

НАЛИЧИЕ НА ФУНКЦИОНИРАЩА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА В БЪЛГАРИЯ – КАКВО СОЧИ ДОКЛАДЪТ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ЗА 2000?

Георги Ганев, Център за либерални стратегии

ВЪПРОСЪТ

През ноември 2000 Европейската Комисия публикува поредните си доклади за напредъка на страните – кандидатки за членство в ЕС по изпълнението на критериите за членство. В доклада за България в частта за изпълнението на първия икономически критерий, наличието на функционираща пазарна икономика, се казва, че “България е постигнала безспорен напредък по отношение на установяването на функционираща пазарна икономика”. Тази фраза дава основание на много експерти и на немалко медии да твърдят, че според Комисията в България няма функционираща пазарна икономика.

България е единствената от страните-кандидатки, която е удостоена с този многопластов израз. За други три държави от така наречената Хелзинкка група преговарящи, а именно Латвия, Литва и Словакия, е направен извод, че “могат да бъдат разглеждани като функциониращи пазарни икономики”. За Румъния просто е казано, че не може да бъде разглеждана като функционираща пазарна икономика.

Интересно е да се отбележи, че Комисията прави разлика между израза “може да се разглежда като функционираща пазарна икономика” (този израз е използван за Чехия, Латвия, Литва, Словакия и Словения) и израза “е функционираща пазарна икономика” (използван за Кипър, Естония, Унгария, Малта и Полша).

Тези разлики в изразите, които използва Комисията, и особеното положение на България поставят въпроса за това какво точно имат пред вид авторите на доклада и каква точно е оценката за българската икономика по отношение на първия икономически критерий.

ПОД-КРИТЕРИИТЕ

Очевидно е, че формулировката цели да направи разграничение между икономиките, за които Комисията смята, че могат да бъдат разглеждани като

функциониращи пазарни икономики, и България. За да бъде разбрано това разграничение, необходимо е да се слезе едно ниво под общия критерия “функционираща пазарна икономика” и да се разгледат петте негови под-критерия.

Петте под-критерия са всъщност списък от характеристики, които една икономика трябва да притежава, за да може да се направи изводът, че в нея има пазари и те функционират. Тези характеристики включват:

- свободно ценообразуване, при което намесата на държавата в ценовите сигнали е ограничена;
- наличие на правна система, която е в състояние да прилага имуществените права и да налага изпълнение на договорите;
- наличие на макроикономическа стабилност, която прави пазарното взаимодействие по-предвидимо и оттам по-ефективно, и на широк обществен консенсус по основните насоки на стопанската политика;;
- добре развита финансова система, която да осигурява ефикасност на паричните и на реалните потоци;
- липса на значителни препятствия пред влизането и особено пред излизането от бизнеса, включително добре работещи процедури по ликвидация и несъстоятелност.

Европейската Комисия не е поставила абсолютни еталони за тези под-критерии, които да позволяват всяка страна – кандидатка да бъде оценявана спрямо тези еталони. Затова и отговорът на въпроса на какво се дължи и какво означава оценката за България може да бъде даден само при сравнение на положението на България спрямо петте под-критерия с положението на други страни-кандидатки. С цел яснота на изложението сравнението е направено със страни от Хелзинкската група, за които Комисията е преценила, че могат да бъдат разглеждани като функциониращи пазарни икономики. Те са Латвия, Литва и Словакия.

За съжаление, някои от петте характеристики не се поддават на количествен анализ, който е най-коректната база за сравняване както по отношение на абсолютни показатели, така и по отношение на други икономики. А дори и в някои случаи, в които количествен анализ е мислим, Комисията не прибегва до него и остава в сферата на качествени, оценъчни твърдения.

ФАКТИТЕ

Докладите съдържат немалко цитирани данни, но те се отнасят само до част от под-критериите, като за другата част са дадени просто мненията и оценките на комисията. Във втория случай оценките не са подплатени с количествени показатели и не дават възможност за сравнение по обективни индикатори между различните икономики. По тази причина възникват две възможности за сравнение между наблюдаваните икономики: където е възможно, чрез използване на количествените факти, споменати от Комисията, а където количествени факти не са споменати – чрез позоваване на мнението и оценките на Комисията.

На количествен анализ подлежат три от петте под-критерия за функционираща пазарна икономика. Това са макроикономическата стабилност, степента на развитие на финансовия сектор и донякъде свободното ценообразуване. Доколкото количествените показатели се основават на обобщени данни, набрани по приемлива за Комисията методология, те са най-сериозната и защитима възможност за коректно и безпристрастно сравнение между различните наблюдавани икономики.

Макроикономическа стабилност

Макроикономическите показатели заемат значително място в коментарите на Комисията за отделните икономики. Те включват реален ръст на БВП, дял на частния сектор в стопанската активност, нивото на безработица и на инфлация, бюджетния дефицит и външния дълг, елементи от платежния баланс.

Сравнението на тези показатели между България и трите страни от втората група преговарящи, които според Комисията могат да бъдат разглеждани като функциониращи пазарни икономики, е направено в Таблица 1. Включени са осем показателя, като за всеки един от тях е направено подреждане според това в коя страна този показател е с най-желателни от гледна точка на макроикономическата стабилност стойности. Въз основа на осемте подреждания е направено обобщаващо подреждане на четирите страни по този под-критерий.

Интересно е да се отбележи, че България е с най-добри показатели сред четирите икономики по отношение на кумулативния ръст на БВП за последните три години (за 2000 данните са за първото полугодие), на бюджетния дефицит и на дефицита по текущата сметка. От друга страна, българската икономика изостава значително

по отношение на размера на външния дълг и на инфлацията.¹ Като цяло, обобщеното подреждане основано на еднакви тегла за всички показатели сочи, че България е на второ място по отношение на макроикономическата си стабилност след Латвия. При това подреждане не е включено наличието на широк обществен консенсус по основните насоки на икономическата политика. По този въпрос няма количествени показатели, но Комисията в общи линии преценява, че такъв консенсус има и в четирите страни, разглеждани тук. Поради това подреждането им по този критерий не е засегнато от различия в този показател.

Финансов сектор

Финансовият сектор заема второ място като обем от коментарите на Комисията по първия икономически критерий за членство след макроикономическата стабилност. По отношение на него могат да се открият пет измерими показателя, на данни за които Комисията се позовава. Те са капиталова адекватност на банковата система, приватизация в банковия сектор, ниво на банкови кредити за неправителствения сектор, процент на лошите кредити от общата сума на кредитите, ниво на капитализация на търгуваните на борсите публични дружества. Данните за тези показатели са дадени в Таблица 2.

По отношение на капиталовата адекватност на банките, българският финансов сектор е най-стабилен от четирите. Основните проблеми на България са с ниското ниво на кредитиране и с пренебрежимо малкото значение на капиталовия пазар, но нивото на приватизация в банковия сектор и нивото на лоши кредити са напълно задоволителни. Отново, обобщеното подреждане основано на еднакви тегла за всички показатели сочи, че България е на второ място по отношение на финансовия си сектор след Латвия. Данните сочат по-ниски стойности за Литва по всички показатели, докато Словакия има сериозни проблеми с капиталовата адекватност на банките и с качеството на относително големия им кредитен портфейл.

¹ Изоставането по отношение на инфлацията, обаче, се дължи на едно единствено наблюдение в началото на наблюдавания период: това е съотношението на ценовото равнище през януари 1998 спрямо януари 1997, защото то включва хиперинфлацията от Февруари 1997. Ако този ефект се изчисти, кумулативната средногодишна инфлация в България става значително по-ниска от тази в Словакия.

Свободно ценообразуване

Една от най-важните характеристики на пазарната икономика е възможността на стопанските субекти сами, без намеса и влияние от страна на държавата, да определят пазарни цени. Това включва либерализация на вътрешните цени и на външнотърговския режим.

За съжаление, въпреки че тази задача изглежда лесно изпълнима, Комисията не докладва количествени показатели за средната ефективна митническа ставка за нито една от разглежданите тук четири държави, с изключение на България. По тази причина, за количествен измерител на този под-критерий е използвано само съотношението на домакинските разходи за стоки с администрирани цени към общите домакински разходи за пълната потребителска кошница. Данните са представени в Таблица 3.

По този показател, България е на трето място след Литва и Словакия и пред Латвия. Важно е да се отбележи, че само Литва е качествено далеч по отношение на вътрешната ценова либерализация, докато другите три държави са групирани около 20 % тегло на администрираните цени в потребителската кошница.

Обобщение на количествените показатели

Таблица 4 представя обобщението на трите показателя за наличие на функционираща пазарна икономика, които подлежат на количествено измерване и сравнение при прочит на редовните доклади на Комисията за четирите разглеждани тук икономики. Отново, обобщаването е направено, като на всеки показател е дадено еднакво тегло с това на другите показатели.

По нито един от показателите България не е първа или последна. В резултат на това, макроикономическата и финансовата стабилност поставят България на второ място в групата от четири държави. И докато разликите между първите три икономики са малки, то показателите на Словакия в никакъв случай не могат да бъдат разглеждани като по-добри от тези на България.

Изводът от анализа на количествено измеримите под-критерии за съществуване на функционираща пазарна икономика е, че те не показват защо България е качествено отделена от другите три икономики в тази група по отношение на оценката на Комисията. По нито един от тях България не изостава значително или дори изобщо от останалите страни в нейната група, за които Комисията е

преценила, че могат да бъдат разглеждани като функциониращи пазарни икономики.

МНЕНИЯТА

Очевидно, единствената възможност за обяснение на качествената разлика в оценката на Комисията е, че България изостава по отношение на останалите два под-критерия, които не подлежат на стриктно количествено измерване, или за които Комисията просто не е представила такава.

Във всички доклади за отделни страни, по въпросите свързани с наличието и действието на система от имуществени права и правораздавателни механизми и с липсата на препятствия пред влизането и напускането на стопанския живот, няма цитирани количествени данни и заключенията на Комисията са подкрепени единствено от нейни оценки и мнения. Това прави сравненията и изводите по-трудни и по-малко изрядни, отколкото при наличието на количествени данни.

В определен смисъл, става въпрос за избор на Комисията да използва оценъчен подход, защото някои аспекти на тези два под-критерия подлежат на количествено измерване. По отношение на системата от имуществени права, това е наличието на различни имуществени регистри (кадастър и регистри на недвижими имоти), напредъкът в реституцията, наличието и обемите на пазари за земя и за друга недвижима собственост. По отношение на препятствията пред влизането и излизането от бизнеса, това могат да бъдат броят и тежестта на лицензионните режими, броят новорегистрирани фирми, броят на обявените и приключили ликвидации и процедури по несъстоятелност за даден период от време. Комисията е предпочела да не използва или поне да не се позовава на тези данни, което в значителна степен затруднява коректното сравнение между различните икономики.

Правна система

По отношение на правната система, докладът на комисията е в значителна степен критичен към България. В него се твърди, че е направено "много малко", че правната система е "слаба", "бавна" и че имуществените права са "неясни" и се прилагат "непоследователно". Същевременно, за Латвия просто се казва, че правната система се подобрява и има нужда от по-нататъшно укрепване, без да се

изяснява дали след подобриенето системата е слаба или силна, бърза или бавна, както и дали правилата са ясни или неясни или прилагането им е последователно или непоследователно. Категориите за оценка на Българската и на Латвийската правна система, използвани в доклада, не са еднакви и не могат да бъдат съпоставяни. По тази причина, при липса на количествени данни, не съществува метод, по който да се стигне до извод какво е нивото на правната система в България в сравнение с това на правната система на Латвия.

Сравнението с Литва е относително по-лесно. За нея е казано, че е постигнат значителен напредък (за сравнение – в България е направено “много малко”) и че правната система е добре установена (за разлика от българската, която е “слаба”, “бавна” и “непоследователна”). Очевидно, преценката на Комисията е, че правната система в Литва има значително по-добра способност да обслужва стопанския оборот от българската.

Сравнението със Словакия също е проблематично. За словашката правна система в доклада е казано, че тя има нужда от “по-нататъшни усилия”, макар някои стъпки вече да са били предприети. Казано е също, че прилагането на правилата “има нужда от укрепване”. Това очевидно е вярно и за България, но е невъзможно да се сравнява колко точно напредък и какво точно укрепване е нужно, за да прецени Комисията, че тези правни системи удовлетворяват поне елементарните изисквания на стопанския оборот. Затова отново е невъзможно да се прецени какво е нивото на правната система в България в сравнение с това на правната система на Словакия според доклада на Комисията.

По отношение само на България и на Литва Комисията съобщава какъв процент от земята е реституирана на бившите ѝ собственици, като за България този процент е 98, а за Литва – 78.² За Латвия е споменато, че има напредък (без да се цитират цифри), докато за Словакия нищо не е споменато. Следователно и по този откъслечен количествен показател информативни сравнения не могат да се направят.

² Между другото, тази реституция от 78 % е оценена като “почти завършена” – един израз, който липсва като оценка за цитираната от Комисията цифра за България от 98 %.

В заключение, по този четвърти под-критерий, единственият ясен сравнителен извод, който може да бъде направен, е, че правната система на България отстъпва на тази на Литва, но липсват оценки и данни, въз основа на които може да се каже, че правната система на България отстъпва на тези на Латвия и на Словакия.

Липса на препятствия за влизане и излизане на фирми от бизнеса

По отношение на възможността на фирмите и на предприемачите безпрепятствено да влизат в стопанска дейност и да излизат, включително по принуда когато произвеждат загуби, оценките на Комисията са също качествени и не се основават на изрично цитирани данни по различни показатели. По отношение на България е казано, че механизмите “се подобряват, но още не работят достатъчно добре”. Използва се аргументът, че “твърде много” фирми действат на загуба без да бъдат принудени на реструктурират, като не е посочен нито броят на тези фирми, нито размерът на загубите им като дял от общата стопанска активност. Въз основа на това е направен изводът, че процедурите по несъстоятелност, макар и нараснали на брой, са твърде дълги и слаби като резултат. Подробно са цитирани докладите на Българската Международна Бизнес Асоциация и на Foreign Investment Advisory Service, които описват бюрократизма и затрудненията на бизнеса в България и които са подробно изброени.

Тези въпроси са засегнати в значително по-малък обем по отношение на Латвия, Литва и Словакия в редовния доклад. За Латвия е казано, че “прилагането на законодателството по конкуренцията, несъстоятелността, регистрацията и по прехвърлянето и прилагането на правата на собственост” има нужда от по-нататъшно укрепване, както и че нововъведения в търговския закон може да доведат до преодоляване на някои от проблемите.³ Кои са тези проблеми не е описано, както и не се добива представа как те спъват влизането и излизането от бизнеса, поради което сравнение с положението в България е невъзможно въз основа на изнесеното в доклада на Комисията.

³ Любопитно е, че за Латвия са цитирани цифри за това колко предприятия са били регистрирани и ликвидирани за 1999 и първата половина на 2000. Подобни данни няма за нито една от другите три страни разглеждани тук.

За Литва е казано, че “все още остават някои препятствия пред влизането и излизането” от стопанска дейност.⁴ Споменато е съществуването на значителни затруднения, натрупване на висящи дела и административни “тесни места”, но те не са изброени и е казано, че са набелязани мерки, които би трябвало да се осъществят в бъдеще време и да доведат до облекчаване на проблемите. Поради това не може да се прецени дали тези затруднения са по-малки от подробно изброените за България.

За Словакия е казано, че рамката съществува по принцип, но малко нови предприятия са били създадени. Съществени поправки в уредбата на несъстоятелността са приети през юни 2000 и тяхното действие би трябвало да ускори и облекчи процедурите, ако се прилагат ефективно. За Словакия, както и за България, няма цитирани цифри.

За нито една от трите страни освен България няма споменати неправителствени източници на информация за бюрократични пречки и трудности пред бизнеса, като няма изброяване на конкретни проблеми, което оставя впечатлението, че такива не съществуват. За разлика от България, за Латвия, Литва и Словакия се споменава как предприети или бъдещи мерки биха могли и би трябвало в бъдеще време да облекчат действието на рамката по влизане и излизане от бизнеса, въпреки че е факт, че в България подобни мерки също се вземат и са планирани.

В крайна сметка, и по този под-критерий Комисията е имала възможност да се опре на конкретни обективни данни поне за някои показатели на регулативната рамка за влизане и излизане от стопанска дейност, но е избрала да не го прави и да разчита оценки основани на общи формулировки. Поради това сравнение между оценките за различните страни, разгледани в доклада, е трудно и лесно атакуемо от методологична гледна точка, като освен това не е и особено информативно относно това в какво се изразяват относителните слабости на дадена страна и в кои области какво трябва да се направи.

⁴ Тук доста подробно са описани бройките започнати и завършили процедури по несъстоятелност, но подобни цифри не са предложени за нито едно от другите три разглеждани тук страни.

Обобщение на оценъчните показатели

По отношение на под-критериите наличие на обслужваща пазарната размяна правна система и липса на препятствия пред влизането и излизането на фирми от бизнеса Комисията е избрала да разчита на оценки без да се позовава на количествени данни въпреки съществуващата възможност да набере и да изложи конкретни измерими показатели. По отношение на оценките, само в някои случаи те подлежат на сравняване, но в повечето случаи категориите, използвани в тях, не позволява съпоставяне на степента, в която под-критериите са изпълнени в различните разглеждани страни.

С изключение на оценката, че правната система на България отстъпва на тази на Литва, друг валиден извод за относителната позиция на България спрямо другите разглеждани тук страни по отношение на тези два критерия не може да бъде направен. По тази причина не става ясно въз основа на какво при разглеждането на тези критерии България може да се разглежда като по-слабо напреднала от другите три страни.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Едно фундаментално възражение срещу направения тук анализ би било, че всъщност целта на доклада не е да се правят задълбочени сравнения между различните страни, а да се прецени напредъкът на всяка една от тях. Това възражение би било валидно, ако бяха поставени изрични, предварително обявени и ясни (качествено и количествено) под-критерии. Това не е направено и единственият начин да се тълкува изнесеното в доклада е чрез сравнение, въз основа на което да се разбере на какво се дължи различието в оценките на Комисията за различните страни и оттам да се направи извод къде са основните слабости и какво трябва да се направи, за да се изпълнят по-добре критериите.

При сравнението на Латвия, Литва и Словакия, за които оценката е, че "могат да бъдат разглеждани като функциониращи пазарни икономики", с България, за която оценката далеч не е толкова ясна и не се поддава на лесно тълкуване, не може да се достигне до категоричен извод защо съществува това различие в оценките.

Очевидно, то не може да се дължи на различия в степента на изпълнение на първите три под-критерия, защото количествените данни ясно показват, че

България не изостава. Единствената обективна причина оценката за България да е различна са последните два под-критерия, по които обаче могат да се открият само неподатливи на сравнение и неподплатени с измервания и количествени аргументи оценки. В крайна сметка, докладът не дава обективна възможност на България да идентифицира точно в какво изостава и да насочи съответните усилия за преодоляване на слабостите. По този начин нито българската администрация, нито гражданското общество могат да постигнат съгласие по няколко приоритета и да избягнат разхода на ценни ресурси в области, чието подобрене не е съществено необходимо за промяна на оценката. А промяната на оценката на Комисията за това дали България е функционираща пазарна икономика е необходима както за стимулиране на по-нататъшните реформи, така и за гладкото протичане на преговорите за членство.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1. Макроикономическа стабилност

	БВП ¹				Ч. СЕКТОР ²		БЕЗРАБОТИЦА ³				ИНФЛАЦИЯ ⁴			
	1998	1999	2000	ранг	2000	ранг	1998	1999	2000	ранг	1998	1999	2000	ранг
България	3,5	2,4	5,3	1	60,7	2	16,0	17,0	17,8	3	39,9	2,6	7,6	4
Латвия	3,9	0,1	5,1	2	68,0	1	13,8	14,5	14,4	2	4,7	2,4	2,7	2
Литва	5,1	-4,1	2,0	4			13,3	14,1	14,7	1	5,1	0,8	0,8	1
Словакия	4,1	1,9	1,7	3			12,5	16,2	18,9	4	3,7	10,6	13,6	3

Таблица 1 (прод.)

	БЮДЖЕТЕН ДЕФИЦИТ ^{2,5}				ВЪНШЕН ДЪЛГ ²			ТЕКУЩА СМЕТКА ²			ЧУЖДИ ИНВЕСТИЦИИ ²			РАНГ
	1998	1999	2000	ранг	1998	1999	ранг	1998	1999	ранг	1998	1999	ранг	
България	1,3	-0,9	-1,5	1	73,1	79,8	4	-0,5	-5,3	1	4,4	6,3	3	2
Латвия	-0,8	-3,8	-1,9	2	15,6	21,2	1	-11,7	-10,6	3	5,9	5,9	2	1
Литва	-5,8	-8,6	-3,2	4	17,7	25,5	2	-12,1	-11,2	4	8,6	4,6	1	3
Словакия	-4,8	-3,8	-3,0	3	36,8	38,9	3	-10,0	-5,9	2	2,7	1,7	4	4

Бележки: 1 – реален ръст годишно, проценти (за 2000 данните са за полугодieto)

2 – процент от БВП

3 – норма на безработица

4 – средногодишен процент (за 2000 данните са за полугодieto)

5 – за 1998 и 1999 – фактически, за 2000 – предвиден дефицит

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 2. Финансов сектор

	Капит. адекватност		Приватизация ¹		КРЕДИТИ ²		ЛОШИ КРЕДИТИ ³		КАПИТАЛОВ ПАЗАР ⁴		РАНГ
		ранг		ранг		ранг		ранг		ранг	
България	35,4	1	80,8	2	13,5	3	9,4	2	5,0	3	2
Латвия	16,0	2	почти	1	26,0	2	7,0	1	14,2	1	1
Литва	16,0	2	67,4	3	12,0	4	11,9	3			4
Словакия	8,0	4			60,0	1	40,0	4	Неликвиден	2	3

Бележки: 1 – сума на активите на частни банки като процент от сумата на всички банкови активи

2 – процент от БВП

3 – процент от всички кредити

4 – капитализация на публичните дружества като процент от БВП

Таблица 3. Свободно ценообразуване

	Администрирани цени ¹	РАНГ
България	20,0	3
Латвия	22,3	4
Литва	10,6	1
Словакия	19,3	2

Бележки: 1 – разходи за стоки с администрирани цени като процент от общите разходи за потребителската кошница

Таблица 4. Обобщено сравнение

	Макро стабилност	Финансов сектор	Свободно ценообразуване	РАНГ
България	2	2	3	2
Латвия	1	1	4	1
Литва	3	4	1	3
Словакия	4	3	2	4

