

Преглед на стопанската политика

Седмичник

© ИПИ http://www.ime-bg.org/pr_bg**В броя ще намерите:****Пет отворени писма:****Въведение****До премиера: По повод държавните разходи****До Лидия Шулева: За явните и скрити дефицити и насърчаването на инвестициите****До Лидия Шулева: Спазването на обещанията****До Иван Искров: За валутния курс и конкурентността****До Ахмед Доган: Още веднъж за идеите за изразходване на средства от фискалния резерв****Финансирането на демокрацията****Евроаргументацията****Бизнесът иска, министърът не, и обратното****Пет отворени писма****Въведение**

Предизборната кампания е разгара си. Ще свърши, но страстите няма да се уталожат веднага.

Междувременно правителството ще се заеме с данъците и бюджета за следващата година. При това стечение на обстоятелствата, екипът на института реши да се обърне чрез открити писма към премиера, вицепремиера и министър на икономиката, новоизбрания управител на БНБ и г-н Доган, чиято роля за стабилността на мнозинството в парламента не може да бъде подценена. Целта ни е да предизвикаме размисъл по някои дългосрочни измерения на сега залаганите данъци, бюджет и финансова (монетарна и фискална) политика.

По предположение, освен г-н Доган, нашите адресати едва ли са много заети в кампанията. Затова се надяваме, размисълът по повдигнатите от нас въпроси все пак да се състои, че наблюденията ни ще бъдат взети предвид и че това ще окаже положително въздействие върху възможностите за създаване на благосъстояние в страната.

Красен Станчев, изпълнителен директор на ИПИ

17 октомври 2003 г.

По повод държавните разходи

До: Премиера Симеон Сакскобургготски

Копие: Министъра на финансите Милен Велчев

През настоящата година се забелязват обезпокоителни тенденции по отношение на политиката на правителството в областта на публичните финанси, в това число:

- очаквано значително нарастване на бюджетните разходи до края на 2003 година (прогнозата е за почти 12% ръст в сравнение с 2002 година, което е около 5 пъти по-високо от темпа на инфлацията през 2003 година);
- нарастване на броя на заетите в обществения сектор с 43 хиляди души през първото полугодие на годината (наетите в обществения сектор представляват над 37% от всички наети);
- планирано нарастване на броя на заетите в бюджетния сектор и съответно на разходите за заплати и осигуровки в бюджета за 2004 година (така тези разходи ще достигнат колосалната сума от около 3 милиарда лева);
- бързо нарастване на разходите за здравеопазване и образование и планирано продължаване на тази политика през 2004 година при забавяне на реформите и липса на оптимизиране на здравния, болничния сектор и образованието;

Всички тези развития са свързани с увеличаване на разходите в консолидирания държавен бюджет. В същото време, заради по-високите разходи в бюджета правителството не планира осезателно намаление на данъчното бреме, понасяно от гражданите и бизнеса. Запазването на нивото на данъчната тежест ще продължи да оказва дестимулиращ ефект върху инвестирането, поемането на риск и предприемчивостта, поради което няма да бъде възможно постигането на високи нива на икономически растеж. В резултат заетостта и доходите ще продължат да нарастват с бавен и незадоволителен темп.

Забавянето на реформите, увеличаването на заетите в бюджетния сектор и започването на различни държавни програми увеличава държавните разходи не само в краткосрочен план, но и създава ангажимент за продължаване на тази тенденция на високи разходи и в следващите години. Тези разходи биха могли да се покрият, ако приходите в бюджета нарастват също толкова бързо. Липсата на реформи и данъчни намаления и обичайното развитие на икономическия цикъл, обаче, гарантират, че икономическото развитие няма да бъде достатъчно бързо и постоянно, което означава, че приходите в бюджета в определен момент ще започнат да нарастват по-бавно. Следствието ще бъде бюджетен дефицит, който ще трябва да се покрие или с намаление на разходите и реформи (което е много по-трудно в години на по-бавен икономически ръст), или с увеличаване на нетните дългове на правителството. Възможно е при наличие на бюджетен дефицит да се прибегне и към увеличение на данъците, което би вкарало икономиката в рецесия с всички негативни последици от това.

Проблемите, споменати по-горе, за съжаление не са само теоретична абстракция, а нещо, което се случва в реалния живот – конкретен пример за това са проблемите с публичните финанси на щата Калифорния, заради които досегашният губернатор на щата Грей Дейвис бе отзован и на негово място бе избран Арнолд Шварценегер. През 90-те години приходите в бюджета на щата Калифорния се увеличават бързо заради бум в икономиката и технологичния сектор и увеличение на данъците. Започват се множество програми, финансирани от бюджета с очакването, че приходите от данъци ще продължат да нарастват бързо и с тях ще могат да се покрият разходите. Високите данъци и забавянето на икономическия растеж, обаче, причиняват спад в приходите в началото на новия век, които не са последвани от намаление на разходите и така правителството на щата е изправено пред огромен дефицит, с който не може да се справи. Резултатът е отзоваване на губернатора и назначаването на нов.

Освен Калифорния, САЩ предоставят и положителни примери за управление на публичните финанси – в някои щати има ограничение на нарастването на бюджетните разходи и ако приходите с

в повече и има излишък той веднага се връща на данъкоплатците чрез изпращане на чек по пощата. Това дисциплинира разходната политика и създава възможности и стимули за намаление на данъчното бреме, което благоприятства бързото икономическо развитие (в щатите с ниски данъци доходите нарастват над два пъти по-бързо от тези в щатите с високи данъци). Освен това, така се избягват и проблеми, породени от спад в приходите и бюджетен дефицит.

С оглед на всичко, което бе описано по-горе, би било разумно (и отговарящо на целта на правителството да осигури бързо покачване на доходите на българските граждани) в настоящия момент да се следва политика на сериозни данъчни намаления и връщане на бюджетния излишък на данъкоплатците, оптимизиране на публичния сектор и ограничаване на държавните разходи.

За явните и скрити дефицити и насърчаването на инвестициите

До г-жа Лидия Шулева

Министър на икономиката

Насърчаването на инвестициите в България е основна формална цел на министерството на икономиката, откакто е оглавно от Вас. Затова предлагаме кратко описание на възможно най-успешната държавна политика в преследването на тази цел. Принципните положения в нея са теоретично подкрепени и проверени в хода на стопанската история. Цифрите, с които подкрепяме конкретни твърдения за стопанското развитие на България, са продукт на официалната статистика.

- 1) Не потреблението, а спестеният доход е причината за икономическото развитие – това е основата, на която може да се инвестира в ново знание, технологии и средства за производство, които увеличават производителността.
- 2) През последните шест години спестяванията на българите са основен източник на капитал и стопански ръст в България (виж таблицата). Делът на спестяванията на българите в инвестициите в България в бил между 2/3 и 3/4. Следователно, ако изобщо е възможно делението на “български” и “чужди” инвестиции, изглежда “българските” са значително повече.

% от БВП	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Спестявания на българи	14.5	16.6	12.9	11.6	14.2	14.6
Инвестиции в България	9.9	16.9	17.9	18.3	20.7	19.7
Нетни чужди инвестиции	-4.6	0.3	5.0	6.7	6.5	5.1

Източник: ИПИ на база на данните от НСИ.

- 3) *Активната* политика по “насърчаване” на инвестициите не би могла да компенсира ефектите на други политики, които влияят отрицателно върху спестяванията. Затова най-успешната политика за насърчаване на инвестициите е тази, която редуцира държавното харчене на спестен от гражданите доход. (Например раздаването на субсидии е доход на гражданите, който те никога няма да могат да спестят, защото правителството ще го изхарчи).
- 4) В тази посока вече беше постигнато много: беше ограничен бюджетният дефицит, който по традиция “изяжда” спестяванията. Но това постижение се отнася единствено до *открития* дефицит на държавния бюджет.
- 5) В същото време държавата продължава да има *скрит* дефицит, който също се финансира от данъкоплатците и техните спестявания. Става дума основно за две три неща. Първо, финансирането с пари от фискалния резерв на нови държавни начинания. Второ, използването на приходите по линия

на приватизацията за покриване на текущи държавни разходи. Трето и най-важно, държавната разходно-покривна пенсионна система финансира своя дълг към сегашните пенсионери с “емисия” на нов дълг (под формата на обещание) към сегашните данъкоплатци.

Така поставена целта на икономическата политика – а именно насърчаване на инвестициите – е рационална и постижима. Правителството има какво да направи, за да насърчи инвестициите (или по-точно, да не пречи за тяхното случване). Успехът на тази политика е обвързан с принципите и реалността, описани тук.

Спазването на обещанията

До: г-жа Лидия Шулева, вицепремиер

Копие: г-н Йордан Христосков, управител на НОИ

От началото на 2003 г. действат две мерки, насочени към подобряване на събираемостта на осигурителните вноски: задължителна регистрация на трудовите договори и минимални осигурителни прагове по сектори и професии. Правителството и НОИ защитиха тези идеи с наличието на неформална заетост, или с други думи – разпространеното в икономиката неплащане на дължими социални осигуровки. Последствията, както според Вашата преценка, така и според здравата логика, са в нарастващ дефицит в пенсионния фонд, и в създаването на конкурентно “предимство” на неформалните пред плащащите фирми. Преди въпросните мерки, според Вашите твърдения, г-жо Шулева, е било невъзможно както повишаване на пенсиите, така и намаляване на високите нива на осигурителните вноски.

Когато аргументирахте тези две промени, Вие представихте очакванията на правителството за повишаване на приходите в НОИ, и обещахте при успех на мерките повишаване на пенсиите и намаляване на размера на осигурителните вноски.

Няколко пъти в публични изявления, включително на интернет-страницата на НОИ, Вие и г-н Христосков отчитахте ефекта от мерките, като го представихте като успех на правителството. След лятната ваканция такива изявления няма.

Сега очакваме от Вас да изпълните обещанията си. Пред Вас има избор:

- да признаете, че приложените мерки не са имали очаквания ефект, и финансовото положение в държавния пенсионен фонд не е подобро;
- или да предложите намаление на осигурителните вноски, и най-вече на тези за пенсия.

Вместо това, от достъпните източници научаваме за две инициативи, подкрепени от правителството:

- увеличаване на границите на минималния и максималния осигурителен доход до 240 лв. и 1200 лв. съответно;
- увеличаване на задължителната вноска за здравно осигуряване от 6 на 8 процента през 2005 г.

Преди година бяхте министър на труда и социалната политика, сега сте министър на икономиката и вицепремиер. Навярно знаете, че доверието в политиката се създава далеч по-трудно, отколкото се разрушава. Също така не вярваме да предполагате, че за една година всичко се забравя.

Затова обещанията трябва да се спазват.

За валутния курс и конкурентността

До г-н Иван Искров

Управител на Българска народна банка

Уважаеми господин Искров,

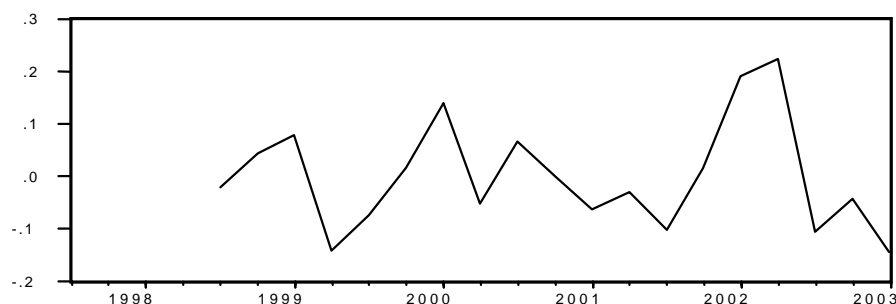
Поздравяваме Ви по повод избирането Ви за управител на Българската народна банка и Ви приветстваме във връзка с декларирания от Вас намерения за запазване на режима на Валутен борд и фиксиран курс на лева към еврото при сегашното му съотношение до приемането на България в Европейския съюз и Евроната.

Екипът на Института за пазарна икономика желае да Ви уведоми, че е направено изследване на факторите, въздействащи върху реалния ефективен валутен курс (РЕВК) на лева в средно- и дългосрочен период¹. Анализът е изграден на базата на тримесечни данни и обхваща периода от въвеждането на Валутния борд до началото на месец април 2003 г. като са използвани съвременни иконометрични методи. Резултатите показват, че следните индикатори: производителност на труда, условия на търговията, реални лихвени проценти на международните пазари, брутни вътрешни спестявания и преки чуждестранни инвестиции имат силно влияние върху динамиката на реалния ефективен валутен курс.

Другата цел на това изследване е да се установи какво е въздействието на реалния ефективен валутен курс върху конкурентоспособността на българската икономика. За тази цел са изчислени два типа несъответствие (misalignment). Първият тип е *текущото несъответствие*², а вторият е средно- и дългосрочното *общо несъответствие*³. Резултатът от тези изчисления е, че размерът на текущото несъответствие е -0.14% , а размерът на общото равновесие е 1.77% . Основният извод е, че няма нито краткосрочно, нито значително дългосрочно несъответствие. Следователно реалното поскъпване на лева не влияе негативно на конкурентоспособността на българската икономика и е обусловено само от фундаментални фактори. Освен това тенденцията е несъответствието да намалява, т.е. в дългосрочен аспект реалният ефективен валутен курс съвпада с равновесното си равнище.

Като обобщение можем да кажем, че текущото ниво на фиксиране на курса на лева към еврото няма нужда от промяна и следователно трябва да се запази и респективно да продължат да се следват принципите на Валутния борд.

Фигура 1: Текущо несъответствие (в проценти)

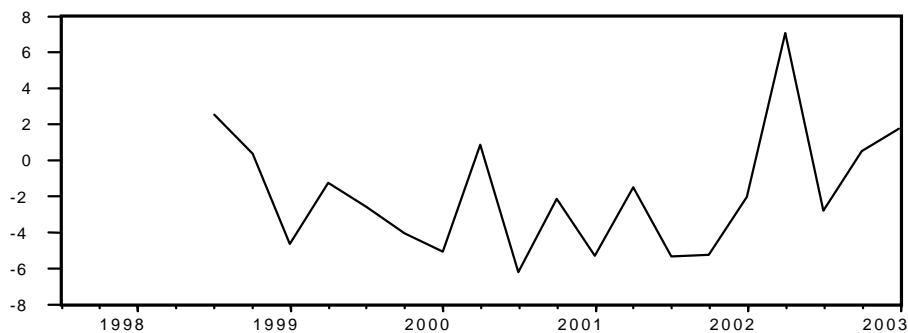


¹ Chobanov, D. (2003) "Behavioral model of the real effective exchange rate of the Bulgarian Leva"

² Текущо несъответствие = (актуален РЕВК – Текущ равновесен РЕВК)/Текущ равновесен РЕВК

³ Дългосрочно равновесие = (Актуален РЕВК – Устойчив равновесен РЕВК)/Устойчив равновесен РЕВК

Фигура 2: Дългосрочно несъответствие (в проценти)



Още веднъж за идеите за изразходване на средства от фискалния резерв

До г-н Ахмед Доган

Председател

Движение за права и свободи

Уважаеми г-н Доган,

През последните седмици Вие представихте множество идеи за държавни инвестиции в инфраструктурни обекти. Първоначално говорехте за инвестиции от порядъка на 300-400 млн. лв., а в последствие – за 1 млрд. лв. Според Вашите планове тези средства ще се осигурят от фискалния резерв и от превишението на приходите в бюджета над очакваните.

Каква е предисторията:

Наличието на фискален резерв (около 4,7 млрд. лева към месец октомври) или казано по друг начин, на пари, които могат да бъдат харчени от правителството, се оказа мащабен генератор на идеи. Така се родиха идеите за създаване на фонд за рисков капитал с държавно участие, създаване на нова авиокомпания, дострояване на АЕЦ Белене, създаване на национална компания “Земя” и други.

Като цяло, средствата от фискалния резерв са изключително примамлива алтернатива за всяко правителство да “подпомогне избирателите” преди избори, започвайки мащабни проекти.

Проблемът е, че за нито една от изброените идеи няма начин всички, които са финансирани резерва, да получат съразмерни облаги.

Инвестиции в инфраструктурни обекти:

Нека си представим ситуация, в която със средствата от фискалния резерв се построява отсечка от магистрала “Тракия”, заедно с още двайсетина маршрута с местно значение.

1/ За всеки един от тези случаи, не е ясно дали ползите ще превишават разходите. Тоест, дали направените инвестиции ще бъдат предпоставка за създаването на толкова добавена стойност, че да се изплатят. В нито един от досега направените коментари не се говори за анализ ползи/разходи, а се казва че тези проекти “по дефиниция са важни”.

2/ Освен това при възможност да се инвестира в стотици различни проекти на територията на страната не е ясно, въз основа на какви критерии може да се прави избор. Например, защо проекти във Видин и Кърджали да бъдат подкрепени, а в Пловдив и Смолян отхвърлени.

3/ В условията на пазарна икономика пътищата и магистралите са инвестиция, като всяка друга. Ако има търсене за даден продукт, то той се създава от тези пазарни участници, които оценяват начинанието, като печелившо. В много случаи, проекти не се реализират на пазара, защото ползите не оправдават разходите.

Много добра алтернатива в тази връзка е отдаването на пътищата (най-вече магистралите) на концесионен принцип. При това положение тяхното поддържане няма да бъде разход за бюджета, а ще се заплаща такса при ползването им, която ще зависи от търсенето и предлагането, което е пазарният начин за подобряване на инфраструктурата.

Алтернативата за фискалния резерв:

1/ Използване на фискалния резерв като гаранционен фонд при данъчни реформи. При намаляването на данъци (или при реформиране на системи, като НОИ), обикновено има временен период, в който трябва да се финансират допълнителни разходи.

2/ Изкупуване на държавен дълг. По този начин, ще се намалят бъдещите плащания и съответно разходите за бюджета. Приемането на такъв сценарий ще позволи, също така, и намаляване на данъците в бъдеще, при очакваните бюджетни излишъци.

Финансирането на демокрацията

Умилително как всички политолози и политически водачи се упражняват тази седмица в морализаторство. Поводът е известен – твърдението на Чорни, че е финансирал фондация Демокрация.

Същината на проблема

е в това, че без тези и други подобни пари демокрацията в страната не може да функционира. Те отиват във всички партии. И без тях не могат да се провеждат избори.

Минималната сума, необходима за успешното "вкарване" на 10 депутати в парламента, е най-малко 2 милиона щатски долара. Тази сума не се е променила от 1994 г. насам. Тя е два до три пъти по-голяма за партии, които могат да достигнат до т.нар. квалифицирано малцинство, т.е. 34 на сто от местата в парламента. Над тази сума действа феноменът "политическа рента".

Иначе казано името на партията и нейното място в общественото мнение не увеличават съществено разходите в наличност за участие в изборите.

Разбира се има разлики. Например кампанията на партиите на власт, в прекия и преносния

смисъл, се движи на колелата на автомобили, плащани от данъкоплатците. Опозиционни или нови партии с амбиция за 50+1 места в парламента трябва да осигурят поне 6-8 милиона щатски долара. Тази сума може да бъде и обикновено е и в наличност, и в натура. Натурата може да има различна форма: време в телевизии и радиопредавания, целенасочена кампания във вестници, преотстъпване на канцеларии, работа ("без пари") на активисти, автомобили и друго оборудване, консумативи.

По традиция в България на всички общи избори има между 25 и 32 на сто гласоподаватели, които гласуват за нова партия. Вероятно сумарните разходи по вкарването на партия като БББ, Евролевица или НДСВ са на равнището от поне 2 милиона щатски долара – за малките възможни групи в парламента и 5, за по-големите (при отчитане на възможната отрицателна рента на партиите на власт).

Най-голямата известна субсидия от държавния бюджет досега е в размер на 4 400 (по сегашния обменен курс) щатски долара. Тя е предоставена на кандидатите за президент през 1996 г. Излъчването на едноминутни послания (равнозначно на реклама) струва между 8 000 и 10 000 щатски долара в най-гледаното време с национално покритие.

Доколкото може да се съди по откъслечните отчети за общите избори от 1990 г. насам,

държавната субсидия никога не е покривала повече от 7-8 на сто от разходите.

Морално и аморално

Предполагемата сума, преведена от фирма на Чорни на фондация Демокрация, е 10 на сто от това, което е харчила всяка партия, оказала се с десет места в парламента. За всички по-големи партии може с голяма вероятност да се предполага, че те получили суми от 20 до 25 пъти по-големи.

В доброто и злото обаче няма градации.

Не е морално да се финансират процедури на представителната демокрация с мръсни пари, било пряко чрез политически партии, било непряко – чрез фондации. Законът преследва прането на тези пари като такова, но не и финансирането на граждански начинания, избирателни кампании и инициативи от рода на “Златния Орфей”.

Не е морално законът да регулира 7 на сто от финансирането на изборите и политическите партии, а да не регулира 93 на сто от тези средства.

Не е морално всички да се упражняват в морална реторика по повод фондация Демокрация при положение, че зад всяка партия стоят няколко подобни фондации (чийто брой и дейност се съживяват преди избори) и поне няколко съмнителни компании, независимо дали са свързани с известни личности като Чорни.

Не е морално правителството (всъщност няколко правителства) да пази монопола на една компания на пазара на мобилни услуги в продължение на пет-шест години. Но не е морално и да се претендира, че тази компания е голям радетел на демокрацията, културата и добруването на страната.

Евроаргументацията

На заседанието си в сряда депутатите от икономическата комисия продължиха гласуването на второ четене на текстове от Закона за обществените поръчки. Въпросният закон се оказва сериозно предизвикателство пред работата на комисията. В много отношения изготвеният от министерството на икономиката и приет на първо четене законопроект се оказва неприемлив, което наложи създаването на специална *ad hoc* работна група, която да изработи и внесе от името на комисията наново текстове, които окончателно да бъдат подкрепени на второ четене.

Основният дебат през тази седмица беше съсредоточен върху това дали бъдещата административна структура, която ще управлява и контролира процеса на възлагане на обществени поръчки, трябва да е нова агенция към икономическото министерство или е възможно да се използва съществуващия капацитет на дирекцията за обществени поръчки, която в момента е под шапката на министъра на държавната администрация. Няма да се спираме върху рационалността на аргументите в полза на всяка една от тези опции. Струва ни се по-важно, че дебатът ясно

показа как администрацията с лекота използва изискванията на Европейската комисия, европейските директиви и ангажиментите, поети от България в процеса на евроинтеграция като аргумент за прокарване на законодателни решения. На външния наблюдател на парламентарната практика по приемането на закони не може да не прави впечатление, че все по-често се оказва достатъчно някой отговорен представител на администрацията на обяви даден текст за изискван от Брюксел, за да се приеме този текст, колкото и спорен да е той.

В конкретния случай създаването на отделна агенция беше обявено от зам. министърката на икономиката Евгения Колданова за задължително изискване от страна на Европейския съюз. След настояване на народния представител Атанас Папаризов да бъде цитирана директивата, която въвежда подобно задължение, се оказа, че такава няма, а задължителното изискване всъщност е препоръка за изграждане на ефективен орган, който да изпълнява функции по обществени поръчки. Не стана ясно от кого и къде е направена тази препоръка. Единственото, което разбраха присъстващите на заседанието на комисията бе, че в началото на октомври в Брюксел е имало работна среща, на която се е говорило по този въпрос и на която е

присъствал представител на администрацията. Сериозни аргументи защо съществуващата дирекция не може да стане ефективен орган, така че да се изпълни препоръката, не бяха представени.

Ясно е, че законотворчеството в България е и ще бъде обвързано с европейското законодателство предвид на подготовката на страната за членство в Евросъюза. Също така е

ясно, че от практическа гледна точка депутатите няма как да правят справки с европейските директиви и конкретните ангажименти, поети от България по всеки конкретен повод. Рационално е те да се доверяват на експертното мнение на вносителите на отделните закони. Затова изглежда важно това мнение да отразява реалността.

Бизнесът иска, министърът не, и обратното

На месечната среща на Българска международна бизнес асоциация (БИБА) вицепремиерът Лидия Шулева представи намеренията на правителството за подобряване на бизнес климата в страната. От коментарите в пресата липсват някои важни оценки на случилото се.

Според вицепремиера Шулева, правителството няма да прави, а именно: да инициира промени в кодекса на труда. Според нея, ангажимент на представителите на бизнеса (които са недоволни от съществуващите разпоредби на кодекса) е да предложат промени, след което да

преговарят със синдикатите, и накрая в правителството да постъпи съгласуван и приет от всички проект.

На практика това означава отказ от поемане на отговорност за реформи в регулирането на трудовия пазар, и следователно – отказ от заемане на позиция от страна на настоящия министър на икономиката и бивш министър на труда. От друга страна, подобно развитие разкрива пълната липса на лидерство и смелост в бизнес средите да започнат дискусия по регулативен проблем, който очевидно влияе на собствения им бизнес.

Институт за пазарна икономика (www.ime-bg.org):

Ангелов, Богданов, Димитров, Христова, Костадинова, Станчев, Стоев, Чобанов

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. Абонаментът позволява и да се обръщате към ИПИ за експертен коментар по повод отделни развития в стопанската политика и икономически събития. За връзка и въпроси: Светла Костадинова 943 33 52, 943 39 75: svetlak@ime.bg