

Група за Европейски Прогнози и Изследвания



6. Предварителна оценка на въздействието на законодателството

Наръчник



Асенка Христова
Лъчезар Богданов
Георги Ганев

ГРУПА ЗА ЕВРОПЕЙСКИ ПРОГНОЗИ И ИЗСЛЕДВАНИЯ

Г Е П И

Какво е ГЕПИ?

ГЕПИ е отворен аналитичнодискусионен форум, създаден към програма „Европейска интеграция и регионална стабилност“ на фондация „Отворено общество“ – София, обединяващ усилията на представители на аналитичните центрове в страната (т. нар. Think-tanks) с цел идентифициране на дългосрочни проблеми в контекста на преговорите за присъединяване на България към Европейския съюз и НАТО и предлагане на възможни решения.

Какво прави ГЕПИ?

- Обсъжда вътрешната и международната политика на страната и дефинира проблемни области, изискващи промени на съществуващите политики
- Изработва периодични анализи на обстановката в страната и региона, аргументирайки необходимостта от промени на държавни политики и обществени практики, и формулира предложения за възможни решения
- Формира тематични работни групи, включващи представители на релевантните държавни институции, неправителствени организации и медии, и провежда обсъждания на възможните решения на идентифицираните проблеми.

Кой участва в ГЕПИ?

Ася Кавръкова – програмен директор, фондация „Отворено общество“ – София, координатор на ГЕПИ

Асенка Йонкова – директор по изследователската дейност, Институт за пазарна икономика

Божана Стоева – експерт, Център за икономическо развитие

Виолета Костадинова – юридически съветник, Американска асоциация на юристите, Правна инициатива за Централна и Източна Европа

Георги Ганев – програмен директор, Център за либерални стратегии

Елица Маркова – директор проекти, Институт за икономическа политика

Здравко Здравков – координатор, Европейски форум, Център за икономическо развитие

Лъчезар Богданов – експерт, Институт за пазарна икономика

Марин Лесенски – програмен директор, Институт за регионални и международни изследвания

Николай Младенов – Европейски институт; народен представител

Светлана Ломева – изпълнителен директор, Политическа академия за Централна и Източна Европа.

Предварителна оценка на въздействието на законодателството

Наръчник



*Асенка Христова
Лъчезар Богданов
Георги Ганев*

София, март 2003
ISBN 954-9828-17-4

За ползата от настоящия наръчник

В стремежа си да съобрази законодателството си с *acquis communautaire* България е изложена на риск от приемането на неефективни регулации. Този риск се изразява в невъзможност да се прилагат определени законодателни разпоредби поради недостатъчен институционален капацитет, налагане на безсмислени разходи за обществото или икономиката, водещи до загуба на конкурентност, откриване на възможности за корупция или нарушения, допускане на възможности за облагодетелстване на определени играчи и т.н.

До известна степен горепосочените проблеми могат да бъдат избегнати, ако системно се прилага процедура по предварителна оценка на въздействието на законодателството (ПОВЗ). Целта на тази оценка е законодателите да разберат напълно какви са разходите, ползите и последствията от тяхното решение.

Три са фазите в законодателния процес, в които оценката на въздействието е особено полезна:

1. Фазата на създаване на политика. След като вече е взето решение за следването на определена политика за постигането на определени цели и задачи, оценката на въздействието може да се използва за изработване на опции за реализирането на тази политика и за избор на най-подходящия инструмент за постигането на целите.
2. Фаза на изработване на инструмент. След като инструментът вече е избран, оценката на въздействието може да се използва за изработването му, за да се гарантира, че този инструмент ще постигне зададените цели по ефикасен и ефективен по отношение на разходите начин.
3. Фаза на оценка (*ex post* оценка). След прилагането на инструмента за определен период от време, оценката на въздействието се използва за потвърждаване на реалното въздействие. В този смисъл се прави оценка на това доколко са постигнати целите и ако е необходимо, се прави предложение за изменение и/или допълнение на съответната регулация.

Безспорно системното прилагане на предварителна оценка на законодателството е свързано с определени административни разходи. Тези разходи обаче (изразяващи се предимно в поддържането на определен персонал) при всички положения са пренебрежимо ниски в сравнение с разходите, които един лош закон може да наложи на икономиката и бюджета.

В настоящия наръчник предлагаме примерен механизъм за осъществяването на ПОВЗ.

Структура на казусите

1. Описание на казуса

На първо място, всяка предварителна оценка трябва да започне с описание на обществените взаимоотношения, които ще бъдат регулирани. Описанието на това какво се случва или какво е вероятно да се случи, е задължително условие за каквато и да е инициатива за намеса и ограничение. Именно това описание дава представа каква е действителната ситуация в настоящето и оттам – какъв е проблемът, който трябва да бъде решен. Логиката на държавното действие по регулиране се основава на съществуването на проблем, на нещо, което е неудовлетворително към момента, на желание за промяна към по-добро. Още повече, в едно свободно гражданско общество, правителството се намесва само тогава, когато гражданите влизат в конфликт помежду си, когато нечии права са нарушени, когато очевидно индивидуалните действия причиняват значима вреда или опасност.

На основата на това описание регулаторът (или този орган, който изготвя и предлага нормативния акт) трябва да посочи ясно какви са проблемите, които изискват решаване. Тези проблеми трябва да са конкретни – да се отнасят до конкретни пречки, нарушения, грешки, страдание и т.н. – като по възможност се избягват общите формулировки за „обществен интерес“. Също така е важно да се дава и количествено измерение на проблемите, доколкото това е постижимо според наличната информация.

След като се определят проблемите, регулаторът трябва да посочи целите, които ще преследва с предлагания регламент. Те трябва да кореспондират с проблемите, т.е. логиката на регулацията е да има за цел преодоляването на определен(и) проблем(и). От съществено значение е целите да бъдат възможни и постижими в най-общ смисъл; в противен случай въпросното законодателство няма да донесе нищо полезно, но за сметка на това ще наложи разходи.

Не трябва да се изпуска и посочването на връзката между декларираните цели и регулаторните средства за осъществяването им. Това означава да се посочи как и защо определена разпоредба в предлагания регламент ще доведе до осъществяване на желаната цел.

2. Влияние върху публичните финанси

Промяната в правилата, в правата и задълженията на гражданите и стопанските дейатели, води до промяна в параметрите на публичните финанси.

На първо място, трябва да се отчете ефектът не само върху централния републикански бюджет, но и върху всички останали бюджети – на публични фондове, на общини, на университети и пр.

Ефектът върху бюджетите може да се разграничи на два типа: ефект от администрирането или прилагането на новата регулация, и ефект, който идва поради промени в стопанската активност след въвеждане на регулацията.

Първият ефект включва например: приходи от нови такси, промяна в приходите от съществуващи такси; увеличени разходи за администрация, която прилага регламента и т.н.

Ефектите от промяната в стопанската активност върху бюджета могат по-трудно да се оценят и предвидят. Влиянията могат да включват например: увеличаване на броя на заетите и оттам – на приходите от данък върху доходите и осигурителни вноски (съответно обратният ефект при намаляване на заетостта); намален внос на определен продукт – следователно, намалени приходи от мита и ДДС; намаление на броя на дребните търговци и занаятчии – следователно, намалени приходи от еднократен данък, и т.н.

3. Ефекти върху пазара

Ефектите върху бизнеса могат да се обобщят в следните няколко групи:

1. Директна полза или загуба. Ефекти с такъв характер има при създаване на нови данъчни тежести или нови субсидии. Очевидно, от дадена регулация имат полза тези, които получават нещо допълнително, а губят онези, които трябва да плащат повече.
2. Ползи и загуби от осъществяване на целта на регулацията. Всяка регулация по същество създава или променя права и задължения. Гражданите и бизнесът трябва да се съобразят с новите правила. Ползите от това са всъщност истинската мотивировка зад приемането на регламента; те трябва да са посочени още при формулирането на целите. Разходите включват допълнителните усилия, които засегнатите трябва да положат, за да се съобразят с новите правила. Те могат да включват както монетарни разходи – например при задължения за покупка и използване на нови технологии, така и немонетарни разходи – например, повече време, забавяния, несигурност.
3. Административни разходи по съобразяване. Тук се включват допълнителните (ако се налагат такива) разходи, които всеки засегнат трябва да направи, за да спазва новите изисквания. Това са време и пари за запознаване с регламента, набиране на отчетност, попълване на документи, кореспонденция и др.

Освен оценка за размера на ползите и разходите трябва да се направи и оценка за разпределението им върху засегнатите групи. Всъщност началото на подобен анализ е в определянето на това кой може да бъде засегнат. След това трябва да се оцени кой печели и кой губи, или определяне на тези групи от обществото, които ще подобрят положението си, и на тези, които могат да пострадат. Рядко се случва даден регламент да създава ползи пропорционално за всички граждани. Почти винаги се случва една от двете ситуации: ползи има за всички (или разходи има за всички), но те не равномерно разпределени, и ползите са за едни, а разходите понасят други. Във втория случай се осъществява принципът: правото за едни е задължение за други.

4. Ефекти в стимулите, стратегиите и конкуренцията

Когато правилата се променят, поведението също се променя. За такива случаи казваме, че се променят „стимулите“, или това, което ни кара да постъпваме по един или друг начин. Цялата икономическа теория се основава на постулата, че промените в стимулите влияят на върху поведението на хората по предсказуем начин. Личните ползи и разходи влияят върху човешкия избор. Ако ползите, извлечени от дадена възможност, нараснат, хората по-сигурно ще избират именно нея. Обратно, ако се повишат личните разходи, свързани с дадена възможност, хората ще са по-малко склонни да я предпочетат.

Законодателството може да влияе на стимулите за гражданите и бизнеса чрез няколко основни вида зависимости:

1. Налагане на повече усилия за извършване на дадена дейност. Когато в резултат на регулирането се наложат нови изисквания, за постигането на един и същ краен резултат се полагат повече усилия. Намалената полза за участниците променя стимулите за извършване на тази дейност. Резултатът би могъл да бъде намаление на обема извършвана дейност или покачване на цената. Обратен би бил ефектът от намаляване на усилията. Примери за подобни изисквания (и съответно – премахване на такива) са: въвеждане на по-високи технологични или екологични изисквания в производството, въвеждане на по-висок образователен ценз за извършване на дадена дейност, изисквания за отчетност, изисквания към качеството на продуктите, изисквания за наличие на капитал и имущество и т.н.
2. Увеличаване на ползата (възвращаемостта) от дадена дейност. Много регулации възнаграждават определено поведение. По-голямото възнаграждение, при равни други условия, увеличава стимулите за извършване на дейността. Държавата увеличава ползите например чрез: пряка субсидия за определени лица

или дейности, въвеждане на минимални цени, пренасочване на потребление, включително покупки от държавата, към определени сектори и т.н.

Тези два основни механизма на промяна на поведението могат да се отразят включително и на избора краткосрочни/дългосрочни стратегии, стратегии на сътрудничество/грабеж, честност/измама и т.н.

По сходен начин, промяната в стимулите действа и на администрацията. Отдавна в обществените науки се отхвърля допускането, че държавните служители винаги действат еднакво и прилагат всички правила и процедури безпристрастно и старателно. Същото показва и опитът. Обяснението е в реакцията към стимулите, която действа за всички хора, независимо какво назначение имат. Казано иначе, всеки един държавен служител променя поведението си в резултат на увеличено възнаграждение, увеличени изисквания, намален надзор или засилено наказание, точно както по-горе описахме промяната при стопанските субекти.

5. Източници на информация

Всяка оценка се основава на информация от миналото и очаквания за бъдещето. Информацията за миналото е два типа – статистически данни за факти, събития, лица, и теоретична (научна) рамка, която обяснява зависимости между подобни факти и обстоятелства. Статистически данни се събират от различни статистически органи – НСИ, данъчната администрация, различните регистри, съдебните дела, но също и в частни организации – фирми или научни институти. Важно изискване при изготвянето на оценката е да се посочват задължително източниците на информация, на основата на която се правят изчисленията и анализът.

Очакванията за бъдещето са най-често резултат на анализ и оценка от страна на специализирани експерти, т.е. на хора, за които се предполага, че познават областта на предстоящото регулиране. Очакванията не могат да бъдат проверени; в този смисъл те не могат да бъдат верни или неверни. Преценката на тяхната надеждност – т.е. вероятността да се случат – зависи от качествата и уменията на тези, които ги правят. Затова е задължително в оценката да се представят експертите, които са направили прогнозата.

В оценката също така трябва да се включи и метод за оценка на резултатите от предлаганото законодателство. Това означава, че реализирането на целите на регулирането трябва да подлежат на проверка в някакъв бъдещ момент. Вносителят трябва да посочи откъде ще може да се ползва информация в бъдеще, която да определи реално случилите се ползи и разходи от прилагане на регламента след прилагането – след 1, 2 или 5 години.

6. Особеност на конкретния казус

В тази част се описват някои специфични черти и обстоятелства за конкретната действителност, както и характеристика на основните засегнати страни, които би трябвало да допълнят относително стандартизираните методи за анализ на ползи/разходи.

Казус 1. Промени в патентните данъци за 2002 г.

1. Описание

През есента на 2001г. новоизбраното българско правителство подготвяше бюджета за следващата 2002 г., след като беше току-що дошло на власт с предизборни ангажименти за подобряване на бизнес-средата и за намаляване на данъчната тежест. Редица данъчни ставки по преките данъци бяха намалени. Същевременно, режимът на патентните данъци, които облагат малки предприятия и еднолични търговци с относително малък оборот, беше променен.

Законът за бюджета беше приет и влезе в действие, когато в началото на 2002 г. редица организации на предприемачи, плащащи патентни данъци, започнаха да протестират. Стана ясно, че предприемачите са недоволни не толкова от общата сума на данъците, които трябва да се плащат, а от структурата на облагането и от разпределението на тежестите.

След редица срещи и преговори, министерството на финансите отказа да промени регламента за патентното облагане през 2002 г. Резултатът беше поредица от демонстрации със съпътстващото ги обществено напрежение и съмнения, че немалка част от потенциалните платци на патентен данък ще откажат да се регистрират и ще избягнат плащането на данъка.

2. Влияние върху бюджета

Към момента (началото на 2003 г.) публично наличната информация дава възможност само за косвени предположения за това как регламентът във вида, в който беше приет, се е отразил на бюджета. Причината е, че публикуваните данни се отнасят само до общите приходи от данъците върху доходите на физически лица, от които патентните данъци са само част.

По време на дискусиите върху патентните данъци в началото на 2002 г. представители на Министерство на финансите заявиха, че промените в режима на патентните данъци се очаква да доведат до увеличение на приходите в републиканския бюджет с 20 млн. лв. за 2002 г.

Наличните сравними данни се отнасят до периода януари–октомври 2002 г., сравнен със същия период на 2001 г.. Постъпленията за десетмесе-

чието през 2002 г. са 426 млн. лв., докато за 2001 г. са 441 млн. лв. (Министерство на Финансите, „Бюджетът“, бр. 1, 2003 г.) или има номинално намаление от 3.3%. До каква степен това се дължи на неизпълнение на патентните данъци не може да се каже, доколкото намалението би могло да е резултат на динамиката в постъпленията от другите данъци върху доходите на физическите лица.

Тези липса на информация създава проблеми при оценката на въздействието на регламента върху стопанската активност и върху бюджета. Най-реалистичното предположение е, че постъпленията от патентен данък не са се увеличили с очакваните 20 млн. лв. и че вероятно поне някаква част от платците на този данък са избегнали плащането му.

3. Ефект върху бизнеса

Основният пряк резултат от промяната в регламента върху бизнеса е плащането на относително по-високи патентни данъци, отколкото преди. Доколко това е фактическо увеличаване на данъчното бреме зависи от способността на тези бизнеси да увеличават оборотите си, защото патентните данъци са твърди суми и при по-високи обороти бремето е по-ниско.

Недоразуменията при въвеждането на промените в режима на патентния данък в началото на 2002 г. доведоха до значително забавяне на регистрацията на търговците, които го плащат. Поне известна част от годината тези търговци прекараха в неизвестност за това как точно ще изглежда тяхното облагане и след окончателното решение на въпроса трябваше в движение да решават своята стратегия. Неизвестността е свързана с определени разходи и пропуснати ползи за бизнеса.

Ако аргументите на обществените организации, представляващи интересите на търговците, плащащи патентен данък, бъдат взети за отправна точка, наложеният режим на облагане съдържа неравномерно разпределение на тежестите, което засяга конкурентната позиция на тези от тях, за които бремето се е увеличило пропорционално повече.

4. Стимули за поведение

Промяната в режима на патентното облагане засяга предимно поведението на облаганите по него търговци, доколкото той не променя с нищо положението, правата и задълженията на държавните служители.

Основното възражение срещу промените от страна на бизнеса беше, че съчетанието между различни суми на патентните данъци, различните облагани дейности и териториалните зони на различните нива на данъците, води до твърде големи различия в облагането на различни търговци. По-

конкретно, патентният данък за определени дейности в определени зони се увеличи значително повече, отколкото за други дейности или зони, като това се отнася предимно за дейности и зони с относително по-малки обороти през годината.

На практика това концентрира стимул у най-необлагодетелстваните търговци да не се регистрират и да приемат рисковете на преминаването в скритата икономика.

5. Източници на информация

Основните източници на предварителна информация, релевантна за оценката на този регламент, са Министерството на финансите и организациите на платците на патентни данъци.

Министерството на финансите е източник на информация за постъпленията от патентен данък по видове дейности и от различните териториални зони, както и за броя и видовете регистрирани за плащане на патентен данък търговци. Публичният достъп до тази информация е труден. Данните за изпълнението на бюджета, които са достъпни за публиката, постъпват със значително отлагане във времето и в обобщен вид. По-подробното отчитане на годишното изпълнение на бюджета е нередовно.

Организациите на търговците (най-активна в този случай беше Българска Занаятчийска Камара, но също и различни браншови организации) имат информация за членската си маса, за оборотите на търговците и за конкретните характеристики на пазарите, на които те се състезават, и оттам за възможностите им да плащат данъка.

Допълнителна информация за въздействието на вече прилагания се регламент може да бъде почерпена от фирмени регистри (за проверка дали някои търговци напускат пазара), от Националния статистически институт (за състоянието на малките и микропредприятията, които са основни платци на патентен данък), от бюроа по труда (за проверка на хипотезата, че регламентът влияе върху наемането от страна на търговците).

6. Особености на казуса

Казусът с патентните данъци за 2002 г. е особен с това, че по същество проблем не съществуваше. Затрудненията се дължаха единствено на процедурни пропуски и по-конкретно на липсата на предварително обсъждане на предложените промени с всички заинтересовани страни.

Самите организации на търговците, плащащи патентен данък не се противопоставяха на увеличението на общата сума на данъка, а само на него-

вото разпределение. Министерството на финансите, от своя страна, се вълнуваше само от това да събере съответните 20 млн. лв. в повече. Ако двете страни се бяха срещнали по време на подготовката на регламента, различията лесно можеха да бъдат преодолен и едновременно бремето да бъде разпределено според предпочитанията на бизнеса и министерството да си събере приходите.

Проблемът беше, че такава среща не се беше осъществила през есента на 2001 г. Разликата в позициите стана ясна едва след приемането на самия бюджет, когато отстъпление от страна на току-що започнало мандата си правителство щеше да изглежда като поддаване на натиск и да предизвика много повече и по-значителни искания и натиск върху бюджета.

Тази относително прост случай показва, че е важно регламентите да се обсъждат предварително с всички заинтересовани страни и че спазването на този елемент от процедурата по предварителната оценка на въздействието може да има значителен нетен положителен ефект.

Казус 2. Закон за приватизацията 2002 г.

1. Описание

В края на 2001 г. новоизбраното българско правителство, в изпълнение на предизборния си ангажимент, значително да подобри и ускори процеса на приватизация на големи предприятия, стигна до извода, че съществуващият закон за приватизация не дава възможност за това и предложи приемането на изцяло нов закон за приватизация. Той беше изработен и приет през пролетта на 2002 г. (Закон за приватизация и следприватизационен контрол (ЗПСК), Държавен Вестник, бр. 29 от 19 март 2002 г.).

Основната мотивация на новия закон беше подобрението на процедурите по приватизация и привличането на стратегически инвеститори от високо качество. Като основна основно предимство на новия закон бяха изтъквани премахването на възможността да се продава чрез преговори с потенциален купувач, които винаги са били източник на обществено недоверие и подозрения в корупция, и осигуряването на състезателност на процедурите.

По време на предизборната кампания предходни екипи, отговорни за приватизацията в България, бяха обвинявани, че са пренебрегнали стопанските резултати от приватизацията (получаването на високи цени на предприятията и привличането на стратегически инвеститори), като са заложили на непрозрачни процедури и са продавали на вътрешни хора. Като продължение на тази позиция, приватизиращият екип на новото правителство изрично включи в закона разпоредби, които да гарантират икономическа ефективност на процеса, прозрачността и състезателността на процедурите

и изработването на парламентарно одобрени стратегии на приватизация, които да привлекат стратегически инвеститори (вж. ЗПСК, чл. 2, чл. 3, глави 4 и 6). Една важна подробност е, че понятия като икономическа ефективност и стратегически инвеститор не бяха определени в самия регламент и поради това се превърнаха в легитимен предмет на тълкуване от различни участници в процеса (кандидат-купувачи, медии, съдилища).

Важен елемент от процеса на приватизация в България е, че в него обществото и общественото мнение участват изключително активно чрез профсъюзи, медии, слухове, писма до държавните органи и политически демонстрации. От своя страна, това активно общественото мнение се влияе силно при оценката си за политически партии, правителство и отделни фигури от възприятията си за това как върви процеса на приватизация. Резултатът е, че процесът на приватизация не е просто експертна покупко-продажба, а в него са замесени всички взаимоотношения в българското общество.

2. Ефект върху бюджета

Ефектът на новия регламент върху бюджета може да бъде проследен, като се сравнят постъпленията от приватизация в бюджета с предходни периоди. По данни на Агенция за приватизация (вж. www.priv.government.bg), реалните постъпления по всички приватизационни сделки са за 427 млн. лв. през 2002 г. За сравнение тези постъпления за 1997-2001г. са общо за 3456 млн. лв., или средно по над 690 млн. лв. на година (сравнения с по-ранния период биха били затруднени от разликите в порядъци в стойността на лева).

Съвкупният финансов ефект от приватизацията – договорени плащания, поети и изплатени задължения и ангажименти за бъдещи инвестиции – за деветте години действие на стария закон е за 7303,2 млн. долара или средно по 811,5 млн. долара на година, докато този ефект за 2002 г. е за 243,1 млн. долара. През 2002 г., през по-голямата част от която в сила е бил новият регламент на приватизацията, са сключени общо 103 приватизационни сделки, докато за деветте години на действие на предходния регламент са сключени общо 4760 сделки, или средно по 529 сделки на година.

При всички тези сравнения е необходимо да се отбележи, че самият брой и стойността на все още неприватизирани предприятия остават значителни и спадът в показателите не може да се обясни с тяхното намаляване.

Същевременно, приемането на новия Закон за приватизация и следприватизационен контрол беше свързано с определени административни разходи. Беше създадена нова агенция (за следприватизационен контрол), нова подзаконова нормативна уредба, стратегиите за приватизация на определе-

ни предприятия трябваше да бъдат приети от парламента със съответната цена в парламентарно време. Тези разходи не са пренебрежимо малки, но в сравнение с ефекта на новия регламент върху приходната страна на бюджета, ефектът върху разходната е в порядъци по-малък.

В резултат може да се заключи, че действието на новия регламент е свързано с увеличение на разходите, но не е довело до по-големи постъпления от приватизация, като броят на новите сделки и заложеният в тях финансов ефект не гарантират значимо увеличение в бъдеще. Основният бюджетен ефект от новия регламент ще се влияе от продажбата на големи структуроопределящи предприятия, но практиката в рамките на новия регламент не дава основания да се очаква нито по-бърза продажба, нито по-високи приходи в сравнение със стария регламент.

3. Ефекти върху бизнеса

Преките ефекти от новия регламент върху бизнеса са основно два. Първо, новият режим, снабден и с административен орган на следприватизационен контрол повиши разходите по променянето на условията от приватизационните договори за приватизираните предприятия. По време на самата приватизационна процедура е неизвестно точно какви са особеностите на предприятието, как ще се справя то в променените условия и как ще се развие неговата близка среда.

Поемането на ангажименти, за които е все по-трудно да бъдат предоговаряни съобразно обстоятелствата, увеличи риска от участие в приватизацията. За вече сключените сделки, промяната в режима намали възможността на приватизираните фирми да реагират гъвкаво на промени в конюнктурата си и поради това свали маржовете на възможната печалба, със съответните следствия за техните пазарни дялове, инвестиционни проекти и планове по отношение на работните места.

Вторият пряк ефект от новия регламент беше относителното забавяне на процеса на чужди инвестиции. Динамиката на този показател не може да бъде отдадена изцяло на вътрешната среда в България, защото той се влияе и от глобални процеси, като например рецесията в развитите страни и несигурността, свързана с опасността от война в Близкия Изток. Но по отношение на чуждите инвестиции постъпващи по линия на приватизацията, регламентът и практиката на процеса на приватизация са определящи. По данни от Агенцията за чужди инвестиции (www.bfia.org) притокът на чужди инвестиции по линия на приватизацията е значително спаднал през 2001 г. и 2002 г.

Въпреки факта, че процесът на привличане на чужди инвестиции чрез приватизация е силно зависим от политическата динамика в страната,

средно през деветте години на действие на стария закон в България се вливаха по над 160 млн. долара чужди инвестиции по линия на приватизацията. За 2002 г. тази сума е близо 63 млн. долара. Това намаление, което е поне частично причинено от новия режим и свързаните с него забавяния и трудности, се отразява на общия процес на инвестиране в българската икономика, на бизнес-възможностите за широк кръг от фирми и на посоката на развитие на техните стратегии за успех.

4. Стимули за поведение

Основният проблем на новия регламент за приватизация се оказва подходящата смес от възможности и стимули за поведение, която се получи при съчетаването на действията на държавната администрация в изпълнение на закона с останалите реалности в България.

Промяната в регламента на процеса на приватизация се случи в определена среда на бизнеса в България. Някои основни характеристики на тази среда са лоша способност на държавата да налага правилата си, относително високо ниво на „прихващане“ на държавния апарат и в служба на частни интереси (state capture) във всички клонове на властта, подобно ниво на прихващане и на медиите, продължаващи привлекателни монополни рентни в редица още неприватизирани сектори и силно присъствие на непроизводителни предприемачи, специализиращи в присвояване на стойност и във възползване от монополни позиции.

Тази среда даде възможност на предприемачи, заели стратегически позиции на влияние, в този случай конкретно в съдебната система и в медиите, да ги използват, за да атакуват успешно решенията на продаващата изпълнителна власт. За целта бяха използвани възможностите, дадени от закона на съда да тълкува и да преразглежда решенията на изпълнителната власт по целесъобразност, позовавайки се на изискването на чл. 2 на ЗПСК за икономически ефективна приватизация и на липсата на законово определение на явлението икономическа ефективност.

Тази възможност съществува не само в конкретния случай на приватизация на „Булгартабак“, при която се случи именно това, а и при всяка сделка. Резултатът е, че всеки предприемач, чрез възможностите си за влияние върху съда, може да блокира определена приватизационна сделка, независимо от чистотата и прозрачността на административните процедури и независимо от параметрите на собствената си оферта. Това положение на нещата създава силен стимул и отваря реална възможност за успех на поведение, насочено към продължаващо прихващане на компоненти от държавния апарат, заемане на стратегически монополни позиции и недопускане на конкуренция чрез приватизация или по друг начин.

Едновременно с това, новият регламент намалява привлекателността на участието в приватизация за предприемачи, които искат добросъвестно да развиват съответния бизнес, защото утежнява рисковете от загуби поради неблагоприятни развития след сключването на сделката, като намалява възможностите за предоговаряне на поетите ангажменти, дори когато обстоятелствата го правят разумно и за двете страни. Същевременно, създадената нова агенция за следприватизационен контрол има всички бюрократични стимули да се намесва в работата на бившите държавни предприятия, да им създава разходи чрез проверки и заплахи за съдебни процеси или отменяне на приватизационните сделки, като нивото на нейното усмотрение е високо.

Ефектите върху бюджета и върху бизнеса в България, споменати по-горе показват, че тази стимулна структура де факто се е получила и работи. Очевидно съчетанието на теоретично добрия ЗПСК с реалностите не е подходящо в момента и на този етап на развитие на българската стопанска действителност, и дава възможност и награда на стопанско поведение, което не води до създаване на стойност и до подобряване на общата среда.

5. Източници на информация

Информационните изисквания за оценката на практиката, до която промяната в регламента на приватизацията доведе, не са особено високи. Основните данни идват от Агенция за приватизация, Агенция за чужди инвестиции, съда (всички дела са публични), като информация може да се намери и в отчетите за държавния бюджет.

Анализът на казуса би бил по-прецизен, ако можеше да се събере достатъчно информация, за да се отдели ефектът от промяната на регламента от ефектите на други промени в средата. Към момента това е невъзможно.

6. Особености на казуса

Този казус е особено добър пример за факта, че всеки отделен регламент не съществува сам за себе си, а е част от общата стопанска и обществена среда. Фактическите резултати от действието на даден регламент в огромната си част се определят от взаимоотношенията между него и всички останали регламенти, формални и неформални правила в обществото и съпътстващите ги стимули за поведение и обществени връзки и начини на ставане на нещата.

Когато някаква законова уредба на отношения не се съобразява със заобикалящите я реалности, е възможно да се получат непредвидени и нежелани резултати и ефектът от въздействието на регламента да е много различен от очаквания. Предварителната оценка на въздействието на регламен-

тите е невъзможна без задълбочено познаване на контекста и на действителната структура на стимулите, на действащите лица и на практиките им.

Казус 3: Безопасни условия на работа с компютри и разходи по съобразяване

1. Описание на казуса

В началото на октомври в „Държавен вестник“ (бр. 95 от 08.10.2002 г.) беше публикувана Наредба № 3 за минималните изисквания за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд при работа с видеодисплеи. Тя е съвместен акт на Министерството на труда и социалната политика и Министерството на здравеопазването.

Наредбата съдържа определени задължения за всички фирми, в които се работи с компютри.

1. Всички работодатели, чиито служители работят с компютри, се задължават да наемат специалисти по трудова медицина, които да извършат „оценка на работните места за работа с видеодисплеи с цел установяване на всички възможни ситуации и действия, които могат да причинят увреждания, особено на зрението и опорно-двигателния апарат, възникване на психически стрес и др.“
2. Работодателите се задължават да осигуряват изследване на зрителния анализатор на наетите лица от специалист по очни болести преди започване на работа с видеодисплеи, един път на три години за лицата, ненавършили 40 години, и ежегодно за лицата, навършили 40 години и „при възникване на смущения на зрението, за които има основания да се предполага, че се дължат на работа с видеодисплеи“. Ако се установи нарушение на зрението, работодателят е длъжен да закупи за своя сметка очила на служителя си.
3. Въвеждат се редица изисквания спрямо вида на оборудването, работното място, вкл. осветеност, размери на работната маса/стол и т.н.

Няма официално представена оценка за нуждите от подобен регламент.

2. Влияние върху бюджета

Прилагането на гореописания регламент няма пряк ефект върху бюджета.

3. Ефект върху бизнеса

Разглеждана наредба налага преки разходи за бизнеса по съобразяването. Тези разходи са лесно измерими. Такива потенциалните разходи по съобразяването са:

1. Разходи по наемането на специалист по трудова медицина. Кратка справка във фирмите, предлагащи услуги в областта на трудовата медицина показва, че наемането на подобен специалист ще струва на работодателя между 10 и 24 лв. на служител в зависимост от вида на работата и схемата на абонамент, който ще избере.

2. Наред с гореописания разход, работодателят е задължен да заплати на специалист по очни болести изследването на зрението на служителите си, работещи с компютър. Подобно изследване струва най-малко 10 лв. на човек. Този разход не е еднократен, а трябва да се прави в определена периодичност. Това означава, че работодателите трябва да плащат по 10 лв. годишно за служителите си над 40 годишна възраст и по 10 лв. на всеки три години за служители под 40 години. Съвкупната сума на този разход във всяка фирма е лесно определяема. Наред с това обаче работодателите са задължени да плащат изследванията при всяко смущение в зрението на служител, за което има съмнения, че е възникнало в резултат на работата с компютър. Общата сума на вероятния разход по това перо обаче е трудно да се планира.

4. Разглежданата наредба задължава работодателите да снабдят служителите си с очила, ако такива са предписани в следствие на изследванията, дискутирани в горната точка. Закупуването на тези очила е за сметка на работодателя. Това означава разход около 100 лв. на всеки служител с корекции в зрението.

5. В изискванията към работните места за работа с видеодисплеи са дефинирани точно какви трябва да са работните площи, работната маса и плот, столовете, екранът, клавиатурата, осветлението и т.н., които работодателят трябва да осигури за своите служители. Ако приемем, че той така или иначе осигурява въпросните условия за работа, то допълнителните разходи, които се налагат с наредбата, няма да са кой знае колко значими. Има обаче и допълнителни разходи, които се налагат пряко. Например, изискването в помещение, в което се работи с компютър, да се поддържа температура на въздуха между 18 и 25 ° C означава, че работодателят трябва да осигури климатични инсталации. Климатична инсталация от 1200 лв. например, е достатъчна за поддържането на температура в помещение с обем 50 куб.м. предвид на това, че минималната кубатура за едно работно място с видеодисплей според наредбата е 13 куб.м. Това означава, че климатик от 1200 лв. е достатъчен за 4 работни места, тоест за работно място е 300 лв.

Нека приемем, че работодателите досега не са се съобразявали с подобни изисквания и трябва да направят първоначални разходи по съобразяването с наредбата и осигуряване на предвидените в нея условия. В този случай излиза, че при най-оптимистичния сценарий, при който нито един служител не ползва очила, разходът по съобразяването с Наредба № 3 е най-

малко 320-344 лв. на човек. За един служител, работещ с компютър и ползващ очила, работодателят трябва да изразходва около 420-444 лв. При инсталирани в България около 379 600 компютри (без домашните), общият разход по съобразяването е поне 121 472 000 лв.

4.Стимули

В наредбата липсват санкции при несъобразяване с изискванията от страна на работодателя. Предвид на това нейното практическо прилагане от страна на фирмите е съмнително.

Казус 4. Въвеждане на осигурителни прагове

1. Описание на казуса

В началото на 2002 г. министърът на труда и социалните грижи обяви, че активно се обмислят идеи за регламент, който да промени неблагоприятното състояние на приходите в системата на общественото осигуряване и да намали нивото на сива заетост. Основната цел на министъра беше да се намери начин фирмите и заетите да плащат осигурителни вноски на основа на истинските си заплати и на истинската си заетост.

Оттук може да се изведе и официално заявеният идеал на министъра: всеки да заплаща всички суми, дължими според законите върху пълното и истинско възнаграждение за положен труд. При постигането на тази цел, постъпленията в системата на обществените осигурителни фондове се очаква да се повишат значително, което би позволило и намаление на ставките. Също така, ако целта бъде постигната, официалните цифри за заетостта ще се увеличат значително, със съответното намаляване на отчетената безработица.

След многобройни обсъждания, включително с участие на медии, на представители на гражданското общество и на експерти с познания за опита на други общества в това отношение, беше приет определен регламент. Той съдържа два основни елемента: въвеждане на осигурителни прагове и на задължително регистриране на трудови договори. Първото означава, че за различни категории труд минимумът осигурителни вноски, които се дължат, се определя не според заявената заплата, а административно. Само над този минимум вноските са пропорционални на заявената заплата. Второто означава, че всеки трудов договор трябва да бъде регистриран от работодателя в бюрата по труда в рамките на една седмица от сключването си.

Тук е направена оценка на първия елемент от регламента. На втория е посветен отделен казус.

2. Ефект върху бюджета

Очакванията на министъра на труда и социалните грижи са, че прилагането на регламента ще доведе до увеличение на постъпленията в осигурителните фондове с на 500 млн. лв. годишно. На практика не е ясно дали този ефект ще се получи, защото не е ясно дали регламентът ще бъде спазван, тъй като той не решава проблема с неспособността на държавата да налага правилата.

Ако българската държава беше способна да налага собствените си правила, на министъра изобщо нямаше да му се налага да изработва нов регламент. Щеше да важи простото правило, че някакъв процент от заплатата на заетите по трудов договор отива за осигурителните фондове и който не спазва това правило, щеше да бъде преследван и наказван съобразно закона. По този начин реалното поведение на стопанските субекти щеше да се доближава наистина до идеала на министъра за плащане на всичко реално дължимо.

Причината изобщо да се налага измислянето на нов регламент е, че предишният не се спазва и стопанските субекти намират начин едновременно да не плащат дължимото и да не бъдат наказвани. В самия нов регламент не е ясно какви са механизмите, които ще гарантират, че стопанските субекти няма да намерят начин отново хем да не спазват регламента, хем да не бъдат наказвани. Единствената такава гаранция е, че се преминава от последващ (проверки и ревизии) към предварителен (прагове) контрол на администрацията върху бизнеса. Не е ясно дали за тези бизнесмени, които са заобикаляли стария регламент, ще стане по-трудно и скъпо да заобикалят и новия.

Поради тези съображения, очакването на министъра за увеличени приходи би трябвало да се приеме за горна и нереалистична граница на това, което реално ще се случи. Значително по-вероятно е постъпленията да се увеличат много по-малко, особено след като мине време и бизнесът разработи съответните юридически и неформални механизми за заобикаляне на регламента и избягване на плащанията.

В разходната част на бюджета новият регламент води до увеличаване на административните усилия и време. Към края на 2002 г. наетите по трудово и служебно правоотношение в България е близо 2 млн. души. Всички те трябва да бъдат вкарани в съответна категория съобразно системата от административно определени прагове. Същевременно, годишно между 200 и 250 хил. човека постъпват на работа, като за тях трябва да бъде направено същото. Освен това е необходимо осъществяване на постоянен контрол върху това дали действително извършваната от заетия работа отговаря на съответния праг.

3. Ефект върху бизнеса

Този казус е типичен случай на решаване на административен проблем чрез налагане на разходи за бизнеса. Регламентът налага на частния сектор –

на работодатели и на заети – редица разходи и изисква извършването на редица действия, които струват време и ресурси. Частният сектор трябва да се съобразява с административно наложени прагове за осигуряване, които може да не отразяват реалностите в съответната фирма. Той ще трябва да обслужва и отделя време и ресурси за съответните административни проверки.

Еднократният разход на бизнесите за стартиране на механизмите на регламента вероятно са сравними с тези на администрацията. Същевременно, основният разход по текущото действие на регламента е прехвърлен върху частния сектор – работодателят трябва да определи под кои прагове попадат неговите служители, трябва да обучи счетоводителите си върху новите изисквания и да премине през период на допълнително изглаждане и изясняване. Вътрешната организационна гъвкавост на фирмата – пренасочване на хора от една дейност или длъжност към друга – се осъществява поради необходимостта да се прескачат категории прагове и това прескачане да бъде обяснявано на държавни чиновници.

По отношение на разходите за бизнес, новият регламент има две възможности. Първата е той де факто да не засяга дадена фирма, защото тя досега е обявявала официални заплати над новите прагове – в този случай нищо освен разходите по изпълнение и проверки не се променя за фирмата. Вторият случай е фирмата да е засегната от новия регламент, защото поне някои от заплатите, които досега е обявявала, се оказват под праговете.

В този втори случай частният сектор е изправен пред избор на възможности. Първата е да се съобрази изцяло с новия регламент, при което ще се увеличат значително производствените разходи и ще трябва да се вземе решение да спаднат маржовете на печалба, разходът да се прехвърли върху заетите, като им се намалят реално получаваните нетни заплати или да се съкрати заетостта и оборотът на бизнеса. Втората възможност е съответната фирма да вложи средства в разработването на „технология“ за заобикаляне на регламента.

И в двата случая става въпрос за временни или увеличени постоянни разходи на фирмите, но наличното ниво на познаване на фирмените практики на макро ниво не дава възможност да се направи точна преценка за какви суми става въпрос, защото не е ясно колко точно заплати в момента ще се окажат под праговете.

4.Стимули за поведение

Новият регламент съдържа определени стимули за администрацията и за частния сектор, които могат да послужат за предвиждане на тяхното поведение. По отношение на частния сектор, тези стимули се определят от разходите, свързани със спазването на регламента. По отношение на предс-

тавителите на администрацията, те са свързани с възможността за контрол върху дейността на фирмите.

Както беше споменато, фирмите, за които новият регламент е от значение, защото те попадат извън неговата хипотеза, имат две възможности – да го спазват или да инвестират в заобикалянето му. Нивото на спазване на досегашния регламент в събирането на осигурителни вноски дава основание да се заключи, че досега заобикалянето на регламента е било по-евтината и предпочитана стратегия за значителен брой фирми.

Причината за това предпочитание е неспособността на българската държава да налага спазването на правилата си и съответните санкции. Доколкото новият регламент не решава този проблем, няма основание да се очаква, че с неговото влизане в сила съотношението разходи при спазване на правилата спрямо разходи при тяхното заобикаляне ще се промени. Стимулът за заобикаляне на правилата остава непроменен.

Следователно тези, които не са спазвали старите правила, едва ли ще спазват новите. На неспазващите правилата може и да се наложи да плащат малко по-големи или повече подкупи, но те с почти пълна сигурност няма да плащат повече осигуровки, отколкото в момента. Накратко, при новия режим неспазващите правилата едва ли ще плащат много повече, отколкото преди.

От друга страна, за спазващите правилата, режимът категорично означава по-големи плащания отпреди. Това е така, защото с абсолютна сигурност има почтени предприемачи и заети, които са си плащали пълните осигуровки, но истинските им заплати ще се окажат под произволно избраните от бюрократите осигурителни прагове. За тези случаи осигурителното бреме се увеличава със сигурност. Тогава или нетните заплати на съответните заети ще паднат, а заедно с тях и мотивацията и производителността им, или разходите на предприемачите за труд ще се увеличат със съответното намаляване на печалбите, или ще се намали броят на заетите във съответните фирми, или комбинация от трите. Накратко, новият режим ще означава, че със сигурност поне някои от спазващите правилата данъкоплатци ще плащат повече, отколкото преди.

Към тази стимулна структура на частния сектор се добавят и стимулите на бюрократите. Нивото на тяхното усмотрение спрямо бизнеса се увеличава, без да се увеличава нивото на прозрачност и отговорност за действията им. Усмотрението им се увеличава, защото поради невъзможността на който и да е регламент да предвиди всички възможности от действителността, във всеки частен случай това кой зает в коя трудова категория и оттам под кой осигурителен праг попада, става предмет на тълкуване от страна на чиновник. Така и чиновниците получават възможност чрез своеволно тълкуване да влияят на производствените разходи на фирмите. Като следствие значително се увеличават корупционните възможности, които могат

да бъдат използвани от неспазващите правилата фирми, за да си спестят по-големите разходи.

В крайна сметка структурата от стимули, получаваща се при влизане на новия регламент, предполага конкретни резултати. Първо, разходите за тази част от българските предприемачи, които спазват правилата, се увеличават със сигурност (дори това увеличение да е относително малко). Второ, съществува възможност чрез изработване на юридически и неформални механизми и чрез увеличена корупция, разходите за неспазващите правилата предприемачи да не се променят съществено.

Така новият режим наказва онези, които спазват правилата и по този начин прави относително по-конкурентоспособни и успешни онези, които не ги спазват. Колкото по-успешни са тези, които не спазват правилата, толкова повече тяхното поведение ще доминира в стопанството и толкова по-силно ще намалява способността на държавата да събира приходи в дългосрочен план. Резултатът е, че новият регламент създава стимули, които водят не до увеличаване, а до намаляване на дългосрочната способност на държавата да събира своите вземания.

5. Източници на информация

Това какви постъпления в осигурителните фондове реално се случват, може да бъде проследено от Министерство на финансите и от различните органи, които обслужват средствата по осигурителните фондове (Национален осигурителен институт, Национална здравно-осигурителна каса). Данни за заетостта могат да бъдат намерени от Националния статистически институт и от Агенцията по заетостта. Данни за регистрираните трудови договори би трябвало да са налични от бюроа по труда и от Агенцията по заетостта.

6. Особености на казуса

Този казус е пример за това как конкретен регламент с относително ясна и публично обявена цел създава стимули за поведение, които влошават възможностите целта да бъде постигната. Това става, защото регламентът не преодолява същностната причина за проблема, който се опитва да реши.

В случая с осигурителните прагове същностната причина за ниските приходи в осигурителните фондове е комбинация от два фактора. Първият е неспособността на държавата да налага спазване на правилата си. Втората е изключително високата степен на изкривяване на пазарната среда от страна на осигурителното бремe, поради високите разходи и много свитата база на приходите.

Нито един от тези фактори не е третиран от новия регламент. Вместо да намали стимулите за неспазване на правилата (като коригира структурата на осигурителното бреме) и да подобри способността си да ги налага, като наказва тези, които ги нарушават, държавата се опитва да реши проблема като предварително облага фирмите и увеличава усмотрението на чиновниците при това облагане. В крайна сметка това не е регламент, който може да осигури постигането на целите, послужили за оправдание на неговото създаване.

Казус 5: Задължително регистриране на трудовите договори

Настоящото изложение представлява опит за оценка на въздействието на регламента по повод сключването и регистрирането на трудовите договори във връзка с направените изменения и допълнения на Кодекса на труда (КТ) и Наредбата за съдържанието и реда за подаване на уведомлението по чл.62, ал.4 от КТ.

1. Описание на казуса

Сред задачите, съдържащи се в управленската програма на правителството за периода 2001-2005 г. е „усъвършенстване на контрола по спазването на трудовото законодателство като едно от средствата за снижаване на дела на сивата икономика“. Тази задача е доразвита в разработената от МТСГ „Нова стратегия в социалната политика“, където една от мерките за усъвършенстване на системата на общественото осигуряване е въвеждането на регистрационен режим на трудовите договори като форма на по-строг контрол върху спазването на трудовото законодателство.

Въвеждането на подобна мярка се мотивира с:

1. Необходимостта от ограничаване на сивия сектор от икономиката. Няма публично достъпни данни за броя на лицата, които работят без трудов договор, но според изявления на министъра на труда и социалната политика този брой е между 200 000 и 500 000 души. Нека приемем този диапазон като база, която да се използва в по-нататъшния анализ.
2. Увеличаване на приходите в социално-осигурителните фондове чрез разширяване на базата за социално осигуряване, без да се увеличават осигурителните вноски.

В духа на гореизложените програмни мерки са измененията и допълненията в Кодекса на труда (обн. ДВ, бр. 120 от 2002), отнасящи се до сключването и регистрацията на трудовите договори (чл.61-63 и чл.414, както и пар.11 от ПЗР). Новият режим е в сила от 2 януари 2003 г. Основните промени са:

- Работодателят и работникът са задължени да сключат трудов договор преди постъпването на работа;
- Трудовият договор може да бъде сключен само в писмена форма;
- Работодателят е задължен да изпрати уведомление до съответното териториално поделение на НОИ сключения договор в 3-дневен срок при сключване на нов или при промяна на съществуващ договор, в 7-дневен срок при прекратяване на договор и до 30 април 2003 г. за заварените към 2 януари сключени договори.
- НОИ трябва да завери уведомлението и да издаде справка, съдържаща списък на уверените заявления и списък на неприетите уведомления с описание на причината, поради която не са приети. При наличие на грешки, те трябва да бъдат отстранени в 3-дневен срок.
- Работодателят няма право да допуска до работа работник или служител, без да му представи копие от трудовия договор и от завереното уведомление.

Няма официално представена оценка за нуждите от подобен регламент. Каква може да бъде тази оценка? Първо, тези мерки не добавят нова информация за осигурените – техните номера са регистрирани. Второ, всеки осигурен или група осигурени (професионален съюз) могат да проверят дали работодателят изпълнява задълженията си по линия на държавното пенсионно осигуряване (НОИ). Тоест нововъведенията не добавят ново качество или сигурност на договорите. Единствена цел на новата административна мярка е да се провери дали работодателите са преподписали договорите с новата осигурителна вноска според новата таблица на ранговете.

2. Влияние върху бюджета

Прилагането на гореописания регламент е свързано с два вида публични разходи:

1. Първоначални разходи по съобразяването. Тук се включват разходите за хардуер и за разработване на софтуера за регистрация на уведомленията. Не разполагаме с публично достъпни данни за конкретната цифра, която НОИ е била принудена да задели от бюджета си. Предвид на факта, че обемът на информацията, която ще трябва да се обработва и съхранява, ще бъде поне 3 пъти по-голям от досегашните данни за безработните, то инвестицията за изграждане на новата система за регистрация на договорите би трябвало да е съществена. Когато се прави анализ на въздействието обаче, е необходимо да бъде представена възможно най-пълна оценка на разходите. Ако това е невъзможно, би трябвало да се даде приблизителен порядък на предполагаемия разход.

2. Текущи разходи по администрирането. Тук се включват например разходите за заплати на персонала, зает с приемането и обработката на уведомленията, както и разходите за изпращане на справки (напр. пощенски разходи). В случая отново не разполагаме с конкретни данни, но нека да направим стилизирана сметка. Ако приемем, че уведомленията се приемат от по двама служители във всяко от териториалните поделения на НОИ, това прави около 80 души (възможно е заетите да са повече). Ако приемем, че средната месечна заплата в бюджетния сектор 281 лв., то месечният разход за заплати е 22 480 лв. Кое то означава, че за годината от бюджета на НОИ ще бъдат отделени поне 269 760 лв. за администриране на въведения регистрационен режим. Към тези изчисления следва да се добавят разходите за последващ контрол за изпълнение на регламента. Отделно НОИ вероятно ще похарчи определена сума за разпращане на съобщенията.

От гледна точка на приходите, които могат да бъдат реализирани вследствие на прилагането на новия аргумент, увеличаването на базата (брой осигурени) за събиране на осигурителни вноски би довело до директно повишаване на приходите в бюджета на Националния осигурителен институт и Националната здравно-осигурителна каса (НЗОК). Според разчетите на вносителите на този регламент очакваните приходи в бюджета на НОИ са 400 млн. лв. Възможно е увеличаването на официалната заетост да доведе и до увеличаване на постъпленията в Републиканския бюджет от данък върху доходите на физическите лица. Най-реалистично обаче е да се очаква, че лицата, които до момента са работили без трудов договор, ще бъдат назначени на длъжности, съответстващи на минималния осигурителен доход от 110 лв. Мотивът за осигуряване върху минимално възможните суми произтича от обстоятелството, че по-този начин двете страни по трудовия договор си спестяват една съществена част от нетната стойност на възнаграждението. Нека при това допускане приемем оптимистичния вариант, при който всички работещи без трудов договор излязат „на светло“ и започнат да плащат осигуровки. Както вече посочихме, най-често споменаваният брой на заетите без официален трудов договор е между 200 000 и 500 000. Ако за тези хора започнат да се събират осигурителни вноски върху минимален осигурителен доход от 110 лв., то месечните постъпления от осигуровки в бюджета на НОИ биха нараснали с между 8 074 000 лв. и 20 185 000 лв. Годишните постъпления при този оптимистичен сценарий биха били между 96 888 000 лв. и 242 220 000 лв. Наред с приходите в бюджета на НОИ обаче трябва да се вземат предвид и приходите в бюджета на НЗОК вследствие на увеличаването на броя на подлежащите на осигуряване лица. Ако използваме горния сценарий, то тези очаквани приходи биха били между 15 840 000 лв. и 39 600 000 лв. годишно.

Трябва да се има предвид, че разглежданата административна мярка може да се прояви и в обратната посока, а именно - намаляване на броя на заетите и стопиране на създаването на нови работни места. В допълнение е възможно намаляване на разполагаемия доход на работниците поради калкулирането в номиналната заплата и на възникналите осигурителни вноски. В такъв случай постъпленията в държавния бюджет и бюджетите на НОИ биха били значително по-ниски. В същото време бюджета би се лишил и от приходи от непреки данъци (ДДС и акцизи, например) поради свитото потребление на хората, останали без работа или пък реализиращи по-нисък реален доход.

3. Ефект върху бизнеса

1. Директните разходи за бизнеса са свързани с администрирането на регистрацията на трудовите договори. За момента няма натрупана практика, така че да може да се оцени точната алтернативна цена. Възможно е обаче да се направи стилизирана оптимистична сметка. Нека приемем, че за запознаването с регламента, попълването на едно уведомление и подаването му счетоводителят отделя 15 минути (това е крайно оптимистичен сценарий предвид практиката с подаването, приемането и обработването на справки от администрацията на НОИ). Според статистиката към август 2002 г. наетите по трудово правоотношение са били 1 925 092. Ако приемем условно, че тази цифра се е запазила и към началото на януари 2002 г., то счетоводителите в България трябва да отделят 481 273 часа, или 60 159 работни дни, за да попълнят и изпратят уведомленията само за съществуващите в момента договори. При средна заплата на счетоводител 400 лв., това означава еднократен среден разход от 1 093 802 лв. само за подаване на уведомленията на съществуващите в момента трудови договори. Отделно се правят периодични разходи при сключване, промяна и прекратяване на трудов договор. Ако вземем например регистрирането на тези между 200 000 и 500 000 души, които в момента работят без трудов договор, това означава допълнителни разходи за бизнеса в размер на 113 636 лв.-284 092 лв. годишно. Общите разходи в случая биха достигнали 1 341 894 лв.
2. Особено скъпо би било прилагането на регламента в сферите, характеризиращи се със сезонна заетост.
3. Задължителната регистрация на трудовите договори би била от полза на коректните работодатели, които калкулират в стойността на стоките и услугите разходите за труд и което от своя страна ги прави по-неконкурентни спрямо некоректните.
4. Както вече споменахме, възможен ефект е съкращаването на съществуващите и спиране на създаването на нови работни места поради нарасналите раз-

ходи за труд и административни разходи по съобразяване. Например създаване на заетост за нискоквалифицирани работници в сферата на строителството ще струва с 8,6% по-скъпо за работодателя (ако приемем, че нетният доход за наетия трябва да се запази около 250 лв.). Данъкът върху наемането на труд в този случай скача от 14,6% на 23,3% от общите разходи за труд. Възможно е масово прибягване към осигуряване върху минимално възможните суми. Това произтича от обстоятелството, че по този начин двете страни по трудовия договор си спестяват една съществена част от нетната стойност на възнаграждението. Изчислено през средната работна заплата, тази част е равна на 41% от нетната цена на формалния договор или 156 лева. Дори минимално покачване на разходите за труд (както е в примера по-горе) ще доведе до негативен ефект върху официалната заетост, който ще се почувства най-силно от хората с най-ниска производителност и съответно с най-ниски доходи.

5. Работникът може да започне работа само след получаване на справка от НОИ. В Наредбата за съдържанието и реда за подаване на уведомлението по чл.62, ал.4 от КТ липсва срок, в рамките на който трябва да се получи такава справка. Кое то означава, че този срок зависи от капацитета и личната мотивация на администрацията. За същия този срок работникът се лишава от доход за определен период, а работодателят пропуска ползи вследствие на това, че не може да се възползва от услугите на работника. Нека приемем, че за подаването на уведомление и получаване на съобщението от НОИ са необходими десет дни. При средна работна заплата за страната 268 лв., пропуснатият доход за работника е поне 89.40 лв. При средна производителност на труда 1428 лв. на месец, пропуснатите ползи за работодателя евентуално биха възлезли на 476 лв. за работник.

4.Стимули

Колкото повече тежести за бизнеса налага трудовото законодателство, толкова по-вероятно е този бизнес да търси промяна в стратегиите си за създаване и поддържане на работни места. В такъв случай е необходимо да бъде постигнат баланс, за да се избегнат непредвидими последствия. Какво би станало в конкретно разглеждания казус?

Възможната промяна в стратегията на работодателите може да се изрази в:

- Промяна на практиката на работа. Възможно е с оглед избягването на административната процедура по регистрирането на трудовите договори все повече работодатели да се насочат към използване на граждански договори вместо трудови. В такъв случай обаче върху работникът би паднало задължението да подава данъчна декларация по ЗОДФЛ (такава не се подава от заетите на трудов договор), както и да декларира дължимите социални осигуровки;

- Стимулиране на сключването на договори с ЕТ вместо трудови. Тогава работниците и служителите би трябвало да се регистрират като ЕТ, което е свързано с определени разходи по учредяването и транзакционни разходи по дейността. От гледна точка на държавната администрация подобна практика би създала стимули за налагане на още по-строг контрол върху свободните професии и едноличните търговци;
- Сключване на фиктивни трудови договори за най-ниския възможен осигурителен доход. В такъв случай може да се наложи НОИ да е изправен пред необходимостта от създаване на нови структури за контрол върху доходите.
- Друга възможност е фирмите, особено малките, да ограничат броя на заетите лица или да нямат стимули за откриването на нови работни места.
- Корупционни стимули както за администрацията, така и за бизнеса. Такива стимули могат да се появят поради няколко причини. Първо, прилагането на разпоредбите е свързано с усмотрение от страна на администрацията, най-малкото защото липсват ясни критерии кога НОИ може да откаже да регистрира трудов договор и в какъв срок трябва да издаде справка за регистрираните и/или неприетите договори. Второ, съобразяването с регламента е свързано с разходи за бизнеса, който ще търси механизми за минимизиране на тези разходи, включително чрез корумпиране на администрацията, ако това е по-евтината алтернатива. Трето, съществува реалната възможност контролните органи да правят „избирателни“ проверки по усмотрение.

5. Източници на информация

Основен източник на информация, която към момента не е обществено достояние, е Националният осигурителен институт. Възможно е да бъдат използвани и данни (ако изобщо има такива) от проучвания на Министерството на труда и социалната политика.

Като допълнителен източник на информация може да се ползва Националният статистически институт, особено по отношение на наблюдението на работната сила. Възможно е да се ползват данни от регистрите на БТПП, БСК и др. работодателски организации.

Казус 6. Решението за затваряне на 3 и 4 блок на АЕЦ „Козлодуй“

1. Описание

През 2002 г. българското правителство беше изправено пред решаването на отдавна съществуващия проблем със спирането на блокове 3 и 4 на

атомната електроцентрала в Козлодуй. Ангажименти за това спиране бяха поети от български правителства на два пъти през 1993 г. и 1999 г.

Казусът се превърна в особено интересен поради изключително силната обществена опозиция на решението двата блока да бъдат затворени. Тези настроения на огромно мнозинство българи се противопоставиха на изискването от страна на Европейския Съюз България да изпълни поетите ангажименти. Конфликтът се оказа зареден с голяма енергия и доведе до значими политически събития, включително вотове на недоверие към правителството и до обилно отразяване от страна на медиите.

Казусът е интересен за анализиране, доколкото оценката на въздействието на различните възможни решения може да се осъществи предимно с количествени показатели и да доведе до относително ясни резултати.

2. Ефект върху бюджета

В случая с блокове 3 и 4 на АЕЦ българската държава има две възможни решения – да изпълни ангажимента си към ЕС и да затвори блоковете в искания от ЕС срок през 2006 г. или да откаже изпълнението на ангажимента и да остави блоковете да довършат технологичния си живот.

По оценките на екип на МЕЕР, общият нетен разход от извеждането на блокове 1-4 по сценария 2002-2006 г. ще е над 2,2 млрд. лв. за периода 2003-2020 г. Това грубо прави средно по 100-150 млн. лв. на година, като в тази сметка са включени недопроизведената електроенергия, загубата на разполагаема мощност, намаляване на вноски и инвестиции. Самите разходи по извеждането на реакторите от експлоатация за блокове 1 и 2 са оценени на близо 400 млн. лв., като е логично да се предположи, че и за блокове 3 и 4 ще са подобни, като тези разходи са концентрирани върху годините 2002/3 и 2006/7.

Тази сума може да се приеме за възможна горна граница на очакваните разходи (пропуснати ползи), доколкото не са разглеждани варианти, при които затварянето на блоковете се компенсира от съществуващите мощности при значително по-малко нарастване на текущите променливи разходи. Това са разходи за бюджета, защото АЕЦ е държавна собственост и отговорността за извеждането на мощностите е на държавата.

От друга страна, решението е свързано с предприєдинителните фондове на ЕС, предназначени за България. Неизпълнението от страна на България на нейния ангажимент да затвори блоковете неминуемо ще доведе до съответно преразглеждане на финансовите ангажименти на ЕС. Според приетата през декември 2002 г. от ЕС пътна карта за присъединяването на България, финансовата помощ ще бъде средно 780 млн. лв. през 2004-2006 г. Преди преразглеждането на финансовата помощ с оглед на пътната карта, България

получаваше около 500 млн. лв. на година, като е вероятно ЕС да се върне към това ниво на помощ при неизпълнение от страна на България. Това означава поне с около 280 млн. лв. на година по-малка подкрепа за бюджета.

Освен потенциалното намаление на предприсъединителните средства налични за България, при отказ на страната да затвори блоковете според поетите ангажименти, ЕС вероятно ще оттегли и финансовата си подкрепа за самото затваряне и България ще трябва да го финансира (когато и да се случи) със собствени средства. Както вече беше споменато, ако оценките за средствата, необходими за затварянето на блокове 1 и 2 се вземат за база, извеждането на четирите реактора ще струва общо около 800 млн. лв.

В заключение, решение на България да не затваря блокове 3 и 4 от една страна ще спести на бюджета по около 150 млн. лв. годишно за периода 2003-2020 г., като от друга страна ще струва на бюджета приблизително двойно повече годишно поради намалената подкрепа от ЕС.

3. Ефект върху бизнеса

Решението за АЕЦ няма пряко отношение към отделни фирми в смисъл на разходи по спазване на определен регламент. То, обаче, може да засегне значително общата стопанска обстановка. Това се отнася до стабилността на електроснабдяването, до цената на електроенергията и оттам разходите и конкурентоспособността на българските фирми и до износа на България.

Ефектът от решението на правителството върху стабилността на електроснабдяването може да бъде измерен относително точно. По данни на Енергийния Департамент на САЩ България има свръх капацитет за производство на електроенергия, в момента се изграждат нови мощности и се рехабилитират съществуващи, като общото натоварване е ниско според световната практика. Поради това извеждането на блоковете през 2006 г. не може да доведе до технически затруднения за електроснабдяването. От гледна точка на стабилността и сигурността на електроснабдяването, разликата между решението блокове 3 и 4 да се закрият и решението да не се закрият е пренебрежимо малка.

Ефектът от решението на правителството върху цената на електроенергията към момента не може да бъде определен точно. Много често се твърди, че ядрената електроенергия е евтина. Цитират се преценки, основани само на текущите разходи по поддръжка на инсталациите и зареждане с гориво. Това е крайна и със сигурност неточна, възможно най-долна граница на себестойността на ядрената електроенергия. В тази себестойност би трябвало да се включват разходите по безопасно складиране и окончателно погребване на отработеното гориво, разходите по постигане и поддържане на международните стандарти за сигурност, разходите по застраховане на дейността на ядрените

реактори, разходите по предотвратяване и почистване на потенциални замърсявания, разходите по извеждането и консервирането на ядрените мощности.

Същевременно България има поети ангажменти (към международни финансови институции, подкрепящи структурните реформи в България) по отношение на цената на електроенергията, които определят нейното повишаване в средносрочна перспектива независимо от решението за АЕЦ. Вероятността ефектът от затварянето на блоковете да е толкова значителен, че да се наложи по-бързо повишаване на цените от вече заложеното, е пренебрежимо малка. И в този случай разликата между решението блокове 3 и 4 да се закрийт и решението да не се закрийт е малка.

По отношение на износа, през последните няколко години, след значителен ръст, България изнася електроенергия за около 250 млн. лв. през 2000 г. Това е около 5 % от общия износ. Не е ясно дали спирането на блоковете на АЕЦ ще доведе до намаляване или спиране на този износ, но във всички случаи промяната не може да доведе до проблеми на ниво общ платежен баланс. Следователно и от гледна точка на платежния баланс няма значителна разлика между решенията блокове 3 и 4 да се закрийт или да не се закриват.

4. Стимули за поведение

Решението дали да се затворят блокове 3 и 4 или не, е свързано с общата среда в България, доколкото то е определящо за процеса на интеграция към ЕС. Ако България реши да спазва вече поетите ангажменти и затвори блоковете, процесът на интеграция ще продължи във вече определените рамки, които включват приемането и налагането на институционалната рамка на *acquis communautaire*, включително различните нейни регламенти и съответстващата им структура на стимулите за стопанско поведение.

Ако България реши да не спазва ангажиментите и да не затвори блокове 3 и 4, ЕС (от чиято гледна точка искането за затваряне на блоковете е политическо и окончателно) ще преразгледа положението на България като кандидатстваща страна в посока на забавяне или възможно спиране на процеса на нейната интеграция. И в двата случая, основната движеща сила на динамиката на регламентите в България ще отслабне съществено, което естествено ще се отрази и на структурата на стимулите за стопанско поведение.

На по-микроикономическо ниво, наличието или отсъствието на блокове 3 и 4 след 2006 г. ще определи относителната възвръщаемост от инвестиции в други енергийни мощности. От своя страна, тези стимули ще влияят върху съпътстващия ги бизнес и върху регионалното разпределение на инвестиционния процес в България.

В зависимост от това кое решение се осъществи, фирмите в България ще имат едни или други стимули и съответно поведението им ще бъде различно. В резултат динамиката на стопанството и на макроикономическите резултати може да бъде много различна.

5. Източници на информация

Основен източник на информация, която към момента не е обществено достояние в необходимото за точни разчети количество, е самата АЕЦ „Козлодуй“, както и Националната електропреносна компания и техния принципал Министерството на енергетиката и енергийните ресурси. Към момента тези две държавни фирми и един административен орган не предоставят информацията, която е необходима (финансово състояние на електроцентралата, пълна икономическа себестойност на киловатчас електроенергия от блокове 3 и 4, състояние на пазара и очаквания за динамиката му, и т.н.) за точното изчисляване на пълните финансови последици от всяко едно решение. Информация за цените, на които НЕК изкупува електроенергия от различни производители, е налична от Държавната комисия по енергийно регулиране, но също по правило не се предоставя публично.

Данните за износа на България за ценовото равнище и теглото на електроенергията в него и за общото състояние на енергетиката (инсталирани мощности, капацитет за производство, фактическо потребление) могат да бъдат набавени от публикациите и Интернет страницата на Националния статистически институт.

Данни за взаимоотношенията между България и ЕС, включително финансови ангажименти и официални позиции, могат да бъдат набавени от ЕС, включително по Интернет.

6. Особеност на казуса

Особеното на този казус е, че от една страна става въпрос не за регламентиране на взаимоотношения в стопанството, а за едно по-скоро техническо решение, но от друга страна това решение е свързано със значими причинно-следствени връзки с общата динамика на българската икономика и политика. Високият обществен профил на въпроса с блокове 3 и 4 на АЕЦ „Козлодуй“ прави задълбочения анализ на въздействието на решението върху стопанската среда интересен и важен. Същевременно, предимно техническото естество на проблема дава възможност при предоставяне на необходимата информация, анализът да е количествено точен и конкретен и оттам – изводите му ясни и лесно разбираеми. Накратко, този казус дава възможност за истински рационален дебат по оценката на въздействието.

Казус 7: Въвеждане на защитни вносни мита за селскостопански продукти

1. Описание

- Предистория

През лятото на 2002 г. българското правителство измени митническата тарифа, въвеждайки нови размери на митата за осем вида зеленчуци. Искането за промяната е внесено съвместно от Министерство на земеделието и горите (МЗГ) и Министерство на финансите (МФ). Решението е прието на 1 август 2002 г. и влезе в сила на 16 август 2002 г. Към момента на тази публикация въведените мита са действащи.

Тъй като митата са в противоречие с чл. 26, ал. 1 от Европейското споразумение за асоцииране, те няма да се прилагат при внос от страните членки (например Гърция).

В периода преди мярката в множество градове на страната земеделски производители протестираха срещу ниските изкупни цени на продукцията и вноса на зеленчуци от съседни страни.

Новите по-високи мита за внос на домати, картофи, лук, шалот (вид лук), зеле, краставици, корнишони и сладки пиперки са представени в таблицата по-долу:

Зеленчук	Мито в % плюс сума на тон
Картофи:	
В периода от 1 януари до 15 май	60
В периода от 16 май до 30 юни	60
Домати, пресни или охладени:	
В периода от 1 ноември до края на февруари	60 + 298 €/t
В периода от 1 март до 31 май	60 + 298 €/t
В периода от 1 юни до 30 юни	60 + 298 €/t
В периода от 1 юли до 31 август	40 + 200 €/t
В периода от 1 септември до 31 октомври	60 + 298 €/t
Лук:	
В периода от 1 януари до 30 юни	55
В периода от 1 юли до 31 декември	55
Шалот:	

В периода от 1 януари до 30 юни	55
В периода от 1 юли до 31 декември	55
Бяло главесто зеле и червено главесто зеле:	
В периода от 1 януари до 30 юни	80 min 24 €/t
В периода от 1 юли до 31 декември	80 min 24 €/t
Краставици:	
В периода от 1 март до 31 май	80 + 378 €/t
В периода от 1 юни до 30 септември	80 + 378 €/t
В периода от 1 октомври до края на февруари	80 + 378 €/t
Корнишони:	
В периода от 1 март до 31 май	80 + 378 €/t
В периода от 1 юни до 30 септември	80 + 378 €/t
В периода от 1 октомври до края на февруари	80 + 378 €/t
Сладки пиперки:	
В периода от 1 юли до 31 октомври	75
В периода от 1 ноември до 30 юни	55

- Определяне на целите на регулацията

Мотивацията на правителството е формулирана по следния начин:

1. През първото полугодие на 2002 г. се е увеличил евтиният внос на осемте чувствителни за страната зеленчуци предимно от Турция, Македония, ЕС и някои арабски държави.
2. Когато на пазара се появяват ранните български зеленчуци, производителите са принудени да продават под себестойността заради ниските цени на вносните зеленчуци.
3. Българското производство на зеленчуци има важно социално-икономическо значение за осигуряването на суровинната база на консервната ни промишленост
4. Натискът, който изпитват българските зеленчукопроизводители от вноса на земеделска продукция, налага защита на българското производство в периода на най-активното му предлагане на пазара.

В подкрепа на мярката правителството представя и статистически данни за количествата на внос на някои зеленчуци:

Внесено количество домати, краставици и картофи (в кг) (всички вносни режими) за периода януари - юли 2002 г.							
Описание на стоката	Януари	Февруари	Март	Април	Май	Юни	Юли
Домати, пресни или охладени	92 534	32 832	860 270	811 281	2 320 461	4 634 541	1 187
Картофи, пресни или охладени	4 246 025	7 261 999	9 591 452	12 315 132	6 308 689	2 093 620	274 440
Краставици и корнишони, пресни или охладени	69 583	41 739	300 987	414 515	128 640	38 000	43 397

Източник: Агенция Митници

Предпоставките, посочени по-горе, водят до ясното определяне на една цел: ограничаване на предлагането на евтини вносни зеленчуци като инструмент за увеличаване на продажбите на местните производители.

Целта на митата е достатъчно ясно и конкретно определена. Също така е добре посочена логиката на действие на регулацията, т.е. как тя ще доведе до реализирането на целта.

Въпросите, на които една оценка на въздействието трябва да отговори, са следните:

1. Как ще се отрази тази мярка върху приходите в държавния бюджет
2. Как ще се отрази тази мярка върху участниците на пазара – производители и потребители

3. Какви са възможните ефекти върху други сектори в икономиката
4. Кой печели и кой губи, при възможност – определени общите ефекти
5. Дългосрочни ефекти върху стимулите за поведение на пазара

2. Ефекти върху бюджета

Увеличените ставки на митата предполагат по-високи постъпления в бюджета при следните две допускания:

1. Количествата на вноса ще се запазят на същото равнище
2. Ефективното налагане (т.е. делът на декларирания внос) остане същото

Максимално възможното увеличение може да се пресметне като се наложат разликите между старите и новите ставки на митата върху количествата от скорошни години. Данните за количествата по видове зеленчуци са събрани в Агенция Митници.

Пример за изчисление на допълнително постъпващите приходи от мита:

Количество внесени домати през юни 2002 г. : 4 365 т.

Старо мито: 30% плюс 147 евро на тон

Ново мито: 60% плюс 298 евро на тон

Ефектът от промяната при фиксираното в евро мито е следният:

$(298-147) = 151$ евро на тон

$151 \text{ евро} * 4\,365 \text{ тона} = 659\,115 \text{ евро}$

ДДС върху увеличението на митото: $659\,115 * 20\% = 131\,823 \text{ евро}$

Тъй като митническата облагаема стойност не е известна, допълнителният ефект трудно може да се калкулира.

По подобен начин могат да се оценят възможните ефекти за всеки вид зеленчуци по месеци.

Преди да се правят изчисленията обаче, с цел спестяване на работа, е важно да си отговорим доколко са реалистични двете допускания, споменати по-горе.

Първо, ще се запазят ли количествата внесени зеленчуци на същите нива както преди новите ставки на митата? Фактите от 2002 г. по-скоро сочат обратното. Почти незабавно след обявяването на правителственото решение вносът на включените в този списък зеленчуци спада близо до нула, т.е. на практика спира. Дали това означава изобщо липса на внос, или част от вносът не се декларира (превръща се в контрабанда), няма съществено

значение от гледна точка на бюджета; важното е, че по-високите мита не увеличават по какъвто и да е значим начин държавните приходи.

Косвен начин на влияние върху бюджета би имало увеличението на доходите на местните производители. Ако в резултат на защитата те увеличат количеството продавана продукция, при по-висока от първоначалната цена, доходът им би трябвало да нарасне при други равни условия. Друг косвен ефект е включването на нови участници на пазара, т.е. тези, които не биха продавали при ниски цени, след ограничаване на вноса те вече биха започнали да произвеждат и предлагат на пазара. Потенциалният ефект би бил повече осигурени лица и по-висок доход за облагане. За по-точно оценяване на ефекта обаче трябва да се има предвид и склонността за деклариране на доходи средните размери на осигурителните доходи на земеделските производители. Информация може да се потърси в детайлната статистика на НОИ и данъчната администрация.

3. Ефекти върху пазара: ползи и загуби от прилагане на новите мита

Декларираната цел на защитните мита е ограничаване на вноса на ниски цени и оттам – възможност за повече продажби на местните производители. За да се оцени доколко тази цел ще се осъществи и какъв ефект ще има изобщо върху пазара на селскостопанска продукция, анализът трябва да се основава на някакъв теоретичен модел, който е доказал през годините верността си.

По-конкретно, такъв модел трябва да обясни:

1. По какъв начин реагират различните участници на пазара при промени в разходите за правене на бизнес, ограниченията и промените в цените
2. Какви са икономическите ефекти от международната търговия
3. Как ефектите от промяната на пазара на един продукт се прехвърлят върху останалите пазари и благосъстоянието на различните членове на обществото

3.1. Промени на пазара на защитените зеленчуци

Увеличеното мито води до намаляване на предлагането на вносни зеленчуци. Предлагането на определен продукт на пазара в икономиката е готовността на производителите да продадат определено количество при определена цена. Колкото цената е по-висока, толкова повече производители ще пожелаят да участват на пазара, при равни други условия. Това не е нищо повече от илюстрация на принципа, че колкото повече печалба носи една дейност, толкова повече нарастват стимулите за извършването ѝ. И обратно, когато възможността за печалба намалява, стимулите за производство също спадат, а оттам – общото количество създадени стоки или услуги. Защитното мито налага допълнителен разход при вноса на зеленчуци. Това означава, че за да се продават на същата крайна цена, вносните продукти ще трябва да носят по-малко чист доход на производителя. За да се

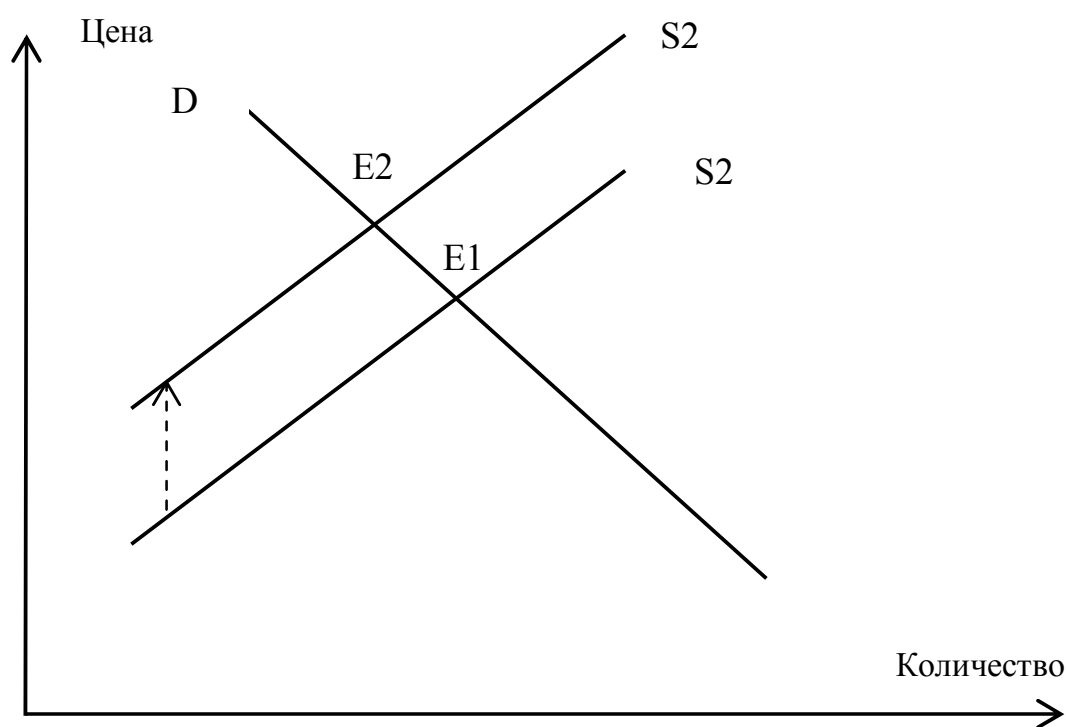
запази доходът, цената трябва да се вдигне, за да компенсира по-високото мито. И в двата случая чуждите производители ще предлагат по-малко продукция на българския пазар. Именно по тази логика се осъществява защитата на местните производители, които при новите мита могат да продават повече продукция при по-високи цени.

Такъв ефект вече е наблюдаван: според данни на Агенция Митници от лятото на 2002 г. вносът на защитените зеленчуци през най-активните месеци е сведен до нула (това, разбира се, са данни за официално декларираните количества).

От митата печелят местните производители, а пряко губят чуждестранните производители и вносителите.

По-трудно е да се измери колко точно печелят и губят всеки един от участниците на пазара. На пазара за всеки отделен продукт се случва следното:

Графика 1: Търсене и предлагане на пазара на отделен зеленчук



Пояснения по графиката

D – Крива на търсенето на продукта (зеленчук); точките от кривата показват какво количество биха купили потребителите при дадена цена

S1 – Крива на предлагането на продукта (зеленчук); точките от кривата показват какво количество биха предлагали на пазара производителите при дадена цена; тази крива изразява общото предлагане от местни и чуждестранни производители преди въвеждането на митата

S2 - Крива на предлагането след въвеждането на митата

E1 и E2 – равновесни точки на пазара съответно преди и след въвеждане на митата; при E2 се продават по-малко зеленчуци на по-висока цена в сравнение с E1

Кривата на предлагане на дадения продукт се измества нагоре и наляво заради увеличеното мито. Равновесието на пазара е било в т. E1, а след митата вече е в т. E2. Както се вижда и от графиката, цената е по-висока от първоначалната, а количеството продавано на пазара е по-малко. Липсата на по-детайлни изследвания на еластичността на търсенето и предлагането (в графиката – наклоните на кривите на търсене и предлагане D и S) на зеленчуци не ни дава възможност да оценим колко точно ще се вдигне цената и с колко ще спадне количеството. Още повече, тъй като предлагането на практика се осъществява съвкупно от местни и чужди производители, няма как да изчислим с колко повече ще произвеждат местните стопани в резултат на определено нарастване на цената.

Със сигурност може да се каже, че максималното нарастване на цената на местния пазар ще е най-много до размера на увеличението на митото.

Промените в количествата също трудно могат да се оценят. Има основания да смятаме, че потреблението на зеленчуци няма висока еластичност, т.е. хората купуват сходни количества дори при големи промени в цените. Тази хипотеза като цяло е валидна за хранителните продукти; но за всеки отделен зеленчук обаче ситуацията може да е различна – например, картофите се заместват с боб, зеле, ориз и др. под. промени в хранителните навици. Тъй като защитните мита все пак се налагат върху цяла група продукти, всеки от които би поскъпнал, то изглежда потребителят няма да може да замести по описания по-горе начин. Общо намаление на покупките на храни също трудно може да се очаква.

Оттук следва, че вероятно общото количество ползвани зеленчуци ще намалее незначително при по-висока цена на пазара.

Производителите изглежда реагират много чувствително на всяка промяна на цената. Това е видно от почти прекратения внос след обявяване на новите мита. Следователно е твърде вероятно българските производители почти изцяло да заместят чуждите в предлагането на защитените зеленчуци. Увеличените продажби на местните ще са до размера на вноса, който ще намалее, така че общото количество, предлагано на пазара, да бъде не по-голямо от това преди въвеждането на митата.

Преките ефекти от регулацията могат да се обобщят така:

Български производители	Чужди производители	Потребители
Увеличени количества до размера на вноса преди митата	Намален износ за България	Малко намаление на количеството потребени зеленчуци
По-високи цени на пазара		По-високи цени на пазара
Печелят	Губят	Губят

3.2. Кой са „потребителите“?

Много е важно да се помни, че потребители на зеленчуци са не само гражданите чрез преки покупки и консумация, но и цяла верига от преработващи предприятия. От тяхна гледна точка, по-високите цени на зеленчуците са фактор за увеличаване на стопанските разходи. Резултатите могат да бъдат два: намалена конкурентноспособност на международния пазар, и оттам по-малко износ (или повече внос на конкурентни продукти), и/или по-висока цена на готовия продукт на българския пазар. При първия ефект отново ще се създадат условия един отрасъл да не може да се състезава с чуждестранните компании заради по-скъпи суровини – оттам или ще има натиск за нови защитни мерки, или секторът пряко ще пострада чрез намалено производство и доход. При втория ефект губещи ще бъдат отново крайните потребители на консервирани храни.

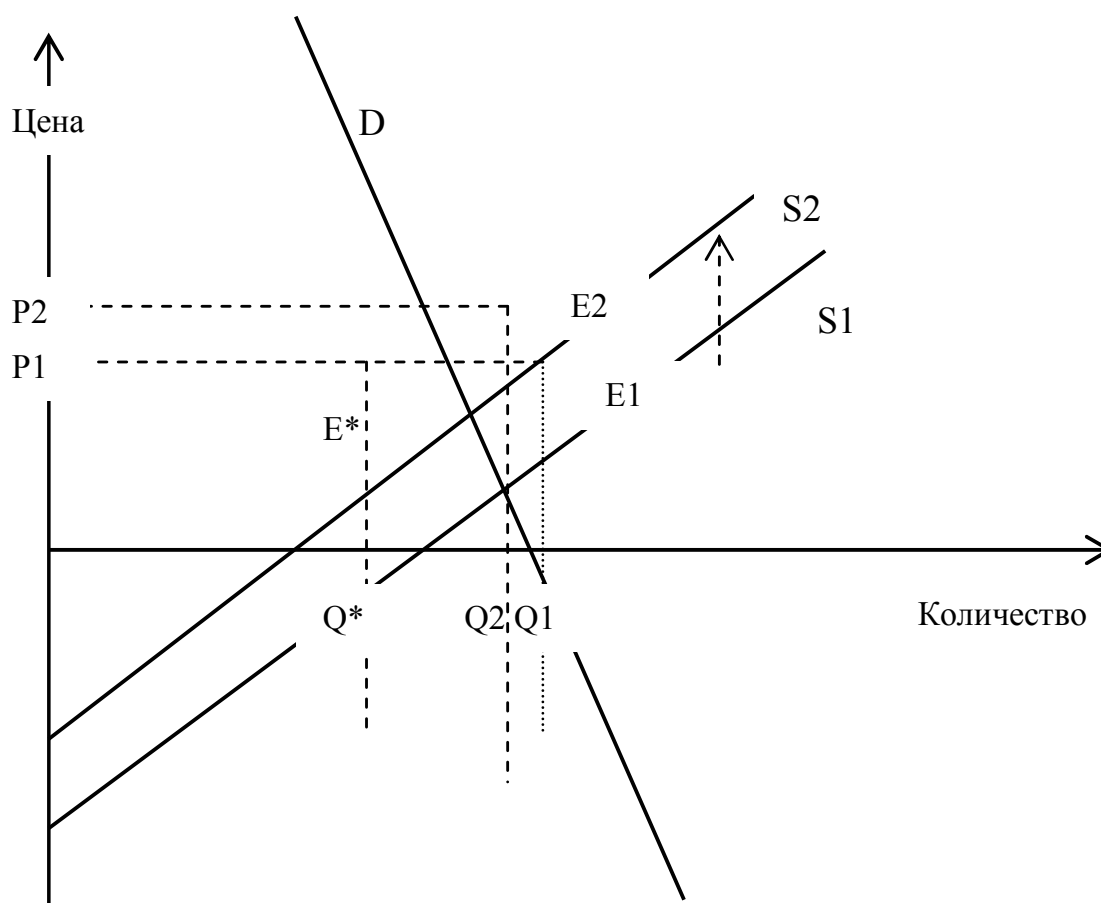
3.3. Колко печелят местните производители и колко губят местните потребители?

За да се направи количествена оценка на ползите и загубите трябва да се съберат данни за промяната в цените и количествата преди и след въвеждането на митата, както и за разходите за производство при всеки български производител, както и индивидуалните предпочитания на потребителите.

Важният въпрос за законодателя би трябвало да бъде: надвишават ли очакваните ползи (за производителите) очакваните загуби (за потребителите).

Ако направим двете допускания, че:

1. Търсенето не е много еластично (т.е. количеството на потребление не се влияе в значима степен от промяната в цената на пазара) и
2. Местните производители изцяло изместват вноса след въвеждане на защитните мита, можем да построим относително достоверен модел на пазара на всеки отделен зеленчук (който ще е аналогичен на пазара на цялата „защитена“ група)

Графика 2: Ползи и загуби от защитата на местните производители*Пояснения по графиката*

D – Крива на търсенето на продукта (зеленчук); точките от кривата показват какво количество биха купили потребителите при дадена цена

$S1$ – Крива на предлагането на продукта (зеленчук); точките от кривата показват какво количество биха предлагали на пазара производителите при дадена цена; тази крива изразява общото предлагане от местни и чуждестранни производители преди въвеждането на митата

$S2$ – Крива на предлагането след въвеждането на митата = крива на предлагането на местните производители; в случая вносът изцяло спира и на пазара предлагат само местни производители

$E1$ и $E2$ – равновесни точки на пазара съответно преди и след въвеждане на митата

E^* – точка, която показва какво количество са продавали местните производители преди въвеждането на митата, т.е. при цена $P1$

При пазар без мита, равновесието е в т. $E1$, когато общото количество продавано на пазара е $Q1$ при цена $P1$. От това количество местните производители предлагат Q^* , а разликата $Q1 - Q^*$.

Печалбата на потребителите графично е представена като полето между ординатната ос, отсечката $P1E1$ и кривата на търсенето D . В икономиката това се нарича „потребителски излишък“, т.е. това е общата разлика между това, което потребителите биха платили и това, което те действително плащат при цена $P1$.

Печалбата за местните производители графично е представена като полето между ординатната ос, отсечката $P1E^*$ и кривата на предлагане на местните производители $S2$. Тя илюстрира общата разлика между разходите за производство и пазарната цена $P1$.

След въвеждането на митата, равновесието е в т. $E2$, когато общото количество продавано на пазара е $Q2$ при цена $P2$. Местните производители осигуряват цялото количество; те са увеличили производството от $Q1$ до $Q2$.

Печалбата на потребителите намалява (графично представено) с четириъгълника $E1P1P2E2$.

Печалбата за местните производители се увеличава (графично представено) с четириъгълника $E^*P1P2E2$.

От графиката се вижда, че загубата за потребителите надхвърля печалбата на местните производители, като разликата е отразена като триъгълника E^*E1E2 .

3.4. Ефекти от търговията: повече за ползите от размяната

Изводът от анализа по-горе предполага, че българското общество като цяло печели повече при свободна търговия, отколкото при защитни мита. Това не е толкова очевидно, тъй като ползите от митата са концентрирани при производителите на защитените продукти, а загубите са разпръснати сред множество потребители. На практика обаче, всеки гражданин е едновременно и производител, и потребител, а пазарната размяна позволява разделение на труда.

Ползите от свободната външна търговия могат да се илюстрират с един опростен модел, при който:

1. Приемаме, че съществуват само две страни – България и Македония;
2. И в двете страни се произвеждат само две стоки – домати и сирене.

Нека приемем, че ако всички българи вложат изцяло своите усилия в отглеждане на домати, те ще успеят да произвеждат по 40 т. домати на месец, а ако ги вложат в производството на сирене, биха произвели 20 т. По същата логика, в Македония границата на производствените възможности е 80 т. домати или 10 т. сирене. Изборът на българите може да е да произвеждат 40 т. домати и никакво сирене или 20 т. Сирене, домати и никакви домати, или комбинация от двете. Същото важи за македонците. Важното е да се знае, че

за да добавят нов тон сирене, българите „жертват“ производството на 0,5 т. домати, а македонците – 0,125 т. домати.

Максимално произ- водство	България	Македония
Домати, тонове	40	80
Сирене, тонове	20	10

Нека сега приемем, че и в двете страни се отделя по равно усилия за производството на домати и сирене. Тогава реално произведените количества ще бъдат:

Производство	България	Македония	Общо
Домати, тонове	20	40	60
Сирене, тонове	10	5	15

Ако няма търговия между България и Македония, общото потребление във всяка страна ще е равно на произведеното:

Потребление	България	Македония	Общо
Домати, тонове	20	40	60
Сирене, тонове	10	5	15

Така българското население ще се храни с 20 т. домати и 10 т. сирене, като вероятно производителите на сирене и домати ще разменят помежду си така, че всеки индивид ще яде и домати, и сирене. За македонците количествата са 40 т. домати и 5 т. сирене.

Цените на вътрешните пазари, измерени в стоки, биха били:

Цени	България	Македония
Домати за 1 т. сирене	2	8
Сирене за 1 т. домати	0,5	0,125

Ако в този момент е възможна търговия между гражданите на България и Македония, твърде вероятен е следният сценарий: българските производители на сирене (а следователно – потребители на домати) биха предложили на македонските производители на домати да разменят 1 т. сирене срещу 4 т. домати. За българите това е изгодно, защото местните производители на домати разменят само 2 т. срещу тон домати; за македонците също е изгодно, тъй като иначе плащат на местните производители на сирене по 8 т. домати за тон сирене. Когато тази размяна започне обаче, българските производители на домати няма на кого да продават; в същото време те могат да прекратят производството на 2 т. домати и да

започнат да произвеждат по 1 т. сирене. Същите стимули важат за македонските производители на сирене, които започват да заменят производството на тон сирене с 8 т. домати. Целият процес разбира се отнема време, възможно е това да са няколко години. В крайна сметка в България няма да се произвеждат домати, а в Македония – сирене.

При свободна размяна производството ще бъде:

Производство	България	Македония	Общо
Домати, тонове	0	80	80
Сирене, тонове	20	0	20

Разменното съотношение домати/сирене ще бъде например 4:1 и при тази цена българите могат да разменят 10 т. сирене срещу 40 т. домати, и така да се стигне до равновесие със следните нива на потребление:

Потребление	България	Македония	Общо
Домати, тонове	40	40	80
Сирене, тонове	10	10	20

Сравнявайки двете ситуации – с размяна и при затворени пазари – се вижда, че при свободна търговия и в двете страни се потребяват повече продукти, т.е. благосъстоянието е нараснало.

От този пример могат да се направят няколко извода, валидни за защитните мита на зеленчуци:

1. Гледайки към фактите, в действителност български производители изнасят сирене за Македония, а македонски производители – домати за България. Това показва, че в Македония се постига повече доход при специализация в отглеждането на домати, а в България – при специализация в млечните продукти.
2. Защитните мита в действителност затварят пазара и се стига точно до ситуацията, илюстрирана по-горе при липса на размяна, и в която и в Македония, и в България, се потребява по-малко сирене и домати.
3. Когато потребителите плащат повече за зеленчуци при равни други условия те намаляват покупателната си способност за други стоки и услуги.
4. Когато намалее вносът на зеленчуци от съседните страни, намалява и покупателната способност на чужденците, които биха купили стоки и услуги от България.
5. В резултат общото благосъстояние на търгуващите страни и на всяка поотделно, намалява.

4. Промени в стимулите за поведение

Описаните дотук ефекти се наблюдават почти незабавно след въвеждане на защитните мита. Твърде вероятни са обаче следните промени в стимулите в средносрочен (1-2 години) и дългосрочен план (3 и повече години):

1. Защитното мито позволява на местните производители на зеленчуци да продават повече на по-високи цени. Така печалбата им е по-голяма, отколкото при свободна търговия. От друга страна, те не изпитват ефекта на чужда конкуренция. Следователно, те биха вложили по-малко усилия в повишаване на ефективността на производството – например по-малко инвестиции в оборудване, напояване, складове и др.
2. Защитното мито позволява на пазара да се включат и слабопроизводителните стопани, които иначе не могат да издържат на конкурентния натиск. При свободна търговия те биха били изхвърлени от пазара, и след време биха започнали друга по-производителна дейност. Защитните мита „капсулират“ тези хора в нискодоходна дейност.
3. Въвеждането на подобна мярка влияе на политическия процес. От една страна, всяка подобна регулация, насочена към подкрепа на дадено производство, усилва стремежа на различни ведомства да предлагат собствени проекти за секторни икономически политики. От друга страна, когато една група от обществото успее да получи протекция, това засилва увереността на други групи, че също биха могли да получат нещо от правителството. През 2002 г. такива искания се отправиха от множество сектори, включително обувната промишленост, торовите заводи, зърнопроизводството, тютюнопроизводителите и много други.
4. Мярката предизвиква реакция в страните, срещу които е отправена. Македония например започна търговска политика срещу вноса на сирене от България, от което естествено страдат българските производители.

5. Източници на информация за детайлни изчисления

1. Размер на пазара – брой местни производители, брой вносители, количества, предложени от местни и чужди производители, по видове зеленчуци. Общите количества могат да се намерят в базите данни на НСИ, а размерът на вноса – от Агенция Митници. Брой производители може да се определи след справки в МЗГ и общините.
2. Еластичност на търсенето и предлагането – по какъв начин производителите и потребителите реагират на промени в цените. Това е равносилно на опит да се дефинират функциите на търсене и предлагане като зависимост на количество от цена. За целта трябва да се използват месечни данни за количества от всеки зеленчук и цени, и с различни статистически методи могат да

се определят (приблизително) коефициентите на еластичност (или наклоните на кривите, използвани по-горе). Цените са събрани и налични в НСИ, а количествата - в изследванията на НСИ за домакинските бюджети по месеци.

6. Особености: вместо заключение

Икономическият анализ ползи/разходи от въвеждането на митата достигна до два извода: 1/ митата облагодетелстват местните производители на зеленчуци, но ощетяват местните потребители, и 2/ увеличените разходи на потребителите надхвърлят увеличените ползи за потребителите. В този смисъл, регулацията е както неефективна, т.е. води до намаляване на благосъстоянието, така и несправедлива, т.е. уврежда интересите на една група граждани (мнозинството) в полза на друга група (малцинство).

В текущата българска действителност се наблюдават няколко фактора, които донякъде затрудняват обществената подкрепа „за“ рационалното решение – свободната търговия:

1. Разпространено е вярването, че България е много добро място за селско стопанство. Оттам автоматично се прави заключението, че всяка земеделска дейност потенциално може да носи значими печалби и ролята на правителството е да подпомага всячески всеки производител, който по някакви стечения на обстоятелствата не издържа на натиска на пазара. В действителност, в България може и се печели в пазарна среда от някои видове селскостопанска продукция, а от други – не. Дори само природните условия са предпоставка за това. Но още по-важно е да се знае, че не всички, които произвеждат даден продукт, задължително ще печелят – както във всяка друга стопанска дейност, някои успяват, други се провалят. В този смисъл, създаването и запазването на пазарната конкуренция в селското стопанство предполага разбирането, че това е дейност като всяка друга и се подчинява на същите закономерности.

2. Трябва да се има предвид, че много от местните производители на зеленчуци нямат типично бизнес-стопанско поведение; за много от тях земеделието е по-скоро странична дейност. Те отглеждат зеленчуци вероятно защото имат малко неизползвана земя и малко свободно от други дейности време. Значителна част от тях са възрастни хора, които не са мобилни в стопанско отношение, т.е. те нямат алтернативата да започнат друга стопанска дейност. Всичко това предполага, че защитните мита не са стопански стимул за икономически отрасъл в чист вид, а по-скоро инструмент за социално подпомагане на хора с ниски доходи. А тогава анализът на ползи/разходи от митата трябва да включва и разглеждане на алтернативни форми и програми за подпомагане на определени групи граждани (зеленчukoпроизводители) в трудно положение.

ИЗДАНИЯ НА ГЕПИ

- Интеграционният проект на следващото десетилетие: европейската политика за сигурност и отбрана – 2002 г.
- Предварителна оценка на регламентите в България досегашни практики и възможни решения в процеса на европейската интеграция – 2002 г.
- Свободното движение на хора според европейските изисквания и българските представи – 2002 г.
- „Войната срещу тероризма“ и европейската интеграция – 2003 г.
- Развитие на европейската имиграционна политика – 2003 г.
- Предварителна оценка на въздействието на законодателството. Наръчник – 2003 г.



Група за европейски прогнози и изследвания
2003