, бр. 39 от 1989 г.; зм., бр. 10 от 1990 г.; отм., бр. 63 от 1991 г.

⁴ Обнародван в Държавен вестник, бр. 28 от 1992 г.; изм. бр. 48 от 1993 г.

Закона за собствеността и ползването на земеделските земи. Той предявява пред съответния окръжен съд искане за заличаване на организацията по чл. 12, незабавно след приключване на дейността по ликвидацията.

Министърът на земеделието и горите осъществява ръководство върху дейността на ликвидационните съвети. Той или упълномощено от него лице, може да отменя актове на ликвидационните съвети, включително и след прекратяване на дейността или в срок до една година от влизането в сила на закона. Определя и краен срок за тяхната работа, в зависимост от извършената дейност по ликвидация.

Членовете на ликвидационните съвети носят солидарно имуществена отговорност за вредите, които са причинили на организациите по чл. 12 и на лицата, имащи право на дял от имуществото. Последните имат възможност да упълномощат кооперацията или търговското дружество, в които те са членове, съответно съдружници, да предявят от тяхно име искиове, освободени от държавна такса.

Ликвидационните съвети прекратяват дейността си с влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи⁵. Организациите по чл. 12 от преходните и заключителните разпоредби се заличават от регистъра на съответния окръжен съд, което става служебно. Членовете на ликвидационните съвети не получават обезщетение по чл. 220, чл. 222 и чл. 224 от Кодекса на труда. Споровете за освобождаване на членовете на ликвидационните съвети не се разглеждат от съдилищата. Висящите дела и висящите изпълнителни производства, по които организациите по чл. 12 от преходните и заключителните разпоредби на закона за собствеността и ползването на земеделските земи са ответници или длъжници, се прекратяват, а тези по които те са ищци или вискатели, могат да бъдат продължени от лицата по чл. 29.

В края на 1989 г. започва същинската структурна реформа в българския банков сектор. Унаследената от социалистическата стопанска система централизирана банкова система е заменена с двустепенна, състояща се от централна банка и 59 търговски банки, по-голяма част от които създадени посредством трансформиране на бившите клонове на Българска народна банка. Към края на следващата, 1990 г., общият брой на опериращите банки в страната достига 70. Функционирането на новосъздадените банкови институции първоначално е в нормативните рамки на Правилника за банките, в сила от средата на преходната година. Към тогавашният момент този регулативен акт урежда правната регламентация на централното и търговското банкиране, до промяната на това статукво две години по-късно, когато уредбата на двата типа банкова дейност е диференцирана. Приетият в 1991 г. Закон за Българска народна банка регламентира съществуването на независима централна банка в България, въпреки че през целия период до 1997 г., нейната независимост е формална и е силно законово

⁵ Обнародван в Държавен вестник, бр. 45 от 1995 г.

ограничена, посредством Закона за държавния бюджет, задължаващ Българската народна банка да кредитира правителството (*Христова, Ас. и др., 2004, с. 70*).

Вследствие на приетия Закон за банките и кредитното дело, българската банкова система се модернизира, като основният нормативен акт съпътства разгърналата се мащабна финансова либерализация в страната. Междувременно държавата постепенно формално се оттегля от функциите си по административното определяне на лихвените проценти по депозитите и кредитите, въпреки че в рамките на известен времеви отрязък, банките формират своята лихвена политика върху основата на определяния от централната банка основен лихвен процент. Извършена е трансформация на фиксирания в плаващ валутен курс, либерализация на външната търговия, премахване на държавния монопол върху търговията с чужда валута. Освобождават се цените и се преустановява практиката за налагане на кредитни тавани, както и останалите командно-административни методи и средства за противодействие на инфлацията. Предприета е поредица от законодателни инициативи за допълване на нормативната база, уреждаща правно регулацията на банковото дело в България, изразени в приемането на нов Закон за счетоводството и Търговски закон през 1991 г., серия от закони за чуждестранните инвестиции, първият от които обнародван в същата, 1991 г.

Към този момент структурата на българският банков сектор е изградена в по-голямата си част от държавните банки, възникнали като наследници на регионалните клонове на Българска народна банка. Основният дял от тях принадлежат към категорията на малките и средните банки. Паралелно в българската банкова система функционират и няколко големи държавни банков институции, с притежание на доминираща част – около две трети от активите на банковата система на България. Към 1991 г. в страната съществуват 70 държавни банки, повечето от които се категоризират като малки, с основен капитал до 10 млн. лв. или 500 000 щатски долара по тогавашния валутен курс. Тези банков институции със сравнително скромнен мащаб, отпускат средногодишно кредити в размер от 250 млн. лв. или 12 млн. щатски долара по тогавашния валутен курс. Специализираните в обслужването на големите индустриални сектори и населението банки, са ограничени в числеността си, като в тази категория попадат Българска външнотърговска банка (Булбанк), Минералбанк, Балканбанк, Стопанска банка, Биохим, ТБ „Електроника“, Транспортна банка, Стройбанк, Българска пощенска банка и Държавна спестовна каса, която към 1991 г. оперира с около 75 % от депозитите на населението. Дългогодишната история на Българска външнотърговска банка (БВТБ) и Държавна спестовна каса (ДСК) и тяхната монополна позиция през по-голямата част от периода на тяхното развитие в обслужването на населението и международните финанси, предопределят доминиращото им положение на българският банков пазар, от гледна точка на притежавани активи, какъвто е случая с наследника на БВТБ – Булбанк, и като обем на клиентската база при създадената впоследствие Банка ДСК.

В същата, 1991 г., Българска народна банка започва формална подготовка за консолидиране на банковия сектор в страната, с основна цел предпазването му от по-нататъшно фрагментиране. Този процес на консолидация на съществуващите банкови институции протича успоредно със създаването на нови банки. За изпълнение на тези функции по консолидацията на държавната собственост в банковия сектор се създава Банкова консолидационна компания (БКК), която да прехвърли на дяловете на държавата в капитала на търговските банки, осъществи управление на притежаваните дялове, консолидирането на търговските банки с повече от 50% държавно участие в капитала, подготви и извърши приватизацията на държавни банки. Банковата консолидационна компания представлява държавните интереси при консолидацията и приватизацията на българския банков сектор.

Банковата консолидационна компания е акционерно холдингово дружество, учредено от Българска народна банка и Българска външнотърговска банка, и обединило в активите си всички, над 70 държавни български банки в началото на 90-те години на XX в. С миноритарни дялове в БКК влизат дружества с държавно имущество или с над 50% държавно участие. Компанията е създадена през месец януари, 1992 г. с цел консолидацията на търговските банки в страната и осъществяване на цялостната приватизация на държавната банкова система в България за формирането на банкова структура, която да осигурява ефективни финансови и посреднически услуги на икономическите субекти в условията на прехода към пазарно стопанство, отговаряща на изискванията на европейските и световните стандарти. Акционерното участие в БКК е представено от основен акционер – българската държава, с около 99,5% от акциите в нея и малък брой акции на Столична община и няколко банки. Управлението на Банковата консолидационна компания се извършва от изпълнителен директор.

След създаването си, Банковата консолидационна компания започва изпълнението на функциите по консолидирането на малките държавни банки и създаването на крупни банкови институции в България. В 1992 г. се осъществява първият мащабен консолидационен проект с обединяването на 22 държавни регионални банки в една Обединена българска банка. По-късно през същата година, Транспортна банка и още 12 малки банки образуват Експресбанк. В 1993 г. три банки се сливат в Балканбанк, а осем търговски банки формират Хебросбанк. Посредством обединяването на четири банки е създадена Софиябанк. В протекание на около двегодишен период, консолидационният процес се интензифицира и обхваща значителна част от държавния банков сектор в България, като към края на 1995 г. числеността на банковите институции с държавна собственост се редуцира до единадесет. Междувременно като тенденция се забелязва и своеобразна вторична консолидация в сектора на държавните банкови институции, след като Софиябанк, Биохим и Сердика се сливат и образуват ТБ „Биохим“. През този период Държавна спестовна каса е единствената банкова институция, нямаша

статут на търговска банка. Тя функционира по специален закон под контрола на държавата и не е включена в дейността на Банкова консолидационна компания.

Преструктурираната, посредством консолидиране, банкова система в България, продължава да се характеризира с преобладаване влиянието на държавните банки на банковия пазар, които запазват доминиращата си роля в българският банков сектор през целия период, до въвеждането на валутния борд в средата на 1997 г. Известните колебания, с които протича процеса на консолидация, допринасят за по-нататъшно декапитализиране на държавните банки, които все повече се обременяват с несъбираеми кредити. Въпреки формално поставената си цел, през времевия отрязък до 1997 г., Българската консолидационна компания не успява да осъществи приватизационни сделки в държавния банков сектор (*Христова, Ас. и др., 2004, с. 72*).

След 1990 г. в България, наред с увеличаване на числеността на новосъздадените банки в държавния банков сектор, паралелно сходен процес протича и при другият тип собственост, изразен в създаване на частни банкови институции, който постепенно се интензифицира. Особено голяма е активността в инициативите за формиране на частни банки в началото на периода, през времевия отрязък между 1991 и 1993 г. Учредена е Първа източна международна банка, като първа банка с частно участие в нейния капитал. Впоследствие се появява и Първа частна банка. В 1993 г. е регистрирано присъствието и на първата чуждестранна банка на българския банков пазар, като до 1996 г. присъствието на чужд капитал намира израз в съществуването на седем опериращи банкови институции.

Благоприятстващ възникването на частни банки в страната, фактор през този период е либералният режим на лицензиране и ниският размер на необходимия частен капитал. През периода до 1996 г. Българска народна банка перманентно предоставя лицензи на новообразувани частни банкови институции, като същевременно е отбелязан единичен случай на отнето лицензно право. Действащото тогава законодателство в българската държава не поставя никакви специални изисквания по отношение на средствата, използвани като уставен капитал. Честа практика е частни банки да започват своята дейност със средства, под формата на заемен капитал, в много случаи от държавни банки. Наблюдава се известно размиване на границата между частен и държавен банков капитал, тъй като множество частни банкови институции възникват с източник на средства – държавни фирми. Улесняващо обстоятелство е и, че до 1993 г. законът за банките и кредитното дело позволява възможността банките да си трансферират пакети от акции, посредством което формално да покриват изискванията за капиталова адекватност. Така, чрез едни и същи парични средства, използвани от повече от една частна банкова институция, се създава легитимност и възможност да оперират на банковия пазар няколко банки с частен капитал. Дори и след формалното преустановяване на тази възможност в 1993 г. с промените в Закона за банките и кредитното дело, все още съществуват възможности за подобни практики,

пример за които е създаването на Агробизнесбанк с учредител и акционер Първа частна банка, Първа инвестиционна банка с акционери Първа частна банка и Агробизнес банк и др.

В края на 1989 г. и през 1990 г., на базата на клоновата система в страната на Българска народна банка, възникват 59 нови търговски банки, част от които са със сравнително ограничен капитал. Извършени са промени в уставите на банковите институции, за да легитимира включването на частен акционерен капитал. Акциите се продават по номинал, въз основа на балансовата стойност на уставния капитал на банките към датата на създаването им.

След 1 януари, 1990 г. Българска народна банка, която към този момент е на подчинение на Министерски съвет, е освободена от търговските си функции, а през юни 1991 г. с приемането на Закона за Българска народна банка, тя получава статут на национална банка, със значителна степен на автономия и независимост.

На проведеният конгрес на Съюза за стопанска инициатива на гражданите през месец април, 1990 г., е взето решение за създаването на търговска банка, като учредителите на съюза предлагат посредством корекция в чл. 13 на Конституцията да бъде премахнат държавния монопол върху банковата дейност в България. След приемането на конституционната промяна от Народното събрание, в Българска народна банка е внесена документация – учредителен договор и подписка, за създаването на частна банкова институция. Чрез разрешение на управителния съвет на БНБ и последващо съдебно решение е учредена Първа частна банка. Банковата институция е вписана в регистъра за дружествени фирми с ограничена отговорност на основание чл. 11, ал. 2 от Указ № 56 на 24 юли, 1990 г., като акционер на фирма „Първа частна банка АД“ с предмет извършване на банкови и кредитни операции от всякакъв вид. Първа частна банка е учредена с уставен фонд 10 млн. лв., като част от него е внесен от държавните фирми „Кореком“ и „Металхим“, няколко държавни предприятия и инженерингови организации. Първите 100 000 акции на банката са отпечатани през месец октомври, 1990 г.

През същата, 1990 г., е учредена и Банка за земеделски кредит. Впоследствие са създадени и още няколко частни търговски банкови институции – Международна банка за търговия и развитие, Агробизнесбанк, Централна кооперативна банка, Сирбанк, ТБ „Съединение“, Кредитна банка. В 1991 г. Народното събрание приема Закон за Българска народна банка и Търговски закон, а в следващата, 1992 г. е обнародван и Закон за банките и кредитното дело, уреждащи пълноправното съществуване и функциониране на търговските банки.

В преобладаващият брой от случаите на разкриване на частни банкови институции, средствата за набиране на уставния капитал и за закупуване на акциите се извършват с кредити от Държавна спестовна каса и държавните банки, чрез изкупуване на външен дълг и др., като през периода 1990–1995 г. Държавна

спестовна каса е отпуснала над 70 млрд. лв. кредити, част от които са използвани за създаване на частни банки. Първа източна международна банка се създава посредством валутен кредит от ТБ „Електроника“, като впоследствие е вдигнат уставният капитал. Кредитна банка е сформирана също с парични средства от Държавна спестовна каса, а Елитбанк – чрез изтеглен валутен кредит от ТБ „Биохим“ и парични средства на Първа източна международна банка. ТБ „Моллов“ е учредена посредством кредит от Държавна спестовна каса, Първа частна банка и заложени чуждестранни ценни книжа за набиране на необходимия капитал. Агробизнесбанк е създадена с предоставени парични средства от Застрахователно и презастрахователно дружество „МИК“ и кредити, а Първа инвестиционна банка – с финансов ресурс от Първа частна банка. Частна земеделска и инвестиционна банка е образувана с кредит от Държавна спестовна каса в размер на 170 млн. лв., а капиталът на Кредитекспресбанк е набран чрез закупуване на външен дълг на държавно предприятие, който впоследствие е заложен и е изтеглен кредит от Минералбанк и Първа частна банка.

Основна дейност на известен брой от новосъздадените частни банки, като Частна земеделска и инвестиционна банка, ТБ „Славяни“, Добруджанска банка, Бизнесбанк, се ориентира към обслужване, основно кредитиране, на фирми на своите акционери или свързани с тях лица. Подобна практика е правно обезпечена към този момент. През първата половина на 1993 г., управителният съвет на Българска народна банка приема основните наредби, регламентиращи извършването на банковата дейност в страната. В началото на 1994 г. са предложени промени в Наредба № 2 за лицензирането на банкови институции.

През периода 1990–1996 г. в България са създадени и са действали 44 банкови институции, част от които със сравнително скромна дейност и уставен капитал, събран от сметките на държавни банки и учреждения. През времето до 1995 г. броят на банките с частна собственост на капитала в българската банкова система достига числото 33. Сред най-значимите частни банки на паричният пазар, до началото на финансовата криза в България, се очертават Първа източна международна банка, Туристспортбанк, Първа частна банка, Елитбанк, Агробизнесбанк, Банка за земеделски кредит, Бизнесбанк, Българо-руска инвестиционна банка, Капиталбанк, ТБ „Моллов“, Кристалбанк, ИНГБанк, Първа инвестиционна банка, Тракия банк, Тексимбанк, Централна кооперативна банка.

През разглежданият период се открояват няколко последователно изявени тенденции в институционалното развитие и реструктуриране на банковата система в България. Първоначално се отбелязва многократното увеличение на банковите институции, опериращи на българския банков пазар, последвано от процес на консолидация на държавният банков сектор. Същевременно широкомащабна експанзия в банкирането осъществява частният капитал, придружен от чуждестранно присъствие на финансови ресурси, вложени в създаване на банкови институции.

Създаване на нова икономическа институционална среда в контекста на преход от централизирано-планово към пазарно стопанство

Седемдесет и шестото българско правителство⁶ е избрано от четиринадесетата сесия на деветото народно събрание и управлява страната от 8 февруари, 1990 г. до 22 ноември 1990 г. В неговият състав със стопански ресор са Министерството на икономиката, Министерството на индустрията и технологиите, Министерството на външноикономическите връзки, Министерството на търговията и услугите, Министерството на земеделието и хранителната промишленост, Министерството на строителството, архитектурата и благоустройството, Министерството на транспорта. Въведен е поста министър без портфейл⁷, с компетенции за провеждането на икономическата реформа. На 3 март, 1990 г., е създадено Министерство на околната среда.

Министерството на околната среда (МОС) е българска държавна институция, част от правителството на Република България. Ръководи се от министър и осъществява политиката на държавата по контрола над бизнеса, населението и държавните фирми при опазването на околната среда и екологичното равновесие в страната, както и при нейното провеждане по отношение на европейските и международни екологичните стандарти. Министерство на околната среда води началото си от Комитета за опазване на природната среда, обособен при разделянето на Министерството на горите и опазването на природната среда. Комитетът няма ранг на министерство, но през предходен период неговият председател е член на Министерския съвет. В 1990 г. е преобразуван в Министерство на околната среда, а през 1997 година получава наименованието Министерство на околната среда и водите (МОСВ).

⁶ Министерският съвет е основен орган на изпълнителната власт в България. Съгласно чл. 108, ал. 1 от Конституцията той е съставен от министър-председател, заместник министър-председатели и членове – ресорни министри. След избирането им в Министерския съвет депутатите, които стават министри, губят временно депутатските си права, които възстановяват, ако бъдат освободени от Министерския съвет или при падане на правителството, за разлика от заместник-министрите и всички останали държавни служители, които са били избрани за депутати.

⁷ Министърът без портфейл е правителствен министър без специфични отговорности или министър, който не е глава на конкретно министерство. Тази позиция се среща особено в страни, управлявани от коалиционни правителства и кабинет, който има властта за вземане на решения, при което министърът без портфейл няма правото да гласува при решения на кабинета. Понякога, за да се запази политическото представителство на различни политически партии, групи или лобита в правителството или по други причини, в структурата на Министерския съвет се назначават и министри без портфейл. Те по компетенции са министри без министерство и понякога без собствен ресор.

Седемдесет и седмото правителство на България управлява през времевия отрязък от 22 ноември до 20 декември, 1990 г. В неговия състав, министърът на финансите е и заместник-председател на Министерския съвет. Структурата на правителството включва Министерство на външноикономическите връзки, Министерство на търговията и услугите, Министерство на строителството, Министерство на транспорта, Министерство на земеделието, Министерство на околната среда. Създадено е Министерство на заетостта и социалните грижи.

Седемдесет и осмото правителство на България управлява от 20 декември 1990 г. до 8 ноември, 1991 г. и е съставено от граждански експерти. В неговия състав влизат Министерство на финансите, Министерство на индустрията, търговията и услугите, Министерство на външноикономическите връзки, Министерство на земеделието и хранителната промишленост, Министерство на транспорта, Министерство на околната среда, Министерство на заетостта и социалните грижи.

С Указ № 168 от 20 декември 1990 г. Великото народно събрание закрива Министерството на икономиката и планирането и създава Министерство на индустрията, търговията и услугите, което поема функциите му.

През периода между 8 ноември 1991 г. и 30 декември 1992 г. управлява седемдесет и деветото българско правителство. Неговата структура включва Министерство на финансите, Министерство на труда и социалните грижи, Министерство на селскостопанското развитие, земеползването и възстановяването на поземлената собственост, Министерство на териториалното развитие, жилищната политика и строителството, Министерство на транспорта, Министерство на околната среда, Министерство на търговията, Министерство на индустрията и технологиите.

Осемдесетото българско правителство управлява от 30 декември 1992 г. до 17 октомври и също е с експертен характер. В неговият състав, Министерството на търговията, Министерството на транспорта и Министерството на труда и социалните грижи са в ресорите на заместник министър-председатели⁸. Структурата му включва Министерство на земеделието, Министерство на околната среда, Министерство на финансите, Министерство на промишлеността, Министерство на териториалното развитие и строителството.

⁸ След 1991 г., за поста с компетенции на заместник-председател на Министерския съвет, се използва наименованието заместник министър-председател. В случай на заместване на министър председателя в негово отсъствие, заместването се упоменава в негова заповед, където се посочва и името на съответния заместник министър-председател, който министър-председателя е избрал за заместник през този период. Не може двама или повече заместник министър-председатели да заместват министър-председателя в негово отсъствие. Заместник министър-председателите могат да бъдат освобождавани от Народното събрание при персонални промени в правителството или заменяни с други лица.

Заместник министър-председателите по конституционен принцип са няколко и в йерархията на правителството стоят над министрите и всеки от тях ръководи и отговаря за даден икономически ресор, като избора на лицата на постовете се извършва с решението на Народното събрание за избирането на правителството на България, а функциите и компетенциите на разпределение на отделните икономически ресори се извършва с решение на правителството на първото му заседание. Има случаи, в които заместник министър-председателите са и едновременно избрани за министри в правителството. В този случай те като заместник министър-председатели отговарят за икономическия ресор, на който са и министри. В други случаи, когато ресорен заместник министър-председател и министър на ресора не са едно и също лице се счита, че първият е най-висшата инстанция на дадения ресор, а министърът на ресора само ръководи държавната политика, без обаче да има върховни разпоредителни функции в него и в този случай той изпълнява указанията и разпорежданията на заместник министър-председателя по ресора.

След оставката на правителството, подадена на 2 септември 1994 г., тридесет и шестото Народно събрание е разпуснато и са насрочени нови парламентарни избори. Сформирано е служебно правителство, назначено от президента, което управлява през периода между 17 октомври 1994 г. и 26 януари 1995 г. Осемдесет и първото българско правителство има в състава си Министерство на финансите, Министерство на промишлеността, Министерство на труда и социалните грижи, Министерство на земеделието, Министерство на териториалното развитие и строителството, Министерство на транспорта, Министерство на околната среда, Министерство на търговията.

Осемдесет и второто българско правителство управлява от 25 януари 1995 г. до 12 февруари 1997 г. В състава си включва Министерство на икономическото развитие, Министерство на финансите, Министерство на промишлеността, Министерство на труда и социалните грижи, Министерство на земеделието и хранителната промишленост, Министерство на териториалното развитие и строителството, Министерство на транспорта, Министерство на околната среда, Министерство на търговията и външноикономическото сътрудничество.

На 10 юни 1996 г., с Решение на тридесет и седмото Народно събрание, в състава на правителството е извършена структурна промяна със създаването на Министерство на енергетиката и енергийните ресурси.

Данъчната администрация е създадена като самостоятелна структура през 1991 г. Първият устройствен нормативен акт е Постановление на Министерския съвет № 29/ 25. 02. 1991 г., с който числеността на работещите в администрацията е определена на 1900 щатни бройки. С вторият устройствен нормативен акт – Постановление на Министерския съвет № 200/ 11.10.1991 г., броят на заетите е увеличен на 8000 души. С двете постановления се създават териториалните данъчни управления, данъчните служби и данъчните бюра. В 1993 г. се приемат

устройственият и процесуалният висш нормативни актове – Законът за данъчната администрация и Законът за данъчното производство. През същата година се извършва реорганизация в обхвата, числеността и броя на данъчните служби и бюра.

С разпореждане № 6 на Министерския съвет от 1990 г. към Министерството на финансите се създава Главно управление „Митници“, като юридическо лице с предмет на дейност разработване и провеждане на правителствената митническа политика и ръководство на митническия контрол. Към същата година служителите в централното управление са около 20 души, а общият брой на митничарите в страната е 1459 души.

По силата на Решение на Министерския съвет от 19 декември 1990 г., за кратко време митниците са прехвърлени към Министерския съвет. Няколко месеца по-късно те отново са върнати в системата на Министерството на финансите. Постепенно новата пазарна среда налага промени в организацията на митническия контрол. Част от тази дейност се прехвърля към вътрешността на държавната територия, като за целта се разкриват вътрешни бюра за митническа обработка на транспортни средства и стоки, каквито до икономическите промени от края на 1989 г. и началото на 1990 г. не са съществували в подобни мащаби. В началото бюрата се създават в областните градове и в по-големи промишлени центрове.

През април 1994 г. на митническите учреждения се възлага начисляването и събирането на данък добавена стойност (ДДС) и акциз при вноса на стоки, което повишава значението им за фиска и стопанството. Извършват се промени в структурата на администрацията, съгласно които тя включва: главно управление, районни митници, митници, митнически клонове, митнически пунктове и митнически бюра. Увеличава се и нейният числен състав на 4160 души. За подпомагане дейността на митническата администрация с Постановление на Министерския съвет № 244 от 20 декември 1995 г. се създава Централна химическа лаборатория, а през 1996 г. е утвърден Правилник за нейното устройство и дейност.

Със Закона за държавния финансов контрол⁹ се урежда организацията, правомощията и дейността на държавния финансов контрол. Към Министерството на финансите се създава „Държавен финансов контрол“, който е единно структурно звено, юридическо лице със самостоятелен бюджет и се състои от главно управление и териториални управления. Министерският съвет, по предложение на министъра на финансите, определя числения състав на държавния финансов контрол. Министърът на финансите утвърждава структурата на Главно управление „Държавен финансов контрол“ и районите на териториалните управления. Правоприемник на Държавния финансов контрол е Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол.

⁹ Обнародван в Държавен вестник, бр. 12 от 9 февруари 1996 г.

През 1991 г. е създадена Агенцията за икономическо програмиране и развитие (АИПР) към Министерския съвет. Основна задача на агенцията е разработването на макроикономически анализи, прогнози, стратегии и национални програми. През периода 1991–1994 г. АИПР извършва основната аналитична дейност по реструктурирането на външния дълг на България и постигане на споразумение с частните кредитори.

На 1 декември, 1990 г., с Постановление на Министерския съвет, е създадено Национално бюро по заетостта с цел организиране на дейността по осигуряване на трудова заетост на населението. Заедно с Националното бюро, са разкрити и териториални бюра по труда. Към 1 март 1991 г., Националното бюро по заетостта е преобразувано в Национална борса по труда. На 15 май 1992 г., последната е трансформирана в Национална служба по заетостта. Новата институция изпълнява функциите на специализиран орган за защита при безработица и насърчаване на заетостта.

В 1991 г. е създадена Държавна инспекция по труда към Министерството на труда и социалната политика. Със Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда, държавата възвръща контролните си функции по безопасност и здраве, като възлага тази дейност на Държавната инспекция по труда, която през същата година е преобразувана в Главна инспекция по труда.

След 1 април 1991 г. Главно управление „Държавен резерв“ към Министерския съвет и Дирекция „Държавен медицински резерв“ към Министерството на здравеопазването се преобразуват в Главно управление „Икономика на отбраната и държавен резерв“ към Министерския съвет с Постановление на МС № 44 от 19 март 1991 г. В неговия състав влизат Районни дирекции „Държавен резерв“ в градовете София, Плевен, Велико Търново, Варна, Бургас, Пловдив и Шумен. На 1 ноември 1993 г. се закрива Главно управление „Икономика на отбраната и държавен резерв“ и се създава Главно управление „Държавен резерв и военновременни запаси“ към министерския съвет с Постановление на МС № 203 от 26 октомври 1993 г. С Постановление на МС № 265 от 31 декември, 1993 г. се определя общата численост на Главно управление „Държавен резерв и военновременни запаси“, приема се структурата и Правилника за устройството и дейността му.

През периода 1990–91 г. функционира Комитет по горите и горската промишленост към Министерския съвет с регионална структура, съставена от държавни горски фирми и местни поделения – горските и ловните стопанства. В 1991 г. Комитетът по горите и горската промишленост е трансформиран в Комитет по горите и в този си вид съществува до 1997 г. Регионалната му структура включва районните дирекции по горите и фирми за търговия и услуги. Местните поделения са Държавните лесничейства, Държавните дивечовъдни станции, фирми за строеж на горски пътища и фирми за поддържане на механизацията.

Контролно-техническата инспекция (КТИ) е правоприемник на контролно-техническата инспекция за селскостопанска техника, създадена с Разпореждане № 6 на Бюрото на Министерския съвет от 1990 г. Инспекцията е специализирано звено към Министерството на земеделието и храните, част от неговата структура. Дейността се осъществява в съответствие със Закона за регистрация и контрол на земеделската и горската техника (ЗРКЗГТ). С Постановление на Министерски съвет № 31 „За подобряване на работата по ремонта и поддържането на машинно-тракторния парк в селското стопанство“ към Министерството на земеделието на централно подчинение е създадена Контролно-техническата инспекция с 43 щатни бройки и с подразделения в окръзите. Създаването на инспекцията е продиктувано от реалната опасност от влошаване на техническото обслужване, ремонта и съхраняването на селскостопанската техника след изкупуването и от МТС, съгласно Постановление на Министерския съвет № 21. Контролно-техническа инспекция е юридическо лице на държавна издръжка с център в София. КТИ има 28 регионални служби в страната. Инспекцията направлява обществените отношения, свързани с пускането и контрол на пазара, регистрирането, спирането от работа, контрола по техническото състояние, пускането в употреба и безопасността на земеделската и горската техника както и придобиването на правоспособност за работа с нея. Контролно-техническата инспекция е съставена от Централно управление и Райони служби. Структурата на КТИ се състои от дирекция „Правно, информационно, стопанско и финансово обслужване с отдели „Правно, информационно и административно обслужване“ и „Счетоводно и финансова-стопанска дейност“ и главна дирекция „Регистрация, контрол и правоспособност“ с отдели „Типово одобрение и европейска координация“, „Безопасност на техниката и оперативна информация“ и „Вътрешен контрол“.

С приемането на Закона за статистиката в 1991 г. се създава Националният статистически институт (НСИ). Институтът заменя Централното статистическо управление към Министерския съвет, което дотогава функционира като общодържавен орган за ръководство на статистическата дейност в страната. В 1993 г. е подписана съвместна декларация за сътрудничество в областта на статистиката между НСИ на България и Статистическата служба на европейската общност – Евростат. Националният статистически институт на Република България (НСИ) е държавна агенция, пряко подчинена на Министерски съвет, която се занимава с набиране, обработване и предоставяне на точна информация за цялостното социално и икономическо състояние и развитие на Българската държава. Националният статистически институт е част от Националната статистическа система, заедно с органите на статистиката и Българска народна банка, както и на Европейската статистическа система начело със статистическата служба на Европейския съюз – Евростат.

На своето последно заседание на 2 октомври, 1991 г. Седмото Велико народно събрание приема Закон за Сметната палата, като опит за възстановяване

на институцията на Сметната палата в годините на ранния преход от централизирано-планово към пазарно стопанство. Президентът на Републиката обаче упражнява правото си на отлагателно вето и връща закона за ново обсъждане, но междувременно парламентът е разпуснат. На 27 юли 1995 г. тридесет и седмото Народно събрание приема Закон за Сметната палата, с който се възстановяват традициите на бюджетния контрол в България. Съгласно закона Сметната палата се състои от председател и 10 члена с мандат от 9 години. Тя осъществява контрол за изпълнението на бюджета и на други публични средства и дейности съгласно закона и международно признатите одитни стандарти. Основна задача на Сметната палата е да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните предприятия, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за това. Сметната палата е независима при осъществяването на своята дейност и се отчита пред Народното събрание. Дейността на Сметната палата се осъществява въз основа на редица принципи – независимост, обективност и добросъвестност, професионализъм, почтеност и безпристрастност, последователност и предвидимост, публичност и прозрачност, доверие, сътрудничество и конструктивност. Сметната палата извършва финансови одити, одити за съответствие при финансовото управление, одити на изпълнението, специфични одити. Сметната палата може да извършва документални и фактически проверки и други контролни действия по отношение на юридически лица, възложени ѝ със специални закони, само в рамките на одитната си дейност и по реда на закона. Сметната палата одитира държавния бюджет, бюджета на държавното обществено осигуряване, бюджета на Националната здравноосигурителна каса, бюджетите на общините, други бюджети, приемани от Народното събрание. Палатата одитира и бюджетите и извънбюджетните сметки и фондове на разпоредителите с бюджетни кредити по бюджетите по ал. 1 и управлението на тяхното имущество, самостоятелните бюджети на Българската академия на науките, държавните висши училища, Българското национално радио и на Българската национална телевизия, бюджетните и извънбюджетни средства, предоставяни на лица, осъществяващи стопанска дейност, бюджетните разходи на Българската народна банка и тяхното управление, формирането на годишното превишение на приходите над разходите на БНБ, дължимо към държавния бюджет, и другите взаимоотношения на банката с държавния бюджет, възникването и управлението на държавния дълг, държавногарантирания дълг, общинския дълг и използването на дълговите инструменти, приватизирането и концесионирането на държавно и общинско имущество, както и на предоставените публични средства и публични активи на лица извън публичния сектор, изпълнението на международни спогодби, договори, конвенции или други международни актове, когато това е предвидено в съответния международен акт или е възложено от оправомощен орган, други публични средства, активи и дейности, когато това ѝ

е възложено със закон. Сметната палата извършва одити на държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, търговските дружества с над 50 на сто държавно и/или общинско участие в капитала, юридическите лица, които имат задължения, гарантирани от държавата, или задължения, гарантирани с държавно и/или общинско имущество. Палатата извършва одити на управлението и разпореждането с публични активи и пасиви независимо от основанието за това управление и разпореждане и правното положение на лицата, които го извършват. Сметната палата изготвя доклади със становища за изпълнението на държавния бюджет, на бюджета на държавното обществено осигуряване, на бюджета на Националната здравноосигурителна каса и по бюджетните разходи на БНБ, които представя в Народното събрание.

Държавният арбитраж е българска административна институция, която функционира до 1991 г. Неговите основни компетенции са в областта на разрешаването на търговскоправни спорове между държавните предприятия, макар че не е част от съдебната система, а е подчинена на Министерския съвет. Състои се от Върховен държавен арбитраж, окръжни държавни арбитражи и ведомствени арбитражи към министерствата и други по-големи централни учреждения.

С приемането на Закона за защита на конкуренцията на 2 май 1991 г., който се явява първият икономически закон, гласуван от Седмото Велико Народно събрание, е създадена Комисията за защита на конкуренцията (КЗК). В първата календарна година от функционирането си – 1992 г., комисията е приела 114 решения, а средната продължителност на преписките от постъпването да решаването им е 85 дни. Първият състав на КЗК, избран в 1991 г., наброява единадесет члена. Комисията за защита на конкуренцията е оправомощена да прилага Закона за защита на конкуренцията, Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите. Дейността на КЗК е свързана с установяване на нарушения на свободната конкуренция, извършването на секторни анализи и застъпничество за конкуренцията. По реда на Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите, комисията разглежда жалбите по повод незаконосъобразност на решения, действия и бездействия на възложители или концеденти в процедура по възлагане на обществена поръчка или концесия. В изпълнение на правомощията си, КЗК има право да налага временни мерки. Временните мерки, предвидени в Закона за защита на конкуренцията, са структурни или поведенчески по своя характер. Законът предвижда, че ако в случай на проучване по глава девета от закона има достатъчно данни за наличие на нарушение и риск от сериозни и непоправими вреди за конкуренцията, Комисията може по своя инициатива или по искане на лицата, чиито интереси са засегнати или застрашени от решението, да разпорежи незабавно прекратяване на практиката от предприятието или сдружението на предприятия или да наложи други мерки, които са необходими с оглед целите на закона. Временните мерки могат да бъдат разпоредени във всеки момент от хода на производството по реда на ЗЗК. Временните мерки, предвидени в Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите, включват

правомощието на Комисията по мотивирано искане на жалбоподател да наложи временна мярка „спиране“ на процедурата за възлагане на обществена поръчка или концесия. При произнасяне по искането Комисията преценява неблагоприятните последици от забавянето на процедурата и реалната опасност от сериозно увреждане на обществения интерес или на интересите на страните. Комисията за защита на конкуренцията установява нарушения закона и налага предвидените от него санкции, установява, че не е извършено нарушение по закона, издава предвидените в закона разрешения, предлага на компетентните държавни органи и органи на местното самоуправление да отменят или изменят издадени от тях административни актове, които водят или могат да доведат до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията, налага временни мерки в предвидените в закона случаи. Тя постановява прекратяване на нарушенията, включително като налага подходящи поведенчески и/или структурни мерки за възстановяване на конкуренцията, извършва секторни анализи на конкурентната среда и се произнася по други искания, свързани със закона. КЗК взаимодейства с държавните органи, включително с органите на изпълнителната власт и органите на местното самоуправление, както и с институции и неправителствени организации чрез участие в разработването на проекти на нормативни актове, изразяване на становища по проекти, както и по действащи нормативни и общи административни актове, обмен на информация и други форми на сътрудничество. Комисията предлага и организира провеждането на инициативи, свързани с популяризиране правилата на конкуренцията, приема устройствен правилник, както и други актове, предвидени в закона и води електронен регистър за издаваните актове. Комисията се състои от петима членове, в т. ч. председател, заместник-председател и трима членове, които се избират и освобождават от Народното събрание за срок 5 години.

Българска стопанска камара (БСК) – съюз на българския бизнес е сдружение с нестопанска цел, в което могат да членуват български и чуждестранни юридически и дееспособни физически лица, които извършват стопанска дейност. В БСК – съюз на българския бизнес могат да членуват държавни учреждения и юридически лица на частното право, които не извършват стопанска дейност, но могат да и съдействат за постигане на нейната цел и изпълнение на нейните задачи. Същността на Българската стопанска камара е уредена в нейният устав¹⁰. В Българска стопанска камара – съюз на българския бизнес могат да членуват като колективни членове общински, областни, регионални, браншови, отраслови, съсловни и други организации. Съществуването на БСК – съюз на българския бизнес не е ограничено със срок. БСК е юридическо лице, със седалище град София и може да открива клонове. Камарата представлява и защитава интересите на своите членове пред държавните, обществени и международни органи и организации. Тя съдейства за развитието на пазарна икономика в съответствие с

¹⁰ Приет на 11 юни 1993 г. от VI-то Общо събрание на БСК.

интересите на своите членове и обединява интересите на своите членове, подпомага тяхното развитие за осъществяване на ефективна и преуспяваща стопанска дейност. Представява и защитава интересите на работодателите на местно, общинско, регионално, областно, браншово, отраслово, национално и международно равнища. Висшият орган на управление на БСК е **Общото събрание**, което се състои от всички членове на Камарата. Общото събрание приема основните насоки за дейността на БСК изменя и допълва устава, избира и освобождава Управителния и Контролния съвети, и контролира тяхната дейност. **Управителният съвет** се състои от не по-малко от 15 членове, които се избират от Общото събрание за срок от 5 години. Управителният съвет приема планове и програми за дейността на БСК, организира изпълнението на решенията на Общото събрание и отчита своята дейност пред него. Управителният съвет избира от своя състав председател на БСК, който представлява организацията в страната и чужбина. **Контролният съвет се състои от трима души, които се избират от Общото събрание за срок от 5 години.** Контролният съвет контролира законосъобразността и целесъобразността на изпълнението на решенията на органите на управление на Камарата, както и правилното опазване на нейното имущество.

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

Беров, Л. Икономиката на България и бившите социалистически страни десетилетие по-късно 1989–1999. С., 1999.

Ташев, Т. Министрите на България 1879–1999. С., АИ „Проф. Марин Дринов“, 1999.

Христов, П. Реструктуриране на икономическата институционална среда в България през периода на преход към пазарно стопанство. – В: Сборник с доклади от Юбилейна научна конференция „Пазарно развитие на българската икономика – две десетилетия след промяната“. Свищов, Акад. изд. „Ценов“, 2010.

Христова, Ас. и др. Анатомия на прехода (стопанската политика на България от 1989 до 2004). С., 2004.

Цураков, Ан. Енциклопедия. Правителствата на България 1879–2005. С., Изток-Запад, 2006.

www.parliament.bg

www.government.bg

www.minfin.bg

www.mzh.government.bg

www.mtitc.government.bg

www.mlsp.government.bg

www.mi.government.bg

www.mrrb.government.bg