

ДИНАМИКА НА РИСКОВЕТЕ ЗА МАКРОРАМКАТА

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД
ФЕВРУАРИ'2014



При изготвянето на този доклад, безпристрастно и с респект към фактите, са взети всички мерки за осигуряване на обективна и точна информация, а данните, анализите и мненията са базирани на посочените източници по начина и обхвата, изложен в доклада. Анализът и прогнозите не изразяват политически пристрастия; не третират предмета на анализа положително или отрицателно; не дават аргументи за ползата или за вредата от несигурността; третират я единствено от гледната точка на рисковете и опитите за тяхното управление. Авторите не носят отговорност за неточно, непълно и превратно използване на информацията, представена в доклада. Без тяхното изрично писмено съгласие съдържанието на доклада не може да бъде променяно, преработвано, приспособявано, допълвано или от него да се изработват производни материали; не може да се цитира, освен за изследователски и учебни цели – докладът не е част от публичния, а от академичния дебат. За нанесените вреди се носи съответна имуществена отговорност.



Резюме

Данните за изпълнението на бюджета за 2013 г. потвърдиха прогнозите на Лабораторията.

Изпълнението поражда очакване за не достигане на всички прогнозни макроикономически показатели за 2013 г. Пораждат се нови рискове и негативни тенденции през 2014 г.: за неизпълнение на прогнозирания номинален и реален растеж на БВП, за неизпълнение на прогнозираните бюджетни приходи.

Нараства рискът от рестриктивна актуализация на бюджета за 2014 г.



Въведение

В края на януари 2014 г. Министерството на финансите (МФ) публикува Месечния бюлетин за изпълнението на Консолидираната фискална програма (КФП) за декември 2013 г., който съдържа предварителните годишни данни за изпълнението на Бюджет 2013. Те показват, че като цяло рисковете, които ЛУР посочи през октомври 2013 г., са се сбъднали.

Потвърждават се и прогнозите на ЛУР за неизпълнение на данъчните постъпления по Републиканския бюджет (РБ) за 2013 г. между 400 и 500 млн. лева. Отчетеното неизпълнение на тези приходи е 464 млн. лева, а по Консолидираната фискална програма (КФП) неизпълнението им е 480 млн. лева.

Неизпълнението на общата приходната част по КФП за 2013 г. е 1.4 млрд. лева, от които преобладаващата част се дължи на неусвоени средства от ЕС.

Потвърди се изцяло и прогнозата на ЛУР, че правителството ще успее да ограничи разходите в по-голяма степен от общото неизпълнение на приходите по КФП и ще отчете салдо на касова основа под планирания дефицит. Фактически МФ посочва в своя отчет дефицит от 1448.4 млн. лева, което е 1.8 на сто, вместо планираните 2 на сто от прогнозната БВП за 2013 г.

Политическите оценки на данните за изпълнението на бюджета очаквано са поляризиращи в две крайности:

От страна на Правителството се изтъква като най-голям успех постигането на дефицит под заложените 2 на сто от БВП. Според министър-председателя Орешарски, това доказва способността на кабинета да управлява дефицита като контролира ефективно общите разходи, въпреки повишените социални помощи и изчистването на минали задължения на държавата към бизнеса за възстановяване на ДДС и плащания по ЗОП.

Министърът на финансите Чобанов изтъква, че общото неизпълнение на приходите и помощите в републиканския бюджет е значително по-малко от несъбраните данъци и възлиза само на 253 млн. лева, поради преизпълнението на неданъчните приходи с над 150 млн. лева, на митническите такси с 23 млн. лева, както и на помощите.

От страна на парламентарната опозиция в лицето на ГЕРБ се твърди, че несъбраните бюджетни приходи за 2013 г. предопределят още по-голямо неизпълнение за 2014 г., влизане на страната в дългова спирала и по-нататъшна невъзможност на кабинета да контролира дефицитите.



Тенденции и рискове през 2014 г

1. *Неизпълнението на приходите за 2013 г. показва системна грешка в методиката на МФ за прогнозиране на макроикономическите показатели за 2013 г., която намира отражение и в средносрочната бюджетна прогноза 2014 – 2016 г. въз основа на която е разчетен и приетия бюджет за 2014 г..*

Неизпълнението на данъчните приходи по основните приходни пера в РБ за 2013 г. се разпределя така:

Подоходни данъци	132.5 млн. лв.
Корпоративни данъци	14.4 млн. лв.
ДДС	288.5 млн. лв.
Акцизи	59.2 млн. лв.

Недостигнатите данъчни постъпления от физическите лица съответства на нетни (разполагаеми) доходи и потенциално потребление за около 1.2 млрд. лева, което би донесло на хазната косвени данъци за 240 млн. лева от ДДС и 70 млн. лева от акцизи – суми твърде близки до фактически отчетеното неизпълнение. Налице е „данъчна симетрия“ в неизпълнението на планираните преки и косвени данъци – съответно и при двете централни приходни администрации – НАП и митниците. Това е признак, че (освен на традиционните недостатъци на тези администрации), неизпълнението се дължи на неправилно прогнозирана динамика на БВП, инфлация, заетост, потребление и други макроикономически параметри както при съставянето на първоначалната фискална програма за 2013 г., така и при актуализацията на бюджета 10 месеца по-късно от сегашното правителство.

2. *Преизпълнението на неданъчните приходи компенсират част от недостига при данъците. Събраните 2218 млн. лева неданъчни приходи в РБ през 2013 г. бележат ръст от 17.2 на сто спрямо 2012 г. и са 12.4 на сто от общите приходи и помощи за годината. Основните неданъчни постъпления са такси и доходи от държавна собственост. Твърде високият дял на неданъчните приходи е характерен за последните 10 години, но значението на този факт е негативно, поради следното:*

2.1. Постъпленията от държавни такси (без тези от продажбата на винетни стикери и концесии) през 2013 г. са около 560 млн. лева. Трайно е утвърдена порочната практика ведомствата да определят размери на таксите значително надхвърлящи разходите за съответните административни услуги.

Събирането на повече такси отколкото са фактическите разходи на обслужващата администрация превръща съответните звена в квази-корпоративни структури формиращи квази „печалба“. Това противоречи на принципа за съответствие на размера на таксите с разходите за предоставяните услуги. В някои случаи приходите от тях надхвърлят в пъти общите текущи разходи на съответната административни

звена.

Неправомерно високите такси създават следните негативи и рискове:

- Фирмите и гражданите са обложени със скрит „данък“ който намалява печалбите, разполагаемите доходи и потреблението на стоки и услуги;
- „Излишъкът“ от таксите се е утвърдил като източник на бюджетни приходи, който е неразривно свързан с т. н. разрешителни „режими“ за бизнеса. Този фискален интерес създава латентен риск всички опити за намаляване на административната тежест да бъдат свеждани до поредни палиативни мерки;
- Тъй-като голяма част от таксите са с твърдо определена стойност (не са пропорционални на съответен материален интерес), те са непосилни за лицата с по-ниски доходи и за малкия бизнес.

2.2. През 2013 г. държавата е иззела като дивидент от 86 свои предприятия над 420 млн. лева при „план“ от 333 млн. лева. Само от БЕХ са изплатени дивиденди от 206 млн. лева, заради счетоводна печалба, зад която стоят практически несъбираеми негови вземания от дъщерните му дружества.

През септември 2013 г. БЕХ взе облигационен заем от 500 млн. евро, за да спаси от фалит НЕК и други държавни енергийни компании, които бяха допълнително натоварени със загуби, заради изкуственото понижаване на цената на електроенергията. „Източването“ от държавата на собствените ѝ предприятия беше характерно за периода 1993 – 1997 г и една от причините за икономическата катастрофа от 1996/97 г. Сегашните рецидиви на подобни практики създават следните негативи и рискове:

- Дивидентите, иззети от БЕХ, увеличават квази фискалните дефицити, натрупвани и без това с нарастваща скорост в държавните енергийни дружества. Растящите задължения, намаляващите приходи и отнемането от държавата на почти целия финансов резултат, ще доведе до необходимост от взимане на държавно гарантирани заеми, или от държавни финансови инвестиции за спасяване от фалит на БЕХ и/или структуроопределящи енергийни дружества;
- Вливането в бюджета на дивиденди, които в крайна сметка се покриват с външни кредити на стратегически държавни стопански структури (от чието състояние зависи националната сигурност), може да се приеме като скрит бюджетен дефицит, създаващ рискове от влошаване на кредитния рейтинг на страната и повишаване на лихвените равнища.

3. *Ограничаването на разходите по КФП* с 1.55 млрд. лева (4.5 на сто под планираните) безспорно има положителен ефект върху фискалната позиция, финансирането на бъдещите държавни дефицити на кредитните пазари и надеждите на инвеститорите, че ще бъдат запазени ниските данъчни нива в страната.

От друга страна обаче, нараства общественото недоволство от критично ниските нива на повечето публични услуги, от нефинансирането на наложителни реформи (особено в здравеопазването и правораздаването), от малките пенсии, от лошата градска среда и пътна инфраструктура и др. Проблемите в тези сфери са основните източници на

нарастващо обществено недоволство и генерират рискове за:

- Политическа нестабилност и радикализиране на големи обществени групи;
- Задържане или по-нататъшно свиване на потреблението;
- Ликвидиране на малкия и семейния бизнес;
- Ниски нива на заетост;
- Застой на икономическата криза.

4. Хармонизираният инфлационен средногодишен индекс по предварителни отчетни данни е 0.4, вместо заложените в актуализирания бюджет за 2013 г. 0.6 на сто.

В средносрочната прогноза 2014 – 2016 г. (въз основа на която е съставен бюджетът за 2014 г.), реалният ръст на БВП за 2013 г. веднъж е посочен като 1 на сто и друг път като 0.6 на сто. Дори да предположим, че този показател ще бъде по средата на двете прогнозираните от МФ величини, т.е. 0.8 на сто, то номиналният растеж на БВП за 2013 г. трябва да се очаква около 1.2 на сто. Това би потвърдило отново прогнозата на ЛУР от есента на миналата година, според която номиналният растеж на БВП ще възлезе на 1.2 на сто и БВП ще бъде около 1.5 млрд. лева под прогнозирания от МФ 79 932 млн. лева, т. е. около 78 400 млн. лева.

До тази прогноза може да се стигне и по друг път. Ако неизпълнението на данъчно-осигурителните приходи в КФП от 480 млн. лева се отнесе към събираемостта на данъците като процент от БВП, отново се получава същият резултат за очаквания БВП за 2013 г.

Недостигането на прогнозния БВП за 2013 г. с 1.5 млрд. лева ще доведе до следните негативни последици:

- Делът на бюджетния дефицит на касова основа ще се завиши и вместо 1.8 на сто ще достигне 1.9 на сто.
- Окончателният дефицит на начислена основа по методиките на Евростат може да надхвърли първоначалните данни, поради неотчетени задължения на общините, корекции, свързани със задължения на държавата по ЗОП и изравнителните окончателни разчети за големите данъкоплатци, свързани с авансовото внасяните данъци. Заради това е голяма вероятността окончателният дефицит на начислена основа да надхвърли 2 на сто.

5. Изпълнението на Бюджет 2013 потвърди изводите на ЛУР от октомври 2013 г., че изходните допускания при съставянето на Бюджет 2014 са нереалистични.

За да бъдат изпълнени приходите на бюджет'2014 г., трябва да бъдат събрани 1 958.4 млн. лева повече данъчно-осигурителни приходи, спрямо отчета за 2013.

Засега отсъстват признаци и данни, че правителството е в състояние рязко да повиши нивата на събираемост на данъците. Възможностите за изземване на дивиденди от държавните предприятия в мащабите от 2013 г. са блокирани от намаляващите

приходи, нарастващите задължения и политиката на ниски цени на ел. енергията и транспортните услуги, за сметка на декапитализацията на публичните компании.

Приватизацията също е практически спряна.

С оглед на това, за да се съберат през тази година почти 2 млрд. лева повече данъци и осигуровки, би трябвало БВП да надхвърли достигнатия през 2013 г. с 6.8 млрд. лева, което означава номинален ръст над 8.5 на сто. Подобна прогноза не е реалистична; в ЕС номиналният ръст на БВП се очаква да бъде около 2 на сто; не съществува нито един вътрешен фактор, който да гарантира драстично увеличаване на потреблението и инфлацията у нас.

6. Доколкото прогнозите на ЛУР за изпълнението на Бюджет 2013 се оправдаха, има основание да се очаква и *развитие на макроикономическите показатели за настоящата година* близко до прогнозираните от ЛУР, а именно:

- Реален растеж около 1 – 1.2 на сто, вместо заложения в Бюджет 2014 г. – 1.8 на сто;
- Задържане на брутно капиталобразуване в рамките на 24 на сто от БВП;
- Не достигане на заложения в Бюджет 2014 г. БВП с около 2 на сто, или 1.5 млрд. лева (при недостигане на 1.5 млрд. лв. БВП за 2013 г., кумулативно недостига за 2014 г. може се очаква да бъде около 3 млрд. лева);
- Не достигане на заложения в бюджета 2.1 на сто ръст на потреблението и вероятен ръст не надхвърлящ 1.5 на сто;
- Не достигане на заложената в бюджета инфлация от 1.8 на сто и вероятно оставане на този показател в рамките на 1.0 - 1.2 на сто.

Отнесени към предварителния отчет на изпълнението на бюджета за 2013 г., тези данни предполагат данъчно-осигурителни постъпления през 2014 г. в рамките на 23 100 – 23 300 млн. лева, което е с около 1000 – 1200 млн. лева по-малко от планираните приходи.

С оглед на заявените намерения от правителството за масирани разходи за реиндустриализация, изкуствено задържане цената на ел. енергията и увеличение на редица социални плащания, намалените постъпления от над 1 млрд. лева ще наложат или преразглеждане и отказ от посочените намерения, или увеличение на данъците и/или осигуровките.

Всичко това засилва риска от рестриктивна актуализация на бюджета за 2014 г. Щетите, произтичащи от такава актуализация, ще бъдат по-малки ако тя бъде направена по-рано.

