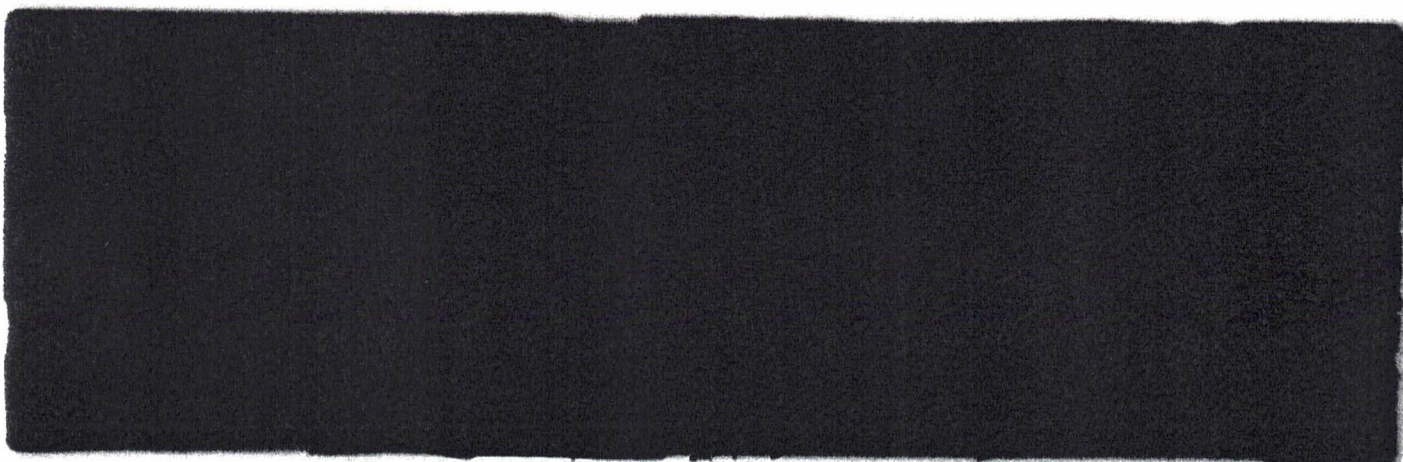


**Фискален съвет
на България**

**Становище относно Проект на Закон за бюджет
на НЗОК за 2021г.**



СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	2
Разходи за здравеопазване	2
Анализ на приходите.....	2
Анализ на разходите	6
Анализ по преходни и заключителни разпоредби.....	8
Заключение.....	9

Въведение

Проектът за Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса е част от Консолидираната фискална програма на Република България, поради което Фискалният съвет предоставя становище по него. Съгласно Закона за фискалния съвет и автоматичните 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 2021г. се увеличават и ще достигнат 5 084 871,3 хил. лв. или 4 % от прогнозируемия БВП за 2021 г.

Увеличаването подчертава приоритетността на това направление в публичните разходи. Планирането на по-високи разходи следва да е обвързано с предоставяне на по-добро качество на публичните услуги, което обаче не винаги се постига.

От гледна точка на финансова обезпеченост секторът разполага с ресурси, но оптимизацията при разходването им е задължителна за постигането на по-добри резултати.

В контекста на продължаващата епидемична обстановка, причинена от разпространението на COVID-19, оптимизацията на разходите в здравната система придобива жизнено важно значение с цел гарантиране адекватността на здравната система спрямо потребностите на населението.

Въпреки ръста на разходите за 2021 г., възлизащ на 340 млн. лв. в сравнение с предходната година, това увеличение остава по-ниско от увеличението през 2020г., което беше в размер на 445 млн. лв.

Табл. 1 Ръст на разходите по проектобюджетите на НЗОК по години (2010 г. - 2021 г.) спрямо всяка предходна година

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ръст на разходите в абсолютна стойност (хил.лв.)	99 268	61 519	0	76 546	112 834	306 091
Ръст на разходите в %	4,01%	2,39%	0%	2,91%	4,16%	10,84%
Разходи към БВП (%)	3,06%	3,03%	2,94%	3,06%	3,02%	3,16%

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ръст на разходите в абсолютна стойност (хил.лв.)	128 559	323 735	278 483	439 625	445 101	340 167
Ръст на разходите в %	4,11%	9,94%	7,78%	11,39%	10,35%	7,17%
Разходи към БВП (%)	3,19%	3,39%	3,49%	3,63%	3,98%	4,08%

Източник: Изчисления на ФС

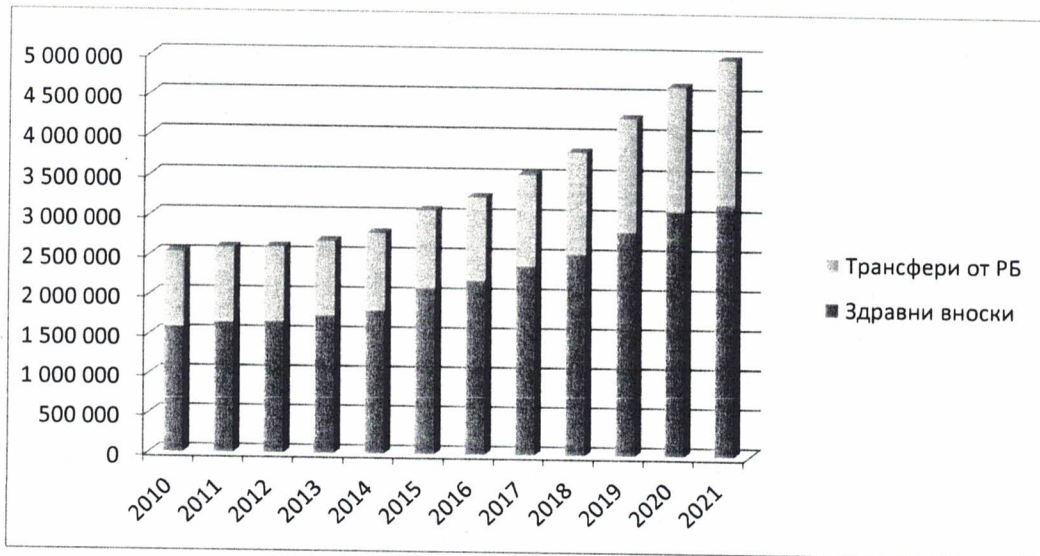
Видно от таблица 1, след две поредни години на изпреварващо нарастване на разходите в абсолютна стойност (през 2019г. и 2020г.), през 2021г. те вече нарастват с намаляващ темп спрямо предходната година.

Разходите по проектобюджета на НЗОК за 2021г. са нараснали спрямо 2010г. с 2 512 660 хил.лв. (97,6%).

Анализ на приходите

Общият размер на заложените приходи в номинален размер е 5 084 871,3 хил. лв. Той включва увеличение в размер на 340 166,4 хил. лв. спрямо Закона за бюджета на НЗОК за 2020 г., което се явява номинален растеж от 7,2% на годишна база. Наблюдава се трайна тенденция на увеличаване на приходите на НЗОК за периода 2010-2021 г. (Граф. 1).

Граф. 1 Номинален ръст на приходите на НЗОК за периода 2010-2021г.



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 2021 г. е 3 200 862,5 хил. лв. и отбелязва увеличение с 93 729 хил. лв., което се равнява на 3% растеж на годишна база спрямо Закона за бюджета на НЗОК за 2020 г. Трансферите от централния бюджет нарастват със 246 511,5 хил. лв. до 1 780 111 хил. лв. или увеличение от 16%.

В предложената структура на приходите за 2021 г. съотношението между приходи от здравни вноски и трансфери продължава да показва водещата роля на здравноосигурителните вноски. Същевременно се наблюдават и някои специфични изменения. От една страна относителният дял на здравноосигурителните вноски в структурата на приходите за 2021г. се характеризира с по-значителен спад в сравнение с предходните години – до ниво от 62,95%, поради заложен по-нисък ръст (93 729 хил. лв.) в сравнение с този от предходната година. От друга страна, относителният дял на трансферите в структурата на приходите за 2021г. се покачва по-осезателно – до 35,01% поради заложеното по-значително увеличение (246 512 хил. лв.) в сравнение с това от предходната година (граф. 2)

Общият дял на неданъчните приходи за 2021г. е незначителен – 20 497,8 хил.лв., но те бележат номинален спад от 3,5% в сравнение с 2020г.

Граф. 2 Изменение в структурата на приходите на НЗОК за периода 2016г.-2020г.



Източник: Изчисления на ФС

Планираното увеличение в размера на приходите от здравни вноски е съобразено с ефектите от провежданите в страната политики по увеличаване на минималната работна заплата и минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица, естествения ръст на доходите и средногодишната хармонизирана инфлация, размера на здравноосигурителната вноска и съотношението на заплащане работодател/здравноосигурено лице, както и запазване размера на максималния осигурителен доход за всички здравноосигурени лица. Част от тези мерки обаче имат негативен ефект върху данъчните приходи, тъй като разходите за осигурителни вноски намаляват данъчната основа.

В законопроекта отсъстват 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 би могло да се прогнозира, че предвиденото увеличение на приходи от вноски е оптимистично и вероятно надценено. Лечението на този голям контингент от лица, които не се осигуряват здравно 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%.

Сериозен проблем в здравноосигурителната система са заложените диспропорции между вноските, които държавата прави за осигуряването от нея лица и разходите за тяхното здравно осигуряване.

Промяна на здравноосигурителния модел за 2021 г. 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 2021 г. са в размер на 5 084 871,3 хил. лв., което е увеличение с 343 851,6 хил. лв. (7,2%) спрямо ЗБНЗОК за 2019г. С най-голям дял са текущите разходи, които възлизат на 4 930 442,1 хил. лв. т.е. увеличение спрямо 2019г. с 333 644,4 хил. лв. (7,2%).

Увеличението на разходите за персонал за 2021 г. с 10 617,2 хил. лв. (23,3%) в сравнение с 2020г. до достигане на размер от 56 051,1 хил. лв. е аргументирано с увеличението на минималната работна заплата и свързаните с това осигурителни вноски, а също така отразява и държавната политика за повишаване доходите на заетите в бюджетната сфера през 2021г. В сила влиза и новата социално-икономическа мярка на правителството за увеличаване разходите за персонал на администрации, ангажирани с дейности по овладяване последиците от епидемията на COVID-19. В съответствие с гореизложеното НЗОК се дефинира като администрация със „служители на първа линия“ в пряк контакт с други лица.

През 2021 г. с 316 374,2 хил. лв. (7,1%) се увеличават средствата за здравноосигурителните плащания до достигане на номинален размер от 4 770 351 хил. лв.

Националната здравноосигурителна каса предлага следното разпределение на средствата за здравноосигурителни плащания по бюджета за 2021 година:

1. за медицински дейности, съгласно чл.1, ал.2 от проекта на ЗБНЗОК за 2021 г. – 3 039 983 хил. лв., в т.ч:

- 1.1. първична извънболнична медицинска помощ – 266 710,9 хил. лв.;
- 1.2. специализирана извънболнична медицинска помощ – 283 229 хил. лв.;
- 1.3. медико-диагностична дейност – 100 901 хил. лв.;
- 1.4. болнична медицинска помощ – 2 389 142,1 хил. лв.

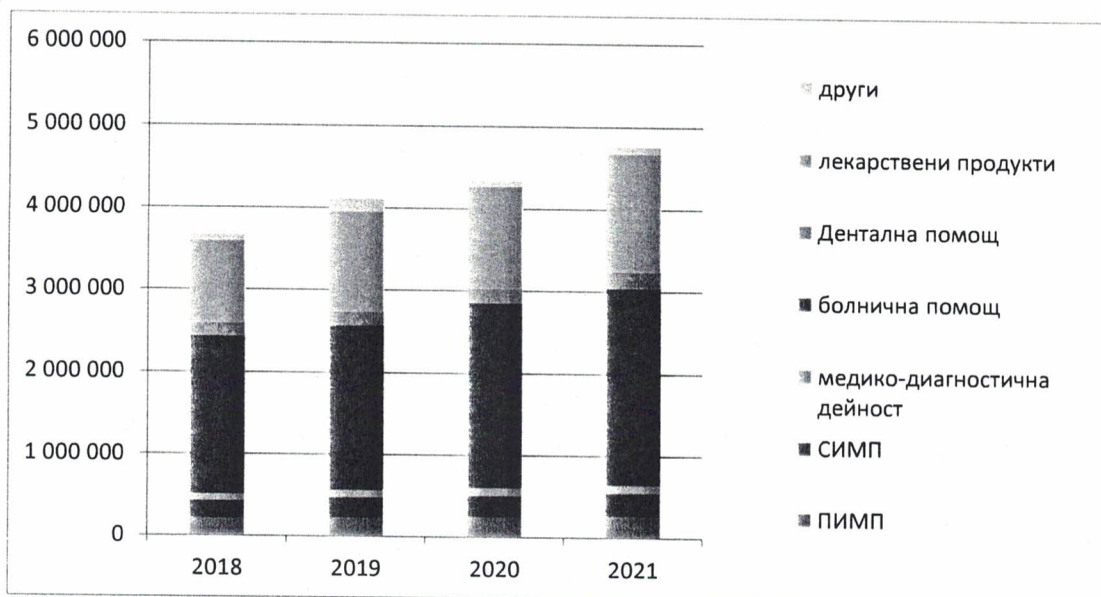
2. за дентални дейности, съгласно чл.1, ал.2 от проекта на ЗБНЗОК за 2021 г. - 197 386 хил. лв.

3. за лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, съгласно чл.1, ал.2 от проекта на ЗБНЗОК за 2021 г. - на обща стойност от 1 447 982 хил. лв.

4. За здравноосигурителни плащания за медицинска помощ, оказана в съответствие с правилата за координация на системите за социална сигурност по проекта за 2021 г. са разчетени 85 000 хил. лв.

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

Граф. 3. Изменение в структурата на разходите на НЗОК



Източник: Изчисления на ФС

През 2021г. спрямо предходната, както в номинално, така и в процентно отношение най-високо е увеличението на разходите за лекарствените продукти – 204 182 хил.лв. (16,4%). Здравноосигурителните плащания за болнична медицинска помощ бележат повишаване от 6,31%, а здравноосигурителните плащания за първична извънболнична медицинска помощ и тези за специализирана извънболнична помощ нарастват респективно с 9,3% и 7% (графика 3).

Планираните здравноосигурителни плащания за болнична медицинска помощ в абсолютно изражение за 2021г. са 2 389 142,1 хил. лв. (6,3% ръст). Предвидено е Надзорният съвет на НЗОК, при условия на обявено извънредно положение, съответно извънредна епидемична обстановка, да може да определи за изпълнители на болнична медицинска помощ, осигуряващи комплексно интензивно лечение на пациенти с COVID 19, увеличен размер на стойностите на разходите по изпълнители на болнична медицинска помощ, разпределена по месеци, по критерии и ред, посочени в методиката по чл. 344, ал. 1, т. 6 от Националния рамков договор за медицинските дейности 2020 - 2022 г.

С оглед на разрастващата се пандемия, Фискалният съвет счита тази опция за полезна и необходима. Покриването на изискванията за такива изпълнители следва да се контролират стриктно.

Общият размер на плащанията от трансфери от Министерство на здравеопазването за 2021г. се запазва на нивото от 2020г. – 83 400 хил.лв. Правят впечатление промените в структурата на тези плащания: лекарствените продукти – ваксини и дейности по прилагането им по чл. 82, ал. 2, т. 3 от Закона за здравето, се увеличават от 4 213,2 хил.лв. през 2020г. на 6 576 хил. лв. т.е. с 2 362,8 хил. лв. (56%), а сумите по чл. 37, ал. 6 от ЗЗО за 2021г. намаляват до 16 035 хил. лв. в сравнение с предходната година, когато техният размер е бил 18 397,8 хил. лв. Това представлява намаление от 12,8%. В останалите компоненти на трансферите от Министерство на здравеопазването промени не се наблюдават.

Анализ по преходни и заключителни разпоредби

В мотивите към бюджета на касата са направени предложения за промени в законодателната сфера.

- **Фискалният съвет подкрепя предложените промени в Закона за здравето**, с които се предвижда областните управители да организират и координират изпълнението и контрола на въведените противоепидемични мерки по чл. 63, ал. 4 и 7 и чл. 63а, ал. 1 и 2, и мерките по чл. 63 б, ал.1 на територията на съответната област, т.е. оправомощаването да разпореждат извършването на действия от органите на местното самоуправление и местната администрация, териториалните звена на централната администрация, физическите и юридическите лица на територията на областта. **Фискалният съвет счита, че по този начин ще се създаде необходимата законова предпоставка** за участие на областните управители и местната власт в дейностите по прилагането на противоепидемичните мерки в подкрепа на здравните власти, гражданите и лечебните заведения с цел мобилизиране на цялостния капацитет на всички органи по места в борбата със заразни заболявания, при обявена извънредна епидемична обстановка и при други кризисни ситуации. **Фискалният съвет е на мнение, че това се явява от особено необходимост в настоящата ситуация.**
- **Фискалният съвет подкрепя предлаганите промени в Закона за лечебните заведения**, които гласят, че при обявено извънредно положение или извънредна епидемична обстановка през 2021г. директорите на регионалните здравни инспекции, съгласувано с директора на съответните районни здравноосигурителни каси могат със заповед да разпоредят на лечебните заведения за болнична помощ

извършването на диагностични и лечебни дейности по отношение на пациенти с COVID-19, независимо от техните разрешения за лечебна дейност, издадени по реда на Закона за лечебните заведения, включително за определяне на болничните структури и на броя на болничните легла, в рамките на общия брой легла, определени в договора на лечебното заведение за болнична помощ с НЗОК и при спазване на диагностично-лечебния алгоритъм. **Фискалният съвет е на мнение, че по този начин ще се гарантира въвеждането на нужните правни предпоставки за създаване на специфична организация на предоставяната болнична помощ при необходимост с оглед осигуряване достъпа на пациентите до болнично лечение.**

Заклучение

Проектобюджетът на НЗОК за 2021 г. следва консервативен подход със запазване и леки увеличения по основните пера, целящ стабилност и поддържане на системата в условия на разрастващата се пандемия на COVID-19.

В сравнение с разчетите на проектобюджетите от предходни години заложеното увеличение е значително по-ниско – само 340 166,4 хил.лв. независимо от факта, че през 2021г. за първи път се преминава безпрецедентната граница от 5 млрд. лв.

Направеният анализ дава основание на ФС да съгласува проекта на Закон за бюджет на НЗОК за 2021г., като очаква ускоряване на дейността за реформиране на здравния сектор.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ