

# Преглед на стопанската политика

Седмичник

© ИПИ <http://www.ime-bg.org/>

В броя ще намерите:

[Смисълът от публични регистри](#)

стр.1

[Защо е нужна предварителна оценка на регламентите](#)

Нагласи на деловите среди към държавната намеса

стр.2

Новата Бяла книга на БИБА

стр.3

[Конституция и стопанска свобода](#)

Без коментар

стр.4

На 2.01.2001 г. на Интернет страницата на правителството се появи “Кодекс за поведение на държавния служител”. Кодексът се издава в съответствие със Закона за държавния служител, и цели “да съхрани общественото доверие в морала и професионализма на държавните служители и да повиши престижа на държавната служба”. Стилът му обаче не се отличава особено от “Чавдарчето родината обича и възрастните хора уважава”.

Ето някои примери:

- “Държавният служител се отнася любезно, възпитано, с уважение и разбиране към гражданите”;
- “Държавният служител, особено когато заема ръководна длъжност, трябва да дава пример на другите държавни служители със своето лично поведение и чувство за отговорност”.
- “Държавният служител не допуска поведение, което би било несъвместимо с добрите нрави”

Остава да се надяваме, че пожелателният тон в Кодекса ще мотивира държавните служители, без да превърне администрацията в пионерска организация.

По-подробен коментар: в следващия брой

## Публични регистри

Институтът за пазарна икономика многократно е изтъквал значението на достъпа до обществена информация за ефективността и конкурентността на икономиката. Важността на публичните регистри е в това, че те намаляват риска от сделките, и утвърждават доверието и склонността към сътрудничество между участниците на пазара. Общото състояние на регистри и достъпа до информация от държавни институции е многостранно изследвано от Програма Достъп до информация ([www.aip-bg.org](http://www.aip-bg.org))

**Събитието в тази област** в края на 2000 г. е, че Главна данъчна дирекция (ГДД) обяви намерението си да оповести списък с неизправните данъкоплатци в Интернет-страницата на Дирекцията.

Публичността на този списък ще намали риска от сключване на сделка с неизправен длъжник към държавата и в крайна сметка - разходите за подбор на надеждни партньори. Засега регистърът не е достъпен. Интересът към подобна информация не е от скоро: през 1998 г. издателска къща “Труд” публикува списък с “кредитните милионери” в България, т.е. частна компания осигурява достъпа до обществено полезна информация.

**Подобен прецедент** е и намерението на ДЗИ да проверява всеки клиент на автомобилно застраховане за неплатени дългове към държавата, банките и други фирми при стойност на автомобила над 15 000 лв. Целта е да се предотвратят застрахователните измами за плащане на други дългове с обезщетението. Очевидно се налага индивидуална проверка дори за относително ниски суми. Сигурността на договорите е необходимо условие за работата на пазара. Когато държавата не предоставя това общо благо (за което ѝ се плащат данъци), тя следва да създаде условията частни организации да извършват тази услуга.

Наред с предстоящото публикуване на този списък, в Интернет площадката на ГДД има (от юли м.г.) списък на регистрираните по ДДС фирми. Може да се предполага, че тези фирми са по-прозрачни от останалите, по-надеждни и че със сигурност са по-големи. Затова вероятно те ще бъдат пожеланите партньори на други подобни фирми и на банките.

**Коментар:** 1/ Остава тези списъци редовно да се осъвременяват. 2/ Не е задължително да има количествена информация за отделните платци. Достатъчно е да има налице качествени оценки: “липса на просрочени задължения”, “временни просрочия” и “постоянни просрочия”. 3/ Аналогично трябва да бъде и съдържанието на кредитния регистър. Неговото поддържане не е задължително да бъде в ръцете на централната банка. Едно или няколко дружества, учредени от банки или от банки и други финансови и посреднически институции може успешно да върши същата работа, намалявайки разходите за подбор на надеждни партньори.

4/ В някои страни, например САЩ и др., банките не издават кредитни карти на лица без данъчен идентификационен номер или “лоша” данъчна кредитна история. 5/ Автомобилните застрахователи могат да определят размерите на полиците не само според данъчната история, но и записа на произшествия с участие на водачите, регистрирани – така или иначе - от пътната полиция. 6/ И банките, и застрахователните дружества, и други участници в пазара и сега събират тази информация. Проблемът е в това, че пътят те корумпират данъчни служби, банкови служители и пътна полиция. Отварянето на подобни регистри ще затвори каналите за корупция и ще създаде формални извори на доверие в деловите среди. Доверието засега е основано преди всичко на лични отношения и тяхното господство в деловия живот на страната пречи на стопанското развитие и натрупването на благосъстояние. 7/ При такова развитие сегашните “фиксатори” на сделки (“борци”, консултанти, адвокати и пр.) ще трябва да предложат ново по-високо качество на своите услуги.

## Предварителна оценка на регламентите

Съществуват редица практики за ефективно управление на нормативните процеси. Възможни подходи са предварителната оценка, последващи анализи, ефективни санкции и надзор. Повече от две години ИПИ работи за подобряване на законодателната рамка с анализи на бизнес средата и оценки на закони преди тяхното приемане. В крайна сметка не би било лошо да се оцени въздействието на нормативните актове преди тяхното приемане. По-този начин ще се гарантира по-добро качество на приеманите правила на играта, прозрачност при взимане на решения, възможност заинтересованите страни да участват в разработването и обсъждането на регламенти и публичност на намеренията за облагодетелстване на едни за сметка на други чрез държавата.

**Предимства:** **1/** Регламентите налагат разходване както на публични, така и на частни средства. Това изисква претегляне на възможните решения и оценка на алтернативната цена (с участието на възможно засегнатите страни), включително и оценка на предимствата и недостатъците от това да не се приема никакъв регламент.

**2/** Материалите, набрани при изработването на оценката, могат да се прилагат към проекта в стандартизирана форма. При осигурен публичен достъп процедурата по предварителна оценка гарантира прозрачен процес на взимане на решения и последователна управленска политика. **3/** Когато се налага бъдещо изменение или допълнение, "архивът" на общественото обсъждане ще направи възможно следенето на приложението на регламента, неговото подобряване или аргументираното му премахване.

**Проблеми и решения:** **1/** Практиката по предварителна оценка налага претеглянето на алтернативите и интересите в процеса на взимане на решения. Администрацията и народното представителство така или иначе са под натиск за предпочитане на определени интереси. Процедурата би извадила на светло кой какво иска, "кой пие" и "кой плаща". **2/** За да изготвя предварителен анализ, администрацията следва бъде обучена, това ще изисква разходи. Възможността от произвол при оценяването на регламентите обаче се запазва. Представителите на възможно засегнатите страни (гражданство, гилдии, палати, неправителствени организации) също трябва да се самообучат. Но да си радикален, означава да си умен. Изискванията към страните в предварителното обсъждане ще се налагат постепенно.

**3/** Нуждата за изработване на регламенти в кратък срок може да бъде възпрепятствана от предварителната оценка на въздействието. Така или иначе обаче и сега повече от половината закони поправят вече приети закони. Натрупването на експерти по оценка на въздействието ще направи процедурата по-бърза в бъдеще.

## Практика

Великобритания е с традиции в изработването на оценки на регламенти преди тяхното прилагане. Анализът се прилага в стандартна форма към проекта и го съпътства на всеки етап от неговата подготовка. Оценката на регламента включва мотиви и коментари по:

- 1/ Цел и желан ефект от приемането на регламента;
- 2/ Възможности и алтернативни подходи;
- 3/ Предимства и недостатъци на проекта;
- 4/ Разходи за частния сектор и администрацията, произтичащи от проекта;
- 5/ Резултати от консултацията със заинтересованите страни /тест-лакмус/;
- 6/ Резултати от консултациите в администрацията;
- 7/ Обобщение и препоръки.

## Нагласи на деловите среди

*В периода август-декември 2000г. ИПИ изследва фирмените нагласи спрямо конкурентността и навиците за водене на бизнес. Интервюирани са 161 фирми от различни индустрии. Изследването е представително за светлата част на българската икономика.*

**Резултати:** **1/** Много компаниите разчитат на активната намеса на държавата в отношенията на пазара. Близо 70% смятат, че държавата трябва да защитава "стратегически" индустрии чрез преференции, привилегии и субсидии. **2/** Доколко тази протекция трябва да е регламентирана не е ясно. Над 50% от бизнеса, който застава зад държавната намеса на пазара, няма еднозначно отношение към нормите. 63% от компаниите не са определили регламенти, които ограничават развитието на бизнеса (без да отричат, че такива съществуват). **3/** Сред регламентите, които ограничават работата и развитието на бизнеса, са посочени данъчните закони, социално- и здравно-осигурителните регламенти, валутния режим и митническата политика, трудови отношения. Интересно е, че фирмите не посочват закони, които регламентират работата на отделни отрасли и се занимават с общите условия. Единствено представители на лекарствената, информационните и туристическата промишленост са посочили проблеми със съществуващите регламенти в тези области и в областта на защитата на авторското право.

**Коментар:** "Ще взема от другите чрез държавата за своя собствена изгода"- това определение на Георги Ганев от ЦЛС ([gogi@cls-sofia.org](mailto:gogi@cls-sofia.org)) на общата стопанска нагласа в страната очевидно е в сила и за деловите среди. Компаниите вярват, че държавата трябва да защити "стратегически" индустрии и че нейната намеса в пазара е нещо добро. Конкурентността на дадена фирма няма нищо общо с подобна нагласа. Разпространението ѝ обяснява и ниската конкурентоспособност на българската икономика. Фирмите, а не народите и правителствата, биват конкурентни. От особено значение е и абстрактната форма на одобрение спрямо протекционизма. Това означава, че той се приема по принцип като нещо добро, което не подлежи на съмнение.

### Новата Бяла книга на БИБА Нормативната среда: “за” или “против” инвестициите

В края на декември излезе Бялата книга за чуждестранни инвестиции в България за 2000 г., подготвяна от БИБА. Книгата съдържа коментари и препоръки за създаване на по-добра за инвестиране законодателна среда. Представяме Ви избрани изводи и препоръки на БИБА с коментар на ИПИ както по регламентите и механизмите за тяхното прилагане, така по проблемите на средата, в която те действат.

#### Регламенти:

**1/** Създават се регламенти, които не отговарят на нуждите, наложили тяхното приемане. Донякъде това се обяснява с нестабилната правна рамка и прилагането на външни регламенти, без да се съобразяват със средата. Необходимо е създаване на разпоредби, които подробно да уреждат тълкуването на законите в такива случаи. **2/** Политиката в данъчната сфера може да се оцени като последователна, което прави нормативната рамка предвидима и благоприятна за бизнес. **3/** Ограниченията, наложени от регламенти, спъват развитието на сектори, които се нуждаят от стимулиране. Например, застраховането може да се развие при предоставяне на правна възможност на банките да предлагат застрахователни продукти.

### Администрация

**1/** Администрацията прилага неясни регламенти, като ги тълкува в неблагоприятна за данъкоплатците светлина. Това се отнася изключително за данъчните норми, които на практика санкционират изрядните компании и граждани. **2/** Практика е да се поставят различни изисквания към местните и чуждестранните компании. Наличието на административен произвол при налагането на санкции и упражняването на контрол се ограничава с въвеждането на категории по ниво на риск в частния бизнес. Проблем е наличието на ясни регламенти и нивото на усмотрение, необходимо при определянето на една компания като рискована. **3/** Практиката показва, че данъчната реформа зависи от институционалната рамка. За да бъдат ефективно прилагани данъчните регламенти, трябва да се подобри взаимодействието между институциите за обмяна на информация. Данните в “официалното счетоводство” могат да се съпоставят с реалните физически складови обеми, наличности на стоки, натоварване на производствени мощности, експедиция на продукцията за единица време или други проверяеми критерии.

### Частен сектор

Публичният сектор все по-често се допитва до “потребителите” на неговите услуги. Откриват се възможности за подобряване на нормативната рамка в резултат на взаимодействие между двата сектора. Свидетелство за това е съставянето на Консултативен съвет по чуждестранните инвестиции към Министерски съвет.

**България не е член на ОИСР. Полша и някои други страни от Централна Европа предпочетоха първо тази организация. Политическите водачи у нас имат идеи за НАТО и ЕС. ОИСР предлага по-общи стандарти за водене на политика, включително такива в областта на държавната политика.**

От края на миналата година в страницата на ОИСР в Интернет <http://www.oecd.org/> има база-данни представляваща сравнителен анализ на държавното регулиране и пазарната структура на 29 страни-членки по 1120 показателя за 1998г. Оценява се разликата в правното третиране на различните отрасли по страни, като се разглежда степента на протекционизъм спрямо нерезиденти (ограничения под формата на разрешителни и лицензионни режими и други регулативни и административни бариери). Могат да се направят конкретни изводи за възможностите за инвестиране в даден сектор на икономиката в контекста на отсъствието или наличието на пречки пред търговията, административно регулиране, държавен контрол чрез ценови и разменни механизми.

В следствие на обстоятелството, че анализът за различните държави се прави по една и съща схема е възможно едновременно сравнение по множество показатели, което позволява създаването на представа за привлекателност в сравнителен план, което може да бъде използвано както за избор на отрасъл и страна за инвестиране, така и за определяне на възможностите за търговия от гледна точка на степента на либерализация. Един такъв анализ позволява формиране на обща представа за спецификите на средата за бизнес, както и открояване на показателите, които в една или друга степен се характеризират с неблагоприятно влияние и следва да бъдат допълнително изследвани.

### Конституция, закони и частна собственост

Стопанската свобода изисква защита на правата на частна собственост и равенството пред законите. Когато Народното събрание приема закони, които нарушават тези принципи, Конституционният съд (КС) е последната инстанция, която може да защити стопанската свобода. През 2000 г. КС е взел 12 решения, от които:

(а) 8 засягат конституционносъобразността на закони;

(б) 1 тълкуване на чл.18 от Конституцията;

(в) 1 решение за конституционност на политическа партия, 1 за конституционност на избор на съдия в КС, 1 за конституционност на освобождаването на Бл. Сендов.

Всички решения на КС (може би с изключение на това за г-н Сендов) имат пряко отношение към стопанската свобода. /Решенията по чл.18 и за ОМО "Илинден"-ПИРИН ще разгледамо подробно в следващия брой./

#### Решения "за" стопанската свобода:

1/ Отмяната на чл. 14 от ДПК, с който се създаваше възможност да се събират частни държавни и общински вземания (например на някои държавни фирми) по реда за публичните вземания;

2/ Отменята задължителното осигуряване за авторските възнаграждения и за пенсионерите на свободна професия в КЗОО;

3/ Премахването на заплахата от затвор за работодатели, които изплащат трудови възнаграждения преди да са платили дължимите осигуровки в Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс.

#### Решения "против" стопанската свобода

1/ КС допусна публичните вземания да се събират по различен ред от частните; държавата е привилегирован кредитор. Аргументът на КС е основан на рабирането, че "... публичните задължения на гражданите, съответно юридическите лица, не могат да бъдат поставени на една и съща основа с частните им задължения...". Такова разбиране не предполага защита на договорите; то предполага, че държавата като институция винаги има повече право от гражданите и фирмите.

2/ КС потвърди задължителността на държавното обществено осигуряване заложената в КЗОО. КС приема, че: "...Не може да има съмнение, че правото на обществено осигуряване е неразривно свързано със задължителния характер на осигуряването. Задължителното осигуряване гарантира прилагането на разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията. Възприемането на принципа за доброволност на общественото осигуряване би компрометирало конституционното право на гражданите на обществено осигуряване..." Така се създава опасен прецедент КС да дава становище по икономическата целесъобразност на нормативен акт. Освен това, такова тълкуване е основано на разбирането, че единствения начин да се осигурят определени от конституцията права на даден гражданин (например правото на обществено осигуряване), е да бъдат отнети други права, (например правото на частна собственост върху дохода) от други граждани. Такова тълкуване е икономически неразумно и дори вредно.

#### Без коментар:

Из **Наредба No 30** от 20 декември 2000 г. на МЗГ За ветеринарно-санитарните и хигиенните изисквания при добива на сурово мляко, изграждане и експлоатация на млекопреработвателни предприятия, производството и търговията с топлинно обработено мляко и млечни продукти:

- "Забранява се пушенето, плуенето, яденето и пиенето в помещенията, където суровините и продуктите се обработват или съхраняват";
- "Дворът на млекопреработвателното предприятие се озеленява, поддържа се чист и сух и се огражда с ограда, непозволяваща достъп на хора и животни";
- "В млекопреработвателните предприятия се спазва висока степен на лична хигиена";
- "Манипулациите по доене се извършват хигиенично";
- "доячите измиват ръцете си преди започване на доенето и ги поддържат чисти по време на доенето"

Икономистът е експерт, който утре ще обяснява защо онова, което е предвидил вчера не се е случило днес.

ИПИ: Богданов, Ганчева, Йонкова, Мандова, Станчев

Тази седмичник се издава с шест-месечната финансова подкрепа на MSI/USAID

За коментари и предложения: <mailto:mandova@ime.bg>