

Преглед на стопанската политика

Седмичник

© ИПИ <http://www.ime-bg.org/>

В броя ще намерите:

Кое то съществува е възможно
Стр.1-2,5

Споразумение за свободна търговия - по-
различно отколкото изглежда
Стр.1-2

Обществените поръчки: какво (не) се
случи
Стр.3

Достатъчно надежден ли е държавния
надзор над капиталовия пазар?
Стр.4

Бележки за платежния баланс за януари-
април 2001г.
Стр.4

Споразумение за свободна търговия - по-различно отколкото изглежда

На 27 юни в Брюксел, в рамките на Пакта за стабилност, беше подписан "Меморандум за либерализиране и насърчаване на търговията в ЮИЕ" от страните Албания, Босна и Херцеговина, България, Хърватска, Югославия, Македония и Румъния. Чрез намаляване на тарифните регулатори и ограничаване (или премахване) на нетарифните бариери се цели подобряване на търговските отношения между тях. Подписването на Меморандума не премахва неяснотата около очакваните промени в митническата тарифа на страните от Балканите, тъй като звучи абстрактно. Доколко тези мерки ще са значими зависи от споразуменията, които следва да се приемат след меморандума.

1/ В Меморандума се предвижда да бъде въведено преференциално митническо третиране за определени сектори, което ще се съобрази спрямо интересите на всяка страна. Очакванията са тези условия да забавят процеса на либерализация, тъй като трудно ще се определят приоритетите по страни и тъй като те вероятно ще бъдат различни, това ще затрудни съгласуването на приетите мерки за митническо третиране. Този подход ще създаде и съмнения за прилагане на равнопоставени мерки спрямо отделните държави. Например, при благоприятно третиране от румънските власти на българската винарска промишленост при отстъпки за румънската козметична индустрия са вероятни спорове за това кой поема ползите от споразумението. Затова **търговията трябва да се либерализира без значение на отрасли**, което създава равни възможности за развитие и съответства на пазарните подходи.

Продължение на стр.2

Кое то съществува, е възможно

Кампанията на победителите бе съградена предимно от анти-корупционна реторика. Завчерашният доклад на Прозрачност без граници (www.transparency.org) за възприемането на корупцията потвърждава изводите на ИПИ от наблюдението на деловия климат в България: през 2000 г. средата за водене на бизнес се подобрява, а корупцията намалява (виж бр. 27). На това отгоре България вече попада в една група с Чешката република и Хърватска. В тези страни общественият разговор за корупцията не съдържа ексхатологичните заклинания на българския дебат. Едно по-внимателно сравнение дори ще покаже, че правилата на играта са в общи линии по-добре разработени и прилагани у нас. Сравненията навеждат на мисълта, че:

- първо, общественото чувство за несправедливост в разпределението на облагите от реформите у нас е много по-дълбоко и,
- второ, че съревноваващите се за властта не разполагаха със свидетелства за стопанска несъстоятелност на управлението на предшествениците.

Ако предизборната реторика не бъде потвърдена с дела, страната ще се върне към опита от 1997 и началото 1998. Тогава г-н Васил Гоцев твърдеше (по повод правното определение на "престъпления, свързани с приватизацията), че корупцията ще изчезне, защото те са "хора с друг морал", а г-н Иван Костов с гордост заяви, че той е гарант за честното управление на страната.

НДСВ в общи линии засега дава същите гаранции. Но има шанс да се изведат поуки от действията на предшествениците.

Фиск

Фискалната, банковата и дълговата статистика в България са вече на нивото на най-добрите стандарти. Данъците са по-"плоски" и отчетните процедури са по-прости отколкото в Полша, Словакия, Чешката република и Хърватска.

Както стана дума в предишния брой, революционни промени в тази област промени не са възможни. Освен ако не се поеме риск от дестабилизиране на цялата система. Опасенията от такава безотговорност са добре описани от Илиян Михов от нашия институт и INSEAD в Париж (Капитал, бр. 24, 2001, с. 14) и Любомир Митов от Institute for International Finance (www.mediapool.bg - 12 юни 2001).

Възможните развития са в областта на по-нататъшното намаляване на корпоративното облагане (с темпа, определен през 2000 г.) и в засилването на "плоскостта" на подоходното облагане в името на повече справедливост и стимули за производство на благосъстояние.

Съществена е и ролята на фиска (държавата) като работодател. Осъществяването на икономии на средства е съмнително и всеки по-драстичен опит в тази насока ще доведе до по-нисък приход в НОИ (съответно увеличаване на неговия дълг). Възможно е обаче увеличаване на възнагражденията за отговорните длъжности в администрацията, след внимателно проучване на вероятностите за по-ефективна работа, за делегиране на отговорности и за частно предлагане на държавни услуги.

Продължение на стр.2

2/ Мерките за либерализация на търговията трябва да бъдат обвързани с конкретни срокове на изпълнение. Абстрактните обещания за митнически облекчения, които се съдържат в Меморандума, могат да се приложат на практика след изготвянето на план за начина, обхвата и срока на приложение. Освен това максималната яснота и прозрачност ще позволи на бизнеса да отрази очакванията си от търговската либерализация в регионалните си стратегии.

3/ Разумно би било, ако балканските страни възприемат три основни тарифни таблици: преференциални тарифи между страните от региона, преференциални тарифи с ЕС и НОН-тарифа (най-облагодетелствана нация). Предвид обстоятелството,

че общата характеристика на тези държави е, че те са малки и отворени икономики, евентуално решение за сближаване в средно срочен план на вътрешно регионалните тарифи, ще има изключително позитивна роля за насърчаване на търговията, както и за повишаване мобилността на капитала, от което в крайна сметка печелят всички.

В крайна сметка реалната значимост на инициативата за региона ще зависи от степента и срока на изпълнение на възприетите мерки за улесняване на търговията, което предвид неосъзнатата необходимост от повечето страни за максимално либерализиране на търговията се очертава да бъде труден и дълъг процес.

Продължение от стр.1

Бюджетът е и поръчител на стоки и услуги. Идеите на повечето бизнес асоциации за промени по посока на преференции за местни лица са крайно вредни и ще засилят корупцията.

Банки

В банкова сфера е налице шесткратно снижаване на долната граница по кредитите (от 120 000 през 1997 г. до 15-16 000 в началото на 2001 г.), както и възстановяване на жилищните и потребителските заеми. Причините за това са по-високата конкурентност на отрасъла и по-голямата прозрачност на процедурите. (Виж по тези въпроси: Assenka Yonkova, Bulgarian Financial Sector on Crossroads Between Legacy of the Past and Current Development – www.ime-bg.org/finance и www.competitiveness.bg/library/financialsector).

Съществени подобрения са възможни по три начина:

1. ускоряване осъществяването на правата на кредитора чрез: уеднаквяване на правата на държавата и търговските банки като кредитор, по-бързи процедури по принудително изпълнение и подобряване или изменение на ролята на съдията-изпълнител (съответните промени в ГПК са готови от 1998 г., консултирани са с АТБ и БИБА);
2. промени във функционирането и информацията в кредитния регистър в посока на публичността на кредитната история на клиентите на банките, предлагането на качествена информация за клиентите (общият дизайн на тези промени е принципно известен);
3. промяна на мисленето по повод кредита, като основният въпрос следва да бъде: “при какви условия банките биха предоставили повече кредити?”, включително онези, които

специализират в областта на малките кредити и рисковото финансиране.

Ако се зададе последният въпрос, ще се получи следния отговор: условие за по-широкия кредит е бизнесът с неизкривено счетоводство, добър маркетинг и управление. Иначе казано, основанията за сравнителната “плитчина” на банковия сектор са дълбоко институционални и чудеса не са възможни. Това обяснява слабо търсене на небанкови финансови услуги и търсенето на рента за сметка на всички данъкоплатци. Донякъде това е въпрос на фирмена демография, донякъде на скъп достъп до фирмените регистри и слабо засега приложение на ипотеките и особените залози, донякъде – на счетоводния, ориентиран към миналото и отчетността, манталитет на фирмите.

Дългови инструменти

Поради сбъркани преди схеми страната навлиза в период на вторична приватизация. Вместо назначените чрез РМД приватизатори има шанс да се появят нормални кредитори и инвеститори да заемат тяхното място. При осъществяване на вече планираните промени за налагане на правата на кредиторите, основен въпрос на ефективността на стопанската структура става търгуемостта на дългове. Нейните инструменти засега липсват, ако се изключат наскоро създадените възможности за ипотечни облигации.

Редица регламенти за други подобни инструменти са или готови, или лесно могат да бъдат създадени. Става дума за т.нар. прехвърлящи облигации (нещо като универсален сесионен инструмент), депозитарни разписки, потребителски облигации и др. под. Законопроект за прехвърлящите облигации бе внесен в предишното законодателно събрание от г-н Никола Николов, но, както се казва, се оказва по-голям от главата на народните представители.

Продължение на стр.5

Обществените поръчки: какво (не) се случва

Какво се случва?: 1/ Вече всяка сделка, изпълнител и договорените условия може да се намерят в регистъра на обществените поръчки (<http://www1.government.bg/rop/>). Тази публичност създава доверие в институциите, но все още контролът върху харченето на публични средства се ограничава от законови пропуски, започвайки от определението на “обществени поръчки”. Те най-добре могат да се определят като “закупуването на стоки и договарянето на услуги от органи на държавата, местните власти и търговски дружества, които се разпореждат с бюджетни средства, получават субсидии или на които държавата е гарантирала изключителни права за извършване на определени дейности”. 2/ Държавните институции се опитаха чрез обществените поръчки отново да наложат правила и процедури, които да им позволят да контролират разходването не само на публични, но и на частни средства. Това стана, след като Дирекция “Обществени поръчки” към Министерски съвет си позволи да протестира срещу намеренията на гръцката телекомуникационна компания ОТЕ да апортира доставката на оборудване за втория GSM- оператор в капитала на “Космо България мобайл”. Това се счита за нарушение на законови изисквания към далекосъобщителните компании при възлагане на поръчки. Трудно може да се твърди, че държавната администрация има по-голям интерес от частна компания да осигури възможно най-доброто обслужване на своите клиенти. Държавните служители явно не разбират по този начин пазарните принципи и запазват контрола си върху т.нар. обществените услуги. 3/ Министерство създаде прецедент на избягване на законови разпоредби в обществените поръчки чрез подзаконови актове с мотива високи разходи и неефективни процедури. Така общините вече не прилагат закона за обществени поръчки при възлагането на превози на пътници и товари, след като ресорното министерство въведе специален режим за тях. Процедурата по възлагане на обществени поръчки налага разходи, които съпоставени с предимствата от нея, не могат да се избегнат. Те могат да се намалят с подобряване на действащите норми и практики, но явно държавните служители не намират смисъл в това. 4/ Вече всички предприятия, които изпълняват по договор държавна или общинска поръчка, не могат законово да даряват средства на политически партии за финансиране на техните дейности. След като на практика партийните каси не се контролират, тези разпоредби вероятно не ще премахнат практиката “услуга за услуга”. Тези ограничения обаче показваха, че финансирането на политическите партии ще бъде предмет на спорове, докато държавните институции продължават да контролират стопанските процеси. 5/ Обществени поръчки се въведоха и за доставки, считани досега

за “запазена марка”. За първи път в атомната енергетика доставките на гориво за АЕЦ Козлодуй бяха обявени на търг. Така се създадоха предпоставки за преодоляване на едностранната зависимост на българската атомна енергетика от доставки на гориво руско производство. И макар да не е вероятно друга освен руска компания да спечели доставките, почти сигурно е, че сегашните доставчици при подобна възможност ще предложат по-добри условия и ще ограничат монополните си позиции.

Какво не може да се случва?: 1/ Обществените поръчки явно не се утвърдиха като процедура, която да регламентира прозрачното разходване на публични средства, след като намеренията са да се използва процедурата и средствата като фонд за стимулиране на едни или други индустрии и компаниите в тях. Въпреки, че усилията на редица институции за създаване на привилегии за малки и средни предприятия в обществените поръчки не успяха, намеренията на бъдещото правителство включват препоръките на Съюза на работодателите в България (представени в Проект 2005, виж бр. 13 на Преглед на стопанската политика), които са: обществените поръчки да се изпълняват от български фирми при положение, че разликата в цената между тях и техните конкуренти не е повече от 20%. 2/ Не може и да се ограничи административното усмотрение при определянето на изпълнители на обществени поръчки. Без съмнение, ефективният контрол над възложителите може да създаде ограничения пред лошите практики в държавната администрация, затова и с проекта за изменение (достъпен през страницата на правителството www.government.bg/bg) се създадоха контролни функции на Комисия за обществени поръчки. Този контрол обаче трябва да се опира и на норми, които да подобрят разходване на публични средства. Така приетата практика да не се оценява опита на други възложители с конкретния кандидат създава условия за избор на неподходящи изпълнители. 3/ Добрата процедура при обществените поръчки не се разбираше като равни възможности за всички участници. На практика, с проекта за изменение управляващите се опитаха да дадат предимство на едни кандидати пред други. Според изготвения вариант за изменения в закона, длъжници към бюджета могат да участват в обществени поръчки след представяне на разрешение за разсрочване на задълженията си. Тези условия ще изместят акцента от ефективното разходване на средства към “необходими” поръчки за покриване на други задължения към държавата (аналогично на поръчките за ВМЗ Сопот). Тъй като тези условия се определят от политическия контрол над държавни монополисти (НЕК, Булгаргаз, БДЖ), някои от кандидатите могат да подобряват офертите си чрез действия на държавни институции и други публични средства.

Достатъчно надежен ли е държавния надзор над капиталовия пазар?

В ежедневния бюлетин на *Mises Institute* (<http://www.mises.org/>) от 18 юни 2001 г. е публикуван материал на Тудор Смирна, посветен на поредната криза на румънския капиталов пазар. Според автора, поведението на капиталовия пазар трябва е подчинено на правила, забраняващи и санкциониращи кражбите и измамите. Надзора обикновено е правителствена отговорност. Проблемът е, че държавните регулатори, за разлика от частния надзор, налагат на инвеститорите погрешна представа за надеждност на всички одобрени инвестиции. Илюстрация на казаното е измамата с румънския “Национален инвестиционен фонд”. Той е основан през 1996 г. като обикновен инвестиционен фонд. Въпреки че не е изграден на базата на измамни принципи, механизмът по същество е такъв: фондът използва заемни средства и ги инвестира в акции, обещавайки пълно погасяване в рамките на три седмици след поискване. За 4 години стратегията изглежда работеща. Фондът е един от най-успешните на румънския капиталов пазар. През май 2000 г. обаче, той не е в състояние да изпълни заявките за погасяване и колабира. При последвалата подробна проверка от надзорния

орган се оказва, че от 1998 г. фондът генерира огромни загуби. Дефицитът му за 1998 г. е 12.2 млн. дол., а за 1999 г. - 14 млн. дол. Резултатът: 300 000 души ограбени. На фона на тези цифри българските финансови пирамиди изглеждат направо безобидни.

Безспорно е, че реализирането на подобна измама е възможно само със съзнателното “затваряне на очите” от страна на надзорния орган. В пазарна икономика с частно регулиране на търговията с ценни книжа, тя е лесно откриваема. Централизираният контрол върху капиталовия пазар ограничава конкуренцията чрез лицензионния режим. Без наличието на свободен достъп, услугите, предлагани на този пазар, са по-скъпи и с по-ниско качество, защото на привилегированите участници в него не им се налага да се конкурират с други, предлагащи по-евтини, по-сигурни и по-качествени услуги. За предотвратяването на случаи на измама капиталовият пазар има нужда не от контрол, а от свободен достъп на надзорни институции. Защото проблемите реално възникват не от свободата на пазара, а от държавния монопол в търговията с ценни книжа.

Бележки за платежния баланс за януари-април 2001г.

БНБ публикува статистиката за платежния баланс за периода януари-април 2001 г. (www.bnb.bg). Според данните, за първите четири месеца салдото по текущата сметка е -237.1 млн. дол. при -383 млн. дол. за същия период през 2000г. Общото салдо по баланса е -155.3 млн. дол., при -74.8 млн. дол. през 2000 г. Можем да открием няколко тенденции:

1/ Подобреното салдо по текущата с сметка се дължи почти изцяло на салдото по услугите със 133 млн. дол.; сумата е приблизително равна на платената лицензионна такса за втория GSM.

2/ Стойността на търговията със стоки се увеличава с около 12% за периода януари – април 2001 г. спрямо същия период на 2000 г. (износът с 12.3%, а вносът – съответно с 11.9%). Увеличението на износа се дължи на две групи стоки – потребителските стоки с 83 млн. дол. и енергийните ресурси – със 75 млн. дол. Докато за последните от най-голямо значение е цената на петрола, то при потребителските стоки трудно може да се търси единствен фактор за растежа. Износът на облекла и обувки се е увеличил от 242 млн. през първите 4 месеца на 2000 г. на 322 млн. през 2001 г. Така той заема вече 20% от общия износ (при 16.5% през 1999г. и 2000г.)

3/ Вносът на енергийни ресурси за периода е в същия размер като през 2000 г., но относителния му дял към общия внос намалява от 27% на 24.3%. Потвърждение за ръст в производството на потребителски стоки (отразено в нарасналия с 18.4% износ) намираме в увеличението на текстилни материали с 37% (за облеклата) и на електрически машини с 56.8% (които се използват при повечето производства).

4/ Преките чужди инвестиции са 194.4 млн. дол., с 12 млн. повече от първите четири месеца на 2000 г. Добавяйки инвестициите на български банки в чужди финансови инструменти и депозити, общото салдо по финансовата сметка е 70.6 млн. дол. Това е три пъти по-ниско от дефицита по текущата сметка. Засега (и в близко бъдеще) липсата на дългосрочни и доходни финансови инструменти (като например ипотечни облигации) на българския пазар не позволява местните спестявания да се превръщат в инвестиции в страната, като това пряко би се отразило на салдото по финансовата сметка от платежния баланс.

Продължение от стр.2

Приватизация

ДПС като предполагаем коалиционен партньор на НДСВ досега нееднократно се е изказвало за засилване на следприватизационния контрол. Ефектите са добре описани в литературата (за опита на България виж: www.ime-bg.org/disc.htm) Би било крайно вредно тези аспирации да се претворят в живота. През 2000 и 2001 г. безсмисленото вменияване на задължения на новите собственици почти изчезва.

Съществен проблем е общата традиция. Средно около 6-7% от сделките са били чрез търг; останалите – чрез преговори със стратегически купувач. Съществува закономерност: колкото по-малки са предприятията, толкова повече са преговорите. Десетте най-големи сделки с чуждестранен купувач допринасят за около половината от приходите от приватизация.

Какво е възможно?

Възможно е горните съотношения да се обърнат. 90 на сто от сделките могат да са чрез търг или чрез процедури, близки до търга. Следприватизационният контрол следва да се изтласка на периферията и опрости (доколкото ретроактивните действия по вече подписани договори са противоположни и почти невъзможни). България през 2001 г. е много по-добро място за агресивно търсене на чуждестранни инвеститори от 1997, 1998 и дори 2000 г. Резервът в това отношение е съществен. Освен т. нар. естествени монополи, допълнително поле на частната инициатива и капитал са квазидържавните (и квазифискални) части на пенсионното осигуряване и целият здравен фонд.

Собствено "административните" услуги

През 1999 г. съобразяването със законите на стопанска дейност в България беше близо 2,5 пъти по-скъпо от това да ги заобикаляш. Пак тогава разходите за работа с правителството са на равнището от около 12% от БВП. Около 2/3 от тези разходи бяха за сметка на големите фирми. Не сме правили специални замервания за 2000 и 2001 г., но предполагаме, че спазването на законите вече не е толкова скъпо.

През 2000 г., със съдействието на FIAS на

Световната банка и British Know How Fund (Bannock Consulting), започнаха проекти за опростяване на навлизането в бизнеса. Включително става дума за създаването на услуга-на-едно-гише във Видин и за прилагането на процедури, осигуряващи прозрачност като предварително условия по линия на FESAL 3. Очевидно е, че тези проекти следва да продължат. Въпросът е как.

Едното гише, където и да е то няма смисъл, ако не се приложи т.нар. "принцип на декларацията": започващите бизнес декларират, че спазват всички изисквания и започват да си вършат работа. Контролните "органи", където това е рационално, запазват правото си на проверяват. Особеност на българската правна рамка обаче е, че не се знае какво е рационално: къде свършва разрешението и къде започва лицензията, на какво основание правителството може да налага и налага квазиданъчни задължения с подзаконовни актове. Тези неща са ясно според полската, но не и според българската конституция. Вероятно те трябва да се уредят с особен закон за стопанската дейност, концепцията за който вече е подготвена от Агенцията за малки и средни предприятия.

Освен това много е важно бизнесът да знае какво му готви правителството. Досега правителството имаше привилегировани представители на деловите среди, с които да си говори. Едва през края на мандата на ОДС се появи спорадичното разкриване на съдържанието на подготвяни правителствени и законови регламенти. Започна натрупване на експертиза по т.нар. предварителен анализ на въздействието на регламентите (regulation impact analysis), както от страна на правителството, така и на страната на евентуално засегнатите. Има дори проект за проектно-постановление по този повод.

Логично е тези усилия да продължат. За целта обаче следва да се подобри прилагането на закона за достъп до обществената информация, който не предполага конфиденциалност на подготвяните регламенти, но една заповед на министър-председателя от началото на тази година всъщност я въвежда.

ИПИ: Богданов, Ганчева, Йонкова, Мандова, Станчев

Този седмичник се издава с финансова подкрепа на MSI/USAID

За коментари и предложения: mandova@ime.bg