

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗИРАНЕТО НА БНБ КАТО КРЕДИТОР ОТ ПОСЛЕДНА ИНСТАНЦИЯ - ИСТОРИЧЕСКИ ПРЕГЛЕД

Доц. д-р [Божидар Божинов](#)

Катедра "[Финанси и кредит](#)"

[СА "Д. А. Ценов"](#) – Свищов

Резюме

Проявата и институционализирането на функцията “**кредитор от последна инстанция**” в историята на българското банково дело е тясно свързано с еволюционното обособяване на БНБ като централна и емисионна банка на държавата. С оглед доказване на възможността на БНБ да действа като кредитор от последна инстанция, в последващото изложение ще бъдат търсени наличието на **определени ключови белези – монополно право на емисия, независимост при провеждането на политиката, възможност за свободно кредитиране на останалите банки.**

Българска народна банка възниква относително късно в сравнение с останалите европейски централни банки. Приетият на 25 януари 1979 г. Устав на БНБ, който фактически я институционализира, не я натоварва с типичните за такъв тип банки функции. Новосъздадената банка е на пряко подчинение на Министъра на финансите, не притежава емисионни права¹, а регламентиранието посредством Устава възможни банкови операции са характерни по-скоро за търговска банка, отколкото за “банка на банките”.

Съгласно същият документ, нейната основна цел е “да съдейства за възраждането и правилното регулиране на търговските

¹ § 6, “Устав Болгарскаго Народнаго Банка”, по Лазаров, Н., История на Болгарската народна банка и банковото дело в България, Сиела, София, 1997, стр.64

отношения и кредита”², като никъде не се регламентира отговорността ѝ за стабилността на банковата система и националната парична единица (каквато между впрочем все още не съществува). Трудно можем да говорим, че БНБ е и “банка на държавата”, тъй като макар, че да и е позволено да съхранява свободните парични средства на държавата, то тя не може да директно и/или индиректно да я финансира.

Всичко това ни позволява да заключим че в момента на създаването си Българска народна банка може да се определи като типична търговска банка, ангажирана с някои неприсъщи за дейността ѝ функции. **Липсата на достъп до неограничена ликвидност**, посредством емисията на национална валута, **ни позволява да твърдим, че БНБ не може, и не изпълнява функцията на кредитор от последна инстанция**, т.е. в анализирания период у нас не съществува банкова осигурителна мрежа.

Първият опит за обособяването на БНБ като централна банка е свързан с предложения от Поляков и Гинсбург през 1880 г. “Проект за устав на националната банка на България”, съгласно който на банката се възлагат сеченето на монети и издаването на банкноти, както и да представлява финансите на държавата³. За съжаление, под претекст защита на националния интерес, изтегля проекта преди неговото гласуване в народното събрание⁴.

С приетият на 27 май 1880 г. Закон за право на сечене на монети се създават предпоставките за обособяването на емисионна банка⁵. Първоначално правото на сечене на монети принадлежи изключително на Държавата, но приетият три години по-късно Устав

² § 1, цит. съч., стр. 63

³ Вж. “Пояснителна записка към Проект за устав на Националната банка на България, Предложен от Г.О. Гинсбург и С. С. Поляков” в БНБ, Българска народна банка (сборник документи), т. 1 (1879-1900), Главно управление на архивите, София, 1999, стр. 78

⁴ Вж. БНБ, 120 години Българска народна банка, София, 1999, стр. 18

⁵ “Закон за правото на рязане на монети в княжеството”, ДВ 49/1880 в Неделчев, К., паричното дело в България (1879-1940), Печатница Книпеграф, София, 1940 г., стр. 47

на БНБ възлага на банката издаването на банкноти⁶. Същият документ ѝ позволява пряко и косвено (чрез емитиране на ДЦК, сконтиране на бонове на държавното съкровище) да кредитира държавата, като по този начин фактически БНБ се превръща в “банка на държавата”. За съжаление обаче, все още не можем да говорим за превръщането ѝ в същинска централна банка, тъй като тя все още продължава да извършва търговско банкиране.

С приетият на 27 януари 1885 г. Закон за БНБ започва изграждането на независимостта на банката от изпълнителната власт⁷. Обособяването на БНБ като “банка на банките” започва едва през 1907 г. с приемането на Закона за занаятчийския кредит, според който банката е централен ръководен орган на кредитните занаятчийски сдружения по отношение на кредитните им операции, като ги рефинансира редовно⁸.

Макар че трудно можем да приравним тези сдружения към традиционните банкови институции, този **първообраз на двустепенната банкова система** показва, че **БНБ започва да играе специална роля в националната ни финансова система**. Освен това, задължението за рефинансиране предполага, че **банката започва да се обособява и като кредитор от последна инстанция за кредитните занаятчийски сдружения**⁹.

⁶ Устава регламентира, че издадените от БНБ банкноти трябва да са обезпечени с ценни метали на стойност 1/3 от стойността им. Вж. “Устав на Българската народна банка, приет от третото обикновено народно събрание” в БНБ, Българска народна банка (сборник документи), т. 1 (1879-1900), Главно управление на архивите, София, 1999, стр. 117

⁷ Според приетия закон, Управителя и Началниците на отделите на банката се назначават от държавния глава (по предложение на Министъра на финансите), а се уволнява единствено с решение на Народното събрание. По този начин можем да говорим за нарастване на независимостта на БНБ, макар, че все още инициативата за ръководните назначения са в прерогативите на правителството.

Вж. “Писмо от подпредседателя на IV обикновено народно събрание до Министъра на финансите за утвърждаване на Закона за учредяване на Българската народна банка, с приложение на неговия текст” в БНБ, Българска народна банка (сборник документи), т. 1 (1879-1900), Главно управление на архивите, София, 1999, стр. 213

⁸ БНБ, 120 години Българска народна банка (1879-1999), София, 1999, стр. 60

⁹ Първата документирана намеса на БНБ за рефинансиране на търговски банки е през 1918 г. във връзка с отпускане на кредит срещу обезпечение за Софийска банка, поради изпитани ликвидни затруднения. Вж. “Протокол на УС на БНБ с решение за предоставяне на кредит от 500 000 лв. на Софийска банка срещу залог на ценни книжа за посрещане на нуждите ѝ по изплащане на

През 1924 г. Народното събрание приема нов Закон за БНБ, чрез който цели засилване на нейната самостоятелност и изчистване на емисионните ѝ функции, но за съжаление „де факто” не променя радикално съществуващото положение¹⁰. Единствената съществена промяна, в разглеждания от нас контекст, е прекратяването на емисията на банкноти, обезпечени със сребро, като по този начин единственото приемливо обезпечение на банкнотната емисия остава златото.

Радикална промяна в статута на БНБ настъпва с приетият **през 1926 г. Закон за БНБ, който за първи път еднозначно регламентира монополното право на банкнотна емисия** и обособяването на банката като самостоятелно юридическо лице¹¹. Той регламентира и **отговорността ѝ за стабилността на националната парична единица, регулиране на паричното обръщение** и улесняване на разплащанията в икономиката. Със същият закон се забранява прякото или косвено кредитиране на държавата, както и част от кредитните ѝ операции, и в частност – отпускане на негарантирани заеми и дългосрочни кредити. Това оттегляне от част от банкирането на дребно представлява следващата стъпка в обособяването на БНБ като централна и емисионна банка. **Окончателното превръщане на БНБ в чиста емисионна централна банка** се извършва с приетия на 27 септември **1928 г. Закон за изменение и допълнение на Закона за БНБ от 1926 г.**¹², който я задължава във възможно най-кратко време да прекрати ипотечарните си операции, и в един гратисен период да прекрати операциите си по търговско банкиране. Това ни

увеличените тегления на нейните вложители” в БНБ, Българска народна банка (сборник документи), т. 3 (1915-1929), Главно управление на архивите, София, 2001, стр. 908

¹⁰ Вж. “Указ на цар Борис III за утвърждаване на Закон за БНБ с приложен текст на закона” в БНБ, Българска народна банка (сборник документи), т. 3 (1915-1929), Главно управление на архивите, София, 2001, стр. 68

¹¹ Вж. “Указ на цар Борис III за приемане на Закон за БНБ с приложен текст на закона” в БНБ, Българска народна банка (сборник документи), т. 3 (1915-1929), Главно управление на архивите, София, 2001, стр. 82

¹² Вж. “Указ на цар Борис III за утвърждаване на Закон за изменение на Закона за БНБ с приложен текст на закона” в БНБ, Българска народна банка (сборник документи), т. 3 (1915-1929), Главно управление на архивите, София, 2001, стр. 113

позволява да заключим, че от 1928 г. у нас започва да **функционира същинска централна емисионна банка**, която пълноценно може да **осъществява своите обществени ангажименти като кредитор от последна инстанция**.

За съжаление, БНБ за твърде кратко съществува като независима централна и емисионна банка. В началото на 1943 г. в резултат на военновременните проблеми, е приет Закон за изменение на Закона за БНБ, според който пряката намеса на държавата върху банката се възстановява напълно. Само 4 години по-късно, с приетият през 1947 г. Закон за банките се извършва национализация на банковата система, с което БНБ губи ролята си на централна емисионна банка и е натоварена с някои операции по търговско банкиране. Новоприетият закон регламентира монополното право на държавата за извършване на банкови сделки и операции, като по този начин ликвидира частната инициатива в банковия сектор и концентрира целия банков капитал в няколко държавни банки. **С приемането на тези два законови акта можем да говорим за ограничаване на правомощията на БНБ като централна банка, включително и действията ѝ като кредитор от последна инстанция**.

През първите години на изграждане на социалистическо народно стопанство, се наблюдава дееволюционно развитие на **Българска народна банка и превръщането ѝ от централна емисионна банка в такава, натоварена с осъществяването на чисто търговско банкиране**. Това ясно проличава и от поставените ѝ задачи, а именно: “да издава банкноти; да пази стабилността на националната монета; да осъществява цялостен девизен контрол; да организира, събира и пази народните спестявания; да кредитира народното стопанство; да изпълнява касовата служба на държавата; да изработва тарифите на банковите операции”¹³. Ако към 1947 г. БНБ все още е едно ниво над останалите банки, доколкото Закона за

¹³ БНБ, 120 години Българска народна банка (1879-1999), София, 1999, стр. 182, Закон за банките, ДВ 302/1947

банките (1947) ѝ позволява да делегира правото на извършване на определени банкови сделки и операции на Пощенската спестовна каса, популярните банки, на всестранни земеделски кооперации, ведомствени каси и др.¹⁴, то през следващите години тенденциите към разрушаване на двузвенната банкова система и създаване на монобанка в лицето на БНБ продължават да се засилват.

С настъпилите промени в банковата система трудно можем да говорим за наличие на кредитор от последна инстанция, поне до толкова, доколкото почти целия банков капитал се концентрира в БНБ и тя все повече изоставя своите функции на “банка на банките”. **Ако разгледаме БНБ като чисто търговка банка, то регламентирания със Закона от 1947 г. неограничен капитал, съчетан с монополното право на банкнотна емисия „де факто” елиминират нуждата от наличие на “кредитор от последна инстанция”**. При тези условия БНБ фактически разполага с неограничена ликвидност, което от своя страна елиминира възможността за всякакви ликвидни затруднения.

С последвалите реорганизации на банковия сектор от 1951 г. и 1956 г. продължава процеса по окрупняване на банковия капитал в няколко централизирани институции. През 1956 г. популярните каси загубват своята самостоятелност и се трансформират в клонове на БНБ. През същата година се наблюдава едно разделяне на банкирането на дребно (към гражданите) от банковото обслужване на предприятията, като с първото е натоварена новосъздадената Държавна спестовна каса, а корпоративното банкиране остава в рамките на БНБ. Чрез приетото през 1966 г. Постановление за реорганизация на банковата система, БНБ окончателно загубва своята самостоятелност, като е поставена в пряко подчинение на Министерски съвет.

¹⁴ чл. 1, Закон за банките, ДВ 302/1947

Частичен опит за възстановяване на двузвенната банкова система се извършва с приетото на 4 март 1969 г. Постановление за организация на банковата система, според което БНБ се преустройва в централна банка и емисионен център на държавата, като същевременно се създават още две нови банки – Българската промишлена банка и Българската земеделска и търговска банка¹⁵. Същото Постановление ясно делегира задачите на БНБ в областта на парично-кредитната политика, натоварвайки я с ангажименти за планиране и регулиране на паричното обръщение и емисията на банкноти и монети в страната. Освен това, тя е отговорна за осигуряване стабилността на националната парична единица, както и произтичащата от това стабилност на цените в държавата. За първи път след Закона от 1947 г. на БНБ се позволява да пренасочва при необходимост кредитните ресурси на държавата към определени отрасли и/или банки, като по този начин фактически тя може да действа като своеобразен кредитор от последна инстанция¹⁶.

За съжаление, това възраждане на двузвенната банкова система трае твърде кратко. На 5 декември 1970 г. цялата банкова дейност е концентрирана отново в БНБ, чрез вливането на Българската промишлена банка и Българската земеделска банка. От 1 януари 1971 г. под ведомството на БНБ преминава и Държавната спестовна каса. По този начин в България се създава монобанкова банкова система, при която БНБ е натоварена както с част от функциите, характерни за централните банки (банкнотна емисия, провеждане на парично-кредитна политика), така и с чисто търговски банкови операции (влогонабиране и кредитиране). **За периода 1971-82 г. не можем да търсим наличие на “кредитор от последна**

¹⁵ Първата поема банковото обслужване на предприятията от промишлеността, строителството, транспорта и съобщенията, докато втората обслужва единствено предприятията от селското и горското стопанство, вътрешната търговия, хранително-вкусовата промишленост и комуналната дейност.

¹⁶ БНБ, 120 години Българска народна банка (1879-1999), София, 1999, стр. 216

инстанция”, тъй като „де факто” традиционна банкова система не съществува.

След почти десетилетно функциониране на монобанкова система у нас, през 1982 г, с приемането на Постановление за усъвършенстване на банковата дейност, започват опити за възстановяване на традиционната двузвенна банкова система. Документът и съпътстващият го Правилник за банките регламентират състава и структурата на новата банкова система, включваща БНБ като централна и емисионна банка на страната и банките: Българската външнотърговска банка, Банката за стопански инициативи „Минералбанк” и Държавната спестовна каса¹⁷. Макар и обособена като “банка на държавата” и “банка на банките”, БНБ все още не разполага със независимост при провеждането на парично-кредитната политика, доколкото тя е подчинена непосредствено на Министерския съвет.

Що се отнася за функцията ѝ “кредитор от последна инстанция”, то Постановлението от 1982 г. позволява БНБ да отпуска на договорна основа кредити на останалите банки за допълване на техните ресурси. Това може да се разглежда като **опит за възстановяване на тази типична за централните банки функция.** Отчитайки факта, че **през разглеждания период всички банки са държавна собственост**, а икономиката ни – централно планирана и регулирана, то **нуждата от специализирана институция за предоставяне на ликвидна подкрепа на банковия сектор по време на ликвидни кризи е елиминирана.**

През 1987 г. се предприема една от най-сериозните банкови реформи след национализацията на банковия сектор през 1947г. С приетото Постановление за преустройството на банковата система¹⁸ са създадени 8 нови банки: „Електроника”, „Биохим”, „Автотехника”, Земеделска и кооперативна банка, Строителна банка, Тран-

¹⁷ БНБ, 120 години Българска народна банка (1879-1999), София, 1999, стр. 225, Правилник за банките, ДВ, 102/1982

¹⁸ Постановление 33 за преустройство на банковата система, ДВ 46/1987

спортна банка, Банка за стопански инициативи и Стопанска банка, чрез което се утвърждава двузвенния банков модел у нас. БНБ запазва ролята си на централна и емисионна банка на държавата. Взаимоотношенията между БНБ и останалите банки се регламентират от Правилника за банките.

БНБ е натоварена с разработването и провеждането на държавната политика в банковата дейност, с оглед съхраняване, регулиране и стабилизиране на националната парична единица. Особено важна промяна в статута на БНБ е възможността да прилага самостоятелна лихвена политика, макар и след съгласуването ѝ с Министерски съвет. По отношение на функцията ѝ като “кредитор от последна инстанция” все още не се наблюдава значима промяна – Правилника предвижда възможността БНБ да предоставя кредити на останалите банки, без да указва в какви случаи се отпускат тези кредити.

1989 г. се явява ключова не само за политическите промени, настъпили в България. През същата година е приет поредния Правилник за банките, чрез който по-голямата част от клонове на БНБ се поемат от съществуващите банки или се обособяват в изцяло нови банкови институции на акционерен принцип. По този начин БНБ драстично намалява операциите си чрез клоновата си мрежа, позволявайки те да бъдат поети от съществуващите и новосъздадени банки. Освен това, Правилникът за банките натоварва БНБ с ангажменти по определяне и съхраняване на минималните задължителни резерви, регулиране на кредитните ресурси на другите банки чрез кратко- и средносрочни кредити, определяне на основния лихвен процент, като по този начин ѝ позволява да провежда ефективна парично-кредитна политика.

Едва с **приетият на 25 юни 1991 г. Закон за БНБ** се прекъсва връзката със социалистическата интерпретация на банковата система. Чрез новия закон **БНБ се обособява като „банка на банките”, „банка на държавата” и „банка, съхраняваща и управляваща**

валутните и златните резерви на страната", т.е. тя започва да действа като типична централна банка в условията на двузвенна банкова система¹⁹. Освен това, с приетия нормативен акт се възвръща независимостта на банката и ясно се разграничават функциите ѝ на централна банка от операциите, присъщи за търговските банки.

Наред с функциите си по провеждане на парично-кредитна политика, способстваща за поддържане на вътрешната и външната стабилност на националната парична единица, БНБ е натоварена с регулирането и контрола на дейността на останалите търговски банки, с оглед поддържане стабилността на банковата система. Тя може да рефинансира останалите банки чрез сконтови кредити и кредити срещу обезпечение, а в случаите на ликвидни затруднения, може да отпуска и необезпечени краткосрочни кредити²⁰. По този начин **от 1991 г. БНБ фактически е натоварена с отговорностите и започва да функционира като кредитор от последна инстанция.**

През периода 1991-1995 г. централната банка прилага най-различни подходи при рефинансирането на търговските банки, като с началото на проблемите в банковия сектор през 1995 г. БНБ налага изисквания за висококачествено обезпечение като гаранция на отпуснатите от нея кредити. Необезпечени кредити се отпускат единствено на банки, изпитващи сериозни ликвидни затруднения, като те са съпроводени от набор от мерки за заздравяване на съответните институции.

Въпреки предприетите мерки, проблемите се задълбочават, а БНБ почти изчерпва възможностите си за ликвидна подкрепа. Това довежда до преустановяването на отпускането на нови, както и неусвоени необезпечени кредити на търговските банки през май 1996 г., като успоредно с това прекратява отпускането на нови

¹⁹ Закон за Българската народна банка, ДВ 50/1991

²⁰ През 1991 г. БНБ взема решение за ограничаване на рефинансирането под формата на преки необезпечени депозити, давайки приоритет на кредитирането срещу обезпечение, като през 1994 г. този инструмент окончателно е премахнат.

ломбардни и сконтови кредити и ново рефинансиране във валута. По този начин през 1996 г. БНБ „де факто” заявява своя провал като **“кредитор от последна инстанция”, оставяйки банковата система без нужната ѝ ликвидност за преодоляване на кризата.** Предприетата през септември 1996 г. намеса за ликвидно подпомагане се оказва неефективна и довежда единствено до изчерпване на валутния резерв.

С приетият през 1997 г. нов Закон за БНБ се извършва една от най-радикалните промени в историята на банката. Тези промени въвеждат режим на валутен борд и драстично ограничават възможността на централната банка да провежда самостоятелна парична политика, но запазват, макар и в ограничена степен, възможността да **действа като кредитор от последна инстанция.** Съгласно закона, **БНБ може да оказва подкрепа²¹ на търговските банки единствено в случаите на ликвиден риск, заплашващ стабилността на цялата банкова система** при условия, определени в закона и в приетите от Управителния съвет на БНБ нормативни актове.

Фактът, че дори в държави с колабирали банкови системи, централните банки запазват, макар понякога и твърде ограничена, функцията си на **кредитор от последна инстанция**, показва че нейната значимост за стабилността на банковия сектор не се е променила ни най-малко от XVIII до наши дни. Както стана видно от изложеното до тук, България също не прави изключение от това правило.

²¹ Размерът на ликвидната подкрепа може да бъде до размера на превишението на левовия еквивалент на брутния международен валутен резерв над общата сума на паричните задължения на БНБ, като кредита трябва да е със срок до три месеца и обезпечен с бързоликвидни активи.