

## **МЕМОРАНДУМ ЗА ИКОНОМИЧЕСКАТА ПОЛИТИКА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО И БЪЛГАРСКАТА НАРОДНА БАНКА**

### **А. Въведение**

1. **За последните четири години България постигна значителен напредък.** След разочарованието от ранните години на прехода, чиято кулминация бе суровата финансова криза през 1996-1997 г., бе постигната макроикономическа стабилност, производството отбеляза стабилен ръст след години на спад, а инфлацията забави своя темп до едноцифрени стойности. Външният дълг бе задържан под контрол и размерът му намаля от близо 100% от БВП през 1997 г. до 75% през миналата година. Структурата на икономиката също премина през значителни промени, тъй като повечето от неструктурираните предприятия и банки бяха приватизирани, търговията и цените бяха либерализирани, стартира радикална реформа в пенсионната и здравно-осигурителната система.

2. **Като се опираме на този успех ние възнамеряваме да допринесем за навлизане на България в следващия етап на развитие.** Нашата цел е да постигнем съществено нарастване на доходите спрямо сегашното им ниско равнище, което е 26% от средното за Европейския Съюз (ЕС), изразено като доход на глава от населението (на основа на паритета на покупателната способност) и да гарантираме, че ползите от нашата икономическа реформа ще достигнат до по-голяма част от българското общество. Ние също така се стремим да продължим усилията си за намаляване на бедността и ограничаване на безработицата, чието ниво се покачи рязко с провеждане на основните реформи по реструктуриране на икономиката и остава упорито високо. По наше мнение, най-ефективното средство за постигане на горните цели е да се насърчи икономическия растеж, като в същото време се заздравява икономическата стабилност. Необходимо е също така да се развие пълноценна конкурентноспособна пазарна икономика, която може да устои на глобалните пазарни сили. Успешното преодоляване на тези предизвикателства ще помогне на България в присъединяването ѝ към ЕС.

3. **Ние вярваме, че политиката описана по-долу, която напълно поддържа, ще ни помогне да се справим със споменатите предизвикателства.** Настоящият меморандум съдържа изчерпателно становище по нашите цели и намерения във връзка с политиката за фискалния и финансовия сектор, пазара на труда и структурната реформа. Мерките, които са обект на условията на МВФ, са изброени в Таблица 1 и Анекси I–VI.

### **Б. Рамка на политиката**

4. **Рамката на нашата политика е насочена в три направления:**

- **Ще запазим режима на валутен борд поне до присъединяването ни към ЕС.** Режимът на валутен борд изигра своята положителна роля за

България, като ѝ осигури една стабилна парична обстановка, допринесе за намаляване на инфлацията и укрепи доверието. Ние изцяло се ангажираме да предприемем всички необходими стъпки за поддържане на този режим.

- **Ще провеждаме предпазлива и гъвкава фискална политика, което е ключова предпоставка за запазване жизнеспособността ни спрямо външната среда при условията на валутен борд.** Ние ще се стремим да постигнем, и след това да поддържаме балансиран бюджет в средносрочен план, като постепенно намаляваме бюджетния дефицит. Това ще спомогне за бързото намаляване съотношението на публичния дълг спрямо БВП. Реформите в публичния сектор, включително подобряване работата на данъчната администрация и усъвършенстване управлението на бюджетния процес и разходите, както и усилията ни да намаляваме разходите по административната поддръжка и дейност, ще спомогнат за по-нататъшно намаляване на данъчното бреме върху фирмите и гражданите, като в същото време разходите все повече ще се насочват към приоритетни сфери като социалното подпомагане и публичните инвестиции. Освен това, ние ще предприемем необходимите стъпки за гарантиране способността на фискалната политика така, че тя да реагира бързо и решително на сътресения. Ние отчитаме, че такава политика е от особено значение в настоящия момент, предвид неспокойните световни пазари и уязвимостта на България към колебанията в потребностите на нейните търговски партньори, колебанията на валутните курсове или притока на капитали в краткосрочен план.
- **Ще ускорим структурната реформа в тясно сътрудничество със Световната банка,** за да създадем една пълноценно функционираща конкурентноспособна пазарна икономика, която да притежава гъвкавост за пригаждане към външни шокове. Приоритетите ни през 2002 г. включват реструктуриране на системите на образованието и здравеопазването, засилване събираемостта на приходите и укрепване управлението на публичните разходи, финализиране на приватизационните програми за банковия и застрахователния сектор, въвеждане на нов режим на ценообразуване в енергийния сектор и изготвяне на нов закон за енергетиката и ускоряване либерализацията на търговията. Имаме намерение да запазим темпа на реформите през 2003 г. и между другото да приключим с приватизацията на предприятията извън тези от сектора на комуналните услуги и инфраструктурата, да ускорим отварянето на пазарите за електричество и газ и стартираме приватизацията на разпределението и производството на електричество.

## В. Макроикономически цели

5. **Нашата основна цел в средносрочен план е да постигнем бърз и траен растеж от поне 5–6%, като задържим инфлацията на ниски равнища.** За да постигнем този растеж, ние възнамеряваме да поддържаме висок ръст на производителността чрез непрекъснато реструктуриране на икономиката, и чрез допълнително увеличаване обема на частните спестявания и инвестиции, включително преките чуждестранни инвестиции спрямо БВП. Един такъв траен растеж ще способства за отбелязване на напредък в повишаване благосъстоянието на нашите граждани, намаляване на безработицата и повишаване на жизненото равнище. Дефицитът по текущата сметка, който през 2001 г. достигна ниво от около 6.5 % от БВП, се предвижда да бъде сведен до умерено ниво. Със затихване на въздействието от временните неблагоприятни външни сътресения, икономиката ще стане по-конкурентноспособна, като инвестициите все по-често ще се финансират от частните спестявания. Очакваме външният дефицит да продължи да се финансира предимно от преки чуждестранни инвестиции, като по този начин обемът на резервите ще остане напълно достатъчен, а съотношението “дълг към БВП” ще спадне рязко в средносрочен план. В същото време инфлацията се очаква да остане ниска, а увеличенията в цените, съпоставими с тези на нашите търговски партньори, да се ограничат до изравняване на производителността и допълнителни корекции в държавно-регулираните цени.

6. **В краткосрочен план, ние ще засилим нашите усилия за ограничаване въздействието от неблагоприятните външни сътресения върху ръста на производството и външния баланс.** Ръстът на производството за 2002 г., макар и все още стабилен, вероятно ще остане по-умерен от предварително очакваното – на ниво от около 4%, което се дължи предимно на временното забавяне в ръста на търсенето от ЕС и финансовата криза в Турция. Предвид на тези външни сътресения, като провеждаме благоразумна фискална политика и политика на доходите, ще продължим да гарантираме запазване на управляемо състояние на дефицита по текущата сметка на ниво под 6% от БВП през 2002-03 г.

	2001 разчет	2002 прогноза	2003 прогноза
Ръст на БВП (реален в %)	4.5	4.0	5.0
Инфлация - индекс на потребителски цени (CPI) (в края на периода; в %)	4.8	3.5	3.5
Брутни валутни резерви (в края на периода; в млрд.щ.д.) (в края на периода; по месечен внос)	3.6 4.8	3.6 4.4	3.6 4.1
Дефицит по външната текуща сметка (в % от БВП)	6.4	5.9	5.8

## **Г. Фискална политика и структурни фискални реформи**

7. **Нашата средносрочна фискална стратегия предвижда запазване на режима на валутен борд, предоставяне на повече помощи за бедните слоеве, осигуряване на подходящи стимули за инвестициите в частния сектор и разкриване на работни места.** Предвиждаме да постигнем широко балансиран бюджет през 2003 г. и да го запазим такъв в средносрочен план. Ще продължим постепенно да намаляваме тежестта на корпоративния данък и доколкото е уместно ще намалим данъците върху доходите с оглед намаляване на разходите на предприятията и насърчаване на заетостта. Ще компенсираме частично тези намаления в данъчните ставки чрез подобряване на събираемостта и разширяване на данъчната основа. По отношение на разходите ще ограничим нелихвените разходи до под 35% от БВП, като рационализираме разходите и преустановим прахосничеството, като в същото време укрепим мрежата за социална защита за бедните слоеве и поддържахме една силна програма за публични инвестиции. Ние също така ще вметим в тези граници и значителните фискални разходи, свързани с прехода и с изискванията за присъединяване към ЕС и НАТО. Ще отделим специално внимание на планирането и системното въвеждане на мерки за намаляване на дефицита, преди да предприемем намаляване на данъчните ставки или увеличаване на разходите.

8. **В светлината на последните неблагоприятни външни сътресения, ние затегнахме фискалната позиция с 0.6 процентни пункта от БВП, в съотношение към бюджета за 2001 г., като ограничихме дефицита в консолидирания бюджет до 0.9% от БВП и сме решени да задържим дефицита на ниво от 0.8% от БВП през 2002 г.** За да осигурим фискалното затягане през 2001 г. и да компенсираме превишенията в размера на субсидиите и публичните инвестиции, ние предприехме някои стъпки през четвъртото тримесечие на 2001 г. Поддържахме повечето категории дискреционни разходи на приблизително 90% от заложените в бюджета нива. Въздържаме се от започването на каквито и да са нови инвестиционни проекти, анулирахме увеличението на заплатите в държавния сектор, планирано за 1 октомври, намалихме с 10% централната администрация и продължихме да подобряваме събираемостта на данъците. Бюджетът одобрен от Народното събрание през декември 2001 г. предвижда фискален дефицит от 0.8% от БВП през 2002 г. на консолидирана база. Обаче ние имаме готовност да поддържахме затегнатата фискална позиция и през 2002 г., в случай че външните събития или инфлацията го наложат. За тази цел ще продължим практиката на отпускане само на 90% от предвидените по бюджет дискреционни суми през първите три тримесечия на годината, а при необходимост можем да разширим този период за цялата година. Освен това сме заделили средства за непредвидени разходи в размер на 0.3% от БВП, който ще бъде разпределен единствено в случай, че макроикономическите реалности се влошат съществено спрямо нашите прогнози. Общата гъвкавост, която осигуряват тези две мерки за 2002 г. възлиза на 1 процентен пункт от БВП.

9. **Ние намалихме данъчното бреме за 2002 г., за да насърчим инвестициите и подобрим жизненото равнище.** Намалихме ставката за облагане на доходите на физически лица като вдигнахме прага за скалата на необлагаемите доходи с повече от очакваната инфлация (от 100 лв. на 110 лв.), намалихме ставките за средните категории и намалихме данъчната ставка за най-големите категории доходи от 38 на 29%. Постигнахме, също така, действително намаляване на осигурителните вноски за самонаетите лица, като запазихме максималните и минималните доходи, на чиято основа се начисляват вноските, на нивата от предходната година. Обединихме ставките на корпоративния данък за републиканския бюджет на по-ниското равнище от 15%, като запазихме данък печалба за общините от 10%, прилагайки ефективна корпоративна ставка от 23½ %. Въведохме данъчни облекчения за предприятията, за да наемат работници от групата на продължително безработните или такива в райони с висока безработица. Освен това, съкратихме периода за възстановяване на ДДС от четири на три месеца за стоки, които не са обект на износ, намалихме прага на изисквания първоначален капитал за доброволно регистриране по ДДС с три четвърти на 500 000 лв., намалихме митническите ставки в съответствие с международните споразумения, наложихме нулева ставка по ДДС за износ на софтуер и премахнахме облагането на доходите, получени от търговия с акции и търгуеми права на Българската фондова борса с цел да насърчим развитието на пазара. Според прогнозите общият ефект от тези мерки ще бъде около 1% от БВП.

10. **В същото време ние разширяваме данъчната основа, за да се придвижим към една по-ефективна система, която удовлетворява и изискванията на ЕС и продължаваме да полагаме усилия за подобряване събираемостта на приходите.** Премахнахме нулевата ставка по ДДС за продаваните в чужбина пакети от туристически услуги. Все пак, за да облекчим непосредствения ефект от тази промяна върху отрасъла на туризма обаче, ние приехме да приложим тази мярка поетапно, като тази година възстановим 65% от събрания ДДС и постепенно за три години премахнем възстановяването на суми по ДДС. Ние също така наложихме ДДС върху всички лекарства и ограничихме списъка на внесените стоки освободени от ДДС за получателите на безвъзмездни помощи. Увеличихме акциза върху бирата и тютюневите изделия с цел постепенното им хармонизиране с тези на ЕС, увеличихме акциза върху кафето и въведохме акцизи върху някои горива, както и бандероли за други акцизни стоки, декларирани за износ. Освен това, въведохме пътен данък и актуализирахме общинските такси и данъчната основа за данъка върху имуществото така, че да отразява истинската стойност на имуществото и повишихме ставките на патентния данък, за да компенсираме натрупаната през последните три години инфлация. Ще продължим да полагаме усилия за намаляване размера на данъчните просрочия и тези за социални осигуровки (индикативен таван съгласно споразумението).

11. **Увеличаваме нелихвените разходи в ключови области, включително социалните разходи.** Увеличаваме съществено дела на социалните разходи в БВП, за да продължим да подпомагаме нуждаещите се – увеличаваме помощите за отопление, повишаваме детските надбавки заедно с мерки, целящи тяхното насочване към най-

нуждаещите се семейства. (приемането на целеви план, който осигурява съответствие с бюджет 2002 е индикативна цел за края на март 2002 г.) и увеличаваме пенсиите с 6% (като средното увеличение през 2002 г. е 9%), значително над очакваните нива на инфлация. Освен това поддържаме силна програма за публични инвестиции, особено в сферите, свързани с присъединяването към ЕС. С помощта на предприсъединителните фондове на ЕС подобряваме транспортната инфраструктура, стартираме проекти за опазване на околната среда с цел да изпълним изискванията на директивите на ЕС и инвестираме в селското стопанство и развитието на извънградските райони.

12. **За да достигнем желаното ниво на дефицит, като в същото време създаваме възможности за намаляване на данъците и увеличаване на социалните разходи и инвестиции, ние ще ускорим необходимите структурни реформи.** Тези реформи ще ни позволят да ограничим разходите в непродуктивните сфери, като например субсидиите. Ще задържим работната заплата в държавния сектор като дял от БВП приблизително на нивото от 2001 г., което оставя възможност за увеличаване на средната работна заплата в публичния сектор с по 5% два пъти годишно – през м. януари и м. юли – при условие, че заетостта в публичния сектор бъде оптимизирана чрез ускорени структурни реформи. Чрез реформата за държавните служители, която има за цел да обвърже увеличенията във възнагражденията с резултатите от работата, ние очакваме също нарастване на разликите в заплащането и подобряване на качеството на предоставяните услуги. Предприемаме стъпки за насочване на субсидиите към социално значимите дейности, като ги направим по-прозрачни и ги насочим към особено нуждаещите се потребители. Едновременно с това, намаляваме общите потребности от субсидии, като продължаваме реформите в енергийния сектор, здравеопазването и транспорта и държавните предприятия в други сектори (вж. по-долу).

13. **Ние ще следваме амбициозен дневен ред по отношение на реформата в публичния сектор,** която е от ключово значение за запазване на фискалната жизнеспособност през 2002 г. и в средносрочен план.

- **Пенсионната реформа,** основана на пенсионна система от три стълба, следва да обезпечи достатъчен доход при пенсиониране и да възстанови дълготрайната жизнеспособност на пенсионната система. По отношение на първия стълб - осигуряването на разходо-покривен принцип - в средносрочен план очакваме дефицитът да спадне с постепенното вдигане на пенсионната възраст, а ръстът на увеличаване на пенсиите е обвързан с инфлацията или ръста на приходите, като сме готови да коригираме параметрите, за да гарантираме жизнеспособност на системата. От 1 януари 2002 г. започваме прехвърляне на 2% от социално-осигурителните вноски към втория стълб – задължителното финансирано осигуряване за родените на и след 1 януари 1960 г. Възнамеряваме да увеличаваме този процент съгласно предварително обявена програма до 5 процентни пункта до 2007 г. Ще направим възможното тези средства, както и средствата по третия стълб –

доброволните частни пенсионни осигуровки – да бъдат инвестирани и управлявани ефективно, чрез по-нататъшно усъвършенстване на правната уредба и укрепване на възможностите за надзор на Държавната агенция за осигурителен надзор (ДАОН), както и управлението на пенсионно-осигурителните компании и пенсионните фондове. До м. септември 2002 г. ще направим промени в насоките и нормативната база по отношение на инвестициите за пенсионните фондове, за да подобрим диверсификацията на риска, включително и чрез постепенно вдигане на тавана за инвестиции в чуждестранни ценни книжа до 25%. За да затворим някои вратички в законодателството, които позволяват неоснователно предсрочно изтегляне, до м.март 2002 г. ние ще разработим законодателни промени, които очакваме да се приемат от Парламента до м. юни.

- В резултат на промените в демографската обстановка, ние ще реструктурираме **сектора на образованието**, като запазим равнището на записани ученици в училищата и подобряваме качеството на обучението и предоставим еднакви възможности за всички учащи се. Съкращаването на учителски работни места в градовете по възможност ще се извърши съобразно естествено намаляващите нужди и рационализация като се вземат предвид социалните и демографски фактори. Освен това, ще обединим няколко училища, за да намалим административните и оперативни разходи. В резултат на тези мерки очакваме да повишим съотношението ученик-преподавател така, че да се доближим до нивата в държавите от ОИСР. Тези мерки ще се отразят в плана за пренасочване на учителите, който ще бъде финализиран и представен на Министерски съвет до края на март 2002 г. (структурна индикативна цел). Планът ще бъде обсъден със заинтересованите страни през второто тримесечие на годината и приложен преди началото на учебна година 2002-03 г.
- Ще продължим да провеждаме **реформата в здравеопазването**, която има за цел да осигури по-добро качество на здравните услуги, чрез рационализиране и подобряване на резултатите от работата на изпълнителите на здравна помощ. През първия етап, при който финансирането на доболничната помощ бе пренесено в рамките на новосъздадената Национална здравно-осигурителна каса вече започнаха да се подобряват услугите. В рамките на протичащия втори етап, делът на НЗОК във финансирането на болничната помощ ще се увеличава. В съответствие със стратегията на реформата през 2002 г. ще увеличим дела на НЗОК до 25% и повече от общите разходи на болниците, ако се развие достатъчно административния капацитет. Планираме да повишим дела на НЗОК над 50% в средносрочен план и за да улесним това усилие ще въведем прилагането на клинични пътеки, които трябва да се въведат в практиката до м. март 2002 г., а до края на юни да се приключи с

акредитирането на всички болници, като се определят изпълнителите на висококачествени здравни услуги (структурна индикативна цел). Освен това, ще пренасочим около 10% от медицинските дейности от болниците към изпълнителите на доболнични здравни услуги, ще редуцираме скъпите и неефективни болнични дейности и през 2002 г. ще приватизираме или закрияем около 10% от болниците. Тези мерки ще бъдат подробно описани в многогодишен план за болничното финансиране, който ще изготвим до средата на 2002 г.

- Ние работим с **общините**, за да оздравим допълнително техните финансови резултати. От тази година целим да гарантираме прехвърлените средства и гарантираните от държавата приходи да съвпадат с постите от правителството ангажименти за разходи за общините. В същото време даваме по-голяма автономност на общините да администрират местните такси и други неданъчни приходи, за да финансират услугите, които са избрали да предоставят. При новата система общините ще възвърнат финансовото си здраве и ще започнат да постигат балансирани бюджети през следващите години. Ако някоя община започне да трупа просрочия, включително и тези свързани със заплатите, въпреки тези мерки няма да предоставяме средства за покриване на дефицита и ще налагаме предвидените в закона санкции.

14. **Ще поставим ударение на административната реформа**, което ще ни позволи да управляваме по-добре приходите и разходите:

- Удвояваме усилията си за създаването на **Единната Агенция по Приходите (ЕАП)** и за укрепване на **митническата администрация**, с оглед на разширяване на основата на приходите и възможност за допълнително намаляване на ставките по данъците и осигуровките. Междуведомствената Комисия, създадена по проекта за Единната агенция по приходите, прие стратегически план през м. юни 2001 г., в който подробно са набелязани необходимите стъпки за изграждане на ЕАП. В изпълнение на плана вече започнахме работа по осъвременяването на информационната система със съдействието на Световната банка като очакваме да приключим тази дейност до края на 2003 г. Предприехме също така и промени в териториалните данъчни дирекции и подразделенията, за да отделим събирането на данъци за републиканския бюджет от местните данъци и такси. Предприехме извършването на съвместни ревизии и разработихме законодателни промени, които ще позволят по-добър обмен на информация между звената, ангажирани със събиране на приходите. Очакваме Парламентът да приеме тези промени до м. март 2002 г. Ще внесем в Народното събрание всички останали законодателни промени с цел унифициране на събирането на приходите, включително до края на юни 2002 г. закон за създаване на Единната агенция по приходите (структурна индикативна



цел). Приключихме консолидирането на ТДД за големи данькоплатци в София, където контролираме 60% от данъчните приходи за бюджета и подобряваме материалната база на ТДД, за да подсилим ефективна събираемост. По отношение на митниците предприехме някои административни и законодателни мерки, за да увеличим събираемостта, да улесним законната търговия, да намалим външните и вътрешните измами и корупция и да постигнем устойчива реформа в съзвучие с изискванията за присъединяване към ЕС. Тези мерки включват увеличаване броя на мобилните екипи, създадени за борба с контрабандата, укрепване на информационния обмен с митническите администрации на държавите-членки на ЕС; изграждане на централно звено за последващ контрол; оптимизиране на материалната база на граничните пунктове; провеждане на съвместни ревизии с Главна данъчната дирекция; консолидиране на броя на учрежденията и създаване на звено за вътрешен контрол. За да проведем тези мерки приемаме значителна чуждестранна помощ и сме подписали тригодишен договор с "Краун Ейджънтс".

- Въпреки че съществуващата система на планиране на бюджета работеше добре от гледна точка на достигане на заложените фискални параметри, ние предприехме **реформа по отношение процеса на изготвяне на бюджета**, за да се съсредоточим повече върху състава и качеството на разходите и на икономическия растеж. По-специално, ще набележим приоритети и ще ги заложим в първоначалната стратегическа фаза, като показателни стойности за разпоредителите с бюджетни средства, основани на прозрачна рамка на вземане на решения. Ние ще подсилим разчетите за разходите като създадем базисни прогнози за всеки първостепенен бюджетен разпоредител за бюджетната година плюс тригодишен хоризонт, при прилагане на ясни и прозрачни правила. В същото време, ще увеличим свободата на действие на бюджетните разпоредители при управление на техните административни разходи, като продължим да поддържаме здрав контрол от централно ниво по отношение на разходните ограничения, зададени на ресорните министерства и въвеждане на допълнителни изисквания за отчет при разходване на средства в сфери от специална значимост. Ще продължим да работим за по-нататъшно подобряване на бюджетната документация, което ще улесни провеждането на обсъждания на базата на повече информация, като се отчита ефекта от важните инициативи за бюджетната година плюс тригодишен хоризонт. Ще усъвършенстваме достоверността и прозрачността на макроикономическата рамка като я огласяваме сред по-широки кръгове, като я сравняваме с други налични прогнози, като показваме ясно проявите на чувствителност на основните бюджетни агрегати към промените в макроикономическите параметри и като обсъждаме процесите, развили се в периода от залагане на рамката до представянето на бюджета. Планираме да започнем изготвянето на

бюджет 2003 по-рано, още през първото тримесечие на 2002 г., както и да приведем в действие напълно новата рамка до началото на следващия бюджетен цикъл, за което вече получаваме техническа помощ от МВФ.

- Ще продължим **реформата в трезорната система**, за да постигнем по-добър контрол и управление на държавните разходи. Протичащата реформа в трезорната система е вече в напреднал стадий, единната бюджетна сметка (ЕБС) включва всички сметки в лева на бюджетните ведомства в БНБ (около 80% от касовите ресурси). Плащанията на 24 от 26-те министерства и агенции и техните подотчетни единици (над 2500 бр.) се извършват чрез системата за електронно бюджетно разплащане, като приходите са централизирани в БНБ. До декември 2002 г. средствата от автономните бюджети (БНТ, БНР, съдебната система и НЗОК), както и всички набирателни сметки в лева, ще бъдат обхванати в ЕБС (структурна индикативна цел от декември 2002 г. нататък). Освен това, от началото на 2002 г. всички правителствени агенции прилагат новия сметкоплан и всички първостепенни разпоредители с бюджетни средства сега се отчитат чрез новата информационна система.

#### **Д. Политика за пазара на труда**

15. **Подходящата политика за пазара на труда има ключово значение за опазване устоите на режима на валутния борд и намаляване на безработицата.** Нашата политика е насочена към осигуряване на стабилен ръст на производителността, необходим за трайното увеличаване на реалната работна заплата и поддържане на финансова дисциплина на държавните предприятия. Освен това, ние полагаме всички усилия за увеличаване гъвкавостта на трудовия пазар и придвижване към пазарно-ориентирани решения с оглед създаване на работни места. Взети заедно, тези мерки ще допринесат за запазване на конкурентноспособността, увеличаване на заетостта и заплатите, и ще улеснят бързото приспособяване на икономиката към евентуални сътресения.

16. **За да постигнем тези цели стриктно ще провеждаме нашата политика на доходите спрямо държавните предприятия и политика за минимална работна заплата.** Издадохме наредба за политиката на доходите, която допуска по-високи заплати само при намаляване броя на персонала или при нарастване на производителността. Ще следим особено внимателно равнището на фонд "Работна заплата" (ФРЗ) на 60 предприятия, включително и тези с най-големи загуби и просрочия, монополите и получаващите субсидии. Очакваме нашата политика на доходите да ограничи увеличението на съвкупния ФРЗ на тези предприятия с не повече от 2% (таванът на съвкупния ФРЗ на тези предприятия е тримесечен критерий за изпълнение за 2002 г.). Планираме да замразим на нивото на третото тримесечие на 2001 г. средствата за ФРЗ на всички онези предприятия от списъка, които имат загуби или просрочени задължения и на онези, които получават субсидии. Монополите, които увеличават печалбите си, нямат просрочени задължения и не получават субсидии ще

получат възможност да увеличат своите ФРЗ до 5% през 2002 г. При предприятията, които превишат своя таван на работната заплата, ще предприемаме мерки за компенсиране на превишението и ще налагаме наказания на ръководствата им. По отношение на минималната работна заплата, след 17-процентното увеличение през октомври 2001 г., ще я задържим на същото ниво и през 2002 г. След това ще я увеличаваме ежегодно в съответствие с нарастването на средната заплата в бюджетния сектор.

**17. Ние ще положим всички усилия, за да продължим да подобряваме функционирането на пазара на труда.** Ние прилагаме активни програми за пазара на труда с цел да се създадат нови работни места чрез насърчаване на малките и средни фирми и възможност за безработните да придобият нова квалификация, необходима за заемане на наличните работни места. Тези програми, за които сме предвидили повече средства в бюджета за 2002 г., включват възможности за временна заетост и данъчни стимули за фирми, които наемат продължително безработни. Освен това стартирахме програма за гарантиране на кредити, за да позволим на банките да предоставят кредити на пазарни лихвени равнища на малки предприятия в районите с висока безработица, но ще направим необходимото гаранциите да са в рамките на 20 млн. лв. отпуснати от бюджета за гаранционния фонд за микро-кредитиране и да не се оказва влияние върху решенията за предоставяне на заемите или да се налага финансово бреме върху банките. Освен това, започваме преговори със социалните партньори, за да изготвим изменения в Кодекса на труда насочени към модернизирани и увеличаване на гъвкавостта на пазара на труда, включително чрез намаляване на разходите за освобождаване на заети. До м. юни 2002 г. планираме да внесем тези предложения в Парламента.

#### **Е. Политика за финансовия сектор**

**18. Ние сме решени да засилим посредническата роля на банките, която значително се сви с настъпване на финансовата криза от 1996–97 г. и да продължим да развиваме небанковите финансови институции при подходящ надзор.** Обемът на отпуснатите кредити за частния сектор е нисък, макар че вече изпитва доста стабилен растеж. Ние сме решени да създадем необходимата среда, която да осигури по-високи нива на кредитиране за частния сектор, като това ще подкрепи инвестициите, от които се нуждаем за постигане на стабилен и траен растеж. В по-широк план, добре функциониращите финансови пазари ще укрепят режима на валутен борд и ще спомогнат в усилията ни за присъединяване към ЕС. Мерките, които предприемаме за укрепване на посредническата роля на банките се основават на пазарните механизми и целят да премахнат структурните бариери пред разрастването на кредитната дейност във финансовия сектор, включително чрез укрепване на фирменото управление в реалния сектор, подобряване на счетоводните стандарти и гарантиране на трайна стабилност на нормативната рамка и нейното спазване. В това отношение ние ще се придържаме към изводите и препоръките от Програмата за оценка на финансовия сектор, проведена през м. октомври-ноември 2001 г.

19. **Ще предприемем експедитивно приключване на приватизацията във финансовия сектор.** Продадохме държавния дял в Централна кооперативна банка през ноември 2001 г. на стратегически инвеститор и около 82% от банковия сектор е вече в частни ръце. От останалите държавни банки, до средата на 2002 г. планираме да приватизираме Банка "Биохим" и да обявим нов конкурс през първото полугодие на 2002 г. с такава цел. Освен това до края на м.март 2002 г. ще приемем план за приватизация на Банка ДСК, който ще включва предпочитание към стратегически инвеститор, с оглед да се премине към етап на изпълнение преди края на годината (структурна индикативна цел). Ще открием отново процедура за приватизация на Държавния застрахователен институт и ще организираме повторното му оценяване до март 2002 г., с намерение да бъде продаден до м. юни 2002 г. За тази цел до края на м. март 2002 г. ще обявим конкурс за приватизацията на ДЗИ или като междинна стъпка към такава приватизация ще прехвърлим управлението му на стратегически инвеститор (структурна индикативна цел).

20. **Ние предприемаме мерки за стимулиране на финансовите пазари.** Усъвършенстваме механизмите за предоставяне и обмен на информация по кредитни досиета, включително чрез цялостно изпълнение на новото счетоводно и одиторско законодателство. Ще работим за утвърждаване правата на кредиторите и прилагане на процедурите по несъстоятелност като внесем в Парламента изменения на Гражданско-процесуалния кодекс, подобрим фирменото управление и най-общо заздравим бизнес-средата. Решени сме да се въздържаме от всякакви мерки, които биха попречили на предоставянето на кредити от банките за частния сектор. За да стимулираме отпускането на дългосрочни заеми възнамеряваме да изключим дългосрочните депозити в банковата система от задължителните минимални резерви, като поддържаме нивото на 8% за депозити, които продължават да са покрити. За да стимулираме развитието на пазара на ценни книжа, планираме да котираме на борсата до 30% от акциите на големите предприятия, които все още са частично или изцяло държавна собственост. Другите мерки, които предвиждаме, включват приемане на изменения в Закона за публичното предлагане на ценни книжа, въвеждане на международните счетоводни стандарти през 2003 г. за финансовите и публично предлагани компании и през 2005 г. за всички предприятия, хармонизиране на данъчното облагане на финансовите инструменти и услуги и преодоляване на недостатъците в закрилата на миноритарните акционери. Ще отдадем приоритетно значение на осъществяването на проекта за система за бруген сетълмент в реално време, като се опитаме да го приключим до края на 2002 г.

21. **Ние ще продължим да укрепваме надзора върху финансовата система.** Ще предприемем по-нататъшни стъпки за укрепване на банковия надзор, като поставим акцент върху усъвършенстване възможностите на институциите и изпълнението на разпоредбите. За тази цел, БНБ ще получи по-широки правомощия за разследване на самоличността и пригодността на преките и непреки акционери на банки - както местни, така и чуждестранни. До март 2002 г. ще внесем в Парламента необходимите изменения на Закона за банките, а в кратко време след това БНБ ще промени съответните наредби. Механизмите за надзор ще бъдат укрепени, за да се подготвим за

прогнозираното увеличение в кредитната дейност и притока на капитали в краткосрочен план, което е свързано с трайния икономически растеж и присъединяване към ЕС. БНБ ще продължи да разширява експертното си развитие в областта на съвременните системи за управление на риска и ще гарантира, че търговските банки са внедрили такива системи в съответствие със своите портфейли. В същото време, с оглед на подобряване процедурата по справяне с неплатежоспособните банки, включително закритите вече банки, ние ще предприемем всички необходими мерки за приемане от Парламента на Закона за банковата несъстоятелност, във вида му съгласуван с МВФ в срок до края на м.март 2002 г. (структурна индикативна цел), и приемане на свързаните с него подзаконови нормативни актове. Ще усъвършенстваме надзора върху застрахователните компании чрез подсилване на правната и нормативна уредба в сферите на корпоративното управление и вътрешния контрол, счетоводните и актюерски правила, стандартите за пазарно поведение, международна координация и сътрудничество за надзор и подобряване на качеството на проверките по места включително като провеждаме такива проверки по-често и насочени повече към оценка на риска. За да се разработи обща за системата позиция по оценка на рисковете във финансовия сектор до март 2002 г. ще се създаде форум за периодичен обмен на информация, координация и сътрудничество между ръководителите на органи за финансов надзор и съответните представители на правителството. Ние ще увеличим усилията за борба с прането на пари. За тази цел до юни 2002 г. ще представим в Народното събрание проекто-закон за изменение и допълнение, за да разширим обхвата на Закона за мерките срещу изпирането на пари, за да включим адвокатите и обменните бюра, да въведем корпоративна отговорност против прането на пари и подобрим възможностите за замразяване на авоарите по време на фазата преди съдебното дело. До март 2002 г. ще въведем мерки за засилване независимостта и ресурсната база на Бюрото за финансово разузнаване, както и на други служби, ангажирани с мерки срещу изпирането на пари.

## **Ж. Структурна реформа**

### **Преструктуриране и приватизация на предприятия**

**22. Въпреки че реалният сектор премина през някои важни промени през последните години, все още остават съществени структурни пречки пред растежа.** Достиженията в тази сфера към днешна дата включват приватизация на повече от половината от държавните активи, ликвидацията на множество нежизнеспособни предприятия и продажбата на повече от половината от миноритарните пакети от акции в нестратегически предприятия. Въпреки това, наблюдават се забавяния в приватизацията на няколко големи предприятия, включително “Булгартабак” и Българската телекомуникационна компания (БТК). Освен това, в много случаи приватизационната процедура е била далече от напълно прозрачна, като при няколко приватизационни сделки, включително при много работническо-мениджърски дружества (РМД) не са постигнати желаните подобрения в приватизираните дружества. Освен това, решаването на въпроса за нежизнеспособните предприятия е протичало бавно, поради и сега тромавите производства по ликвидация и

несъстоятелност. Предстои да се доведат докрай усилията за реструктуриране и оздравяване на Българските държавни железници (БДЖ) и енергийния сектор.

23. **Ние сме решени за период от две години да приключим реформата в реалния сектор с оглед на създаване на една пълноценна пазарно-ориентирана и конкурентноспособна икономика.** На първо място, ние вече работим за повече прозрачност и качество в приватизацията като цяло. На второ място, ние възнамеряваме да приключим с приватизацията на всички рентабилни неструктурироопределящи държавни предприятия до края на 2002 г. и да отбележим сериозен напредък в приватизацията на инфраструктурни предприятия. Трето, ще завършим ликвидацията на онези държавни предприятия, които са нежизнеспособни и ще усъвършенстваме процедурите по ликвидация и несъстоятелност. Накрая, ние ще осъществим строги оздравителни планове за онези дружества, които предоставят специфични услуги за обществеността, по-специално БДЖ. По-конкретно:

- **Ние се стремим да гарантираме прозрачност и еднакви правила за всички участници в приватизацията.** Ние сме внесли в Парламента нов Закон за приватизацията, с който се премахват всички преференции за РМД (като например разрешение за използване на отложени плащания), като методите за приватизация са сведени до търг, конкурс и публично предлагане на акции. Слага се край на практиката за преки преговори с купувачи. По отношение на административната организация, ще превърнем Агенцията за приватизация в единствен орган, отговарящ за приватизационните сделки. Също така, възнамеряваме ежемесечно да публикуваме подробностите по приключените продажби, включително самоличността на купувача, цената, сроковете, условията на плащане и ангажиментите за инвестиции и работни места.
- **Нашата амбициозна програма за приватизацията има за цел до края на 2002 г. да приключи с приватизацията на останалите големи предприятия.** За случаи като “Булгартабак” и БТК ние сме подписали договори с консултанти по продажбата, изготвили сме стратегия за продажба, и очакваме да приключим продажбата на двете компании преди средата на 2002 г. Планът за приватизация за 2002 г. също така предвижда продажбата и на Държавния застрахователен институт, 7 електроразпределителни дружества, още 36 ВЕЦ, Българско речно плаване и Българския морски флот. Освен това, до края на м. юни 2002 г., ще приключим с продажбата на остатъчните дялове в приватизирани дружества, като изключим пакетите, които се задържат по съображения за реституция или правни проблеми. Изготвили сме законови промени за откриването на пристанищни и летищни операции за отдаване на концесия и очакваме концесиите да стартират през 2002 г.
- **Ние продължаваме да работим по инициативите за подобряване на стопанския климат.** Предприемаме стъпки за опростяване на лицензионните, разрешителните и регистрационните режими. Това следва да стимулира създаването на повече местни и чуждестранни фирми. Ще се въздържаме от

целенасочени стимули за инвестиции – както чрез данъчната система, така и по друг начин – на основа на националност на инвеститорите. Освен това подобряваме предоставянето на административни услуги за фирмите, както и отчетността на администрацията чрез програма за обслужване “на едно гише”, която свежда контактите между фирмите и администрацията до общуване в една единствена служба. Освен това, за да подпомогнем съдебната система в старанието ѝ да предоставя по-качествено обслужване на стопанските среди, ние ще продължим реформата в тази сфера, като осигурим обучение за съдиите по финансовите процедури и снабдим съдилищата с компютърни системи. Накрая, ние ще внесем изменения в Търговския закон с оглед на укрепване на фирменото управление и ускоряване на производствата по ликвидация и несъстоятелност. Тези изменения трябва да улеснят ликвидирането на активите на предприятията, които са влезли в процедура по ликвидация през 1999 г.

- **Ние сме решени да реструктурираме Българските държавни железници.** Нашата цялостна стратегия предвижда железниците в крайна сметка да започнат да функционират на търговска основа, с обезщетения ограничени до определени целеви групи и адекватни субсидии, определени за задълженията на публичния сектор, а държавата да остане отговорна за развитието на инфраструктурата. В съответствие с тази стратегия миналата година съгласно Специалния план за действие за 2001 г., увеличихме тарифите за товарни и пътнически превози съответно с 20 и 15%, освободихме излишния персонал и намалихме разходите за дейността и продадохме излишните активи. Въпреки това обаче ние допуснахме по-високи от предвидените загуби, предимно поради по-нисък от очаквания обем превози и липса на достатъчен напредък по изпълнение на Специалния план за действие. Тази година ще удвоим усилията си и ще продължим да реструктурираме БДЖ и да поддържаме нивото на субсидията до заложените в бюджета 70 милиона лв. По-специално през януари разделихме инфраструктурата от оперативната дейност и постепенно ще бъде въведен конкурентния принцип, както предвижда новия Закон за БДЖ. Освен това ще рационализираме структурата на персонала така че да я доближим до европейските стандарти, ограничавайки увеличенията на заплатите, извеждайки от експлоатация ненужните активи и елиминирайки губещите линии. В течение на годината и с помощта на външни консултанти и на Световната банка ще определим кои дейности могат да изплащат разходите си и за кои са необходими държавни субсидии. Ще осигурим държавата да има ясни договори с БДЖ за нивото на субсидиите и тяхната целенасоченост. И накрая, през 2002 г. ще завършим дългосрочния бизнес план, в който ще се определи следващия етап от реструктурирането.

### **Реформа в енергийния сектор**

24. **Създаването на един по-конкурентноспособен и ефективен енергиен сектор е от ключово значение за ускоряване на икономическия растеж и намаляване на фискалния риск.** Предвид тази цел, ние сме в процес на преработване на нашата

средносрочна национална енергийна стратегия с оглед ускоряване на либерализацията, увеличаване участието на частния сектор, приватизиране на дружествата за производство и разпределение на електроенергия и увеличаване на прозрачността и конкуренцията на пазара на електроенергия и газ. Ние ще се стремим тези промени да удовлетворят също и критериите за присъединяване към ЕС.

**25. През ноември 2001 г. Парламентът прие спешно необходимите изменения и допълнения в Закона за енергетиката.** Тези изменения имаха за цел да дадат възможност за по-нататъшна либерализация на енергийния сектор, както и да въведат по-голяма яснота в отношенията между фирмите и клиентите в топлофикационния сектор, за да се подобри плащането и събираемостта. Във връзка с тези нормативни промени, около 10% от пазара на газ и електроенергия ще бъде подготвен за отваряне до края на 2002 г., позволявайки големите потребители директно да се договарят за доставките. Ноемврийските изменения и допълнения също така въведоха важни институционални промени, включително създаване на Министерство на Енергетиката и укрепване на регулаторната комисия. Министерският съвет ще приеме всички наредби предвидени в настоящия Закон за енергетиката до края на юни 2002 г. с изключение на наредбите свързани с отваряне пазара на газ и електроенергия, които ще бъдат приети до края на м. март 2002 г. Консултирайки се със Световната банка, ще изясним значението на новия регулаторен режим на ценообразуване предвиден в закона. Също така регулаторната комисия ще изготви и обяви график до края на април 2002 г. за коригиране на тарифите за битово потребление на газ и електричество, като ги приведе до равнище на покриване на разходите, включително като определи междинна дата за изравняване на средните цени за промишлено и битово потребление (структурен критерий за изпълнение). Регулаторната комисия до края на юни 2002 г. ще задейства новия регулаторен режим на ценообразуване, включително чрез предоставяне на подходяща счетоводна информация за определяне на равнищата на покриване на разходите и приемане на прозрачен механизъм на ценообразуване (структурна индикативна цел). Паралелно с това сме започнали изготвянето на нов Закон за енергетиката и възнамеряваме Министерски съвет да одобри окончателния проекто-закон до края на м. юни 2002 г. (структурна индикативна цел). Новият Закон за енергетиката ще хармонизира българското законодателство с директивите на ЕС за електричеството и газа, включително чрез въвеждане на процес на оторизация за добавяне на капацитет за производство на енергия и позволяване на инвеститорите да поемат пазарни рискове като отварят все повече пазарите на газ и електричество.

**26. В допълнение към тези нормативни и регулаторни инициативи предприемаме големи усилия за реструктуриране на много други сфери от енергийния сектор.** Ние ще изпълним приетия план за реструктуриране на топлофикационния сектор в съответствие с графика предвиден в него през настоящия и настъпващия отоплителен сезон, за да овладеем големите финансови загуби и предотвратим по-нататъшното влошаване на състоянието на инфраструктурата. До края на м. юни 2002 г. ще изготвим план за продажбата на всички дружества за разпределение на електроенергия на стратегически инвеститори, а като следваща стъпка ще продадем и дружествата за производство на електроенергия. Ще



преразгледаме програмата за реструктуриране на газовия сектор с оглед да стимулираме развитието на газовия пазар и инвестициите, ще предоставяме лицензи за развитието на този сегмент от пазара, който ползва тръби с ниско налягане, ще продължим да реструктурираме газо-преносната компания “Булгаргаз” и ще приключим подготовката за предоставяне на възможност за достъп на трети лица до преносната мрежа. Ще дадем възможност на големите потребители директно да договарят доставки на газ, включително и от чужбина, до степента, в която го позволяват външните договорни отношения. До края на 2002 г. ще приключим окончателно с ликвидацията на нерентабилни въгледобивни мини и ще доведем докрай приватизацията на печелившите мини. От 2003 г. бюджетната помощ за въгледобивния сектор ще бъде силно ограничена до финансиране на техническата ликвидация на затворените шахти и възстановяването на околната среда.

### **Политика по отношение на външния сектор**

27. **Като се опираме на основните успехи от последните години, ние ще продължим да провеждаме политика на либерализиране на търговията с цел да се подготвим за присъединяване към ЕС и създадем една по-привлекателна среда за чуждестранните инвеститори.** Към днешна дата ние сме премахнали нетарифните ограничения и съществено сме понижили тарифните ставки. Ние се стремим към по-нататъшно либерализиране и опростяване на търговския режим и желаното му хармонизиране с режима на ЕС. За тази цел ще разработим многогодишен график, който ще приемем до края на юни 2002 г. (структурна индикативна цел). Ръководени от този график, ние ще намалим непретеглената средна ставка за внос при режим на най-облагодетелствана нация (при сегашна 12.7%) до 6% до 2006 г. със значителни годишни намаления, за да елиминираме разминаването със средното равнище за ЕС в момента и да преодолеем изкривяванията в международната търговия. В приетата Митническа тарифа за 2002 г. вече са застъпени тези мерки. Целта ни е да приватизираме всички търговски предприятия през 2002 г.

28. **Започнахме да управляваме държавния дълг с цел намаляване дълга на публичния сектор в съотношението “дълг към БВП”, намаляване на портфейлния риск, минимизиране на риска при рол-оувър, установяване на базисни ориентири на международните и вътрешни капиталови пазари и поддържане на достатъчна ликвидност във Фискалната резервна сметката.** Ние сме внесли в Парламента нов Закон за държавния дълг, който предоставя здрава законова основа и процедури за емитиране на държавен дълг и гаранции. До март 2002 г. очакваме Парламентът да приеме закона и планираме да преразгледаме нашата стратегия за управление на дълга дотогава. В съответствие с нашата стратегия по дълга вече сме постигнали значителен напредък в намаляване бремето на дълга на България, като в края на годината публичният външен дълг е около \$ 8.7 млрд.щ.д., или 67% от БВП. Възнамеряваме през 2002 г. да постигнем още по-значително намаляване на публичния външен дълг като процент от БВП и таваните на дълга съответстващи с тези цели са критерии за изпълнение по това споразумение. Емисията на първите ни Еврооблигации през м. ноември 2001 г. постигна успех и ако излезем отново на пазара,

ще осигурим такъв избор на матуритет, размер и валутно деноминиране, които продължават да се основават на целите, заложи в стратегията за управление на дълга. Политиката ни е също да стимулираме по-нататъшното развитие на вътрешния пазар за емитиране на държавен дълг и определяне на кривата на доходност. Достатъчното обезпечаване на Фискалната резервна сметка ще бъде ключът за поддържане на доверието в пазара и за изпълняване на външните ни задължения тогава, когато ще ни бъде трудно или прекалено скъпо да излезем на външните капиталови пазари. Следователно ще поддържаме Фискалната резервна сметка на ниво по-голямо от 90-те процента от очакваното годишно обслужване на дълга (критерий за изпълнение по това споразумение). В същото време ще се стремим към максимизиране на възвръщаемостта, в съответствие с поддържането на адекватна ликвидност и благоразумен риск.

**29. Ние вярваме, че прозрачността и прогнозируемостта са от съществено значение за успеха на нашата стратегия за управление на дълга.** Ето защо ние ще продължим да предоставяме всякакви актуални данни и налична информация своевременно и на всички заинтересовани страни, както на местни, така и на чуждестранни инвеститори, включително чрез по-нататъшните ни усилия да приемем Стандарта за разпространение на специални данни на МВФ. Ще оповестяваме средносрочния план за обслужване на плащанията по дълга. Освен това ще назначим лице за контакт в Министерство на финансите, което ще общува с местните и чуждестранни инвеститори. В този аспект ще ни бъде от полза укрепването на стандартите ни за статистическа отчетност по отношение на външния дълг и резерви.