

Преглед на стопанската политика

Седмичник

© ИПИ <http://www.ime-bg.org/>

В броя ще намерите:

ЕБВР: Оценка

Преговорите с потенциален
купувач най-после се уреждат с
нормативен акт
стр.1

Стопанска свобода и
законодателна политика
Стр.2

Компромиси и стопанска
политика

Банки и капитали
стр.3

Поредна промяна на режима за
търговия с лекарствени
средства

Промени в уредбата на
пристанищните дейности и
транспорта
стр.4

Преговорите с потенциален купувач
най-после се уреждат с нормативен
акт

Миналата седмица в ДВ бяха публикувани шест наредби, които изменят и допълват приватизационното законодателство. За пръв път по нормативен (и публичнодостъпен) ред са определени правилата за провеждане на преговорите с потенциални купувачи. Подобна наредба има голяма значимост, защото: **1/** От началото на приватизацията през 1993г. до края на 2000 г. близо 50% от сделките са сключени след преговори с потенциален купувач. **2/** Според изследване на ИПИ от 2000г., според служителите в приватизиращите ведомства използването на "закрити" процедури способстват за по-добрия избор на купувач, защото оценката на офертите се извършва въз основа на повече от един (цената) критерий. По думите на един държавен служител "...приватизацията не е просто покупко-продажба, тя има за цел развитието на предприятието." **3/** Макар лицензът за втори GSM оператор да бе даден след търг, преобладаващото мнение сред правителството е, че големите сделки в бъдеще трябва да се сключват след преговори. Най-важните положителни въведения с новата наредба са: **1/** Приватизиращите

Продължение на стр.2

ЕБВР: Оценка

При засилен инвеститорски интерес премина представянето на България на годишната среща на Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) в Лондон на 23 април. Българската делегация постави акцент върху прогреса на приватизацията и предстоящите реформи в областта на телекомуникациите и инфраструктурата, бизнес-климата в страната и ефекта от отварянето на Югославия.

Коментар: 1/ Интересът към България от страна на чуждите инвеститори и анализатори е обясним предвид на макроикономическата стабилизация на страната и предстоящите парламентарни избори (макар че едва ли след тях може да се очаква съществена промяна в хода на реформите). В същото време предстои приватизация на обекти от инфраструктурата и монополите, някои от които са доста атрактивни. Стана ясно обаче, че за възприемането на конкретен подход и осъществяването на конкретни сделки в областта на инфраструктурата и комуналните услуги ще се чака одобрението на бъдещото правителство. Това е разбираемо, като се има предвид, че за тези сделки от особено значение е поемането на дългосрочен ангажимент от една страна, и стабилност на процеса, от друга. **2/** Засега предвижданията са България да приватизира комуналните услуги в рамките на следващите 5-6 години. Вероятно пътищата и инфраструктурата ще се отдадат на дългосрочни концесии. Проблем за чуждите инвеститори в случая може да възникне от факта, че съгласно чл.9 от Закона за концесиите, концесия може да получи само българско юридическо лице. Ако чуждестранен инвеститор регистрира фирма в България и получи желаната от него концесия, то може да възникне проблем с арбитража, защото според българското законодателство международен арбитраж не може да се прилага, ако двете страни са местни лица. От друга страна, арбитраж в България не се прилага, когато едната страна е държавата. Предвид на дългосрочния характер на евентуалните концесии и сериозността на договорите, този проблем едва ли може да се омаловажи при възприемането на подобна стратегия за раздържавяване на комуналните дейности. **3/** От представянето стана ясно, че приватизацията на БТК се отлага за неопределен период от време. Нововъзприетият подход включва предприемането на сериозно реструктуриране на компанията, евентуално назначаване на чуждестранен мениджмънт, създаване на съвместни дружества за предлагане например на интернет-услуги и GSM услуги. Този подход, макар и да изглежда гъвкав, едва ли ще реши проблема с БТК. Много по-подходящо изглежда отпадането на държавния монопол и даване на шанс на свободната конкуренция в областта на телекомуникациите. В крайна сметка сме свидетели на това до какво води наличието на конкуренция при GSM услугите по отношение на качеството на маркетинга и качеството на услугите на доскорошния монополист. **4/** Основните опасения на чуждестранните инвеститори в момента са свързани с трудностите при прилагането на договорите (респективно слабостите в работата на съдебната система) и опазването на частната собственост. Макар и да има напредък, явно сериозната работа за преодоляването на тези проблеми все още предстои.

Стопанска свобода и законодателна политика

Тази седмица се дадоха различни оценки за резултатите от дейността на 38-тото Народно събрание. В някои от тях се набляга на броя на приетите нормативни актове: нови закони, изменения и допълнения в тях, върнати за доразглеждане текстове, както и решенията, около които законодателите са се обединили. През 2000г. Институтът за пазарна икономика изследва приетите закони за периода 1998-1999г., като оцени 107 от тях, които влияят върху финансовата и монетарна стабилност, държавната администрация, правата на собственост и осъществяването на сделките (само 27 от тях са внесени от група депутати, останалите са изработени и депозираны в Народното събрание от Министерски съвет - затова и не може да се разглежда законодателната дейност извън изпълнителната власт). За двете години, процедурни "рекорди" са поставени при приемането на Закона за изменение на закона за пенсиите (за който може да се предполага - и очаква - да влияе върху микроикономическата, а чрез нея и върху макроикономическата среда) - 759 дни. За да се оцени работата на законодателите обаче не е достатъчно да се измери броят на приетите закони и върнатите за преразглеждане текстове. Трябва освен това да се оцени въздействието на тези закони върху индивидуалните права и свободи, защитата на собствеността и спазването на договорите, разходите, които тези норми налагат на частните предприемачи и държавна администрация. Без съмнение, 38-тото Народно събрание прие норми, които са значими за постигане на финансовата стабилност и подобряване на средата за водене на бизнес. Какво обаче може да бъде направено, за да се стимулира стопанската инициатива?

1/ За да се оценят регламентите, следва да се приемат критерии, спрямо които да се съпоставят резултатите. Индексите на стопанската свобода показват, че благосъстояние може да се създава при

стопанска политика, която поддържа свобода на избор, защита на частна собственост и свободна размяна на пазара. Всякакви усилия да се инвестира чрез публични програми и ценови контрол ограничават свободната инициатива. Доколко правната среда създава условия за свободно опериране на пазара и поддържа предимства при конкурентни стратегии, а не политически протекции, може да се оцени като се съпоставят няколко тенденции. Свободата, която стимулира създаването на богатство, може да се ограничи при създаването на "законово основание" за намесата на правителството и държавните институции на пазара. За да се "подпомогнат" дадени индустрии ("стратегически") се създават публичните фондове, които налагат "санкции" на добрите пазарни стратегии като създават "привилегии" за неуспешните (виж: Закон за социално-инвестиционния фонд). За да се гарантират монополни позиции, се създават законови ограничения, които не стимулират както частната инициатива, така и подобрените технологии и пазарни стратегии (виж: измененията в Закона за енергетиката и енергийната ефективност). Провежданата стопанска политика показва защо страната ни застава на 79-то от 123 държави по степен на стопанска свобода (или 5,9 при най-добра стойност 10). Безспорно, индексите, които отчитат размера на държавата, монетарната политика и ценова стабилност, правната структура и защитата на собственост се подобряват за последните десет години, както и за периода 1995-1999. Все още обаче степента на държавна намеса в стопанския живот е достатъчно висока, за да ограничи свободната инициатива и създаването на богатство. Аргументите за тази намеса са заложили в редица нормативни актове, които след като не са претърпели изменения са "подкрепени" и от последното законодателно събрание. **2/** Все още държавната администрация разбира като "услуга" създаването на "нормална" среда за водене на бизнес: намаляване или премахване на административни бариери за навлизане и опериране в пазарни условия, държавните протекции за конкурентите, отстраняване на нелегалните участници на пазара, премахване на държавния монопол в обществените услуги.

Продължение от стр.1

органи са задължени да провеждат маркетинг с цел привличане на инвеститорски интерес. Макар и досега никой да не е спирал АП да оповестява бъдещи продажби, практиката от дейността на държавната администрация показва, че когато дадено задължение е създадено със закон, то е по-вероятно да се спазва. **2/** Предвиждат се достатъчно дълги срокове (поне 25 дни за закупуване на документи и 30 дни за предложения) след обнародване на съответните решения. **3/** Приватизиращите органи се задължават да оповестят критериите за избор на купувач чрез включването им в документацията.

Освен самите критерии, предварително ще стават известни и относителните им тегла при комплексната оценка на предложението. По този начин ще се намали усмотрението и съответно възможността за корупция. **4/** Урежда се за пръв път процедура за подобряване на финансовите предложения (цената). Подобрените оферти ще се отварят в присъствието на всички кандидати. Новите правила всъщност доближават процедурата по преговори с потенциални купувачи до процедурата на конкурса. Може да се очаква увеличаване на прозрачността на продажбите, което е и основен проблем за инвеститорите.

Компромиси и стопанска политика

До един месец Министерски съвет ще отправи "покани" за излъчване на представители в Икономическия и социален съвет. Законът, който бе публикуван в Държавен вестник на 24 април, предвижда да се включат представители на работодателите и работниците, както и такива от научните среди, потребителите, природозащитниците, женските организации и др. Законодателят е направил изборът на представените интереси след като оценил доколко те изразяват "волята на гражданското общество". Идеята е да се отговори на "законния стремеж" на тези интереси да се защитават в законодателния процес.

1/ Регламентите налагат разходи не само на администрацията, но и на всички засегнати (или заинтересовани) страни. Интересите им се различават, тъй като ползите и рисковете от прилагането на регламент и следването на практика се разпределят неравномерно. За да се намалят разходите за водене на бизнес и да се създадат условия за създаване на благосъстояние, следва да се приемат принципите на ограничената държавна намеса в стопанския живот. Общото приемане на пазарни принципи може да бъде обективен стандарт за преценка на ефекта от различните предложения на участниците в подобни съвещателни структури. В този смисъл, като "добри" могат да се оценят тези предложения, които създават равни условия за навлизане и опериране на пазара, намаляват разходите по осъществяването на сделки и стимулират свободната инициатива. Ако няма общо възприемане на принципите на стопанската свобода и конкуренцията, спрямо които да се измерват предложенията на представените в съвета групи, резултатите ще са "добри" компромиси по различни въпроси, няколко частично задоволени интереси на представените в консултативния процес страни и много непазарни решения. За критерии при оценката на отделните предложения следва да се приемат пазарните принципи, които не включват отдаване "под концесия" позиции на пазара (разбирай, привилегии, протекции и субсидии срещу услуги). **2/** Както са определени задачите на съвета (въпроси по "икономическото и социално

развитие"), консултациите ще се изразяват в "представяне" и "приемане" на стопанската и социална политика. Институтът за пазарна икономика анализира формите на диалог между държавните институции и частните компании, аргументите, които страните в този процес използват, за да защитят позициите си, и резултатите, които не само могат (на хартия), но и се постигат при действащата процедура. Подобни форми на диалог се създават, за да се оценят интересите и да се постигнат компромиси по различни въпроси. Практиката показва, че по редица проблеми не може да се намери "приемливо" решение, тъй като интересите се различават по принципни въпроси (като например, дали държавата трябва да взема от едни за сметка на други, дали трябва да контролира участниците на пазара и какъв дял от националния продукт да се разпределя чрез публични фондове). Когато не са приети общи принципи за оценка на предложенията, стопанската политика ще се определя от "актуални" (особено в предизборна ситуация) интереси и искания. **3/** Редица текстове, подобно на тези в закона, изразяват усилията на държавната администрация да обхване всички възможни ситуации и застъпените в тях интереси. Пазарът е институцията, в рамките на която могат да бъдат определени интересите чрез избора на всеки един от нас. Единствено там могат да се отчетат потребностите, които непрекъснато се променят, а оттам и интересите, които могат да бъдат защитавани в индивидуалния избор. Държавната администрация следва да гарантира равен достъп до процедурите на всички участници на пазара, доколко те ще участват, зависи от стратегическия им избор.

Банки и капитали

Облекчен режим за формиране на междубанковите експозиции с падеж до 1 година се въвежда с последните изменения на Наредба № 7 на БНБ за големите експозиции на банките (ДВ, бр.41 от 24.04.2001 г.). По принцип, съгласно Закона за банките, експозицията на дадена банка към едно лице или свързани лица не може да надвишава 25 % от собствения ѝ капитал, а общия размер на всички големи експозиции не трябва да надхвърля 8 пъти собствения капитал. Според новите разпоредби, при определяне на тези съотношения междубанковите експозиции с остатъчен матуритет до една година към местни банки и банки, които са лицензирани в държави, включени в специално приложение към Наредба № 8 за капиталовата адекватност (това са предимно страните от ЕС, САЩ, Турция, Япония и Австралия), участват с нулеви стойности.

Досега при определяне на тези съотношения експозициите до една година към чужди банки от горепосочените държави участваха с 20 %, а тези към местни банки - със 100 %. Статистиката показва, че към края на февруари 2001 г. 39 % от общите активи на банките са вземания от банки и други финансови институции, като от тях 95,2 % са в чужда валута. В същото време на междубанковия пазар основната част от търгуваните фондове са краткосрочни депозити и репо-сделки. С изваждането на междубанковите експозиции от лимита за големите експозиции се дава по-голяма свобода при участието на банките на междубанковия пазар, включително и при депозирание на средства в чужбина. Едновременно с това се дава възможност за разширяване на експозициите към други клиенти в рамките на въведения лимит.

Поредна промяна на режима за търговия с лекарствени средства

От 24 април влязоха в сила *новите* промени в Закона за лекарствените средства и аптеките в хуманната медицина, а именно: **1/** Либерализират се цените на медицинските изделия. Това са изделията, използвани самостоятелно или в комбинация, включително и необходимият за прилагането им софтуер, които не постигат основното си действие във или върху човешкото тяло чрез фармакологичен или имунологичен ефект или повлияване на метаболизма и са предназначени за: диагностициране, предпазване, наблюдение, лечение, облекчаване на заболяванията и компенсиране на травми или инвалидност; изследване, замяна или модифициране на анатомията или физиологични функции; контрол на бременността. **2/** Удължава се с 1 година срока, в който производители на лекарства трябва да приведат производствената си дейност и да се регистрират в съответствие с изискванията на закона и се фиксира срок за регистрация на търговците с медицински изделия (до 31 декември). **3/** С 4 месеца се намалява срокът за пререгистрация на аптеките. Те също трябва да се пререгистрат до 31 декември т.г. **4/** Хигиенно-епидемиологичните инспекции вече ще упражняват контрол не само върху помещенията, съоръженията, условията за съхранение и търговия с лекарства, но и върху **дейността** на търговците на едро, аптеките и

дрогериите. **Коментар:**

1/ Либерализирането на цените на медицинските изделия е една безспорно положителна стъпка от страна на правителството, която ще раздвижи пазара. Много вероятно е като начало това да доведе до повишаване на цените на тези изделия, но постепенно пазарът ще установи равновесие;

2/ Непрекъснатите промени в крайните срокове са типични за нашата държава. Те са основна причина за това всичко у нас да се прави в последния момент с твърдото убеждение, че накрая така или иначе срокът ще се удължи. Няма да е изненада ако и сега установените срокове бъдат променени малко преди изтичането им, както се случи вече три пъти;

3/ Увеличените и неясни правомощия на ХЕИ са пример за непоследователността в икономическата политика. Фиксирането на правомощията на държавната администрация е приоритет във всички програмни документи на правителството и безспорно е начин за ограничаване на административните пречки пред бизнеса и корупцията. Защо тогава на ХЕИ се дават правомощия, които могат да бъдат тълкувани по най-различен начин? Какво означава право на контрол върху дейността? Тази разпоредба безспорно ще създаде проблеми на бизнеса и административния съд.

Промени в уредбата на пристанищните дейности и транспорта

В брой 41 на Държавен вестник са публикувани промени в Кодекса за търговското корабоплаване, като по-важните са следните: **1/** Създава се нов член, според който, когато по силата на международни договори Република България трябва да определи български превозвачи, те ще бъдат определяни с конкурс по наредба на Министъра на транспорта и съобщенията. Не е ясно дали тази наредба ще бъде съвместима със Закона за обществените поръчки и какви точно ще са критериите за избор на превозвачи. **2/** Променя се редът за извършване на пилотажните дейности. В момента пилотите (лоцманите) са част от администрацията. Цената и качеството на услугите им се определят подобно на държавните служители, със всички произтичащи последици. Според промените за всеки пристанищен район ще действа само една пилотска асоциация,

избрана чрез конкурс. Това означава, че вече външни за администрацията лица ще извършват тези услуги. От друга страна обаче, това създава известни условия за злоупотреба от страна на спечелилите пилоти, които ще работят без конкуренция. **3/** В съответствие със Закона за държавната администрация се създава Агенция "Морска Администрация" към Министерството на транспорта и съобщенията, която ще поеме дейността на вече съществуващи структури. Ефектът от новата структура е още неизвестен. Промените трябва да се оценяват според това доколко в бъдеще качеството на пристанищните и превозните услуги се повишава и цената намалява. Промяната в ефективността на транспортните услуги се отразяват дългосрочно върху конкурентността на цялата икономика.

ИПИ: Богданов, Ганчева, Йонкова, Мандова, Станчев

Този седмичник се издава с 6-месечната финансова подкрепа на MSI/USAID

За коментари и предложения: mandova@ime.bg