

Становище относно Отчет за изпълнението на бюджета на ДОО за 2021 г.

16/05/2022 г.

СТАНОВИЩЕ



Съдържание

Въведение	2
I. Основни фактори, оказали влияние върху изпълнението на бюджета на ДОО през 2021 г. .	3
II. Основни параметри.....	4
II. Общо изпълнение на приходите и разходите в консолидирания бюджет на ДОО.....	6
III. Изпълнение на КБДОО спрямо първоначалния план	7
IV. Изпълнение по бюджетите на фондовете на ДОО за 2021 г.....	9
V. Отчет на приходите и разходите в КБДОО.....	11
VI. Отчет на трансфера от централния бюджет в бюджета на ДОО	15
VII. Изводи и препоръки	16
Заключение	17

Въведение

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на разпоредбите в чл. 6, ал.1, т. 4 от Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми (ЗФСАКМ), който изисква от Фискалния съвет на България да изготвя мотивирано становище по отчета за изпълнението на бюджета на държавното обществено осигуряване. Съветът изготвя мотивирани становища и препоръки относно всички стратегически документи, относими към спазването на числовите фискални правила.

Дейността по фискално наблюдение предполага анализ и оценка както на основни бюджетни документи и прогнози, така и на отчети за изпълнението съобразно съответните закони. ЗФСАКМ изисква дейността на Фискалния съвет да се базира на принципите на независимост, публичност, обективност и прозрачност.

В изпълнение на своите задължения Фискалният съвет подготви настоящото становище, което включва анализ, оценка и препоръки по Отчет за изпълнението на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2021 г., изготвен от Националния осигурителен институт (НОИ).

Освен изпълнение на задълженията на закона, чрез настоящото становище Фискалният съвет има за цел да допринесе за разширяване на обхвата на фискална информация и бюджетния анализ. Споделянето на информация, анализи и идеи може да подпомогне властите за вземане на ефективни решения, които се отнасят до въздействие върху икономиката и икономическия цикъл. Дебатът относно решенията на правителството и широкият консенсус по фискалните въпроси спомага за устойчивост и постигане на дългосрочна стабилност в управлението.

I. Основни фактори, оказали влияние върху изпълнението на бюджета на ДОО през 2021 г.

През 2021 г. бюджетът на ДОО продължава да бъде повлияван в значителна степен от COVID-19 пандемията. От една страна, това се дължи на ограничителните мерки, целящи да ограничат разпространението на вируса. От друга – бюджетът на ДОО остава основен инструмент за реализиране на различните подкрепящи мерки.

През първото тримесечие на 2021 г. продължава силният негативен ефект на пандемията върху икономиката. Ограничителните мерки за гарантиране на физическа дистанция засягат редица бизнеси, обуславяйки необходимост от програми за запазване на заетост, осъществени основно чрез фонд „Безработица“. Въпреки тези програми е налице значителното увеличаване на безработните, което води както до намаляване на приходите от социално-осигурителни вноски, така и до повишаване на изплащаните обезщетения. От друга страна особеностите във връзка с лечението на COVID-19 (най-вече по линия на продължителната карантина), обусловиха дълъг период от временна нетрудоспособност.

От второто тримесечие на 2021 г. обаче се наблюдава ускорен темп на възстановяване на икономиката. Вследствие на това заетостта се повишава, което се отразява и върху броя на осигурените лица. Тази тенденция има благоприятно влияние върху бюджета на ДОО в две посоки. От една страна, се понижават разходите за обезщетение за безработица, както и тези, свързани с реализиране на мерките за подпомагане. От друга страна, повишават се приходите от осигурителни вноски.

На следващо място значителен ефект върху бюджета на ДОО има и продължаващата тенденция за рязко увеличаване на пенсиите. Тя започна с решението за изплащане на еднократни допълнителни суми през 2020 г. Впоследствие тази политика беше продължена през 2021 г., като добавките бяха значително увеличени. Стремешът на правителството да не допуска пенсионери под линията на бедност доведе до трайно и значително повишаване на средния размер на пенсиите.

В краткосрочен план материалните стимули за персонала, пряко ангажиран с дейности за предотвратяване разпространението на COVID-19, имат положително влияние върху приходите в бюджета на ДОО. В дългосрочен план обаче те обуславят значително

повишаване на средния осигурителен доход, а респективно и по-високи пенсии на бъдещите пенсионери.

II. Основни параметри

Отчетът за изпълнението на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2021 г. (ЗБДОО) е разработен в съответствие с изискванията на нормативните документи, които регламентират дейността на Държавното обществено осигуряване (ДОО) през отчетната година. Основните параметри, които следват от изпълнението на бюджета на ДОО за 2021 г. са представени в Табл. 1 и Табл. 2.

Табл. 1 Основни параметри на ДОО за периода 2017-2021г.

Параметър\Година	2017	2018	2019	2020	2021	2021/ 2020
Среден осигурителен доход	821	890	987	1 091	1 177	7,87%
Мин. ОД самоосигуряващи се лица	460	510	560	610	650	6,56%
Максимален осигурителен доход	2600	2 600	3 000	3 000	3 000	0%
Среден размер на всички пенсии	345,5	364	383	437,2	536,7	22,8%
Минимална работна заплата	460	510	560	610	650	6,56%
Средногодишен брой пенсионери (хил. души)	2169,2	2162,9	2145,3	2 123,0	2 080,5	-2%
Средногодишен брой осигурени лица (хил. души)	2779,8	2790,2	2794,0	2693,7	2747,5	2%

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Табл. 2 Изпълнение спрямо актуализиран бюджет на ДОО за 2021 г.

Параметър\Година	2021*	2021	2021/ 2021*
Среден осигурителен доход	1 166	1 177	0,9%
Среден размер на всички пенсии	488,97	536,7	9,8%
Средногодишен брой пенсионери (хил. души)	2 104,2	2 080,5	-1,13%
Средногодишен брой осигурени лица (хил. души)	2744,5	2747,5	0,1%

**ЗБДОО (актуализиран)*

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Средният месечен осигурителен доход през 2021 г. се е увеличил с 86 лв. спрямо 2020 г. и достига 1 177 лв. Увеличението спрямо предходната година е със 7,9% в номинално изражение и се дължи на множество фактори, сред които водещите са:

- ръстът на минималната работна заплата с 6,56%,
- ръстът на минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се лица до нивото на МРЗ,
- увеличението на възнагражденията на педагогическия персонал и други в бюджетната сфера,
- допълнителните възнаграждения за служителите на първа линия, въведени като мярка във връзка с пандемията.

Анализът на Фискалния съвет по отношение на данните за средноосигурителния доход по категории труд показва следното:

- Отчетената стойност на средноосигурителния доход е с 11 лв. (0,9%) по-висока от очакваната по ЗБДОО стойност.
- При най-масовата трета категория труд, в която са 80% от осигурените лица, средният осигурителен доход е най-близо до планирания размер.
- Във втора категория труд (3,8% от осигурените лица) отчетения средноосигурителен доход е с 13,3% над планирания.
- Най-голямо превишение – с 29% над очакванията се отчита при средноосигурителния доход на работещите първа категория труд, които са едва 0,2% от осигурените лица.
- С цели 52% над планирания размер е осигурителния доход на държавните служители, които са 1,6% от осигурените лица.
- При осигурителния доход за самоосигуряващите се лица няма съществено отклонение между план и отчет.

Максималният месечен осигурителен доход се запази на равнище от 3 000 лв., а минималната работна заплата нараства с 6,56% в сравнение с предишната година.

Средногодишният брой осигурени лица се увеличава с 54 хил. лица, но не може да компенсира спадът от 100 хил. осигурени лица през миналата година. Относителният ръст е 2%, докато през 2020 г. беше отчетен спад в рамките на 3,6%. Тенденцията за намаляване на средногодишния брой на пенсионерите в страната се ускорява – през 2021 г. те

намаляват с двойно по-висок темп от този през 2020г. (2% спрямо 1%), за което принос има и пандемията от COVID-19.

През 2021 г. се увеличи максималният размер на пенсията от 1200 лв. на 1440 лв., а с актуализацията от 25.12.2021 г. се увеличи още до 1500 лв. В резултат на мерките за повишаване на пенсионните доходи, средният размер на пенсията се увеличи с 23% и достигна 537 лв. Продължава тенденцията за увеличаване на възрастта за придобиване на право на пенсия. Размерите на минималното и максималното дневно обезщетение за безработица се запазиха съответно на 12 лв. и на 74,29 лв.

II. Общо изпълнение на приходите и разходите в консолидирания бюджет на ДОО

Основните фискални показатели – приходи, разходи и салдо (излишък/дефицит), по консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване (КБДОО) за периода 2018–2021 г. са представени в Табл. 3. Приходите и разходите са представени без трансферите.

Табл. 3 Приходи, разходи и дефицит по бюджета на ДОО за 2018-2021 г. (в хил.лв.)

Показатели (хил. лв.)	2018г.	2019г.	2020г.	2021г.*	2021г.	Изменени е спрямо 2021 г.* (%)
ПРИХОДИ	6 893 353	7 739 221	8 072 018	9 062 800	9 175 522	1,24%
Изменение, %	14,45%	12,27%	4,3%	-	13,67%	-
РАЗХОДИ	11 178 879	11 656 486	14 285 694	15 559 055	17 314 522	11,28%
Изменение, %	5,87%	4,27%	22,56%	-	21,2%	-
ДЕФИЦИТ	4 285 526	3 917 265	6 213 676	6 496 255	8 139 000	-
Изменение, %	-5,51%	-8,6%	58,6%	-	31%	-

*Актуализиран ЗБДОО

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Изчисленията на Фискалния съвет показват, че спрямо предходната година приходите (без трансферите) по бюджета на ДОО са се увеличили с 1 103 504 хил. лв., а разходите – с 3 028 828 хил. лв. Нарастването на приходите се дължи на увеличаването на средния осигурителен доход като цяло, в т.ч. на ръста на минималната работна заплата и на минималният осигурителен доход за самоосигуряващи се лица. Разходите се увеличават с 21,2% спрямо 2020 г., като реализираните разходи са с 11,3% повече от предвидените по актуализирания ЗБДОО.

От таблицата е видно, че през последните четири години устойчиво нарастват и приходите и разходите, но преди 2020 г. приходите растат със значително по-бърз темп от разходите. През 2020 г. наблюдаваме съществено забавяне в темпа на ръст на приходите и същевременно ръстът на разходите надвишава 22% на годишна база. Тази тенденция се запазва и през 2021 г., като ръстът е сходен – 21,2%. Но докато през 2020 г. процентното увеличение на разходите е 4 пъти по-високо от това на приходите, то през 2021 г. този темп е по-умерен.

Трайно е прекъсната положителната тенденция за ежегодно намаление на дефицита по бюджета на ДОО, който през 2019 г. спадна под 4 млрд. лв. Увеличението в дефицита на ДОО за 2021 г. е с близо 4,2 млрд. лв. по-високо спрямо 2019 г. Докато през 2019 г. общият размер на дефицита е 3,9 млрд. лв., т.е. наблюдава се увеличение над 100% спрямо предпандемичния период. Спрямо актуализацията на бюджета на ДОО за 2021 г. също се наблюдава съществено отклонение от близо 25% или 1,6 млрд. лв.

III. Изпълнение на КБДОО спрямо първоначалния план

Общото изпълнение на планираните приходи, разходи и трансфери по консолидирания бюджет на ДОО за 2021 г. е обобщено в Табл. 3.

Табл. 3 Изпълнение на КБДОО спрямо ЗБДОО за 2021г., хил. лв.

Показатели (хил.лв.)	ЗБДОО Актуал. 2021г.	Отчет 2021г.	Разлика хил.лв.	Изпълне- ние %
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	15 566 455,50	17 397 972,40	1 831 516,9	111,77%
Осигурителни приходи	8 877 110,30	8 756 011,70	-121 098,6	98,64%
Осигурителни вноски	8 877 110,30	8 756 011,70	-121 098,6	98,64%
Неданъчни приходи	186 730,00	420 490,40	233 760,4	225,19%
Получени трансфери от ЦБ за ДОО	178 643,30	240 218,30	61 575,0	134,47%
Получен допълнителен трансфер от ЦБ за покриване на недостига	6 325 011,90	7 975 366,10	1 650 354,2	126,09%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	15 566 455,5	17 328 877	1 762 421,4	111,32%
Разходи	15 559 055,50	17 314 521,60	1 755 466,1	111,28%
Пенсии	13 047 933,40	14 249 396,50	1 201 463,1	109,21%
Пенсии за сметка на ДОО	12 869 140,20	14 077 912,80	1 208 772,6	109,39%
Пенсии за сметка на ДБ	177 593,20	171 249,10	-6 344,1	96,43%
Капиталов трансфер за прехвърляне на пенсионни права към пенсионните схеми на ЕС, ЕЦБ и ЕИБ	1 200,00	234,60	-965,4	19,55%
Социални помощи и обезщетения	2 063 654,90	2 096 732,30	33 077,4	101,60%
Програми, дейности и служби по социалното осигуряване, подпомагане и заетостта	447 275,00	968 255,00	520 980,0	216,48%
Предоставени трансфери	7 400,00	14 355,30	6 955,3	193,99%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	0,00	69 095,50	69 095,50	

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Съгласно актуализирания ЗБДОО за 2021 г. салдото по консолидирания бюджет на ДОО трябва да бъде 0, но вместо планирания балансиран бюджет фискалната 2021 г. за държавното обществено осигуряване приключва с минимален излишък в размер на 69 095 хил. лв. Отчита се преизпълнение с повече от 10% както при приходите, така и при разходите.

Покритието на социално-осигурителните разходи с приходи от осигурителни вноски намалява до 50% при 55% за миналата година и 65% за 2019 г. Спрямо актуализирания план при приходите от осигурителни вноски се наблюдава неизпълнение със 121 млн. лв. (1,4%).

Отчита се 225% преизпълнение на неданъчните приходи. В абсолютна сума събраните приходи над очакваните са 233,8 млн. лв. Преизпълнението се дължи основно на параграф „Други приходи“, където се отчитат акумулираните приходи от прехвърлените средства по индивидуални партии на осигурени лица от универсалните и професионалните пенсионни фондове към фонд „Пенсии“, фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ или в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система“.

Превишението на разходите спрямо планираните с актуализирания ЗБДОО е в рамките на 11%, а основната причина е в преизпълнение на разходите за пенсии с 9%, които формират 82% от всички разходи.

IV. Изпълнение по бюджетите на фондовете на ДОО за 2021 г.

Обобщена информация за изпълнението по бюджетите на отделните фондове на ДОО за 2021 г. е представена в Табл. 4.

Табл. 4 Изпълнение на бюджета на ДОО по фондове за 2021 г.

Показатели (хил. лв.)	2021 Акт.план	2021 Отчет	Разлика, хил.лв.	Изпълнение, %
Фонд ПЕНСИИ				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	6 298 154,50	5 989 076,40	-309 078,10	95,09%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	11 877 056,40	13 151 017,50	1 273 961,10	110,73%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	-5 578 901,90	-7 161 941,10	-1 583 039,20	128,38%
Фонд ПЕНСИИ ЗА ЛИЦАТА ПО ЧЛ. 69				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	766 791,90	940 942,30	174 150,40	122,71%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	948 955,10	882 607,50	-66 347,60	93,01%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	-182 163,20	58 334,80	240 498,00	-32,02%
Фонд ПЕНСИИ НЕСВЪРЗАНИ С ТРУДОВА ДЕЙНОСТ				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	177 593,20	177 593,20	0,00	100,00%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	177 610,70	171 256,50	-6 354,20	96,42%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	-17,50	6 336,70	6 354,20	-36209,71%
Фонд ТРУДОВА ЗЛОПОЛУКА И ПРОФЕСИОНАЛНА БОЛЕСТ				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	245 893,10	261 048,00	15 154,90	106,16%

РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	62 494,30	57 888,10	-4 606,20	92,63%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	183 398,80	203 159,90	19 761,10	110,77%
Фонд ОБЩО ЗАБОЛЯВАНЕ И МАЙЧИНСТВО				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	1 304 813,20	1 339 025,20	34 212,00	102,62%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	1 341 010,30	1 563 097,60	222 087,30	116,56%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	-36 197,10	-224 072,40	-187 875,30	619,03%
Фонд БЕЗРАБОТИЦА				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	365 507,70	369 387,70	3 880,00	101,06%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	711 611,50	372 736,50	-338 875,00	52,38%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	-346 103,80	-3 348,80	342 755,00	0,97%

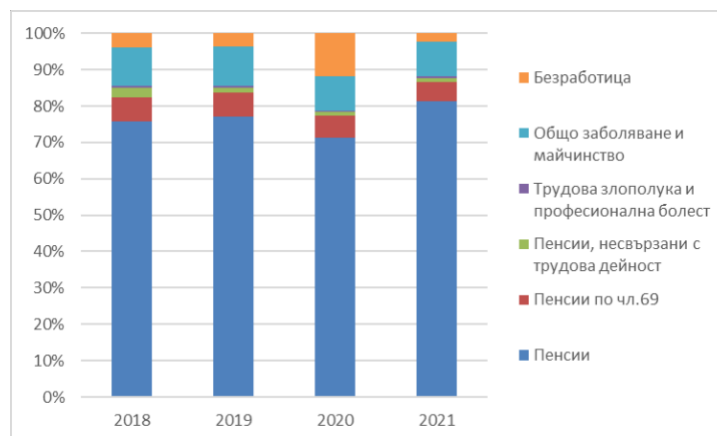
Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

С изключение на най-големия фонд „Пенсии“, приходната част на останалите фондове на ДОО е изпълнена над 100%. Преизпълнението е в рамките на 1-23%, а в абсолютна сума най-голямо преизпълнение на приходите в размер на 174,15 млн. лв. е отчетено във фонд „Пенсии за лицата по чл.69“. Приходите по фонд „Пенсии“ са изпълнени на 95%.

Икономии в разходите се реализират в четири от фондовете, а общата сума на неизпълнените разходи възлиза на 416 млн.лв. Неизпълнението варира между 52 и 96%. Преизпълнен с 11% е планът за разходите по фонд „Пенсии“ и с 16% този за фонд „Общо заболяване и майчинство“. Преизпълнението на разходите възлиза на 1 496 млн. лв.

С най-сериозно превишение на разходите в абсолютна сума е фонд „Пенсии“ – 1 274 млн. лв., което е 11% над очакваното равнище. Това води и до увеличаване на дела на фонд „Пенсии“ в КБДОО – Фиг. 1, който вече превишава 80%.

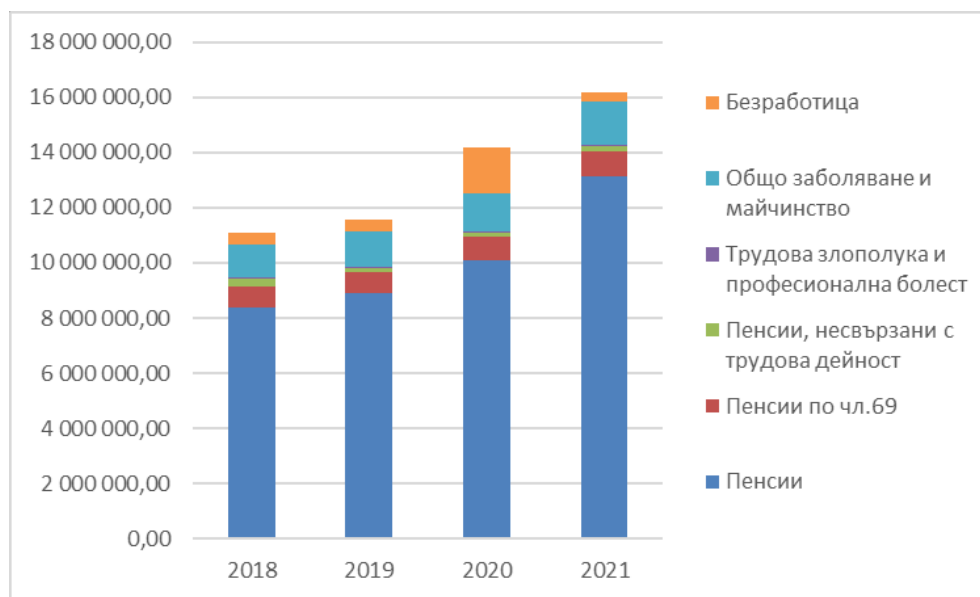
Фиг. 1. Структура на КБДОО по фондове



Източник: ФС по Данни на НОИ

Макар че делът на фонд „Пенсии“ намалява през 2020 г., в абсолютна стойност се наблюдава чувствително повишение. Това явление се дължи най-вече на значителното нарастване на фонд „Безработица“ – Фиг 2.

Фиг. 2. Структура на КБДОО по фондове и в абсолютна стойност



Източник: ФС по Данни на НОИ

Планираният дефицит от 346 млн.лв. по фонд „Безработица“ през 2021 година обаче се стопява до едва 3,3 млн.лв. Причината е в голямото неизпълнение на разходите – само 52%. Тази тенденция се дължи на по-благоприятното развитие на икономиката спрямо очакванията, а съответно и на по-ниската необходимост от извършване на разходи в посока запазване на заетостта.

V. Отчет на приходите и разходите в КБДОО

Приходите по консолидирания бюджет на ДОО (без трансферите) за периода от 2017 до 2021 г. са представени в Табл. 5.

Табл. 5 Сравнение на приходите (без трансферите) по КБДОО за период 2017-2021г.

ПОКАЗАТЕЛИ	2017г.	2018г.	2019г.	2020г.	2021г.	Изменение 2021/2020
Постъпили приходи - общо (хил. лв.)	6 023 047,0	6 893 353,2	7 739 220,7	8 072 017,6	9 175 521,7	13,67%
Приходи от осигурителни вноски (хил.лв.)	5 914 007,3	6 772 399,8	7 559 866,3	7 882 663,2	8 756 011,7	11,08%
Неданъчни приходи (хил. лв.) в т.ч.						
- Приходи и доходи от собственоост	6 294,6	6 115,8	6 174,3	5 559,9	6 015,1	8,19%
- Глоби, санкции, наказателни лихви	26 822,2	22 771,8	24 584,8	21 413,1	22 296,5	4,13%
- Други приходи	76 970,4	93 092,1	149 658,9	163 360,5	234 948,8	43,8%

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

През 2021 г. са постъпили 1 103,5 млн. лв. повече приходи в сравнение с предходната година. Увеличението е с 13,7%, което се дължи основно на ръста на осигурителните приходи. Приходите от осигурителни вноски за 2021 г. бележат ръст от 11% в сравнение с предходната година, а неданъчните приходи се увеличават 2,2 пъти.

Разходите в КБДОО за периода от 2017 до 2021 г. са представени в Табл. 6

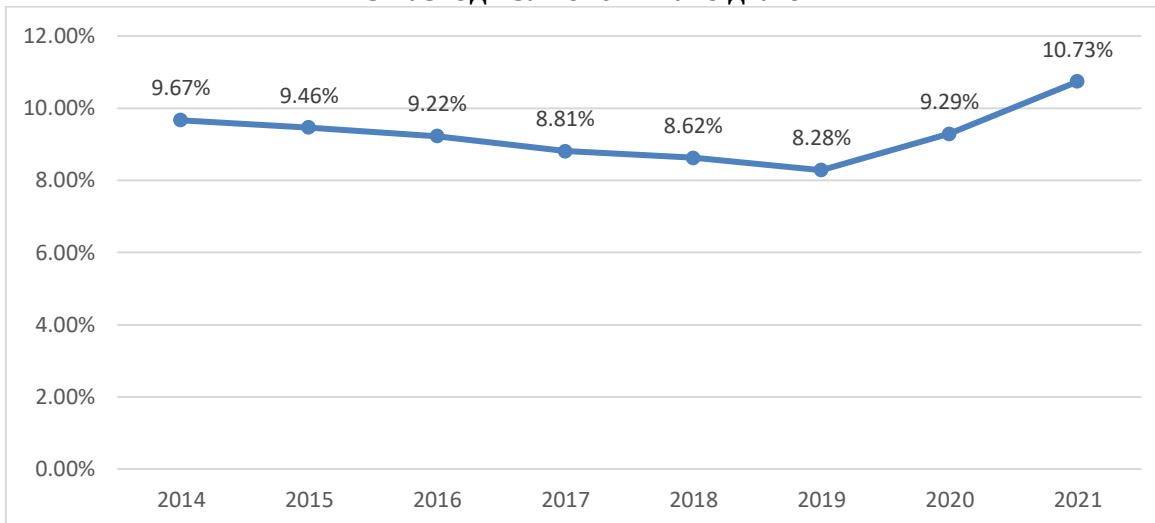
Табл. 6 Отчет на разходите в КБДОО

ПОКАЗАТЕЛИ	2017г.	2018г.	2019г.	2020г.	2021г.	2021/ 2020
Разходи за пенсии (хил. лв.)	9 008 228	9 456 510	9 861 158	11 138 451	14 249 396	27,9%
Разходи за социални помощи и обезщетения (хил. лв.)	1 473 903	1 612 140	1 674 606	2 015 198	2 096 732	4,05%
Разходи за програми, дейности и служби по социално осигуряване, подпомагане и заетост (хил. лв.)	76 459,4	110 138,3	120 611	1 131 933	968 255	-14,5%

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Разходите за пенсии се увеличават в номинален размер всяка година. Отчетените разходи за пенсии за 2021 г. са 14 249,4 млн. лв., което е с 28% или с 3 111 млн. лв. повече в сравнение с 2020 г. С оглед и на намаляващия брой на пенсионерите от 2016 г. насам, това се отразява в увеличение на средния размер на пенсията с 23% през 2021 г. В структурата на разходите на ДОО разходите за пенсии достигат 82%, като разходите за обезщетения и помощи възлизат на 12%. Прекъсната е тенденцията за понижаване на дела на разходите за пенсии от БВП като през 2020 г. През 2021 г. той превишава 10,7% (при 8,3% през 2019 г.). Увеличаването на този показател беше повлияно първоначално от временните добавки от 50 лв. месечно към пенсията на всички пенсионери като антикризисна мярка. А впоследствие продължи с оглед цялостната политика на правителството в тази посока.

Фиг. 3 Разходи за пенсии като дял от БВП



Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Проследяването на промяната в средния размер на пенсиите показва, че той се увеличава в номинално изражение през 2021 г. и достига до 537 лв., при среден размер за 2020 г. 437 лв. т.е. номиналното нарастване е с 22,8% (при 14% за 2020 г.). Това означава, че при средногодишен хармонизиран индекс на потребителските цени от 2,8% за 2021 г., е налице реално нарастване в рамките на 19,4%. Влияние върху това оказват увеличението на минималния размер на пенсията на 250 лв., осъвременяването на пенсиите с 6,7% от средата на годината, както и временните добавки в размер на 50 лв. към пенсията на всеки пенсионер като част от пакета антиепидемични мерки.

Табл. 7 Среден размер на пенсиите по години (в лв.)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2021	2021/ 2020
Среден размер на всички пенсии	320	331,6	345,6	364	383	437	489	537	23%

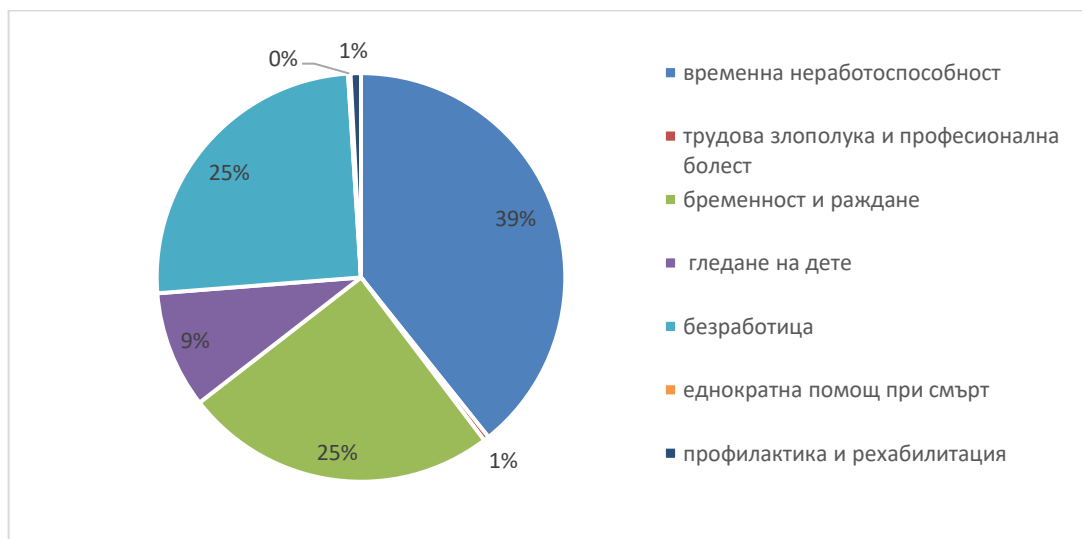
*По ЗБДОО

Източник Фискален съвет по данни на НОИ

Брутният и нетният коефициенти на заместване на дохода се увеличават през 2021 г. съответно с 6,5 пр. п. и 5 пр. п. и достигат равнища от 59,2% и 45,9%, което се обяснява с по-високия ръст на средната пенсия спрямо ръста на средния осигурителен доход през 2021.

След като бяха увеличени с 20% през 2020г. разходите за социални помощи и обезщетения продължават да се увеличават и през 2021г., но с доста по-умерен темп (4%). Сериозно увеличение спрямо миналата година се забелязва при обезщетенията за временна неработоспособност поради общо заболяване (22%), а относителният им дял приближава 40% в общата сума на разходите за социални помощи и обезщетения. С около 20% намаляват изплатените средства за обезщетения за безработица, поради което техният дял се свива от 33% до 25%. Същият дял запазват и обезщетенията за бременност и раждане. Структурата е показана на Фиг. 2.

Фиг. 2 Структура на разходите за социални помощи и обезщетения през 2021 г.



Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Пандемията от COVID-19 доведе до увеличаване на дните, за които се изплащат обезщетения за временна неработоспособност, които достигат до 21 672 хил. дни. Спрямо очакванията в плана за 2021г. се реализира сериозно отклонение с 21,1% повече изплатени дни.

Табл. 8 Временна неработоспособност „Общо заболяване“

	2017	2018	2019	2020	2021	2021/ 2020
изплатени работни дни, хил. дни	20 145	20 580	20 162	19 614	21 672	10,5%
изплатени средства хил. лв.	508 820	556 958	596 735	671 985	823 408	22,5%
Среднодневно обезщетение, лв.	25,26	27,06	29,6	34,26	38,0	10,9%

Източник: ФС, по данни на НОИ

Ускорява се темпът на нарастване на средствата, които се отделят за изплащане на обезщетения и достига до 22,5%, при 12,6% за миналата година. Причината е както в повишаването на броя дни, за които се плаща обезщетение, така и в увеличаване на среднодневния размер на обезщетението от 34,26 лв. до 38 лв.

VI. Отчет на трансфера от централния бюджет в бюджета на ДОО

За отчетната 2021 г. бюджетът на ДОО е получил трансфер от държавния бюджет в размер на 8 222 млн. лв., а планираният размер след извършената актуализация на бюджета е 6 504 млн. лв. Наблюдава се съществено увеличение спрямо предпандемичната 2019 г. – трансферът се е повишил с 4 291 млн. лв. (при общ размер на трансфера през 2019 г. от 3 932 млн. лв.). Спрямо 2020 г. повишението е с 1 975 млн. лв. или 32%.

Драстичното увеличаване на недостига по бюджета на ДОО през годините на пандемията – 2020 и 2021 г. се нуждае от сериозен анализ на причините и очакваните последици. Без съмнение пандемията създаде безпрецедентен натиск върху разходите на социално-осигурителната система, а бюджетът на ДОО се прояви като основен фискален инструмент за провеждане на антикризисна държавна политика. От една страна,

задействането на автоматичните фискални стабилизатори доведе до свиване на приходите от социално-осигурителни вноски поради спад на заетостта и увеличаване на разходите за обезщетения. От друга страна, целенасочено провежданата дискреционна политика в посока запазване на работните места и увеличаване на доходите на определени групи домакинства ангажира допълнителен финансов ресурс.

Ако разглеждаме пандемията като външен за системата шок с временно въздействие, би следвало да очакваме, че с овладяването на ситуацията салдото по бюджета на ДОО ще се върне към предишните си стойности, т.е. с оглед на автоматичните фискални стабилизатори неблагоприятният ефект върху бюджетните показатели ще затихне. Предвид ускоряването на икономическия растеж след първото тримесечие на 2021 г. обаче това не може да се твърди като цяло за бюджета на ДОО. В своите становища Фискалният съвет изрази очакванията си въведените дискреционни мерки да имат дългосрочно негативно въздействие върху него. Съветът сподели мнение, че превръщането на мярката за добавка от 50 лв. от временна в постоянна е вероятният развой на политиката по отношение на пенсиите. Това решение обуславя риск за фискалната устойчивост на социално-осигурителната система, а съответно и на публичните финанси като цяло. Тази добавка беше впоследствие увеличена и интегрирана в размера на пенсиите.

С оглед на утвърдилата се тенденция през 2020-2021 г. и неблагоприятното развитие по отношение на настоящите шокове, сред които висока инфлация, енергийна криза, военен конфликт, изгледите са посоката на негативно въздействие на определени фактори върху бюджета на ДОО да се запази.

VII. Изводи и препоръки

1. И през 2021 г. изпълнението на бюджета на ДОО продължава да бъде силно повлияно от динамиката в икономиката вследствие на пандемията. В началото на годината съществен е ефектът от мерките за физическа дистанция и подпомагане на икономиката. Впоследствие влияние оказва и ускорения темп на възстановяване, свързан с повишаване на заетостта.
2. Въпреки икономическото възстановяване, което се наблюдава от второто тримесечие на 2021 г., **нарастването в броя на осигурените лица успява да компенсира едва половината от регистрираното през 2020 г. понижение.**

3. Продължаването на мерките за добавки към възнагражденията на определени групи заети, работещи на първа линия в публичния сектор, както и последващото усвояване на тези добавки в основните възнаграждения в средносрочен план **ще допринесе съществено за повишаването на допълнителни разходи за пенсии на новите пенсионери.**
4. Наблюдава се нарастване на дела на разходите за фонд „Пенсии“ в структурата на бюджета на ДОО. Тенденцията понижава гъвкавостта на бюджета, като ограничава възможностите за реструктуриране. Тези условия създават **предпоставки за натиск в посока повишаване на осигурителните и/или данъчните приходи.**
5. Размерът на пенсиите нараства динамично, като и към настоящия момент изгледите са тази тенденция да се запази. Но темпът на повишаване е интензивен, като само за 2 години разходите за пенсии са се увеличили с близо 4,4 млрд. лв. или 44,5%. **Затова Фискалният съветът препоръчва да се осъществи по-обстоятелствен и задълбочен анализ относно влиянието на тази политика върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси.**
6. В резултат от всички явления положителната тенденция по понижаване на дефицита на ДОО до 2019 г. е прекъсната през 2020 г. В периода 2020-2021 г. се наблюдава значително повишаване на дефицита на ДОО, а съответно и на необходимите трансфери. **Фискалният съвет счита, че в бъдеще са налице множество фактори за задълбочаване на това неблагоприятно развитие, което предпоставя рискове пред публичните финанси като цяло.**

Заключение

Изготвения от Националния осигурителен институт Отчет за изпълнението на бюджета на ДОО за 2021 г. е съставен в съответствие с утвърдената структура и съдържание, които осигуряват необходимата информация за планираните и отчетените приходи, разходи и трансфери.

С оглед гореизложеното Фискалният съвет съгласува Отчета за изпълнението на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2021 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ