

**Становище относно проект
на Закон за изменение и допълнение
на Закона за бюджета
на държавното обществено осигуряване за 2022 г.**

09/06/2022 г.

СТАНОВИЩЕ



Съдържание

Въведение	2
I. Анализ на причините и промените в параметрите на пенсионната политика	2
II. Промени в параметрите по бюджета на ДОО за 2022 г.....	6
III. Анализ на промените в параметрите на пенсионната политика	7
IV. Оценка на мотивите за предложените изменения	7
3.1. Анализ на мотивите по отношение на приходите.....	8
V. Изводи и препоръки	10
VI. Заключение	11

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. В изпълнение на своите задължения Фискалният съвет подготви настоящото становище, което включва следните основни компоненти:

- ✓ Анализ на причините и промените в параметрите на пенсионната политика;
- ✓ преглед на промените в проекта на ЗИДЗБДОО;
- ✓ оценка на мотивите за предложения проект на ЗИДЗБДОО и приложения доклад.

Становището е изготвено въз основа на представените документи от Националния осигурителен институт в рамките на процедурата по съгласуване.

I. Анализ на причините и промените в параметрите на пенсионната политика

Предложената актуализация на бюджета на държавното обществено осигуряване е аргументирана с необходимостта от предприемане на антикризисни мерки за неутрализиране на негативните последици от неочаквания значителен скок на цените на нефта, природния газ, електрическата енергия, горивата и цените на основните хранителни продукти. Счита се, че особено уязвима група от населението в тази ситуация се явяват възрастните хора, поради което се предлагат механизми за подпомагането им чрез увеличаване на размера на пенсиите. Прогнозите на

Министерството на финансите са за средногодишна инфлация за 2022г. в размер на 11,9%.

Фискалният съвет споделя позицията, че в тази ситуация е целесъобразно да се потърсят механизми за подпомагане на най-нискодоходните индивиди и домакинства в обществото. Остава обаче въпросът правилно да се идентифицират домакинствата в риск, към които да бъде насочена помощта и правилно да се определи размера на съответната помощ. В противен случай фискалните мерки могат да повлияят проинфлационно, неутрализирайки ефекта от номиналното повишение на доходите.

Ефективното социално подпомагане изисква прилагане на подоходен критерий при определяне на бенефициентите на помощта. В предложения законопроект всички пенсионери се считат за еднакво уязвими. Неприлагането на подоходен критерий при определяне на най-уязвимите групи води до неравно таргетиране на индивидите. Средният размер на пенсията например се очаква да достигне първоначално 666 лв., а впоследствие – 718 лв. За сравнение работещите на минимална работна заплата (значителна част от осигурените), получават нетен доход от около 550 лв., а за тях не е предвидено никакво подпомагане.

Планираните промени в параметрите на пенсионната политика са разделени на две групи според момента, в който ще влязат в сила.

Промени, валидни от 1.07.2022г.

➤ Всички пенсии за трудова дейност, отпуснати до 31 декември 2021 г., се осъвременяват с 10 на сто.

➤ За пенсиите за трудова дейност, отпуснати до 31 декември 2021 г., изплащаните към 30 юни допълнителни суми (т.нар. „ковид добавки“) и индивидуални компенсаторни суми, представляващи разликата между дохода от пенсия през декември 2021 г. и дохода от пенсия през януари 2022 г., се включват в размера на получаваната пенсия за трудова дейност след прилагане на осъвременяването с 10 на сто.

- За пенсиите за трудова дейност, отпуснати от 1 януари до 30 юни 2022 г., изплащаните към 30 юни допълнителни суми (т.нар. „ковид добавки“) се включват в размера на пенсията.
- За пенсиите за трудова дейност, които ще бъдат отпуснати след 1 юли 2022 г. също се предвижда включване на 60 лв. в размера на пенсията.
- Минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст се увеличава от 370 лв. на 467 лв. (увеличение от 26,2 на сто).
- Максималният размер на получаваните една или повече пенсии се увеличава от 1500 лв. на 2000 лв. (увеличение от 33,3 на сто).
- Във връзка с предвижданото увеличение на социалната пенсия за старост и обвързаните с нея размери на пенсиите, несвързани с трудова дейност, както и добавки, във финансовите параметри на законопроекта е предвидено съответното увеличение.

Промени, валидни от 1.10.2022г.

- Максималният размер на получаваните една или повече пенсии се увеличава от 2000 лв. на 3400 лв. (увеличение от 70,0 на сто);
- Пенсиите за трудова дейност, отпуснати с начална дата до 31 декември 2021 г. вкл. се преизчисляват от 1 октомври 2022 г., като средномесечният осигурителен доход за страната, от който е отпусната пенсията, се умножи по индивидуалния коефициент на лицето. За пенсиите, отпуснати с начална дата до 31 декември 2007 г. включително при преизчисляването се взема предвид средномесечният осигурителен доход за страната за 2007 г. – 398,17 лв.;
- При преизчисляването на пенсията се взимат предвид продължителността на осигурителния стаж (в години и месеци) към 30 юни 2022 г., както и тежестта на една година осигурителен стаж и съответната пропорционална част за месеците осигурителен стаж към датата на отпускане на пенсията;
- Така определеният размер се увеличава с процент за всяка календарна година, следваща годината на отпускане на пенсията, равен на по-големия процент от процента на нарастването на средния осигурителен

доход за страната или средногодишния индекс на потребителските цени за предходната година;

➤ Когато преизчисленият размер на пенсията и размерът ѝ към 30 септември 2022 г. не са равни, пенсията се определя в по-високия размер.

Фискалният съвет подкрепя предложението за актуализация на пенсиите с 10% вместо с планираните 6,1% с оглед на по-високата инфлация.

Относно намеренията за трайно включване на „ковид добавката“ към размера на пенсията обаче, Фискалният съвет намира подобен подход за неуместен, тъй като тези добавки нямат връзка с принципите за изчисляване на пенсионния доход. Те имат антикризисен и временен характер. Включването им трайно в размера на пенсията прави невъзможно премахването на този антикризисен инструмент след като отпадне необходимостта от неговото предоставяне (ако се възприеме, че такава все още е налице към момента). Пенсията за трудова дейност трябва да остане обвързана с приноса на осигурените се лица.

Бъдещите пенсионери (след 1 юли 2022г.) ще се пенсионират при по-висок среден осигурителен доход, обусловен от редица фактори – например повишаването на възнагражденията успоредно инфлацията. От такава гледна точка няма необходимост в техните пенсии също да се добавят 60 лв. антикризисна добавка.

Увеличаването на минималната пенсия с 26%, а на всички останали само с 10% не изглежда справедливо и облагодетелства пенсионерите с най-нисък осигурителен принос. Фискалният съвет подкрепя идеята за увеличаване на тавана на пенсиите до размера на максималния осигурителен доход, което е в съответствие с осигурителния принос на лицата.

Фискалният съвет в редица свои становища обръща внимание върху задълбочаващите се разлики в пенсионните доходи на т.нар. „стари“ и „нови“ пенсионери. В тази връзка подкрепя преизчисляването на пенсиите през октомври.

II. Промени в параметрите по бюджета на ДОО за 2022 г.

Приходи

Законопроектът е изготвен при параметрите на пролетната макроикономическа прогноза на Министерството на финансите и не предвижда промени в приходната част. Според Фискалния съвет новите допускания на Министерство на финансите за по-висока заетост, респ. по-ниска безработица (от 5% до 4,5%) би следвало до доведат и до ръст на осигурените лица, а оттук и до увеличаване на събраните осигурителни вноски.

В проекта за актуализация на държавния бюджет Министерство на финансите планира 68 млн. лв. повече приходи от ДДФЛ в резултат на променената макроикономическа обстановка. Този резултат се дължи на влиянието на редица фактори. От една страна, на динамиката на пазара на труда (по-ниска безработица и по-висока заетост означават повече осигурени). От друга страна, вероятно се очаква повишаване на възнагражденията с оглед „догонване“ на инфлацията и запазване на реалния доход на работещите. Съчетанието от тези две прогнози – за подобряване на динамиката на пазара на труда и повишение на приходите от ДДФЛ обуславят очаквания и за повишаване на приходите от осигурителни вноски. Такива обаче не са заложи, което прави бюджета на ДОО неконсистентен с макроикономическата прогноза и държавния бюджет.

Конкретните изменения в бюджета на държавното обществено осигуряване за 2022г. са представени в Табл. 1.

Табл.1. Промени в приходите по бюджета на държавното обществено осигуряване за 2022г.

№	Показатели, хил. лв.	ЗБДОО 2022	Актуализация	Промяна, хил. лв.	Промяна, %
I.	ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	16 861 222,1	18 247 722,1	1 386 500,0	8,2%

1.	Осигурителни приходи	9 534 340,3	9 534 340,3	0,0	-
2.	Неданъчни приходи	144 774,7	144 774,7	0,0	-
3.	Внесени ДДС и други данъци върху продажбите	-1 040,0	-1 040,0	0,0	-
4.	Получени трансфери от ЦБ за ДОО	221 770,1	240 600,1	18 830,0	8,5%
5.	Получени допълнителни трансфери от централния/държавния бюджет за покриване на недостига от средства	6 961 377,0	8 329 047,0	1 367 670,0	19,65%

Източник: ФД по данни на НОИ

В относително изражение бюджетът на ДОО се увеличава с 8,2% след актуализацията (в абсолютна сума с 1 386,5 млн. лв.), като при приемането на бюджета за 2022 г. вече беше увеличен с 8,3% спрямо 2021г. Бюджетът на ДОО вече формира 28% от всички разходи по КФП. Спрямо очаквания БВП той се равнява на 12,1% от него.

Източник на финансиране на допълнителните разходи на НОИ се явява изцяло държавния бюджет. Трансферът от държавния бюджет за покриване на недостига по бюджета на ДОО се увеличава с 1 367,7 млн. лв. или с близо 20% и вече достига 8,33 млрд. лв.

Табл. 2. Приходи, разходи и дефицит в периода 2019-2022г.

Показатели (млн. лв.)	2019 г. Отчет	2020 г. Отчет	2021 г. Отчет	2022 г. ЗБДОО	2022 г. (ЗИДЗБДОО)	Изм. спрямо 2019 г. (%)
ПРИХОДИ	7 937,5	8 281,9	9 415,7	9 899,8	9 918,7	25%
РАЗХОДИ	11 665,4	14 295,2	17 328,9	16 861,2	18 247,7	56,4%
ДЕФИЦИТ	3 727,9	6 013,3	7 913,2	6 961,4	8 329	223,4%
ДЕФИЦИТ/БВП*	3,13%	5,01%	5,96%	4,87%	5,53%	-

Източник: ФС по данни на НОИ

За последните 4 години приходите по бюджета на ДОО (без трансфера) се увеличават с 25%, докато разходите нарастват с 56,4%. Основната причина за двойно по-високия темп на разходите над приходите, а респективно и за повишаването на трансфера, е обусловена най-вече от мерките за повишаване на пенсионни доходи от началото на пандемията (увеличение на пенсиите и антикризисни добавки). Увеличението на трансфера за покриване на недостига по бюджета на ДОО е най-драстично през 2020г. (61%), но тенденцията за увеличение продължава с бързи темпове. Кумулативното увеличение на трансфера според актуализацията на бюджета за 2022 г. спрямо предкризисната 2019 г. е над 200%.

Осигурителните приходи са покривали 68% от разходите на ДОО през 2019 г., а след настоящата актуализация те вече ще покриват едва 54%. Това означава, че близо половината вече от разходите на социалното осигуряване не се покриват от осигуровки, а от данъци, които са предназначени за финансиране на редица други държавни разходи.

Фискалният съвет намира за притеснителен растящият дефицит в бюджета на ДОО. Финансирането на фондовете за социално осигуряване с данъци не е устойчиво в дългосрочен план. Получава се изместване на останалите държавни разходи за сметка на растящите социални разходи. Социално-осигурителните системи следва да разчитат на осигурителни приходи в по-голяма степен. Следва да се подчертае, че натискът на социалните разходи върху публичните финанси ще се засилва и по-естествен път вследствие на различни процеси, извън целенасочените политики. Такива са на първо място неблагоприятната демографска структура, повишаването на средния осигурителен доход и т.н. Този натиск придобива значителни размери и обуславя рискове пред финансовата устойчивост на пенсионно-осигурителния модел в България.

Разходи

Допълнителни разходи в размер на 1 386,5 млн. лв. са предложени с проекта на ЗИД на ЗБДОО за 2022 г. Увеличението представлява 8,2% спрямо заложените в бюджета, приет през февруари тази година. Промяната е изцяло в разходите за пенсии, които се увеличават с почти 10% спрямо първоначалния план.

Табл. 3. Промени в разходите по бюджета на държавното обществено осигуряване за 2022 г.

№	Показатели, хил. лв.	ЗБДОО 2022	Актуали- зация	Промяна хил.лв.	Промяна %
II.	РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	16 861 222,1	18 247 722,1	1 386 500,0	8,2%
1.	<i>Разходи</i>	16 853 822,1	18 240 322,1	1 386 500,0	9,8%
1.1	Пенсии	14 120 424,3	15 506 924,3	1 386 500,0	9,8%
1.2	Социални помощи и обезщетения	2 285 653,8	2 285 653,8	0,0	--
1.3	Програми, дейности и служби по социалното осигуряване, подпомагане и заетостта	447 553,5	447 553,5	0,0	--
1.4	Отбрана и сигурност	190,5	190,5	0,0	--
2.	<i>Предоставени трансфери</i>	7 400,0	7 400,0	0,0	--

Източник: ФС по данни на НОИ

Най-голямо увеличение се планира именно при разходите за пенсии, които се увеличават в номинално изражение с 1,386 млрд. лв. спрямо плана за 2022 г. **Разходите за пенсии надхвърлят 15,5 млрд. лв. и вече представляват 10,3% от БВП.** За втора поредна година се планира сериозен ръст в разходите за пенсии – 25% за 2022 г. спрямо първоначалния план за 2021 г. (19% спрямо актуализирания план за 2021 г.), при 16,7% през 2021 г. Сред основните фактори за този значителен ръст могат да се посочат следните: 1) индексирането на пенсиите с 5% от 1.07.2021 г. (280 млн.лв.); 2) увеличението на минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст от 300 лв. на 370 лв. от началото на 2022 г. (775 млн.лв.); 3) увеличението на максималния размер на пенсията от 1440 лв. на 1 500 лв.

(30,5 млн.лв.; 4) осъвременяване на пенсиите от 1.07.2022 г. с 6,1% (416,6 млн.лв.); 5) промяната в коефициента за всяка година осигурителен стаж от 1,2 на 1,35 (760 млн. лв.); 6) служебното преизчисляване на пенсиите с намален индивидуален коефициент от септември 2021 г. (49,5 млн. лв.).

След предвидените промени в пенсионната политика увеличението в средния размер на пенсията на един пенсионер ще бъде 23% спрямо юни 2022 г. без отчитане на допълнителните суми, изплащани към пенсиите, и с 9,4 % при отчитането им. Така средната пенсия ще достигне 666 лв., а след промените през октомври ще достигне 718 лв. Тези стойности показват, че средният пенсионен доход ще превишава brutния доход на работещите на минимална работна заплата.

Фискалният съвет счита, че увеличаването на пенсионните доходи следва да се случва при отчитане на индивидуалния осигурителен принос на пенсиониранията лица, а не чрез еднакви по размер добавки или административно увеличение на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст (с 23% през 2021 г. и с 26% през 2022 г.). Само за 2 години минималната пенсия се увеличи с 56% (от 370 лв. до 467 лв.), което води до изкуствено изравняване на пенсионния доход на голяма част от пенсионерите при осигурителен принос, който се различава в значителна степен. Този подход разрушава доверието в пенсионно-осигурителната система и се отразява силно негативно върху осигуряващите се лица. Той 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.

III. Изводи и препоръки

1) Фискалният съвет подкрепя намеренията за допълнително подпомагане на най-уязвимите индивиди и домакинства в обществото при настоящите условия на значителен ръст на цените. Съветът обаче счита, че не са подбрани най-правилните инструменти за постигане на тази цел. Ефективното социално подпомагане изисква прилагане на подоходен критерий при определяне на бенефициентите на помощта.

2) Фискалният съвет препоръчва да се преразгледат приходите от осигурителни вноски, тъй като са налице множество обективни предпоставки за тяхното увеличение.

3) Фискалният съвет възприема растящият дефицит в бюджета на ДОО като риск за устойчивостта на публичните финанси. Осигурителните приходи са покривали 68% от разходите на ДОО през 2019 г., а след настоящата актуализация те вече ще покриват едва 54%. Това означава, че близо половината от разходите на социалното осигуряване не се покриват от осигуровки, а от данъци, които са предназначени за финансиране на редица други държавни разходи. Препоръчително е да се потърсят други методи за социално подпомагане и подобряване на баланса между приходите и разходите в социално-осигурителната система.

4) Фискалният съвет счита, че увеличаването на пенсионните доходи следва да се случва при отчитане на индивидуалния осигурителен принос на пенсионерите лица, а не чрез еднакви по размер добавки или административно увеличение на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст. За две години минималната пенсия се увеличи с 56% (от 370 лв. до 467 лв.), което води до изкуствено изравняване на пенсионния доход на голяма част от пенсионерите при различен осигурителен принос.

5) 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.

IV. Заключение

Фискалният съвет съгласува предложения проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавното обществено осигуряване за 2022 г. с препоръка между първо и второ четене да бъдат съобразени сметените за целесъобразни предложения в настоящото становище.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ