

**Становище относно Проект на Закон за бюджет
на НЗОК за 2019г.**



СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	2
Разходи за здравеопазване	2
Анализ на приходите	3
Анализ на разходите	5
Анализ по преходни и заключителни разпоредби	7
Заключение	8

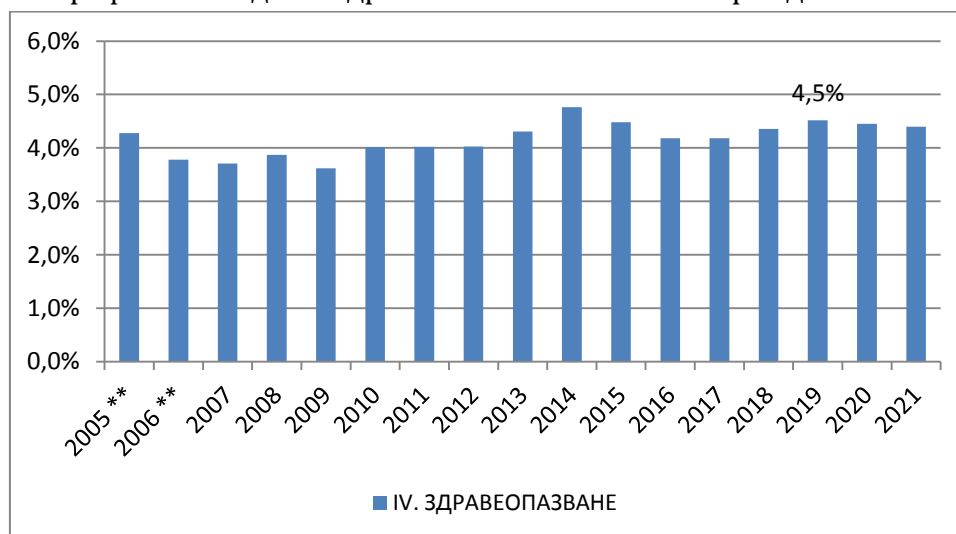
Въведение

Проектът за закона за бюджета на Националната здравно-осигурителна каса е част от консолидираната фискална програма на Република България, поради което Фискалният съвет следва да дава становище по него. Според Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми, Фискалният съвет на България наблюдава спазването на числовите фискални правила и изготвя мотивирани становища и препоръки по проектите на закони и други стратегически документи, относими към спазването на числовите фискални правила.

Разходи за здравеопазване

Разходите за функция здравеопазване през 2019г. се увеличават и ще достигнат 4,5% от БВП (4,4% за 2018г.) Динамиката на разходите за здравеопазване през последното десетилетие е показана на долната графика:

Граф. 1. Разходи за здравеопазване в БВП за периода 2010-2021



Увеличаването на относителния дял подчертава приоритетността на това направление в публичните разходи. По-високите разходи обаче, не означават непременно по-добро качество на публичните услуги. Достатъчно високият дял от БВП показва, че от гледна точка на финансова обезпеченост, секторът разполага с ресурси, но оптимизацията при разходването им е задължителна за постигане на по-добри резултати.

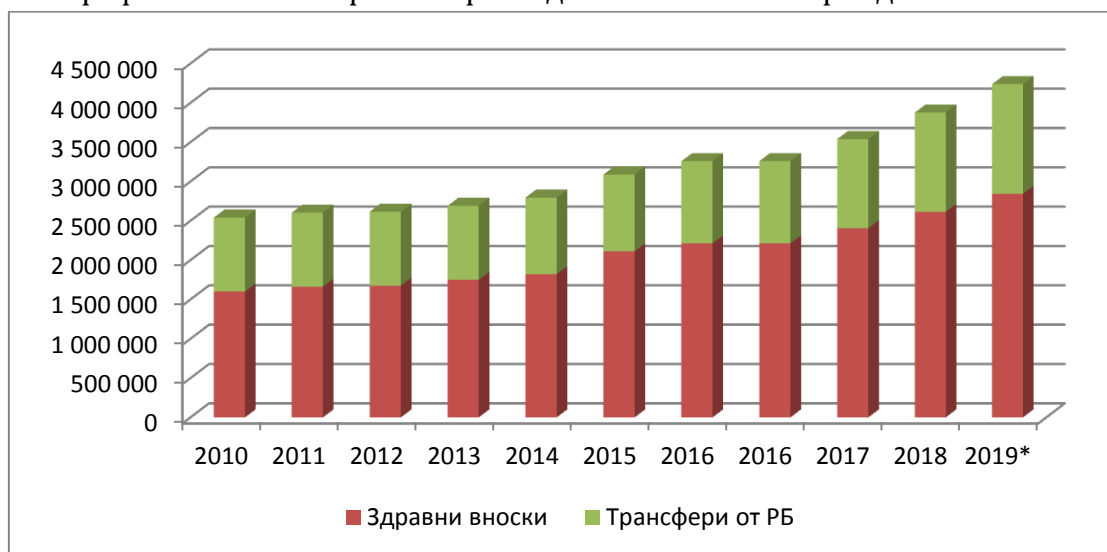
Законът за бюджет на НЗОК за 2019г. не създава условия за реформиране на системата и за подобряване качеството на здравното обслужване на населението. С този бюджет се повтаря ситуацията през 2018 г., а увеличените приходи са разпределени така, че създават условия да се задълбочат деформациите в системата.

Бюджетът на НЗОК за 2019г. за първи път ще надхвърли 4 млрд. лв. Той е планиран с дефицит в размер на 50,4 млн. лв.

Анализ на приходите

Общият размер на заложените приходи в номинален размер е 4 299 603 хил. лв. Той включва увеличение в размер на 439 625 хил. лв. спрямо Закона за бюджета на НЗОК за 2018 г., което се явява на номинален растеж от 11,4% на годишна база. Наблюдава се трайна тенденция на увеличаване на бюджета на НЗОК за периода 2010-2019 г. (Граф. 2).

Граф. 2 Номинален ръст на разходите на НЗОК за периода 2010-2019



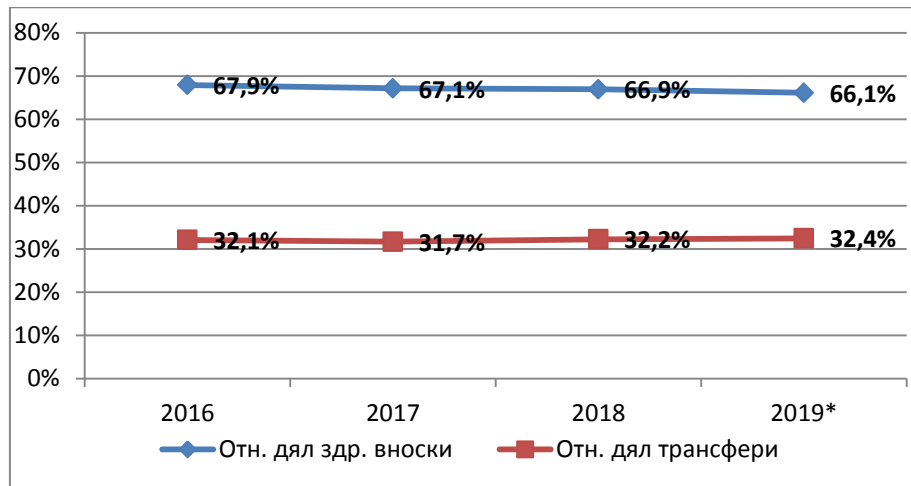
Източник: Изчисления на ФС

Основните компоненти на приходите в бюджета на НЗОК са здравноосигурителни вноски и трансфери за здравно осигуряване от централния бюджет. Размерът на приходите от здравни вноски за 2019 г. е 2 842 254,2 хил. лв. и отбелязва увеличение с 285 962,2 хил. лв., което се равнява на 11,2% растеж на годишна база спрямо Закона за бюджета на НЗОК за 2018 г. Трансферите от централния бюджет нарастват със 132 403 хил. лв. до 1 394 589,0 хил. лв. или увеличение от 10,5%.

В предложената структура на приходите за 2019 г. съотношението между приходи от здравни вноски и трансфери се запазва без значителни промени. При сравнение със заложените в Законите за бюджетна на НЗОК параметри за 2018 г. и за 2019 г. се наблюдава положителната тенденция за изпреварващ ръст на приходите от здравноосигурителни вноски спрямо трансферите от централния бюджет. Но през 2018 г. се наблюдава минимално преизпълнение на приходите от здравноосигурителни вноски (2 622,5 млн. лв. спрямо 2 556,3 млн. лв.). Вследствие на това преизпълнение при сравнение на Закона за бюджета на НЗОК за 2019 г. с очакваното изпълнение за 2018 г. се наблюдава противоположна (негативна)

тенденция – растежът на приходите от вноски (8,4%) е по-нисък от този на трансферите (10,5%), т.е. дялът на здравните вноски от общите приходи е приблизително 66,1%, а на трансферите – 32,4%. Така се затвърждава тенденцията от 2016 г. (Граф. 3). Общият дял на неданъчните приходи е незначителен, но те бележат номинален ръст от 2 259,8 хил. лв. или 12,9%.

Граф. 3 Изменение в структурата на приходите на НЗОК за периода 2016-2019



Източник: Изчисления на ФС

Увеличението на приходите от здравни вноски се дължи в най-голяма степен на увеличението на минималната работна заплата, осигурителните прагове, максималния осигурителен доход и осигурителния доход за земеделските производители. Част от тези мерки обаче имат негативен ефект върху данъчните приходи, тъй като разходите за осигурителни вноски намаляват данъчната основа. Не е реалистично да се очаква значително повишение на събираемостта, тъй като тя се увеличи чувствително в последните години. Липсват предложения за пакет от мерки (законодателни, икономически, социално-психологически, информационни), с които да се промени подходът към лицата, които не се осигуряват здравно. От тази гледна точка може да се счете, че предвиденото увеличение на приходи от вноски е оптимистично и е вероятно да е надценено.

Сериозен проблем в здравноосигурителната система са заложените диспропорции между вноските, които държавата прави за осигуряването от нея лица, и разходите за тяхното здравно осигуряване. За 2019 г. вноската от държавата за едно лице е приблизително 24 лв. при средна от работодатели и работници – 77,8 лв.

В бюджета на ДОО и МТСП не са предвидени средства за медицинското обслужване лицата, които не правят здравни вноски. Това принуждава лечението на този голям контингент да е за сметка на здравноосигурените лица и води до натрупване на дефицити.

Не е реалистично да се разчита и на допълнителни приходи за сметка на населението, защото разходите за здравеопазване за сметка на лицата се

увеличават. По данни на Световната банка 50% от здравните услуги се плащат от пациентите, при средно за ЕС от 18 -20%.

Въпреки обществените дискусии по отношение на промяна на здравноосигурителния модел за 2019 г. такава не е предвидена. Вноската се запазва в размер на 8% при същото разпределение на нейната тежест между осигурител (60%) и осигурен (40%).

Анализ на разходите

Общо разходи и трансфери - всичко по проекта на бюджет на НЗОК за 2019 г. са в размер на 4 350 003,0 хил. лв., което е увеличение с 490 млн. лв. спрямо ЗБНЗОК за 2018г. (или 13%). Почти половината средства от планираното увеличение ще отидат за лекарствени продукти (45%) – 221,8 млн. лв.

Основната част от разходите (97%) имат текущ характер, което е обичайно.

Увеличението на разходите за персонал е мотивирано с промените на минималната работна заплата и осигурителните прагове.

454 млн. лв. от увеличението е за здравно-осигурителните плащания. Националната здравноосигурителна каса предлага следното разпределение на средствата за здравноосигурителни плащания по бюджета за 2019 година:

1. за медицински дейности, съгласно чл.1, ал.2 от проекта на ЗБНЗОК за 2019 г. – 2 567 164,4 хил. лв., в т.ч:

1.1. първична извънболнична медицинска помощ – 225 000,0 хил. лв.;

1.2. специализирана извънболнична медицинска помощ – 250 700,0 хил. лв.;

1.3. медико-диагностична дейност – 90 000,0 хил. лв.;

1.4. болнична медицинска помощ – 2 001 464,4 хил. лв.

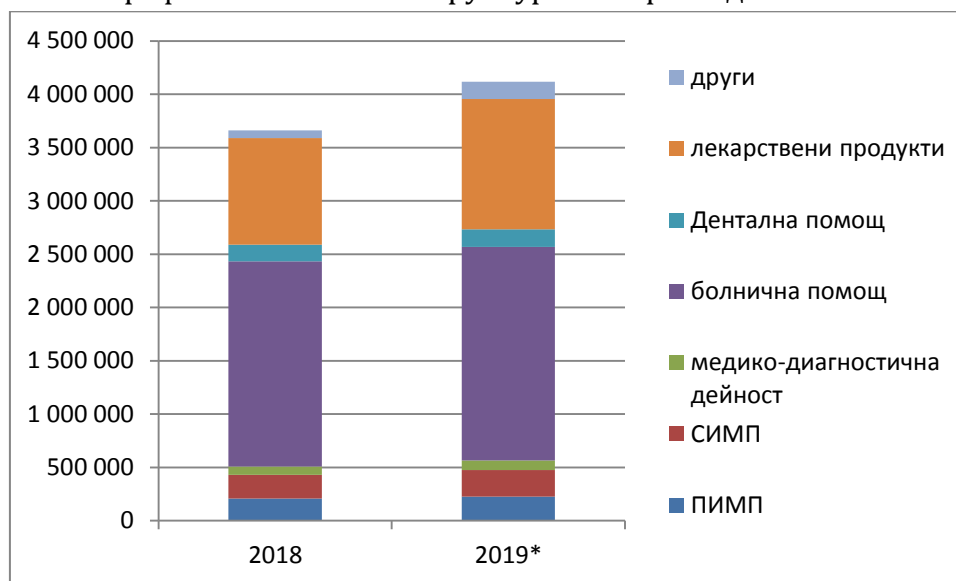
2. за дентални дейности, съгласно чл.1, ал.2 от проекта на ЗБНЗОК за 2019 г. - 167 000 хил. лв.

3. за лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, съгласно чл.1, ал.2 от проекта на ЗБНЗОК за 2019 г. - на обща стойност от 1 221 800,0 хил. лв.

4. За здравноосигурителни плащания за медицинска помощ, оказана в съответствие с правилата за координация на системите за социална сигурност по проекта за 2019 г. са разчетени 160 431,8 хил. лв.

На графиката по-долу е представено изменението в структурата на разходите за здравно-осигурителни плащания:

Граф. 4. Изменение в структурата на разходите на НЗОК



Източник: Изчисления на ФС

Увеличението на разходите за лекарствени продукти е най-голямо – с 22%, при общ ръст на разходите 12%.

Не се предвижда значително увеличаване на дела на разходите за извънболнична помощ, за сметка на прехвърляне на дейности от болничната помощ. Запазва се делът на дейностите свързани с профилактика и превенция на населението да е много нисък - около 12%, при средни равнища за ЕС от около 20-25 %.

Таблица 1.

	Болнична помощ	ИБМП	Лекарства
Белгия	29%	20%	13%
Дания	31%	28%	4%
Чехия	33%	28%	16%
Франция	37%	14%	14%
Естония	34%	25%	16%
България*	50%	13%	28%

По Евростат

Делът на средствата за болнична помощ се запазва около 49,8%, при средни равнища е ЕС от около 30%. Предвидени са мерки за ограничаване на разкриването на нови болници и разширяване на дейността им.

Липсват радикални решения за ограничаване на разходите за лекарства, които достигат до 30% от бюджета, при средно равнище за страните от ЕС 15- 18%.

Отново се предвижда ръст на лекарствата за злокачествени заболявания, които достигат до 385 млн. лв., което е около 8 % от бюджета на касата. В бюджета се предвижда поредния ръст на лекарствата от 5%. Разходите за лекарства достигат до 1 117 млн. лв.

Предвидено е да се уредят постепенно плащанията от натрупаните задължения за лечението на осигурените лица в чужбина. Дължат се повече от 260 млн. лв.

Не е изяснен реда и източника за погасяване на задълженията на болниците - около 500 млн. лв., които в голямата си част са от държавни и общински болници. Има реална опасност погасяването на задълженията да е за сметка на предвидените за 2019 г. средства за болнична помощ, което допълнително ще дебалансира бюджета на системата.

Тревожно е състоянието на общинските болници, голямата част от които са пред фалит. Липсват мерки за запазването им като система, която пряко обслужва повече от 2 милиона души, главно хора с ниски доходи и възможности.

Анализ по преходни и заключителни разпоредби

В мотивите към бюджета на касата са направени предложения за промени в над 20 закона, в т.ч. Закон за здравето, Закон за лечебните заведения, Закон за интеграция на хората с увреждания, Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина и др. Основни изменения засягат законодателството, свързано със здравното осигуряване, с лечебните заведения и медицинските изделия.

Предлага се закриване на „Фонда за лечение на деца“. Предлага се създаването на нов орган - Агенция за медицински контрол към министъра на здравеопазването. В предложенията обаче не се откриват подробни мотиви и обосновка за ефектите, до които ще доведат те. Предложено е изменение в Закона за обществените поръчки, а именно законът да не се прилага при сключването на определен тип договори.

Предложените промени в законодателството са предпоставка за създаването на условия за провеждане на реформа в здравния сектор. Те са направени в преходните и заключителни разпоредби, като не са разгледани индивидуално съобразно тяхното въздействие върху организацията, управлението и финансирането на здравеопазването.

Заключение

Направеният анализ дава основание на ФС да съгласува проекта на Закон за бюджет на НЗОК за 2019г. и очаква ускоряване на дейността за реформиране на здравния сектор.

Фискалният съвет съгласува проекта на закон за бюджет на НЗОК 2019 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ