

Качествен и количествен подход при оценка и анализ на политическия риск

Увод

Действията на пазара често могат да бъдат стихийни, като тази пазарна стихия се елиминира от държавното регулиране. То не отстранява пазара като обществен феномен. Напротив, задачата е да се намери мярата между него и най-ефективното функциониране на икономиката. Пазарът се съхранява, но се повишава неговата социална ефективност. Предпочитание се дава на пазарната форма на организация на икономическата дейност. Държавата гарантира успешен преход към цивилизован пазар. Нейното вмешателство в икономиката е толкова по-ефективно, колкото то в по-голяма степен е облечено в пазарна форма, вследствие на което икономическото въздействие ще бъде по-результативно.

От друга страна, намесата на държавата в икономиката – колкото и резултативна и ефективна да е тази намеса – поражда рискове. Тези рискове са известни като политически рискове и представляват промени в политически решения за развитие на националното стопанство, влизане във военен конфликт, поставяне на входни или изходни бариерни мита и пр. Описаните промени могат да доведат до изменения в очакванията на икономическите агенти, ето защо, в практиката и теорията на инвестиционната дейност се налага анализ на политическия риск и измененията, които той може да доведе.

1. Фактори, предполагащи към наличието на политически риск

Основен фактор за наличието на политически риск е самото съществуване на държавата и нейната намеса на пазара.

От своя страна, главното основание за държавна намеса произтича от честите и многобройни неуспехи на пазара. Правилното формулиране на политиката изисква съпоставяне на проявилите се дефекти на пазара с потенциалните дефекти на непазарните оздравителни мерки.

Резултатите от функционирането на пазара могат да бъдат определени като ефективни, ако генерираното от него равнище на печалба не може да бъде постигнато с по-малко разходи или пък ако не може да се постигне по-високо равнище на печалба при същото равнище на разходите. И в двата случая крайният резултат ще се смята за ефективен, ако получената обща печалба надвишава общите разходи. Ефективността следователно е своеобразно съревнование между различни начини за извършване на дадена работа: ако пазарът може да извърши дадена работа при по-ниски разходи, отколкото друга институционална уредба, тогава той е относително ефективен. От друга страна, ако тази институционална уредба може да изпълни задачата с по-малко разходи или по-добре, но при същите разходи, тогава в това отношение пазарът е относително неефективен.

Този критерий дефинира т. нар. алокативна или статична ефективност. Понятието може да бъде разширявано и уточнявано по различни начини и така да се формулират други видове ефективност.

Това, че пазарът може и да не успее да постигне както икономически оптималните (ефективни), така и социално желаните (справедливи) резултати, е подробно описано и изследвано в редица научни трудове.

Когато цените, информацията и мобилността, характеризиращи съвършено конкурентния пазар, се различават съществено от преобладаващите на един реално съществуващ пазар, тогава резултатът от функционирането на последния няма да бъде ефективен. Възниква основание за държавната намеса. Когато цените и лихвените проценти по една или друга причина не отразяват относителната оскъдност и алтернативните разходи, когато потребителите нямат еднакъв достъп до информацията за продуктите и пазарите, когато не всички производители разполагат с еднаква информация за пазарните възможности и производствените технологии или когато е ограничена мобилността на производствените фактори в отговор на тези сигнали, пазарните сили няма да могат да насочват ресурсите ефективно и икономиката ще произвежда под своя капацитет.

При тези обстоятелства изводът за политиката е, че трябва, ако не да премахне, то поне да ограничи пазарните несъвършенства: да улесни достъпа до информацията, да намали бариерите пред достъпа и мобилността и т.н.

Следователно, като основен фактор за наличие на държавна намеса е т нар. теория за пазарните дефекти.

Теорията за пазарните дефекти обаче, (в това число за преразпределителния му компонент) е достатъчно гъвкава, за да подкрепи определена регулативна намеса, насочена (от лобист, законодател или изпълнителната власт) в полза на конкретни избиратели. Така например дотирането на цените на селскостопанската продукция, както и други форми на субсидиране на фермерите се обосновават с това, че нормалните цени на пазара не отчитат колективната полза за обществото като цяло от запазването на здрав селскостопански сектор в икономиката.

По същия начин защитата на силна държавна подкрепа за научните и технологични изследвания се основава на аргумента, че те носят ползи от външен характер, които не могат да се присвоят от тези, които са ги генерирали.

Обществената подкрепа за образованието и здравеопазването също произтича от презумпцията, че тези услуги са свързани с различни външни ефекти, които включват както справедливото разпределение, така и моралните, социалните и етични ползи за обществото като цяло, надвишаващи и излизайщи извън рамките на тези, които получават непосредствените ползватели на тези услуги.

Ако икономическата система се разглежда като едно цяло, то нейните елементите притежават свойството на относителна независимост и в същото време на зависимост от принадлежността на системата като цяло. Системата определя свойствата на влизашите в нея елементи, но не напълно, а частично. Държавата също участва частично в определянето на тези свойства. Тя може да блокира системата, да наруши нейното развитие, но и да поддържа това саморазвитие, т.е. налице е обратна положителна връзка, придаваща устойчивост и саморазвитие на пазарната система. Държавата укрепва съвместимостта и спойката (сцеплението) на елементите в системата. Според неоинституционалната теория тя ограничава и направлява саморазвитието на системата в желано от нас русло. Държавното регулиране има за цел да създаде правно нормативен механизъм за функциониране на пазарната икономика, да постави частния и всякакъв бизнес в служба на обществения прогрес и по този начин да осигури стабилен икономически растеж.

Всичко казано дотук е свързано с държавното регулиране и е естествена предпоставка за наличието на политически риск.

2. Процедури за оценка на политически акт

Като правило правните актове пряко или косвено определят санкции при неизпълнение на изискванията. По тази причина трябва да се направят оценки дали процедурите за изпълнение и прилагане на мониторинг са толкова спешни и стриктни че да принудят наблюдаващата институция да приеме пасивна роля и да позволи неспазване на изискванията. Санкциите за неизпълнение също трябва да са адекватни на проблема.

Ето защо, при оценка на даден акт и неговото въздействие върху бизнеса следва да се оценява:

- звеното (институцията), която да съблюдава за изпълнението на правния акт;
- условията за промяна на този правен акт.

В традиционно развитите и бързо развиващи се сега държави не са новост анализите, свързани с оценка на законопроекти, проектонаредби и проектоправилници. По този начин още преди приемането на даден нормативен или поднормативен документ се знае или може със сигурност да се каже какви качествени и количествени промени ще настъпят в икономическия живот на една страна, област или икономическа единица. Благодарение на възможностите за квантифициране на ползите и разходите различните решения на даден проблем придобиват сравнимост и така тази алтернатива, която има най-големите сравнителни предимства, се открива лесно.

3. Оценка на въздействието на регулациите

Оценката на въздействието на регулациите е аналитичен подход за измерване на

потенциалните разходи, последствия и странични ефекти, произтичащи от бъдещи законодателни промени (приемане на нови закони, правилници, наредби).

Методологията може също така да се използва за оценка на отражението и разходите, свързани с вече действащи нормативни актове.

Всичко това се осъществява посредством оценка на очаквани разходи и ползи на алтернативни решения за постигане на една и съща цел. Тези оценки обикновено се правят в средносрочен и дългосрочен план.

Оценката на въздействието трябва да включва освен ефектите върху бюджета, също ефектите върху бизнеса (отделно малки и средни предприятия, като най-чувствителни към промени), потребителите, конкуренцията и икономиката като цяло. Винаги трябва да се провежда някакъв вид оценка на въздействието, ако се очаква набелязаната промяна в регулирането да доведе до значителни трансформации и/или разходи -например въвеждането или промяната на данъчни закони, кодекс на труда, закони за социалното осигуряване и други. За да се получат полезни резултати, от съществена важност е оценката на въздействието да вземе предвид възможните бъдещи събития и да оцени въздействието при различни начални предположения, при различни възможни сценарии на по-нататъшното икономическо развитие.

Оценката на въздействието трябва да се прави преди приемането на административния инструмент (*ex ante*) и след известен период от време (*ex post*). В някои случаи първоначалните очаквания не са правилни или някои ефекти не са били предвидени. При това положение последващата оценка (примерно една година след влизането на регулирането в сила) е важна за "фина настройка" на административния инструмент. Целта на провежданите анализи е да се осигури качествена информация за тези, които вземат решенията. Съществуват редица разработени методологии за извършване на оценка на регулаторно въздействие, различаващи се предимно по класификацията на ползите и разходите, броят стъпки и нивото на агрегираност.

Оценката на въздействието на регулациите е средство за събиране на информация и за извличане на изводи за положителните и отрицателните страни на проектите за законодателството.

Оценката може да представлява списък от качествени оценки на очакваните положителни, отрицателни и неопределени въздействия от определено законодателно действие.

4. Оценка на разходите и ползите

Разходите и ползите от дадено изменение или политически акт могат да се опишат както следва:

- Реалните разходи и ползи са тези, които водят до положителен или отрицателен нетен ефект върху благосъстоянието на обществото.

- Трансферните ефекти са тези въздействия, при които разходите за даден сектор от икономиката директно се покриват от ползите, които получава друга група в обществото. По този начин няма промяна в благосъстоянието на обществото. Тези трансферни ефекти трябва да се посочат, но не трябва да се отчитат при оценка на опциите и не се включват в анализа "разходи-ползи".

- Преките разходи и ползи са тези, които са свързани с осъществяване на основната цел на регулациите.

- Непреките разходи и ползи имат вторичен характер и не са свързани с осъществяване на преките цели.

- Материални разходи и ползи са тези, които могат да се оценят на пазарен принцип. С други думи, могат да се остойностят парично.

- Нематериалните разходи и ползи не могат да бъдат оценени от пазара и не могат да се остойностят в парично изражение.

Ключовото правило при анализиране на разходите и ползите като част от процеса на оценка на въздействието на регулациите е да се изключи двойното отчитане на ефектите. Някои разходи и ползи представляват просто трансфер на богатство от една група към друга. Например, приходите от данъци и социални осигуровки или помощи представляват трансфери. Следователно, тези приходи не трябва да се включват в пресмятането на нетните разходи и ползи в процеса на осъществяване на анализа на риска. Но те трябва да се имат пред вид, когато се анализират трансферните ефекти от регулацията.

При остойностяването на идентифицираните ползи и разходи може да се използват различни подходи:

- Директно посочени разходи в регулацията.
- Оценка чрез пазарни цени - за услуги и стоки, които се търгуват на пазара (използва се обикновено за оценка на разходите за оборудване).
- Оценка на алтернативния разход на ресурси за постигане на даден резултат.
- Разходи за труд - ако в резултат от регулацията се изисква полагането на допълнително труд или отнема време да се запознаят заинтересуваните страни с регулацията, това може да се оцени чрез средната заплата в страната/региона (за специфичната дейност) за единица време, умножена по времето, необходимо да се изпълни поставената задача.
- Използване на анкети, въпросници, интервюта при идентифициране на видовете и размера на разходите или ползите на бизнеса и засегнатите страни от въвеждане на регулацията, като се проследи промяната в тяхното поведение и реакции.
- Екстраполация на изводи и заключения от други изследвания за други икономики

(напр. оценки на въздействието на аналогични закони в други страни) или на базата на изследвания и проучвания, които разглеждат сходни въпроси.

- Оценка на ползите на базата на готовността на хората да платят - тази оценка се базира на пазарните цени на стоки и услуги (например ползата от подобряване на здравето на гражданите може да се оцени на базата на разходите за здравеопазване).

Друг модел за оценка на разходите е Моделът на стандартните разходи (MCP), който служи за определяне на административната тежест за бизнеса, наложена от регулациите. Това е количествена методология, при която се оценяват единични закони, избрани области или законодателството като цяло. Освен това MCP е полезен за измерване на предложения за опростяване, както и на административните последици от предложено ново законодателство.

Бизнесът и индустрията са субект на различни изисквания и задължения, които произтичат от регулирането им. По тази причина се пораждат допълнителни разходи, част от които биха могли да бъдат избегнати, тъй като резултатът от тях са загуби за цялото общество. Регулирането следва да бъде оптимално и да отнема по-малко ресурси.

5. Политически риск при международни дейности

При решения за инвестиции извън страната, оценката на политическия риск следва да бъде още по - задълбочена, най – вече поради непознаването на тази среда. В този смисъл, международната среда включва:

- определяне на националните приоритети
- повишаване жизнения стандарт на населението

- разширяване на икономическото сътрудничество
- интегриране на националните пазари
- подобряване на международните отношения
- размяна на прогресивни технологии
- усъвършенстване на комуникациите
- решаване на екологични проблеми и др.

Ефективен начин за оценка на рисковете е чрез така наречения “PEST” анализ, който включва: политико- икономическа среда; икономическа среда; социална среда; технологична среда; политико- юридическа среда. Основно място в нея се отделя на влиянието, което оказва държавата върху развитието на всяка една организация посредством различни лостове за регулиране.

Основните фактори, които оказват влияние върху фирмата и могат да бъдат обект на несигурност са представени в таблицата:

Таблица 1. Фактори, които могат да доведат до риск за фирмата

Политически фактори
(вкл. правно)
Икономически фактори

Социални фактори
Технологични фактори

Екологични норми и защита на околната среда

Икономически растеж

Разпределение на доходите

Бюджетни разходи за проучвания

Данъчни политики

Лихвен процент и монетарна политика

Демография, население, раждаемост, възрастово разпределение

Индустриален фокус върху технологичните усилия

Международни търговски правила и ограничения

Държавни разходи

Трудова / социално мобилност

Нови открития и развитие

Договорно право и защита

Защита на потребителите

Политика за заетост

Промени в начина на живот

Степен на технологичен трансфер

Закони за заетостта

Облагане

Отношение към работата/кариерата и свободното време

Предприемачески дух

Жизнен цикъл и скорост на технологично остаряване

Административна организация / отношение

Валутни курсове

Образование

Потребление на енергия

Защита от нелоялна конкуренция

Инфлация

Мода, тенденции

(Промени в) Информационните технологии

Политическа стабилност

Етап на бизнес цикъла

Здравни аспекти, богатство, сигурност

(Промени в) Интернет

Политика за сигурност

Доверие от потребителите

Условия на живот

(Промени в) мобилните технологии

Може да се обобщи: при решения за инвестиции извън съответната страна, поради непознаване на ситуацията, а и поради други фактори, политическите решения на съответното правителство следва да бъдат внимателно проучвани и оценявани. Основно, обект на изследване следва да бъдат механизмите, създадени от:

- чужди правителства;
- междудържавни обединения;
- национални и местни юридически документи;
- заинтересовани групировки.

Заключение

Политиката, целяща да компенсира пазарните дефекти, обикновено приема формата на законодателно или административно делегиране на отделни функции на една или друга държавна институция да произвежда определени продукти, от които се очаква да

неутрализират дефектите на пазара. Тези продукти или дейности са четири вида: регулативни услуги (например опазването на околната среда, лицензиране на радио и телевизионни компании, регулиране на търговията между отделните щати, контрол върху хранителните продукти и лекарствените средства); "чисти" обществени блага (националната отбрана, космическите изследвания); квазиобществени блага (образование, пощенски услуги, медицински изследвания) и администриране на трансферните плащания (федерални, щатски и местни програми за подобряване условията на живот, социално осигуряване и т.н.).

При осъществяване на тази дейност обаче, може да се породи риск за съответната организация, като този риск се определя като политически. В практиката са известни редица начини за оценка на този риск, като особено важно е, тази оценка да се проведе при решения за инвестиране извън съответната страна.