

Преглед на стопанската политика

Седмичник

© ИПИ <http://www.ime-bg.org/>

В броя ще намерите:

- Какво поиска БСК от правителството?
стр.1
- Проби и грешки
Световната банка направи нова
оценка на България
стр.2
- Публични средства- начин на
употреба
Самостоятелни ли са общинските
бюджети?
стр.3
- Нещо повече за . . . ипотечните
облигации
стр.4

През изминалата седмица се случиха три събития, които ще бъдат от съществено значение участието на деловите среди и гражданството в формирането на стопанската и цялостната политика на българските правителства в бъдеще.

Става дума за това, че Световната банка (на 24.02) и БСК (на 27.02) настояха за въвеждане на процедури по предварителна оценка на предстоящи за приемане правителствени (и законодателни) актове, а на 28-ми представител на Министерски съвет официално заяви, че тези процедури ще бъдат въведени в работата на кабинета и прокарани в новия закон за нормативните актове.

И трите събития, ласкаем се от мисълта, са свързани с упоритата тригодишна работа на ИПИ по пропагандирането на предварителния анализ на законодателството. В тази работа ние си сътрудничехме с Комисията по икономическа политика, Програма Достъп до информация, ЦЛС, секретариата на Министерски съвет и отдела за Европейска интеграция, Мениджмънт Системс Интернашънъл и Правната инициатива за ЦИЕ.

Какво поиска БСК от правителството?

В съгъстена от политически скандали седмица, на 27 февруари Българската стопанска камара (БСК) представи “Изисквания на бизнеса за постигане на устойчив растеж” към следващото правителство. При внимателен прочит обаче прозират умонастроения, които не задължително са добри за стопанския растеж и благополучието на страната. Въпреки някои добри идеи, тук обръщаме внимание на несъстоятелността на много от исканията. Най-вече защото те в крайна сметка ще се харесат на всяко популистко настроено правителство.

1/ БСК очаква държавата да “приведе” структурата на българската икономика към мащабите и изискванията пазарите на ЕС. Очакването е, че държава (правителството) ще свърши тази работа вместо деловите среди и гражданството, т.е. иска се правителствена намеса чрез наказване на едни и привилегироване на други. **2/** БСК иска провеждане на иновационна, индустриална и търговска политика, която да развива конкурентноспособни сектори. Сиреч: отделните предприемачи не разбират конкурентните си предимства и не могат да се справят без държавата; че не бизнеса, а държавата създава богатство и се състезава на свободния пазар. **3/** БСК предлага данъчното облагане на печалбата да се използва за провеждане на структурна политика. Единственият начин правителството да прави това е като взема от едни (или всички) и дава на други (по-малко). **4/** БСК иска “ограничаване на процесите на деиндустриализация в националната икономика”. Подобна беше и нагласата на министър Вучев през 1995 г. Не е ясно защо БСК смята, че индустрията, както я схваща правителството, е “добра”, а останалите предприемачески начинания са “лоши”? **5/** Най-фрапантно е искането в страдателен залог “да се изградят” гаранционни фондове и фондове за рисков капитал. Ако това ще са частни фондове, защо подобно искане е насочено към правителството? А ако не, защо правителството трябва да “рисува” парите на данъкоплатците за частни начинания?

В същото време има вътрешни противоречия. Искане за повече конкурентност, но при защита на българските фирми. Част от понятията са използвани в грешен смисъл. Например, прави се връзка между конкуренция и конкурентност. Конкуренция означава равен достъп и условия на пазара на всички потенциалните участници; конкурентност е качество, което характеризира индивидуалната възможност на фирмата да печели и да се развива на този пазар. Конкуренцията в материала се разбира като ограничаване на стремежа на предприемача за пазарен дял, докато всъщност конкуренция означава единствено гарантиране на равенство между участниците на пазара пред закона. Накрая, предлага се реструктуриране на валутния резерв за ограничаване на валутния риск. Тъй като БНБ има задължение да изплаща марки (евро) срещу левовите, може да се каже, че именно в момента валутният риск е минимален.

Проби и грешки

Тази седмица правителството отмени временното увеличение на митото при внос на амониева селитра, въведено ноември м.г. Намесата на държавата на пазара на торови продукти показа, че:

1/ Няма начин правителството да даде привилегии на торовите заводи, без да наложи разходи на земеделските производители. Особено когато гарантираната рента за торовите заводи предизвика увеличаване на цената на торовите продукти.

2/ Държавата следва да гарантира равни условия за всички, а не да дава привилегии на едни или други участници на пазара. През ноември м.г. мерките се въведоха, за да *подпомогнат* торовите заводи, които понасят разходи от увеличените цени на природния газ. Сега според мотивите промените се налагат с цел да *подпомогнат* земеделските производители във връзка с предстоящото подхранване на есенни култури с азотни торове.

3/ Нужна е предварителна оценка на регламентите, която да открий какви са възможните подходи и предвидимите резултати. При такава оценка разходите за земеделските стопани и ненужната намеса на пазара (предвид това, че мерките се оказаха неефективни поради евтин внос от Румъния) биха се избегнали.

Световната банка направи нова оценка на България

Въвеждането на валутен съвет в България през 1997 г. и последващото провеждане на последователна макроикономическа и структурна политика доведоха до възстановяване на икономическия растеж, намаляване на инфлацията и подобряване на доверието на обществото и на инвеститорите, се казва в Икономическия меморандум за България, подготвен от екип на Световната банка. Целта на изследването е да оцени прогреса на България при прехода към пазарна икономика и в процеса на присъединяване към ЕС. Докладът ще бъде представен официално следващата седмица. Вероятно тогава ще бъде качено на Интернет-площадката www.worldbank.bg.

Основни изводи:

1/ В периода 1996-2000 г. делът на brutните вътрешни инвестиции се е удвоил и вече достига 16 % от БВП. Този дял обаче все още е далеч под равнището на най-бързо растящите икономики. За да се увеличи дела на частните инвестиции, България трябва да поддържа постигнатата макроикономическа стабилност, да предприеме конкретни мерки по подобряване на инвестиционния климат, да ускори и задълбочи структурните реформи, особено в инфраструктурата. Други необходими мерки са инвестиции в човешки капитал, в административно реструктуриране и развитие на инфраструктурата.

2/ Поддържането на фискална стабилност при съществуващата необходимост от осигуряване на адекватни публични инвестиции и поетапно намаляване на държавния дълг може да се окаже труден за балансиране процес. Въпреки фискалната стабилност, съществува риск от натиск, произтичащ от по-високи лихвени нива, които от своя страна могат да доведат до повишаване на разходите за обслужване на дълга. Друг възможен натиск може да произтече от необходимостта от осигуряване на частни инвестиции в инфраструктурата или от евентуални проблеми при осъществяване на пенсионната и здравна реформа.

3/ Основно предизвикателство пред българското правителство може да се окаже поддържането на адекватен баланс между оздравителните инвестиции във връзка с изискванията на ЕС за околната среда (които, макар и разсрочени в относително дълъг период от време, са огромни) и инвестициите, необходими за осигуряването на дългосрочен растеж и намаляване на безработицата и бедността.

4/ "Втората фаза" на икономически реформи трябва да бъде ориентирана към гарантирането на това, че прилагането на законодателството, правителствените разпоредби и правата на частна собственост ще са в подкрепа на бизнес-средата. С други думи, правната и законодателната рамка, регулираща дейността на частния сектор, трябва да бъде ясна и последователна и най-важното - добре разбрана и правилно прилагана от публичната администрация и съдебната система.

5/ Постигнат е съществен прогрес в изграждането на обществени правила чрез приемането и прилагането на пазарно-ориентирано законодателство. От особена важност в момента е предприемането на конкретни стъпки, насочени към въвеждането на постоянна система за оценка на въздействието на регламентите, за да се определи доколко те са подходящи като обхват и доколко постигат първоначално заложените цели.

6/ За да се постигне увеличаване на заетостта и да се насърчи преминаването от неформалната към легалната икономика, е необходимо повишаване на гъвкавостта на трудовото законодателство и намаляване на данъчно-осигурителното бреме.

7/ Основното оставащо предизвикателство пред правителството е как да направи обществените правила работещи. В тази връзка, административните процедури трябва да станат по-пазарно ориентирани и по-скоро да насърчават, отколкото да спъват дейността на частния сектор. Процедурите по основаване и регистрация на фирмите се нуждаят от по-нататъшно подобряване. Административният и съдебен капацитет се нуждае от значително засилване, като наред с това е необходимо да се постави специален акцент върху подобряването на спазването на регламентите, етиката и доверието.

Публични средства - начин на употреба

През декември м.г. парламентарната комисия по труда и социалната политика прие на първо четене законопроект за социалноинвестиционен фонд. Следващата седмица проектът ще бъде внесен за второ четене в комисията, която ще прецени кога да го разгледа.

Проектът предвижда създаване на фонд за управление на социално-инвестиционните програми по Националния план за икономическо развитие и Националния план за регионално развитие. Фондът ще има за задача: **1/** да поощри увеличаването на заетостта в реалния сектор, **2/** да създаде постоянна и временна заетост, **3/** да насърчи и поддържа равнището на определени услуги, свързани с развитието на частния сектор, **4/** да осигури подкрепа на предприемаческите инициативи в райони, силно засегнати от реструктурирането на икономиката, **5/** да насърчи развитието на регионалните и местни инициативи и **6/** да въведе европейската практиката в регионалната политика. За изпълнението ѝ фондът предвижда да инвестира набраните средства като финансира безвъзмездно, отпуска целеви кредити, представя гаранции. Програмите на фонда ще се финансират от държавния бюджет чрез Министерството на труда и социалната политика, както и от дарения, помощи средства по международни програми, държавно гарантирани кредитни споразумения.

Коментар: **1/** Ако законът изпълни обявената си цел, социалните програми на правителството ще бъдат управлявани от един фонд. Това може да увеличи прозрачността на разходване на средства по социални програми. **2/** Според вносителите на проекта за разлика от други инструменти на социалната политика фондът съответства на правилата на пазарната икономика. Регионалните програми на практика преразпределят публични и частни ресурси, за да "стимулират" частната инициатива там, където тя отсъства. Добре ще е, ако фондът се разбира като социална политика, а не като пазарен инструмент. **3/** Държавните фондове (фонд "Регионални инициативи" по Закона за регионалното развитие и предвиденият Социалноинвестиционен фонд) на практика не стимулират частните предприемачи да подобрят стоките и услугите си. Фондът явно ще изпълнява чисто "социални" (предвид предстоящите избори), но не и "инвестиционни" функции, въпреки че прилага плана за регионално развитие. **4/** Проектът предвижда финансирането на програмите да се поеме както от държавни средства, така и от международни програми, кредитни споразумения, дарения и т.н. Според Министерството на труда и социалната политика фондът разчита разходите по проектите да се покриват главно от международни институции като Световната банка, Американската агенция за международно развитие и др. Законът не предвижда каква да бъде съотношението между финансите от държавния бюджет и тези, набрани от външни програми, което създава възможност да се използват бюджетни средства с неясни цели и резултати.

Самостоятелни ли са общинските бюджети?

Новината: На 27 февруари в Държавен вестник е обнародвано Постановление №44 за предоставяне на допълнителни бюджетни средства на общините в размер до 8 млн. лева. В същото време, в началото на седмицата кметове, включително и г-н Софийски, се оплакаха, че бюджетите на общините за 2001 г. са значително намалени спрямо 2000 г.

Коментари: **1/** Изказванията на кметовете са закъсняла реакция. Първите варианти на общинските бюджети бяха одобрени в края на август, имаше два месеца за комуникация, а окончателните бюджети бяха приети през ноември.

2/ Въпреки че сумата не е голяма, тя показва намерение за използване на средства на данъкоплатците за правене на предизборна кампания. Обикновено републиканският бюджет прехвърля допълнителни средства на общините в края на годината при недостиг на собствени приходи, или вече възникнали извънредни разходи.

3/ Макар Законът за общинските бюджети да определя, че "общината има самостоятелен бюджет", в действителност местната власт не разполага със собствени средства в истинския смисъл на думата. През последните 3 години, централният републикански бюджет покрива около 35% от разходите на общините чрез субсидии.

От останалите 65%, които общините наричат "собствени средства", над 70% идват от данъка върху доходите на физическите лица и данъка за общините. И двата данъка се администрират от централния бюджет, а данъчната политика е изцяло в ръцете на министерството на финансите. От друга страна, голяма част от разходите на общините са за дейности, определени на национално ниво, например образование и здравеопазване, т.е. общината реално няма правомощия да определя за какво и колко да похарчи. **4/** Това състояние на нещата следва разбирането, че държавата трябва да преразпределя доход от по-богатите към по-бедните, както на индивидуално ниво, така и на регионално ниво. Субсидиите за "бедните" и вноските от "богатите" общини целят именно това – да няма големи различия във финансовото положение в различните региони. За да се постигне такава уравниловка, правителството взема от едни, за да дава на други. Такава философия не стимулира добро управление на местните финанси, а по-скоро лобиране за субсидии. Разрешаването на проблема обаче изисква прекратяване на преразпределението на благосъстояние чрез централния бюджет, даване на възможност на общините да въвеждат собствени данъци и делегиране на правомощия за собствена политика на общините в образованието и здравеопазването.

Нещо повече за . . . ипотечните облигации

Четири месеца след приемането на Закона за ипотечните облигации, Българо-Американска Кредитна Банка обяви намерението си да емитира облигации по този закон. Вероятно в близко бъдеще и ДСК ще предприеме същата стъпка. Създаването на първичен и вторичен пазар на ипотечни облигации ще окаже положително въздействие както върху финансовата сфера, така и върху реалната икономика.

Банки и кредити

Ипотечните облигации са вид ценни книжа, които се издават от банките на основата на портфейлите им от стандартни кредити, обезпечени с една или повече първи по ред ипотеки върху недвижими имоти. Т.е. същността на тези облигации е, че могат да бъдат издадени от банките единствено на основата на вече отпуснати от тях кредити към реалния сектор на икономиката. По тази причина този вид финансиране на банките би трябвало да има силен ефект за стимулиране на процесите на растеж в икономиката. Всеизвестно е, че понастоящем банките в България привличат ресурс от населението и фирмите по един единствен начин – чрез влогове и депозити. Също така известно е, че голяма част от привлечените средства биват инвестирани в чужбина под формата на депозити на българските банки в чужди банки. В резултат на това, огромна част от финансовите ресурси на страната са изолирани и не кредитират българската икономика.

Практика

Ипотечните облигации са един от най-разпространените финансови инструменти в света. В Дания ипотечният кредит съществува повече от 200 години. От 1989 година той се регулира от Закона за ипотечния кредит, където терминът "ипотечен кредит" е дефиниран като "отпускане на кредити срещу регистрирана ипотека върху

недвижимата собственост, на основата на издаване на облигации", т. е. банката задължително финансира отпускането на ипотечен кредит с емисия на ипотечни облигации. Дневният оборот на ипотечни облигации на Копенхагенската фондова борса е около 8-10 милиарда датски крони (\$1.6 милиарда) или около половината от дневния оборот на датските държавни ценни книжа. Общата сума емитирани ипотечни облигации в Дания възлиза на 1172 милиарда датски крони (\$174 милиарда), което надвишава почти два пъти датския брутен вътрешен продукт.

В САЩ са познати и се търгуват повече от 11 вида ипотечни облигации. Вторичният пазар на ипотеки претърпява бум през 70-те и 80-те години, когато обемът се увеличава повече от шест пъти - от около 18 милиарда долара през 1970 година той надхвърля 150 милиарда през 1983. През 1994 година емитираните облигации, обезпечени с ипотеки, са вече 1627. 2 милиарда долара .

Първите ипотекарни банки в Чехия започват да отпускат кредити след 1 януари 1996 година. Обемът на публично търгуваните на Пражката фондова борса ипотечни облигации се утроява още през първата година от търговията с тях .

В основата на полския закон е залегнало законодателството, което е било в сила в Полша преди войната, както и законодателствата на някои европейски страни.

Вчера правителството одобри отпускането на безлихвен заем за ВМЗ Сопот в размер на 8.2 млн. лв. и отсрочването на 46 млн. публични задължения. Мислите по-долу* са писани в друго време и на друго място, за друго военно производство и за други войни:

Войната и пазарната икономика са несъвместими в дългосрочен план. Това всъщност означава, че войната и цивилизацията са несъвместими. Ако ефективността на капитализма е насочена от правителствата към производството на средства за унищожение, възможностите на частния сектор създават оръжия, които могат да унищожат всичко. Това, което прави войната и капитализмът несъвместими, е именно несравнимата ефективност на капиталистическия начин на производство.

Пазарът, подчинен на индивидуалния потребител, създава продукти, които правят човешкия живот по-добър. Той задоволява човешката потребност за повече удобства. И точно това прави пазарът презрян в очите на апостолите на насието. Те боготворят "героя", унищожителя и убицеца, и презират буржоата и неговия "търговски манталитет" (Зомбарт).

*Ludwig von Mises, Human Action: A Treatise on Economics, 1949, Yale University

ИПИ: Богданов, Ганчева, Йонкова, Мандова, Станчев

Този седмичник се издава с 6-месечната финансова подкрепа на MSI/USAID

За коментари и предложения: mandova@ime.bg