

РЕГУЛАЦИИ ОТ СТРАХ

*Гл. ас. д-р Красимира Найденова
катедра „Финанси“, ИУ – Варна*

REGULATIONS BY FEAR

*Ch. As. Krasimira Naydenova, PhD
Finance Department, University of Economics, Varna*

Резюме: Свръхрегулациите са проблем за бизнеса и разходите, свързани със съблюдаването им, понижават значително националния растеж. Причините за свръхрегулирането са многобройни и сериозни, но една от тях може да се търси в културата на страха. Политиките на страх се преплитат с културата на жертвата и с инфлацията на опасностите и обществата изискват отговор. Политиците го дават чрез повече правила.

Ключови думи: *регулации, култура на страх, инфлация на опасностите*

Abstract: Over-regulation is a problem for business and the compliance costs significantly reduce national growth. The causes of over-regulation are numerous and serious, but one of them can be found in the culture of fear. Politics of fear intertwine with the culture of the victim and with the inflation of danger and societies demand a response. Politicians give it through many rules.

Key words: *regulations, culture of fear, inflation of danger*

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2021.228>

Въведение

Животът векове преди нас някак е успявал да се управлява от десетте божии заповеди, а държавните и местните власти – да се справят с десетъка. Що се отнася до властта на земята, само някои от заповедите имат правен характер и „не убивай, не кради, не лъжесвидетелствай“ звучат почти достатъчно. Цивилизованите общества отдавна обявяват за престъпления и насилието (във всичките му форми, включително нарушенията на реда), измамите и разрушаването на собствеността. Останалите седем божии заповеди остават в полето на морала, а нормите там не са писани.

Съвременната правна култура естествено води до нарастване както на броя, така и на обхвата на нормативните актове. Известно е, че бизнесът днес е по-сложен процес (и териториално, и що се отнася до персонала, и поради новите технологии), а цивилизацията и хуманността поставят нови правни предизвикателства. Държавите и местните власти също са съществено по-комплицирани институции отпреди, международните правила на глобалния свят усложняват правния мир, но всичко това не обяснява огромния брой писани правила.

1. Свърхрегулациите в цифри

Dunkelberg (2016) опитва да установи в страници нормативната тежест в САЩ и установява, че през 2015 година разпоредбите, отразени във Федералния регистър, нарастват до рекордните 81 611 страници, представляващи 3 378 правила и регулации, 600 от които директно засягат малките бизнеси. Такава задача, отнесена към правото на ЕС и националните норми, изглежда непосилна и дори научните изисквания за точност на фактите не оправдават дните, необходими за броене. Четенето и разбирането на подобен брой норми е още по-близо до непосилното.

Регулациите изискват не само време да бъдат прочетени и разбрани, както създаването им, така и прилагането им, също и контролът върху спазването им струват скъпо. Множество учени изследват темата и заключенията им разкриват стряскащи цифри. Счита се, че повечето разходи по процедурите са скрити и не се обявяват отделно (разходите по спазване на правилата), поради което е трудно да се идентифицират във финансовите отчети. За някои от малките бизнеси се предполага, че начисленията достигат девет пъти очакваните разходи по изпълнение на изискванията. Това означава, че негативният ефект на регулаторния товар зависи изключително от размера на фирмите, тъй като малките бизнеси разполагат с по-малко хора и ресурси (до четири пъти). В проучване, проведено през 2012 г. в САЩ от NFIB, 72% от собствениците на малки фирми характеризират държавните регулации като сериозен проблем, а 25% определят допълнителната документация като тежест. Съдържанието на нормативните актове също е предизвикателство – хората не разбират какво се изисква от тях и считат, че всеки държавен орган е с впечатление-

то, че само той издава регулационни документи. Много от поднадзорните лица не успяват винаги да научат навреме за новите правила – оказва се, че неформалните канали на комуникация са тези, които доставят информация за новите изисквания, но те не са достатъчни и бизнесмените са уязвими. Отсъства и анализ дали стойността на изпълнението на регулациите е по-ниска от ползата от въвеждането им, а цената за обществото често се оказва, че е по-нисък растеж и по-малко нови работни места (Dunkelberg 2016).

Ран (2016) представя проблема чрез цифри, отнасящи се пряко до обикновените хора в САЩ. Броят и разходите за федерални регулации, казва той, растат много по-бързо от икономиката, а в същото време тези регулации имат значим негативен ефект върху растежа на бизнеса и процеса на създаване на работни места. Конкретният ефект на федералните регулации той представя като скрит годишен данък на стойност от \$15,000 за всяко щатско семейство. Прочуване на центъра „Меркатус“ към Университета „Джордж Мейсън“, цитирано от Ран (2016), установява, че икономическото „триене“, създадено от регулациите, забавя икономическия растеж средно с 0.8% годишно. Само този фактор допринася за почти половината от дефицита на икономиката на САЩ за последните осем години. На практика това означава, че милиони нови работни места не са били създадени, а заплатите на съществуващите позиции са останали в застой.

Свърхурегулирането има множество последствия, сред тях най-опасните за националната икономика са бумът в разходите за съответствие и несигурността. Една от основните пречки пред повишаването на заетостта е цената на административното регулиране, която нараства много по-бързо от БВП, счита Ран (2011). Той цитира прочуване, според което сумата, нужна за спазване на регулациите от страна на малкия бизнес, в САЩ достига \$1,75 трилиона през 2008 г., или около 14% от БВП. Регулаторните разходи за малките фирми (те създават най-много работни места) са около 36% по-високи от тези за големите фирми. Регулацията е скрит данък както върху заетостта, така и върху ръста на производителността. Високото регулиране далеч не се вписва в разумни анализи разходи/ползи, а правителствени агенции и служби, според Ран (2011), не разполагат с наистина независими икономисти, които да оценят ефективността в този аспект.

Ситуацията в ЕС не е по-различна – през 2004 г. Peter Mandelson, тогава европейски комисар по търговията, изчислява, че съюзните

директиви и регулации струват на бизнеса 4% от общия брутен продукт на година. За 2008 г. това са 504 милиарда евро, а за 2020 г. – около 600 милиарда евро. В изчисленията не е включено увеличение поради по-бързото нарастване на тежестта на регулациите от растежа на икономиките. Има изчисления на ЕК за административна тежест на бизнеса от страните в съюза в размер на 3.7% от общия БВП, но трябва да се вземе предвид, че тя е само част от общата регулационна тежест. Като се прибави и тежестта на националните регулации, цифрата може да нарасне до 6.7% (или за 2008 г. – 844 милиарда евро). При включване и на разходите за спазване на регулациите процентът се увеличава до 12.3%, или 1.6 трилиона евро за 2008 г., което през 2020 г. вече е близо до 2 трилиона евро. Естествено тези разходи би следвало да се нетират с ползата за пазарите и потребителите, но това е трудно за изчисление и освен това е задължение на органите, които въвеждат правилата (Ambler, Chittenden, Bashir 2009).

Финансовата индустрия е една от най-регулираните и това е логично, тъй като опасностите, които произтичат от управлението на чужди парични средства, са сериозни и могат да имат огромни отрицателни последици за националните икономики. Резултатите до момента сочат, че широкообхватните и комплицирани регулации не са успели да спасят света от глобални финансови кризи, а местните пазари – от проблеми със злоупотребите или от загуби поради бизнес цикъла или лошата оценка на финансовите активи. Въпреки това регулаторната тежест в сектора постоянно нараства.

Изследване на Вълканов (2019) проследява както изпълнението на регулациите от банките, така и разходите, които compliance¹ изисква. Според някои изчисления в глобален мащаб финансовата индустрия харчи ежегодно по около \$80 млрд., за да покрива разходите в сферата на управлението на риска, корпоративното ръководство и осигуряването на съответствие, а през следващите пет години тази сума се очаква да достигне \$120 млрд. (Mesropyan 2018). Внедряването само на MiFID II² струва на финансовия сектор около \$2,5 млрд. (Butler, North, Palmer 2018). При големите банки тези разходи заемат между 15 и 20% от общия размер на ежедневните операционни разходи и 40% от разходите за текущи проекти във връзка с реорганиза-

¹ Преводът на думата е „съответствие“, но поради сложността на процеса по съблюдаване Вълканов предпочита използването на термина „compliance“.

² Втората европейска директива за пазарите на финансови инструменти.

ционни процеси. Самото изпълнение на изискванията не е лек процес, то води до четири типа compliance разходи, посочва Вълканов (2019) – за служители, процеси, системи и за бизнеса като цяло.

В България нивото на цивилизованост в този аспект е сравнимо със старите пазарни икономики. Вероятно някой е успял да преброи страниците на законите и наредбите, според които всеки от нас с известна степен на сигурност може да бъде квалифициран като престъпник, но това е напълно излишен факт. Що се отнася до тясната сфера на капиталовия пазар, а именно дейността на инвестиционните посредници (не извършват банкова дейност), бизнесът им се радва на 73 общи регламента, 189 специфични регламента, 7 закона, 20 наредби и една специална директива за пазарите на финансови инструменти³. Само за справка – Директивата е 148 страници, Законът за пазарите на финансови инструменти – 344 страници, Законът за публичното предлагане на ценни книжа – 285 страници⁴.

Несигурността е вторият сериозен отрицателен аспект на свръхрегулирането. Тя е породена от въвеждането на нови (и вероятно трудно изпълними) изисквания, които поставят бариери не само за навлизане на нови конкуренти, но и поставят под въпрос оцеляването

³ Въпросната директива е втора, тя отменя първата, просъществувала около 10 години. Всички други нормативни актове търпят промени след всяка нова директива. Първата директива влиза в сила от края на 2007 година, почти година след приемането на България в ЕС и естествено изисква промяна в закони и наредби, преди това променени поради влизането в ЕС.

⁴ Част от тези страници могат да служат като тест за интелигентност, например отговора на простия въпрос как се нарича консолидиращата фирма и каква е точно съществената разлика между финансов холдинг майка в държава членка и от ЕС: „52. „Финансов холдинг“ е понятие по смисъла на чл. 4, параграф 1, т. 20 от Регламент (ЕС) №575/2013. 53. „Финансов холдинг майка в държава членка“ е понятие по смисъла на чл. 4, параграф 1, т. 30 от Регламент (ЕС) №575/2013. 54. „Финансов холдинг майка от ЕС“ е понятие по смисъла на чл. 4, параграф 1, т. 31 от Регламент (ЕС) №575/2013. 55. „Финансов холдинг със смесена дейност“ е понятие по смисъла на чл. 4, параграф 1, т. 21 от Регламент (ЕС) №575/2013. 56. „Институция майка в държава членка“ е понятие по смисъла на чл. 4, параграф 1, т. 28 от Регламент (ЕС) №575/2013. 57. „Институция“ е понятие по смисъла на чл. 4, параграф 1, т. 3 от Регламент (ЕС) №575/2013. 58. „Институция майка от Европейския съюз“ е понятие по смисъла на чл. 4, параграф 1, т. 29 от Регламент (ЕС) №575/2013. 60. „Финансов холдинг майка със смесена дейност в държава членка“ е понятие по смисъла на чл. 4, параграф 1, т. 32 от Регламент (ЕС) №575/2013. 61. „Финансов холдинг майка със смесена дейност от Европейския съюз“ е финансов холдинг майка със смесена дейност от Европейския съюз съгласно определението в чл. 4, параграф 1, т. 33 от Регламент (ЕС) №575/2013.“

на вече създадените компании. Дори само оттеглянето на работещи институции нанася сериозни вреди, които, що се отнася до капиталовия пазар, изследователите наричат „двустранно ограничаване на достъпа“. Несигурността трудно подлежи на измерване, тя замразява пазарите и бизнесите, активността, а оттам и растежът, спират.

2. Страхът като причина?

Цифрите определено са тревожни, но внимание изисква и въпросът защо не е възможно бизнесът и обществата да функционират без да са затрупани от стотици закони и наредби. Обясненията са много, вероятно повечето от тях са тясно юридически и съответно извън компетентността на автора. Съществува обаче аспект, свързан с теория от началото на ХХІ век, наречена „Култура на страха“. Франк Фюреди е основател на школата и неговият поглед върху съвременните проблеми на обществата представя страха като фактор, водещ до сериозни отклонения в живота на групите хора, но и в поведението на бизнеса и на властите. Изискваният от обществата отговор на социалните страхове води до политически действия, често до законови промени и нови нормативни актове. Животът се кодифицира все повече.

Всичко, според Furedi (2002), започва през 80те – алчността става добра, още по-добра от здравословната грижа в индивидуалистичните общества за собствените дела отпреди. На първо място са личните цели, времето е на Рейгън и Тачър – на свободното предприемачество, здравия индивидуализъм и консервативните морални ценности. Свободният свят прилага икономиката на предлагането (ниски данъци и регулации) и това промотира допълнително индивидуализма. Дали поради алчността в повече или поради логичното развитие на икономиките, но се стига до затваряне на множество малки и средни бизнеси в силните тогава икономики – концентрацията е в ход в името на печалбите. Губят се работни места, общностите се разкъсват. Призивите за повече социални ценности спират да работят, обществените и моралните стойности са заменени от страх, работните места, а оттам и традиционното битие, са в риск. Общността става илюзорна визия и е далеч от представата за стабилен факт, отсъства доверието. Индивидуализмът е естествен резултат и той помита и семейството като институция, старите авторитети рухват. Социалната

паника трайно обхваща обществата, конструкциите на страха се материализират.

От близо четири десетилетия социалният страх (терминът е на Апостолов (2014) занимава изследователите и те откриват процеси, закономерности, трайни тенденции и ментални промени в обществата, поради което въвеждат термина „culture of fear”. Културата, според Glassner (1999), е начинът на мислене, разбиране и чувстване, придобит чрез общ опит в определена социална група, който се предава през поколенията. Културата на страха е абстрактен термин, но Glassner (1999) го приземява – в настоящето ни, казва той, има много страхове и те често са безпочвени (но масови), а песимизмът расте пропорционално на броя проблеми, с които човечеството се справя.

Културата на страха, с която, според изследователите, се характеризира съвременното развито общество, естествено създава присъщи съставни звена – социалната паника и търговците на страх⁵ се допълват логично от политиките на страх, управлението чрез страх, новото институционализиране на ниво индивид, културата на ограниченията и инфлацията на страха. „Politics of fear” е термин, въведен от Furedi (2002), за него това са политиките, породени от страха, те следват културата на страха и са част от нея, изграждат я. Тези политики са и резултат, и причина за настъпването на търговците на страх, те са важен елемент на ерата на тревожността и чрез тях много от индивидите получават класифициране в социалните конструкции на културата на страха. Furedi (2002) разглежда и категорията „be at risk” – човекът в риск не се определя от това, което той прави, а от това кой е той, в каква среда живее и се е родил, а културата на жертвата и на ограниченията следват логично. Авторът въвежда и „the inflation of danger” - номиналното нарастване на опасностите като продукт на човешкото и социалното възприемане за тях, а „инфлацията на риска“ пренася обезценяването и в полето на страха. Културата на ограниченията става естествена съставна част на социалната паника, тя следва от риска и опасността, изискват се публични действия, регу-

⁵ Социалната паника обикновено е предизвикана, а тези, които стартират паниката, са наречени от McLuhan (1994) „moral entrepreneurs”. Различен термин предлага Furedi (2007). За него трансформацията на безпокойството в начин на живот, в култура на страх, се случва чрез намесата на социални сили, наречени „fear entrepreneurs”. Предложеният от автора превод на понятието е „търговци на страх“.

лациите са логичен отговор. Политиките винаги формират бюджет, а институционализирането на индивидите и социалното конструиране кодифицират, създава се изобилие от нормативни актове.

Логично алчността на 80-те на XX век отстъпва пред загрижеността на 90-те, счита Furedi (2002). Дори в страните от англосаксонския свят, за които частният интерес и успехът на индивида са в култ от векове, се появява критика към преследването на целите на индивида и се налагат регулациите – това е културата на ограниченията. Необходим е контрол и системи на контрол, които да предпазват от индивидуалната алчност, това е началото на поведенческото регулиране на база на търсенето на безрисково ежедневие.

Пътят към свръхрегулирането е кратък и културата на страха едва ли е единственият фактор. Културата на жертвата и животът в риск, ерата на безпокойството и социалната паника, пренесени в сферата на политиката, изискват отговор и политиките на страха заемат изискваното от обществата водещо място. Идва ерата на регулациите, естествена за ерата на безпокойството и подготвя времето на свръхрегулациите.

Заклучение

Инфлацията на опасностите и култът към безрисковото битие са вероятно част от причините за свръхрегулацията и въвеждането на понятия като „инфлация на нормативните актове“ може би не е далеч. Отрицателните икономически последствия на процеса поставят въпроси за смисъла дали огромният брой нормативни правила днес прави обществата по-правови, а обикновените хора по-защитени. Големият бизнес, разполагащ с много по-висок административен капацитет, извлича конкурентно предимство пред малките фирми и това засилва концентрацията – можем ли да открием в този пъзел следите на търговците на страх?

Използвана литература

1. Апостолов, А. (2014). Социалният страх. Фрувег – ПЗП.
2. Вълканов, Н. (2019). Compliance в помощ на финансовото регулиране. Варна: Наука и икономика, с. 118.
3. Ран, Р. (2011). Как веднага да създадем работни места

(<https://ime.bg/bg/articles/kak-vednaga-da-syzdadem-rabotni-mesta-1/>, June 2021).

4. Ран, Р. (2016). Убиване на регулаторния паразит. (<https://ime.bg/bg/articles/ubivane-na-regulatorniya-parazit/>, May 2021).

5. Ambler, T., Chittenden, F., Bashir, A. (2009). Counting the Cost of EU Regulation to Business. Eurochambers. (https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/costregulation_2009_bis-2009-00286-01.pdf, May 2021).

6. Butler, T., North, P., Palmer (2018). A New Paradigm for Regulatory Change and Compliance. A Whitepaper by the RegTech Council (<http://www.grctc.com/wp>, June 2021).

7. Dunkelberg, W. (2016). The Hidden Costs Of Regulations. (Online), forbes.com. (<https://www.forbes.com/sites/williamdunkelberg/2016/07/12/the-cost-of-regulations/?sh=194dc00a6c81>, May 2021).

8. Furedi, F. (2002). Culture of Fear. Continuum.

9. Furedi, F. (2007). The only thing we have to fear is the ‘culture of fear’ itself; NEW ESSAY: How human thought and action are being stifled by a regime of uncertainty (<https://www.spiked-online.com/2007/04/04/the-only-thing-we-have-to-fear-is-the-culture-of-fear-itself/>, December 2020).

10. Glassner, B. (1999). The Culture of Fear. Why Americans Are Afraid of the Wrong Things. Basic Books.

11. McLuhan, M. (1994). Understanding Media: The Extensions of Man. *Cambridge, Massachusetts: MIT Press*.

12. Mesropyan, E. (2018). RegTech Companies in the US Driving Down Compliance Costs to Enable Innovation (<https://gomedici.com/regtech-companies-in-us-driving-down-compliance-costs-innovation>, June 2021). 273

За контакти: гл. ас.д-р Красимира Костадинова Найденова
Тел. 0888 324 247, 0882 164 503
Катедра „Финанси“, ИУ Варна
krassy_naydenova@ue-varna.bg