

**Становище относно Проект на Закон
за бюджета на държавното обществено
осигуряване за 2023 г.**



04/07/2023

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	3
Основни параметри	4
Основни политики.....	8
Изводи	13
Заключение	15

Въведение

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на разпоредбите в чл. 6 от Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми (ЗФСАКМ), който изисква от Фискалния съвет на България да изготвя мотивирано становище и препоръки по законопроекта за бюджета на държавното обществено осигуряване, в рамките на процедурата по съгласуване на проекти и актове за разглеждане на заседание на Министерски съвет. Съветът изготвя мотивирани становища и препоръки относно всички стратегически документи, относими към спазването на числовите фискални правила.

Поради невъзможността на 48. Народно събрание да излъчи редовно правителство, не беше утвърден държавен бюджет за 2023 г. в предвидените срокове. Вместо това беше прието удължаване на разпоредбите на ЗДБРБ за 2022 г. до края на месец юни 2023 г. Същото се приложи за бюджетите на Държавното обществено осигуряване и Националната здравноосигурителна каса. По тази причина разработването, внасянето и утвърждаването на бюджета на ДОО не спазват традиционните срокове, които се утвърждават ежегодно чрез бюджетната процедура.

В изпълнение на своите задължения Фискалният съвет подготви настоящото становище, което включва анализ, оценка и препоръки по Проекта на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2023 г., изготвен от Националния осигурителен институт (НОИ). Същият е постъпил във Фискалния съвет с писмо с Изх. № 1029-40-2044/29.06.2023 г.

В настоящия проект на КБДОО не се наблюдават съществени изменения спрямо този, внесен от служебното правителство в края на

месец април. Това се дължи на базирането на новия проект на бюджет на ДОО върху същата пролетна макроикономическа прогноза. По тези причини и значителна част от анализа на Съвета остава непроменена

В изготвеното от Фискалния съвет становище през месец април са използвани данните от бюджета на ДОО за 2022 г. Междувременно беше публикуван отчет за изпълнението му. По тази причина, където е приложимо, данните в настоящото становище са базирани на фактическите стойности, а не на плановите. Счита се, че така се постига по-висока степен на точност на установените тенденции.

Основни параметри

Планираните основни параметри на бюджета на ДОО за 2023 г., както и изменението им от 2018 г. насам са показани в Табл. 1.

Табл.1 Основни параметри по години

Параметър\Година	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023/ 2022
Среден осигурителен доход	890	987	1091	1169	1305	1435	10,0%
Мин. Од самоосигуряващи се лица	510	560	610	650	710	780	9,9%
Максимален осигурителен доход	2 600	3 000	3 000	3 000	3 400	3400	0%
Среден размер на всички пенсии	364	383	437,2	536,7	674,5	788,1	16,8%
Минимална работна заплата	510	560	610	650	710	780	9,9%
Средногодишен брой пенсионери (хил. души)	2162,9	2145,3	2123,0	2080,4	2050,7	2026,3	-1,2%
Средногодишен брой осигурени лица (хил. души)	2790,2	2794,0	2693,7	2761,1	2794,2	2791,6	0,0%

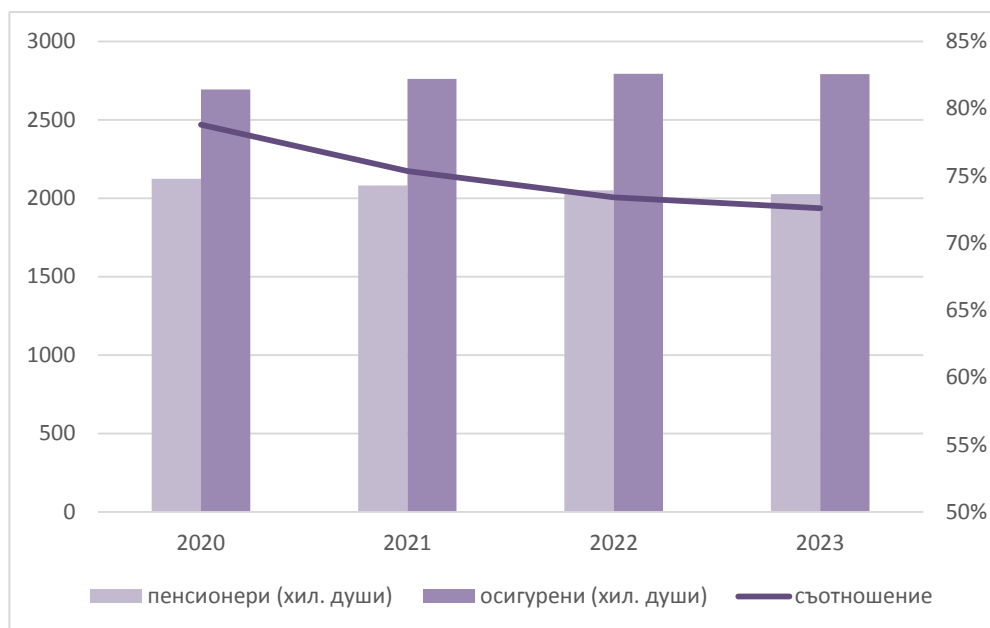
Източник: ФС по данни на НОИ

От табл. 1 се установява, че средният осигурителен доход нараства с високи темпове – 10%. От една страна, това се дължи на естествено развиващи се процеси на пазара на труда. Те са свързани с динамиката на заетостта и повишаването на конкуренцията между работодателите при наемане на служители. Освен на неблагоприятни демографски процеси, тази конкуренция се дължи и на стремежа за повишаване на възнагражденията в условия на висока инфлация с оглед запазване на разполагаемия доход в реално изражение. От друга страна, увеличаването на средния осигурителен доход се получава и вследствие на нарастването на минималната работна заплата, минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се лица и за земеделски производители – с 9,9%. Максималният осигурителен доход се запазва без промяна.

Средногодишният брой на осигурените лица и на пенсионерите се запазва относително непроменен през 2023 г. Отчетените стойности показват, че през 2022 г. първите са достигнали пиковите стойности от 2019 г.

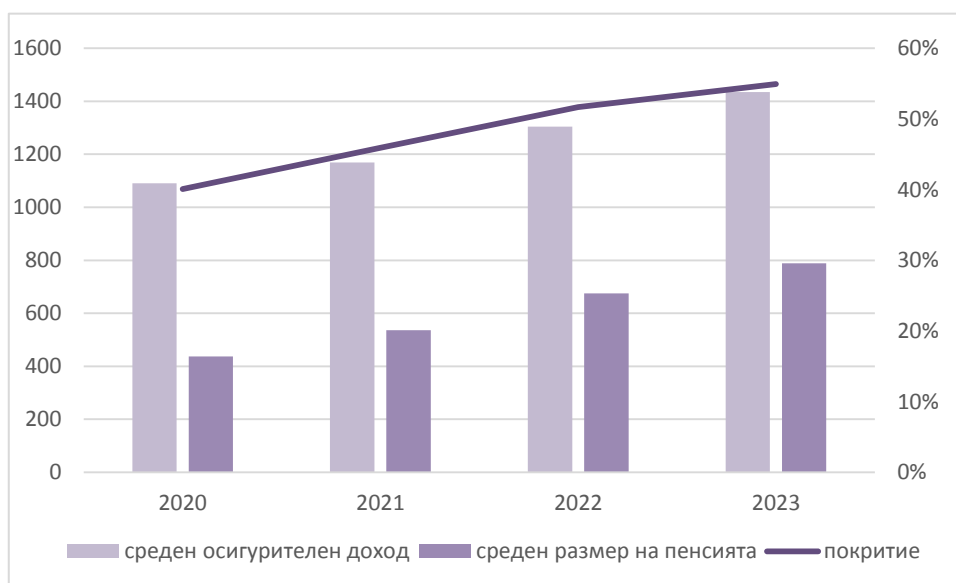
Висок е темпът на увеличаване на средната пенсия – 16,8%. Той изпреварва както повишението на средния осигурителен доход, така и на номиналния растеж на БВП. Като нетен доход за пенсионерите тя вече прешива brutния доход на работещите на минимална работна заплата, които съставляват съществен дял от всички осигурени.

Фиг. 1. Съотношение между осигурени и пенсионери



Източник: ФС по данни на НОИ

Фиг. 2. Покритие на пенсиите чрез осигурителния доход



Източник: ФС по данни на НОИ

От гледна точка на устойчивостта на пенсионната система се наблюдава положителна тенденция за подобряване на съотношението между броя на осигурените и броя на пенсионерите – фиг. 1. Въпреки това при покритието на пенсиите с осигурителни вноски, измерено чрез съотношението между средната пенсия и средния осигурителен доход, се установява съществено влошаване –

фиг. 2. През 2020 г. средният размер на пенсията се явява 40% от средноосигурителния доход, а през 2023 г. – 55%. Този темп на нарастване е изключително ускорен предвид краткия времеви период, в който е реализиран чрез различните мерки.

Нарастването на пенсиите през последните години се дължи на няколко основни фактора. То започна с добавките като антикризисна мярка по време на пандемията. Впоследствие тези добавки бяха повишени, а еднократната мярка всъщност беше трансформирана в постоянна чрез интегрирането им в самите пенсии. Допълнително увеличение беше реализирано с оглед политиката, установена през 2021 г. за поддържане на минимална пенсия, която е по-висока от прага на бедност. Последното повишение беше реализирано при актуализацията на бюджетите в средата на 2022 г. В него беше заложено повишаване на пенсиите на два етапа – от началото на третото и от началото на четвъртото тримесечие. Реализира се и повишаване на максималната пенсия до 3 400 лв., при което тя се изравни с максималния осигурителен доход.

Ефектът от предложените през 2022 г. промени, свързани с пенсиите, нямаше толкова силно отражение върху общото състояние на публичните финанси. Това се дължи на факта, че повишенията се случиха поетапно, при което първото от тях оказва ефект само за полугодieto, а второто – само за последното тримесечие. През 2023 г. обаче въздействието е през цялата фискална година.

В допълнение, с оглед на спазването на т.нар. „швейцарско правило“, в проекта на бюджет на ДОО за 2023 г. се предвижда поредно увеличение на пенсиите. Размерът на това повишение е значителен, поради компонентите, участващи в правилото – инфлацията и средния осигурителен доход. Нивото на инфлацията

през 2022 г. беше рекордно за периода след 1998 г. Осигурителният доход обаче също нараства с високи темпове с оглед на вече изложените по-горе съображения.

Фискалният съвет нееднократно е подчертавал, че предизвикателството с ниските пенсионни доходи следва да бъде адресирано чрез целенасочени политики. Предпочетеният подход в последните години обаче – чрез генериране на по-висок дефицит, който се финансира чрез поемане на допълнителен дълг, не е устойчив в средносрочен план. Интензивното нарастване на пенсиите обуславя по-висок недостиг в бюджета на ДОО, съответно и необходимост от по-голям трансфер от централния бюджет, т.е. дефицитът във фонд „Пенсии“ има съществено отражение за общия дефицит по КФП.

Съветът счита, че настоящата динамика при пенсиите обуславя значителни рискове пред устойчивостта на публичните финанси. По тази причина е необходимо преосмисляне на стратегията в тази политика и предприемане на подходящи мерки за финансиране на увеличените пенсии.

Основни политики

Политики по приходите

- Общият размер на приходите от осигурителни вноски и предоставяните трансфери от държавния бюджет за покриване на недостига от средства за осигурителната система за 2023 г. е в размер на 21 801,4 млн. лв. С тях се осигурява увеличение на приходната част спрямо 2022 г. – при отчетено изпълнение от 18 121,5 млн. лв. увеличението е от 20,3 на сто (спрямо 13,6% за предходната година). Спрямо първоначално одобрения бюджет за 2022 г. увеличението се

явява близо 30% (от 16 861,2 млн. лв. преди актуализацията).

- Предвижда се приходите от осигурителни вноски (без трансферите) да бъдат в размер на 11 080,5 млн. лв. Увеличението спрямо отчета за 2022 г. – 9 841,3 млн. лв., е 1 239,2 млн. лв. или 12,6 на сто. Това увеличение се постига в резултат на заложеното значително увеличение на средния осигурителен доход /10 на сто/ и на средногодишния брой осигурени лица.

- Увеличението на приходите отбелязва по-съществен темп на нарастване спрямо предходни периоди. Въпреки това той изостава съществено от темпа на нарастване на разходите (19,4%), които са и в по-голяма абсолютна стойност. Това е причината, поради която темпът на нарастване на дефицита (който е с най-ниска абсолютна стойност), изпреварва другите два. Следва обаче да се подчертае, че основният фактор, поради който съотношението дефицит към БВП не се повишава значително, е същественият номинален растеж на БВП, който се реализира вследствие на покачването на равнището на цените. Въпреки това, дефицитът по бюджета на ДОО достига рекордна стойност от 5,6% от БВП.

- Динамиката в общия размер на приходите и получените трансфери за покриване на недостига от средства за периода 2021 – 2023 г. е представена в Табл. 2.

Табл. 2 Приходи, разходи и дефицит по години

Показатели (хил. лв.)	2021 г. ЗБДОО (актуал.)	2022 г. ЗБДОО (актуал.)	2023 г. ЗДБОО	Изм. спрямо 2022 г. (актуал.) (%)
ПРИХОДИ	9 241 443	9 773 900	11 576 087	18,3%
РАЗХОДИ	15 566 455	18 247 722	21 794 047	19,4%
ДЕФИЦИТ	6 325 012	8 473 822	10 217 960	20,6%
ДЕФИЦИТ/БВП*	4,8%	5,1%	5,6%	10%

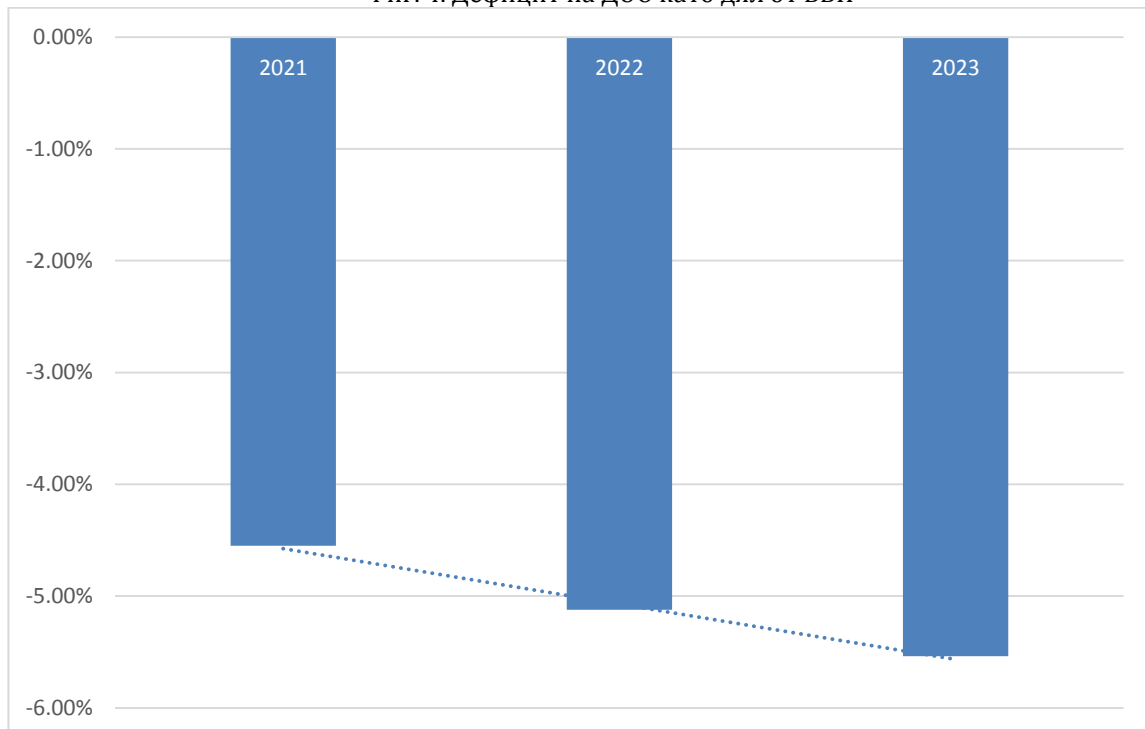
Източник: ФС по данни на НОИ

Фиг. 3. Приходи, разходи и дефицит по години, млн. лв.



Източник: ФС по данни на НОИ

Фиг. 4. Дефицит на ДОО като дял от БВП



Източник: ФС по данни на НОИ

Установената положителна тенденция преди пандемията, свързана с намаляване на размера на трансфера от държавния бюджет трайно се прекъсва и той нараства значително. Това явление вече не е моментно и обусловено от неочаквания икономически шок и последиците от него. То е следствие на политика по целенасочено увеличение на разходите социално осигуряване. Основната причина за изпреварващия темп на разходите над приходите, а респективно и за повишаването на трансфера, е обусловен най-вече от мерките за повишаване на пенсионни доходи (увеличение на пенсиите и антикризисни добавки).

Политика по разходите

Разходите на ДОО нарастват с приблизително 3,7 млрд. лв. спрямо предходната година. Общият ръст на разходите отчета за 2022 г. е над 20% спрямо 13,6% ръст през предходната година.

Номиналният размер на планираните разходи за пенсии за 2023 г. е 19 168,2 млн. лв. Най-голямо увеличение се предвижда именно при тях. Те нарастват с 3 533,4 млн. лв. спрямо отчета за 2022 г., което се явява повишение с 22,6%.

Динамиката на разходите за пенсии по години е показана в таблица 3.

Табл. 3 Разходи за пенсии по години, млн. лв.

ЗДБОО	2020	2021	2022	2023
разходи за пенсии, млн. лв.	10 577,7	13 047,9	15 634,7	19 168,1
Темп на промяна, %	5,9%	23,4%	19,8%	22,6%
% от БВП	8,82%	9,39%	9,45%	10,39%

Източник: ФС по данни на НОИ

Запазва се положителната тенденция за увеличение на

средния размер на пенсията на един пенсионер, който се предвижда да достигне 788,1 лв., което представлява увеличение с 16,8% спрямо 674,5 лв. през предходната година. Въпреки тези положителни тенденции по отношение на средния размер на пенсията, Фискалният съвет продължава да счита, че разпределението на ефекта от последните години между самите пенсионери е неравномерен и разрушава доверието в пенсионно-осигурителната система – най-облагодетелствани са тези с най-ниските пенсии. Начинът на провеждане на политиката доведе до сближаване на размера на пенсионния доход на хора с различен индивидуален принос към социално-осигурителната система.

Подобен подход се отразява негативно върху осигуряващите се лица като ги демотивира да не се осигуряват на високи доходи, защото така или иначе индивидуалният им принос към осигурителната система няма да им гарантира по-високи пенсии. Фискалният съвет подкрепя политиката по увеличаване на доходите на пенсионерите, но счита, че това трябва да стане по справедлив и финансово-устойчив начин чрез необходимите реформи на пенсионно-осигурителния модел.

Планираните разходи за социални помощи и обезщетения през 2023 г. възлизат на 2 466,2 млн. лв. или увеличение със 303 572 хил. лв., спрямо отчета за 2022 г., което представлява 14%. Като дял от БВП социалните помощи и обезщетения ще формират 1,34% от БВП през 2023 г. Разходите за парични обезщетения при временна неработоспособност и трудоустрояване, майчинство и безработица са прогнозирани без промяна на параметрите по отношение на право, продължителност и размер.

Изводи

- Проектът на закон за консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване е съставен при аналогичен подход на този на разработването на държавния бюджет. Не са предложени съществени изменения, които са свързани с реализирането на конкретни политики. По тази причина анализът на Фискалния съвет се съсредоточава върху разходите за пенсии. При стойностите се наблюдават минимални изменения спрямо предложението през април проект от служебното правителство.
- Също както по отношение на държавния бюджет, Фискалният съвет е на мнение, че следваше проектът на бюджет на ДОО да се базира върху актуализирана макроикономическа прогноза. Потенциалното забавяне на икономиката може да доведе до редица негативни ефекти – по-нисък брой на осигурените лица спрямо очакваното, по-нисък темп на нарастване на средния осигурителен доход, по-високи обезщетения за безработица и т.н.
- Предвидено е спазване на т.нар. „швейцарско правило“, с което се залага увеличение от 12% от началото на юли. Това повишение е съществено, като се дължи на високата инфлация през предходната година и ускореното нарастване на осигурителния доход с оглед стремежа за запазване на реалния разполагаем доход.
- Разходите в бюджета на ДОО за 2023 г. се увеличават с почти 20%. Този темп изпреварва ръста на приходите в бюджета на ДОО, очаквания ръст на общите приходите по КФП, както и номиналното нарастване на БВП. Тази тенденция продължава да задълбочава дефицита по бюджета на ДОО, който бележи ръст с 20,6% и вече се равнява на 5,6% от БВП.

- 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.

- Степента на покритие на разходите с приходи от осигурителни вноски се понижава допълнително спрямо 2022 г., като вече достига 52% (спрямо 65% през 2019 г.). Останалите разходи – приблизително половината, се финансират с трансфер от държавния бюджет.

- Съотношението между пенсионерите и броя на осигурените намалява от 79% през 2020 г. до 73% през 2023 г. Въпреки тази положителна тенденция, средният размер на пенсията за същия период нараства от 40% от средния осигурителен доход до 55%. Подобна тенденция на развитие не е устойчива.

- 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.

- 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.

- Фискалният съвет подкрепя политиката по увеличаване на

доходите на пенсионерите, но препоръчва то да се реализира чрез съответните реформи на пенсионно-осигурителния модел, за да се гарантира и дългосрочната финансова устойчивост на осигурителната система.

Заклучение

Фискалният съвет съгласува Проекта на Консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване за 2023 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ