

**Становище относно Проект на Закон
за бюджета на държавното обществено
осигуряване за 2024 г.**



21/11/2023

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	3
Основни параметри	4
Основни политики	9
Изводи.....	14
Заключение	17

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.

Процедурата по съгласуване и утвърждаване на бюджета на ДОО беше отложена във времето спрямо традиционната практика паралелно с отлагането на обсъждането на Закона за държавния бюджет на Република България. Приемането на последния беше изместено за периода след местните избори. Фискалният съвет не подкрепя тази практика, доколкото вече трайно се нарушават сроковете в бюджетната процедура. От своя страна това затруднява планирането при ключови параметри (например размера на максималния осигурителен доход), което стопанските субекти осъществяват.

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 2024 г., изготвен от Националния осигурителен институт (НОИ). Същият е постъпил във Фискалния съвет с писмо с Изх. № 1029-40-3807/15.10.2023 г.

Основни параметри

Планираните основни параметри на бюджета на ДОО за 2024 г., както и изменението им от 2019 г. насам са показани в Табл. 1.

Табл.1 Основни параметри по години

Параметър\Година	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024/ 2023
Среден осигурителен доход	987	1091	1169	1305	1466	1630	11,2%
Мин. ОД самоосигуряващи се лица	560	610	650	710	780	933	19,6%
Максимален осигурителен доход	3 000	3 000	3 000	3 400	3400	3750	10,3%
Среден размер на всички пенсии	383	437,2	536,7	674,5	788,1	883,1	12,1%
Минимална работна заплата	560	610	650	710	780	933	19,6%
Средногодишен брой пенсионери (хил. души)	2145,3	2123,0	2080,4	2050,7	2026,3	2038,6	0,6%
Средногодишен брой осигурени лица (хил. души)	2794,0	2693,7	2761,1	2794,2	2791,6	2815,1	0,8%

Източник: ФС по данни на НОИ

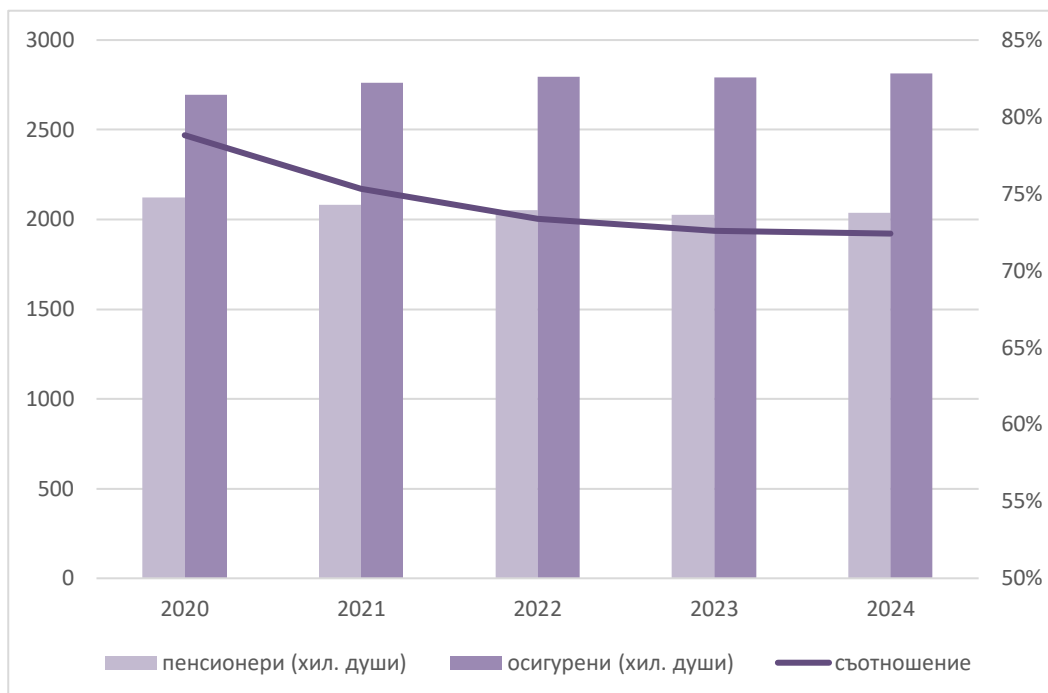
От табл. 1 се установява, че средният осигурителен доход нараства с високи темпове – 11,2%. От една страна, това се дължи на естествено развиващи се процеси на пазара на труда. Те са свързани с динамиката на заетостта и повишаването на конкуренцията между работодателите при наемане на служители. Освен 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 19,6%.

Максималният осигурителен доход се повишава до 3750 лв. – с 10,3%. Неговият ръст е изостава спрямо този при минималната работна заплата и средния осигурителен доход. Вероятно е повишението му да повлияе като стимул за цялостно нарастване на възнагражденията с оглед запазване на нетния доход на работещите след удържане на осигурителните вноски. Подобен ефект би имало и повишението на минималната работна заплата, доколкото минимизирането на разликата в ставките на заплащане между служители на различни длъжности би имало демотивиращ ефект за по-квалифицираните сред тях.

Средногодишният брой на осигурените лица и на пенсионерите се запазва относително непроменен през 2024 г. През 2024 г. се очаква минимално повишение в броя на осигурените. То е консистентно с очакванията за икономическото развитие и динамиката на заетостта от есенната макроикономическа прогноза на Института за анализи и прогнози към Министерството на финансите. Фискалният съвет обаче счита, че тези очаквания са твърде оптимистични. Това становище се подкрепя и от есенната макроикономическа прогноза на Европейската комисия, която беше публикувана впоследствие.

Въпреки че отчита забавяне спрямо ръста през 2023 г., темпът на увеличаване на средната пенсия остава висок – 12,1%. Той изпреварва както повишението на средния осигурителен доход, така и на максималния, а също и на номиналния растеж на БВП (7,7%). Като нетен доход за пенсионерите тя отново става по-ниска спрямо brutния доход на работещите на минимална работна заплата, които съставляват съществен дял от всички осигурени, поради изоставането от нейния ръст.

Фиг. 1. Съотношение между осигурени и пенсионери



Източник: ФС по данни на НОИ

Фиг. 2. Съотношение на средната пенсия към средния 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 2024 г. – 54%. Този темп на нарастване е изключително ускорен предвид краткия времеви период, в който е реализиран чрез различните мерки. Все пак следва да се отбележи, че тази тенденция е реализирана основно през предходните години, а през 2024 г. влошаването се забавя (от 53,8% до 54,2%).

За 2024 г. се предвижда пето поредно значително повишаване на пенсиите за последните 3 години. То ще бъде реализирано чрез прилагането на швейцарското правило. Ускореният темп на нарастване 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. Поредно 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. В средата на 2023 г. пенсиите отново се повишиха при спазване на швейцарското правило. Вследствие на високия темп на инфлация и бързото нарастване на средния осигурителен доход като резултат от стремежа за запазване на реалния доход на работещите,

швейцарското правило гарантира висок темп на нарастване на пенсиите.

Въпреки че максималната пенсия беше изравнена с максималния осигурителен доход, тази тенденция не е запазена през 2024 г., доколкото тя остава 3400 лв., а той се повишава до 3750 лв. Подобна политика се наблюдава и по отношение на обезщетението за втората година майчинство. То беше изравнено с минималната работна заплата, но сега остава 780 лв., докато тя се повишава до 933 лв. Подобна политика има положителен ефект върху пазара на труда, доколкото насърчава работещите да се завърнат по-скоро на работното си място. Трябва обаче да се отчете, че и при двете решения се наблюдава непоследователност относно вече оповестени приоритетни политики.

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. Следва да се подчертае, че като резултат от високата инфлация, се генерират и допълнителни приходи в държавния бюджет. По тази причина в по-обширна времева перспектива дефицитът дори изглежда подценен като размер.

Следва да се обърне внимание и на дългосрочните перспективи. В

своя доклад относно застаряването на населението на Европейската комисия за 2024 г. се наблюдават негативни тенденции за България. Работната сила (20-64 г.) се очаква да намалее от близо 3,2 млн. души през 2023 г. до под 2,4 млн. души през 2050 г. (понижение с 25%). От своя страна средната продължителност на живота се очаква да се повиши от 71,1 г. през 2023 г. до 78,5 г. през 2050 г. за мъжете и от 78,2 г. през 2023 г. до 84,2 г. през 2050 г. за жените. Това ще доведе до повишение на дела на населението над 65 г. от 21,6% през 2023 г. до над 30% до 2050 г. (увеличение с почти 40%).

Съветът подкрепя повишаването на доходите на пенсионерите, но счита, че настоящата динамика обуславя значителни рискове пред устойчивостта на публичните финанси. По тази причина е необходимо преосмисляне на стратегията 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 2024 г. е в размер на 24 343,5 млн. лв. спрямо 21 801,4 млн. лв. в бюджета за 2023 г. или ръст от 2 542 млн. лв., което се равнява на 11,7%.

- Предвижда се приходите от осигурителни вноски (без трансферите) да бъдат в размер на 12 730,5 млн. лв. Увеличението спрямо бюджета за 2023 г. – 11 080,5 млн. лв., е 1 650 млн. лв. В номинално изражение растежът на приходите надвишава този през

2023 г., но в процентно изражение остава висок – 14,9 на сто, въпреки минималното забавяне. Това увеличение се постига в резултат на редица фактори – заложеното значително увеличение на средния осигурителен доход (12,1 на сто) и на средногодишния брой осигурени лица. Освен заради динамиката на пазара на труда, средният осигурителен доход нараства под влияние на повишението на минималната работна заплата, минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица и земеделските производители, както и максималния осигурителен доход.

- Увеличението на приходите отбелязва по-съществен темп на нарастване спрямо предходни периоди. Той успява съществено да изпревари темпа на нарастване на разходите (11,7%). Това не е ефект на целенасочена политика. Същевременно Фискалният съвет счита, че при по-негативен сценарий за икономическото развитие, ще се наблюдава неизпълнение на тези приходи. Въпреки това в резултат на тенденцията се наблюдава минимално подобрене на дефицита на ДОО като дял от БВП (фиг. 4). Въпреки това, той поддържа висока стойност от 5,4% от БВП. Следва също да се подчертае, че Съветът намира оценката на БВП за оптимистична, поради което е вероятно да се запази или дори надвиши стойността, планирана в бюджета за 2023 г. (5,6%). В номинално изражение дефицитът също продължава да расте – с близо 8% (фиг. 3).

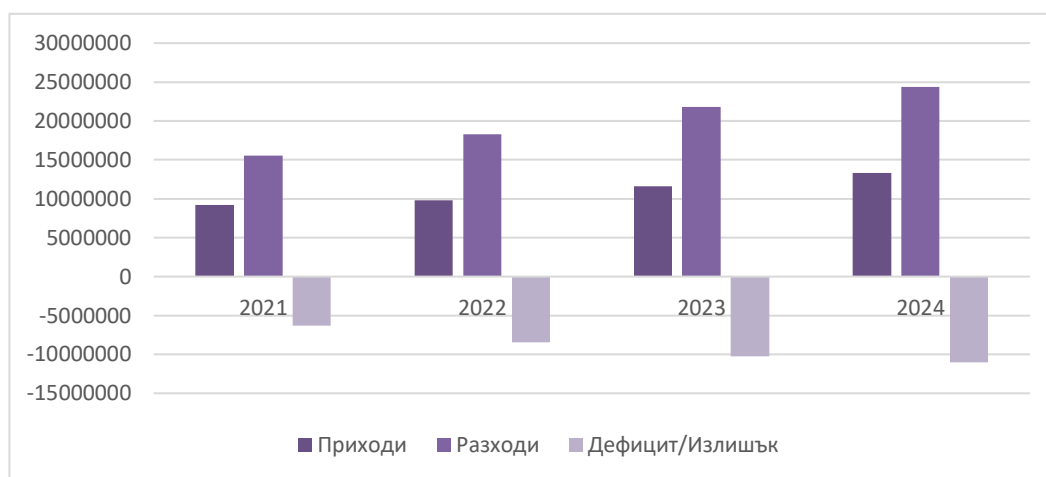
- Динамиката в общия размер на приходите и получените трансфери за покриване на недостига от средства за периода 2021 – 2024 г. е представена в Табл. 2.

Табл. 2 Приходи, разходи и дефицит по години

Показатели (хил. лв.)	2021 г. ЗБДОО (актуал.)	2022 г. ЗБДОО (актуал.)	2023 г. ЗБОО	2024 г. ЗБОО	Изменение
ПРИХОДИ	9 241 443	9 773 900	11 576 087	13 307 311	15,0%
РАЗХОДИ	15 566 455	18 247 722	21 794 047	24 343 492	11,7%
ДЕФИЦИТ	6 325 012	8 473 822	10 217 960	11 036 181	8,0%
ДЕФИЦИТ/БВП*	4,8%	5,1%	5,6%	5,4%	-3,6%

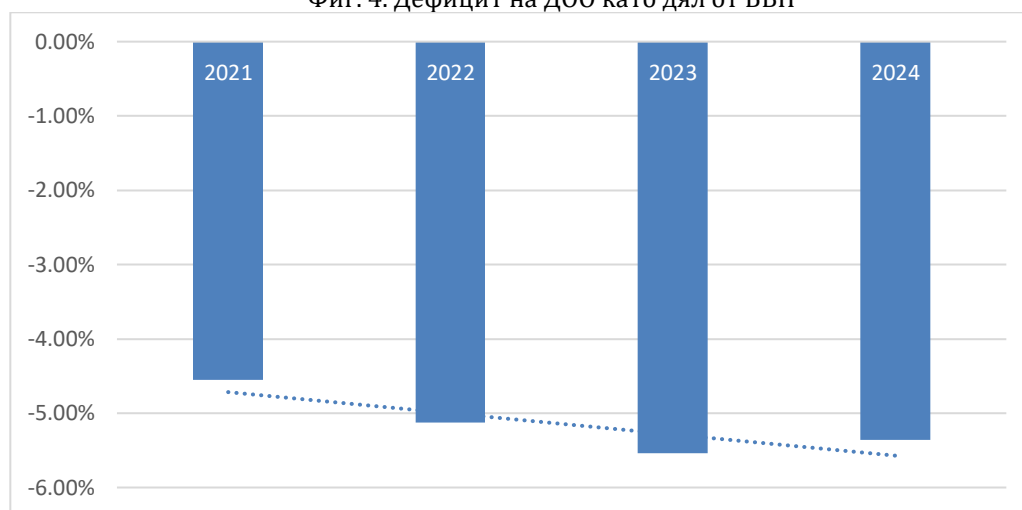
Източник: ФС по данни на НОИ

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 нарастването 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, последвало антикризисни добавки).

Политика по разходите

Разходите на ДОО нарастват с над 2,5 млрд. лв. спрямо предходната година. Общият ръст на разходите спрямо бюджета за 2023 г. е 11,7%, но се забавя спрямо ръста през предходната година.

Номиналният размер на планираните разходи за пенсии за 2024 г. е 21 607 млн. лв. спрямо 19 168,2 млн. лв. в бюджета за 2023 г. Най-голямо увеличение се предвижда именно при тях. Те нарастват с 2 438,4 млн. лв., което се явява повишение с 12,7%. То изпреварва общия ръст на разходите, но се отчита забавяне на темпа на нарастване. Изостава и спрямо осигурителните приходи, които се ускоряват с 14,9%. Поради изпреварващия растеж спрямо номиналния ръст на БВП се наблюдава нарастване на дела на разходите за пенсии като % от БВП – от 10,4% през 2023 до 10,5% за 2024 г.

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	2024
разходи за пенсии, млн. лв.	10 577,7	13 047,9	15 634,7	19 168,1	201 607,0
Темп на промяна, %	5,9%	23,4%	19,8%	22,6%	12,7%
% от БВП	8,82%	9,39%	9,45%	10,39%	10,5%

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 883,14 лв. спрямо 788,1 лв. през 2023 г., което представлява увеличение с 12,1%. 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. Поради ускорените темпове на нарастване на средния осигурителен доход се получава и значително разминаване между пенсиите на пенсиониралите се в кратък интервал от време.

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. Това становище се подкрепя и от дългосрочните тенденции, които се очакват по отношение на демографията в България, представени в Доклада за застаряването на населението за 2024 г. на Европейската комисия.

Планираните разходи за социални помощи и обезщетения през 2024 г. възлизат на 2 546,0 млн. лв. спрямо 2 466,2 млн. лв. в бюджета за 2023 г. или увеличение със 79 724 хил. лв., което представлява 3,2%. Като дял от БВП социалните помощи и обезщетения ще формират 1,24% от БВП спрямо 1,34% от през 2023 г.

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.
- Също както по отношение на държавния бюджет, Фискалният съвет е на мнение, че потенциалното забавяне на икономиката, както и ограничаване на кредитирането в резултат на рестриктивната парична политика, могат да доведат 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, както и замразяване на доходите в определени сфери и т.н.

- Предвидено е спазване на т.нар. „швейцарско правило“, с което се залага увеличение от 11% 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. Приложението на това правило не трябва да се повлиява от политически мотиви, а да работи дългосрочно без модификации, така че да се постигне балансираност в дълъг период от време.

- Разходите в бюджета на ДОО за 2023 г. се увеличават с почти 11,7%. Този темп изпреварва номиналното нарастване на БВП. Тази тенденция продължава да задълбочава дефицита по бюджета на ДОО, който в номинално изражение бележи ръст от 818 млн. лв. Над 45% от разходите, се финансират с трансфер от държавния бюджет. Разходите за пенсии изпреварват ръста на общите разходи и номиналния размер на БВП, поради което делът им от БВП продължава да расте и достига 10,5%.

- Фискалният съвет счита, че политиката по отношение на максималната пенсия, която беше изравнена с максималния осигурителен доход, и обезщетението за втората година майчинство, което беше изравнено с минималната работна заплата, е непоследователна. Независимо дали ефектите са оценени позитивно или негативно, подобно отклоняване от първоначално заявените намерения, компрометира планирането от страна на икономическите субекти и понижава предвидимостта при управлението на публичните финанси.

- Съотношението между пенсионерите и броя на осигурените продължава да намалява и достига от 79% през 2020 г. до 72% през 2024 г. Въпреки тази положителна тенденция, средният размер на пенсията за същия период нараства от 40% от средния осигурителен доход до 54,2%. Подобна тенденция на развитие не е устойчива.
- Следва да се подчертае, че както демографските тенденции, така и пазарът на труда са пряко обвързан с осигурителната система. Пазарът на труда предстои да се променя като структура и обем не само вследствие на демографията, но и динамичното технологично развитие (вкл. приложението на изкуствен интелект). Тези обстоятелства следва да бъдат адресирани своевременно, както и да се синхронизират политиките. При настоящите условия първият стълб на системата е неустойчив. Възможно е подсилване на ролята на втория и третия стълб например чрез допълнителни облекчения и вноски.
- Увеличаването на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига по бюджета на ДОО през 2024 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 Консолидиран бюджет на държавното обществено осигуряване за 2024 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ