

Допълнителен меморандум за икономическата политика на българското правителство и Българската народна банка

А. Въведение

1. България продължи да напредва към постигането на устойчив и стабилен икономически растеж и по-висок жизнен стандарт, които са ключови цели в икономическата ни програма. В това направление ние поддържахме предпазлива фискална политика и политика на доходите в подкрепа на валутния борд. Освен това проведохме структурна реформа, целяща елиминирането на последните бариери пред растежа като в същото време предприехме стъпки за намаляването на бедността и увеличаването на възможностите за труд.

2. Нашата икономическа програма – подкрепена от стенд-бай споразумението с Фонда, като цяло се спазва. Всички критерии за изпълнение (КИ) и индикативни цели към края на юни и септември бяха спазени, с изключение на критерия за изпълнение за събираемостта на данъчните просрочия към края на септември от страна на ГДД и индикативните цели към края на юни и септември за несъбраните вземания на електрическата компания (НЕК). Повечето структурни условни срокове към края на юни също бяха спазени, но някои условни срокове към края на септември и декември бяха спазени само частично или не бяха спазени. Стремим се да се справим с тези закъснения.

Б. Предистория

3. Макроикономическото развитие през 2003 г. се запази благоприятно.

- Реалният ръст на БВП достигна 4% през първото полугодие, предвождан от рязко увеличение на частното потребление и инвестиции. Безработицата продължи да спада значително, достигайки 12.9% в края на октомври 2003 г.
- Инфлацията остана под контрол на годишно ниво 3.3% през октомври.
- Финансовото посредничество продължи да се увеличава като широките пари се увеличиха до 15½ %, а кредитите към неправителствения сектор се увеличиха с 41.9% в реално изражение през м. септември спрямо предходната година. Индикаторите за разумно управление останаха стабилни и банките отчетоха солидни печалби.
- Все пак, кредитният бум допринесе за бързо нарастване на вноса и влошаване на салдото по външната текуща сметка, като дефицитът по нея се увеличи с 7½ % от прогнозирания БВП за дванайсетте месеца до август.
- Увеличението на нетните преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) помогна за покриването на около 60% от дефицита за дванайсетте месеца до август. В комбинация с репатрирането на банкови активи от чужбина, това даде възможност за увеличаване на brutния резерв в чуждестранна валута, който достигна 5.1 милиарда евро към края на септември – повече от два пъти салдото на краткосрочния дълг. Бремето на дълга продължава да намалява и съотношението на дълга към БВП вече е 62%, далеч под 70-процентното си равнище в края на 2002

г. Отразявайки тези печалби, спредовете за българския компонент на индекса EMBI+ спаднаха до под 200 основни пункта.

4. Силното ни икономическо изпълнение бе подкрепено от здрава фискална политика. Значително преизпълнение в събирането на приходи ни помогна да отговорим на бързото нарастване на търсенето от страна на частния сектор и разширяването на дефицита по външната текуща сметка, като същевременно успяхме да посрещнем необходимите критично важни разходи. Като спестим всички допълнителни приходи очакваме да постигнем най-малкото балансиран бюджет за годината. В допълнение към това, поради реализирани икономии от разходи в някои области, ние сме в състояние да извършим допълнителни небюджетирани разходи, включително да финансираме изцяло общинските дейности и да разплатим преразхода за лекарствени средства и задълженията на болниците, а също и за заплати и пенсии. Предприемаме стъпки за ограничаване на дълговете на болниците в бъдеще (виж параграф 13).

5. Постигнахме по-нататъшен напредък по отношение на реформите в публичния сектор, целящи запазването на нашата фискална политика върху стабилна основа в средносрочен план. Продължаваме уверено с изграждането на Националната агенция по приходите (НАП). Предложихме за обсъждане на Парламента законопроект за Булстат, който регулира използването на Булстат номер като единен идентификатор за всички данъчни операции. Предвиждаме този закон да бъде приет до м. Април 2004 г. и да влезе в действие от средата на 2004 г. Подобрихме бюджетния процес, включително като въведохме програмното бюджетиране в три министерства. Продължаваме също така и с реформирането на междуправителствените финансираия и в тази посока ревизирахме закона за местните бюджети и разработихме необходимите стандарти за оценка на дейностите – държавна отговорност.

6. Напреднаха и другите структурни реформи – особено в банковата приватизация и сектора на енергетиката – но в някои сфери напредъкът се оказа по-голямо предизвикателство. Продадохме и последната голяма държавна банка ДСК. Продажбата на телекомуникационната компания (БТК) е във финален етап на изпълнение. Единствено технически проблеми възпрепятстват финализирането на процедурата, но ние очакваме да приключим сделката в съвсем близко бъдеще без прекратяване на настоящата процедура. Продажбата на тютюневия холдинг (Булгартабак) отнема значително по-дълго време отколкото бе предвидено първоначално. В енергийния сектор: повишихме цените за електричество и отопление в посока достигане на разходните равнища, прокарахме нов закон за енергетиката и започнахме да оценяваме офертите за мажоритарните дялове на седем електроразпределителни дружества. Провежданата в последно време политика за укрепване на законодателната система и оптимизиране на лицензионните режими подобри бизнес климата. Все пак, реформите за реструктуриране на сектора на здравеопазването се оказаха по-трудни.

В. Икономическа политика през 2004 г.

7. Ние смятаме, че икономическите перспективи за 2004 г. и в средносрочен план са благоприятни, но зависят от значителни рискове. Заложеният реален ръст на БВП от 4½ % през 2003 г. бе вероятен и постигнат, а с подобряването на глобалните икономически перспективи, очакваме през 2004 г. ръстът да достигне 5¼ %. Инфлацията би следвало да се запази на ниво до 4% към края на 2004 г. Очакваме нарастването на

кредитите към неправителствения сектор да намалее до около 20-25 % в реално изражение към края на 2004 г. Частното потребление и инвестиции би следвало да останат стабилни, а намаляването на дефицита по текущата сметка ще бъде съответно ограничено, като се прогнозира дефицитът да достигне $7\frac{1}{4}$ % от БВП към края на 2004 г. спрямо $7\frac{3}{4}$ % към края на 2003 г. Очакваме нетните ПЧИ да покрият около $\frac{3}{4}$ от дефицита по текущата сметка. Даваме си сметка обаче, че външната ни позиция може да се влоши, ако кредитирането на частния сектор и нарастването на вноса не постигнат едно умерено равнище съгласно очакванията, ако не се задържат печалбите от ПЧИ или ако други капиталови потоци обърнат посоката си. По-нататък, докато банковата система остава стабилна и финансовият надзор силен, ние съзнаваме, че бързото нарастване на кредитите към частния сектор поднася нови предизвикателства за банковия надзор.

8. Политиката ни ще продължи да се съсредоточава върху ограничаването на уязвимостта на икономиката от рискове и върху постигането на устойчиво и бързо икономическо развитие. Фискалната политика трябва да остане предпазлива и гъвкава; доброто здраве на финансовия сектор – опазено; а структурните реформи – продължени с оглед отстраняването на всички останали пречки за растежа и позволяване на осъществяването на средносрочната фискална стратегия на правителството.

Фискална политика и реформи в публичния сектор

9. Бюджетът за 2004 г. цели задържане на външното напрежение като същевременно се удовлетворяват потребностите от разходи и се продължи намаляването на данъчното бреме. Заложеният целеви дефицит е малък, 0.7% от БВП за 2004 г. – една леко разширена фискална позиция в сравнение с резултатите от 2003 г. По наше мнение тази позиция е в съответствие с макроикономическата стабилност и ще спомогне за намаляването на дефицита по текущата сметка като освен това ще позволи по-нататъшно умерено намаляване на съотношението външен дълг към БВП. Ключовите черти на бюджета са изброени по-надолу. Стремещът бюджетния дефицит да не надвишава 0.7 % от БВП е предварително условие Борда да обсъди прегледа.

- Социалните разходи – включително тези за здравеопазване и образование – се увеличават като дял от консолидирания бюджет и БВП.
- Публичните инвестиции умерено ще нараснат до $3\frac{1}{2}$ % от БВП като ще бъдат съсредоточени върху изграждането на инфраструктура, каквато се изисква за целите на присъединяването към ЕС.
- Заплатите в публичния сектор ще се увеличат с 8.5% през юли.
- Пенсиите ще се увеличат с 5.8% през юни, а таванът за максималната пенсия се вдигна от 250 на 420 лв. месечно. Делът на социалноосигурителните вноски за втория стълб се увеличава от 2 на 3%.
- Ставката на корпоративния данък е намалена от 23.5 на 19.5 % като определени акцизни ставки са увеличени в посока на достигане на равнищата в ЕС. Ставката на данъка върху дохода на физическите лица, получаващи доходи от най-ниските етажи се намалява от 15 на 12%, а необлагаемият минимален доход се увеличава от 110 на 120 лв.

- С оглед да се създаде възможност за намаления на ставките на корпоративния данък и данъка върху доходите и за допълнителни социални разходи, свързани с присъединяването към ЕС, ние ще положим още по-големи усилия за подобряването на данъчната администрация и намаляването на държавните субсидии, включително тези за железниците, топлофикациите и болниците.
- Бюджетът за 2004 г. включва и максимален ресурс в размер от 500 милиона лв. от фискалния резерв за финансиране на пътна инфраструктура. Този ресурс ще бъде използван единствено след съгласуване на стратегията за изграждане на пътната инфраструктура със Световната банка и ще бъде отпуснат едва през второто полугодие, ако макроикономическите условия го позволяват. Такъв разход ще бъде направен също така и едва след консултация със служителите от МВФ, включително в контекста на последващо предпазно стенд-бай споразумение, каквото възнамеряваме да поискаме.
- Ние планираме да създадем държавна горска компания, която ще се капитализира с 44 милиона лева от фискалния резерв. В това отношение ще търсим споразумение със Световната банка относно условията. Ние възнамеряваме да преведем общо 23 милиона лева от фискалния резерв на държавното предприятие за защита на околната среда (което беше образувано преди да бъде поставен съответния критерий за изпълнение забраняващ създаването на нови държавни предприятия и извънбюджетни фондове) и на фонда за енергийна ефективност, който ще бъде сформиран по-късно през 2004 година.

10. Предприемаме стъпки, с които да се гарантира способността на фискалната политика да продължи да бъде достатъчно гъвкава, така че да се приспособи към всякакви неблагоприятни външни фактори. Ще продължим нашата практика на предпазливост по отношение на опционни (по преценка) разходи. Ще ограничим разходите до 93% от бюджетирания средства през първите три тримесечия на годината, включително по отношение на собствените средства на разпоредителите с бюджетни кредити и ясно сме задали тези ограничения в системата на единната бюджетна сметка (ЕБС). Това ни дава гъвкавост за коригиране на фискалната политика с до 1 % от БВП, ако външната ни позиция се влоши. Такива корекции ще се правят след консултации със служителите на МВФ. Допълнителна гъвкавост се създава от бюджетния резерв, в размер на 0.6% от БВП. И накрая, ние смятаме, че нашата прогноза по отношение на приходите е консервативна и ще спестим по-голямата част от всякакво преизпълнение на приходите през 2004 г. освен ако въздействието на външните фактори не се подобри значително, което се обвързва с ангажимента поет чрез бюджета първите 25 милиона лева от изпълнението на която и да било част от приходната страна на бюджета, да бъдат насочени към тютюневия сектор, селското стопанство и железниците като субсидии.

11. Ще засилим усилията си за провеждането на реформите в публичния сектор, които са от критично значение за постигането на средносрочните ни фискални цели. Първо, ще приложим мерки за подобряването на данъчната администрация. Намерението ни е НАП да започне да функционира от 1 януари 2005 г.. За тази цел сме предвидили изпълнението на пилотен проект на НАП в Бургас, очакваме до края на м. Февруари 2004 г. да сме избрали информационна система за НАП. Планираме провеждането на съвместни одити между Главна данъчна дирекция (ГДД) и Националния осигурителен институт (НОИ). През 2004 година планираме да разработим интегрирани работни процеси на данъчната администрация и НОИ за целите на НАП. Очакваме да получим

техническа помощ от Фонда и в тази област в началото на 2004 г. Ще продължим да усъвършенстваме бюджетния процес и управлението на разходите, включително като разширим програмното бюджетиране и включим още четири министерства през 2005 г. Три от петте модула на информационната система за финансово управление (FMIS) вече функционират в Министерство на финансите и неговите второстепенни разпоредители. Новосформираният управителен съвет ще реши какви да бъдат следващите стъпки до пълното въвеждане на системата. Разширяването на обхвата на ЕБС към всички извънбюджетни фондове е отложено поради технически проблеми, но възнамеряваме да завършим този процес до средата на 2004 г.

12. Подобрява се начина на взаимодействие между централната и местна власт във финансовата сфера. Първо, в бюджета за 2004 г., за разлика от предишни години, сме обезпечили всички разходи на общините за държавно делегирани дейности. Освен това, подготвяме закон за общинското и държавно имущество и общинските дългове. Разработваме стандарти за оценка на разходите – общинска отговорност. Когато осъществим тези мерки ще бъдем в добра позиция за прилагане на бюджетни ограничения по отношение на общините и в тази връзка няма да разплащаме каквито и да било общински задължения, акумулирани през 2004 г., като стриктно ще изпълняваме незабавните разплащания на общинските задължения към държани доставчици.

13. Решени сме да повишим ефективността на разходите за здравеопазване. Нашата цел е да увеличим дела на болничните разходи, които се покриват от Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) от 33 на 45% през 2004 г. Общинските болници ще получат допълнително финансиране от Министерство на здравеопазването, на база на извършени разходи за предоставени услуги. Тези механизми за финансиране ще осигурят финансови стимули за повишаване на ефективността и качеството на болничните услуги. За да ограничим преразхода средства за лекарства сме направили списък на лекарствата, които ще се финансират от НЗОК и сме въвели ко-плащане за определени лекарства.

Политика за финансовия сектор и управление на дълга и активите

14. Въпреки че наскоро постигнатият ръст на финансовото посредничество в България е радваща тенденция, ние съзнаваме, че бързото нарастване на кредитите поставя нови предизвикателства пред банковия надзор. Банковият сектор в България е стабилен, но степента на нарастването на кредитите води със себе си рискове от бъдещо влошаване на качеството на банковите активи. Освен това, бързото нарастване на кредитирането, включително към домакинствата, дава тласък на непрекъснат бум на вноса, увеличавайки уязвимостта на текущата сметка на България.

15. В отговор на тези рискове БНБ разработи подробна стратегия, която съдържа набор от последователни мерки, чието осъществяване ще зависи от наблюденията върху развитието на темпа на кредитирането. Като първа стъпка вече проведохме дискусии с основните банки, за да се уверим, че стандартите за отпускане на кредити не са занижени вследствие на стремежа да се запази или увеличи пазарния дял. Освен това намалихме контролния период от време за определянето на критериите като “лоши” от 180 на 120 дни и отложихме въвеждането на изисквания за намаляване на банковите резерви в съответствие с нормите в ЕС. Въпреки че ръстът на кредитирането намалява през последните няколко месеца – една трайна тенденция, която очакваме да продължи – ние продължаваме да изпълняваме стратегията си:

- Постигнахме разбиране с определени банки по отношение на техните бизнес стратегии, които да съдържат конкретни стъпки, осигуряващи задържането на темпа на кредитиране до по-устойчиви равнища. Реализирането на такива стратегии ще се наблюдава от БНБ.
- Заздравихме наблюдението върху качеството на кредитния портфейл включително като увеличихме честотата на инспекциите на място в особено агресивните банки. В това отношение ще изискваме по-чести отчети от страна на такива банки. За да улесним този процес назначихме няколко нови инспектора в края на 2003 г.
- За да подобрим възможността за оценка на кредитния риск от страна на заемодателите премахнахме прага от 10 000 лв. за банките, така че всички кредити да се регистрират в кредитния регистър.
- Обявихме и последващо намаление от 1 април 2004 г. на периода за класифициране на кредити като загуба от 120 на 90 дни, в съответствие с най-добрите международни практики. Тази стъпка е предварително действие, което подлежи да се разгледа от Изпълнителния съвет.
- Ако, обратно на очакванията и въпреки тези мерки, нарастването на кредитите не продължи да намалява ще увеличим честотата и обхвата на проверките на банките и ще преразгледаме техните бизнес стратегии. Ще продължим също така да прилагаме мерките, предвидени в нашата стратегия за повлияване на темпа на кредитирането, включително като увеличим изискванията за ликвидност за всяка банка по отделно.

16. При управлението на активите си правителството остава със съзнанието за необходимостта от задържането на нарастването на кредитите в рамките на устойчиви равнища. В този контекст, правителството ще върне в БНБ останалите депозити, които бяха преместени в търговските банки в средата на 2003 г. при настъпването на падежа им или по-рано, ако е необходимо, и през тази година повече няма да извършва подобни операции през 2004 г.. Още повече, всички средства, които се прехвърлят на държавното предприятие “Автомагистрала”, както и средства от Банковата консолидационна компания ще се депозират в БНБ. Министерство на финансите и БНБ се споразумяха да разработят съвместно изменения на Закона за устройство на държавния бюджет с цел да се даде възможност за по-прозрачно и по-добре координирано с БНБ управление на ресурсите от фискалния резерв.

17. Ние ще продължим да прилагаме активно управление на публичния дълг, с перспектива да продължим да намаляваме външната уязвимост и да задълбочим вътрешния пазар на ценни книжа. В съответствие с приетата през м. март 2003 г. Стратегия за управлението на дълга, като наши цели остават постигането на по-балансирана лихвена и валутна структура на дълга и увеличаване дела на вътрешния дълг, като продължим да намаляваме съотношението публичен дълг към БВП. Една част от активите, натрупани във фискалния резерв, би могла да се използва за операции по редуциране и предварително изплащане на дълга.

18. Продължихме да напредваме и по отношение на реализирането на мерките, препоръчани в доклада за оценка на предпазните мерки. Създадохме методология, основана на риска за отдел “Вътрешен одит” на БНБ предсрочно. Освен това постигаме

добър напредък и в разработването на ръководство за одитни операции за осъществяването на функцията “вътрешен одит”, което възнамеряваме да завършим до крайния срок - март 2004 г.

Други структурни реформи

19. Ангажирани сме да увеличим полаганите усилия за подобряването на бизнес климата в България и привличането на по-висок размер ПЧИ. Планираме да подобрим административното обслужване на местни и чуждестранни инвеститори чрез въвеждането на система за обслужване на едно гише и чрез развитието на инфраструктурата, която да се ползва от големите инвеститори. С помощта на ЕС и Световната банка ускорихме реформата в съдебната система и подобрихме държавното управление чрез изменение на конституцията като ограничихме имунитета на служителите в съдебната система, за да осигурим тяхната сменяемост при определени обстоятелства и намалим техните мандати. По отношение на “Булгартабак” новата ни стратегия, съсредоточена върху разпродаване на компанията на части вместо цялостна продажба на холдинга, бе одобрена от парламента през декември 2003 и ние очакваме да продадем дружествата на “Булгартабак” до средата на 2004 г.

20. Реформите в енергетиката и железниците остават от жизненоважно значение за средносрочната ни фискална стратегия и за премахването на останалите пречки пред растежа. Нашият нов закон за енергетиката създава съвременна рамка за целия енергиен сектор в България. Очакваме да приключим с продажбата на електроразпределителните дружества до средата на 2004 г. С подкрепата на Световната банка продължаваме да реформираме железопътния сектор; поели сме ангажимент да постигнем целта от 10-процентно намаление на числения състав спрямо 2001 г. и сме увеличили междуградските пътнически тарифи до 76% от себестойността (спрямо уточнения със Световната банка критерий за изпълнение в размер на 70%). Все пак, съзнаваме, че успешната реформа на железопътния сектор ще наложи правителството да вземе ясно решение за ограничения брой дейности, които ще се субсидират. С тази цел ние разграничихме товарния от пътнически транспорт и ще подпишем договори за конкретни железопътни услуги в контекста на бюджета за 2004 г.

21. Политиката ни за пазара на труда е насочена към поддържане на конкурентноспособността и продължаване процеса на намаляване на безработицата чрез реформирането на Кодекса на труда. Ще се стремим да ускорим диалога между социалните партньори по предложените изменения на Кодекса на труда във връзка с намаляване на разходите за назначаване и освобождаване от работа чрез премахване на надбавките за стаж, въвеждане на гъвкавост по отношение на продължителността на договорите по трудови правоотношения и увеличаване на гъвкавостта на трудовите правоотношения при спиране на производството. Ще продължим политиката си по отношение на доходите спрямо получаващите държавни субсидии или имащи статут на монополисти държавни предприятия, които генерират най-големи загуби или имат най-големи просрочени задължения. В тази връзка приехме наредба за доходите, която ограничава нарастването до максимум 4% за 2004 г. в сравнение с третото тримесечие на 2003 г. на средствата за работна заплата за посочените предприятия.

22. Постигнахме целта си да се абонираме за стандартите за разпространение на специални данни до края на 2003 г.