



България: **Заклучително изявление на екипа на мисията по член IV**

14 декември 2017 г.

Заклучителното изявление описва предварителните заключения на екипа на МВФ в края на официалното посещение (или „мисия“) най-често в страните-членки. Мисиите се изпълняват като част от редовните (най-често годишни) консултации по член IV на Споразумението с МВФ, в контекста за използване на ресурсите на МВФ (заем от МВФ), като част от дискусиите по програми, наблюдаваните от екипа на МВФ или като част от друго наблюдение на икономическото развитие от страната на служителите на МВФ.

Настоящото изявление се публикува със съгласието на националните власти. Изразеното мнение в това изявление е на екипа на МВФ и не е задължително да представя мнението на Изпълнителния Борд на МВФ. Въз основа на предварителните заключения от мисията, ще бъде подготвен доклад, който, след одобрение от ръководството, ще бъде представен на Изпълнителния Борд на МВФ за обсъждане и решение.

Икономиката на България, на прага на предстоящото председателство на страната на Съвета на Европейския съюз, се възстановява със стабилни темпове. Предизвикателството, пред което са изправени отговорните за формулирането на политики лица в момента, да трансформира това възстановяване в устойчиво и включващо сближаване на доходите на населението до нива, преобладаващи в по-богатите държави-партньори на България в ЕС. Това изисква действия в редица направления и по-конкретно повишаване на ефикасността на публичните институции на всички нива, преодоляване на слабостите в образованието, здравеопазването и пазара на труда, както и допълнително укрепване на рамката за финансова стабилност. Постигането на напредък в тези направления ще доведе до по-добро и почиващо в по-висока степен на правила управление, за което редица представители на правителството и на общественения сектор непрестанно полагат усилия в сътрудничество с партньорите и институциите на ЕС.

Силен икономически растеж

1. Икономиката на България се представя добре. Реалният растеж на БВП бележи възходяща тенденция в продължение на пет последователни години, достигайки 3.9 процента през 2016 г., като прогнозите ни са за сходен растеж и през 2017 и 2018 г. Текущата сметка се характеризира с висок излишък, благодарение и на конкурентния

външен сектор, като външният дълг бележи чувствителен спад. Фискалната политика е консервативна. А валутният борд е осигурил ценова стабилност. Въпреки това, са необходими дългосрочни усилия за изравняване на доходите с тези в ЕС. Независимо, че в краткосрочен план растежът на икономиката може да надвиши прогнозираните нива, съществуват редица негативни рискове, включително произтичащи от несигурност на световните финансови пазари или геополитически събития.

Добра фискална политика

2. Фискалната стратегия на правителството, изложена в бюджета за 2018 г. средносрочната бюджетна рамка, е като цяло уместна. Прогнозата за реален ръст на БВП изглежда реалистична в краткосрочен план и амбициозна в средносрочен план. Независимо от това прогнозите за приходната част на бюджета са отражение на благоразумна фискална политика. Формулираната цел за бюджетен дефицит от 1 % от БВП през 2018 г. би могла да има слаб процикличен ефект, но тя отчита необходимостта от наваксване в областта на публичните инвестиции. Ако изпълнението на приходната част на бюджета надхвърли очакванията, разликата би могла да бъде спестен с цел избягване на ефекта на прекомерно фискално стимулиране. Целта за връщане към балансиран бюджет до 2020 г. е уместна, както от гледната точка на съображения, свързани с цикличността, така и заради необходимостта за запазване на достатъчни буфери, необходими за поддържането на системата на валутен борд (СВБ). Неотслабващо внимание трябва да бъде насочено към фискалните предизвикателства, свързани със застаряването на населението.

Подобряване на управлението

3. Почиващото на правила и по-ефикасно управление има ключов принос към дългосрочното и включващо сближаване на доходите. Това изисква по-добро разходване на публичните средства, по-добро управление на държавните предприятия, включителни и Българската банка за развитие, и още по-солидна рамка за финансова стабилност. Съпътстващите надзорни политики и практики следва да насърчат разпределението на спестяванията на пазарен принцип и да допринесат за по-висок и устойчив икономически растеж, като същевременно служат като защитна линия срещу корупционни бизнес практики.

4. Публичните блага на България трябва да подобрят. Публичната инфраструктура се оценява като изоставаща в качествено отношение и налага необходимост от повишаване на въздействието на разходваните за изграждането на инфраструктура средства от националния бюджет и бюджета на ЕС. Здравеопазването е скъпо на фона на постигнатите резултати. Образованието изглежда недофинансирано, особено на фона на целта за подобряване на постиженията до нивата в партньорските страни на ЕС. По отношение на приходната част, съществуват резерви за подобряване на

събираемостта на ДДС, повишаване на размера на данък сгради и намаляване на дела на недекларираните трудови доходи. Биха могли да бъдат обмислени следните мерки, основно насочени към прецизна оценка на ситуацията:

- Прецизно насочени политики за намаляване на разликата между дължимия и събран ДДС;
- Провеждане на оценка на управлението на инвестициите в публичната сфера;
- Разширяване на обхвата на текущите прегледи на разходването на публични средства;
- Извършване на функционален преглед на заетостта и възнагражденията в публичния сектор.

5. Подобряването на достъпа до по-добро образование и обучение са ключова предпоставка за преодоляване на сложните структурни предизвикателства пред България, включително задълбочаващия се недостиг на квалифицирани кадри на пазара на труда. Оценяваме неотдавна предприетите мерки по отношение на модела на финансиране на висшето образование и на изпълнението на пилотни програми за подобряване на качеството на професионалното образование в партньорство с бизнеса. Същото важи и за планираното значително повишение на ниските заплати на учителите, за да се привлекат на млади и талантиливи кадри и за да се подобрят действията за намаляване на преждевременното отпадане от училище. Важно е част от планираните увеличения на заплащанията да бъдат обвързани с постигнатите резултати и тяхната реализация да бъде съобразена със заключенията на един функционален преглед. Също така, е необходимо да бъдат положени допълнителни усилия и за достигане до уязвимите групи.

6. Необходимо е да бъдат преодолените значителните слабости в системата на общественото здравеопазване. В краткосрочен план, обществените болници в затруднено финансово състояние трябва да се реструктурират, за да се осигури продължаващо предоставяне на услуги. Значително подобрене на ефикасността би могло да се постигне чрез засилване на контрола върху разпределението на лекарствените продукти и върху договорите между Националната здравноосигурителна каса и частни доставчици. В структурно отношение, разработването на национална здравна карта с цел идентифициране на медицинските нужди би следвало да се използва да се облекчат териториалните дисбаланси по отношение на достъпа до здравни грижи и прекомерното разчитане на болниците в сравнение с първичните и превантивни грижи. Липсата на специалисти и подмяната на възрастния медицински персонал също ще трябва да бъдат адресирани с мерки.

7. Осигуряването на по-добро качеството на публичните блага предполага също така и по-добро управление на държавните дружества. Първа крачка в това отношение е повишаване на прозрачността на финансовите показатели за тяхната дейност. Няколко държавни дружества, главно в енергийния и транспортния сектор, са силно задължени. Неотдавнашното решение на правителството да включи условните задължения на държавните предприятия в бюджетната документация е положителна стъпка за повишаване на прозрачността, която оценяваме. Независимо от това, управлението и надзорът на държавните предприятия следва да бъде засилен. За тази цел би било полезно да бъдат отделени функциите, свързани с определянето на политиките, от тези по надзора, както и да бъде извършван внимателен подбор на членове на надзорните съвети на държавните предприятия, като се засилят изискванията за тяхната отчетност.

Добре функциониращата съдебна система е най-висшето обществено благо

8. Приветстваме общоприетия ангажимент за по-нататъшно подобряване на функционирането на съдебната система. Неотдавна бяха предприети важни мерки, включително за укрепване на независимостта и работата на Висшия съдебен съвет (ВСС). Съществува разбиране за необходимостта от допълнителен напредък и ние отбелязваме наличието на продължаващи усилия за подобряване на дейността на ВСС, за укрепване на ефективността и отчетността на Главния прокурор и за увеличаване на усилията за борба с корупцията. Опитът на страните в Източна Европа показва, че реформата на съдебната система може да бъде подпомогната чрез по-балансирано разпределение на възможностите и ресурсите в обществото и повишаване на прозрачността и отчетността.¹ Текущите усилия и мерките, които препоръчваме за повишаване на ефикасността на управлението и допълнително укрепване на финансовия сектор, би следвало да допринесат за постигането на напредък в тази важна сфера.

Укрепване на финансовия сектор

9. Благоразумните надзорни политики доведоха до високи показатели на системна капиталова адекватност, които надвишават значително регулаторните минимуми, като приходите и ликвидността са също стабилни. Все пак необслужваните кредити (НК) продължават да са високи – на двойно по-високи нива от средното за Европа. Няколко законодателни инициативи бяха предприети в съответствие с препоръките на Оценката на стабилността на финансовата система (ОСФС)², а други стъпки са в процес на подготовка, включително и изпълнение.

¹ “Reforming the Judiciary: Learning from the Experience of Central, Eastern and Southeastern Europe” in *Regional Economic Outlook: Europe Hitting Its Stride*, IMF, November 2017.

² [Bulgaria, Financial System Stability Assessment, IMF, 2017](#). България, Оценка на стабилността на финансовата система, МВФ, 2017 г.

- *Управление на Българската народна банка (БНБ).* Скорошното изменение на Закона за кредитните институции (ЗКИ) ускори реформите в управлението на БНБ, като пълномощията за взимане на решения се предоставиха на ниво Управителен съвет. Това добре възприето разширяване на отчетността на Управителния съвет, в сравнение с това подуправителите да отговарят за банковия и платежния надзор, би трябвало да засили институционалната рамка на централната банка. Необходимо е БНБ бързо да внедри процедури за гладко преминаване към новия управленски модел и да бъде осигурено новият колективен процес да не затрудни вземането на решения. Ние оценяваме значимостта на тази задача.
- *Третиране на НК.* Понастоящем се възраждат усилията в Европа за адресиране на проблемите с НП. В този контекст, оценяваме високо проекта на Управление „Банков надзор“ на БНБ за пруденциално ръководство за НК, което наскоро беше изпратено за коментари от отрасловите организации, т.к. то включва съответните надзорни начини за измерване на обезпечаването на кредитните загуби, счетоводните отписвания при НК и оценката на обезпечението. В проекта на ръководството по подходящ начин се разглеждат натрупаните НК, както и заемите, които ще изпаднат в неплатежоспособност в бъдеще. Този подход отчита важни местни характеристики, които включват високия капитал и доходност на банките и кредитните условия, които са благоприятни за постигане на напредък по намаляването на НП. Важно е да се отбележи, че намаляването на НК трябва да се свърже също и с насърчаване на дискусиите за реструктуриране между банките и длъжниците, по-нататъшно изграждане на пазара на НК и подобряването на съдебните процедури за реструктуриране на дълга.
- *Регулиране и надзор.* В съответствие с препоръките на ОСФС, измененията на ЗКИ ще разширят също така определенията за експозиция на свързани лица, и ще засилят контрола върху експозициите на свързани лица до постигане на съответствие с законодателството на ЕС и специфичните условия на страната. Понастоящем е важно да се довършат законовите разпоредби и надзорните процеси/ ръководство. В допълнение, базирайки се на инспекциите от 2017 г. и на предстоящите такива, БНБ трябва да предприеме мерки за противодействие на концентрацията и рисковете от свързани лица.
- *Мрежа на финансова сигурност и мерки за управление на кризи.* Режимът на реструктуриране на кредитните институции и инвестиционните фирми. Е необходимо да се приложи в действие в пълна степен. С цел подкрепяне изискванията на мрежата за сигурност беше изменен Законът за публичните финанси. Законодателните промени положиха надеждна законодателна основа, даваща възможност за преминаване от ранна намеса към реструктуриране, но ще са необходими още значителни процедурни усилия, за да се постигне съгласуваност с правилата на ЕС за държавна помощ и разпоредбите на валутния борд.

10. Оценката на качеството на активите, проведена през 2016 г. (ОКА) и стрес тестът показаха, че банковата система като цяло е устойчива. Независимо от това, обаче, две местни банки изискват по-големи капиталови буфери и финализиране на процеса на привличане на надеждни нови инвестиции в кратък период. БНБ трябва да приеме цялостна надзорна стратегия, за да наблюдава и осигури жизнеспособността на банките в средносрочна перспектива.

11. В съответствие с препоръките на ОСФС, властите направиха високо оценяван напредък в законодателството по отношение на небанковия финансов сектор. Измененият закон за Комисията за финансов надзор (КФН) допринася за нейната независимост. С промените в Кодекса на социалното осигуряване се разширява определението за свързани лица.

По-нататъшна интеграция в Европейски съюз

12. Членството в ЕС донесе много ползи и беше силен катализатор за реформи. В момента България е на прага на поемането на председателството на ЕС. Предизвикателствата пред ЕС са значителни и ние пожелаваме на българското правителство успех в усилията да име бъде отделено внимание по време на председателството на страната. Отбелязваме, също така, че България разглежда възможността за присъединяване към ERM II, с оглед да се изпълни окончателно ангажиментът на страната за присъединяване към евро-зоната. Членството в евро-зоната, включително в банковия съюз, ще осигури на България по-голяма роля в органите на ЕС за взимане на решения, и по-голяма отговорност за успеха на паричния съюз. Реформите, които предлагаме, би трябвало да помогнат за успешното участие.

Мисията на МВФ, водена от г-н Йорг Декресин и Джейу Лий посети София в периода между 5 и 14 декември за обсъждане на консултацията по член IV за 2017 г. Мисията би желала да благодари на властите и другите участници в събеседванията за конструктивния диалог и любезното гостоприемство.