

**Становище относно Проект на Закон  
за бюджета на държавното обществено  
осигуряване за 2021 г.**



## СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение .....	3
Основни параметри .....	3
Основни политики .....	4
Изводи .....	13
Заключение .....	14

## Въведение

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на разпоредбите в чл. 6, ал.1, т. 3 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.

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 2021г., изготвен от Националния осигурителен институт (НОИ).

## Основни параметри

Планираните основни параметри на бюджета на ДОО за 2021г., както и изменението им от 2016г. насам са показани в таблицата по-долу:

Табл.1 Основни параметри по години

Параметър\Година	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021/2020
Среден осигурителен доход	770	821	890	968	1063	1166	+9,7%
Мин. Од самоосигуряващи се лица	420	460	510	560	610	650	+6,56%
Максимален осигурителен доход	2600	2600	2 600	3 000	3 000	3 000	-
Среден размер на всички пенсии	331,6	345,5	364	386	412,28	488,97	+18,6%
Минимална работна заплата	420	460	510	560	610	650	+6,56%
Средногодишен брой пенсионери (хил. души)	2185,2	2169,2	2162,9	2154,8	2137,8	2104,2	-1,5%
Средногодишен брой осигурени лица (хил. души)	2763,3	2779,8	2790,2	2792,2	2796,3	2744,5	-1,8%

Източник: ФС по данни на НОИ

Предвижда се увеличение на средният осигурителен доход с 9,7% в номинално изражение, предпоставка за което дават ръста на минималната работна заплата с 6,56%, ръста на възнагражденията в бюджетната сфера с 10%, ръста на заплатите на педагогическия персонал с 20% и ръста на минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се лица до нивото на МРЗ.

Нивото на максималния осигурителен доход се запазва, докато минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се лица през 2021г. ще се увеличи с 6,56% в сравнение с предишната година, какъвто е ръстът и на минималната работна заплата.

Средногодишният брой осигурени лица през 2021 г. ще бъде с 1,8% по-нисък спрямо 2020 г., а средногодишният брой на пенсионерите в страната ще намалее с 1,5%.

В резултат на 20%-ното увеличение на минималния и на максималния размер на пенсията за 2020г. и предвиденото 5%-но актуализиране на всички пенсии от 1.07.2021г. се постига номиналното увеличение на средния размер на пенсията за един пенсионер с 18,6%. В реално изражение увеличението е с 16,2%.

## **Основни политики**

### **2.1 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 2021 г. е в размер на 14 841,3 млн. лв. С тях се осигурява увеличение на приходната част спрямо 2020 г. – при планирано изпълнение от 12 455,7 млн. лв. с приемането на бюджета на ДОО увеличението е от 19,2 на сто (при 6 на

сто през 2020 г. спрямо 2019 г.). Спрямо актуализирания през април 2020 г. бюджет на ДОО за 2020 г. увеличението е с 10,3 на сто (от 13 455 млн. лв.).

- Предвижда се приходите от осигурителни вноски (без трансферите) да бъдат в размер на 8 338,5 млн. лв. Увеличението спрямо първоначално планираното за 2020 г. – 8 054,7 млн.лв., е 283,9 млн. лв. или 3,52 на сто. Спрямо актуализирания бюджет на ДОО увеличението е 713,9 млн. лв. (от 7 624,7 млн. лв.) или 9,4 на сто. Това увеличение се постига в резултат на предвиденото значително увеличение на средния осигурителен доход /9,7 на сто/. Влияние има и спадът на осигурените лица с 52 хиляди души спрямо първоначалните очаквания за 2020 г., но частично възстановяване спрямо актуализираните очаквания за 2020 г. Освен това се предвиждат допълнителни приходи от увеличение на заплатите в бюджетния сектор и нарастване на минималната работна заплата.

- Разчетен е трансфер от централния/държавния бюджет за покриване на недостига от средства за осигурителната система в размер на 6 205,4 млн. лв. Ниският темп на увеличението на приходите (3,78%), който значително изостава от разходите, води до ускорено нарастване на трансфера (увеличение с 50,1%). Спрямо актуализацията обаче измененията в параметрите не са толкова значителни (Табл. 2), т.е. по-същественото влияние на пандемията е вече заложено в актуализацията през 2020 г.

Динамиката в общия размер на приходите и получените трансфери за покриване на недостига от средства за периода 2019 – 2021 г. е представена в Табл. 2.

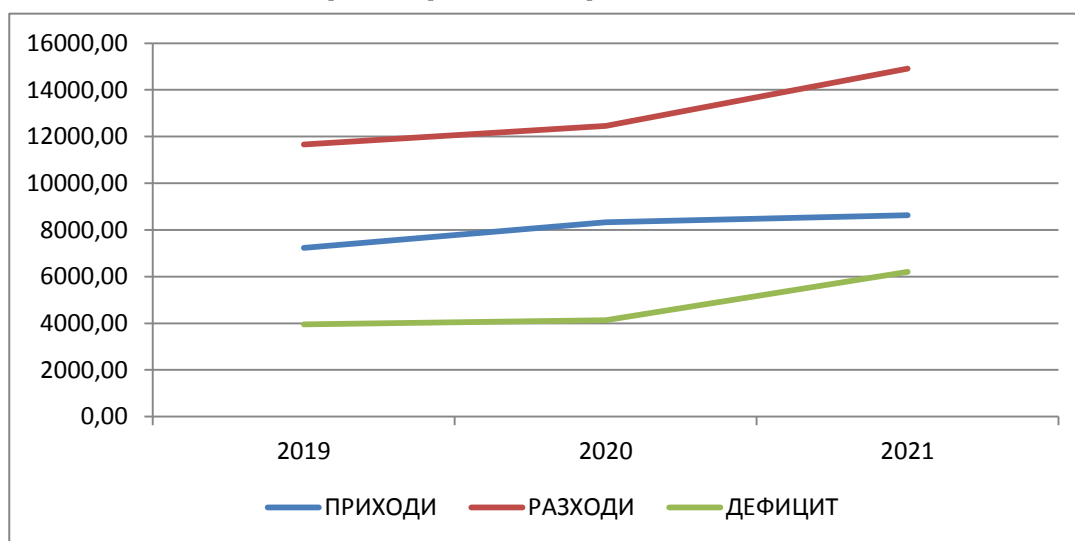
Табл. 2 Приходи, разходи и дефицит по години

Показатели (хил. лв.)	2019г. Отчет	2020 г. ЗБДОО (план)	2020 г. ЗБДОО (актуал.)	2021 г. ЗБДОО	Изм. спрямо 2020 г. (план) (%)	Изм. спрямо 2020 г. (актуал.) (%)
<b>ПРИХОДИ</b>	7 942 505	8 321 423	7 891 423	8 635 864	3,78%	9,43%
<b>РАЗХОДИ</b>	11 665 442	12 455 690	13 455 690	14 841 255	19,15%	10,30%
<b>ДЕФИЦИТ</b>	3 722 937	4 134 267	5 773 853	6 205 391	50,10%	7,47%
<b>ДЕФИЦИТ/БВП*</b>	3,11%	3,26%	4,85%	4,98%	52,78%	2,77%

Източник: ФС по данни на НОИ

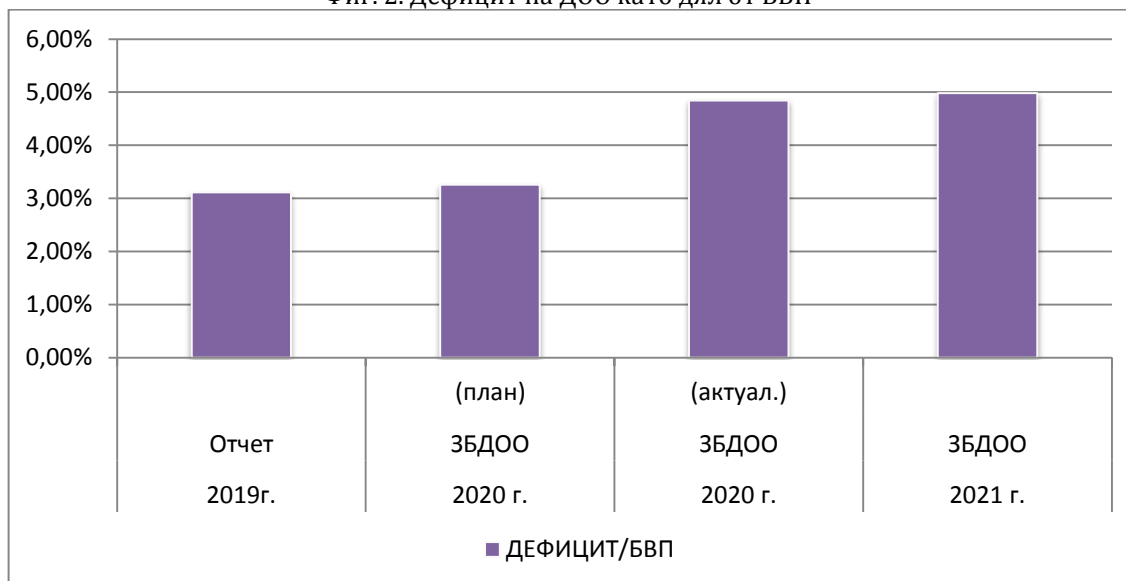
\*Съгл. актуализираните данни за БВП на НСИ към 19.10.2020 г.

Фиг. 1. Приходи, разходи и дефицит по години, млн. лв.



Източник: ФС по данни на НОИ

Фиг. 2. Дефицит на ДОО като дял от БВП



Източник: ФС по данни на НОИ

При актуализацията през 2020 г. се **наблюдава значителното**

увеличаване с близо 53% на дефицита като дял от БВП до 4,85%, което се обуславя и от по-ниския размер на БВП. През 2021 г. нивото се запазва почти без промяна, но увеличението продължава, като доближава 5% от БВП.

Данните в таблица 2 и фигури 1 и 2 показват, че **установената трайна тенденция през последните години за намаляване на размера на трансфера от държавния бюджет рязко се прекъсва и той нараства значително.** В проектобюджета дефицитът се увеличава с около 50%, спрямо първоначално заложения план за 2020 г. **Въпреки че това увеличение частично се дължи на здравната и икономическа криза, шокът върху осигурителната система съвпада с политиката на правителството (напр. повишаване на пенсионните доходи), което задълбочава необходимостта от дофинансиране.**

**Консолидираните разходи по функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“ в КФП като дял от БВП рязко се увеличават през 2021 г., като достигат най-високото си ниво за последните 16 години – над 14,5%. Понижаването на нивото през 2022-23г. се дължи на нарастването на БВП, а не на спад в номиналния размер на разходите.**



Източник: ФС по данни на НОИ

### 3. Политика по разходите

Разразилата се през 2020г. епидемия от коронавирус, която обхвана и страната ни, доведе до необходимостта от актуализиране на разходите по бюджета на социалното осигуряване с 1 млрд. лв. (ръст от 8%). Увеличението бе по бюджета на Фонд Безработица във връзка с предприетите мерки за финансово подпомагане на работодателите с оглед съхраняване на заетостта. Планираните разходи на социално-осигурителната система за 2021г. възлизат на 14 841,3 млн.лв., което е с 2 385,6 млн.лв. повече от първоначалния план за 2020г. и с 1 385,6 млн.лв. повече спрямо актуализирания план за 2020г. (ръст от 10,3%). Общият ръст на разходите спрямо първоначалния план за 2020г. е 19%. Като дял от БВП те се увеличават от 9,8% до 11,9%.

### **3.1. Разходи за пенсии**

Най-голямо увеличение се планира при разходите за пенсии, които се увеличават в номинално изражение с 1,77 млрд. лв. спрямо планираните за 2020г. разходи. Годишният ръст възлиза на 16,7% и е 4 пъти по-висок от този през 2020г. (5,9%). Номиналният размер на планираните разходи за пенсии за 2021 г. е 12 347,9 млн. лв. спрямо 10 577,7 млн. лв. за 2020г. Основните фактори за този сериозен ръст са няколко: 1) индексирането на пенсиите с 6,7% от 1.07.2020г. (383 млн.лв.); 2) увеличението на минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст от средата на 2020г. с 30 лв. и от началото на 2021г. с още 50 лв. (614 млн.лв.); 3) увеличението на максималния размер на пенсията с 20% (94 млн.лв.; 4) осъвременяване на пенсиите от 1.07.2021г. с 5% (305 млн.лв.); 5) добавка от 50 лв. за периода януари-март (318 млн.лв.); 6) други (68 млн. лв.).

Ръстът на пенсионните разходи се обуславя от номиналното увеличение на размера на пенсиите, тъй като броят на пенсионерите



се очаква да намалее с 1,5% в резултат на увеличаването на изискуемата възраст. Динамиката на разходите за пенсии по години е показана в таблица 3.

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

	2016	2017	2018	2019*	2020*	2021*
<b>разходи за пенсии, млн. лв.</b>	<b>8 680,00</b>	<b>8 975,8</b>	<b>9 454,40</b>	<b>9 989,7</b>	<b>10 577,7</b>	<b>12 347,9</b>
<b>Темп на промяна, %</b>	<b>3,6%</b>	<b>3,78%</b>	<b>4,98%</b>	<b>5,64%</b>	<b>5,9%</b>	<b>16,7%</b>
<b>% от БВП</b>	<b>9,22%</b>	<b>8,81%</b>	<b>8,62%</b>	<b>8,42%</b>	<b>8,34%</b>	<b>9,91%</b>

\*план

Източник: ФС по данни на НОИ

**През последните години се очерта тенденция на намаляване на дела на общите разходи за пенсии в БВП, но през 2021г. тази тенденция се променя и се очаква този дял да се увеличи до 9,9 на сто при 8,34 на сто от БВП за 2020г.**

**Положителна тенденция е увеличението на средния размер на пенсията на един пенсионер през 2021г., който се предвижда да достигне 488,97 лв. при планиран среден размер за 2020 г. – 412,28 лв. т.е. нарастване с 18,6 на сто. Увеличението на средния размер е в резултат на политиката за увеличаване на минималния и максималния размер на пенсията с 20% и индексиранието на пенсиите с 5 на сто от средата на годината. При очаквана инфлация в размер на 2,1% реалното увеличение на пенсионните доходи ще възлезе на 16,2%.**

Въпреки тези положителни тенденции по отношение на средния размер на пенсията, **разпределението на този ефект между самите пенсионери е неравномерен** – най-облагодетелствани са тези с най-ниските и с най-високите пенсии. Увеличаването на минималния и на максималния размер на пенсиите общо с 25% (20% от януари и 5% от юли), а на всички останали само с 5% (от юли), дистанцира по-

голямата част от пенсионерите от политиката по повишаване на доходите. Мярката би се отразила дестимулиращо върху осигуряващите се лица 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.**

Положителни промени се очакват и по отношение на коефициентите на заместване на дохода за 2021 г. – брутният коефициент расте от 38,8 на сто до 41,9 на сто, а нетният коефициент се очаква да достигне 54 на сто (при 50 на сто за 2020г.).

### **3.2. Разходи за социални помощи и обезщетения**

Планираните разходи за социални помощи и обезщетения през 2021г. възлизат на 2 038,7 млн. лв., а увеличението спрямо първоначалния план за 2020г. е с близо 300 млн. лв. (17,2%), но спрямо актуализирания бюджет на ДОО през 2020г. се планира намаление с близо 700 млн. лв. (спад с -26%). Като дял от БВП социалните помощи и обезщетения ще формират 1,64% през 2021г.

Средствата за обезщетения за временна неработоспособност бележат устойчива тенденция за увеличаване в последните няколко години с около 6-10% годишно, но за следващата година тя осезаемо се забавя и се очаква ръст от по-малко от 1% (табл. 4).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
сума, лв.	445 920 019	486 175 066	536 840 000	570 500 000	632 800 000	637 200 000
Ръст, %		9,03%	10,42%	6,27%	10,92%	0,7%

Източник: ФС по данни на НОИ

Намалява броят на дните, за които се предвижда изплащане на обезщетения за временна неработоспособност през 2021 г. – от 18 234,1 хил. дни през 2020г. на 17 891,7 хил. дни (с 1,88% по-малко), което е положителна тенденция, **но в ситуация на епидемия от коронавирус, за която няма изгледи за скорошно овладяване, Фискалният съвет има основания да очаква увеличаване в броя на дните, за които ще се изплаща обезщетение.**

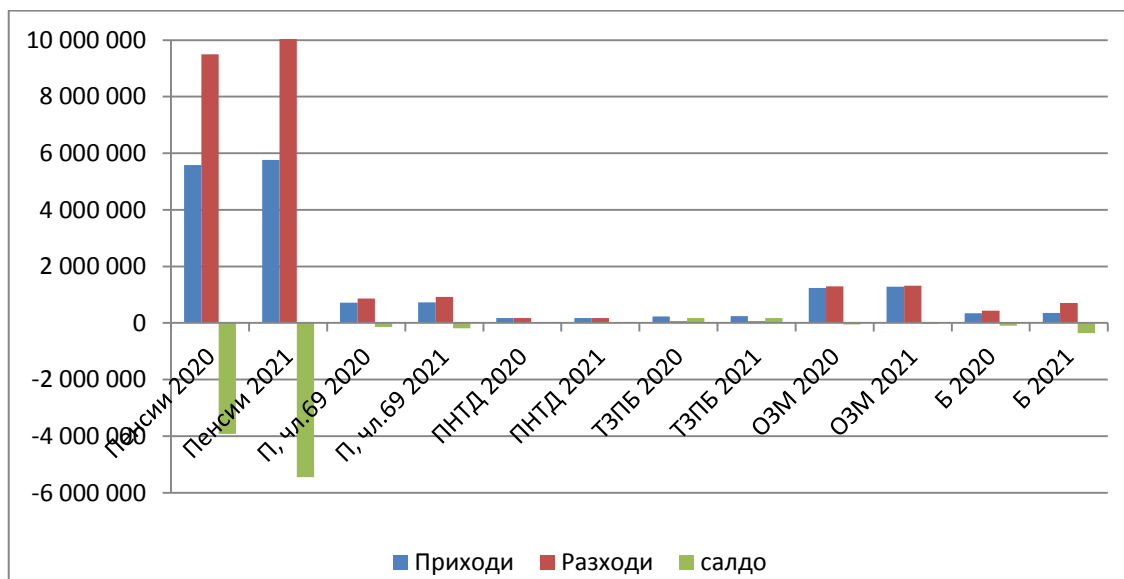
Обезщетения за безработица са планирани в размер на 711,6 млн. лв. през 2021г., при 1 438,3 млн.лв. Средствата са разчетени за 103 398 правоимащи лица при 19 лв. среднодневен размер на обезщетението.

Предвидени са и средства в размер на 300 млн. лв. за продължаване на мерките за подкрепа на работодателите за запазване на заетостта в засегнатите икономически сектори, които изпаднаха в затруднение в резултат на предприетите мерки за ограничаване разпространението на COVID-19. **Фискалният съвет подкрепя тази антикризисна икономическа мярка, която доказва своя ефект през 2020г.**

### **3.3. Изменение на параметрите по фондове**

По отделните фондове на ДОО изменението в параметрите е показано на фигурата по-долу:

Фиг. 4. Приходи, разходи и салда по фондове за 2020 и 2021г. (хил.лв.)



Източник: ФС по данни на НОИ

Повече от  $\frac{3}{4}$  от консолидираните разходи на ДОО са по Фонд „Пенсии“. Традиционно балансът по този фонд е отрицателен, но през 2021г. се очаква дефицитът да се задълбочи с близо 1,5 млрд. лв. (с 39% повече от дефицита за 2020г.).

След фонд „Пенсии“, най-голям дефицит (355 млн.лв.) се очаква по фонд „Безработица“, където е планиран ръст на разходите с 62% през 2021г. спрямо първоначалния план за 2020г., но след актуализацията през Април 2020г. с 1 млрд.лв. на разходите по този фонд, планираните 711,6 млн.лв. разходи за 2021г. са само 50% от актуализираните разходи за 2020г. Това допускане за двойно свиване на разходите по фонд „Безработица“ през следващата година означава, че или през тази година ситуацията е била надценена при увеличаването на разходите с 1 млрд. лв., или през следващата година се предвижда бързо възстановяване на пазара на труда, **което изглежда оптимистично на фона на влошаващата се епидемиологична обстановка.**

Подобрява се балансът по фонд „Общо заболяване и майчинство“

през 2021г, като приходите се увеличават с по-бърз темп от разходите. През 2020г. бе заложено увеличение от 9% на разходите, а през 2021г. се очаква увеличение от само 2%. **Фискалният съвет счита, че в условията на нестихваща епидемия от коронавирус има основания да се очаква по-сериозен ръст на разходите за обезщетения за временна неработоспособност.**

Поддържането на балансиран бюджет на социалното осигуряване е възможно благодарение на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига. Този трансфер за 2021г. се увеличава с 50% и достига до 6 205 391 хил.лв., което е 5% от БВП. **Това обстоятелство предпоставя риск пред устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план.**

### Изводи

- Разходите в бюджета на ДОО за 2021г. се увеличават с 19% спрямо 2020г., а увеличението на осигурителните приходи е само 3,5%. Това води до увеличение на дефицита по бюджета на ДОО с 50%.
- Намалява степента на покритие на разходите с приходи от осигурителни вноски от 65% до 56%, а останалите разходи се финансират с трансфер от държавния бюджет.
- Дрaстичното увеличаване на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига по бюджета на ДОО през 2021г. **повишава зависимостта на социално-осигурителната система от дофинансиране чрез приходи от данъци, което крие риск за дългосрочната финансова устойчивост на пенсионно-осигурителната система.**

- Увеличаването на минималния и максималния размер на пенсиите и добавките по 50 лв. на всички пенсионери променя покупателната им стойност в различна степен и се отклонява от принципите на социалното осигуряване. Препоръчително 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.**
- Предвид текущото развитие на епидемичната обстановка и отражението му върху икономиката, Фискалният съвет счита, че дефицитите както по фонд „Общо заболяване и майчинство“, така и по фонд „Безработица“ са подценени. В резултат общият дефицит на държавното обществено осигуряване вероятно ще премине 5% от БВП особено предвид оптимистичната прогноза за реален растеж през 2021 г., а съответно и общият бюджет на функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“ ще превиши 15% от БВП.

## Заклучение

Фискалният съвет съгласува Проекта на Консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване за 2021г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:**

**ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ**