

ПРЕГЛЕД НА РИСКОВЕТЕ БЕЗ АКТУАЛИЗАЦИЯ НА БЮДЖЕТА

Извънреден доклад за рисковете за сигурността



Авторите не носят отговорност за информация и материали, изхождащи от други източници и не носят пряка или косвена отговорност за неточно, непълно и превратно използване на информацията, представена в презентацията. Без тяхното изрично писмено съгласие съдържанието на презентацията 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

ЛУР наблюдава планирането, изпълнението и рисковете за публичните финанси от есента на 2013 г. Още тогава предупредихме, че основен проблем на управлението е нереалният му оптимизъм за БВП и макрорамката; от февруари и март т.г. настоятелно препоръчваме актуализация на бюджета.

Политическите позиции „за“ и „против“ актуализацията на бюджета се превърнаха в оценки за дейността на правителството в оставка. Но за нас те разкриват и нещо по-важно – експертизата и възможностите на партиите да противодействат на кризата след изборите. Оценяваме техния управленски потенциал, съобразно способността им да възприемат реалното състояние на бюджета и макрорамката.



Изпълнението се разминава с прогнозите

Първо, БВП по текущи цени за първото тримесечие на 2014 г. е 16.1 млрд. лева, което е с 473 млн. лева по-малко от отчета за 2013 г. – 16.6 млрд. лева.¹

Второ, дефлацията на вносните цени намалява митните сборове, а тази на износните – входящите парични потоци и задълбочава стагнацията.

Трето, преките чуждестранни инвестиции намаляват, а брутно капиталобразуване едва надхвърля амортизациите, общият капитал не нараства.

Четвърто, до 30 май изпълнението на приходите в държавния бюджет (ДБ) изостава от темпа по отчета за 2013 г. с 611 млн. лева; а данъчните приходи по Консолидираната фискална програма (КФП)² изостават със 700 млн. лева.

- разходите в ДБ нарастват с 520 млн. лева (6.9%); с 617 млн. лева изостават разходите за 2014 г. спрямо темпа в годишния план по КФП за 2013 г.
- дефицитът на ДБ е 627 млн. лева, докато в 2013 г. е отчетен излишък; дефицитът на КФП е 887 млн. лв., докато в 2013 г. е отчетен излишък.

Пето, дефицитите на ДБ и КФН са на касова основа. На начислена основа нещата изглеждат още по-зле: болниците са натрупали задължения за 409.3 млн. лв., НЗОК очаква в края на 2014 г. дефицит от 328 млн. лева. По експертни оценки, неразплатените поради спрени плащания по европейски програми, но фактурирани дейности за обществени поръчки в публичния сектор, са между 400 и 600 млн. лева. Общата допълнителна тежест върху публичните финанси само от тези примери е между 700 и 900 млн. лева.



Още утежняващи обстоятелства

Към посоченото изпълнение следва да се добавят нови утежняващи обстоятелства: Данните са отпреди политическата криза, която ще влоши дейността на НАП и финансовата дисциплина, ще увеличи традиционните данъчни престъпления: контрабандния внос, фиктивния износ, източването на ДДС.

В края на юли НСИ регистрира рязък спад на бизнес климата – с 3.2%³ и отрицателни прогнози във всички основни сектори на икономиката. Безработицата е 13%. Задълбочават се структурните проблеми на пазара на труда.⁴ Няма вътрешни фактори и признаци за скорошно стопанско оживление и ръст на данъчните приходи. Външните фактори действат в отрицателна посока: намаление на търговията с РФ и Украйна, заплахата за неустойки и нови загуби от АЕЦ „Белене“ и евентуално от „Южен поток“.

Банковата криза (КТБ, „Креди Агрикол“ и ПИБ) нанесе удар върху значителна част от икономиката, който ще породи допълнителна несигурност и нужда от 1–2 млрд. лева непредвиден бюджетен разход, дълг или гаранции. Поради отсъствието на реформи в здравеопазването, данъчно-осигурителната система, административната сфера и пенсионната система, нееластичните разходи през 2014 г. надхвърлят 90% от общите в ДБ. Възможности за маневриране с бюджета няма.



Дебатът

Аргументите на противниците на актуализацията се свеждат до:

Първо. Твърдението, че в бюджета има буфери, които ще покрият недостига на средства до края на годината. Никой опонент не сочи официални данни за наличието и размера им. Счита се, че основният резерв са неусвоените средства (500 млн. лева) по програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“, но има данни, че в средата на май над половината от тях са вече обвързани. За да не загубят финансирането, всички общински кметове ще обвържат с договори одобрените им проекти. Извънредните разходи на ДБ до края на юни надхвърлят 550 млн. лева, като голяма част от тях не са осигурени чрез икономии, а са за сметка на резервите, т.е. тези резерви вече са блокирани или стопени.⁵

Второ. Във фискалния резерв има над 9 млрд. лева, които ще посрещнат всички рискове и извънредни разходи до края на годината. Това е политическа спекула, защото ползването на средства от фискалния резерв не е редовен приход и формира допълнителен дефицит. Фактите не подкрепят този аргумент:

- около 1 млрд. лева от тези средства са вземания по европейски програми, включително по спрени такива, но те не са ликвидни (налични) в момента. По тази причина не могат да са част от Фискалния резерв;
- 3.3 млрд. лева са средствата от емитираните навън облигации, които няма да са достатъчни за следното;

* почти 1.6 млрд. лева са необходими през януари 2015 г. за изплащане на 1.1 млрд. долара глобалните облигации от 2002 г.; и

* още 1.9 млрд. лева са за плащания с падеж до края на годината по предходни облигационни емисии.

Сметката показва, че със сигурност поне 3.5 млрд. лева от резерва вече имат неотменимо предназначение. Следователно, във Фискалния резерв сега има 4.5 млрд. лева ликвидност, което е задължителен минимум. В него няма необходимите 1.5 млрд. лева да бъде подкрепен Фондът за гарантиране на влоговете на гражданите до 196 хиляди лева, в случай на ликвидация на КТБ.

Трето. Чисто политически са възраженията срещу актуализацията с аргументи срещу „наливането на пари в нереформирани системи“. Безспорно това е основателно за всички публични системи. Но реформирането на която и да е от големите инертни системи, изисква първоначално инвестиране на средства, които след време (винаги повече от година) могат да осигурят обществени ползи⁶ и то, ако реформата е успешна. Затова правилно поставеният въпрос за ефективността не може да дискутира, необходимо ли е действително – ex post финансиране; никоя основна публична функция – здравеопазване, правораздаване, пенсии, не може да бъде спряна по тази причина; това е несъвместимо с Конституцията и с ценностите на цивилизацията ни.

С оглед на фактическите обстоятелства, аргументите на противниците на актуализацията на бюджета не са състоятелни.



Прогноза

Сбъдването на нашите прогнози доказва, че неверните бюджетни планове не могат да бъдат оправдани с непредвидени обстоятелства и външни фактори – сегашното изпълнение бе предвидимо и предвидено. Актуализацията на бюджета следваше да поправи грешките при неговото съставяне. Отказът от поправяне на тези грешки саботира финансовата сигурност на държавата.

Много вероятно е в края на годината: номиналният БВП да е около 2 млрд. лева под планирания; неизпълнението на приходите да надвиши 0.8 млрд. лева; и, предложеният в актуализацията бюджетен дефицит от 2.7% да бъде надхвърлен. Новите рискове без актуализация на бюджета, ще бъдат следните:

- Служебното правителство следва да отложи плащанията по обществени поръчки и възстановяването на ДДС, което ще предизвика: нова междуфирмена задлъжнялост, забавяне на плащания на заплати и повишаване на безработицата; нова спирала на свиване на потреблението и рецесия.
- Недостигът на финансиране ще принуди болниците да ограничат лечението на пациентите; ще бъде затруднено реимбурсирането на лекарства.
- В случай, че не се намери решение за КТБ до 21.09.2014 г., БНБ ще следва да удължи срока на специалния надзор, което ще усилва рисковете за ликвидността на българските банки.
- Финансовата система няма да бъде в състояние да реши каквито и да е политически и социални проблеми да есента. Заедно с напрежението за българските банки, това ще създаде заплахата за провеждането на изборите.
- Приходите ще бъдат още по-ниски, което най-вероятно ще предизвика прекомерен дефицит в края на годината. Това ще създаде натиск през следващата година за повишаване на данъците, което може да влоши инвестиционния климат и конкурентоспособността.
- Още от есента ще се наложи взимането на нови заеми, което ще увеличи делът на лихвените разходи в бюджета и ще влоши рейтинга на страната за последващи облигационни емисии на външните финансови пазари.

Бележки

¹ НСИ отчита реален ръст от 1,2%, който е по-нисък от планираният - 1.8%: <http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/GDP2014q1-EU.pdf>. По по-ниският БВП в номинално изражение, се дължи на дефлацията – ХИПЦ през март показва спад с 2.0%: <http://www.nsi.bg/bg/content/2528/%D1%85%D0%B8%D0%BF%D1%86-%D1%81%D1%8A%D0%BE%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D1%82-%D0%BC%D0%B5%D1%81%D0%B5%D1%86-%D0%BE%D1%82-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0-100> За приходите в бюджета от значение е само номиналния ръст на БВП.

² Освен ДБ тя включва бюджетите на общините, НОИ, Съдебна власт и другите институции.

³ http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Economy2014-07_GSYL3SX.pdf

⁴ http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/LFS2014q1_6AYPCP3.pdf

⁵ <http://www.darikfinance.bg/novini/108643>

⁶ Например, значителни съкращения на администрацията в рамките на една година изискват първоначални инвестиции за технологии и ноу-хау, за изплащане на значителни обезщетения на съкратените; натоварват с разходи фондовете за безработица и преквалификация. Във всички останали системи първоначалните разходи ще бъдат по-големи, а ефектите по-късни.