

# Преглед на стопанската политика

Седмичник

© ИПИ [http://www.ime.bg/pr\\_bg](http://www.ime.bg/pr_bg)

## В броя ще прочетете:

За държавните имоти, отпадъците и пътищата  
Поредно отлагане на реформите в пощите  
Коментари по Икономически доклад за президента на република България 2006  
Минималната работна заплата нараства на 160 лв.  
Евростандарти – упражнение по вмешателство на пазара  
(Без)Полезността на Протокола от Киото

### За държавните имоти, отпадъците и пътищата

Светла Костадинова

Покрай проблемите със сметта в София започнаха да се появяват информации за държавни институции, които не плащат такса смет, защото не са декларирали имотите си. Друг, „по-лек” вариант на проблема е нелогично ниска цена на имота на някои институции, поради което се заплаща и по-ниска такса смет. По този повод тук можем да разграничим два заслужаващи внимание проблема.

### *Държавно имущество*

Държавните институции използват определено имущество за да осъществяват дейността си. Има специален закон за държавното имущество, в който се описва, че публично държавно имущество е това, което е предоставено на ведомствата за изпълнение на функциите им.

През 2005 г. имаше доклад на Сметната палата, който посочваше фрапиращи случаи на липса на реквизита „цена” в актовете за държавна собственост. Министерството на регионалното развитие и благоустройството, като определен разпоредител с държавната собственост (заедно с областните управители) от Министерски съвет, анонсира през 2005 г., че вече е създадена национална единна информационна система “Регистър имоти”. Чрез нея би трябвало да се създава и поддържа в актуално състояние към всеки един момент единен електронен регистър на държавната

собственост. За съжаление не можем да кажем какво е състоянието на тази система, защото достъпът до нея не е публичен. Според информации от министерството, достъп до нея имат определени държавни служители, включително областните управители. Събитията от тази седмица, обаче, показваха, че това не е така. Имаше съмнения кое ведомство какво точно е декларирали и въобще „съобщило” ли е нещо. Какво означава това?

1. Липсата на достъпна информация е предпоставка за непрозрачност първо спрямо гражданите, и от друга страна - спрямо други субекти (в случая със софийска община и такса смет). Няма информация – няма отчетност.
2. Гражданите са тези, в чиято полза трябва да работи държавната администрация и пред които трябва да се отчита. Ако няма публично достъпен регистър на всички държавни имоти, това означава, че администрацията не ни разглежда като субект, пред който е отговорна. Как тогава да очакваме да си върши добре работата.
3. Регистрите на собствеността навсякъде по света са едни от най-използваните регистри. Има много потенциални заинтересовани лица, които биха могли да използват информацията от него – общини, банки, строителни предприемачи, застрахователи, пенсионни фондове и др. Затова този регистър е от особена важност и е недопустимо да не е оперативен и достъпен.

Какво трябва да се направи?

- Предоставяне на информацията за всички държавни имоти – публични и частни. Тя трябва да е безплатна, лесно достъпна и с всички реквизити на имота;
- Продажба на всички частни държавни имоти. Държавата не е добър стопанин и няма стимул и логика да бъде такъв;
- Намаляване на държавната администрация поне с 20%, което ще доведе до намаляване и на част от публичната държавна собственост;
- Приватизация на страничните дейности на администрацията и предлагане на много от публичните услуги от частния сектор;
- Реално въвеждане на електронно правителство – опитайте се да използвате електронен подпис при работата си с държавната администрация и ще видите, че изискванията са толкова разнообразни, колкото са държавните структури (разбира се само тези, които декларират, че приемат електронния подпис като начин за работа с тях).

### Такса смет

Тук проблемите са много, но най-важният е некачествени услуги срещу високи цени, което е следствие от монополното положение на няколко фирми по почистването. От друга страна, ако погледнете наредбата за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги, предоставяни от Столична община, ще откриете следния текст:

**чл.12а, ал.(2) „Фирмите-концесионери нямат право да извършват на територията на Столичната община услуги по сметосъбиране и сметоизвозване по договори с предприятия с цени, по-ниски от тези, заложи в концесионните договори.”**

С други думи – дори и цената на сметоизвозване да се понижава с времето тя не може да бъде намалена според наредбата. По този начин са премахнати стимулите на концесионерите да подобряват качеството и цената и се запазва сегашното положение. Дори и разходите да намаляват – понижаване на цената за граждани няма да има. От друга страна, в наредбата е предоставена възможност на предприятията да организират

сметосъбиране и сметоизвозване чрез пряко договаряне с фирми, извършващи тази услуга. В последните години броят на тези предприятия нараства значително, защото качеството, условията и цената и по-добра. При държавните институции, обаче, това не е направено. Причините най-вероятно са (1) възприятието, че са недосегаеми и разпоредбите на закона не важат за тях – имат по-важни държавни дела; (2) нямат стимули да търсят най-ефективния начин за тази услуга – данъкоплатците ще плащат за себе си и за тях; (3) ако все пак решат да търсят начини, изборът на частна фирма, различна от концесионерите, би означавало признание за провала на сегашната абсурдна система за почистване на града.

### И нещо от последните дни

В четвъртък стана ясно, че в процеса на изграждане на инфраструктурни проекти държавата е била „затруднена” от високите оценки на земята, която е трябвало да се отчужди от частните им собственици. Затова приетите промени в Закона за държавната собственост предвиждат нова формула, по която вече ще се изчислява средната пазарна цена на парцелите, които ще се отчуждават при строителството на нова инфраструктура.

Обезщетението вече ще се определя само по усреднени цени на сделки със съседни терени, регистрирани в службите по вписванията за срок от една година назад. Какво означава това?

- по-ниска цена, която държавата ще заплаща имотите, защото почти всички сделки с имоти в страната се изповядват на значително по-ниски цени от реалните за да се спести данък;
- нарушаване на правото на всеки собственик да получи пазарната цена на имота си;
- решенията относно промяната на предназначението за ползване и развитие на земята се вземат от политиците, вместо от собствениците - такъв е основният принцип, залегнал и в закона;
- принципните решения при съставянето на законодателството, регулиращо земята (в случая подробните устройствени планове, които „нарочват” имотите за отчуждаване), не се вземат на базата на анализ на разходите и

ползите от промяната в предназначението на земята, а по-скоро според това коя заинтересована група ще успее да се наложи.

Всички това означава, че докато собствеността

в страната е по принцип частна, то развитието и промяната в предназначението и са всъщност национализирани.

## Поредно отлагане на реформите в пощите

Георги Ангелов

В закона за пощенските услуги е записано, че пощенските услуги се ползват с държавен монопол до 31 декември 2005 година. През декември 2005, обаче, правителството внася в парламента предложение за удължаване на този монопол до 31 декември 2008 година. “Обосновката” за удължаването е следната”:

“Във връзка с изтичащия на 31 декември 2005 г. държавен монопол върху резервиран сектор от универсалната пощенска услуга и за продължаване на постепенното и управляваното либерализиране на услугите от обхвата на универсалната пощенска услуга, в съответствие с чл. 1 от Директива 2002/39/ЕО се предвижда временно удължаване (до 31 декември 2008 г.) на държавния монопол върху резервиран сектор от универсалната пощенска услуга (измененията на § 6 от Преходните и заключителните разпоредби). Удължаването на държавния монопол се осъществява при поетапно (съответно от 1 януари 2006 г. и от 1 януари 2007 г.) намаляване на границите за тегло и за цена на пощенските услуги, включени в резервирания сектор, съобразно изискванията на Директива 2002/39/ЕО. Целта на предложените измененията е пълно хармонизиране с разпоредбите на Директива 2002/39/ЕО към датата на присъединяване на Република България към Европейския съюз.”

От приложената обосновка на закона разбираме, че целта на удължаването на монопола е продължаване на постепенното и управлявано либерализиране на услугите, каквото и да означава това. Зад това, обаче, прозира страхът от промяна, страхът от конкуренция. Поради този страх, който действа вече 16 години, реформите в страната се случват или в резултат на криза, или в резултат на външен натиск.

Интересно е, че продължаването на монопола на български пощи с три години се нарича “временно”. Само ще посочим, че също така

временно този монопол вече беше удължен за три години - от 2002 до 2005. И тогава отново се казваше, че удължаването е само “временно”. Изглежда, обаче, временните неща в България са доста дълготрайни и постоянно удължаващи се.

Какви проблеми се създават от пощенския монопол?

1. Български пощи получават субсидия от държавния бюджет всяка година
2. Български пощи не заплащат лицензионни такси, за разлика от останалите компании в сектора
3. Български пощи имат монопол, който обхваща голяма част от пазара
4. Липсата на конкуренция води до липса на избор за клиентите
5. Цените на пощенските услуги се определят административно и както всички административни цени в България постоянно растат нагоре
6. Качеството на услугите не се подобрява

Вместо да се отлагат реформите, те би трябвало да се извършат много по-бързо. Добър пример в това отношение е Нова Зеландия. Само няколко години след премахването на монопола в Нова Зеландия резултатите се проявяват – производителността на труда нараства двойно, цените спадат с 30%, пощенските пратки се увеличават с 30%, а бившата монополна компания няма нужда от субсидии.

Какво може да се направи в България?

Монополът на Български пощи най-после трябва да се остави да изтече без повече “временни” удължавания. Това ще позволи навлизане на конкуренти на пазара и повече избор за клиентите. Докато новите компании се установят, Български пощи трябва да извърши реформи, които да увеличат ефективността и. Това най-добре може да стане ако компанията се приватизира.

## Коментари по

### Икономически доклад за президента на република България 2006

Адриана Младенова

#### Общи коментари

Докладът до президента обхваща две основни теми: конвергенция на българската икономика (номинална и реална) и оценка и влияние на европейските фондове върху българската икономика.

Заклученията от доклада, с които сме съгласни, въпреки че не са доразвити в конкретни предложения, са следните:

- Необходимо е поддържането на “фискална дисциплина”, ако тя се интерпретира като по-малко преразпределение през БВП чрез държавния бюджет.
- Устойчив растеж се постига не чрез увеличаване на приходите на правителството, а чрез намаляване на разходите му.
- Не трябва да има увеличаване на заплатите на държавната администрация без предварителното ѝ реструктуриране.
- Фискалният резерв трябва да служи за изкупуване на държавен дълг и като буфер за провеждане на икономически реформи, но не трябва да се харчи за “стратегически” инвестиционни проекти. Под икономически реформи ние визираме: намаление на данъчната и осигурителната тежест, реструктуриране на образователната и пенсионна система, здравеопазването.

Като цяло липсват алтернативни предложения на идентифицираните проблеми. Не са посочени основните предпоставки за подобряване на бизнес средата и конкурентоспособността на МСП – намаление на бюрократичните процедури и пречки пред бизнеса, намаление на данъчната и осигурителна тежест, въвеждане на администрация на “едно гише”, реформа в редица бюджетни сектори.

#### Конкретни забележки

I. В първата част са направени емпирични и иконометрични анализи на номиналната и реалната конвергенция на българската икономика с Евророната и на база на статистическите тестове и модели са изведени изводите. Заклучението, че зависимостта на българската икономика от така-наречените външни шокове може да се намали чрез “ефективното” използване на европейските фондове, противоречи донякъде с изказаните изводи във втората част на доклада. Българската икономика е уязвима от шокове поради това, че е малка и отворена. Европейските фондове я правят относително по-зависима от политиката на ЕС и следователно не водят до намаляване на влиянието на шоковете. Дори във втората част на доклада е направен изводът, че в *краткосрочен план могат да се очакват отрицателни явления и нарушаване на същинските макробаланси в икономиката* в резултат на усвояване на структурните и кохезионни фондове.

II. Направени са редица необосновани и грешни изводи по отношение на европейските фондове и влиянието им върху българската икономика.

1. *Европейските фондове като източник на икономически растеж и основна причина за нарастване на БВП на най-слабо развитите региони в ЕС.*

Оценката на европейските фондове трябва да се разгледа като оценяване на пропуснатите възможности, така наречената алтернативна цена на използване на средствата и директните загуби за икономиките в резултат на увеличаване на административния персонал. Изводът, че ирландският икономически растеж се дължи основно на Европейските фондове, е погрешен, тъй като Ирландия получава сравнително по-малко “европейски пари” от Гърция и Португалия, но се развива по-бързо и привлича много повече преки инвестиции. Около 1/5 от икономическия растеж на Ирландия се дължи на Европейските фондове, следствие на инвестиране в образование, модернизация и човешки капитал. Абсолютната сума на европейските фондове не е решаваща, а

тяхното използване и начин за преразпределение. Използването на средствата не за директно финансиране на отрасли, а за подобряване на инфраструктурата, е добър подход. Инфраструктурата като приоритет на държавата, е слабо развивана и следователно търговете, които се правят по програмите на ЕС предполагат по-голяма прозрачност от традиционното държавно планиране.

2. *Като основна предпоставка за постигане на среден темп на икономически растеж в Ирландия от близо 8% през последните 15 години се счита ефективното използване на европейските фондове за създаването на подходящ бизнес климат в страната, което от своя страна довежда до привличането на масирани чуждестранни инвестиции. През 2003 г. размерът на входящите чуждестранни инвестиции в България представлява едва 5% от тези в Ирландия.*

Проблемите с този извод са няколко. Европейските фондове не са предпоставка за постигане на подходящ бизнес климат в страната. Той е резултат от структурни реформи в икономиката в следните направления:

- Фискална политика – намаляване на данъците и на осигурителната тежест. Нивото на данъци и осигурителната тежест в Ирландия са едни от най-ниските в Европа.
- Намаляване на държавната намеса и преразпределение до 33% от БВП и съкращаване на държавни служители и съответно административните разходи.
- Гъвкав пазар на труда
- Опростяване на административните процедури и намаление на бюрократичните пречки за правене на бизнес в страната
- Либерализация на пазарите и премахване на митата и другите ограничения за свободна търговия

Вторият проблем е изводът, че ПЧИ в България през 2003г. са 5% от ПЧИ в Ирландия за същата година. Не е коректно да се сравняват номиналните потоци на чуждестранни инвестиции в страните, защото България и Ирландия се различават значително като население и общо ниво на БВП. БВП в Ирландия през 2003 г. е 137,158 милиона евро, докато в България БВП е 17,593 милиона евро.

По-правилно е да се изчислят ПЧИ като процент от БВП или ПЧИ на глава от населението и тогава да се съпоставят данните между страните.

3. *В противовес на традиционната политика на ненамеса на държавата в развитието на бизнеса, през 80-те години Ирландия развива модел на активна държавна намеса чрез създаване на специална Агенция за индустриално развитие (АИР) с приоритетна задача: привличане на чуждестранни инвестиции. По този начин се поставят основите на модел на развитие основан на чуждестранни инвестиции.*

През 80-те години Ирландия е една от най-бедните страни в Европа и едва след реформиране на икономиката по пътя на **ненамеса на държавата в бизнеса** икономиката започва да се развива с бързи и устойчиви темпове.

4. Освен разглежданите ефекти от еврофондовете, свързани с потенциалното увеличение на инфлацията в страната, следва да се посочат и други потенциални “заплахи” и недостатъци от евро-фондовете за българската икономика:

- Променя се структурата на относителните цени; печелят най-много тези играчи, които получават достъп до финансовите средства първи;
- Непазарното разпределение на ресурсите води до неефективност и изкривяване на пазарните сигнали; опасност от корупция и непрозрачност при прилагане на правилата;
- Нараства държавната администрация.

III. Направени са неточни изводи по отношение на интерпретацията на ОСП (Общата селскостопанска политика) и анализа на земеделските стопанства в България.

1. *Това води до извода, че при прилагането на ОСП в България и свързаните с нея фондове не само няма да се намалят съществуващите и сега големи регионални различия, но те може би ще се задълбочат.*

Няма предложена алтернатива какво може да се направи по отношение на по-ефективното прилагане на ОСП. Средствата трябва да бъдат насочени към ефективните земеделски стопанства, а не към преобладаващите полу-пазарни структури, които нямат капацитет и възможност да инвестират в модерни и ефективни земеделски единици и ще използват субсидиите за оборотни средства. В тази връзка е добре да се потърси диалог с браншовите организации в сектора. Необходимо е да се облекчат процедурите и бюрократичните трудности по регистрация на арендните договори и да се въведе по-бърза процедура за покупка на земя от държавния поземлен фонд.

2. *Управлението на финансовите инструменти, получени от ЕС, е допринесло за повишаване на отговорността и прозрачността при използването на всички публични средства.*

Вече 11-та поредна година Европейската сметна палата отказва да завери счетоводната документация по отношение на изразходване на европейския бюджет. Те се позовават на “грешки в законността и редовността” в отчитането на общите европейски фондове с акцент към Общата селскостопанска политика. За по-обстоен анализ, погледнете статията на Кевин Алън (на английски език) [“Действено бездействие: Европейската комисия и проблемът с лошото финансово управление на парите”](#).

### **Минималната работна заплата нараства на 160 лв.**

Димитър Чобанов

Министерският съвет прие постановление за повишение на минималната работна заплата (МЗР) през 2006 г. на 160 лв. Нарастването е с приблизително 6.7% и на пръв поглед изглежда нещо положително за хората с ниски доходи, но на практика може да породи и някои неблагоприятни ефекти.

Минималната работна заплата представлява намеса на държавата в отношенията между работодател и работник, тъй като фиксира минимална цена при наемането на труд. В стопанството механизмът за получаване на информация за развитието на търсенето и предлагането на труд се осъществява чрез работната заплата. Поставянето на ограничения върху нея пречи на предаването на сигнали и на естествените промени, които се случват при взаимодействието между икономическите агенти.

Действията на правителството на практика представляват използването на минималната работна заплата като инструмент на социалната политика. Тоест прави се опит да се повишат доходите на една група хора чрез регулация като не се отчита колко струва в действителност тя като цяло. Само че МЗР е цената на труда на определена група хора, а

държавата разполага с достатъчно други инструменти за повишаване на доходите.

Увеличението на МЗР води до нарастване на разходите за наемане на труд за работодателите. МЗР от 160 лв. означава разход само за труд от около 198 лв. като се включи и вноската за социално осигуряване от работодателя. Ако се вземат предвид и други разходи, които се правят за осигуряване на минимално необходимите условия за труд, които все пак са твърде различни за отделните професии, но са поне 20-30 лв., това предполага всеки работник да увеличава дохода на работодателя с поне 220-230 лв., за да бъде нает.

Минималната работна заплата е насочена да защитава интересите именно на хората с ниска производителност на труда. Това са някои млади хора, които тепърва започват да работят, някои хора с увреждания, ниско квалифицирани или с малко умения, което означава, също така, че те са способни да добавят и по-малка стойност. Тоест за тях е трудно да добавят поне 220-230 лв. и участието им във формалната икономика става невъзможно.

Възможните ефекти от това са два: тези хора или изобщо не са наемани на работа, или участват в неформалната заетост – тоест получават по-ниски доходи от МЗР, като това налага допълнителни разходи както за тях, така и за работодателя им. Такива разходи са например водене на двойно счетоводство,

невъзможност за официално признаване на трудовия стаж, евентуално проблеми с данъчната администрация и т.н. Следователно наличието и повишението на МЗР действа негативно на пазара на труда и на официалната заетост и то особено на хората с най-ниски заплати, които трябва да защитава.

С размера на МЗР са обвързани потребителската такса за посещение при личен лекар (1% от МЗР), както и цената на един ден престой в болница (2% от МЗР). Повишението не изглежда голямо – съответно 10 и 20 ст., но то ще се отрази негативно най-вече на някои пенсионери и хората с ниски доходи, които по принцип имат нужда от по-често използване на здравните услуги. Освен това цените в здравеопазването през последната година растат много бързо (с 9.9% за 2005 г. при 6.9% за услугите като цяло и 5.3% обща инфлация), а това действие на правителството още повече ще ги оскъпи. Въпреки това качеството на

прегледите при личните лекари и на лечението в болниците не се подобрява за да оправдае по-високата цена.

Ефектите от по-високата МЗР не са еднопосочни. Позитивните ефекти ще са за хората, които продължат да получават минималната работна заплата, тъй като номиналните им доходи ще нараснат. Това ще се съпровожда с по-високи разходи за труд на работодателите и съответно за бюджета, евентуално загуба на някои работни места или ненаемане на някои хора с ниска производителност и по-малко възможности за тях да повишат уменията си. Като цяло ползите от съществуването на тази регулация на пазара на труда не превишават разходите за съобразяване с нея. Следователно тя не е необходима и би трябвало да бъде премахната.

### Евростандарти – упражнение по вмешателство на пазара

Адриана Младенова

Тази седмица в общественото пространство излезе поредното недоразумение, свързано с приети нормативни актове. След гафа със съотношението на социалните осигуровки между работодатели и работници, което наложи прегласуване на Закона за бюджета на социалното осигуряване, “сбъркания” текст в Закона за телевизия и радио, касаещ рекламата по националните медии, сега отново имаше “недоглеждане” от страна на отговорни органи, които прокарат нормативни актове в страната. Този път се наложи да бъдат преразгледани приети наредби, регламентиращи реструктурирането в млеко- и месопреработвателните предприятия.

### Казусът

С промени в наредбите, уреждащи влизане в сила на изискванията на ЕС за преработвателните предприятия, беше удължен гратисният период за въвеждане на европейските стандарти в преработвателните предприятия до юни 2006г., вместо до края на 2005г., както беше предвидено. По този повод в началото на седмицата се развихри обществен дебат, иницииран от браншовите организации на месопреработвателите и

млекопреработвателите в България. Според тях с поредното удължаване на гратисните срокове *Министерство на земеделието и горите (МЗГ)* и *Националната ветеринарно-медицинска служба (НВМС)* дават предимство на едни фирми пред други, в случая се толерират малките фирми и предприятията от сивия сектор, които не са инвестирали в нови мощности и подобряване на условията на работа и модернизиране на производство. Друго опасение е за качеството на продуктите, които се произвеждат от тези предприятия. Те нямат стимули да подобряват производствените условия и да съблюдават необходимите санитарни, хигиенни и ветеринарни изисквания в срока от 6 месеца, който им е отпуснат, защото голяма част от тези предприятия няма да заработят отново.

Фактите, които бяха изнесени от асоциациите са следните:

- асоциациите са давали няколко пъти отрицателното си становище по отношение на евентуалното удължаване на сроковете чрез писма до МЗГ и НВМС.
- удължаването на сроковете не е било съгласувано с ЕК в Брюксел и би могло да бъде повод за лоша оценка за сектора в мониторинговия доклад на ЕК, което да застраши развитието на сектора като цяло.

## Държавата срещу бизнеса

Без да се застъпваме за която и да е страна, трябва да се вземат предвид следните обстоятелства при интерпретирането на възникналата ситуация. Подобни промени в законодателството имат следните последици:

1. Намалява се предвидимостта в икономиката. А тя е съществена за функционирането на предприемаческата дейност, особено по отношение на предвидимостта на законовата рамка. Законите трябва да са валидни за всички, иначе се създават преференции, съзнателно или не, за някои участници на пазара за сметка на други.
2. Промяната на регламентите и предписанията в последния момент издава неконсистентност и непрозрачност на процеса на вземането на решения. От друга страна сигналите, които се изпращат към бизнеса, са за лобиране и заобикаляне на правилата като начин на функциониране на пазара.
3. Легитимната форма за сътрудничество между управляващите и бизнеса са разговорите с браншовите организации и когато тяхното мнение не се приема, това е сигнал за липса на диалог и проява на субективизъм.
4. Необмислената промяна на регламентите издава липса на ясни индикатори и критерии, които трябва да се следят, не се прилага подходът ползи-разходи. Всяко централизирано решение, което променя "условията на играта", неминуемо е съпътствано с обществен дебат, тъй като се засягат интересите на различни групи от обществото и когато няма изчисляване на ползи-разходи от регламентите, тогава субективизмът и интересите на властимащите взимат превес

Удължаването на сроковете не е в полза на действащите предприятия, които са направили разчетите си за своята дейност според действащата законодателна рамка. Възможността на предприемача да предвижда относително правилно бъдещото поведение на потребителите, да пресмята бъдещите парични потоци и на тази база да взема решения за

инвестиции, е залегнало в основата на всяко бюджетно планиране на инвестиционен проект. Промените в средата носят политически риск, който е отрицателно корелиран с инвестициите.

Изкуственото създаване на предлагане на продукция от предприятията, които възобновяват дейността си до юни 2006г., ще повлияе на относителните цени на крайната продукция, на пазара на суровини и ще затрудни адаптирането на пазарните процеси към новите условия на ЕС.

Процесът на реструктуриране на предприятията в месопереработвателната и млечната промишленост е факт и той е движен главно от пазара. Окрупняването на фирмите, концентрацията на пазарните дялове и затварянето на малките предприятия е тенденция, започнала още преди 2000 г. А супермаркетите и търговските вериги имат свои строги правила по отношение на качеството и налагат необходимост от модерно производство. В този смисъл регламентите на ЕС и директивите би трябвало да изхождат от интересите на потребителите, а не обратно: да се създават регламенти и правила, които допълнително оскъпяват продукцията и се превръщат в инструмент за вмешателство на пазара и регулиране на пазарните взаимоотношения.

### От частния случай към проблема на регулирането

Институционалната рамка и нормативни наредби са съществена част от правенето на бизнес във всяка икономика.

Отварянето на предприятията, които са били спрени и тяхното временно активизиране на пазара с идея да се възползват от ситуацията, е класически пример за политически-иницииран (policy-induced) бум на предлагане вместо активизиране в резултат от промяна на предпочитанията на потребителите (preference-induced). Когато има шок на предлагането, това де факто е механизъм на пазара да алокира оскъдните ресурси по най-ефективен начин. Когато този шок е подтикнат от управленски решения и промяната в бизнес средата и не е резултат от силите на търсене и предлагане и от свободната конкуренция, тогава се получава изкривяване и загуба на ефективност.

Когато правилата се спускат и се променят по волята на администрацията – това спъва инвестициите, планирането, пресмятането на частните предприемачи. Неспазването на договорите е една от основните пречки пред бизнеса. Неспазването на обществения договор, колкото и абстрактна да е неговата концепция, създава допълнително несигурност, корупция, сива икономика, стимули към неспазване на правилата.

Регулациите, прекалено многобройните регламенти и вмешателството в бизнеса води

до намаляване на стимулите на предприемачите да създават рентабилни дейности и да задоволяват потребителските предпочитания в най-голяма степен. Нещо повече, централизирането на информацията и правомощия създава стимули за част от фирмите да се специализират в лобирание, корупционни механизми, търсене на рента вместо в увеличаване на продуктивността и създаване на стойност.

### (Без)Полезността на Протокола от Киото

Кевин Алън<sup>1</sup>

От създаването си през 1997 г., Протоколът от Киото е в центъра на вихър от противоречия. Създаден от Организацията на обединените нации, Протоколът цели да намали емисиите на парникови газове от индустриалните страни. До септември 2005, 156 държави са одобрили споразумението. Въпреки тази широка подкрепа, обаче, опоненти като Съединените щати и Австралия възразяват, че Протоколът е неефективен и несправедлив. Администрацията на президента Буш многократно е поставяла под въпрос безпристрастността му като цитира изключенията предвидени за страни като Китай<sup>2</sup> и Индия. Недоволството на Съединените щати се дължи предимно на негативните последици, които споразумението носи за вътрешния пазар, тъй като американските енергийни компании ще бъдат най-ошетени. Защо най-амбициозното световно споразумение за регулиране на замърсяването околната среда не е пожънало по-голям успех? Ето някои от причините:

- Липса на равенство в стандартите прилагани към държавите участнички; правенето на изключения.

- Съществуването на потенциал за печалба чрез продажбата на въглеродни ваучери.
- Неспособността на учени и управници да постигнат съгласие относно съществуването на глобално затопляне и причините му.
- Нарастващо бъдещо търсене на по-евтина енергия.

### Равенство или глобални привилегии за развиващите се страни?

Значителна пречка пред Протокола е начинът, по който той разделя държавите участнички. Добре известно е, че най-големите производители на парникови газове са Съединените щати, Китай, Русия и Индия. Въпреки това протоколът разпределя четирите страни в различни категории и им предявява различни изисквания. Китай и Индия се считат за развиващи се страни и затова не се изисква да намалят емисиите си. Страни като Русия и Украйна също са освободени от това изискване, защото са в преход. За разлика от тях, развитите страни трябва да се съобразяват с много по-стриктни изисквания. Първоначално в протокола заляга Съединените щати да намалят излъчването на парникови газове с 33%. Администрацията на президента Клинтън обаче успява да договори значително по-ниско намаление от 7%.<sup>3</sup> Въпреки този облекчен ангажимент Американският сенат единодушно отхвърля протокола като заявява, че американското участие в него ще нанесе сериозни щети на

<sup>1</sup> Кевин Алън, стипендиант на “Фулбрайт” и стажант в ИПИ

<sup>2</sup> Китай е вторият най-голям източник на въглероден диоксид (3541 тона) след Съединените Щати (5796 тона). По информация на Агенцията за Енергийна Информация на Министерството на Енергетиката на Съединените Щати.

<sup>3</sup> “Протоколът Киото и Съединените Щати: Международната политика в национален контекст. <http://inside.bard.edu/politicalstudies/student/PS260Spring03/kyotocol.htm>

американската икономика и ще даде глобално икономическо предимство на Индия и Китай.

Възраженията на Съединените щати не са необосновани. Въпреки технологическия напредък по отношение на системите за изгаряне на въглища намаляването на емисиите от електроцентралите, които използват това гориво, е скъпо начинание. Стойността на една система за цялостен контрол върху емисиите на една централа надминава 80 милиона долара. А системите за по-големи електроцентрали т.е. такива, които произвеждат повече от 1000 мегавата, струват между 300 и 500 милиона долара.<sup>4</sup> Като се има предвид, че в Съединените щати съществуват приблизително 1400 действащи топлоелектроцентрали,<sup>5</sup> които използват въглища, става очевидно, че цената на намаляването на парниковите газове е много висока. Агенцията за енергийна информация на Съединените щати е изготвила пълен анализ на средствата, които Съединените щати ще трябва да похарчат за да спазват изискванията на Протокола. Заключение е, че:

*“Цената, която американската икономика трябва да плати, ще е приблизително равна на загубата на реален брутен вътрешен продукт (това включва загуба на потенциален брутен вътрешен продукт и макроикономическата цена на приспособяване) плюс покупката на международни разрешителни... За периода от 2008 до 2012 година, средната годишна загуба ще варира между 77 и 338 милиарда долара, по стойност на долара от 1992, в зависимост от това с колко процента трябва да бъдат намалени емисиите.”*

Въпреки това някои страни всъщност печелят от споразумението. Както беше споменато вече, Китай и Индия се радват на облекчения заради статута им на развиващи се страни. Това им позволява (както и на страните в преход) да спечелят от прехвърлянето на технологии и съпровождащите чужди инвестиции изисквани от Протокола.<sup>6</sup> Докато

противниците на споразумението го схващат като вид глобално привилегироване на развиващите се страни, поддръжниците му твърдят, че това е справедливо решение, защото развитите страни са замърсявали околната среда по-дълго от развиващите се.

### Търговията с въглеродни ваучери

Друга основна пречка пред успешното действие на Протокола от Киото е разрешаването на търговията с въглеродни ваучери. Вратичка в споразумението позволява на по-богати държави да заобиколят изискванията за намаляване на емисиите. Те могат да купят ваучери за производството на парникови газове от държави с по-ниски нива на замърсяване или да се снабдят с тях като инвестират в проекти за екологически целесъобразно развитие. Съществува система на договаряне, която използва въглеродния двуокис като валута и позволява на развиващи се страни, които намалят емисиите си или използват чисти енергийни източници, да спечелят въглеродни ваучери. Тези ваучери после могат да бъдат продадени на по-богати държави.<sup>7</sup> Това е особено видимо в бившите Съветски сателити.

Един от най-известните случаи на продажба на ваучери е този с Русия, която като държава в преход практически е освободена от изискването да намали емисиите. Според Протокола, държавите участнички трябва да намалят емисиите си до 8% под нивото на замърсяване през 1990. Заради икономическата криза след края на социализма, Русия днес произвежда приблизително 43% по-малко парникови газове в сравнение с 1990 г. Като резултат, страната може свободно да продаде на други страни ваучери на стойност от 20 до 60 милиарда долара, въпреки че нивата на замърсяване на територията ѝ продължават да бъдат значителни. Има информация, че Румъния и Украйна също участват в подобни сделки. През 2001 г., вестникът *Ziarul Financiar* съобщи, че Румъния е сключила сделка с Япония да ѝ продаде ваучери на стойност приблизително 20 милиона долара.<sup>8</sup> Изводът е, че търговията с ваучери е сделка от

<sup>4</sup> Афро-Американска асоциация за околната среда -- <http://groups.msn.com/aaea>

<sup>5</sup> Pratts UDI Electric Power Plants Data Base Протокола от Киото, Член II (б) -- <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html>

<sup>6</sup> Протокола от Киото, Член II (б) -- <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html>

<sup>7</sup> “Търговията с разрешителни от Киото помага на богатите, казват някои” -- <http://www.washingtonpost.com>

<sup>8</sup> “Климат на промяна в Източна Европа” -- <http://samvak.tripod.com/brief-kyoto01.html>

типа “замърсяване срещу долари” и че нито продавачите, нито купувачите на ваучери работят сериозно за намаляване на вредите.

От известно време някои западни държави и компании работят за изграждането на пазар за въглеродни ваучери в Централна и Източна Европа. Дания е една от най-активните страни в този процес. От 1995 г. насам датската Агенция за околната среда е инвестирала над 18 милиона долара в България за финансирането на 13 проекта.<sup>9</sup> Компании като DanishCarbon.dk си набавят ваучери като изпълняват проекти по линията на “Съвместното изпълнение” и на механизма “Чисто развитие” в Източна Европа. Правителствата на Китай и Канада както и банки в Париж и Лондон са заделили средства за закупуването на ваучери. Същото важи за американски компании. През 2002 г. американският производител на енергия AES Corp. закупи разрешителни от Унгария на стойност 3 милиона долара. Ситибанк (заедно с EBRD) е поела ангажимента да инвестира 470 милиона долара в българските топлоелектроцентрали Марица 2 и Марица 3 в замяна на ваучери. Тези примери потвърждават съмнението изразено по-горе относно искреността, с която участниците в Протокола се отнасят към проблема за замърсяването на околната среда.

### Измерване и тълкуване на промените в климата

*“В зависимост с кого говорите, Протоколът от Киото е или: а) скъпо, бюрократично разрешение на проблем, който може и да не съществува; или б) последният ни, най-добър шанс да спасим света от бомбата със закъснител, каквато е световното затопляне.”*

Този цитат, взет от новинарска емисия по Си Би Ес, отлично показва една от най-големите пречки пред Протокола. Няма съмнение, че изпускането на парникови газове, като въглероден диоксид и метан, променят състава на земната атмосфера. Въпросът е какви са последствията от тази промяна. Дали повишените температури са резултат от циклична флукутация или са причинени от производството на парникови газове? Учени като Джон Карлайл от Групата за политика

към околната среда твърдят, че настоящата тенденция на световно затопляне е част от естествен цикъл, който продължава вече стотици хиляди години.<sup>10</sup> От друга страна, човек лесно може да чуе и значително потрещожни обяснения. Доклад на Междуправителствения панел за промяна на климата съобщава, че има ясни доказателства, че затоплянето е в резултат на човешко влияние. Според този доклад до 2100 година температурата на земята ще нарасне с между 1.4 и 5.8 градуса по скалата на Целзий.

В този дебат има два основни елемента. Първият се отнася до наличието на различни анализи на климатичните промени, а вторият до начина, по който тези анализи се интерпретират от управниците. Както се вижда от цитата по-горе, анализите може да предскажат или апокалиптичен сценарий, който трябва веднага да бъде предотвратен, или да ни успокоят, че всъщност проблем няма. Липсата на съгласие по този въпрос кара управниците да предлагат прибързани отговори, които са твърде податливи на външни влияния, включително от лобита, гласоподаватели, партийни задължения и групи със специални интереси.

### Бъдещо производство

Друг съществен недостатък на протокола от Киото е това, че не взема предвид бъдещото потребление на енергия. Заради бързо нарастващите цени на природния газ, топлоелектроцентрали се строят трескаво в Китай, Индия и Съединените щати. Според публикация от 2004 г. в Christian Science Monitor, Китай планува да построи 562 нови топлоелектроцентрали, а Индия - 213. Съединените щати, от своя страна, подготвят 72 нови централи. Тези общо 847 нови съоръжения заедно с вече съществуващи централи в трите страни ще произведат 2.7 милиарда тона въглероден диоксид до 2012 г.\* Парниковите газове, произведени от тези заводи, ще надминат с много 483-те милиона тона, които трябва да бъдат намалени според споразумението от Киото, и ще унищожат ползата от договора. Изгледът Китай да построи 562 нови заводи в идващите десет години без да бъде принуден да намали емисиите разкрива, че Протоколът има значителен недостатък и подсказва, че е нужно да се търсят по-чисти, по-безопасни и по-

<sup>9</sup> “Климат на промяна в Източна Европа”-- <http://samvak.tripod.com/brief-kyoto01.html>

<sup>10</sup> Национален Център за изследване на обществената политика -- <http://www.nationalcenter.org/NPA194.html>

евтини технологии за производството на електроенергия.

### Заключителни бележки

Макар да няма категорично доказателство дали промените в климата са резултат от природни закономерности или от човешка дейност, ако второто се окаже вярно, последствията биха могли да бъдат драматични. Затова е важно проблемът с парниковите газове да бъде възприет сериозно и въздействието им върху атмосферата да бъде точно преценено. За съжаление, усилията на Организацията на обединените нации да регулират замърсяването на околната среда са неуспешни. Параметрите, заложи в Протокола от Киото, налагат неприемлива финансова тежест на най-големия замърсител в света - Съединените Щати, а вратички в

споразумението позволяват на страни като Русия да печелят от замърсяването, което причиняват. Неуспехът на Организацията на обединените нации да действа проактивно и да намали бъдещото замърсяване обезсмисля досегашните и усилия. Имайки предвид това, щом се налага регулация на околната среда, благоразумието подсказва, че трябва да се обърне по-голямо внимание на търсенето и употребата на по-чисти и по-ефективни начини за производството на електричество, отколкото на намаляването на парникови газове излъчени при изгарянето на въглища.

-----  
\* “Нови топлоелектроцентрали погребват Киото”--  
<http://www.csmonitor.com/2004/1223/p01s04-sten.html>

Институт за пазарна икономика ([www.ime.bg](http://www.ime.bg))

Георги Ангелов, Светла Костадинова, Красен Станчев, Димитър Чобанов, Адриана Младенова, Велико Димитров

© Коментарните материали от Прегледа на стопанската политика са обект на авторско право.

От 1 февруари 2003 г. Институтът за пазарна икономика въведе абонамент за правото да се препечатват коментарни материали от бюлетина, за да покрие частично разходите по издаването му.

За връзка и въпроси: Светла Костадинова 943 33 52, 943 49 75; [svetlakt@ime.bg](mailto:svetlakt@ime.bg)