

Становище относно Отчет за изпълнението на бюджета на ДОО за 2023 г.

04/06/2024 г.

СТАНОВИЩЕ



Съдържание

Въведение	2
I. Основни фактори, оказали влияние върху изпълнението на бюджета на ДОО през 2023 г.	3
III. Общо изпълнение на приходите и разходите в консолидирания бюджет на ДОО	9
IV. Отчет по бюджетите на фондовете на ДОО за 2023 г.	11
V. Отчет на приходите и разходите в КБДОО	14
VI. Изводи и препоръки.....	19
Заклучение	21

Въведение

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на разпоредбите в чл. 6, ал.1, т. 4 от Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми (ЗФСАКМ), който изисква от Фискалния съвет на България да изготвя мотивирано становище по отчета за изпълнението на бюджета на държавното обществено осигуряване. Съветът изготвя мотивирани становища и препоръки относно всички стратегически документи, относими към спазването на числовите фискални правила.

Дейността по фискално наблюдение предполага анализ и оценка както на основни бюджетни документи и прогнози, така и на отчети за изпълнението съобразно съответните закони. ЗФСАКМ изисква дейността на Фискалния съвет да се базира на принципите на независимост, публичност, обективност и прозрачност.

В изпълнение на своите задължения Фискалният съвет подготви настоящото становище, което включва анализ, оценка и препоръки по Отчет за изпълнението на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2023 г., изготвен от Националния осигурителен институт (НОИ).

Освен изпълнение на задълженията на закона, чрез настоящото становище Фискалният съвет има за цел да допринесе за разширяване на обхвата на фискална информация и бюджетния анализ. Споделянето на информация, анализи и идеи може да подпомогне властите за вземане на ефективни решения, които се отнасят до въздействие върху икономиката и икономическия цикъл. Дебатът относно решенията на правителството и широкият консенсус по фискалните въпроси спомага за устойчивост и постигане на дългосрочна стабилност в управлението.

I. Основни фактори, оказали влияние върху изпълнението на бюджета на ДОО през 2023 г.

За разлика от предходните години, през 2023г. бюджетът на ДОО се повлияваше в по-слаба степен от непредвидими събития. Наблюдаваше се затихване на последиците от COVID-19 пандемията, успокояване на инфлационния натиск и овладяване на последиците от енергийната криза, което смекчи неблагоприятните последици за уязвимите групи от обществото. Както и през предходните години бюджетът на ДОО остава ключов инструмент за реализиране на различните подкрепящи мерки.

Удълженото действието на ПМС № 151 от 2020 г. за изплащанията на средства по програмата за поддържане на заетост (мярката „60/40“) беше прекратено през месец юни 2022г., така че този ефект вече няма отражение върху бюджета на ДОО за 2023 г.

Значителен ефект върху бюджета на ДОО има продължаващата тенденция за рязко увеличаване на пенсиите. Тя започва с решението за изплащане на еднократни допълнителни суми през 2020г. Впоследствие тази политика е продължена през 2021 г., като добавките са значително увеличени. Стремешът на правителството да не допуска пенсионери под линията на бедност довежда до трайно и значително повишаване на средния размер на пенсиите. През 2022 г. тази тенденция продължи, като заложените повишения се реализират поетапно – от 1 юли и от 1 октомври, а през 2023 г. с РМС № 269/6.04.2024 беше одобрено еднократно изплащане на допълнителна сума за месец април в размер на 70 лв. на тези пенсионери, чиито пенсии не надвишават 504 лв. За целта разходите по бюджета на ДОО са увеличени със 72 млн. лв.

Освен това, през 2023г. пенсиите бяха осъвременени по реда на чл. 100 от КСО – т. нар. „швейцарско правило“, с 12%, считано от 1.07.2023г.

От една страна, икономическото развитие има благоприятен ефект върху приходната част на бюджета на ДОО. С възстановяването от пандемията, заетостта се повишава, което се отразява и върху броя на осигурените лица. Тази тенденция има благоприятно влияние върху бюджета на ДОО, тъй като се повишават приходите от осигурителни вноски.

Вследствие на високия темп на инфлация, компенсациите на наетите през 2022г. се повишаваха с оглед стремежа за запазване на реалния разполагаем доход. През отчетната 2023г. компенсациите на наетите продължават да нарастват, но вече в условията на значително по-умерени темповете на годишната инфлация. Считано от 1-ви юли 2023г. минималният осигурителен доход беше вдигнат до 780 лв., а увеличението на максималния осигурителен доход до 3 400 лв. от 1 април 2022 г., има вече целогодишно въздействие през отчетната година. В резултат тези явления водят до повишаване на средния осигурителен доход, респективно – на приходите от осигурителни вноски.

Въпреки тези положителни тенденции, разходите за обезщетения във Фонд „Безработица“ нарастват с по-бързи темпове от приходите от осигурителни вноски, което е причина за рязкото влошаване на салдото на фонда. Съгласно отчета за 2023 г. Фонд „Безработица“ е в дефицит от -3 704,1 хил. лв., докато през предходната 2022г. фондът е регистрирал излишък от 9 362,3 хил. лв.

Коефициентът на безработица за 2023г. достига 4,3% за 2023г., отбелязвайки лек ръст от 0,2 пр п. спрямо предходната година.

Основни параметри

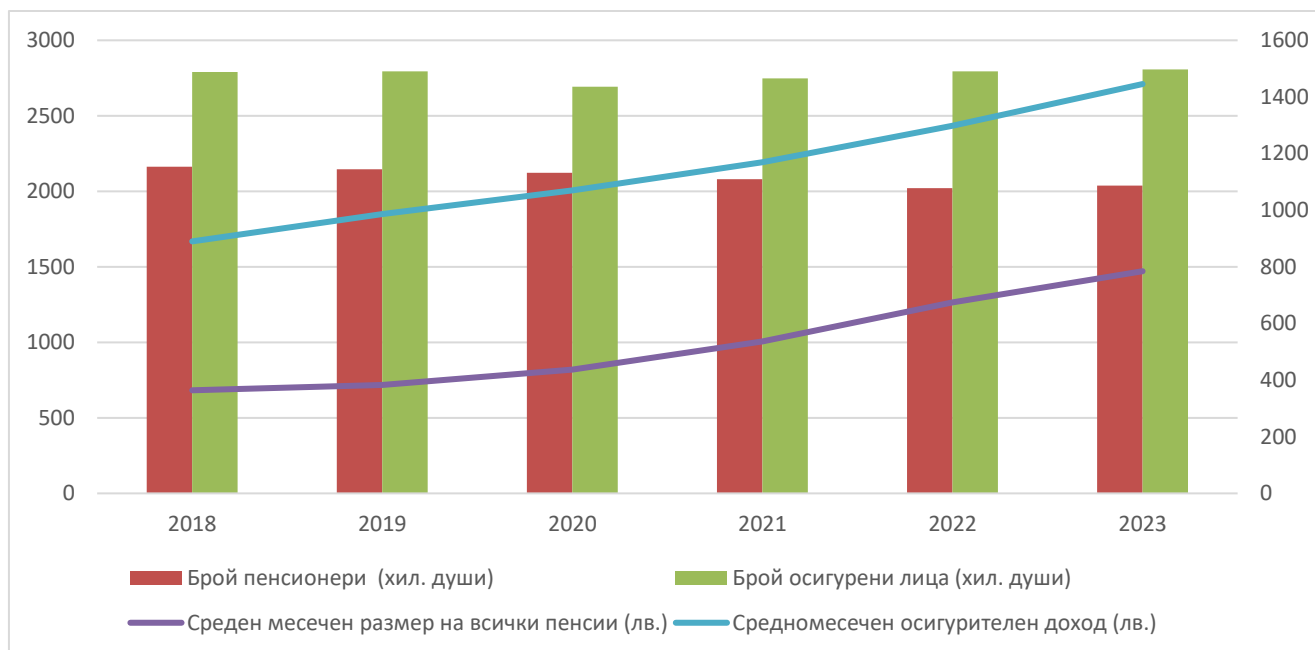
Отчетът за изпълнението на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2023 г. (ЗБДОО) е разработен в съответствие с изискванията на нормативните документи, които регламентират дейността на Държавното обществено осигуряване (ДОО) през отчетната година. Основните параметри, които следват от изпълнението на бюджета на ДОО за 2023 г. са представени в Табл. 1 и Табл. 2.

Табл. 1 Основни параметри на ДОО за периода 2018-2023 г.

Параметър\Година	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023/2022
Средномесечен осигурителен доход	889,9	986,52	1069,5	1169,25	1298,45	1445,55	11,33%
Мин. ОД самоосигуряващи се лица	510	560	610	650	710	780	9,86%
Максимален осигурителен доход	2600	3000	3000	3000	3400	3400	0,00%
Среден месечен размер на всички пенсии	364	383	437,2	536,7	674,5	784,48	16,31%
Минимална работна заплата	510	560	610	650	710	780	9,86%
Брой пенсионери (хил. души)	2162,9	2145,3	2123	2080,5	2030,3	2037,3	0,34%
Брой осигурени лица (хил. души)	2790,2	2794	2693,7	2747,5	2794,2	2807,4	0,47%

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Граф. 1. Основни параметри на ДОО за периода 2018-2023 г.



Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Табл. 2 Изпълнение спрямо бюджета на ДОО за 2023 г.

Параметър\Година	бюджет	отчет	изпълнение
Среден осигурителен доход (СОД)	1457,97	1477,41	1,33%
Среден месечен размер на всички пенсии	788,1	784,48	-0,46%
Брой пенсионери (хил. души)	2026,3	2037,3	0,54%
Брой осигурени лица (хил. души)	2791,6	2807,4	0,57%

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

От граф. 1 се установява, че темпът на нарастване на средния размер на всички пенсии значително изпреварва този на минималния, средния и максималния осигурителен доход. Към 2023 г. средният размер на пенсията (нетен доход), вече превишава минималната работна заплата.

Средногодишният брой осигурени лица се увеличава с 13,2 хил. лица, като задминава предпандемичните стойности. Тенденцията за намаляване на

средногодишния брой на пенсионерите в страната от 2018г. насам, е прекъсната през 2023 г., когато се регистрира нарастване в броя на пенсионерите със 7 018 (0,34%).

Данните в табл. 2 сочат, че с изключение на отчетения средногодишен брой пенсионери, динамиката на останалите показатели показва по-добър развой от планираното по бюджет. Съотношенията са повлияни благоприятно вследствие на по-високи от очакваните среден осигурителен доход и средногодишен брой на осигурените, както и по-нисък от планирания среден размер на всички пенсии.

Въпреки това устойчивостта на пенсионната система с всяка изминала година се влошава, тъй като, отчетните данни показват продължаваща тенденция за нарастване на разходите и трансферите.

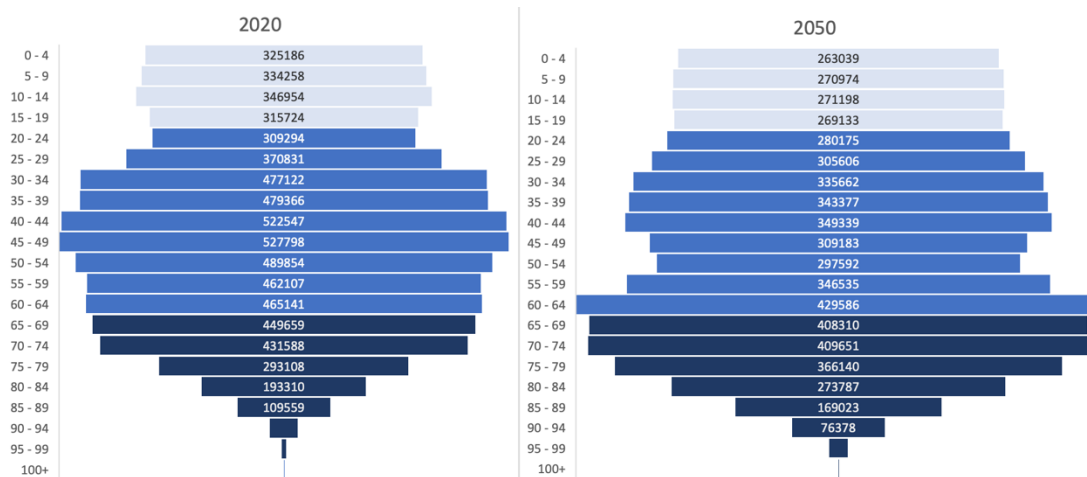
През 2022 г. се увеличи максималният размер на пенсията поетапно от 1500 лв. на 2000 лв. (33,3%) от 01.07.2022 г. а от 01.10.2022 г. – на 3400 лв. По този начин максималният размер на отпусканите пенсии се изравни с максималния осигурителен доход. Второто повишение се равнява на 127% спрямо размера в началото на годината и 70% спрямо този от средата. Таванът на пенсиите остана замразен за 2023г. на 3 400 лв.

Запазва се тенденцията за увеличаване на възрастта за придобиване на право на пенсия. По чл. 68, ал.1 от КСО необходимата възраст за пенсиониране се увеличи с един месец за мъжете – до 64 г. и 6 мес. И с два месеца за жените – до 62г.

Данните на НСИ обаче показват, че очакваната средна продължителност на предстоящия живот, изчислена за периода 2021 - 2023 г., е 73,5 години, като спрямо предходния период (2020 - 2022 г.) се увеличава с 1,6 години. Тя заема най-ниската стойност в Европейския съюз. Тази тенденция ще има отражение и върху средната продължителност на получаване на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Въпреки че населението на България е застаряващо, поради ниската

продължителност на живота в дългосрочен план не се очаква толкова значително изменение в структурата на населението, каквато се предвижда в повечето държави от Европейския съюз – граф. 2.

Граф. 2. Прогноза за структура на населението 2020-2025 г.



Източник: Фискален съвет по данни на НСИ

По отношение на средната продължителност на получаване на пенсия за осигурителен стаж и възраст съществено отражение има и полът. За 2023 г. за жените тя е 27,6 години, а за мъжете – 20,5 години. Тези данни могат да се обяснят чрез средната продължителност на живота. При мъжете тя е 69,9 години, докато при жените е със 7,4 години по-висока – 77,3 години. Спрямо 2013 г. през 2023 г. при мъжете се наблюдава намаление на средната продължителност с 1,1 години, докато при жените с 0,7 години. Значителен дисбаланс се наблюдава между отделните области. Средната обща продължителност на живота е най-висока в София и Кърджали – 75,4 години, а най-ниска – във Видин – 70,3 години

При разглеждане по полове се наблюдава все по-съществен дисбаланс. Средната брутна заплата и пенсионната възраст на мъжете е по-висока, което означава, че осигурителният им принос също е по-висок. По-високите доходи водят и до по-висока пенсия, но мъжете се възползват от нея през много по-кратък период, поради по-ниската си продължителност на живота.

Средният месечен осигурителен доход през 2023 г. се е увеличил със 147,11 лв. (спрямо 129,2 лв. повишение през 2022) г. и достига 1445,55 лв. Увеличението

спрямо предходната година е с 11,3% в номинално изражение и се дължи на множество фактори, сред които водещите са:

- Увеличение на минималната работна заплата (МРЗ) за страната от 710 лв. на 780 лв. (ръст от с 9,9%), считано от 1.01.2023г. ;
- Увеличение на минималния месечен осигурителен доход за самоосигуряващи до нивото на МРЗ (ръст от 9,9%), считано от 1.01.2023г.;
- Увеличение на минималния месечен осигурителен доход за регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители от 710 лв. на 780 лв. (ръст от с 9,9%);
- увеличението на възнагражденията на служителите в бюджетния сектор;
- увеличението на възнагражденията на педагогическия персонал.

III. Общо изпълнение на приходите и разходите в консолидирания бюджет на ДОО

Основните фискални показатели – приходи, разходи и салдо (излишък/дефицит), по консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване (КБДОО) за периода 2018–2023 г. са представени в Табл. 3. Приходите и разходите са представени без трансферите.

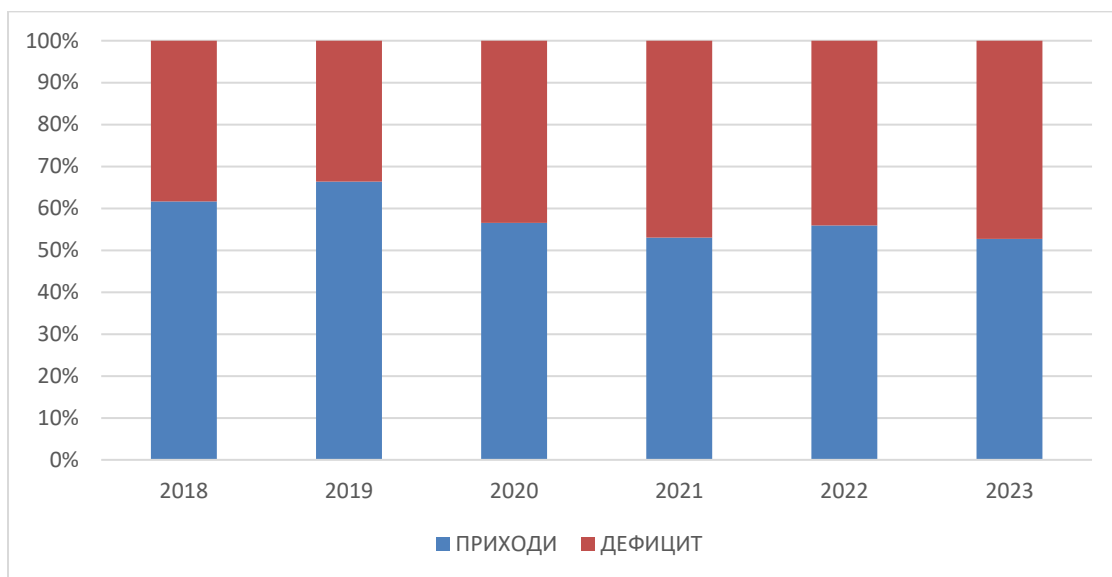
Табл. 3 Приходи, разходи и дефицит по бюджета на ДОО за 2018-2023 г. (в хил. лв.)

Показатели (хил. лв.)	2018г.	2019г.	2020г.	2021г.	2022 г.	2023г.
ПРИХОДИ	6 893 353	7 739 221	8 072 018	9 175 522	10 325 064	11 389 832
Изменение, %	14,45%	12,27%	4,30%	13,67%	12,50%	10,31%
РАЗХОДИ	11 178 879	11 656 486	14 285 694	17 314 522	18 121 495	21 609 512,3
Изменение, %	5,87%	4,27%	22,56%	21,20%	4,70%	19,20%
ДЕФИЦИТ	4 285 526	3 917 265	6 213 676	8 139 000	8 144 489	10 219 680,3
Изменение, %	-5,51%	-8,60%	58,60%	31%	0,06%	26%

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Изчисленията на Фискалния съвет показват, че спрямо предходната година приходите (без трансферите) по бюджета на ДОО са се увеличили с 1 064 768 хил. лв., а разходите – с 3 488 017,3 хил. лв. Нарастването на приходите се дължи на повишаването на броя на осигурените и на увеличаването на средния осигурителен доход като цяло, в т.ч. на ръста на минималната работна заплата и на минималният осигурителен доход за самоосигуряващи се лица, както и на целогодишното влияние на нарасналия през предходната година максимален осигурителен доход. Темпът на нарастване на приходите (10,31%) обаче е по-слаб от предходната година (12,5%). Разходите се увеличават с 19,2% т.е. с неколкостранно по-бърз темп спрямо предходната 2022 година. Това се дължи най-вече на нарастването на пенсиите и разходите за социални помощи и обезщетения. За 2023 г. ръстът на разходите се осъществява с двойно по-бърз темп от ръста на приходите, което определя и нарастването на дефицита с 26 %.

Фиг. 3 Дял на приходите и на дефицита в разходите на ДОО за периода 2018-2022 г.



Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Наблюдава се съществено повишение на дефицита по бюджета на ДОО поради нарастването на разходите по всички фондове и разходите за социални помощи.

IV. Отчет по бюджетите на фондовете на ДОО за 2023 г.

Обобщена информация за изпълнението по бюджетите на отделните фондове на ДОО за 2022 г. е представена в Табл. 4.

Табл. 4 Изпълнение на бюджета на ДОО по фондове за 2022 г.

Показатели (хил. лв.)	2022 Отчет	2023 Отчет	Изменение, хил.лв.	Изменение, %
Фонд ПЕНСИИ				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	6 747 465,5	7 642 062,2	894 596,7	13,3%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	14 229 386,3	17 275 026,8	3 045 640,5	21,4%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	- 7 481 920,7	- 9 632 964,6	- 2 151 043,9	28,7%
Фонд ПЕНСИИ ЗА ЛИЦАТА ПО ЧЛ. 69				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	1 019 919,0	1 191 851,8	171 932,8	16,9%

РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	1 092 039,6	1 446 744,8	354 705,2	32,4%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	-72 120,6	-254 893,0	- 182 772,4	253,4%
Фонд ПЕНСИИ НЕСВЪРЗАНИ С ТРУДОВА ДЕЙНОСТ				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	239 550,0	346 536,9	106 986,9	44,7%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	255 670,2	333 185,0	77 514,8	30,3%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	-16 120,2	13 351	-	-
Фонд ТРУДОВА ЗЛОПОЛУКА И ПРОФЕСИОНАЛНА БОЛЕСТ				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	301 048,6	343 038,9	41 990,3	13,9%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	72 568,6	84 706,4	12 137,8	16,7%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	228 480,0	258 332,5	29 852,5	13,1%
Фонд ОБЩО ЗАБОЛЯВАНЕ И МАЙЧИНСТВО				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	1 515 118,7	1 722 337,9	207 219,2	13,7%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	1 744 175,5	1 838 326,7	94 151,2	5,4%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	-229 056,8	- 115 988,8	113 068	49,3
Фонд БЕЗРАБОТИЦА				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	417 833,8	475 192,7	57 358,9	13,7%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	408 471,5	478 896,8	70 425,3	17,2%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	9 362,3	-3 704,1	-	-

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

При най-големия фонд „Пенсии“, който съставлява почти 80% от разходната част на ДОО се наблюдава изпреварващ темп на разходите вследствие на гореизложените съображения. Реализираните поетапно от месец юли и месец октомври 2022г. повишения на пенсиите в общ размер на 1 386,5 млн. лв. имат целогодишно действие през 2023г. По същия начин одобреното финансиране на ДОО за 2023г. по РМС 269/6.04.2023г. в размер на 70 млн.лв. за пенсионери, чиито пенсии са под линията на бедност, ще има целогодишно въздействие през 2024г. В номинално изражение при фонд „Пенсии“ очаквано се наблюдава най-съществено повишение на разходите – 3 045 640,5 хил. лв. - с 21,4% повече от 2022г. Съответно, дефицитът по фонд „Пенсии“, е скочил с 28,7%, до - 9 632 964,6 хил. лв.

Изключително неблагоприятно развитие е претърпял през 2023г. фонд „Пенсии за лица по чл. 69“ от КСО. Дефицитът в този фонд е скочил с 253,4% т.е.

повече от два пъти през 2023г – до -254 893,0 хил. лв. Чл. 69 от КСО третира привилегировани условия за пенсиониране на определени групи професии, както и на държавните служители.

При следващия най-голям фонд – „Общо заболяване и майчинство“ се наблюдава благоприятно развитие през 2023г. Въпреки по-високата база на разходите, техният темп на нарастване е почти два пъти по-нисък от нарастването на приходите т.е. налице е изпреварващо нарастване на приходите с 13,7%. Поради това дефицитът през 2023г. намалява в сравнение с 2022г. почти в двоен размер – до - 115 988,8 хил. лв.

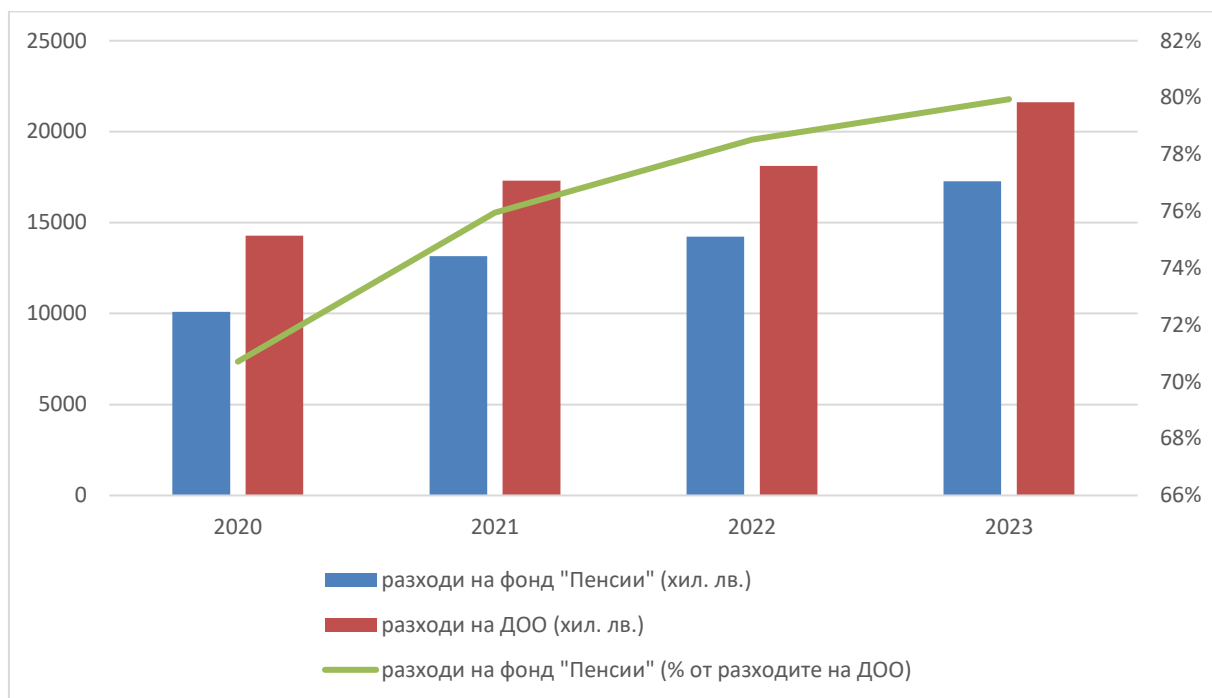
Подобряване на салдото с 13,1% се наблюдава във фонд „Трудова злополука и професионална болест“. По този начин за 2023г. Фондът е регистрирал още по-голям излишък от предходната година - в размер на 258 332,5 хил. лв., който се дължи основно на получените повече приходи от осигурителни вноски с 25 999,2 хил.лв.

Положително развитие регистрира и фонд „Пенсии, несвързани с трудовата дейност“, който от дефицит през 2022г. излиза на излишък през отчетната година - 13 351 хил. лв.

Противоположно развитие се наблюдава във фонд „Безработица“, където темпът на нарастването на разходите през 2023г. (17,2%) е изпреварващ спрямо този на приходите (13,7%). В резултат фонд „Безработица“ акумулира дефицит от – 3 704,1 хил. лв., през 2023г., за разлика от предходната година, която е завършила с излишък от 9 362,3 хил. лв.

При анализа на разходите по фондове се наблюдава тенденция за значително повишаване на дела на разходите на фонд „Пенсии“ от общите разходи на ДОО. Тя е представена в Граф. 4.

Граф. 4. Динамиката на разходите на фонд „Пенсии“ в КБДОО за периода 2020-2023 г.



Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

V. Отчет на приходите и разходите в КБДОО

Приходите по консолидирания бюджет на ДОО (без трансферите) за периода от 2019 до 2023 г. са представени в Табл. 5.

Табл. 5 Сравнение на приходите (без трансферите) по КБДОО за период 2019-2023 г.

ПОКАЗАТЕЛИ	2019г.	2020г.	2021г.	2022г.	2023 г.	Измен. (%)
Постъпили приходи - общо (хил. лв.)	7 739 221	8 072 018	9 175 522	9 978 032	11 389 832	14,1%
Приходи от осигурителни вноски (хил.лв.)	7 559 866	7 882 663	8 756 012	9 841 317	11 204 812,4	13,9%
Неданъчни приходи (хил. лв.) в т.ч.	180 418	190 334	420 490	136 715	186 205,6	36,2%
- Приходи и доходи от собственост	6 174	5 560	6 015	6 376	7 386,8	15,9%
- Глоби, санкции, наказателни лихви	24 585	21 413	22 297	29 171	26 075,5	-10,6%

- Други приходи	149 659	163 361	234 949	101 168	152 743,3	50,1%
-----------------	---------	---------	---------	---------	-----------	-------

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

През 2023г. са постъпили 1 411 800 хил. лв. повече приходи в сравнение с предходната година. Увеличението е с 14,1%, като то се дължи почти изцяло на ръста на осигурителните приходи. Приходите от осигурителни вноски за 2023 г. бележат ръст от 13,9% в сравнение с предходната година, а неданъчните приходи нарастват с 36,2%.

Приходната част регистрира по-добри резултати в сравнение с предходната 2022 г., когато ръстът на приходите е едва с 8,7%, а тези от осигурителни вноски - 12,4%.

Влошаването по Консолидирания бюджет на ДОО за 2023г. се дължи на изпълнението на разходната част.

Разходите в КБДОО за периода от 2019 до 2023 г. са представени в Табл. 6

Табл. 6. Отчет на разходите в КБДОО

ПОКАЗАТЕЛИ	2019г.	2020г.	2021г.	2022г.	2023г.	Измен. (%)
Разходи за пенсии (хил. лв.)	9 861 158	11 138 451	14 249 396	15 634 715	19 123 241	22,3%
Разходи за социални помощи и обезщетения (хил. лв.)	1 674 606	2 015 198	2 096 732	2 162 655	2 324 545,3	7,5%
Разходи за програми, дейности и служби по социално осигуряване, подпомагане и заетост (хил. лв.)	120 611	1 131 933	968 255	310 841	161 555,4	-48%

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Разходите за пенсии се увеличават в номинален размер всяка година. Особено тревожни са данните за отчетната 2023г., в която разходите за пенсии са скочили с 3 488 526 хил. лв. (22,3%) – до 19 123 241 хил. лв. За сравнение, през предходната година ръстът на пенсиите е бил над два пъти по-нисък в номинален размер - 1 385 319 хил. лв. (9,7%).

В структурата на разходите на ДОО делът на разходите за пенсии регистрира трайно нарастване до над 90% за 2023г. докато през предходната година делът им е бил от приблизително 86%.

Ръстът на разходите за социални помощи и обезщетения за 2023г. е 161 890,5 хил. лв. (7,5%), докато за предходната 2022г. е двойно по-нисък – 3,1%.

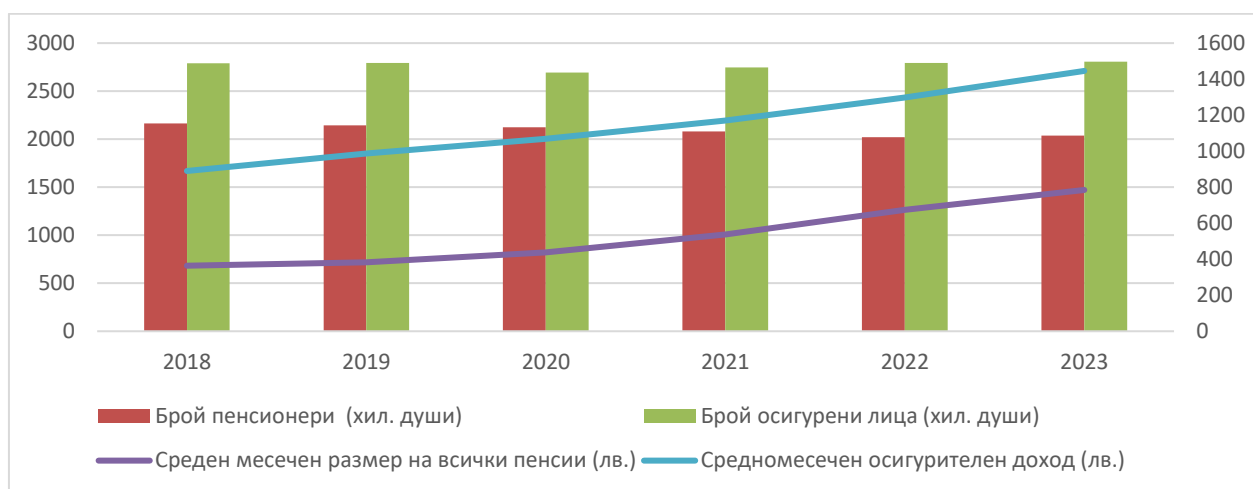
Следва да се подчертае, че през предходната 2022г. няколко фактора едновременно оказваха благоприятно влияние върху устойчивостта на разходите на фонд „Пенсии“. Под тяхното въздействие дефицитът на фонда се запази относително непроменен, тъй като приходите се повишаваха, а разходите се понижаваха. Това явление се наблюдаваше въпреки същественото повишение на средния размер на пенсията. Тези фактори включват:

- Понижение на броя на пенсионерите
- Увеличение на броя на осигурените лица вследствие на благоприятното икономическо развитие
- Увеличение на средния осигурителен доход вследствие на макроикономическото развитие и на нормативното увеличение на минималния и максималния осигурителен доход

Ситуацията през 2023г. се промени. Съвкупното влияние на увеличения брой осигурени лица и увеличението на средния осигурителен доход се съпътстваше вече от увеличен брой пенсионери.

Тенденцията на намалява броя пенсионерите от 2016 г. до 2022г. беше прекъсната през 2023г., в която се наблюдава едновременно увеличение на броя на пенсионерите и увеличение на средния размер на пенсията, макар и с по-нисък темп (16,31%) от предходната 2022г. (25,6%). Тези фактори водят до акумулирането на разходи в системата и задълбочаването на дефицита.

Граф. 5. Фактори на въздействие върху дефицита на фонд „Пенсии“



Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Проследяването на промяната в средния размер на пенсиите показва, че той се увеличава в номинално изражение през 2023 г. и достигна до 784,48 лв., при среден размер за 2022 г. 674,5 лв. т.е. номиналното нарастване е с 16,3 %. Това означава, че при средногодишен хармонизиран индекс на потребителските цени от 8,6% за 2023 г., е налице реално нарастване в рамките на 7,7%.

Табл. 7 Среден размер на пенсиите по години (в лв.)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023/ 2022
Среден размер на всички пенсии	332	346	364	383	437	537	675	784,4	16,3%

Източник Фискален съвет по данни на НОИ

Брутният и нетният коефициенти на заместване на дохода се увеличават значително през 2023 г. , достигайки съответно 54,3 на сто и 69,9 на сто.

Пандемията от COVID-19 доведе до увеличаване на дните, за които се изплащат обезщетения за временна неработоспособност. С отшумяването на пандемията, през 2023 г. се наблюдава значително понижение и те намаляват с 9,6 %, до 19 207,1 (табл. 8.). Това е с 0,9% над планираното. Налице е повишение с 1,7% на общите изплатени средства спрямо предходната година. Това се дължи на нарастването на среднодневното обезщетение от 40,4 лв. на 45,75 лв. (12,4%), като отклонението спрямо плана при него е незначително – 0,4%.

Табл. 8 Временна Табл. 8 Временна неработоспособност “Общо заболяване“

	2019	2020	2021	2022	2023	2023/ 2022
изплатени работни дни, хил. дни	20 162	19 614	21 672	21 237	19 207,1	-9,6%
изплатени средства хил. лв.	596 735	671 985	823 408	864 100	878 736,6	1,7%
Среднодневно обезщетение, лв.	29,6	34,26	38,0	40,7	45,75	12,4%

Източник: ФС, по данни на НОИ

За отчетната 2023 г. бюджетът на ДОО е получил трансфер от държавния бюджет в размер на 10 251,4 млн. лв. спрямо 8 957 млн. лв. през 2022г. Повишението е в размер на 1 294 млн. лв. или 14,5%. Продължава негативната тенденция делът на трансфера да се повишава, докато преди пандемията, дефицитът на ДОО беше започнал постепенно да се затваря.

Драстичното увеличаване на недостига по бюджета на ДОО през годините след пандемията се нуждае от сериозен анализ на причините и очакваните последици. Без съмнение пандемията създаде безпрецедентен натиск върху разходите на социално-осигурителната система, а бюджетът на ДОО се прояви като основен фискален инструмент за провеждане на антикризисна държавна политика. От една страна, задействането на автоматичните фискални

стабилизатори доведе до свиване на приходите от социално-осигурителни вноски поради спад на заетостта и увеличаване на разходите за обезщетения. От друга страна, целенасочено провежданата дискреционна политика в посока запазване на работните места и увеличаване на доходите на определени групи домакинства ангажира допълнителен финансов ресурс.

Ако разглеждаме пандемията като външен за системата шок с временно въздействие, би следвало да очакваме, че с овладяването на ситуацията салдото по бюджета на ДОО ще се върне към предишните си стойности, т.е. с оглед на автоматичните фискални стабилизатори неблагоприятният ефект върху бюджетните показатели ще затихне.

В своите становища Фискалният съвет до момента изрази очакванията си въведените дискреционни мерки да имат дългосрочно негативно въздействие върху бюджета на ДОО. Съветът нееднократно сподели мнение, че мярката за добавки към пенсиите, които неколкосткратно бяха повишавани, ще се превърне от временна в постоянна. От такава гледна точка то не беше категоризирано и анализирано правилно през периода на пандемията. В допълнение, инерцията за нарастване на пенсиите продължи. Тези последователни решения обуславят риск за фискалната устойчивост на социално-осигурителната система, а съответно и на публичните финанси като цяло.

VI. Изводи и препоръки

1. През 2023 г. изпълнението на бюджета на ДОО вече се повлиява слабо от пандемията. Продължаващото икономическо възстановяване в съчетание с повишаването на средния осигурителен доход имат позитивно отражение върху приходите в бюджета на ДОО. Нарастването в броя на осигурените лица успява да компенсират ефекта от пандемията и да се достигнат нивата отпреди това.

2. Наблюдава се нарастване на дела на разходите за фонд „Пенсии“ в структурата на бюджета на ДОО. Тенденцията понижава гъвкавостта на бюджета, като ограничава възможностите за реструктуриране. Тези условия създават **предпоставки за натиск в посока повишаване на осигурителните и/или данъчните приходи.**
3. Фискалният съвет оценява необходимостта от повишаване на реалния разполагаем доход на пенсионерите. Съветът обаче счита, **че политиките, провеждани в тази посока през последните 3 години, не са устойчиви.** Необходим е прозрачен стратегически подход с обществена подкрепа за позитивите и негативите на отделните алтернативни подходи за реализирането на повишението.
4. Фискалният съвет препоръчва да се преосмисли начина на провеждане на политиката за повишаване на пенсиите. От една страна тя не следва да застрашава дългосрочната устойчивост на публичните финанси. От друга страна, необходимо е да се намери по-справедлив начин за актуализиране на пенсионните доходи съобразно индивидуалния принос на лицата към осигурителната система. **Необходимо е да се реализират реформи на пенсионно-осигурителния модел, за да се гарантира и дългосрочната финансова устойчивост на осигурителната система.**
5. Фискалният съвет счита, че планирането на социалните разходи следва да се осъществява прецизно и консервативно, доколкото ускорения темп на нарастването им в номинално изражение би имало проинфлационен ефект – особено ако не са прецизно насочени към конкретни целеви групи. Съответно **номиналното увеличение няма да доведе до повишаване на реалния доход със същия темп.**
6. Размерът на пенсиите нараства динамично, като и към настоящия момент изгледите са тази тенденция да се запази. Но темпът на повишаване е интензивен, като само за 3 години разходите за пенсии са се увеличили с близо 7,9 млрд. лв. или 72%. Този темп изпреварва значително икономическия растеж, както и ръста на минималния, средния и максималния осигурителен доход. **Затова Фискалният съветът**

препоръчва да се осъществи по-обстояен и задълбочен анализ относно влиянието на тази политика върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

7. В резултат от всички явления положителната тенденция по понижаване на дефицита на ДОО до 2019 г. е прекъсната през 2020 г. В периода 2020-2023 г. се наблюдава значително повишаване на дефицита на ДОО, а съответно и на необходимите трансфери. **Фискалният съвет счита, че в бъдеще са налице множество фактори за задълбочаване на това неблагоприятно развитие, което предпоставя рискове пред публичните финанси като цяло.**
8. Дефицитът на ДОО се повишава значително през 2023 г. под влияние на фактори като еднократно изплащани суми на пенсионери, осъвременяване на пенсиите с 12% и увеличаващ се брой пенсионери. През 2023г. е прекъсната тенденцията за намаляване на броя на пенсионерите.
9. Увеличаването на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига по бюджета на ДОО през 2023 г. повишава зависимостта на социално-осигурителната система от дофинансиране чрез приходи от данъци, което **крие риск за дългосрочната финансова устойчивост на пенсионно-осигурителната система.**

Заключение

С оглед гореизложеното Фискалният съвет съгласува Отчета за изпълнението на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2023 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ