

**Становище относно Проект на Закон
за бюджета на държавното обществено
осигуряване за 2025 г.**



СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	3
Основни параметри	4
Основни политики.....	7
Политика по приходите	7
Политика по разходите	10
Разходи за пенсии.....	10
Разходи за социални помощи и обезщетения	12
Изводи	14
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.

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. Правителството изчака да се избере председател на новоизбраното Народно събрание за да внесе проектозаконите за трите бюджета. 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 2025 г., изготвен от Националния осигурителен институт (НОИ). Същият е постъпил във Фискалния съвет с писмо с Изх. № 1029-404402/09.12.2024 г.

Основни параметри

Планираните основни параметри на бюджета на ДОО за 2025 г., както и изменението им от 2020 г. насам са показани в таблицата по-долу:

Табл.1 Основни параметри по години

Параметър\Година	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025/2024
Среден осигурителен доход	1091	1169	1305	1466	1630	1826	+12,02%
Мин. ОД самоосигуряващи се лица	610	650	710	780	933	1077	+15,43%
Максимален осигурителен доход	3 000	3 000	3 400	3400	3 750	4 130	+10,13%
Среден размер на всички пенсии	437,2	536,7	674,5	788,1	883,1	975,64	+10,48%
Минимална работна заплата	610	650	710	780	933	1077	+15,43%
Средногодишен брой пенсионери (хил. души)	2123,0	2080,4	2050,7	2026,3	2038,6	2059,8	+1,04%
Средногодишен брой осигурени лица (хил. души)	2693,7	2761,1	2794,2	2791,6	2815,1	2845,0	+1,06%

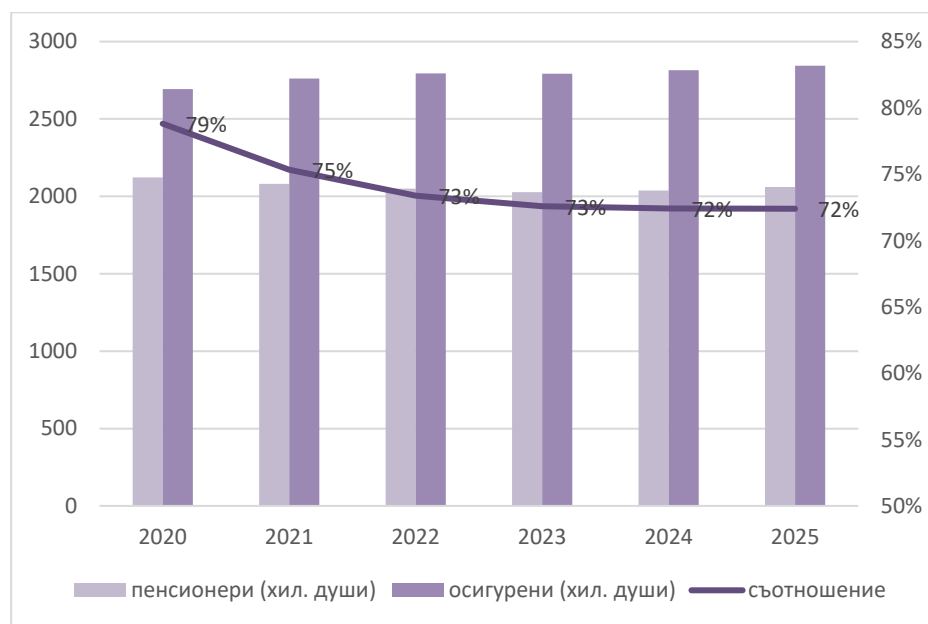
Източник: ФС по данни на НОИ

От табл. 1 се установява, че средният осигурителен доход отново нараства с високи темпове – 12%, при 11,2% за 2024г. От една страна, това се дължи на развиващите 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. Натиск върху повишаването на заплатите в частния сектор, създава и политиката за увеличаване на възнагражденията в публичния сектор. 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 до 1 077 лв. – с 15,43%.

Максималният осигурителен доход се повишава до 4130 лв. – с 10,3%. Неговият ръст 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.

Средногодишният брой осигурени лица през 2025 г. ще бъде с 1,06% по-висок спрямо 2024 г. За втора поредна година се планира увеличаване на средногодишният брой на пенсионерите в страната. През 2025г. пенсионерите ще се увеличат с 1,04%.

Фиг. 1. Съотношение между осигурени и пенсионери



Източник: ФС по данни на НОИ

Запазва се съотношението между броя на осигурените лица и броя на пенсионерите през 2025г.

Номиналното увеличение в средния размер на пенсиите се забавя, но остава високо – 10,5%. През 2025 г. се планира увеличение на средния размер на пенсията за един пенсионер до 975,64 лв. Като се вземе предвид очакваната инфлация реалният ръст на пенсионния доход възлиза на 7,9%. Покритието на пенсиите с осигурителни

вноски, измерено чрез съотношението между средната пенсия и средния осигурителен доход остава високо. През 2020 г. средният размер на пенсията се явява 40% от средноосигурителния доход, а през 2025 г. – 53,4%. 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. и 2025 г. се задържа около 53-54%.

Фиг. 2. Съотношение на средната пенсия към средния осигурителния доход



Източник: ФС по данни на НОИ

За 2025 г. се предвижда шесто поредно значително повишаване на пенсиите за последните 4 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. 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.

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.

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

Политика 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 2025 г. е в размер

на 27 407,3 млн. лв. спрямо 24 343, 5 млн. лв. в бюджета за 2024г. или ръст от 3 064 млн. лв., което се равнява на 12,6%.

- Предвижда се приходите от осигурителни вноски (без трансферите) да бъдат в размер на 16 113,1 млн. лв. Увеличението спрямо бюджета за 2024 г. – 12 730,5 млн. лв., е 3 382 млн. лв. В номинално изражение растежът на приходите е двойно по-висок от този през 2024 г. В процентно изражение ръстът е безпрецедентен – 26,6% (при 14,9 % през 2024г.). Това увеличение се постига без да се повишават осигурителните вноски. Основен принос за по-високите приходи от осигуровки имат увеличението на средния осигурителен доход с 12%, както и новата приходна мярка за амнистия на лихвите върху социално-осигурителни задължения, от която се очакват допълнителни постъпления в размер на 1 070 млн. лв.

- Увеличението на приходите отбелязва по-съществен темп на нарастване спрямо предходни периоди. Той успява съществено да изпревари темпа на нарастване на разходите (12,6%), което се отразява положително върху дефицита на системата. С оглед на несигурният ефект от планираната амнистия, Фискалният съвет счита, че има риск от неизпълнение на тези приходи. Въпреки това в резултат на тенденцията се наблюдава минимално подобрене на дефицита на ДОО като дял от БВП (фиг. 4), но все още остава висок - около 5% от БВП. В номинално изражение дефицитът намалява с 3%.

- Приходите покриват 61% от разходите през 2025г., а през 2024г. покритието е 55%. Това е промяна в положителна посока, но следва да се има предвид, че част от очакваните осигурителни приходи са с еднократен характер (резултат от амнистия за деклариращи, но невнесени данъчни и осигурителни задължения) и нямат трайно отражение върху финансовата стабилност на осигурителната система,

докато увеличението на разходите е ежегодно и постоянно. Това означава, че следващата година натискът върху социално-осигурителната система ще е още по-силен.

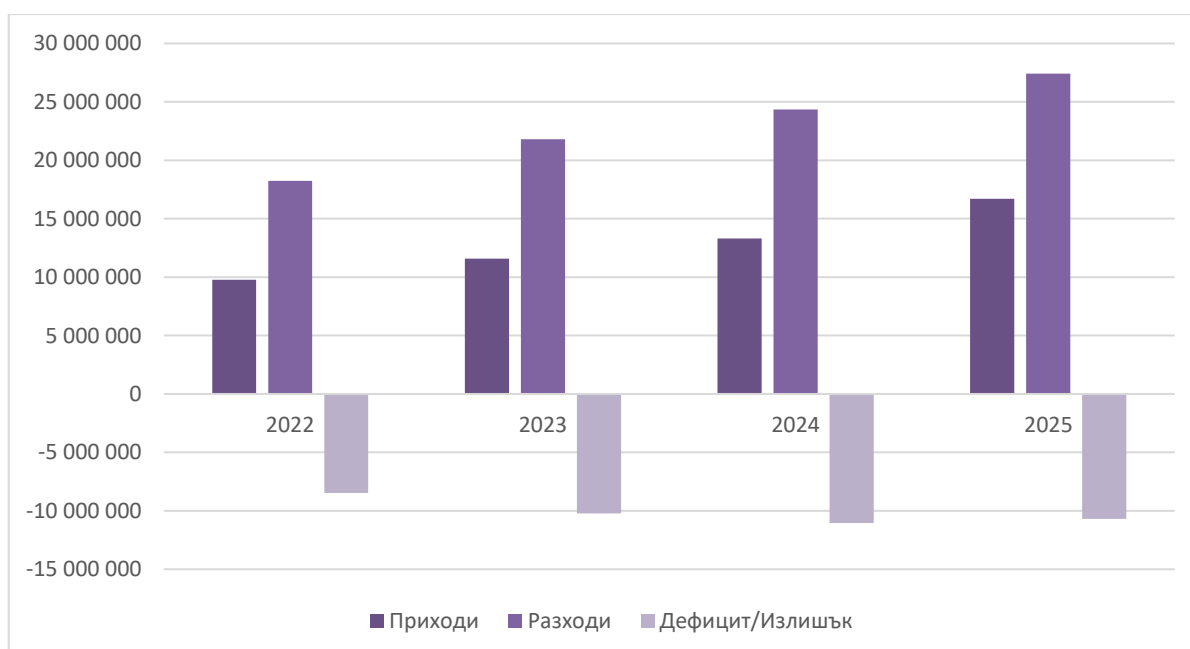
Динамиката в общия размер на приходите и получените трансфери за покриване на недостига от средства за периода 2022 – 2025 г. е представена в Табл. 2.

Табл. 2 Приходи, разходи и дефицит по години

Показатели (хил. лв.)	2022 г. ЗБДОО	2023 г. ЗБДОО	2024 г. ЗБДОО	2025 г. ЗБДОО	Изменение
ПРИХОДИ	9 773 900	11 576 087	13 307 311	16 716 608	25,6%
РАЗХОДИ	18 247 722	21 794 047	24 343 492	27 407 310	12,6%
ДЕФИЦИТ	8 473 822	10 217 960	11 036 181	10 690 702	-3,1%
ДЕФИЦИТ/БВП	5,1%	5,6%	5,4%	5%	-

Източник: ФС по данни на НОИ

Фиг. 3. Приходи, разходи и дефицит по години



Източник: ФС по данни на НОИ

Спрямо БВП съотношението на дефицита в последните години е между 5-6%.

Фиг. 4. Дефицит на ДОО като дял от БВП



Източник: ФС по данни на НОИ

Консолидираните разходи по функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“ в КФП като дял от БВП рязко се увеличават през 2025 г., и достигат вече почти 16%. През 2025 г. разходите във функцията ще се увеличат с 4,5 млрд. лв.

Политика по разходите

През 2025г. планираните разходи на социално-осигурителната система възлизат на 27 399,9 млн.лв., което е с 3 064 млн.лв. повече от плана за 2024г. (ръст от 12,6%). Бюджетът на ДОО за 2025г. достига вече 27,7% от всички разходи в консолидираната фискална програма.

Разходи за пенсии

Номиналният размер на планираните разходи за пенсии за 2025 г. е 24 114,8 млн. лв. спрямо 21 607 млн. лв. в бюджета за 2024г. Най-голямо увеличение се планира именно при тях. Те нарастват с 2 510,8 млн. лв., което е ръст от 11,6%. За пета поредна година се планира сериозен ръст в разходите за пенсии, в резултат на което само за 5 години те се увеличават 2,3 пъти.

Поради изпреварващия растеж спрямо номиналния ръст на БВП се наблюдава нарастване на дела на разходите за пенсии като % от БВП – от 10,5% през 2024 до 11,2% за 2025 г.

Ръстът на пенсионните разходи се обуславя предимно от номиналното увеличение на размера на пенсиите, тъй като броят на пенсионерите се очаква да се увеличи само с 1%. Динамиката на разходите за пенсии по години е показана в таблица 3.

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

	2020	2021	2022	2023*	2024*	2025*
разходи за пенсии, млн. лв.	10 577,7	13 047,9	15 634,7	19 168,1	21 607,0	24 114,8
Темп на промяна, %	5,9%	23,4%	19,8%	22,6%	12,7%	11,6%
% от БВП	8,82%	9,39%	9,45%	10,39%	10,5%	11,2%

*план

Източник: ФС по данни на НОИ

До 2020 г. се наблюдаваше тенденция на намаляване на дела на общите разходи за пенсии в БВП, който достигна 8,82%, но пандемията от COVID-19 я прекъсна. За пета поредна година делът на разходите за пенсии в БВП се увеличава и вече се очаква да е 11,2% през 2025г.

Средният размер на пенсията се увеличава с 10,5% и достига 975,74 лв. при 883,14 лв за 2024г. През последните няколко години увеличаването на средния размер на пенсията се постига предимно с ускоряващо индексирание на най-ниските пенсии, което разрушава доверието в пенсионно-осигурителната система. 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

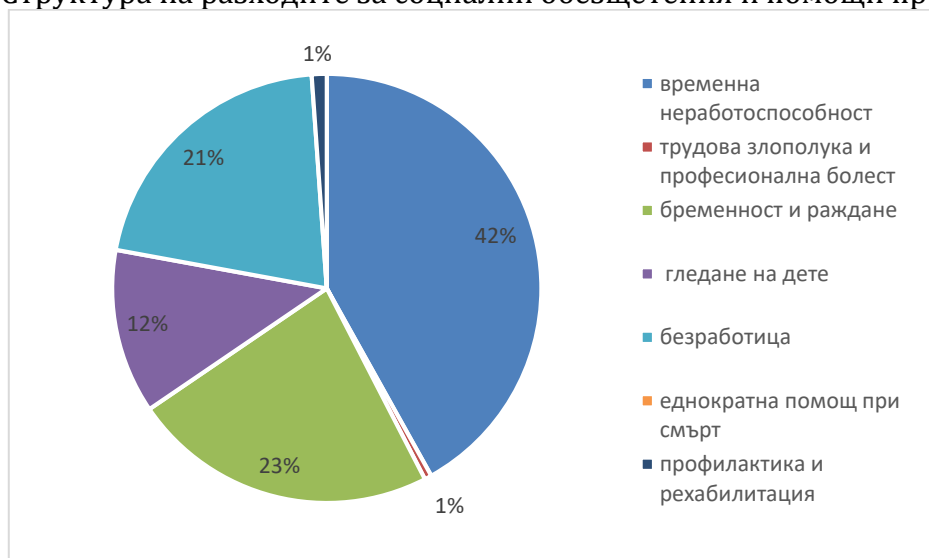
интервал от време. Фискалният съвет подкрепя политиката по увеличаване на доходите на пенсионерите, но счита, че това трябва да стане по справедлив и финансово-устойчив начин чрез необходимите реформи на пенсионно-осигурителния модел.

Положителни промени се очакват и по отношение на коефициентите на заместване на дохода за 2025 г. – брутният коефициент расте до 53,4 на сто, а нетният коефициент се очаква да достигне 68,9 на сто.

Разходи за социални помощи и обезщетения

Планираните разходи за социални помощи и обезщетения през 2025г. възлизат на 3 074 млн. лв., а увеличението спрямо плана за 2024г. е с 528 млн. лв. (20,7%). Като дял от БВП социалните помощи и обезщетения ще формират 1,43% през 2025г. спрямо 1,24% през 2024г.

Фиг. 5. Структура на разходите за социални обезщетения и помощи през 2025г.



Източник: ФС по данни на НОИ

Видно от графиката 42% от разходите са за обезщетения за временна неработоспособност. Средствата за тези обезщетения бележат устойчива тенденция за увеличаване в последните няколко

години, но планираният ръст за 2025г. е рекорден - 34,2%, а разходите достигат вече 1,3 млрд. лв., което 2 пъти повече от разходите през 2021г.

Броят на дните, за които се предвижда изплащане на обезщетения за временна неработоспособност през 2025 г. се увеличава – от 21 190,3 хил. дни през 2024 г. на 22 004 хил. дни (с 3,84% повече). Среднодневното обезщетение се планира да бъде 58,49 лв. при 45,23 лв. през миналата година (29,3% ръст).

Фонд „Пенсии“ представлява 80% от консолидираните разходи на ДОО. Традиционно балансът по този фонд е отрицателен, но през 2025г. се очаква разликата между разходите и приходите по този фонд да достигне 10,6 млрд.лв., което означава, че **48% от разходите за пенсии не са покрити с осигурителни приходи.**

Поддържането на балансиран бюджет на социалното осигуряване е възможно благодарение на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига. Този трансфер за 2025г. леко се свива с 3% и достига до 10 690 702 хил.лв., което е 4,97% от БВП. **В дългосрочен план това представлява сериозно предизвикателство за финансовата устойчивост на социално-осигурителната система.**

Изводи

- Разходите в бюджета на ДОО за 2025г. се увеличават с 12,6% спрямо одобрените със ЗБДОО разходи за миналата година. За последните три години разходите по бюджета на ДОО са се увеличили с над 10 млрд. лв. или с почти 63%. Според Фискалния съвет трябва да се обърне сериозно внимание на динамичният ръст на разходите за социално осигуряване, който изпреварва обичайният ръст на доходите на осигурените лица и води до задъхване на социално-осигурителната система.
- Разходите за пенсии изпреварват номиналния ръст на БВП, поради което делът им в БВП продължава да расте и достига 11,2% (при 10,5% през 2024г.).
- Очакваното увеличение на осигурителните приходи през 2025г. е драстично - с 25,6%. Част от очакваните осигурителни приходи са с еднократен характер (резултат от амнистия за декларирани, но невнесени данъчни и осигурителни задължения) и нямат трайно отражение върху финансовата стабилност на осигурителната система, докато увеличението на разходите е ежегодно и постоянно. Това означава, че следващата година натискът върху социално-осигурителната система ще е още по-силен.
- Планирането на социалните разходи следва да се осъществява по-консервативно, доколкото ускорения темп на нарастването им в номинално изражение би имало проинфлационен ефект и би застрашило приемането на България в еврозоната.
- Съотношението между пенсионерите и броя на осигурените продължава да намалява и достига от 79% през 2020 г. до 72% през

2025 г. Въпреки тази положителна тенденция, средният размер на пенсията за същия период нараства от 40% от средния осигурителен доход до 53,4%. Подобна тенденция на развитие не е устойчива.

- 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.

Заклучение

Фискалният съвет съгласува Проекта на Консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване за 2025 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ