

Допълнителен меморандум за икономическата политика на правителството и Българската национална банка

I. Въведение

1. **България продължава по пътя си към напълно функционираща и стабилна пазарна икономика – такава, каквато ще може да се възползва от ползите от глобализацията и да се присъедини към ЕС както е планирано.** До момента през 2002 г. сме поддържали макроикономическа стабилност при наличието на трудна външна среда, предимно чрез осъществяване на предпазлива фискална политика и политика на доходите. В същото време сме ускорили програмата за структурните реформи в тясно сътрудничество със Световната банка с цел да генерираме висок и устойчив растеж и да намалим безработицата и бедността. Съзнавайки обаче, че някои физически лица са оцетени от временните неблагоприятни последици, свързани с икономическия преход, ние значително сме подсилили мрежата за социална сигурност.

2. **Ще продължим да прилагаме силни мерки по политиката, за да се осигури жизнеспособността на валутния борд (ВБ) в средносрочен план.** Валутният борд осигури стабилна парична среда и, по-общо казано, е котва за икономическата ни политика, като вдъхваше доверие в нашата икономика както в страната ни, така и в чужбина. В подкрепа на ВБ ние ще продължим да осъществяваме разумна и гъвкава фискална политика, стремейки се в средносрочен план към балансиран бюджет и намаление на публичния дълг под 60% от БВП. В същото време ще продължим постепенно да намаляваме данъчното бреме, за да стимулираме икономическа дейност като междуременно увеличаваме разходите във високо приоритетни области, по-конкретно публичните инвестиции – включително за изискванията за присъединяване към ЕС – и мрежата за социална сигурност. За да подпомогнем разкриването на възможност за тези данъчни намаления и целеви увеличения на разходите, както и за да стимулираме конкурентноспособността и гъвкавостта на икономиката, ние възнамеряваме да продължим да осъществяваме разнообразни структурни реформи и да поддържаме строга политика на доходите за останалите публични предприятия.

3. **Независимо от някои забавяния, нашата икономическа програма, подкрепена от стенд-бай споразумението, одобрено от Борда на Изпълнителните директори на МВФ през февруари 2002 г., в общи линии се развива по план.** Всички количествени критерии за изпълнение за първото тримесечие на 2002 г. бяха спазени (Таблица 1). Една структурна индикативна цел и един критерий за изпълнение, заложен съответно за края на м. март и края на м. април 2002 г. не бяха спазени. Структурната индикативна цел за приемане от парламента на Закона за банковата несъстоятелност е предвидена за изпълнение до края на м. юли, а критерият за изпълнение, свързан с увеличаване на цените на електричеството за битови нужди е предварително условие преди разглеждане на първия прегледа по програмата от Борда на директорите на МВФ (Таблица 2). Ние сме готови също така да предприемем всички допълнителни стъпки, които могат да се окажат необходими в хода на програмата, за да постигнем икономическите си цели.

II. Последни икономически развития

4. **Въпреки че слабите икономики на нашите основни търговски партньори бяха причина за намаляването на износа и растежа от есента на 2001 г., основните ни макроикономически цели за 2002 г. в най-общи линии остават постижими.** Ръстът на БВП спадна до 4% през 2001 г. с намаляването на вноса от ЕС и Турция и спада в цените на ключовите износни стоки. В резултат се запази напрежението върху външната текуща сметка, а дефицитът за 12-те месеца нарасна до около 6½ % от БВП, преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) спаднаха и брутният валутен резерв на БНБ леко намалая, макар и да се запази на добро ниво, покриващо 4½ месеца евентуален внос. С възстановяването на икономиката на ЕС през втората половина на 2002 г. растежът в България се очаква да се повиши като достигне 4% през настоящата година. Инфлацията на потребителските цени рязко се покачи в първите три месеца на 2002 г., достигайки 7% за 12-те месеца към края на м. май 2002 г. и значително надхвърляйки прогнозните стойности. Тъй като това увеличение най-общо отразява еднократното влияние на корекциите на регулираните цени и непреките данъци и покачването на цените на хранителните продукти, а скритата инфлация остава потисната, ние очакваме процентът на инфлацията за 12-те месеца да спадне през следващите месеци, като достигне 7% до края на годината.

5. **Нашата икономика продължава да бъде конкурентноспособна на външния пазар, но има възможности за продължаващи значителни подобрения.** Независимо от поскъпването на реалния обменен валутен курс основан на ИПЦ, настъпило в резултат на последното увеличение на инфлацията на потребителските цени, няма индикации, че валутният курс е надценен. Ръстът на производителността остава силен и реалните заплати и разходите за единица работна сила остават пониски отколкото при повечето от нашите конкуренти. Износът на нетрадиционни потребителски стоки продължи силно да нараства дори по време на икономическия спад. Независимо от това, за да осигурим продължителното повишаване на конкурентноспособността, ще трябва да действваме агресивно за подобряване на бизнес климата и за увеличаване гъвкавостта на икономиката ни.

6. **Ние успешно реализираме една предпазлива фискална програма.** Нашата ревизирана фискална цел за 2001 г. от 0,9% от БВП бе изпълнена в резултат на значителни фискални корекции през четвъртото тримесечие на годината. Изпълнението на бюджета за 2002 г. също върви според плана, като критериите за изпълнение към края на м. март за дефицита на консолидирания бюджет и фискалната резервна сметка (ФРС) бяха спазени в добри граници. Приходите през първите четири месеца на 2002 г. бяха приблизително според заложените в програмата и запазиме стриктен контрол върху разходите. Положихме по-големи усилия, за да осигурим контрола върху субсидиите. Министерският съвет одобри план за преразпределение на работните места в училищата, разработен с цел реструктуриране на училищната мрежа, оптимизиране на заетостта на учителите и увеличаване на ефективността, а Парламентът одобри система за детски надбавки, позволяваща по-голяма ефективност и по-добра целева насоченост. В реструктурирането на сектора на здравеопазването е отчетен напредък, включително чрез ускоряване на процеса по акредитация на болниците и намаляване на болничния свръх капацитет, въпреки че все още не са постигнати напълно

планираните цели. В сферата на данъчната администрация предприемаме стъпки за изграждането на Единна агенция по приходите (ЕАП) и за преодоляване на слабостите в администрирането на ДДС и системата за възстановяване на ДДС.

7. Ние осъществихме реформи във финансовия сектор за укрепване на надзора на финансовите институции и увеличаване на финансовото посредничество. В Парламента бяха внесени предложения за законодателни промени, които дават на БНБ пълномощия за разследване на самоличността и уместността на преките и непреки акционери в банките. Създаден беше Консултативен съвет по финансов надзор и независимостта и ресурсите на Бюрото за финансово разузнаване бяха подсилени с цел да се предприемат по-решителни действия за борба с прането на пари. С цел да стимулираме междубанковия пазар подпомогнахме внедряването на системата Софибор, която проследява лихвите, начислени за междубанкови заеми извършени през нощта. Ние приехме стратегия за приватизацията на Банка ДСК и обявихме конкурс за продажбата на Банка "Биохим" и на ДЗИ (Държавния застрахователен институт). Приемането от Парламента на Закона за банковата несъстоятелност (структурна индикативна цел за края на м. март 2002 г.) беше отложено, но законът мина на първо четене в Парламента и ние сме удвоили усилията си да осигурим приемането му през настоящата парламентарна сесия, която приключва в края на м. юли 2002 г. Започнали сме изпълнението на последните препоръки от доклада на Фонда за Оценка на сигурността на БНБ по отношение на одитите, обучението на служителите и точността на отчетането.

8. Постигнахме напредък с реструктурирането на икономиката с цел повишаване на нейната ефективност и за осигуряване превръщането на България във все по-привлекателно място за бизнес. Приватизационната ни програма набра скорост с приемането на новия Закон за приватизацията. Обявени бяха търгове за приватизация на българската телекомуникационна компания (БТК) и на тютюневия холдинг (Булгартабак). Средносрочната ни енергийна стратегия бе одобрена от МС и внесена в Парламента. Направена бе подготовка за приватизацията на електроразпределителните дружества и създаването на газоразпределителни дружества. Обявихме графика за постепенното повишаване на цените на електричеството за битови нужди в съответствие с препоръките на Световната банка, които цели достигане на нивата на производствената себестойност до 2004 г. (предварително действие за преглед на програмата). Едновременно с това обявихме увеличение на горната граница на цените за отопление за субсидираните топлофикационни дружества в съответствие с енергийната ни стратегия. За да смекчим влиянието на увеличението на цените на електричеството за битови нужди, въведохме временно дву-блокови тарифни системи, което ще задържи цените без промяна за определен минимум потребление на електричество и отопление. Продължихме да стимулираме либерализацията на търговията с обявяването през м. юни 2002 г. на многогодишен план за намаляване наполовина на средната тарифна ставка за най-облагодетелствана нация.

9. Проведохме успешна замяна на Брейди облигации, която придвижи напред целите ни за управление на дълга. През м. март заменихме Брейди облигации за 1,328 млн. щ.д. (28 % от неразплатения Брейди дълг) за нови облигации, деноминирани в щатски долари и Евро. В резултат на замяната са налице спестявания по нетна настояща стойност в размер на 94 млн. щ.д. и намаление на номиналната стойност на външния дълг. В съответствие с целите ни, дюрацията на облигационния дълг се увеличи от 5,5 на 5,9 години, делът на инструментите,

деноминирани в Евро се повиши от около 5% до над 20%, привеждайки валутната композиция на този дълг в по-голямо съответствие с търговските условия, а делът на дълга с фиксиран лихвен процент приблизително се е удвоил, достигайки близо 25%.

III. Политика до края на 2002 г. и през 2003 г.

10. **Ще продължим да се придържаме твърдо към рамката на провежданата от нас политика, която поставя акцент върху макроикономическата стабилност, укрепена от ВБ и ускореното изпълнение на структурните реформи.** Считаме този подход като най-ефективно средство за постигане на висок и устойчив растеж и решаване на социалните проблеми при запазим външната жизненост. Подготвени сме да предприемем всички необходими коригиращи мерки, за да защитим валутния борд като продължим напред с нашата програма за структурни реформи.

11. **Макроикономическата рамка, заложена в програмата, остава валидна, въпреки че сме коригирали прогнозите за инфлацията нагоре.** Продължаваме да се стремим към ръст от 4% през 2002 г. и от 5-6% в средносрочен план. Инфлацията на потребителските цени в края на годината сега се прогнозира на 71/4%, като значително ще надвиши програмната прогноза от 3½ %. Все пак в средносрочен план ние предвиждаме инфлацията да се движи в умерените граници от 4 – 4½ %, като ще се различава от инфлацията в Евро-зоната само по това, че тъй като ръстът на производителността в България е по-висок, са въведени допълнителни увеличения на регулираните цени и увеличенията на непреките данъци си остават необходими. Дефицитът по външната текуща сметка от 6% от БВП, заложен в програмата, все още може да се постигне, но развитията към момента и рисковете, дължащи се на потенциално забавяне на възстановяването в ЕС или на по-високи цени на петрола предполагат, че дефицитът може да е по-голям. В средносрочен план продължаваме да предвиждаме стабилно намаляване на дефицита по текущата сметка като личните спестявания ще започнат все повече да финансират инвестициите, а дефицитът в по-голямата си част ще се финансира от ПЧИ.

Фискална политика и реформи във фискалния сектор

12. **С цел да се предпазим от допълнителни негативни външни процеси, ще продължим да осъществяваме фискалната политика предпазливо и гъвкаво, като предприемаме коригиращи мерки при необходимост.** На този етап, разглеждаме предвиденият в бюджета фискален дефицит за 2002 г. от 0,8% от БВП по-скоро като ограничение, отколкото като цел. Стремим се да увеличим в максимална степен възможностите за гъвкавост във фискалното ни управление и да гарантираме, че ще можем бързо и решително да се справим с всеки увеличен риск. Затова ще предприемем следните стъпки през първите три тримесечия на годината. Първо, ще продължим да прилагаме правилото за ограничаване на дискреционните разходи под 90%. Второ, докато не стане ясно, че външната ни позицията е в съответствие с първоначалните очаквания, заложен в програмата, ние ще:

- се въздържа от използване на резерва за структурните реформи, освен за разходи, които вече са предвидени за реформите през трето тримесечие, свързани с присъединяването ни към НАТО .

- спестим всяко преизпълнение на приходите, което може да възникне.
- спестим всичките 20 млн. лв. начислени лихви за 2002 г., реализирани от освобождаване на обезпечението в резултат на замяната на дълга през м. март и поне 50 млн. лв. от 140-те млн. лв. спестявания от лихви, свързани с тази замяна на дълг и по-ниските международни лихвени проценти (общо спестявания в размер на 70 млн.лв. или $\frac{1}{4}$ % от БВП). Останалите 90 млн. лв. лихвени спестявания са планирани да бъдат използвани за еднократно разплащане на просрочените задължения на институциите от публичния сектор. Тази операция ще бъде извършена като част от един по-широкообхватен план за реструктуриране на остатъка от просрочията и пресичане възникването на бъдещи просрочия.

Трето, ще се въздържа от осъществяването на каквито и да е данъчни намаления през остатъка от 2002 г.

Ние възнамеряваме да използваме споменатите по-горе спестени средства и преизпълнението на приходите за допълнителни безлихвени разходи, ако и когато стане ясно, че външната ни позиция е в съответствие с програмата. При никакви обстоятелства тези допълнителни разходи няма да бъдат направени преди четвърто тримесечие на 2002 г.

13. Ако се осъществят потенциалните рискове ние ще бъдем готови да се консултираме с екипа на МВФ относно необходимостта от коригиращи мерки, техния характер и график. По-специално, екипът на МВФ ще поискат процедура по консултация, ако дефицитът по текущата сметка се влоши или резервите намалее значително в сравнение програмните очаквания. Ще се консултираме с екипа на МВФ по отношение плановете за разходи през четвъртото тримесечие в рамките на планираното посещение на екипа през м. септември. Ние вече сме идентифицирали следните резервни мерки, които осигуряват повече от $\frac{3}{4}$ % от БВП в потенциални спестявания: (1) продължаване прилагането на правилото за разходване на 90% от планираното за някои категории дискреционни разходи до края на годината (буфер от 0,2% от БВП); (2) ограничаване на дела на лихвените спестявания, които се използват за разплащане на просрочията чрез прилагане на допълнителни мерки за реформи; (3) изцяло спестяване на натрупаните приходи от лихви и остатъка от лихвените спестявания (0,2% от БВП); (4) неразходване на част от резерва за структурната реформа (0,1% от БВП); и (5) отлагане на известен брой инвестиционни проекти, предвидени за реализация през настоящата година (0,2% от БВП).

14. За да гарантираме, че средносрочната ни фискална програма може да бъде изпълнена успешно, ще продължим да модернизираме данъчната администрация. Ще запазим изцяло ангажимента си към проекта за ЕАП като предприемаме всички необходими стъпки, за да осигурим започването на нейното функциониране през следващата година. В допълнение към това, в съответствие с препоръките на последната мисия от Департамента за фискални дейности на МВФ в данъчната администрация, ние възнамеряваме да подсилим звеното за големи данъкоплатци като увеличим обхвата ѝ и разработим стратегия за одитите, основана на оценка на риска. Извършват се подобрения в системата за възстановяване на ДДС – включително чрез въвеждането на ДДС-сметки и изпълнение на препоръките на мисията на МВФ за техническа помощ – с цел да се гарантира, че спазването на закона

данъкоплатци ще получават своевременно сумите, подлежащи на възстановяване (в рамките на 45 дни), като същевременно фокусираме одитите върху високорискови данъкоплатци. Ще изпълним препоръките от доклада на “Краун Ейджънтс” в областта на митническата реформа, чиято цел е постигане на хармонизация с ЕС, повишаване събираемостта на приходите, намаляване на корупцията и улесняване на законната търговия.

15. Ние подобряваме управлението на разходите си, за да осигурим все по-ефективно разходване на средства и съсредоточаването им върху високоприоритетни области. Като започнем с бюджета за 2003 г., ние сме създали една по-адекватна времева рамка за бюджетния процес и увеличаваме прозрачността на бюджетните документи. За да направим бюджета по-силно ориентиран към резултатите, подготвяме една пилотна бюджетна програма в едно министерство през 2003 г, като ще я разширим поне в три министерства през следващата година.

16. Ще продължим да полагаме усилия за ограничаване на субсидиите и насочването им към социално значими дейности, включително чрез:

- Продължаване на реструктурирането на енергийния сектор и осигуряване на условия цените да покриват икономическата себестойност; осъществяване на плана за създаване на ефективни държавни железници, функциониращи на търговски принцип с ограничени и прозрачни субсидии (виж по-долу)
- Осъществяване на наскоро разработения план за преразпределение на работните места в училищата, започвайки от септември 2002 г., включително чрез рационализиране на училищната мрежа и намаляване на излишните работни места през предстоящата учебна година.
- Все по-убедително насочване на разходите на Националната здравно-осигурителна каса (НЗОК) за болнични грижи с високо качество на болничните услуги, включително чрез приключване на процеса по акредитация и разширяване на броя клинични пътеки, финансирани от НЗОК.
- Осъществяване на приетия от МС през м. юни план за реформиране на системата за междуведомствено финансиране, включително чрез: изясняване на отговорностите по разходите и осигуряване адекватност на приходите с тези отговорности; разработване на една опростена и прозрачна основа за междуведомствени трансфери; и създаване на стимули за ефективно предоставяне на услуги на местно ниво.

17. Бюджетът ни за 2003 г. ще цели да постигне по-нататъшно намаление на дефицита в процент от БВП. Това ще ни помогне да постигнем целта си за елиминиране на дефицита до 2005 г. Очакваното възстановяване на растежа през 2003 г. до нивото на потенциала ни ще помогне за увеличаване на приходите, а текущите структурни реформи ще ограничат непродуктивните разходи. Тригодишният план за данъчната политика, обявен в края на м. април, ще спомогне за изграждането на опростена и прозрачна данъчна система и за разширяване на данъчната основа, като ще доведе до намаляване на корпоративната данъчна тежест и на данъка върху доходите на физическите лица. Бюджетът ще се основава на консервативни допускания по отношение на макроикономическата среда и събираемостта в отговор на данъчните намаления и ще продължи да бъде изпълняван гъвкаво.

Пазар на труда и конкурентноспособност

18. **Ние ще стимулираме създаването на по-голяма заетост, за да се намали бедността като постоянна тенденция.** Това ще изисква увеличаване на ефективността на пазара на труда и осигуряване на обучение и ресурси на работниците, за да могат да участват успешно в икономиката. Ние се стремим, в тясно сътрудничество със социалните партньори, да приведем Кодекса на труда в съответствие с изискванията на ЕС. Непрекъснатото прилагане на разумна политика на доходите ще ни помогне да гарантираме, че икономиката ни ще остане конкурентноспособна и да намалим обхвата на въздействие на инфлационната спирала на заплатите в икономиката.

Политика за финансовия сектор

19. **Въпреки че банковата ни система в общи линии е стабилна и с добър надзор, ще укрепим още повече регулаторната и надзорната рамка в подготовката ни за очакваното увеличено посредничество и присъединяването към ЕС.** Предприемаме стъпки за увеличаване възможностите на БНБ за оценка на риска, включително чрез обучаване на инспекторите на БНБ в използването на наскоро завършения наръчник за оценка на риска. Ще осигурим до м. януари 2003 г. всички банки да прилагат международните счетоводни стандарти. В светлината на нарастващите кредити към частния сектор, ще следим отблизо качеството на заемите и ще продължим усилията за укрепване на финансовото състояние на по-малките вътрешни банки. В допълнение, ще настояваме за приемането от Парламента на работещ Закон за банковата несъстоятелност до края на настоящата му сесия, не по-късно от края на м. юли 2002 г. (структурна индикативна цел). Също така приключихме с изготвянето на предложенията за изменения в Закона за пране на пари, който заедно с наскоро изготвения проект на Закон за борба с финансовия тероризъм, бяха разгледани от Министерски съвет през м. юни и очакват приемането си от Парламента до края на м. юли 2002 г.

20. **Ние реализираме мерки за увеличаване на финансовото посредничество и за подобряване ефективността и сигурността на банковите операции.** До края на м. септември 2002 г. възнамеряваме да приключим процедурите по продажбата на банка "Биохим" (структурна индикативна цел) и на ДЗИ. Ще ускорим процеса на приватизация на Банка ДСК. Освен това се предприемат стъпки за промяна на търговския закон така че да се улесни реализацията на обезпечения и да се подобрят процедурите за налагане на възбрана. До м. ноември 2002 г. ще завършим проекта за брутен сетълмент в реално време, което ще увеличи сигурността и скоростта на транзакциите за плащанията и същевременно ще подобри управлението на ликвидността на банките и ще ускорим използването на електронен подпис в банковата система. Необходимите законодателни промени за осъществяване на тези подобрения вече са направени. Ние ще осъществим препоръките от модула за прозрачността на монетарната и финансовата политики от Доклада за спазване на стандартите и кодовете (ROSC).

Политика за други структурни реформи

21. **Ние поемаме сериозен ангажимент да довършим приватизацията на държавните предприятия бързо и по напълно прозрачен начин.** След

приемането на новия Закон за приватизацията ние целим да завършим приватизацията на Булгартабак холдинг до края на м. юли и на телекомуникационната компания до края на м. август. В същото време, в съответствие със Закона за приватизацията, отрасловите министерства ще представят в Агенцията по приватизация всички необходими документи, за да може да се обявят търгове за над 400 предприятия с преобладаващо държавно участие до края на годината. Ще финализираме продажбата на остатъчните държавни дялове в голям брой дружества чрез предлагането им на фондовата борса.

22. Ние ще продължим да реформираме секторите на енергетиката и железниците. Ще се стремим към скорошно приемане от Парламента на средносрочната енергийна стратегия. Осъществили сме напредък по приватизационните процедури на седем електоразпределителни дружества и възнамеряваме да ги продадем до средата на 2003 г. Ще подновим работата по реструктурирането на топлофикационния сектор чрез пълно реализиране на плана, приет в средата на 2000 г. В допълнение сме предприели първоначални стъпки за отварянето на вътрешните пазари за електричество и газ за големите промишлени клиенти като им разрешаваме да купуват енергия директно от производителите. Одобряването от МС на Закона за енергетиката, заложен за м. юни, сега се очаква до края на м. септември. Ще продължим да реструктурираме железниците, включително като определим ясно онези дейности, които ще се извършват на търговски принцип и другите, които ще продължат да получават държавни субсидии.

23. Ще мине дълго време преди тези усилия да осигурят ефективно функциониране на държавните предприятия и спазване на финансова дисциплина, затова ще са необходими специални усилия, които да гарантират че просрочията са под контрол. По-специално, Булгаргаз и НЕК ще разсрочат дължими на тях просрочени плащания и ще подсигурят ненаатрупването на просрочия по текущо дължими или разсрочени плащания за търговски дейности, независимо от собствеността (критерий за изпълнение, Анекс VII). В този контекст, Булгаргаз и НЕК ще предприемат всички необходими законни мерки по отношение на всеки търговски клиент с просрочено задължение за плащане над един месец след нормалния срок за издължаване. Всяка финансова помощ над планираното в бюджета за “Топлофикация София” ЕАД ще обвържем с условие за пълно и точно изпълнение на план на дружеството за реструктуриране.

Политика на външния сектор

24. Политиката ни по отношение на външния сектор ще бъде съсредоточена върху намаляването на уязвимостта. Стриктната ни фискална политика, която намери израз в намаление на външната задлъжнялост на публичния сектор, ще доведе постепенно до намаляване на външната ни уязвимост. Ще продължим да поддържаеме салдото по фискалната резервна сметка (ФРС) над 1,9 млрд. лева – повече от 100% от прогнозираните плащания за обслужване на външния дълг за 2002 г. (критерий за изпълнение по програмата). Авоарите по ФРС над този под ще се управляват разумно с оглед постигане на подходяща възвращаемост на риска, вземайки предвид ролята на ФРС като механизъм за фискална сигурност. Ще се стремим да осигурим приемането от Парламента на новия Закон за държавния дълг и ще публикуваме нашата средносрочна стратегия за управление на външния дълг.