

Държавен банкрут

Ивайло Тодоров

Country bankruptcy: *With country bankruptcy, the state disposes of its financial obligations and debts towards its creditors. It always damages the reputation and trust of a state by the creditors. In this case, very often there are international negotiations, which end in a partial debt cancellation or debt restructuring. This kind of agreement assures the partial repayment when the creditor accepts a renunciation of a big part of the debt. On the other hand, country bankruptcy often means for the private citizen a dramatic devaluation of his monetary wealth, because the private saver is often an important creditor of the state. The citizen feels the impact indirectly through high unemployment and the decrease of state services and benefits. More severe is the impact on the national economy: a banking crisis, an economic crisis, as the interior demand will fall and investors withdraw their money, a currency crisis as foreign investors avoid this national economy.*

Key words: *Country bankruptcy, foreign creditors, debt cancellation and debt restructuring.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Банкрутът, банкрутството, което в днешно време се нарича несъстоятелност, е правно положение, при което длъжникът, физическо или юридическо лице, не може да обслужва своите дългове към кредиторите си. Тази невъзможност обаче трябва да е законно обявена от съответните органи в държавата. Това може да стане или по инициатива на длъжника, или по искане на неговите кредитори, при което се развива производство за обявяване на длъжника в несъстоятелност. Целта на това производство е справедливото удовлетворяване на претенциите на самите кредитори.

Терминът банкрут произхожда от латински език – от думата “bancus”, което означава пейка, тезгях, и “ruptus”, което се превежда като счупвам. Първите в света банкери са развивали своята дейност на обществени места по пазари, на панаири, където са предлагали пари в заем и са пишели своите полици, разписки, менителници. Когато те фалирали, са чупели своите пейки и тезгяси и по този начин са обявявали на всички, че не могат да продължат своята дейност. Тази практика е била много разпространена в Италия, където са наричали това “Banca rotta”, т.е. „счупена банка”.

В миналото този въпрос не е имал правна уредба в държавите. За първи път, според официалната статистика, първите банкрути или изпадане в несъстоятелност, според законодателството, са били регистрирани през 1542 г. в Англия. В днешно време във всички развити страни има нормативни актове, които регламентират този правен статут на длъжника и процедурата, която се следва за удовлетворяване вземанията на кредиторите.

Не трябва да забравяме обаче, че държавата и останалите публично-правни тела са също правни субекти и също участват във вътрешния и международния граждански и търговски оборот. Те изразходват парични средства, които добиват от участие в икономическа дейност, от данъчни и квазиданъчни приходи, но и от вътрешни и международни заеми, които поемат, когато имат недостиг на средства за по-къс или по-дълъг период от време. Възможно ли е в такъв случай една държава подобно на физическите и останалите юридически лица също да изпадне в състояние на неплатежоспособност и да не може да обслужва вътрешните си и международни задължения и дори да обяви банкрут? Отговорът е категорично „Да”. Историята разкрива, че това се е случвало в миналото, случва се и днес, и твърде вероятно е да продължи да се случва и в бъдеще, въпреки мерките, които предприемат развитите държави. От банкрут не са застраховани както най-бедните страни, така и най-богатите.

ИЗЛОЖЕНИЕ

1. Същност на въпроса.

Въпреки, че термините „несъстоятелност“ и „неплатежоспособност“ често се използват по отношение на държави или техните правителства, държавата не може да изпадне в положение на несъстоятелност в обичайния смисъл на това понятие. За разлика от дълговете на другите правни субекти, държавният дълг не се гарантира от активите на страната, а от способността на правителството да акумулира средства в обществените парични фондове, формиращи държавния бюджет. Ако се придържа към традиционните схващания за несъстоятелността, то всички правителства ще се окажат неплатежоспособни, докато финансовите им активи не се изравнят по размер с техните парични задължения. Ако в даден момент държавата не може да изплаща лихвите по своите задължения, това практически още не означава състояние на неплатежоспособност, но в юридическия смисъл на думата е изпадане в забава. Но тъй като държавата от една страна разполага с международен суверенитет, а от друга притежава империум върху всички други правни субекти, намиращи се на нейна територия, нейните външни и вътрешни кредитори не могат да посегнат върху финансовите и нефинансовите ѝ активи и да удовлетворят своите вземания. Въпреки това в тези случаи обикновено правителството сключва нови заеми за рефинансиране на старите дългове или емитира нови количества от националната парична единица, макар и в последния случай с риск от хиперинфлация.

Както всички длъжници, държавата също трябва да изпълнява своите задължения – да плаща при настъпване на падежа определени суми в определена валута на своите кредитори като лихви и главница. Те обаче могат и да не бъдат изпълнени поради фактическа невъзможност или пък защото така се желае. Във финансовото право и финансовата наука това положение се разглежда като държавен банкрут или фалит. Това положение на държавата не е изключителна рядкост. Едно изследване на банка “Credit Suisse” за периода от 1340 г. до началото на Втората световна война показва част от държавите банкрути в Европа.

Exhibit 16: European Sovereign Debt Default History (War Years in Bold)

Austria	England	France	Germany (Prus)	Greece	Holland	Portugal	Spain
1796	1340	1558	1683	1826	1814	1560	1557
1938	1472	1624	1807	1843		1828	1575
1940	1594	1648	1813	1860		1837	1596
1945		1661	1932	1893		1841	1607
		1701	1939	1932		1845	1627
		1715				1852	1647
		1770				1890	1809
		1788					1820
		1812					1831
							1834
							1851
							1867
							1872
							1882
							1936
							1937
							1938
							1939

Notes

France had numerous defaults prior to 1500 but we don't have specific dates

Greek defaults only include history since 1820.

High inflation episodes are not included but have been common (e.g., in France)

There are several instances of debt conversions of UK debt in the 19th century not included above

Source: Credit Suisse Fixed Income Strategy, Reinhart and Rogoff, "This time is Different"

Разбира се това не са единствените случаи на невъзможност да се изпълняват задълженията на държавата. В такова положение изпадат Османската империя 1876 г., Съветска Русия през 1918 г., пак Русия през 1998 г., Германия 1923 г. Австрия 1811 г. През 1990 г. България обяви мораториум върху външния си дълг и спря плащанията по лихвите и главницата на заемите.

Причините за фалита могат да бъдат чисто финансови, когато липсват достатъчно платежни средства в държавния бюджет, но могат да бъдат и в резултат на натрупване краткосрочни заеми с не много дълъг период на погасяване. Но причините за банкрута могат да бъдат и политически, когато държавата не изпълнява своите задължения, тъй като предпочита да използва средствата си за други обществени нужди, считани за по-належащи.

Ако разгледаме таблицата, посочена по-горе ще видим, че в повечето случаи държавите изпадат в неплатежоспособност по време и след участие във войни. Не са рядкост и случаите, когато това става в мирно време в резултат от икономически кризи или лошо управление на публичните финанси от правителствата - тази ситуация е особено валидна за последните 30 години. През този период дълговете на държавите по света значително се увеличиха. Икономическата криза, която започна през 2008 г. рязко утежни положението на страните с големи държавни дългове. До ръба на фалита бяха докарани Украйна, Пакистан, Исландия, Гърция. В много тежко финансово състояние изпаднаха Беларус, Унгария Венецуела, Ирландия, Португалия. По данни на Световната банка над 40 държави по света имат много сериозни проблеми с обслужването на своите задължения. И разбира се Аржентина, която претърпя състояние на пълен банкрут, известен като най-тежкия и скъп до сега в историята на човечеството.

2. Последници от банкрута.

2.1. В теорията съществува схващането, че банкрутът помага на държавата да оцелее, да се възстанови и да се обнови икономически. Обявявайки фалит тя се освобождава от голяма част от своите задължения, облекчава в значителна степен разходите на държавния бюджет от плащанията по своя дълг. Според Марио Блехер, бивш ръководител на Аржентинската централна банка след 2001 г. Гърция трябва да бъде оставена да фалира. И то да фалира мащабно. Спасителните програми на Европейския съюз и Международния валутен фонд не само, че няма да й помогнат, но и ще задълбочат дълговата ѝ криза. По този начин съотношението на дълга на Гърция към Брутният ѝ вътрешен продукт в края на 2012 г. ще е много по-лошо, отколкото е сега. Освен това постоянният приток на пари не стимулира държавата да предприеме необходимите реформи за оздравяване на икономиката.

2.2. Държавният банкрут има и много негативни измерения. Когато държавата започне да бави плащанията си или да ги спре въобще, това предизвиква отрицателни реакции на нейните кредитори. В миналото е имало случаи, когато се е стигало до използване на средства за международна принуда - икономическо ембарго, отказ да се допуснат държавни облигации до международните финансови пазари, по-неблагоприятно митническо третиране и дори до употреба на военна сила, когато страните са спирали обслужването на външния си дълг. Така например в началото на 20-ти век Англия, Германия и Италия бомбардират крайбрежието на Венецуела и потапят много нейни кораби именно по такива причини. Едва след намесата на САЩ конфликтът е прекратен и след няколко години преговори се договаря нов дълг, който включва и старите задължения.

2.3. Изпадането на страната в неплатежоспособност води до спиране на чуждестранните инвестиции и до оттеглянето на инвеститори, които са развивали икономическа дейност до този момент. Нещо повече, дори националния капитал започва да изтегля авоарите си от държавата. Още преди Аржентина да обяви официално банкрута си през 2001 г., както писа списание „Щпигел“, „много хора прекосиха Рио де ла Плата (Аржентина, б.а.) на път от Буенос Айрес за Монтевидео, носещи куфари пълни със щатски долари. Те се редяха на дълги опашки пред банките в града, депозирайки съдържанието на куфарите в сметки и сейфове. Уругвай е Южноамериканската Швейцария, сигурно убежище за парите във времена на криза. Там никой не те пита откъде идват милионите.“

2.4. Фалитът види до силно влошаване на публичните финанси на държавата. Правителството се оказва в невъзможност да изпълнява социални и икономически програми. Банкрутът причинява силен спад в размера на Брутния национален продукт. Спирането на плащанията по външния дълг означава прекратяване на възможността да се рефинансират задълженията с нови постъпления отвън. Правителството е принудено да емитира нови количества от националната валута, което води до нейното обезценяване и хиперинфлация. Може да последва и честа смяна на управляващото публично тяло. Така напр. за периода 2001-2003 г. Аржентина сменя петима президенти.

2.5. Силно се влошава финансовото и имущественото състояние на гражданите и на юридическите лица. Голяма част от дребните и средни търговци фалират. В Аржентина правителството замрази всички банкови сметки и позволяваше да се теглят максимум до 250\$ на седмица. При тези условия се намаляват значително заплатите и другите доходи не само в публичния, но и в частния сектор. Това води до рязко намаляване на търговския и гражданския оборот, свиване на потреблението, а от там и на производството, което пък от своя страна повишава в пъти процента на безработните. Повечето социални придобивки се орызват значително, някои въобще се премахват, което обикновено поражда силно недоволство сред населението. Негодуването на гражданите започва да се изразява в масови протести, стачки, демонстрации, сблъсъци с органите на реда, които завършват не рядко със смъртни случаи и тежки наранявания на хора.

3. Поправяне на щетите, причинени от банкрута.

Когато един правен субект не може да обслужва своите задължения към кредиторите си, се открива производство по обявяването му в несъстоятелност пред съответния компетентен държавен орган, най-често съд. В случай на държавен банкрут обаче, нещата стоят по-различно. Вече посочихме по-горе, че няма такава международна процедура и не съществува такъв международен съд, който да разгледа правния статут на фалиралата държава и да уреди задълженията ѝ към външните кредитори.

По данни на сп. „Форбс“ Конференцията на ООН за търговията и развитието на ООН (**UNCTAD**) в лицето на нейния Генерален секретар д-р Супачай Паничпақди са силно разтревожени относно ефекта, който може да има върху световната икономика банкрута дори на една държава. Според Паничпақди организацията работи за да помогне на над 90 страни, чиято икономика и състояние на публичните финанси попадат в графата „рискови“. Такива страни искат все повече пари за да стабилизират финансите си, които са подложени под изключителен натиск в следствие на кризата, породена от много по-богати и развити нации. Д-р Супачай Паничпақди смята, че липсва основно звено в световната финансова система. Той предлага Кодекса за банкрута на САЩ и по-специално Глава 11, която регламентира процедурата по установяване дълговете на длъжника и изработване на план за тяхното реструктуриране и погасяване, да послужи като модел за изработване на подобни международни правила за поведение на държавите. Между другото подобна идея бе предложена от **UNCTAD** още през далечната 1990 г., която по-късно бе подкрепена и от Международния валутен фонд, но до този момент не е реализирана поради съпротивата на много страни.

Какво става на практика, когато се стигне до държавен фалит? Това означава, че страната-длъжник не може повече да изпълнява задълженията си към кредиторите и едностранно без тяхно съгласие спира за неопределен период плащанията си по лихвите и погашенията. Замаскиран фалит ще е налице, когато държавата формално не е спряла да плаща задълженията си, но ги бави и фактически не ги изпълнява, както е поела ангажимент за това.

Възможно е със съгласието на кредиторите, при определени условия и обстоятелства, държавата да отсрочи или разсрочи своите задължения. В този случай ще

е налице мораториум върху държавния дълг. Причина за това могат да бъдат природни бедствия, икономически кризи, струпване на голям брой плащания за кратък период от време, войни и др. подобни обстоятелства, които затрудняват финансово страната. От тази гледна точка, обявеният от България едностранен мораториум през 1990 г. е по-скоро скрит фалит, отколкото временно спиране на плащанията към външните кредитори. Последвалите преговори 1992-1994 г. за реструктуриране на дълга потвърждават тази теза.

Едни от най-потърпевшите при настъпилият банкрут са кредиторите на държавата. До голяма степен те ще трябва да се простят със своите вземания и да се надяват, че ще успеят да си възвърнат поне част от дадените заеми. Така например кредиторите на Аржентина загубиха около 75% от вземанията си след обявения банкрут през 2001 г. За вътрешните кредитори загубите не са толкова големи, а и са твърде относителни, защото това, което те губят, печелят данъкоплатците.

Вярно е, че след банкрута държавата значително разтоварва своя бюджет. В нея обаче, е загубено доверието на инвеститори и кредитори. На държавата и трябва свежи пари за да може да изпълнява функциите си и да изпълнява ангажиментите си към своите граждани и останалите правни субекти на нейна територия. Възстановяването на накърнените права обикновено става твърде трудно. То е особено мъчно, когато измине доста време от обявяването на банкрута, защото е възможно през това време част от облигациите, които тя е издала срещу пари, да са се превърнали от едни ръце в други, курсът им, както и тяхната доходоносност да са паднали значително. Затова в такива случаи кредиторите се организират с цел понасяне на по-малко загуби. Такива международни организации са например Парижкият клуб, който играе ролята на посредник при уреждането на взаимоотношенията между държавите-кредитори и държавите-длъжници, както и Лондонският клуб на частните банки-кредитори. Това, че една държава е фалирала съвсем не означава, че кредиторите са отписали своите вземания. През 1918 г. Съветска Русия спира да плаща заемите на страната не само поради липса на ресурси, но и защото не признава дълговете на предишните царски правителства. Това поражда дълги спорове с кредиторите и през 1986 г. е постигната договореност за изплащане на средства на британските облигационери. През 1999 г. подобно споразумение е постигнато и с Франция.

3. Поправяне на щетите, причинени от банкрута.

3.1. Конверсия на дълга.

Конверсията е ефикасно средство за намаляване на дълга на държавата. В широкия смисъл на думата под конверсия следва да разбираме всички промени, които се извършват по задълженията на длъжника с цел да се облекчи неговото финансово състояние. Те могат да се отнасят до размера на дълга, първоначално уговорената лихва, начина на плащане, периода на погасяване, валутата на дълга и т.н. В тесния смисъл на думата конверсията се схваща като намаляване на лихвите по старите дългове чрез преобразуването им в нови или поемането на нов, по-изгоден за длъжника дълг, посредством който се погасяват един или повече стари и по-трудно обслужваеми и по-скъпи дългове. Формално конверсията на задълженията на държавата се извършва като се заменят старите облигации и други държавни ценни книги с нови, които имат различна стойност, различни лихви, носят на притежателите им различни дивиденди и имат различен срок на падеж.

По принцип конверсията е доброволна. Тя се извършва по споразумение между държавата и нейните външни кредитори, на които се предлага и свободен избор дали да продължат да бъдат кредитори или да продадат вземанията си. Възможно е обаче, страните да не могат да се договорят и държавата едностранно да редуцира и реструктурира външния си дълг. Това на практика ще намали силно доверието в нея, ще понижи изключително много кредитния ѝ рейтинг и ще отблъсне инвеститорите, ще я постави в международна финансова изолация и невъзможност

да получи нови пари за посрещане дори на вътрешните си нужди. В подобно положение изпадна Аржентина през 2001 г. и това бе една от основните причини за нейния банкрут.

Най-често конверсията се осъществява под формата на намаляване на лихвения процент като размера на главницата не се променя. Няма пречка това да се съчетае с намаляване размера на дълга, както и с нов начин за олихвяване на пресструктурираните финансови задължения.

3.2. Получаване на нови заеми.

Конверсията на държавния дълг е условие за получаване на нови заеми от отделни държави, както и от Международния валутен фонд. Характерно за външните заеми е, че те се предоставят от по-силни икономически на по-слабо развити страни. Тази финансова помощ обаче се предоставя при определени икономически и политически условия. По тази причина държавите-длъжници стават зависими от държавите-кредитори.

Друг източник на свежи пари е Международният валутен фонд. Както посочихме по-горе, по данни на Световната банка финансите на над 90 страни по света са в тежко или кризисно състояние. Във връзка с това експертите на банката се опасяват от верижна реакция на държавни фалити. По този повод сп. „Шпиگل“ постави въпроса, ще стигнат ли средствата на Международния валутен фонд да отпускат нови заеми за закъсалите финансово страни, въпреки взетото решение за увеличаване на валутния му резерв.

3.3. Замяна на дълг срещу собственост.

Замяната на дълг срещу собственост представлява конкретна програма на правителството на една държава за редуциране размера на нейните задължения. Тя влияе благоприятно върху приватизацията, на икономическия климат в страната и предоставят възможност за увеличение и растеж на частния сектор. Тези сделки са известни като суаповите операции, които дават възможност да се придобият с отстъпка дългови инструменти на международните финансови пазари и да бъдат използвани за закупуване на местни активи, акции или други инвестиции, специално обозначени в програмата на страната. Тази възможност придоби широка популярност в Латинска Америка, Мексико, Филипините, Нигерия. България е единствената страна от бившия социалистически лагер, чийто издадени облигации по външния дълг можеха да се използват за участие в приватизацията. През 1994 г. в резиденцията „Бояна“, страната подписа споразумение с частните банки-кредитори от Лондонския клуб за намаляване и разсрочване на държавния ни дълг към тях и трансформирането му в три вида от т. нар. „Брейди облигации“. С два от тях, облигациите с първоначално намалени лихвени плащания (FLIRBs) и облигациите с отстъпка (DISCs), можеше да се участва в приватизацията на търговските предприятия, собственост на държавата. Възможността за размяна на държавен дълг срещу собственост върху държавни активи е добър шанс за намаляване на външната задълженост на страната, като същевременно се подобрява структурата и качеството на дълга. За успешното осъществяване на суаповите сделки е необходимо да бъде изявена ясно политическа воля и готовност от страна на правителството да осъществява необходимите структурни реформи и да обслужва редовно пресструктурираните си задължения.

По принцип страните суапират част от дълговете си и повечето определят такъв на тези операции. Така например Аржентина бе определила горна граница от 4 млрд. \$ при годишен размер на замяната 400 млн. \$, Чили – 4,8-7,2 млрд. при годишен размер на замяната 480-720 млн. \$, Филипините - 3 млрд. \$ при годишен размер на замяната 1,2-1,3 млрд. \$. Други държави като Мексико и Нигерия не ограничиха размяната на дълг срещу собственост. Така цялата нефтодобивна промишленост на Нигерия премина в ръцете на външните кредитори.

У нас таванът на суаповите сделки бе определен в размер на 3,4 млрд. \$. За периода 1993-1999 г. в приватизацията бяха използвани платежни инструменти включващи „Брейди“ облигации и облигации по вътрешния дълг в размер на 412,7 млн. \$. От тях бяха използвани DISCs облигации на стойност 22,8 млн. \$, което намали държавния дълг с 1,24 % и FLIRBs облигации на стойност 117,6 млн. \$, което намали държавния дълг с 7,09 %.

4. Финансов контрол.

В резултат от банкрута обикновено в държавата-длъжник се установява строг финансов контрол, който се провежда от външните кредитори. Той се явява като последица от постигнатите договорености с тях. Макар и задълженията на страната да са намалели, да са били конвертирани, отсрочени или разсрочени, тя трябва да продължи да погасява дълговете си. По тази причина в държавата се въвежда перманентен, строг финансов контрол, вътрешен и външен, който се явява заключителен момент на споразуменията с кредиторите.

От друга страна държавата продължава да се нуждае спешно от парични средства, за да може да посрещне както вътрешните си нужди, така и да започне да погасява реструктурираните, най-старите или най-неизгодните си заеми. Така, че е възможно финансовият контрол да бъде условие за сключване на нови заеми или за консолидация на стари задължения. В първият случай той се явява политическа предпоставка, а във втория – организационна. Обикновено в днешно време при такива ситуации свежи пари се осигуряват от Международния валутен фонд или от други държави. По правило този приток на финансови средства се съпровожда с извършването на икономически и структурни реформи. Международният валутен фонд и страните-кредитори изпращат за определен срок или периодично свои експерти, които да констатират дали се спазват договореностите по реструктурираните дългове и новите заеми. Финансовият контрол може да бъде пълен, когато засяга всички сфери на икономическа дейност и цялата приходна и разходна част на държавния бюджет са съобразени със задълженията на държавата за погасяване на лихвите и главниците при настъпване на падежа им. Той може да е и частичен, когато се проверяват отделни постъпления или разходи на фиска.

В настоящата статия умишлено не засягаме положението на Гърция, тъй като казусът там е доста по-комплексен. Гърция няма собствена валута, част е от еврозоната и това прави нещата много по-сложни, отколкото беше, да кажем, положението на Аржентина. Макар, че не малко специалисти и експерти по света признават тя да последва примерът на Аржентина и да обяви национален банкрут. Основната пречка за бързо и ефективно разрешаване на случая с Гърция, как ти и с други държави, изпаднали в подобна ситуация, е липсата на нормативна уредба на този въпрос в международен план и в самия Европейски съюз. Проблемите с изпадналите в неплатежоспособност страни се решават преди всичко политически, след това икономически и чак накрая юридически. Липсата на международна процедура и на международен орган (съд или арбитраж), който да поеме нещата в свои ръце и да решава всеки възникнал казус и спор между кредитори и държави-длъжници, оказва определено негативно влияние върху международните заемни отношения. Не трябва да пропускаме и факта, че в повечето случаи става въпрос за национален дълг, който включва държавния дълг плюс частните задължения (на банки и на големи търговски компании). Това прави още по-трудно излизането от състояние на държавен банкрут. Както посочихме вече по-горе, отдавна редица международни организации апелират за правно уреждане на тези международни отношения. Особено сега, когато финансите на десетки държави са в особено рисково положение, е необходима повече от всякога реформа във световната финансова система, която да включва разрешаването и на този проблем.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Стефанов Георги, „Търговска несъстоятелност“, „Абагар“, В. Търново, 2010 г.
- [2] Forbes, July, 8th, 2009
- [3] DER SPIEGEL, 11/04/2008
- [4] Elmendorf, Douglas W., “Government Debt”, Harvard University and NBER, January 1998
- [5] Стоянов Петко, „Основни начала на Финансовата наука“, София, 1946 г.

За контакти:

гл. ас. Ивайло Тодоров, катедра “Публично-правни науки”, Юридически факултет, Русенски университет “Ангел Кънчев”, тел.: 082 888 760, E-mail: attorney@gbg.bg.