

**Извънреден доклад
относно актуализацията на Държавния бюджет за 2014**

Димитър Бъчваров



Това е становище относно проектозакона за актуализация на Държавния бюджет за 2014 г. и мотивите към него. При изготвянето му, безпристрастно и с респект към фактите, са взети всички мерки за осигуряване на обективна и точна информация, а данните, анализите и позициите са базирани на посоченият източник по начина и обхвата, изложен в документа. Становището не изразява политически пристрастия; не третира предмета положително или отрицателно; не дава аргументи за ползата или за вредата от проектозакона; оценява единствено рисковете за страната и управленското въздействие върху тях.

Авторът не носи отговорност за неточно, непълно и превратно използване на информацията, представена в становището. Без неговото изрично писмено съгласие съдържанието не може да бъде променяно, преработвано, приспособявано, допълвано или от него да се изработват производни материали; не може да се цитира, освен за изследователски, учебни и административни цели – докладът не е част от медийния дебат. За нанесените вреди се носи съответна имуществена отговорност.



Резюме

Оценката в проектозакона за очакваното изпълнение на макрорамката е реалистична и почти напълно съвпада с оценките на ЛУР от началото на настоящата година. Базиран на тази реалистична оценка, актуализираният бюджет следва да бъде приключен по начинът и с параметрите, които се предлагат.

Критика се отправя към липсата на аргументация и яснота за увеличените с 448.5 млн. лв. разходи, което ще предизвика критика от анализаторите и в НС. Служебното правителство е наясно, кои разходи следва да се извършат задължително и, следва да ги посочи. Следващото правителство не се нуждае от разпоредителни права да променя тези разходи, доколкото те са свързани с належащи и почти напълно известни нужди.

Препоръка се отправя относно операциите за предотвратяване на банкова криза и решаване казусите с КТБ-ТБВ и ПИБ. Министерството на финансите се подготвя за три варианта (като във всеки от тях присъства узаконяването на даденият кредит на ПИБ).

Вариантите са: участие във възстановяването на банката съвместно с акционерите и външен инвеститор; или, самостоятелно; и, посрещане на отнемането на лиценза на КТБ. Сценариите следва да бъдат разграничени ясно, за да не се допуска спекулиране с размерите и начините на държавното участие в решаването на посочените проблеми. Държавното участие ще бъде едно, в зависимост от сбъдналия се сценарий. Това ще позволи да се разграничат различните държавни ангажименти, за да не се създава напълно погрешната представа, че ще бъдат поети заедно и едновременно.



Рисков контекст

Актуализацията на бюджета е без алтернатива. Проектозаконът цели да направи фискалната политика адекватна на реалностите. Действащият закон се основава на неверни прогнози и допускания - опровергани от фактите и отчетите за макрорамката, за приходите и разходите, и за дефицита на бюджета. Този закон не може да посрещне и неутрализира риска от банкова криза след въвеждането на специален надзор в КТБ-ТБВ и провеждането на спасителната операция в ПИБ с 1.23 млрд. лв., отпуснати поради това до края на ноември 2014 г.

Не се е случвало досега служебно правителство да предлага законопроект за актуализация на бюджета на редовно избрано правителство. Обстоятелствата и сроковете, в които протичат вече случващите се процеси, определят необходимостта законопроектът за актуализация на държавния бюджет за 2014 г. да бъде приет до първата седмица на ноември 2014 г.

Първо, следващото редовно правителство ще изпусне сроковете за съставяне и представяне в НС на Бюджета на страната за 2015 г. и следва да извърши в много кратък период неговата подготовка, обсъждания и гласувания. Основно препятствие пред решаването на тази много трудна задача са вече очевидно несъстоятелната прогноза на предишното редовно правителство за макрорамката и погрешно зададените бюджетни параметри. Изработването на фискалната политика за следващата година трябва да се базира на реалистична оценка за изпълнението на

бюджета за 2014 г.

Второ, без тази законодателна инициатива на служебното правителство, следващото редовно правителство трябва първо да извърши задължителната актуализация на бюджета за т.г. и да завърши в НС неговата процедура. Това, дори без забавяне излъчването на новото правителство, носи риска страната да влезе в новата 2015 г. без закон за бюджета.

Трето, Предотвратяването на риска от банкова криза задължително изисква БНБ да води преговори за намиране на решение за КТБ-ТБВ и, отделно от това, за узаконяване на даденият заем на ПИБ. БНБ не може да договори решение в краткия срок до 20 ноември без правителството да ѝ е дало възможност за това поради ограниченията на Закона за БНБ.



Мотивите

Мотивите са добре обосновани; съдържат ясни и убедителни аргументи за очакваното неизпълнение на приходите. На първо място е посочено нереалистичното планиране на БВП, който МФ очаква да бъде 2.4 млрд. лв. под прогнозирания. Също така МФ очаква постъпленията в ДБ да бъдат 1062 млн. лв. под планираните.

Тези разчети, както и данните, на които те се основават, напълно съответстват на анализите на ЛУР направени в началото на годината. В междинният доклад за рисковете при изпълнението на бюджета за първото тримесечие, ние предвидихме, че БВП ще бъде 2 – 2.5 млрд. лв. под планирания от правителството. Също така прогнозирахме неизпълнение на годишните приходи по КФП с 1 – 1.5 млрд. лв.

За разлика от погрешните прогнози при съставянето на Бюджет 2014, сегашните мотиви на МФ за неговата актуализация сочат реалистични прогнози и очаквания за номиналния и реалния растеж на БВП, дефлацията, цените на петрола, обемите на вноса, вътрешната и външна конюнктура. Обективно е отчетено влиянието на фискално-регресивните законодателни промени, които пречат да се повиши събираемостта на ДДС и акцизите, както и организационните дефицити на приходните администрации.

С оглед на горното, предложените корекции на приходната част на ДБ са реалистични и по-скоро консервативни (без скрити резерви).

По отношение разходната част на ДБ, разчетите също са убедителни и се основават на фактическите отчети до момента. Обективно са посочени практически нулевите възможности за съкращаване на разходите при вече налични сериозни дефицити по бюджетите на МВР, МТСП, МЗ, МРРБ, МТИТ и ДФ „Земеделие“ произтичащи преди всичко от законови задължения, които не са обвързани финансово.

Реалистично са очертани рисковете от загуба на европейски средства свързани с Недостиг за финансиране на програмите и фондовете на ЕС (най-вече „Околна среда“ и „Регионално развитие“). Разчетът за по-висок от планирания дефицит на Националния фонд от 200 млн. лв. (0,3 % от прогнозния БВП) може да се приеме по-скоро за консервативен.

Изяснено е положението на НЗОК, като за разлика от дебата при квази-актуализацията на бюджета от м. септември, в мотивите са изтъкнати сериозни аргументи за необходимостта от повторни повишение на разходната част на касата със 100 млн. лв.

Сравнително добре е обоснована необходимостта от увеличаването на дефицита, увеличаване на лимитите за емитиране на нов държавен дълг и държавни гаранции.

Недостатъци

Необходимо е в табличен вида да се посочат обемите на новия държавен дълг и разпределението му за финансирането на съответните дефицити.

Също така е целесъобразно в мотивите да се даде по-голяма яснота за финансовите ангажименти (пряко финансиране и/или гаранции) към Фонда за гарантиране на влоговете. Това ще понижи напрежението и ще повиши доверието във банковата система и общия бизнес-климат.

Въпреки, че предмет на актуализацията е ДБ, като недостатък на мотивите може да се посочи отсъствието на прогнози за изпълнението и дефицитите по КФП. МФ би трябвало да е информирано каква част от 500-те милиона лв. по програмата на предишния кабинет за общински инвестиционни проекти са договорени, платени или фактурирани, и как това ще се отрази на дефицита по КФП.

Желателно е да се посочат обобщени оценка и прогноза за състоянието на общинските финанси и дефицитите на касова и начислена основа по КФП.



Проектозакона

Проектозаконът в този вид отразява обективно само промените в приходната част.

Основен недостатък е подхода за корекция на разходната част. Отнасянето на общия размер на завишените разходи от 448.5 млн. лв. единствено в разходното перо „Резерв за *непредвидени и/или неотложни разходи*“ компрометира аргументите и разчетите за неотложна необходимост от допълнително финансиране на ключови държавни функции, които са посочени в мотивите.

По принцип актуализация в последното тримесечие на годината не може да отнася допълнителни средства в бюджетния резерв. Резервът е инструмент на бъдещи несигурни разходи и рискове които се обезпечават в началото на фискалната година. Презумпцията на бюджетните промени в края на годината е, че се налага да се финансират крайно необходими и точно разчетени разходи за конкретни функции и цели, ерго за конкретни ведомства и системи.

Създаването на новото разходно перо „*За структурни и допълнителни фискални мерки*“, което поема цялото увеличение на разходите, създава несигурност по отношение на целесъобразността доколкото:

- подобен разход не е дефиниран в единната бюджетна класификация (каквато впрочем така и не беше определена за 2014 г. от министъра а финансите в нарушение на Закона за публичните финанси);

- открива възможности да се правят допълнителни разходи по усмотрение на министъра и в разрез с необходимостите и целите посочени в мотивите.

Със сигурност избраният подход ще бъде остро критикуван от опозицията в бъдещото Народно събрание като условие за волунтаризъм и непрозрачно харчене на средства с цел финансов комфорт на следващия министър-председател и следващия кабинет.

По-добро решение би било допълнителните разходи да се разпределят по агрегираните пера на раздел II от ЗДБ, а в приложенията за бюджетите на централните ведомства средствата да се разпределят по предназначенията посочени в мотивите. Това следва да бъде отразено и в допълнителна таблица към мотивите.

Предвидените възможности за държавни участия в чл. 66, 67, в чл. 72 т.3 и чл. 73, и в чл.97 се отнасят за различни начини на решаване на казуса с КТБ-ТБВ:

- първите два члена се отнасят за обща ликвидна подкрепа на КТБ-ТБВ и ПИБ в размер на до 2.8 млрд. лв.;
- вторите два са държавни гаранции в размер до 2 млрд. лв. за ФГВБ в случай на отнемане на лиценза на КТБ;
- третият вариант е за кредитиране на ФГВБ в размер до 0.7 млрд. лв.

Те са възможности, които няма да се реализират едновременно; ще бъдат използвани частично при различни сценарии за предотвратяване на банкова криза. Това следва да се посочи в мотивите, за да се предотвратят спекулации и негативни реакции на НС при обсъждането и гласуването на текстовете.



Заклучение

Законопроектът е необходим и следва да бъде подкрепен. Той е предназначен да предотврати разпространяването на финансова и банкова дестабилизация в страната и да ограничи вече нанесените щети в 2014 г. Той е крайно необходимо условие за консолидиране на фискалната позиция на страната през 2015 г. и за предотвратяване на банкова криза.

Съобразяването с критиката и бележките ще го направят по-убедителен и заслужаващ подкрепа.