

Оценка на въздействието на някои директиви на ЕС върху българската икономика

Борислав Георгиев, главен директор в Българската стопанска камара

Увод на редактора

Анализът на Борислав Георгиев е добър образец за онова, какво и как трябва да правят правителството и организациите на деловите среди, особено гилдиите, когато в рамките на хармонизацията на вътрешното законодателство с това на Европейския съюз се възприемат правила, предполагащи разходи за фирми и граждани в България. [КС]

Предистория

Анализът на ползите и разходите (АПР) или Regulatory Impact Assessment (RIA) е тема, свързана с оптимизирането приеманите и прилагани закони и подзаконни актове. Оптимизирането на тези актове се извършва както от гледна точка на разходите за приложение от страна на бюджета и администрацията, така и от гледна точка на цената, която фирмите заплащат за добросъвестното спазване. Извършването на анализи и оптимизирането на тези разходите могат да позволяват да се подобри значително конкурентноспособността на българската икономика.

Първите стъпки за такова оптимизиране се правят в края на 80-те и началото на 90-те години на миналия век, по силата на членството на България в Икономическата комисия за Европа (ИКЕ) на ООН. Става дума за дейността по улесняването на търговията в рамките на Работна група 4 (РГ.4/ИКЕ/ООН). Експерти на Министерството на външната търговия участват в процеса на унифициране на документите, опростяване на процедурите и електронния обмен на данни в световната търговия. Там специалисти от целия свят, представители както на изпълнителната власт, така и на деловите среди анализират прилагането мерките на законния административен контрол по начин незатрудняващ законната търговия и добросъвестните фирми. Тази работна група бе преобразувана през 1997 г. в UN/CEFACT. Част от създадените от нея 33 препоръки стават световни, европейски и български стандарти. Такива са например БДС/ ИСО 6422 за Формуляра образец на ООН за търговските документи, на базата на който е създаден Единния административен документ (ЕАД) – митническата декларация на ЕС, кодовете на държавите и валутите, които се прилагат в тези документи; стандарта за електронен обмен на данни UN/EDIFACT - ИСО 9735, който с развитието на технологиите практически се заменя с ИСО 15000 от 2004 г. на базата на еb XML. В ООН в Женева се осъзнава, че административното управление има своята цена. Ефективното държавно управление и икономическо развитие изискват постоянно оптимизиране на тази цена. Спазването на определени стандарти и препоръки повишава ефективността.

ЕС през 2000 година в Лисабон прие Лисабонската стратегия за изграждане на конкурентноспособна и устойчива европейска икономика в периода 2000 – 2010

г. Съпътстващите анализи и доклади на Европейската комисия (ЕК), включително последният такъв от ноември 2004 г. за изпълнението на тази стратегия потвърждава изоставането на европейската администрация в сравнение с администрациите на други световни икономически лидери. Една от същинските особености е свързана с АПР на приеманите актове. Отделни страни членки на ЕС имат специализирани методики и звена в държавната администрация за осъществяване на АПР. Експертна група към ЕК, през 2003 – 2004 разработва ръководни правила за ЕС. Този процес продължава. Последните години, поради активния процес на евроинтеграция тази тема започна да получава по-голяма гражданственост и в България.

Изискванията към безопасността на хората, животните, околната среда са определени в директивите на ЕС за обща безопасност, стария и новия подход. Те се явяват също така и нетарифни мерки на търговската политика. В рамките на Организацията за икономическо сътрудничество (ОИСР) – Париж има разработени оценки на стойността на нетарифните мерки като дял от износа и вноса и обикновено те са около 10 %. Разбира се мерките, свързани с изискванията за безопасност на всички директиви са една пета част от тези разходи или 2 % от износа/ вноса на стоки. Цената на спазването/ нарушаването на правилата се плаща от потребителите и производителите, като прилагането на мерките са и пазар за други структури.

Общата оценка на пазара на нетарифни мерки в България в милиона щ.д. за всички директиви на ЕС е представена в следваща таблица:

Година	2001	2002	2003	2004 п.о	Средногодишно
Износ (FOB)	5099	5578	7522	9800	7 000
2 % от износа	102	98	150	196	140
Внос (CIF)	7230	7706	10834	14000	9 942
2 % от вноса	145	154	217	280	199

Средногодишно за последните 4 години разходите свързани със сертификация по изискванията за безопасност при износа са 140 млн. щ.д. и 199 млн.щ.д. при вноса и надзора на българския пазар. Безспорната икономическа значимост на тези цифри придава важно икономическо измерение на съответните законови и подзаконови актове.

Методология

В рамките на сътрудничеството с испанския консултант АЕНОР на Държавната агенция по метрология и технически надзор, в Българската стопанска камара (БСК) извърши през 2003 г. проучване, свързано с българските наредби, съответстващи на газовата, ниско волтовата и машинната директиви на ЕС.

Първоначално ние потърсихме използван от други държави подход или методология, за да подредим информацията в изследването за всеки продукт. Не успяхме да намерим такова готово решение. Обсъдихме с експертите на АЕНОР - Испания и ДАМТН, както и с наши партньори достъпните данни и възможности. Те също не успяха да дадат положителен отговор. В края на

предварителното проучване ние намерихме само едно сравнително близко изследване на Центъра за Европейски политически изследвания (CEPS) – Brussels от 1998 – “Technical Barriers to Trade in the EU: Importance for Accession Countries”, което потвърди верността на нашия подход.

Бихме желали да споменем основните предизвикателства, с които се сблъскахме:

1. Различен начин и структура на описване на продуктите, предмет на всички директиви от новия подход на ЕС (пренесен в българските наредби) и възможните и достъпни статистическите данни от основните източници в България – Националният статистически институт (НСИ), Агенция Митници (АМ) и базите данни на Българската стопанска камара (БСК);
2. Проблем с поверителността на част от конкретни данни. Така например съответствието между продукт, предмет на контрол; страна-производител и българска фирма-вносител може да бъде направено само на база професионален експертен опит и лични познания. Ограниченото време и финансови ресурси за проучванията в рамките на проекта, както и ненадеждността на част от информацията в България доведе до комбиниране на достъпните данни от различни източници с експертната на различни специалисти за да получим цялостна и използваема картина.

За изследването разработихме наш алгоритъм, основан на няколко последователни стъпки.

На първо място, е “превеждането-тарифирането“ на текстово описаните контролирани продукти с митнически тарифни кодове съгласно Комбинираната номенклатура на митническата тарифа на България и ЕС. “Тарифирахме” продуктите групи с митнически позиции – 4 цифри от световната номенклатура - Хармонизираната система за кодиране и описание на стоките (ХС), подпозиции – 6 цифри, а когато бе възможно – в 8 цифри от комбинираната номенклатура на митническата тарифа на ЕС. Така стана възможно да получаваме еднообразни данни за вноса и износа по стойност в щ.д., направление на вноса и износа и български граничен митнически пункт.

Допълнително преобразувахме тези митнически кодове в продуктовата номенклатура ПРОДКОМ на НСИ за да получим данните за националното производство и продажби на българския пазар и един общ брой и списък на българските фирми.

Списъкът на фирмите беше допълнително преработен на база данните на БСК за 25 000 активни български предприятия. Тези данни позволиха след експортна оценка ясно да посочим водещите производители, вносители и износители.

Тези трансформации ни позволяват да добием представителни данни без да се фокусираме върху всеки един продукт по отделно. По-детайлен подход не е възможен поради принципните различия в описанията на стоките, използвани в езика на наредбите/ директивите, и описанията за митнически и статистически

цели. Затова ние обединихме стоките и проучвахме 14 продуктови групи, като крайните резултати позволят цялостна оценка и планиране на следващите дейности по надзор на българския пазар и ОПР.

Използувахме също така и специализираната агенция САПИ ООД, която има клонове по цялата страна за да получим допълнителни - социологически данни от търговската мрежа за продажбите на продуктите в България. Те анкетираха в 28 града с население повече от 20 000 жители. Обработиха информацията и резултатите са представени в таблици с отговорите в проценти на 3 групи въпроси – 1 Наличие на СЕ маркировка? 2. Наличие на документи за стоките в магазините, които да позволят да се достигне до първия вносител или производителя? и 3. Съотношение на произведените в България / вносни продукти в магазините?

Изследването покрива 65 % от българската търговска мрежа и 78 % от стойността на продажбите на дребно за нисковолтовите продукти и 90 % за газовите продукти. Тази представителност на резултатите е практически равностойна на пълно и подробно изследване според социологическите изследвания. Поради недостиг на средства и време такова проучване за машиностроителните изделия не беше направено.

Резултати

Приложихме алгоритъма описан в параграф “Методология” и като резултат получихме редица таблични данни, които по същество определят икономическата значимост на тези актове. Географската насоченост на българския **износ** на продукти от трите наредби е както следва:

- нисковолтови устройства е за ЕС – 47,43 % и за други страни -19,87 % (Турция 9,75 %, свободните зони в България – 9,75 %, САЩ – 2,91 %, и т.н.). Основните продукти в износа от наредбите са битова техника - 51,95 %, кабели – 17,33 % и прекъсвачи, куплунзи, превключватели, предпазители и др. – 16,00 %. Износителите на НВА с общ дял от 80 % са около 17 от всичко 2000, а вносителите с общ дял от 80 % са 16 от общо 6000

- газови устройства за ЕС – 55,5 % и за други страни – 33,24 % (Македония – 8 %, Иран – 5,41 %, Турция 4,26 %, и др.) и ЦЕФТА – 6,81 %. Основните продукти в износа от наредбата са термопомпи- 43,58 %; битови и не-битови газови устройства – 21,16 % и газови котли – 19,81 % от общия обем за наредбата. Износители на газови уреди с общ дял от 80 % са около 20 от всичко 300, като вносителите с общ дял от 80 % са около 123 от всичко 1700.

- машиностроителна продукция е за “трети страни” - 52,2 % (вкл. български свободни зони – 22,5 %; Швейцария – 7,4 %; Руска Федерация 5,7 %, др.); ЕС – 43,4 % , и страните от ЦЕФТА – 4,4 %. Основните експортни позиции в рамките на наредбата практически се представят от пет групи с общ износ 81,88 %, по специално дървообработващи машини – 20,22 %; ръчни електроинструменти – 19,73 %; подвижни или преносими крикове и подобни подедни съоръжения – 18,13 %; преносими ръчни машини, задвижвани от двигател – 13,09 %; и кухненски машини с търговско предназначение – 10,71 %. Износители на машини с общ дял 80 % са около 30, общо от всички 550 фирми. Вносителите с общ дял 80 % са около 190 от всичко 1800 фирми;

Вносът в България на тези продукти:

- нисковолтови устройства идва от ЕС – 48,02 %; други държави -20,54 % (Турция - 5,93 %, САЩ – 4,95 %, Китай – 4,17 %, и т.н.) и ЦЕФТА страните – 6,21 %. Основните вносни изделия в рамките на наредбата са от битова техника- 56,49 %; аудио и видео техника-21,04 % и кабели – 6,69 %.

- газови устройства идва от ЕС – 41,70 %; други държави – 10,33 % (Турция - 2,44 %, Република Корея – 1,45 %, Малайзия – 1,14 %, и т.н.) и ЦЕФТА – 2,08 %. Основните вносни изделия в рамките на наредбата са термопомпи- 37,68 %; газови абсорбционни изделия – 32,61 % и газови устройства – 17,23 %.

- машинни продукти е от ЕС – 74,2 %; “трети страни” - 22,0 % (вкл. Япония - 8,1 %, Китай – 3,6 %, Турция – 2,5 % и др.) и ЦЕФТА – 3,8 %. Основните импортни позиции в рамките на наредбата са 7 групи с общ внос 91,7 %, а именно шевни машини - 28,2 %; ръчни електроинструменти - 19,73 %; машини за обработка на хранителни продукти – 16,5 %; преносими ръчни машини, задвижвани от двигател – 15,2 %; кухненски машини с търговско предназначение – 9,8 %; дървообработващи машини – 8,1 %.

Заклучение 1: *Основната част от българския внос на газови и нисковолтови продукти идва от ЕС, Турция и ЦЕФТА страните, а на продукти по машинната наредба идва от ЕС, както и от Япония и Китай. Сред основните продукти, обект на внос и износ, са ръчни преносими инструменти, дървообработващи машини, машини за преработка на храни и кухненски апарати с търговско предназначение.*

Пряко свързаните с почити целия внос в България митнически пунктове на граничните контролно-пропускателни пунктове (**ГКПП**) са:

- внос (95 %) на нисковолтови продукти влиза в България през 20 ГКПП. Първите пет са митнически пункт Кулата, митнически пункт Калотина, пътнически ферибот Видин, митнически бюро Кулата и Драгоман.

- внос (95 %) на газови продукти влиза в България през 25 ГКПП. Първите пет са митнически пункт Калотина, пътнически ферибот Видин, Капитан Андреево, митнически пункт Кулата, митническо бюро Кулата.

- внос на машинни продукти (84 %) влиза в България през 15 гранични митнически пункта. Водещите 5 с общ дял 60 % са: митнически пункт Калотина 5304, митнически пункт Кулата 5405, Калотина 5300, Ферибот пътнически Видин 4103, и Кулата 5400.

Заклучение 2: *Основната част от българския внос на газови, нисковолтови и машинни продукти влизат в България през 25, 20 и 15 ГКПП съответно. През водещите десет митнически гранични пункта минава общо 80 % от българския внос и за първите две и 78 % за третата наредби .*

Българското производство може да бъде измерено само чрез българските продажби на българския пазар и стойностите сравнени със стойностите на износа за тези продукти. Тези данни, общо казано, ясно показват ограничения български производствен потенциал и насочеността към вноса.

За да се оцени съотношението на българското производство спрямо износа и вноса са използвани единствено наличните данни за продажба. Тяхното сравнение с износа представлява 19 % в стойностно отношение, а в случая на

вноса показва че нисковолтовите устройства представляват почти 6 %. Средното съотношение на посочените нисковолтови продукти към целия български износ е 4,71 %, а спрямо вноса е 9,84 %. Броят на фирмите износителки с общ дял от 80 % е около 17 от всичко 2000. Броят на основните вносителки с общ дял от 80 % е около 16 от общо 6000.

За газовите устройства съотношението към износа е 18 % в стойностно отношение а при вноса е по-малко от 0,01 %. Средното съотношение на газовите продукти спрямо износа е 0,30 %, а спрямо вноса е 1,55 %. Броят на фирмите износителки с общ дял от 80 % е около 20 от всичко 300. Броят на фирмите вносителки с общ дял от 80 % е около 123 от всичко 1700. Данните са в прил.3.4.

Съотношението на продажбите на вътрешния пазар представляват 29,02 % от износа и 16,06 % от вноса на машинни продукти. Усредненият дял на машинните продукти в целия български износ е 0,68 % и 0,87 % от целия внос. Броят на основните фирми-износителки с натрупване от 80 % е около 30, общо от всички 550 оператора. Броят на основните фирми-вносителки с кумулативен дял 80 % е около 190, общо от всички 1800 оператора.

Заклучение 3: *Има много малко български производители и износителки и много вносителки на газове и нисковолтови продукти. Националното производство на машинни продукти и износ имат незначителен дял – под 1 % от общия износ на България. Българският внос на машинни продукти е два пъти по-голям от износа на тази група стоки, но също е под 1 % от общия български внос.*

За газовата и нисковолтовата наредби беше проучено **географското разпределение в България** на продуктите (измервано чрез налична СЕ маркировка, налична документация, която да позволява да се определи първият вносител или производител, магазини и градове в България). Проучването се основаваше на анкети на САПИ ООД в 28 български града през 2002 г. Таблицата по-долу е извадка за 9 от 28-те български града.

	Град	Газова наредба	Нисковолтова наредба
	Средни данни за България за 2002	Средно СЕ маркировка за продаваните газови продукти в България е 70 %. Средната наличност на документи е 86 %. Средно от продаваните продукти, произведени в България са 33 %.	Средно СЕ маркировка за продаваните нисковолтови продукти в България е 57 %. Средната наличност на документи е 81 %. Средно от продаваните продукти, произведени в България са 45 %.
1	Благоевград	СЕ маркировка – 56,25 % Налични документи – 100 % Произведено в България – 37,50 %	СЕ маркировка – 85,42 % Налични документи – 99,17 % Произведено в България – 26,94 %
2	Бургас	СЕ маркировка – 24,07 % Налични документи – 62,96 % Произведено в България – 52,25 %	СЕ маркировка – 65,69 % Налични документи – 100 % Произведено в България – 48,14 %
3	Варна	СЕ маркировка – 50,00 %	СЕ маркировка – 54,92 %

		Налични документи – 66,67 % Произведено в България – 50,00 %	Налични документи – 47,75 % Произведено в България – 84,42 %
4	Видин	СЕ маркировка – 100,00 % Налични документи – 100 % Произведено в България – 50,00 %	СЕ маркировка – 81,88 % Налични документи – 85,21 % Произведено в България – 97,57 %
5	Ловеч	СЕ маркировка – 100 % Налични документи – 100 % Произведено в България – 14,29 %	СЕ маркировка – 34,38 % Налични документи – 87,50 % Произведено в България – 50,42 %
6	Пловдив	СЕ маркировка – 67,22 % Налични документи – 58,47 % Произведено в България – 40,52 %	СЕ маркировка – 29,47 % Налични документи – 65,56 % Произведено в България – 43,10 %
7	Русе	СЕ маркировка – 37,18 % Налични документи – 95,45 % Произведено в България – 38,79 %	СЕ маркировка – 69,17 % Налични документи – 100 % Произведено в България – 22,08 %
8	София	СЕ маркировка – 95,30 % Налични документи – 96,58 % Произведено в България – 37,04 %	СЕ маркировка – 69 % Налични документи – 96,19 % Произведено в България – 29 %
9	Хасково	СЕ маркировка – 100 % Налични документи – 97,50 % Произведено в България – 4,17 %	СЕ маркировка – 71,67 % Налични документи – 100 % Произведено в България – 56 %

Грите ключови показателя, описани в колоните на таблицата, са: *СЕ маркировка в %* означава дял на СЕ маркировката, както е видяна върху продуктите. Има случаи, когато знакът СЕ не отговаря на оригиналните пропорции, което най-вероятно означава, че не са оригинални.

Налични документи в % означава, че има различни документи в магазина, по които може да се проследи вносителят или производителят на продукта. Те са били определени в разговор с ръководители на магазините.

Произведено в България в % определя дела на българското производство в магазините по време на анкетите.

Има няколко интересни заключения към 2002 година за присъствието на тези продукти на територията на България:

Резултатите за СЕ маркировката за нисковолтовите продукти в България формират три групи. Първата група, с повече от 70 % дял са Благоевград, В.Търново, Видин, Габрово, Кюстендил, Перник, Ст.Загора, Хасково, Ямбол. Втората група са СЕ маркировка в диапазона от 40 до 70 % като Бургас, Варна, Враца, Монтана, Пазарджик, Плевен, Русе, Сливен, София, Тарговище Шумен. Последната група, където СЕ маркировката е под 40 % - Добрич, Кърджали, Ловеч, Пловдив, Разград, Силистра, Смолян. Почти същата е картината и при газовите продукти.

Налични документи в проценти, които позволяват лесно да се определи първият вносител или производител, образуват две групи за нисковолтовите

продукти – първата, с повече от 50 % от случаите и 25 града и втората група с 3 града – Варна, Добрич и Шумен, където такива документи не са налични. Положението при газовите продукти е много различна в положителен смисъл – практически всички имат съответните документи. Само в Шумен те са налични за 30 % от магазините.

Повечето от ръководителите, включително тези от големите магазини не са познавали (към 2002 година) наредбите за безопасност на продуктите. Реакцията на анкетите също е била различна. Повечето ръководители не желали да отговарят, въпреки че има и такива, които добросъвестно предоставяли информация.

Накрая в проучванията отговорихме и на въпроса **Кой** (като българско юридическо лице) трябва да бъде контролиран за приложението/ спазването на тези актове за времето 2002 – 2003 години. Данните се отнасят за основната и определяща част от фирмите на пазара, а не за всички. Това са 90 български юридически лица – производители, вносители и износители на газови продукти и 472 за ниско волтови продукти;

При машинната наредба (за 2003 година) са 428 български юридически лица – 111 производители, 262 вносители и 51 износители на машинните продукти. От тях, сертифицирани по ISO 9000 системи за управление на качеството са 34, а 98 от всички тях са членове на БСК. Вносители са 262 фирми от 66 населени места. Повечето от тях са регистрирани в София – 117, Пловдив – 22, и Добрич – 10. Производители са 111 фирми от 75 населени места. Повечето от тях са регистрирани в София – 13, Стара Загора – 10, и Русе – 9. Износители са 51 фирми от 27 населени места. Повечето от тях са регистрирани в София – 13, Пловдив – 5, и Стара Загора – 5.

Заклучение 4: Има 90 български юридически лица – производители, вносители и износители на газови продукти; 472 за ниско волтови продукти и 428 са водещите български производители, износители и вносители на машинни продукти. Повечето от машинните фирми са регистрирани в 6 града – София, Пловдив, Стара Загора, Добрич и Русе.

Българската търговия в милиони щ.д. средногодишно за 2000-2003 по българските газова, нисковолтова и машинна наредби позволява да се направи оценка на разходите по тяхното прилагане. Средногодишно за фирмите (това рабзира се представлява пазар за лабораториите, сертифициращи органи, обявени лица) по трите наредби те са около 7 млн.щ.д. при износа и около 22 млн.щ.д при вноса. Прилагаме таблицата с разбивка по наредби, на базата на която са изчислени тези разходи (2 % от стойността).

Наредба	Износ в млн.щ.д.	Дял в % от общия износ	Внос в млн.щ.д	Дял в % от общия внос
Газова	19	0,3 %	130	1,6 %
Нисковолтова	293	5 %	890	10 %
Машинна	44	0,7	90	0,9 %

Общият извод от тези проучвания на газовата, нисковолтовата и машинната наредби, приети при хармонизирането на нашето законодателство с това на ЕС и препоръката, която може да бъде направена са:

1. Разходите по прилагането в България на газовата, нисковолтовата и машинната наредби са около 22 млн.щ.д. средногодишно. Към тях трябва да се отчитат и разходите за българските износители в размер на 7 млн.щ.д. С тях е свързана дейността на 30 български ГКПП и повече от 1000 водещи български фирми.

2. Прилагането на съществени изисквания към безопасността на различните продукти, формулирани в различните наредби, е обществено значима дейност. Едновременно с това тя представлява и пазар за лаборатории, сертифициатори, обявени лица и други структури. Затова тези изисквания трябва да се формулират по едни прозрачен начин и прилагат без да натоварват излишно деловата дейност.