

Допълнителен меморандум за икономическата политика на правителството на България и Българската народна банка

А. Въведение

1. **България продължи да напредва в постигането на устойчив и солиден икономически растеж и по-висок жизнен стандарт, които са ключови цели в икономическата ни програма.** В този смисъл, ние продължихме да провеждаме предпазлива фискална политика и политика на доходите в подкрепа на паричния съвет (ПС). Провеждаме структурните си реформи в подкрепа на растежа като укрепваме мрежата на социална сигурност и правим стъпки за намаляване на дълготрайната безработица.

2. **Нашата икономическа програма – подкрепяна чрез стенд-бай споразумението с МВФ – се изпълнява по план.** Всички критерии за изпълнение (КИ) и индикативни цели към края на декември 2002 г. и края на март 2003 г. бяха спазени с изключение на индикативната цел за просрочията към Националната електрическа компания (НЕК), за което бяха предприети оздравителни мерки (Таблица 1а и 1б). По структурните индикативни цели не беше приключено единствено включването на останалите сметки в системата на единната бюджетна сметка поради технически затруднения, но Правителството възнамерява да завърши този процес до края на септември 2003 г. (Таблица 2а и 2б).

Б. Последни икономически развития

3. **След силното изпълнение през 2002 г. макроикономическото развитие през първото тримесечие на 2003 г. бе благоприятно, въпреки неспокойната външна среда, в т. ч. забавения растеж на търговските партньори на България.**

- През 2002 г. реалният ръст на БВП достигна 4.8% като безработицата значително намаля. Тези тенденции продължиха в началото на 2003 г., придружени със силна икономическа активност и още по-голямо намаление на безработицата, която достигна 14.9% в края на април 2003 г.
- Инфлацията е устойчиво понижена, а ИПЦ се е повишил само с 0.2% за 12-те месеца до април 2003 г.
- Дефицитът по дванадесет месечната външна текуща сметка достигна увеличение от 5 ¼ % от очаквания БВП за първото тримесечие на 2003 г. (при 4½ % от БВП през 2002 г.) след като вносът, състоящ се предимно от суровини, потребителски стоки и петролни продукти надхвърли силния износ. В цифрово изражение 12 месечния внос се увеличи, достигайки 25 %, докато износа достигна 28 %. Нетния размер на преките чуждестранни инвестиции, изчислени на 12 месечна база, покриха 60 % от дефицита по текущата сметка, а останалата част от този дефицит беше финансирана частично от валутния резерв.
- През 2002 г. външната финансова позиция бе засилена в отражение на подобрената текуща сметка, репатрирането на банкови депозити от чужбина и освободено обезпечение от операциите по управлението на дълга. Въпреки че чуждестранните инвестиции бяха по-малко от очакваното брутният валутен резерв се увеличи до

ниво, което покрива малко над 5 месеца евентуален внос в края на 2002 г. и запази това ниво през първото тримесечие на 2003 г. Цялостното съотношение на външния дълг към БВП намаля рязко на 58.4 % от прогнозираното ниво на БВП за 2003 г. към края на март. В отражение на тези постижения в края на м. май и началото на м. юни, Standard&Poor's и Moody's повишиха рейтинга на България за дългосрочни облигации в чуждестранна валута съответно, с една степен до ВВ+ и с две степени до Ва2, а маржът между лихвите по американските и българските ценни книжа се намали до исторически най-ниските от 190 до 230 основни пункта в зависимост от падежа.

- Финансовото посредничество продължи бързо да нараства макар и от все още ниска база като допринесе за силна икономическа активност. Истинските широки пари и кредитите към частния сектор се увеличиха респективно с 12 ½ % и 47 ½ % през 12-те месеца до края на март 2003 г. като лихвените маржове продължиха да се стесняват. Основните банкови индикатори сочат, че банковата система остава стабилна въпреки че има известно намаление на рентабилността.

4. Ние изпълнихме прогнозата си за фискалния дефицит през 2002 г., а изпълнението на бюджета за 2003 г. върви значително по-добре, отколкото бе планирано. Миналата година дефицитът бе ограничен до 0.6% от БВП, а през първото тримесечие на 2003 г. бе постигнат излишък от 0.3% от БВП, спрямо прогнозирания дефицит от 0.8% от БВП. По-голямата част от преизпълнението през първото тримесечие се дължеше на събираемостта, която бе по-добра от планираната, по-конкретно в частта на неданъчните приходи. Регистрацията на трудовите договори и въвеждането на минимални прагове за осигурителен доход допринесоха за значително нарастване на социално осигурителните вноски, които съответстваха на очакванията за програмата ни. Разходите бяха по-малки от заложените в бюджета при предпазливото прилагане на дискреционно разходване и бяха направени някои икономии от лихвени плащания по външния дълг. Все пак, рязкото увеличение на разплащанията на лекарства от Националната здравно осигурителна каса (НЗОК), забавянето на реформата в болничния сектор и недостатъчното финансиране на регламентираният разходи на общините доведе в резултат до преразход и натрупване на просрочия в тези сектори, с които възнамеряваме да се справим през остатъка от годината.

5. Ние продължихме да реализираме реформи, които ще поддържат солидната основа на фискалната ни политика в средносрочен план. Осъществихме напредък по отношение на назначаването на служители и изграждането на капацитет в Националната агенция по приходите (НАП) и укрепихме дейността на Териториалната данъчна дирекция за големи данъкоплатци (ТДД ГД), като постигнахме предсрочно структурната индикативна цел за повишаване на дела на корпоративните данъчни приходи, събирани от тази дирекция до над 60 %. Освен това внесохме в парламента изменения на закона за общинските бюджети с оглед да предоставим степен на автономност по отношение на приходите и да изясним обхвата на трансферите от централния бюджет към общините.

6. Структурните реформи напреднаха, включително банковата приватизация и подобряването на ефективността на енергийния сектор, но напредъкът в някои области се оказва много по-голямо предизвикателство. Завършихме продажбата на последната голяма държавна търговска банка (ДСК). Продължихме да реформируем железопътния сектор, в т. ч. като намалихме губещите дейности, повишихме тарифите за превоз на пътници към нивата на възстановяване на разходите и намалихме разходите за

труд; извършихме и значителен напредък в повишаването на ефективността на топлофикациите. Все пак, при приватизацията на тютюневия холдинг (Булгартабак) настъпиха затруднения и процедурата трябва да се проведе наново, а продажбата на телекомуникационната компания (БТК) ще отнеме повече време отколкото бе предвидено първоначално. Реформите за подобряване на бизнес климата и в сектора на здравеопазването се оказаха по-трудни.

7. На фона на бързия ръст на кредитирането още повече заздравихме банковия надзор и сме предприели мерки за да се справим със спонтанните големи флукуации в лихвите по междубанковите нощни депозити. През януари въведохме новите международни счетоводни стандарти и по-подробни изисквания за отчитане за банките, включително отчети за валутната структура в банковите баланси и отчети за приходите и разходите. Запазихме проактивната си позиция по отношение на надзора като провеждахме внезапни инспекции на банки в отговор на сигнали за сериозни нарушения на нормите за разумно управление, следвани от задължителни коригиращи действия и срокове за изпълнението им. През юни ние въведохме система на брутен сетълмент в реално време (RTGS), което значително ще подобри навременността и сигурността на банковите операции, като намалихме острите флукуации в лихвите по междубанковите нощни депозити. В този контекст малък резерв от 10 млн. лв., финансиран от вноски от търговските банки, бе сформиран в БНБ за целите на поемане на временните дневни недостатъци на левова ликвидност. Успешно бяха въведени от Министерство на финансите ограничени репо операции (до 25 млн.лева), за да намали варирането на едnodневните лихвени проценти, а БНБ въведе възможността търговските банки да обменят евро в лева с вальор същия ден.

В. Икономическа политика през остатъка от 2003 г. и 2004 г.

8. С намаляването на глобалната несигурност нашите макроикономически цели през 2003 г. остават непроменени, а средносрочните перспективи – благоприятни. След като преодоля глобалното напрежение в началото на годината с минимални отклонения, очакваме ръстът на икономиката ни да продължи както се предвижда по програмата ни, воден от по-нататъшните ни постижения на експортните пазари и силно нарастване на инвестициите. Очакваме инфлацията да остане под контрол като през 2003 г. тя ще достигне 4%. Прогнозира се дефицитът по външната текуща сметка да остане около 4½ % от БВП през 2003 г. и постепенно да намалее в средносрочен план. Все пак съзнаваме, че външната ни позиция може да се влоши, ако възстановяването на ЕС в края на 2003 се забави повече от очакваното или ако бързото нарастване на кредитите доведе до неочаквано голям бум на вноса. Предвид такива обстоятелства бихме коригирали политиките си.

Фискална политика и реформи в публичния сектор

9. Ние вярваме, че фискалните ни цели за 2003 г. и в средносрочен план са напълно постижими, но сме в готовност, при необходимост, да приложим допълнителни мерки. Силните резултати през първото тримесечие и някои допълнителни преизпълнения на приходи и икономии от лихви, прогнозирани за остатъка от годината, представляват задоволителен резерв за посрещане на разходното напрежение, появило се в сектора на здравеопазването и общините. Заедно с мерки за стабилизиране на това напрежение ние възнамеряваме да изразходваме част от това преизпълнение от приблизително 0.8 % от БВП за покриване на разплащанията на лекарства и да финансиране изцяло законно установените общински разходи. В случай, че преизпълнението превиши

настоящите прогнозираны равнища за остатъка от годината то ще бъде частично спестено — поне доколкото преизпълнението се дължи на еднократни фактори — като останалата част ще бъде изразходвана през четвърто тримесечие съгласно бюджетните приоритети. Все пак, ако дефицитът по външната текуща сметка се увеличи значително над очакванията по програмата, разходването ще остане на равнището на първоначалните бюджетни цели и, ако е необходимо, правилото за разходване на 88 % от средствата ще остане в сила и през четвъртото тримесечие.

10. Ние предприемаме стъпки за ограничаване на бюджетните преразходи и натрупването на просрочия в сектора на здравеопазването и в общините. За да се справи с непосредственото финансово напрежение, произтичащо от преразхода при разплащането на лекарствата НЗОК предприема административни мерки за увеличаване на степента на съфинансиране и постигане на по-добър контрол върху обема на предписаните рецепти. Дейностите в много болници от системата на МЗ се оптимизират. В по-далечен план, съвместно със Световната банка, ние съставяме план за по-широка реформа в болниците, която ще постави финансовото състояние на сектора на по-солидна основа като постепенно увеличи ролята на показателите за резултатност и тази на НЗОК в болничното финансиране. Колкото до общините, ние възнамеряваме да приключим в общи линии плана на реформата, започната през миналата година. В това отношение ние очакваме парламентът да одобри измененията в закона за общинските бюджети до края на юли. От общинските просрочия ще бъдат разчистени само тези, които са свързани с недостатъчното регламентирано финансиране като своевременното плащане на общинските задължения по комунални услуги ще бъде строго спазвано.

11. Ние ще продължим да изпълняваме мерки за подобряване на данъчната администрация. За да може НАП да започне да функционира колкото е възможно по-скоро до края на септември ще изберем информационна система и ще започнем пилотен проект в Бургас (структурна индикативна цел) и до края на годината ще отделим функцията по събирането в Националния осигурителен институт (НОИ). Ние предприемаме стъпки за да осигурим, че сегашните усилия за укрепване на събираемостта на приходите — а именно, изпълнението на ДДС-сметките, ТДД ГД и регистрациите на трудовите договори и минималните осигурителни прагове за целите на осигуровките — произвеждат очакваните резултати. За да се справим с митническите измами ще въведем нови бандероли с холограмна лента за цигарите и алкохола, граничните безмитни магазини ще бъдат затворени, с изключение на тези на аерогарите и ще изпълним препоръките на консултантите от “Краун Ейджънтс”.

12. Ние предприемаме стъпки за укрепване на бюджетирването и управлението на разходите в контекста на изготвянето на бюджета за 2004 г. Ние възнамеряваме отново да въведем процеса в крак с новите ускорени срокове и схеми и да вземем решение за таваните на разходите през 2004 г. преди разпускането на парламента за лятото. В три министерства се изготвят пилотни програмни бюджети за 2004 г. Създаването на напълно функциониращ бюджетен отдел и въвеждането на системата за финансово управление до края на 2003 г. на всички нива в Министерство на финансите значително ще подобри изпълнението на бюджета.

13. Съгласно средносрочната ни фискална стратегия нашата цел остава да достигнем един балансиран бюджет до 2005 г. В този контекст ние ще продължим да изпълняваме приетата през миналата година данъчна политика с оглед намаляване на цялостното данъчно бреме, изместване на тежестта от прякото към непрякото облагане и

поддържане на широка данъчна основа. По-специално, ние целим да намалим корпоративната данъчна ставка до 20 % през 2004 г. и 15 % през 2005 г. При положение, че продължи доброто събиране, отчетено от НСИ, ние ще разгледаме намаляването на ставката за социално осигурителните вноски. По отношение на разходите възнамеряваме да повишим социалните разходи и да разширим бюджета за публичните инвестиции през 2004 г. — за да усвоим увеличението за проектите, финансирани със средства от ЕС и едновременно да ограничим участието в други проекти. За да създадем възможност за данъчни намаления и допълнителни социални разходи и разходи, свързани с присъединяването към ЕС ние ще увеличим усилията си за подобряване на данъчната администрация, ще ограничим държавните субсидии - включително за железниците, топлофикациите и болниците - и ще подобрим като цяло изразходването на държавни средства.

Пазар на труда и други структурни реформи

14. **За да поддържаме конкурентност и още повече да намалим безработицата ние ще продължим да полагаме усилия за реформиране на кодекса на труда и активните политики за пазара на труда.** Ще стимулираме диалог между социалните партньори по предложените изменения на кодекса на труда с оглед намаляване на разходите по наемане и освобождаване от длъжност. Ще продължим да помагаме на дълготрайно безработните да възвърнат увереността си на пазара на труда чрез програмата ни “От социални помощи към заетост” и ще осигурим официалното регистриране на трудовите договори. Ангажирали сме се да следим и да оценим в детайли ефективността и резултата от активните политики на труда и ако е необходимо да се променят по целесъобразност.

15. **Ние ще напредваме с приватизацията и ще ускорим реформите в енергийния и железопътния сектор.** Ще се стремим да приключим приватизацията на “Булгартабак” и БТК по напълно прозрачен начин колкото е възможно по-бързо. В допълнение, ще извършим подготовка за продаването на топлофикациите. За улесняването на този процес и за създаването на модерна институционална рамка за енергийния сектор в България ние ще настояваме за приемането на проектозакона за енергетиката от парламента до края на юни. Продължава внасянето на технически и административни промени за подобряване на ефективността на системата на топлофикациите и очакваме буквално да елиминираме необходимостта от държавни субсидии през следващата година. Колкото до железниците, ще създадем отделни звена за пътнически и товарен транспорт до края на юли 2003 г. и ще се стремим да постигнем целите си за 10-процентно намаление на числеността на персонала спрямо 2001 г. и да увеличим междуградските пътнически тарифи до 70 % от равнището на разходите до края на 2003 г. По-нататък, ние сме в процес на остойностяване на отделните услуги, което ще послужи за основа при подписването на договори за публични услуги с правителството в контекста на бюджет 2005.

16. **Ние ще настояваме за по-нататъшни правни и институционални реформи за подобряване на бизнес климата.** С помощта на Европейския съюз, Световната банка и други ще ускорим реформата в съдебната система и ще предприемем по-нататъшни стъпки за подобряване на държавното управление. За да помогнем за привличането на повече инвестиции ние ще продължим да реформираме лицензионните, разрешителните и регистрационните режими и да намаляваме техния брой. В този контекст законът за лицензите, който се очаква да бъде приет от парламента до края на м.юли, е предназначен да ограничи преценката на държавата при въвеждането на нови изисквания за лицензи и

разрешителни. Проекто-измененията на търговския закон се очаква да бъдат приети до края на юли и те ще опростят производството по несъстоятелност.

Политика за финансовия сектор и външната търговия

17. **На фона на увеличаващото се кредитиране на частния сектор ще продължаваме да укрепваме надзор на банковата система и да подобряваме функционирането на междубанковия пазар.** Ще продължим политиката си на провеждане на внезапни инспекции на някои банки със затруднения и ще предписваме задължителни оздравителни действия. За минимизиране на рисковете, свързани с бързото нарастване на отпусканите кредити във валута ще наблюдаваме отблизо валутните експозиции на банките и да ги стимулираме да хеджират по подходящ начин подобни рискове. В същото време, с помощта на МВФ, ще определим подходящ подход за наблюдение на валутния кредитен риск, произтичащ от бързото увеличение на банковото кредитиране в чуждестранна валута на корпоративния сектор. В този контекст очакваното прокарване на изменения на валутното законодателство, според които фирмите ще трябва да предоставят информация на БНБ за чуждестранните си активи би подпомогнало — заедно с вече събраните данни за задълженията на фирмите в чуждестранна валута — оценяването на валутната им експозиция.

18. **Предложеният фонд за частно пласиране на акции, спонсориран от правителството, ще бъде създаден чрез държавна вноска, която няма да надвишаваща 100 млн. лева през времето на съществуването на фонда, като се взимат подходящи предохранителни мерки.** Продължаваме да смятаме създаването на този фонд за важно с оглед увеличаването на собственото финансиране на частния сектор и пристъпваме към избор на мениджър на фонда от шортлистата на кандидатурите. В началото ние ще ограничим държавното участие до не повече от 49 % от договорените средства с намерение да намалим държавния дял с течение на времето. Ние ще наблюдаваме отблизо изпълнението на фонда. По-нататък, ще създадем предпазни стени (файъруолове) за да осигурим вземането на инвестиционни решения без държавна намеса, включително изискването за миноритарно акционерно участие на държавата.

19. **Ще продължим да провеждаме активно управление на публичния дълг с оглед да продължим да намаляваме външната уязвимост.** Нашите цели в това отношение остават постигане на по-балансиран лихви и валутна структура на дълга и увеличаване на дела на вътрешния дълг, като продължим да намаляваме съотношението публичен дълг към БВП в средносрочен план. В допълнение, в зависимост от предлагащите се възможности, ще продължим да провеждаме конкретни дългови операции в съответствие със стратегията ни. Освен това предприемаме по-активно управление на депозитите по сметката на фискалния резерв. В тази връзка БНБ от името на Правителството подписа споразумение със Световната банка за управление на 75 млн. Евро, съгласно предварително съгласуваните инвестиционни насоки.

Проблеми с качеството на данните

20. **Ние планираме да се абонираме за системата за стандартно разпространение на данни (ССРД) към края на годината като спазваме стандартите и кодовете, докато изпълняваме и останалите препоръки за предпазните мерки.** При оценката си мисията за преглед на стандартите и кодовете (ROCS) през януари заключи, че сме спазили по-

голямата част от стандартите и кодовете и предприемаме стъпки за преминаване към съответните стандарти в сферите, които бяха идентифицирани като изискващи допълнителна работа. В това отношение планираме да разпространим формулярите за валутния резерв и валутната ликвидност до края на 2003. Напредваме и в осъществяването на останалите препоръки по оценката на предохранителната ни система мерки, по-конкретно изготвянето на наръчник за процедурите по одита на БНБ.