

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА И ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕФОРМА

Д-р. Красен Станчев

Институт за пазарна икономика

София

“Югославският случай показва, че структурно внедрената икономическа войнственост е започнала години преди конфликтите, проявяващи се и наблюдавани сега под формата на етнически, политически и военни напрежения.”

Карл-Улрик Шийруп¹

Вместо увод

Регионалната политика се разбира най-често като разработване на стратегии “за регионално развитие”. Всъщност стратегиите са последното нещо, което трябва да се прави, за да има регионална политика. Преди това трябва да се намерят институционални решения за структурните дебаланси на българската икономика и в името на увеличаване на вътрешната и обща подвижност на фактори на производството (капитал, предприемчивост и труд). В противен случай всяка програма би била изкуствена. Различните райони са в неравно положение в смисъл на възможности за доход, жизнен стандарт и собствен потенциал за стопанско и човешко развитие. С малки изключения (например Севлиево) правило е, че тези неравенства не се превръщат в предимства. Основната причина е в липсата на стопанска свобода, в съзнателното или несъзнателно поддържане на несвободата с политически и законодателни средства.

Предпоставки за регионална политика

Най-общо предпоставките за регионалната политика са общите изходни ограничения на всяка стопанска политика на България, произтичащи от външните задължения и вътрешните нерешени проблеми на българското стопанство. Аз ще се спра само на три такива предпоставки: външния дълг, съдбата на губещите предприятия и идеите за инфраструктурни проекти. По всеки един от тях, всяка регионална политика следва да отчита фактическото положение, спектъра възможности и политическия (и законодателен) инструментариум за въздействие.

Дълг

По отношение на дълга могат да се направят следните няколко (относително вероятни) допускания: валутният курс лев / долар, въпреки сегашната обезценка на еврото спрямо долара, ще се колебае около 1 800 лева долар; реалният ръст на БВП за следващите пет години (при преодоляване на външните шокове) ще бъде: 1999 – 2.0 %, 2000 – 3.5 %, 2001 – 4.0 %, 2002 – 4.0 %, 2003 – 4.0 %, 2004 – 4.5 %; промяната на потребителските цени би могла вероятно да бъде следната: 1999 – 1.9 %, 2000-2004 – 1.5 %.

Отношение външен дълг / БВП – прогноза за 1999 - 2004

Година	Брутен външен дълг (м	Изплащане	Номинален БВП (м	БВД / БВП
--------	-----------------------	-----------	------------------	-----------

¹ Carl-Ulrik Schierup. Prelude to the Inferno: Economic Disintegration and the Political Fragmentation of Yugoslavia. - In: Balkan Forum, vol. 1, N2, March, 1993, p. 90.

	\$)	на главници (м \$)	\$)	(%)
1999 (април)	8 661	-	12 742	68.0
1999 (към края)	9 074	651	12 724	71.3
2000	9 090	584	13 367	68.0
2001	8 878	812	14 110	62.9
2002	8 312	566	14 895	55.8
2003	7 775	537	15 723	49.4
2004	7 217	558	16 677	43.3

Обслужване на външния дълг

Година	Изплащане на главници (м \$)	Лихви (м \$)	Общо обслужване (м \$)	Общо обслужване / БВП (%)
1999	420	463	883	6.9
2000	584	486	1 070	8.0
2001	812	523	1 335	9.5
2002	566	479	1 045	7.0
2003	537	456	993	6.3
2004	558	443	1 001	6.0

В средно-срочна перспектива към разходите на централния бюджет трябва да се и средно по 2,2% от БВП на година за инвестиции в инфраструктурата (виж по-долу). Въпросът е в това, че, вследствие на войната в Югославия, това е един от малкото източници на растеж. Поради плащания по външния дълг и инфраструктурните проекти, преди 2002 г. всяка програма, която разчита на значителни централни субсидии, е обречена на неуспех, ако не съвпада със съответната програма.

Другата печеливша стратегия за местно развитие е финансиране, което е напълно независимо от централните преразпределения. Външният дълг обаче си остава основното ограничение пред всяко разширено (спрямо сегашното) местно разполагане с ресурси на фиска. Външният дълг и инвестиционната програма на правителството са две съществени пречки пред всяка фискална децентрализация в среднорочен хоризонт, като програмата носи не само ограничения, но и възможности.

Губещи предприятия

Изпълнението на програмата по Закона за финансово оздравяване на държавни предприятия в срок до 30.06.1999 г. е решаващо за успеха на пазарните реформи и запазването на финансовата стабилност.

Поддържането на губещи предприятия е свързано с държавни субсидии или квази-субсидии. През последните две години за целта се ползваха следните инструменти:

- предоставяне на временни финансови помощи (директна субсидия);
- увеличаване на капитала в полза на държавата (косвена субсидия);
- неплащане на данъчни задължения и други държавни вземания (косвена субсидия); неплащане на доставчици - държавни предприятия, които на свой ред не плащат задълженията си към бюджета (косвена субсидия);
- опрощаване на мита, данъци и др. държавни вземания (косвена субсидия);
- отпускане на държавни гаранции по кредити (косвена субсидия).

Аргументите за съкращаване и ограничаване на този набор са следните.

Субсидиите и квази-субсидиите преразпределят доход от всички данъкоплатци към една малка група, произвеждаща загуби. Този подход е явно несправедлив и ще кара

хората да не плащат данъци. Ако продължава така ще се провали финансовата стабилност чрез увеличаване на бюджетния дефицит и влошаване на платежния баланс. Отписването на данъчни задължения е пряко увеличаване на бюджетния дефицит, плащат се по-малко данъци от предвиденото (в момента просрочията надхвърлят заложеният буфер от 240 млрд. лв.).

Неплащането на социални осигуровки пък минира бюджета на НОИ, който, за да не спре плащания на пенсии и помощи, ще трябва да получи средства от републиканския бюджет, а това отново увеличава дефицита.

От друга страна, повишаването на потреблението чрез поддържане на изкуствена заетост в нефункциониращи предприятия, води до увеличаване вноса на потребителски стоки и намалява ресурса на вътрешното производство и инвестиции.

Общите задължения само на предприятията от група Б са 911 млрд. лв. в края на 1998 г. Увеличението е с 315 млрд. спрямо 1997 г. Задълженията към доставчици (предимно НЕК и Булгаргаз) са 418 млрд. лв., преките задължения към бюджета и НОИ достигат 96 млрд. лв. НЕК и Булгаргаз действат като институции за стоков кредит. Но на свой ред трупат задължения към бюджета и НОИ. Загубите на същите предприятия нарастват от 23,7 млрд. лв. в края на 1997 г. до 169,7 млрд. лв. в края на 1998 г. Иначе казано:

- само загубите изискват по 55 220 от всеки работещ платец на данъци в други частни и държавни предприятия;
- общия дълг (доколкото засега го покрива фиска) възлиза на около 300 000 (една месечна заплата и половина) на работещ.

Нова безработица

Колкото и да са ясни основанията за решително прилагане на закона, освободените работници не носят вина за сегашното състояние и това е фактор, с който всяка регионална политика се съобразява. Ефектът за различните райони ще бъде абсолютно различен, защото зависи от особени обстоятелства: най-вече от размера на района и възможностите за алтернативна заетост - съответно заварено равнище на заетост). По данни на Центъра за териториално развитие и жилищна политика в Мадан безработицата се очаква да достигне 36 на сто, в Исперих и Девня - 28, Чипровци - 27 и Червен Бряг - 25. Но общо става дума за около 4 000 нови безработни. В Бобовдол освобождаването на около 890 работници ще увеличи равнището на безработица от 3,4 на 18,3 на сто. (В София уволнените 12 000 ще повишат безработицата от 3,5% на 5,7%.)

В резултат на законодателните промени през 1998 и 1999 здравеопазването, общественото осигуряване, помощите и начално-средното образование бяха изцяло или частично изведени извън обсега на непосредствена отговорност на общините. Бюджетите се оказаха централизирани. Но това не отменя обстоятелството, че са отново в положението на поемащи разходи по проблема с новите безработни. Избора, пред който ще се изправи в този случай в тези райони местното развитие е и прост, и много сложен: или отново да увисне на помпата на централния бюджет, или да търси общи възможности за развитие.

Растеж и инвестиционна програма

През 1998 кабинетът става защитник на концепция за растеж воден от инвестиции в инфраструктурата. Предвид на свития износ и допълнителните утежнения на текущата сметка, които възникват поради разрушените пътища през Югославия, на тази концепция, ако се осъществи, ще се дължи ръстът на БВП през 1999. Иначе казано:

- предвид на войната в Югославия, това е едва ли не единствената на разположение “индустриална политика”;

- около 60 на сто от заложения по макрорамката ръст на БВП се осигурява от тази програма.

Програмата за инвестиции в общественения сектор до 2001 предвижда 3,9 млрд. щ.д., от които приблизително 1/3 от бюджета и 2/3 от държавните предприятия. Законът за корпоративното предлагане бе променен, за да се улеснят тези инвестиции. Допълнителни 1,3 млрд. щ.д. приходи от концесии се очакват за инвестиции в “проекти от национално значение. Засега не е ясно как частният сектор ще разпознае възможностите за себе си в тази програма. За период от три години тези инвестиции са 16.7% от общия БВП. 9,9% от БВП се очакват от частния сектор 6.8% - от държавния.

При сегашното състояние на отношенията между банките и реалния сектор, външното финансиране и компании ще играят вероятно решаваща роля. Правителството иска чрез двустранни споразумения да осигури сътрудничеството на правителствата на Обединеното кралство, Дания, Швейцария и US TDA, EU PHARE, PHARE-CBC, IPSA, SAPARD etc.

Най-ясно е състоянието на проектите в транспорта. Според сметки на министерството сумарните разходи за транспортна инфраструктура до 2006 г. (включително развитие на въздушни, речни и морски пътища) 4.5 млрд. щ.д. От 31 приоритетни проекта 18 са със публично-частна схема за финансиране, съчетана с концесии и , 5 проекта са подкрепени с държавна гаранция и изграждане по схемата “построй-използвай-прехвърли”. Най-вероятно в обозримо бъдеще ще се осъществят проектите по обновяването и довършването на пътищата, свързващи страната с Турция и Гърция. Съответно районите, свързани с тези транспортни артерии през следващите две-три или четири години ще се радват на повишена заетост и засилено потребление.

От проблемите в инфраструктурата ключов е въпросът с правилата на възлагане на поръчки, включително концесионните права. Засега те са в процес на създаване. За нормалното им функциониране ще е нужен и известен период на нагаждане на администрацията. Чуждестранното финансиране ще ускори прилагането на добри практики. Българските фирми не биха били конкурентни на водещи фирми от ЕС, но могат да бъдат добри подизпълнители. В петгодишен срок фирмената структура в сектора ще бъде доминирана от смесени компании или компании с чуждестранно участие.

Както стана дума, тази част от визията на правителството за 1999 се оказва залог върху печеливша стратегия. Разбира се, от доктринерско гледище такава политика е по-скоро “социалистическа”. Тя е опасна, доколкото може да се излее в изкуствена заетост и конюнктурен ръст, в увеличаване на неинвестиционното потребление, на вноса и корупцията при изпълнението на поръчките. Тя може да не бъде такава политика, ако не се вземат предвид и изпълнят политиките, предписани в другите точки от решението.

Практически изисквания

Основната цел на инвестиционната програма е изграждане на големи и икономически потребни инфраструктурни проекти. Тяхното осъществяване само от частни предприемачи е трудно, особено в кратки срокове сегашния висок политически риск в региона.

Не бива обаче да се смята, че публични инвестиции трябва да се правят основно с цел създаване на заетост в даден регион.

Не трябва да се забравя, че публичните средства са средства на данъкоплатците. Инвестиционните проекти трябва да се подбират на основа на икономическата ефективност и устойчива възвращаемост (устойчив мултиплициращ ефект), а не дали са в региони, пострадали от структурната реформа.

Не може да се разчита на инвестиционната програма да създаде трайна заетост сама по себе си. Това което може да се постигне е, от една страна, временна заетост за срока на проектите, и създаване на нови възможности за частен бизнес благодарение на подобрена инфраструктура.

Изграждането на една транзитна автомагистрала ще отвори работни места в туризма, услугите, търговията чрез засилване на трафика в региона. Опитът на Унгария показва, че ако не се отчетат положителните въздействия върху една 30-50 километрова зона, магистралата сама по себе си е финансово безсмислена. Във Видин (където вероятно безработицата ще стигне до 15%) няма мост към Калафат не защото лоши хора не дават да се строи. Причината е че няма търговия между двата района и двете страни и затова всички се опитват да стрижат рента от транзита. Елементарното доказателство за това са разписанието на фериботите и нарочно усложнената процедура по пресичане на границата.

Трябва да има воля за осъществяване само на стопански разумни проекти, не на такива, които проста да създават заетост в тежко засегнати региони. В противен случай, след приключването на проектите, безработицата отново ще нарасне, и навлизаме в порочен кръг.

По отношение на програмите за временна заетост също трябва да се подходи внимателно. Около 1/3 (или 13 500 души) от освободените ще са в София и Перник, по около 10% във Варненска и Бургаска област. При ниската в момента - под 4% - безработица в областните центрове на трите региона, както и при силната бизнес активност на частния сектор в услугите, търговията и туризма в тези райони, едва ли може да се твърди, че ликвидацията там ще създаде значими и дългосрочни социални последици. Най-вероятно частният сектор ще абсорбира безработните в относително кратки срокове - 6 до 12 месеца. Преди да се създават програми за временна заетост трябва да се направи задълбочено проучване на потенциала на частния сектор за поемане на освободената работна ръка, като се анализира опитът от досегашните подобни програми. Пример за лошо реализирана програма е тази за създаване на временна заетост във Варна по проекта "Красива България" на Програмата за развитие на ООН, когато се оказва, че няма кандидати за участие, и се наложи да се транспортират работници от съседни общини.

Подвижност

Когато капиталът не е мобилен, в определени граници такива могат да бъдат предприемачеството и труда. Мобилността на населението е положителен, а не отрицателен фактор. В някои случаи хората просто ще трябва да се преместят в съседния град, където възможностите за намиране на работа са по-добри. Подобно решение може би е най-добро за Хасковска област, където се очаква да се бъдат освободени около 25% от всички засегнати от структурната реформа. В региона се предвиждат инвестиции за изграждане на автомагистрала "Марица" (Оризovo - Капитан Андреево), електрификация на жп линията Пловдив - Капитан Андреево, възстановяване на мини Марица изток, и регионалната мобилност до голяма степен ще неутрализира ефекта от затваряне на няколко големи предприятия.

Правителството обаче трябва да подкрепи институционално мобилността на капитали, предприемачество и труд.

За целта е нужно да се подкрепи поне пазара на земя и недвижими имоти, които са важен фактор на мобилността на населението. Жилищното кредитиране е в рудиментарно състояние. В парламента отлежава законопроект, който може да раздвижи ипотечното финансиране.

Едва ли е възможно да създават финансови предпоставки за подвижността на капитала, да се субсидират гаранции, лихви и пр. Капиталът сам ще отиде там където има стопански възможности. Но много е важно какво се разбира под “капитал”. Това не са просто парите. Капиталът са създадените от човека ресурси, които увеличават способността да се произвежда в бъдеще. Затова е важно премахването на нефинансовите пречки пред водене бизнес, а не създаването на допълнителни централизирани структури за преразпределяне на държавни или чуждестранни субсидии.

Законодателство и децентрализация

Валиден е следния общ извод. Всяко забавяне на общите пазарни реформи означава влошаване на стопанското положение на страната, отделните райони и отделните домакинства. Отлагането може да се постигне чрез:

- отменяне на валутният борд и подновяване на печатането на пари за покриване на дефицитите,
- увеличаване на данъците
- или увеличаване на държавния дълг.

И трите “решения” ще имат далеч по-негативен ефект върху икономиката от закриването на губещите предприятия. Най-добрият вариант е незабавна ликвидация на предприятията от програмата за финансово оздравяване, за които не се намира купувач. След продажбата на активите ще се погасят поне част от задълженията към доставчиците и бюджета. Друга последица ликвидацията е разпознаването на печеливши дейности в рамките на губещите като цяло предприятия, и бързата им приватизация. Опитът (Кремиковци, Химко, Балкан) показва, че приватизацията на цели губещи предприятия е бавна, а понякога невъзможна без опрощаване на дълговете.

Извън обсега на сега начертаните планове за реформи остава фактичката стопанска свобода, децентрализацията на стопанските и финансови решения и съревнованието между различните райони на страната.

Сегашните финансови отношения между централния и местните бюджети създават система от стимули за неефективно стопанско поведение:

- съревнованието е за субсидии от централния бюджет и за облаги вместо за развитие, около десетина общини кредитират останалите;
- размяната на финансови ресурси между местно и централно равнище е обременена от отношения от типа “началството знае по-добре”;
- в крайна сметка общият стимул е да стоиш беден, за да малко, но без особени напъни.

Централното назначаване на областните управители, единодушно подкрепено от всички политически партии, в скоро време ще се усети като скъпо решение, което не остава място за местна инициатива и пречи на развитието. Допълнително утежняване идва и от централизираната избирателна система.

Автономните единици са забранени според Конституцията на РБ. Има забрана за покупка на земя от чужденци. Чуждите инвестиции се спират от бюрократични пречки. Ако тази ситуация се запази, връзката между икономическо развитие в различните региони, и възможностите, които те предоставят, няма да бъде създадена, а там, където я има - ще се загуби.

Решаването на проблемите с регионалните различия не означава по-богатите райони да обеднеят, за да се изравнят с останалите. Равенството в развитието е утопична цел, това което е постижимо, е създаването на повече възможности за развитие.