



Планираните промени в пенсионното дело: оценка на потенциалните ефекти

КС 2 Ltd¹ и И.П.И

И.П.И
Институт за пазарна икономика

КС2 | Knowledge Management & Solutions

Февруари 2015, София

¹ Всички изложени в този доклад мнения са дело на авторите и редактора и не са повлияни от съображения, свързани с бизнеса на фирмата и отношенията ѝ с нейните клиенти.

Съдържание

РЕЗЮМЕ	4
Обща оценка на "реформата"	4
Вътрешно-присъщи рискове на двата стълба	5
Състояние на първия стълб	5
Състояние на втория стълб	6
Конституционни проблеми	7
Фискални и стопански ефекти	7
Какво може да се направи	8
Увод.....	9
Проблемът	9
Причини за проблема	10
Еволюция на промените	10
Методология.....	11
Източници	12
Пенсионната система в България – хронология и текущо състояние	13
I-ви стълб: Държавно обществено осигуряване (ДОО) – задължително, изградено на разходопокривен принцип.....	13
II-ри стълб: Допълнително задължително пенсионно осигуряване – задължително, изградено на капиталов принцип	13
III-ти стълб: Доброволно пенсионно осигуряване – незадължително, изградено на капиталов принцип	14
Сравнение между I-ви и II-ри стълб (пет отличителни белега).....	15
1/ I-ви и II-ри стълб не са взаимозаменяеми (т.е. конкурентни един на друг), а се допълват	15
2/ Наследственост на пенсиите	16
3/ Други ограничения на наследяването	17
4/ Доходност на вноските	17
5/ Различни рискове, присъщи на I-ви и II-ри стълб.....	18
I-ви стълб.....	18
Политически риск	19
Демографски риск	19
Макроикономически и фискален риск	20
Морални проблеми	20
II-ри стълб	21
1/ риск от отрицателна доходност по натрупаната партида в момента на пенсиониране.....	21
2/ риск от висока инфлация/хиперинфлация.....	21
3/ Риск от фалит на УПФ или ППФ	22
Няколко думи за заинтересоваността на вложителите.....	23
Текущо финансово състояние на I-ви стълб	24
Изпълнение на бюджета на НОИ	24
Бюджетно и макроикономическо измерение на състоянието на разходопокривната пенсионна система	25
Политически проблеми.....	26
Текущо състояние на II-ри стълб	27
Сравнение между УПФ и Сребърен фонд	28

Въздействия върху едно осигурено лице (родено след 1959 г.)	30
"Изборът" не е между алтернативи	30
Замяна на частна собственост с дял в публичен фонд	30
Текущи разходи и бъдещи обещания	30
Обезценяване на спестяванията	31
Наследственост	31
Идеята за "избор"	31
Конституционни съображения	33
"Изборът" между лична и солидарна пенсия	35
Очаквани и непредвидени последици	40
Правно-конституционни ефекти	40
Стопански ефекти	40
Непосредствени въздействия	40
Риск от разбиване на модела	41
Опосредени и трудно-изчислими въздействия	42
Социални последици	42
Заключение	43
Приложение 1: Промени в КСО (Извадки)	45
ДВ от 24 декември 2014 г.	45
Предложения на Министерство на финансите за изменение в КСО и Закона за държавния фонд за гарантиране на устойчивост на държавната пенсионна система	45

РЕЗЮМЕ

Замисълът на този доклад на Института за пазарна икономика, инициран и финансиран от КС2, е да запълни - доколкото е възможно - липсата на обсъждане на ползи и разходи, на рискове и последици от промените в Кодекса за социално осигуряване (КСО), приети през декември 2014 г. В него са взети предвид и предложенията на допълнителни промени в КСО, разпространени от министерството на финансите през януари т.г.

Обща оценка на "реформата"

Промените в КСО бяха гласувани от законодателното събрание в необичайно от гледна точка както на здравия разум, така и според изискванията на традицията и закона за нормативните актове (ЗНА) кратки срокове.² Следващите идеи за промени във вече направените изменения и допълнение на КСО, разпространени от министерството на финансите, също не стъпват върху някакъв правен или икономически анализ. Обществените обсъждания са хаотични и често тънат в маловажни детайли.

Пропагандираният и наложен "избор" в пенсионното дело е фалшив и равносилен на отказ от спестявания. От гледище на Конституцията и действащия модел на пенсионна система (допълващи се, а не конкуриращи се стълбове) този "избор" променя характера на средствата - от лични и частни, те стават солидарни и държавни. Същото важи и за предполагаемите, но засега недействителни, възможности за многократен избор между солидарния и личен стълб. Те биха имали някакво значение, ако декемврийската "реформа" бъде отхвърлена от Конституционния съд и те бъдат представени като алтернативна уредба.

Ефектите за осигурителните лица, невъзпротивили се на внасянето на техните пенсионни отчисления в НОИ, са противоположни на общата цел за подобряване на пенсионния модел, в т.ч. на обявената цел на "реформата": ограничаване на дефицита в солидарния стълб и осигуряване на адекватна пенсия. Възможността за прехвърляне на средства от частните фондове към солидарния стълб подкопава смисъла на пенсионния модел, лишава направиците този избор от втора пенсия и увеличава дефицита на НОИ. Рискът от

² Чл. 28, ал. 2, т. 3 и 4 налагат обсъждания и оценка на въздействията ("финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба" и "очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива"). В интерес на истината трябва да кажем, че при желание тези изисквания могат да се тълкуват двояко, защото § 6 от ЗНА казва, че въпросният член (заедно цялата глава трета) "не се прилагат за законопроектите за бюджета и за общественое-икономическото развитие на страната". Всъщност под "обществено-икономическо развитие на страната" може да се подведе всеки проектозакон. Според нормалните подобни изисквания и според здравия икономически смисъл точно тези проекти и политики изискват по-детайлен анализ на въздействията, "очакваните резултати".

последващи промени в пенсионното дело, които да застрашат личните партии и на тези, които нямат желание да ги местят в солидарната система, също не може да бъде пренебрегван.

Оценката на състоянието на пенсионната система и на направените промени и предложения показва, че идеята за прехвърляне на средства от личните партии в солидарния стълб по никакъв начин не решава проблемите на пенсионната система в страната.

Оценката на състоянието на пенсионната система и на направените промени и предложения показва, че идеята за прехвърляне на средства от личните партии в солидарния стълб по никакъв начин не решава проблемите на пенсионната система в страната.

Вътрешно-присъщи рискове на двата стълба

Рисковете, присъщи на двата стълба на задължителното пенсионно осигуряване, са с коренно различен характер. Бъдещата пенсия от първи стълб е под влиянието на следните основни рискове, свидетелства за които могат да се намерят в близката история на пенсионното дело в България: политически и демографски рискове, макроикономически и фискални рискове, морално-етически проблеми.

Рисковете, на които са изложени бъдещите пенсии от втория стълб са основно пазарни, макар и при тях да присъства политическият риск (от непостоянство на паричната и разточителна социална, дългова и разходна политика. Съществува риск от непостоянна доходност, но тя исторически у нас е по-скоро следствие в промяната на регламентите за портфейлите на универсалните пенсионни фондове. Но провалът на фондове не би трябвало да води до техния фалит и загуба на частни спестявания.

Състояние на първия стълб

Реалният дефицитът във фонд „Пенсии“ трябва да се изчислява като нетна стойност (т.е. като се извади от него 12-процентната вноска на държавата като трети осигурител), която всъщност представлява част от трансфера от републиканския бюджет³³ към фонд „Пенсии“.

Изчислен по този начин, дефицитът във фонд пенсии за 2013 г. е равен на 4,27 млрд. лева или 57,4% от разходите на фонда. Т.е. приходите във фонд „Пенсии“ – основно от осигуровки – покриват едва 42,6% от разходите за пенсии от ДОО. Останалото се поема от централния бюджет посредством споменатата 12% вноска на държавата (от 2009 година насам) и ежегодния трансфер за покриване на дефицита. Т.е. по-голямата част от

³³ Централен бюджет след влизането в сила на новия Закон за публичните финанси от 2014 г.

разходите за пенсии се финансират не от осигуровки, а от други данъчни и неданъчни приходи в централния бюджет.

Трупането на дефицити не зависи от общото състояние на икономиката, започва преди кризата от 2009 г. и продължава с пълни темпове след нея. Трансферите от централния бюджет като процент от БВП системно надвишават в пъти икономическия растеж след 2008 г.

Те нарастват тройно в периода между 2003 г. и 2013 г. – от 12,8% от всички разходи по републиканския бюджет през 2003 г. до 37,5% през 2013 г. Т.е. тежестта на дефицита в ДОО за бюджета на централното правителство нараства три пъти между 2003 и 2013 г., което илюстрира повече от ясно бремето на разходопокривната система за бюджета.

Отношението на дефицита в ДОО към БВП също нараства значително в периода 2003-2013 г., от 2,5% до 5,9%. Дори и в годините на висок икономически растеж до 2008 г. трансферите от републиканския бюджет към бюджета на ДОО достигат около 3% от БВП, а след 2009 г. те се увеличават двойно като съотношение към БВП. Т.е. дефицитът в държавното обществено осигуряване расте далеч по-бързо от възможностите (растежа) на икономиката, което илюстрира неговата неустойчивост в дългосрочен план. Последните години той превишава значително дефицита по консолидирания бюджет, който през 2013 г. достигна 1,8% от БВП, а през 2014 г. – 3,7% от БВП.

Състояние на втория стълб

След дълги спорове се изясни, че за периода 31.03.2002 г. – 30.09.2014 г. реалната доходност на УПФ е 0,5%. От сравнителната таблица за доходността на Сребърния фонд и УПФ се вижда, че номиналната доходност на първия е по-ниска, от което следва, че и реалната му доходност ще е по-ниска, още повече като се има предвид, че от 2012 г. доходността на Сребърния фонд е 0%.

Прехвърлянето на средства от лична сметка в УПФ към Сребърния фонд лишава осигуреното лице от доходност по натрупаните средства, като в същото време реалната покупателна способност на натрупаните средства ще намалява при инфлация.

Без спестяване пенсията ще е по-ниска – пенсионният модел на България е такъв, че по дефиниция получаваната пенсия от двата задължителни стълба (солидарен и капиталов) е по-висока спрямо пенсията на тези, които са само в солидарния стълб. Не бива да забравяме, че докато работим, това, което получаваме от НОИ, не е информация за спестени пари, доходност или нещо подобно, а едно празно обещание – в бъдеще ще намерим пари за своята пенсия. Демографията и пазарът на труда съвсем не са в подкрепа на това обещание. В момента, според промените в КСО от декември м.г., отказът от личната партия е на практика равносилно на дарение за солидарния стълб.

Конституционни проблеми

Решение 7 на Конституционния съд от 2011 е прецедентно, който предопределя съдбата на едно ново конституционно дело по повод измененията в КСО от декември 2014 г. Тогава основанията за обявяването за неконституционно на прехвърлянето на около 100 млн. лева от професионалните пенсионни фондове в НОИ през 2010 г. бяха следните:

- Собствеността върху натрупаните суми е на осигуреното лице;
- Прехвърлянето променя характера на средствата, а волеизявлението е ключово;
- Държавата нарушава Конституцията;
- Прехвърлянето на средства е антипазарна мярка;
- Подобни промени крият риск от бъдещи грешни стъпки;
- Солидарният и частният стълб се допълват, а не са конкуренти.

Фискални и стопански ефекти

Ефектът от преместените партии (евентуално в Сребърен фонд) би бил в рамките на максимум 330 млн. лв., което е равностойността на 5% от натрупаните до момента 6,6 млрд. лева в частните фондове.

По-вероятно е тази сума да бъде доста по-ниска, около 200-250 млн. лв., тъй като е логично подобен избор да направят лицата с по-малки партии. Те биха търсили по-висока пенсия от солидарната система, поради малко натрупвания по личната си партия.

Освен преместването на партидите ще последва и насочване на бъдещите вноски на преместилите се към НОИ. Ефектът в рамките на една година от евентуалния избор на тези 170 хил. лица би бил в рамките на 70 млн. лв. допълнителни приходи в НОИ. Това е около 1% от бюджета на НОИ за изплащане на пенсии в рамките на една година, т.е. положителният ефект за дефицита на НОИ (равен на близо 5 млрд. лева) дори в краткосрочен план няма да бъде попълнен.

От управляваните в 6,9 млрд. лв. депозитите са 0,42 млрд. лв. или 6,26%, дълговите книжа 3,8 млрд. лв. (56,2%), а дяловите участия - 1,8 млрд. лв. (27,3%). Поставянето под риск дори само на част от тези активи ще влоши управлението на целия портфейл и най-вероятно ще мотивира допълнителни регулации и надзор.

Здравият икономически смисъл предполага, че най-вероятно ще се натрупват следните трудно-изчислими въздействия:

- Загуба на ресурс за банки, бюджет и капиталов ресурс;
- Недостатъчност на средствата за покриване на дефицитите в ДОО, нарастване на тези дефицити;
- Разширяване на трансферите от централния бюджет и двойното финансиране на НОИ от гражданите;
- Обратна селекция на "спестителите" в НОИ;

- Изтласкване на пазарните и господство на (предимно) политически рискове в пенсионното дело;
- Преоценка на номиналния и имплицитния държавен дълг;
- Загуба на спестявания и инвестиции.

Какво може да се направи

Без претенция за изчерпателност, смятаме за важно да се предприемат следните политически действия.

1. Очевидно се налага преосмисляне на промените от декември 2014 г.
2. В солидарния стълб на дневен ред би трябвало да са ограничаването на ранното пенсиониране и покачването на пенсионната възраст, прегледът и промените по отношение на инвалидните пенсии, евентуалното отделяне на социалните пенсии от НОИ и т.н.
3. Преглед на процедурите за отчетност, запис и деклариране по КСО с цел ограничаване на стимулите за злоупотреби;
4. Подобряване на връзките между системите на фиска и НОИ, както и на записите по индивидуалните вноски на поколението, родено преди 1960 г. (за да се доизяснят причините на сегашното състояние и действителните дефицити на първия стълб);
5. По отношение на втория стълб и частните фондове важните въпроси са свързани с даването на възможност за поемането на различен риск спрямо профила и избора на осигурените лица (т. нар. мултифондове), намаляване на таксите, ясно дефиниране на фазата на изплащане и т.н.
6. Не на последно място, необходими са международни сравнения, съобразяване с международния опит и съвети от МВФ, Световната банка и ЕС и полагане на усилия да не се повтарят грешките на Унгария и Полша. Например статистиката на пенсиите в страните от ОИСР показва, че брутният коефициент на пенсионно заместване при тях е 54,5%. А нетният (т.е. отчитане на данъчното облагане преди и след пенсиониране) такъв коефициент е 66%. Пак според ОИСР за България тези стойности са съответно 84,5% и 108%. Тези данни означават, първо, че в системата има резерви, и, второ, че коефициентите могат да се пресмятат по-коректно.

Това са важните въпроси, които стоят пред първия и втория стълб на пенсионната система и които следва да бъдат взети предвид, ако някой изобщо иска да бъдат решени проблемите на НОИ и на пенсионното дело като цяло.

Увод

Настоящият доклад е съставен по инициатива на КС 2. Той би трябвало поне донякъде да компенсира липсващата в момента широта и обоснованост на обсъжданията на предлаганите промени в пенсионното дело у нас. Редактор на доклада е доц. Красен Станчев.

Проблемът

В средата на декември м.г. в обществен оборот бяха разпространени идеи за автоматично внасяне на новопостъпващите осигуровките от т.нар. "втори стълб" (принос на родените след 1959 г. в универсални пенсионни фондове - УПФ) в НОИ, при последващо едногодишно право на отделния гражданин да избере "свой" УПФ. Съответните промени в Кодекса за социалното осигуряване (КСО) бяха приети в безпрецедентно кратки срокове.

Промяната, която фактически влиза в сила от 25 февруари т.г. От тази дата вноските в УПФ на новопостъпилите на пазара на труда автоматично пращат в НОИ, а гражданите имат срок от една година да изберат фонд и заявят това обстоятелство. На 25 февруари е срокът за плащане на вноските за януари т.г. На 25 януари т.г. Министерството на финансите публикува на страницата си в Интернет Предложения за нови промени в КСО и Закона за държавния фонд за гарантиране на устойчивост на държавната пенсионна система (т.нар. Сребърен фонд).⁴

Новите, но не внесени в парламента и съответно неприети предложения се различават от новата разпоредба на чл. 4б от КСО по това, споменатите лица " могат да изберат да се осигуряват във фонд "Пенсии" с увеличена осигурителна вноска, в размера на вноската за УПФ" и че тези средства се превеждат в Сребърния фонд, като след това може да има няколко решения за прехвърляне на средствата оттам в УПФ и обратно.

И двата замисъла популяризирани като осигуряващи избора на отделния човек сценарий за реформа, без изискваната от Закона за нормативните актове и нормалната законодателна практика предварителна оценка на въздействието на промените.

Тази оценка по принцип би трябвало да отговори на следните (тук само абстрактно формулирани въпроси):

- Какво налага законодателната промяна;
- как тя се отнася към други алтернативни решения (като например връщане към схемата за плавно увеличаване на пенсионната възраст);
- какъв е опитът на други страни от подобни нововъведения в пенсионното дело;

⁴ Пълният нов текст на чл. 4б от КСО и текстът на предложенията на Министерство на финансите са дадени в Приложение 1.

- в светлината на този опит и основните принципи на икономическото мислене - какви са преките и изчислимите и непреките (включително неподлежащи на количествен анализ) въздействия частичната национализация на вноските в УПФ;
- доколко е вярно предположението, че частните фондове са неефективни и че пенсиите в държавното осигуряване са гарантирани;
- какви ще са последиците за непосредствено засегнатите новопостъпили (но възможно и други) на трудовия пазар младежи и на родените след 1959 г.;
- доколко нововъведенията решават проблемите с дефицита на НОИ и трансферите от националния бюджет към НОИ;
- как промените ще се отразят на инвестициите в ДЦК и какви са потенциалните предизвикателства пред финансирането на правителствен дълг;
- възниква ли проблем на банките, които обслужват УПФ;
- ограничава ли се и, ако да - доколко, участието на фондове в пазара на недвижимост и на капиталовите пазари.

Тези лесно предвидими обстоятелства не са пресметнати предварително, въпреки че основната информация се съдържа в отчетите на НОИ, на частните фондове и годишните доклади на КФН и е лесно достъпна за анализ.

Причини за проблема

По повод на основанията за поява на въпросните идеи за реформи също не е казано много.

Предполагаме, че те могат да бъдат сведени до няколко, за съжаление всички натрупани в продължение на години:

1. Непосредствената причина е отказът на вече две поредни правителства да възстановят възприетата схема за общото увеличаване на възрастта за пенсиониране в съответствие с удължената продължителност на живота;
2. Отлагането на други реформи, които биха могли да ограничат разходите и увеличат приходите на НОИ;
3. Увеличаването на разходите на НОИ вследствие на различни привилегии, включително и на първо място залповото увеличаване на инвалидните пенсии.

Еволюция на промените

Въпреки влезлите в сила промени в КСО, публикуваните от Министерство на финансите в края на януари т.г. предложения за промени в КСО и в Закона Сребърния фонд също заслужават внимание. Възможно е при определени развития, например конституционно дело по повод измененията от декември, тези предложения да се използват като алтернативно законодателно уреждане на същата материя. Това е, струва ни се, единственото разумно обяснение на появата на необсъжданите и негласуваните засега предложения на министерството.

По-конкретно става дума за следните промени в КСО.⁵

- изборът вече не е еднократен;
- родените след 31 декември 1959 г. могат да решат да увеличат вноските си в НОИ (ДОО) с размера на вноските си в УПФ (нов чл. 46, ал. 1 от КСО);
- "средствата им по индивидуалната партида в универсалният пенсионен фонд се прехвърлят в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система" - т.нар. Сребърен фонд (пак там);
- допуска се възстановяване на осигуряването в УПФ;
- правото на избор се упражнява в ограничен времеви диапазон - до една година след "възникване на осигуряването" до "не по-късно от 5 години преди навършване на възрастта" за пенсиониране по чл. 68, ал. 1 (пак там, ал. 3 и 4);
- "за периодите, през които лицата са осигурявани в УПФ, индивидуалният им коефициент се намалява на базата на съотношението между размерите на осигурителните вноски за УПФ и за фонд "Пенсии" за трета категория труд за лицата, родени преди 1 януари 1960 г. (КСО, чл. 70, нова алинея 7);
- за допълнителна пожизнена пенсия за старост този коефициент не се намалява (пак там, ал. 8).

Детайлите по тези процедури ще се определят с наредба. В мотивите към промените изрично се споменава, че ако родените след 1959 г. изберат НОИ, индивидуалният им коефициент не се намалява, т.е. търси се създаване на стимули за такъв избор.

Методология

Целта на настоящия анализ е да даде отговори на поставените по-горе въпроси. Ние бихме искали да поставим особен акцент върху непредвидените последици от изборите, които се правят в политиката и законодателството.⁶ Настоящият доклад се занимава предимно с УПФ, т.е. т.нар. "втори стълб" на пенсионната система, тъй като предлаганите промени в КСО засягат единствено тях.

В общия случай ние ползваме класически методи за анализ на ползи и разходи и се придържаме към относително общоприетите правила на оценка на въздействието на политиките и законодателството.

⁵ Виж: <http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/8804>

⁶ Едно от обясненията на това понятие, което дава нарочен пример с непредвидените последици от т.нар. държава на благоденствието и разходопокривната пенсионна система, може да бъде намерено тук: Rob Norton, Unintended Consequences, The Concise Encyclopedia of Economics, at: <http://www.econlib.org/library/Enc/UnintendedConsequences.html> .

Източници и автори

Основните извори използвани в този доклад са обществено достояние: статистика на НОИ, отчети и справки на НОИ и УПФ, обзори на ОИСП и други подобни.

Автори на този доклад са: д-р Десислава Николова, Калоян Стайков, Петър Ганев и д-р Красен Станчев, който координира изследването и комуто принадлежи окончателната редакция на доклада.

Пенсионната система в България – хронология и текущо състояние

Както е известно, след реформата, започнала през 2000 г., системата на обществено осигуряване в България се състои от три стълба.

I-ви стълб: Държавно обществено осигуряване (ДОО) – задължително, изградено на разходопокривен принцип

ДОО се състои от три фонда:

- Фонд „Пенсии“, който е най-значителният фонд в ДОО и представлява разходопокривната пенсионна система, т.е. приходите от осигурителни вноски на сегашните работещи покриват плащанията за пенсии на сегашните пенсионери. Дефицитът се покрива с трансфери от централния бюджет.
- Фонд „Общо заболяване и майчинство“
- Фонд „Трудова злополука и професионална болест“

II-ри стълб: Допълнително задължително пенсионно осигуряване – задължително, изградено на капиталов принцип

За разлика от разходопокривния стълб, в този стълб вноските се натрупват в индивидуални партии, които подлежат на унаследяване. Вторият стълб е учреден през 2000 година с вноски за т.нар. категорийни работници, т.е. работещите първа и втора категория труд – 12% за първа категория труд и 7% за 2-ра категория труд, независимо от възрастта на осигурения. Вноските от 12% и съответно 7% са изцяло за сметка на работодателя.

От 2002 г. вторият стълб обхваща и най-масовата 3-та категория труд за родените след 31.12.1959 г.

Осигурителната вноска в този стълб за всеки работник (независимо от категорията) е 2%. Вноската се внася в т.нар. УПФ, управлявани от частни пенсионноосигурителни дружества. Иначе казано, от 2002 г. работещите 1-ва и 2-ра категория труд внасят освен 12% или 7% в професионални фондове, и допълнителни 2% в УПФ.

Вноската от 2% във втория стълб за всички категории е разпределена между работодател и работник в съотношение 1,5% към 0,5%.

III-ти стълб: Доброволно пенсионно осигуряване – незадължително, изградено на капиталов принцип

3-тият стълб е незадължителен, като в него вноските също постъпват в индивидуални партии. Всички УПФ на пазара предлагат и доброволно осигуряване, но интересът към такива продукти остава ограничен.

Сравнение между I-ви и II-ри стълб (пет отличителни белега)

В името по-доброто разбиране на българската пенсионна система е важно да се открият основните характеристики и съответно – отлики на двата стълба на задължителното пенсионно осигуряване.

1/ I-ви и II-ри стълб не са взаимозаменяеми (т.е. конкурентни един на друг), а се допълват

Към момента избор между двата стълба няма, т.е. няма възможност за пълно осигуряване за пенсия само в един от двата стълба. С промените в КСО от декември 2014 г. се предвиди възможност родените след 31.12.1959 г., да внасят цялата си осигурителна вноска за пенсия в първия стълб, ДОО на НОИ. Обратната опция – за осигуряване за пенсия изцяло във втори стълб, не само не съществува, но дори не се обсъжда и не е предвидена като възможна реформа в бъдеще.

Предложенията на министерството на финансите от януари 2015 г. само завоалират проблема.

Бъдещите пенсионери, които са родени след 31.12.1959 г., ще получават пенсия и от двата стълба – I-ви и II-ри, в зависимост от техните вноски (т.е. период и обем) и реализираната доходност върху вложенията им във втория стълб. Разбира се, ако са внасяли в доброволни пенсионни схеми, ще могат да допълнят пенсията си и с доход от тях.

Тези, родени преди края на 1959 г., ще разчитат на пенсия само от държавното обществено осигуряване (I-ви стълб) и евентуално - на доброволни пенсионни продукти, ако са се осигурявали с такива.

В този смисъл, и трите стълба на пенсионното осигуряване са допълващи се както на входа (по отношение на вноските), така и на изхода, по отношение на получаваната пенсия.

Замисълът на реформата от 1999-2000 г. и прехода от изцяло разходопокривна система към три-стълбов модел е именно да подкрепи финансово неустойчивия разходопокривен модел с капиталовия модел на личните пенсионни спестявания.

По този начин бъдещите пенсионери, особено тези от "по-младото" поколение, би трябвало да могат да разчитат на по-адекватни пенсии от гледна точка на коефициента на заместване на дохода преди пенсиониране с този след това.

Коефициентът на заместване показва равнището на пенсията спрямо доходите в активна възраст. Обикновено се изчисляват брутни и нетни коефициенти, по отношение на пола. При нетните коефициенти се вземат предвид данъците върху дохода и вноските по социално осигуряване, плащани в работна и пенсионна възраст.

Приетите и новите идеи за промяна на КСО не почиват на международни сравнения на коефициентите на заместване. В пресата се разискват абстрактни идеи за това какъв би трябвало да бъде коефициентът на заместване и по неизвестни причини се предполага, че той би следвало да бъде 70%. Всъщност международните сравнения показват, че средния брутен коефициент (за мъже и жени в пенсионна възраст) и двата коефициента за пенсионираните мъже в България са по-високи от тези в много други страни.⁷

2/ Наследственост на пенсиите

Една съществена разлика между вноските в I-ви и II-ри стълб е наследствеността на пенсиите. Тя показва, че собствеността върху вноските (спестяванията) във II-ия стълб е пълна, докато в другия тя е органичена.

По отношение на партидите във втория стълб – т.е. партидите в УПФ и професионални пенсионни фондове (ППФ) КСО предвижда изчерпателна, не подлежаща на субективни тълкувания уредба: при смърт на осигурения, партидата му се наследява от неговите наследници, като се спазва редът на наследяване и наследствените дялове. Изплащането може да се направи еднократно или разсрочено. Ако осигуреният почине след като вече е започнал да получава пенсия от УПФ или ППФ, остатъкът от партидата му също подлежи на унаследяване.

Макар и вноските в I-ви стълб и съответно правото на пенсия също да подлежат на унаследяване чрез т.нар. наследствени пенсии, то унаследяването може да се осъществи само при няколко ограничителни условия. Става дума за следното.

- Унаследяват се само личните пенсии; пенсиите за гражданска инвалидност, социалните пенсии за старост, социалните пенсии за инвалидност и персоналните пенсии не се наследяват.
- Право на наследствена пенсия имат само децата, преживелия съпруг/съпруга и родителите. За сравнение, партидите във втория стълб се наследяват от всички пълноправни наследници според техния ред и дял в наследството.
- Наследствената пенсия може да достигне 100% от личната пенсия само при 3 и повече наследника. Ако техният брой е по-малък, то и наследствената пенсия е по малка - 50% за един наследник или 75% за двама наследника от изчислената лична пенсия на починалия.

⁷ За средния коефициент виж Евростат: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/employment-and-social-policy/social-protection-and-inclusion/pension>, а за двата коефициента при пенсионираните - OECD Data: <http://data.oecd.org/pension/net-pension-replacement-rates.htm#indicator-chart>.

Иначе казано, личната партия във фондовете от втория стълб се наследява на 100% без оглед на броя на наследниците или други условия. В този смисъл към тези партии е приложена конституционната защита на частната собственост (чл. 17 от Конституцията).

3/ Други ограничения на наследяването

Наследствената пенсия от I-ви стълб не се получава автоматично и безсрочно от деца, родители и съпруг/съпруга, като е предвиден ясен начален и/или краен момент на получаването ѝ.

- Децата могат да я получават до 18 години или до 26 г., ако учат (при дете с увреждания е предвидена възможност за получаване на пенсията и над 26 г.).
- Съпругът/ата – пет години преди да навърши официалната пенсионна възраст (може и по-рано, ако не е работоспособен), а родителите – при навършване на официалната пенсионна възраст.

Привързването на конкретни условия към отпускането на т.нар. наследствени пенсии от I-вия стълб е обяснимо с обстоятелството, че осигурителните вноски тук не се натрупват във фонд, а веднага се изразходват за изплащането на пенсиите на сегашните пенсионери. В този смисъл, колкото по-ограничен е обхватът, срокът и размерът на тези пенсии, толкова по-поносим финансово ще бъде техния товар върху разходопокривната система.

4/ Доходност на вноските

Доходност върху вноските в първия стълб няма и няма как да има, тъй като държавното обществено осигуряване и неговите т.нар. фондове де факто не функционират като фондове.

Иначе казано, те не натрупват ресурс, който да се управлява активно посредством инвестиции в различни схеми и инструменти, регламентирани от закона и наблюдавани от Комисията за финансов надзор (КФН). Макар и да се наричат фондове, приходите от вноски в тях се използват изцяло за посрещане на текущите разходи за пенсии. Т.е. тук липсва активното управление и инвестиране на средства в различни активи, в резултат от което да се формира доходност по внесените средства.

За разлика от I-ия стълб, вноските във втория стълб се управляват и инвестират в различни активи, в рамките на установените законови ограничения за дела от портфейла, който може да се инвестира в определени инструменти, с цел постигането на положителна доходност върху тях. Отрицателната доходност за определени инструменти, фондове и периоди от време не е изключена.

Разликата между ДОО и УПФ е подобна разликата между оперативни капиталови разходи във фирменото счетоводство - първият стълб покрива текущи разходи, а вторият натрупва.

Тук е мястото да се отбележи, че КСО задължава пенсионноосигурителните дружества „...да постигат минимална доходност при управлението на активите на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване.” (чл. 193 от КСО).

Минималната доходност се определя от заместник-председателя на КФН към края на всяко тримесечие в процент поотделно за универсалните и професионалните пенсионни фондове. Тя се определя на базата на постигнатата доходност от управлението на активите на всички фондове от съответния вид за предходния 24-месечен период и представлява 60% от средната постигната доходност или с 3 процентни пункта по-малко от средната - което от двете числа е по-малко.

Ако доходността на някой фонд е по-ниска от минималната, пенсионноосигурителното дружество трябва да покрие разликата от резерви. Конкретният начин и ред за определяне на минималната доходност са разписани в Наредба 12 на КФН от 2003 г.

Концепцията за минималната доходност е залегнала в КСО с цел допълнителна защита на бъдещите пенсионери срещу лошо управление на техните партии, т.е. от системно лошо управление от това, което позволява пазарът в определения период и законовите ограничения за портфейла на фондове. Критерият за минимална доходност не е абсолютен (например 5%), а относителен, т.е. на база на представянето на всички фондове на пазара в определен период, което поставя един реалистичен и съобразен с пазарните условия праг за представянето на фондовете.⁸

5/ Различни рискове, присъщи на I-ви и II-ри стълб

I-ви стълб

Рисковете, присъщи на двата стълба на задължителното пенсионно осигуряване, са с коренно различен характер. Бъдещата пенсия от I-ви стълб е под влиянието на следните основни рискове, свидетелства за които могат да се намерят в близката история на пенсионното дело в България.

⁸ По подробният анализ на различните тълкувания на доходността би следвало да обърне внимание и на използваните методики за тази цел. Например възможно е да се използва метода на Времево-претеглената възвращаемост или този на Парично-претеглена възвращаемост (вътрешна норма на възвращаемост - internal rate of return, IRR). Струва ни се, че вторият е по-подходящ за оценка на УПФ, но доколкото измененията в КСО не се занимават със съответните изисквания за доходност, ние не предприемаме такъв анализ тук.

Политически риск

Под "политически риск" тук се има предвид обстоятелството, че срещу вноските стои преди всичко обещанието за бъдеща пенсия, размерът на тази пенсия (включително и на т.нар. коледни, великденски и други допълнителни пенсии) във всеки един момент зависи от решенията на управляващите в даден конкретен момент. Те могат да увеличават пенсиите с какъвто процент решат, могат да ги намаляват или замразяват, могат да им слагат таван или долен праг, могат да раздават допълнителни плащания по празници, могат да обвързват бъдещата динамика на пенсиите с различни коефициенти. Т.е. пенсиите от първия стълб са изцяло зависими от усмотрението на политиците, тъй като срещу тях не стоят натрупани спестявания. Тези решения са в рамките на правилата на политическата игра и зависят предимно от съревнованието на политическите партии за гласовете на избирателите. При демографската ситуация, когато по-възрастното население е политически активно и увеличава дела си в общия брой избиратели, рационалното поведение на политическите партии е да обещават (учредяват) привилегии за тази група избиратели за сметка на другите групи.

Демографски риск

При оценката на този риск се взема предвид обстоятелството, че плащанията на сегашните пенсионери зависят от броя и платените осигуровки на сегашните работещи. Коефициентът на покритие, т.е. съотношението между работещите (осигуряващите се) и пенсионерите постоянно и стабилно се влошава последните години. По средногодишни данни за 2013 г. съотношението между броя пенсионери и броя осигуряващи се е 80,4% при положение, че само пет години по-рано, през 2009 г., това съотношение бе 77,5%.

Според последния [\(2015\) Доклад за застаряването](#) на Европейската комисия (ЕК)⁹, демографската прогноза за населението на България е една от най-негативните в ЕС. Прогнозата на ЕК е, че до 2060 г. населението на страната ще се свие с 25% до 5,5 млн. души, като единствено прогнозите за Литва (-38%) и Латвия (-31%) са по-неблагоприятни.

Коефициентът на зависимост (т.е. съотношението между хората на възраст над 65 години и на възраст между 15 и 64 години) ще се влоши повече от два пъти и също ще достигне едни от най-високите нива в ЕС – от 28,9% през 2013 г. (което се доближава до средните 27,8% за ЕС) до 58,4% през 2060 г., което вече чувствително ще надвишава средната прогноза от 50,1% за ЕС.

⁹ Точното название на доклада е: Aging Report 2015: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG) EUROPEAN ECONOMY 8 | 2014

Макроикономически и фискален риск

След като пенсиите, осигурявани от този стълб зависят от осигурителните плащания на сегашните работещи, то те попадат по въздействието на цялостната макроикономическа среда, включително икономическия растеж, заетостта, заплатите и сивата икономика в трудовоправните отношения, инфлацията, а също така и от състоянието на фиска и възможността на правителството да финансира нарастващия дефицит в ДОО (включително и условията, при които се емитира държавен дълг).

Добра илюстрация на тази зависимост бе ефектът от банковата и икономическа криза през 1996-1997 г. и последвалата я хиперинфлация, която стопи само за няколко месеца реалната стойност на приходите в ДОО.

В резултат от това пенсиите бяха сведени до напълно недостатъчни нива. (В същото време поради намаляването и на заплатите и доходите в реално изражение, намаляват и вноските на бъдещите пенсионери, заделени в ДОО за периода на кризата.)

Не е за подценяване и рискът от намаление на реалната стойност на пенсиите чрез инфлация или чрез съкращаване на разходите за пенсии при достигане на критичен праг на дефицита в ДОО, отвъд който други социално чувствителни бюджетни разходи (за здраве, образование, социални плащания и др.) трябва да се съкратят до политически или социално неприемливи нива.

Морални проблеми

Както ще видим по-долу при прегледа на текущото състояние на I-ия стълб, освен неспестовния характер на ДОО, фактор на общото натрупване на рискове тук е трайното превишаване на разходите над приходите. Това прави почти невъзможно пренасочването на начина на управление на ДОО от покриване на текущи разходи към капиталово натрупване, колкото и такава реформа да се пропагандира като желателна и възможна.

Моралните рискове тук са следните:

- злоупотреба с привилегии (например с инвалидни пенсии или с декларирани, а не реално добити доходи и вноски);
- неравноправие на сегашни бъдещи пенсионери, което видно от обстоятелството, че вторите освен чрез вноските си в НОИ финансират неговите дефицити и като данъкоплатци (т.е. плащат два пъти);

- покриването на текущи дефицити и обещания всъщност означава, че за разходно-покривната система счетоводно най-предпочитани са гражданите, които внасят много, но живеят малко като пенсионери, т.е. "солидарността" на системата е по-скоро имагинерна.

II-ри стълб

В същото време, рисковете, на които са изложени бъдещите пенсии от II-ия стълб са основно пазарни, макар и при тях да присъства политическият риск.

1/ риск от отрицателна доходност по натрупаната партия в момента на пенсиониране

Както споменахме по-горе, законодателят е предвидил защита срещу лошо управление (т.е. системно постигане на доходност под пазарната) от страна на пенсионноосигурителните дружества. Тази защита се осигурява от споменатата по-горе минимална доходност (чл. 193 от КСО), която най-общо гарантира, че ако съответният фонд постига по-ниски равнища на доходност, то дружеството, което го управлява, ще бъде задължено да я достигне с помощта на резерва на фонда или своите резерви.

Все пак, фондовете са изложени на риск от сериозна икономическа криза, която да резултира в загуби по повечето инструменти, в които те са инвестирали. Икономическите кризи са нормално явление в пазарните икономики, които се характеризират с икономически цикли.

Онова, което трябва да се има предвид, обаче е следното: че партидите в пенсионните фондове се натрупват през целия трудов живот на осигуряващите се, т.е. при непрекъснатата заетост това би означавало период от 40-45 години. За такъв дълъг период няма как постоянно да има рецесия/депресия в световен план, по време на която трайно да се трупат загуби по всички инвестиции (и местни, и чуждестранни) на фондовете.

Свободата на инвестиране (например у нас и в чужбина) има смисъл именно като разнообразяване на риска и това се наблюдава в практиката на фондовете от II-ия стълб в България.¹⁰

2/ риск от висока инфлация/хиперинфлация

Високата инфлация намалява значително реалната стойност на натрупаната партия и постигнатата доходност по нея. Например в периода от средата на април 1996 до март 1997 г. реалните заплати в промишлеността у нас намаляват средно с 19-20% на месец.

Понастоящем този риск е относително нисък заради въведената у нас през 1997 система на паричен съвет, който премахва възможността централната банка да провежда

¹⁰ Справка от КФН за НС: <http://www.parliament.bg/pub/cW/20150210031017spravka%20KFN.pdf>.

дискреционна парична политика. Според този модел паричното предлагане в страната е зависимо от валутните резерви на БНБ, като централната банка има ангажимент да поддържа 100% покритие на монетарната база (пари в обръщение плюс депозити на търговските банки в БНБ) с валутни резерви. В действителност това покритие е много по-високо – по последни данни (към 13 февруари 2015 г.) активите на управление „Емисионно“ съответстват на 145% от парите в обръщение и задълженията към банки.

Предвид това, рискът от рязко увеличение на паричното предлагане, което да превишава паричното търсене и да доведе до сериозна инфлация при валутен борд е много по-нисък, отколкото при независима парична политика. Все пак, и при валутен борд остава рискът от неразумна фискална политика и рязко увеличение на държавните разходи (и бюджетните дефицити) което също може да бъде про-инфлационно.

На този риск противодейства обстоятелството, че България, като член на ЕС, е поела ангажимент за спазване на фискална дисциплина. При бюджетен дефицит над 3% се задейства т.нар. процедура по свръхдефицит, която изисква в следващите няколко години страната да предприеме мерки за влизане в допустимите граници на дефицита. Т.е. рискът от временно (краткосрочно) разпускане на фискалната дисциплина, което да бъде проинфлационно, съществува, но рискът това да се превърне в трайно явление изглежда сведен до минимум, поне докато страната е член на ЕС и спазва характерните за Съюза и предефинирани за България правила на фискална дисциплина. Освен това, отчитайки необходимостта от по-висока фискална дисциплина в условията на валутен съвет, приетите устройствени правила на държавния бюджет у нас налагат по-ниски равнища на дефицит и външен държавен дълг.

3/ Риск от фалит на УПФ или ППФ

Дори когато общата стопанска среда и фискалната политика съдействат позволяват предвидимост на стопанските процеси и решения, фондовете могат да бъдат управлявани по неподходящ или направо лош начин от съответните дружества. Но пенсионните фондове не могат да фалират, тъй като те са отделни юридически лица от пенсионните дружества. Тъй като пенсионните дружества и фондовете са отделни юридически лица и пенсионните фондове не отговарят за задълженията на дружествата, пенсионните дружества могат да фалират, но не и управляваните от тях фондове. В случай на фалит на пенсионно дружество, активите на фонда няма да бъдат засегнати – те би трябвало да бъдат прехвърлени към друго дружество, което да ги управлява.

В тези процеси основна роля би следвало да конкуренцията между фондовете, предпочитанията на вложителите в тях, собствената им грижа за доходността на

пенсионните им спестявания, надзора на КФН и качеството на нормативните актове, рамкиращи дейността на фондовете.

Няколко думи за заинтересоваността на вложителите

Един от ефектите на протичащото в момента обсъждане на идеите за промяна на пенсионното дело нарастването на интереса и търсенето на информация за характера и ефективността на работа на УПФ и ППФ.

Едно от малкото допитвания по темата е това на *АлфаРисърч*.¹¹

Според него сред родените след 1959 г. са установени следните обстоятелства.

- 52% от жителите на София отдавна са осведомени за това в кой УПФ са осигурени, 9,6% са успели след средата на декември 2014 г. на установят това, а 35% "изобщо не са се интересували";
- В областните центрове групата на поначало осведомените е по-голяма отколкото в София (54,2%), както впрочем и тези на "изобщо" незаинтересованите (36,2%) и заинтригуваните след декември 2014 г. (5,6%);
- В малките градове групите на "заинтересованите" и "незаинтересованите" са практически равни;
- В селата съотношението е обратното на това в София: 39% знаят кой е фонда, в който са осигурени, а 50,7% не са се интересували от този факт;
- може би донякъде обяснимо 57,1% от младежите до 35 години също не се интересуват от това кой им е фонда, докато 59,6% от хората на възраст от 36 до 56 години знаят много добре и отдавна къде се паркират вноските им;
- При месечен доход на 300 лева осведомеността на вложителите е над 54%, като нараства до 63,1% за доход от над 500 лева на месец.

¹¹ Използваме случая да изкажем благодарност на Боряна Димитрова за предоставените ни крос-табулации на изследването.

Текущо финансово състояние на I-ви стълб

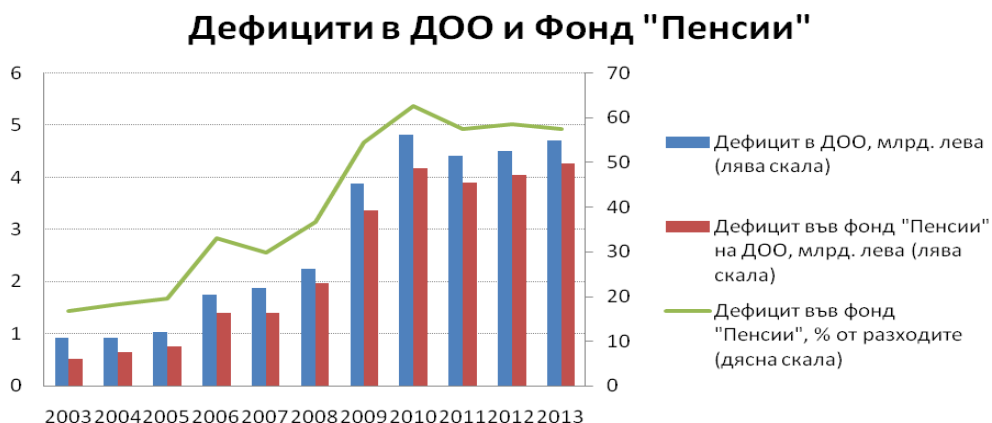
Изпълнение на бюджета на НОИ

Бюджетът на НОИ за последните години и данните за неговото изпълнение показват ясно тежкото финансово състояние на държавното обществено осигуряване, което от години е равносилно на фактически фалит. Дефицитът на ДОО системно превишава 50% от разходите от 2009 г. насам, като за 2013 година той достига 4,7 млрд. лева или 52,4% от разходите.

Най-големият фонд в ДОО, фонд „Пенсии“ (т.нар. разходопокривна пенсионна система), е и основният виновник за това състояние. Реалният дефицитът във фонд „Пенсии“ се вижда като се извади от него 12-процентната вноска на държавата като трети осигурител, която всъщност представлява част от трансфера от републиканския бюджет¹² към фонд „Пенсии“.

Изчислен по този начин, дефицитът във фонд пенсии за 2013 г. е равен на 4,27 млрд. лева или 57,4% от разходите на фонда. Т.е. приходите във фонд „Пенсии“ – основно от осигуровки – покриват едва 42,6% от разходите за пенсии от ДОО. Останалото се поема от централния бюджет посредством споменатата 12% вноска на държавата (от 2009 година насам) и ежегодния трансфер за покриване на дефицита. Т.е. по-голямата част от разходите за пенсии се финансират не от осигуровки, а от други данъчни и неданъчни приходи в централния бюджет.

Графика 1



Източник: НОИ¹³

¹² Централен бюджет след влизането в сила на новия Закон за публичните финанси от 2014 г.

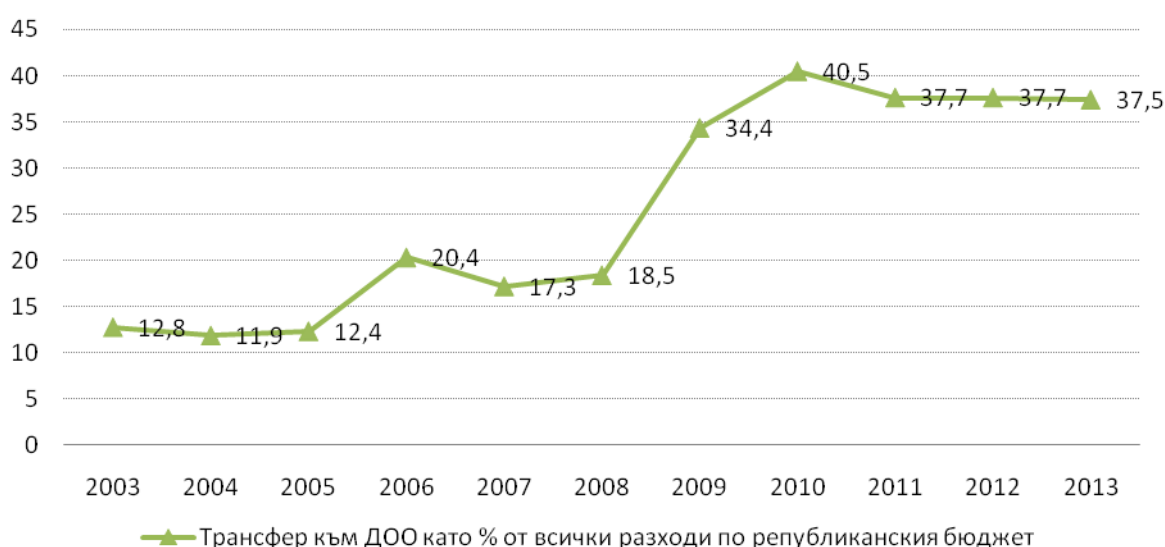
¹³ Виж: „Основни показатели, характеризиращи Държавното обществено осигуряване в Националния осигурителен институт“, 2013 г.

Бюджетно и макроикономическо измерение на състоянието на разходопокривната пенсионна система

Трансферите от централния бюджет към този на ДОО увеличават сериозно своята тежест след 2008 г. вероятно вследствие на неблагоприятната демография,¹⁴ ранното пенсиониране (най-вече с помощта на инвалидни пенсии, но и по-ранното пенсиониране за категорияните работници), негативните ефекти от кризата върху пазара на труда и формалната икономика.

Графика 2

Дефицит в ДОО и републикански бюджет



Източник: НОИ, МФ

Трансферите от централния бюджет към ДОО нарастват тройно в периода между 2003 г. и 2013 г. – от 12,8% от всички разходи по републиканския бюджет през 2003 г. до 37,5% през 2013 г. Т.е. тежестта на дефицита в ДОО за бюджета на централното правителство нараства три пъти между 2003 и 2013 г., което илюстрира повече от ясно бремето на разходопокривната система за бюджета.

Отношението на дефицита в ДОО към БВП също нараства значително в периода 2003-2013 г., от 2,5% до 5,9%. Дори и в годините на висок икономически растеж до 2008 г.

¹⁴ Освен наблюденията на НОИ, подробности за демографските развития могат да бъдат намерени в: Пенка Найденова, Щелиян Щерионов, Кремена Борисова-Маринова (съставители и редактори). Демографската ситуация и развитието на България. Форум 2014. София, Академично издателство "Марин Дринов", 2014.

трансферите от републиканския бюджет към бюджета на ДОО достигат около 3% от БВП, а след 2009 г. те се увеличават двойно като съотношение към БВП. Т.е. дефицитът в държавното обществено осигуряване расте далеч по-бързо от възможностите (растежа) на икономиката, което илюстрира неговата неустойчивост в дългосрочен план. Последните години той превишава значително дефицита по консолидирания бюджет, който през 2013 г. достигна 1,8% от БВП, а през 2014 г. – 3,7% от БВП.

Графика 3



Източник: НОИ, НСИ

Политически проблеми

И трите графики показват, че натрупването на дефицити започва в добри от гледище на стопански растеж години при относително добро състояние на публичните финанси, каквито са 2007 и 2008 г. Но те продължават и дори донякъде се засилват в годините на спад, рецесия или относително скромна ръст на икономиката.

Иначе казано високия дял на ДОО в разходите на правителството е знак за това, че те ограничават свободата за маневриране и обслужване на други приоритети и политики.

Високият дял на ДОО в разходите на правителството е знак за това, че те ограничават свободата за маневриране и обслужване на други приоритети и политики.

Значителното по-високите дефицити на ДОО в сравнение с дефицитите по консолидирания бюджет и тяхното по-високо равнище от ръста на БВП за периода след 2009 г. показва, че са в основата на стопанската неефективност, задържането на ръста на производителността и са един от основните фактори за натрупване на държавен дълг.

Текущо състояние на II-ри стълб

Нормативната уредба, регламентираща задължителното допълнително пенсионно осигуряване, още известно като втори стълб на пенсионната система, е част от КСО. То се осъществява от лицензирани пенсионноосигурителни дружества и управляваните от тях професионални и универсални пенсионни фондове.

Допълнителното осигуряване в УПФ, както вече стана дума, е задължително за всички, родени след 31 декември 1959 г. и осигурени в държавния фонд „Пенсии“. В тези частни пенсионни фондове всяко осигурено лице има лична сметка, по която се натрупват осигурителните вноски и доходите от тяхното инвестиране. Осигурителната вноска за допълнително задължително пенсионно осигуряване през 2015 г. е 5% от brutната заплата, а с промени в КСО от 2010 г. се предвижда тя да се увеличи на 7% от 2017 г.

Осигурителната вноска се внася от работодателя и се разделя по следния начин: 2,2% за сметка на осигуреното лице и 2,8% за сметка на работодателя, което е съотношение в съотношение 44:56. От 2017 г. това съотношение се променя в 40:60. Този вид осигуряване дава право на допълнителна пожизнена пенсия, която се получава заедно с пенсията от ДОО.

Функцията на втория пенсионен стълб се подразбира както от неговата същност, така и от името му, а именно - да допълва първия стълб. С други думи разходопокривният (първи) стълб и капиталовият (втори) стълб не се конкурират, а се допълват.

Състоянието на втория стълб към 31 декември 2014 г. се вижда от справка на КФН, изпратена до Народното събрание. Равносметката е, че фондовете управляват активи в размер на 6,6 млрд. лв., от които:

Таблица 1: Структура на активите на универсалните пенсионни фондове (към 31.12.2014 г.)

	млн. лв.	дял
Общо	6 654,64	100,0%
Дългови ценни книжа на държави, общини, банки с над 50% държавно участие и ЕИБ/ЕЦБ	2 888,49	43,4%
Банкови депозити	511,69	7,7%
Разплащателни сметки в банки	223,07	3,4%
Корпоративни облигации на регулирания пазар и обезпечени корпоративни облигации извън регулирания пазар	956,17	14,4%
Акции и права/дялове в АДСИЦ и КИС	1 852,25	27,8%
Инвестиционни имоти	153,80	2,3%
Вземания	69,17	1,0%

Източник: КФН.

Активите в таблицата са подредени според асоциирания с тях риск: от най-ниско рисковите – държавни и общински дългови книжа, до най-високо рисковите – акции, инвестиции в имоти и вземания.

От справка на КФН се вижда, че 54,5% от инвестициите на УПФ са инвестирани в най-ниско рисковите активи – държавни и общински дългови ценни книжа, както и банкови депозити. С други думи около 3,6 млрд. лв. са инвестирани силно консервативно, при нисък риск от загуби по тях. Инвестициите в български ДЦК възлизат на 990 млн. лв. или 14,9% от общите активи на УПФ, а инвестициите в общински дългови ценни книжа са малко над 0,1%. Останалите 45,5% от портфейла на УПФ са относително по-високо рискови и са обект на пазарен риск.

Сравнение между УПФ и Сребърен фонд

Последното предложение за промени в условията за допълнително задължително пенсионно осигуряване предвижда възможността осигурените лица да прехвърлят личните си натрупани средства от УПФ в т.нар. Сребърен фонд.

Последният е държавен фонд, който се управлява от БНБ, но дългосрочната инвестиционна политика на фонда се определя от управителния му съвет, който се състои от представители на министерството на финансите - 4; министерството на труда и социалната политика - 3; синдикални и работодателски организации – 2; управителя на НОИ. При инвестиране на средствата от Сребърния фонд, също както и при инвестирането на средствата на УПФ, важат някои ограничения, които са представени в следващата таблица.

Таблица 2: Ограничения за инвестиране на средствата от Сребърния фонд и универсалните пенсионни фондове

	СФ	УПФ
Депозит в БНБ	-	-
Депозити в банки	до 20%	до 25%
Акции на компании от ЕС	до 70%	-
Акции на компании извън ЕС	до 30%	-
Дългови инструменти	до 30%	-
Инструменти на паричния пазар	до 10%	-
Права	до 10%	-
Акции и права по § 1, т. 3 от допълнителните разпоредби на Закона за публичното предлагане на ценни книжа	-	-
Акции на АДСИЦ	-	до 5%
Общински дългови ЦК и квалифицирани дългови ЦК	-	до 15%
Корпоративни облигации, издадени или гарантирани от банки с над 50 на сто държавно участие и с лиценз в ЕС	-	до 10%
Корпоративни облигации на регулирания пазар	-	до 25%
Обезпечени корпоративни облигации, търгувани на регулиран пазар (до 6 м.)	-	до 5%
Акции и/или дялове на АДСИЦ	-	до 15%
Инвестиции различни от лев/евро	-	до 20%
Инвестиционни имоти в ЕС	-	до 5%
Репо сделки	-	до 5%

Източник: Закон за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система и Кодекс за социално осигуряване

Както се вижда от таблицата, ограниченията за инвестиране на средствата от Сребърния фонд са много по-малко и по-общи в сравнение с тези, които се отнасят до УПФ. Въпреки това тези възможности не се използват и по данни на Министерството на финансите средствата от Сребърния фонд се държат на краткосрочен депозит в БНБ и приходите от лихви са пренебрежимо малки.

Таблица 3: Годишна доходност на средствата от Сребърния фонд и универсалните пенсионни фондове

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Сребърен фонд	2,0%	1,6%	0,6%	0,2%	0,6%	0,0%	0,0%
УПФ, среднопретеглена	16,5%	-24,7%	7,9%	5,0%	-0,4%	7,5%	4,7%

Източник: МФ и КФН

От таблицата се вижда, че 1 лев, държан в Сребърния фонд за целия период 2007-2013 г., носи доходност от 5%, като през последните две години от този период (както и през 2014 г.) носи нулева доходност. В същото време в периода 2007-2013 г. 1 лев в УПФ носи доходност от 11,4% въпреки отрицателната доходност през 2008 г. и 2011 година. С други думи, дори да има години, в които УПФ имат отрицателна доходност, тя е била компенсирана в останалите години и средствата на осигурените лица са се увеличили. В същото време от 2011 г. средствата в Сребърния фонд се увеличават единствено благодарение на трансфери от централния бюджет вследствие на приватизационни сделки, концесии, бюджетен излишък и приходи от други източници.

Обяснението на влошаването на доходността на УПФ през 2008 г. трябва да се търси във въвеждането на регулаторни ограничения за техните инвестиции през 2007 г. Може да се предполага, че тогава ниската доходност е отблъснала и напълно доброволно осигуряващите се за пенсия в частни фондове граждани, родини преди 31 декември 1959 г., и че в някакъв смисъл е допринесла за повишаване на незаинтересоваността от ефективността на II-ия стълб. Отчетите на фондовете от втория и третия стълб могат да разкрият доколко остро са подействали тези нововъведения.

Въздействия върху едно осигурено лице (родено след 1959 г.)

"Изборът" не е между алтернативи

На първо място трябва да се отбележи, че основният аргумент на управляващите за предложените промени, а именно – предоставянето на "избор"¹⁵ за осигурените лица, реално не представлява избор между равнопоставени алтернативи или конкуренти. Както обърнахме внимание по-рано, двата стълба на пенсионната система не се конкурират, а се допълват.

По своето естество те са обект на различни рискове и имат различни функции: целта на първия стълб е да осигурява основна пенсия, докато вторият стълб трябва да осигурява допълваща пенсия.

Замяна на частна собственост с дял в публичен фонд

В настоящата система всеки (3-та категория труд), роден след 31.12.1959 г., има лична пенсионна партида, която представлява неприкосновена частна собственост, защитена от конституцията на страната. Прехвърлянето на тази лична сметка в НОИ или дори в Сребърния фонд автоматично променя статута на плащаните пенсионни осигуровки, които се превръщат от частна собственост в дял от общите средства.

Като аналог може да се разгледа национализираният резерв на Националната здравно осигурителна каса. Той беше създаден чрез увеличаване на задължителните здравни осигуровки от 6% на 8%, като 2 процентни пункта от тях отиваха директно в резерва на касата по сметка в БНБ. Друг аналог е национализацията на част спестяванията в професионалните пенсионни фондове през 2011 г.

Въпреки че беше ясно всяко лице точно каква част от този резерв е внесло и съответно каква част от средствата на резерва е лично негова/нейна, управляващите национализираха резерва, а всяко осигурено лице губи възможността да се разпорежда със своя дял от средствата.

Чрез евентуалното прехвърляне на средства от УПФ към Сребърния фонд едно осигурено лице трансформира пазарния риск от загуба на средства по личната си партида в политически риск от използване на личните му средства за покриване на текущи разходи срещу обещанието, че средствата ще бъдат възстановени в бъдеще под формата на пенсия.

Текущи разходи и бъдещи обещания

Освен едностранното решение на управляващите да използват средствата от Сребърния фонд за текущи нужди, съществува и законова мярка за използването му.

¹⁵ Така е озаглавената нова глава в КСО.

С преходните и заключителни разпоредби в Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система се дава възможност за трансфер на средства от Сребърния фонд към бюджета на НОИ, но не по-рано от „10 години от влизането в сила” на закона, а трансферите ще се определят ежегодно със закона за бюджета за съответната година.

Това означава, че от 2019 г. управляващите ще имат възможност да използват средствата от Сребърния фонд за покриване на текущия дефицит в НОИ, в замяна на обещание при пенсиониране НОИ да покрие цялата пенсия на осигурените лица с прехвърлени лични сметки.

Обезценяване на спестяванията

През последните месеци основна тема на дебат беше постигнатата реална доходност на УПФ, която представлява разликата между номиналното увеличение на активите им и инфлацията, таксите и комисионните за съответния период.

След дълги спорове се изясни, че за периода 31.03.2002 г. – 30.09.2014 г. реалната доходност на УПФ е 0,5%. От сравнителната таблица за доходността на Сребърния фонд и УПФ се вижда, че номиналната доходност на първия е по-ниска, от което следва, че и реалната му доходност ще е по-ниска, още повече като се има предвид, че от 2012 г. доходността на Сребърния фонд е 0%.

Прехвърлянето на средства от лична сметка в УПФ към Сребърния фонд лишава осигуреното лице от доходност по натрупаните средства, като в същото време реалната покупателна способност на натрупаните средства ще намалява при инфлация.

Наследственост

При смърт на осигурено лице натрупаните средства в универсалния пенсионен фонд се наследяват и се изплащат еднократно или разсрочено. При смърт на осигурено лице в разходопокривния стълб изплащането на наследствена пенсия подлежи на редица рестриктивни условия и в общия случай не е в пълен размер от изчислената лична пенсия (виж по-горе).

Идеята за "избор"

Приетите законодателни промени в края на 2014 г. бяха, меко казано, изненадващи, тъй като не бяха обсъдени под каквато и да е форма преди това, а на практика засягат промени в структурата на пенсионния модел в страната, унищожавайки поне частично и излагайки на риск II-ия стълб.

Пенсионното дело е във фокуса на всяко правителство през последното десетилетие, а усилено за пенсионна реформа се заговори след началото на кризата и влошаването на бюджетното салдо през 2009-2010 г.

Оттогава насам се разписваха и дискутираха най-различни идеи - от официално поети ангажменти като този за покачването на възрастта до различни мерки за дългосрочното стабилизиране на системата, обсъждани от официални консултативни съвети. Нито в някой от официалните документи, нито в неформалните дискусии на консултативните съвети не се е споменавало за евентуална възможност за избор между частен фонд и НОИ.

Идеята да се даде възможност за подобен избор не просто беше нова и неочаквана, но и се разви в пълния си законодателен замисъл за по-малко от една седмица след като бе обсъждана неформално, ако се вярва на пресата, през един уикенд, бе гласувана на второ четене в законодателното събрание още следващия петък.

С други думи, за пет работни дни, без каквито и да е било консултации или опити за предвиждане на ефектите от направените предложения, беше променена структурата на пенсионния модел в страната.

За сравнение, покачването на пенсионната възраст, което беше широко дискутирано и в крайна сметка прието в обществото и разписано в стратегическите документи и КСО, бе временно отложено до намирането на широк консенсус и изчистване на детайлите.

Всички тези факти и яркият контраст в реториката между въвеждането на избор и покачването на възрастта показват, че в края на 2014 г. "реформаторите" на пенсионния модел не бяха честни най-малкото в контекста на обсъждането на въпросните идеи с избирателите и спазването на практиката за предварителен анализ на последствията.

Конституционни съображения

Тъй като в най-груби щрихи се предлага опция за доброволно прехвърляне на средства от частните фондове към солидарната система (било то НОИ или т.нар. Сребърен фонд), е хубаво да си припомним решението на Конституционния съд (КС) относно характера на тези средства - това е Решение 7/2011 на КС, което обяви за противоконституционно прехвърлянето на около 100 млн. лева от професионалните пенсионни фондове в НОИ през 2010 г. Водещите основания на КС за решението бяха както следва.

- **Собствеността върху натрупаните суми е на осигуреното лице.** "Управлението на средствата от пенсионноосигурителното дружество не ги прави собственост на дружеството. Още по-малко може да се приеме, че те са собственост на държавата или "обществени средства" според твърденията в някои становища на конституирани по делото страни";
- **Прехвърлянето променя характера на средствата, а волеизявлението е ключово.** "С прехвърлянето на средствата ... във фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване някои от посочените права се губят и се трансформират в права по държавното обществено осигуряване. Дори и когато тези права са по-благоприятни за осигурения, се нарушава режимът на осигуряването, защото средствата се прехвърлят от един вид задължително обществено осигуряване в друг вид, също задължително осигуряване, но при различен правен режим, без това да става с волеизявления на носителя на правата";
- **Държавата нарушава Конституцията.** "Характерът на правоотношението между него и пенсионноосигурителното дружество изключва намесата на държавата, когато се засягат частноправни елементи от правния режим на осигуряването. Държавата е излязла извън допустимите граници на императивна регламентация на осигурителните правоотношения";
- **Прехвърлянето на средства е антипазарна мярка.** "С прехвърлянето на средствата от индивидуалните партии на лицата ... във фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване се накърнява резултатът (включително и доходността) от дейността на пенсионноосигурителните дружества по инвестиране на средствата за тези лица, като се елиминира много съществен механизъм на допълнителното задължително обществено осигуряване, а именно инвестиционната политика на дружеството и капитализирането на средствата по индивидуални партии с прибавяне на доходността. Това представлява антипазарна мярка, която нарушава чл. 19, ал. 1 от Конституцията - свободата на стопанската инициатива, т.е. пазарната свобода като основен принцип, върху който се основава икономиката на страната";
- **Подобни промени крият риск от бъдещи грешни стъпки.** КС развива тезата, че направените промени "създават несигурност за пенсионноосигурителните

дружества и очаквания за възможни други промени в тази насока – нарушение на чл. 19, ал. 3 от Конституцията, който предвижда закрила от закона на инвестициите и стопанската дейност на българските и чуждестранни граждани и юридически лица";

- **Солидарният и частният стълб се допълват, а не са конкуренти.***"Държавното обществено осигуряване и допълнителното задължително пенсионно осигуряване имат самостоятелно и допълващо се място в пенсионната система, очертават тенденции на развитието ѝ при спазване на конституционните принципи в правната им уредба".*

Тези основания на КС са изключително важни и валидни и за приетите през декември 2014 г. изменения в КСО (чл. 46), и за текущия дебат по предложенията на Министерството на финансите (доколкото го има), тъй като по своята същност те са коментари и на предприетите в края на 2014 г. политически нововъведения.

Идеята на реформата е да се даде избор в пенсионното дело, но не избор дали да се осигуряваш в частен фонд или в НОИ, а избор само по отношение на частния фонд - тоест допуска се само опция да се откажеш от частни спестявания и да отидеш изцяло в солидарната система. На всеки, който избере да се "върне" в НОИ, не просто му се пренасочват вноските, а му се взима цялата партида, натрупана през годините - сега предложението е тази партида да отиде в Сребърния фонд, което не променя същността на нещата.

Въпросното внасяне на 5% осигуровки на новопостъпващите на пазара на труда става автоматично, т.е. предполага се, че техните партии принадлежат на държавата по определение. И само пост фактум се дава възможност за волеизявление. То е ограничено със срок. Т.е. предполага се, че след този срок гражданинът ще промени своето отношение не в полза на ДОО и тази промяна не би трябвало да бъде допусната.

С други думи, всяко подобно решение използва личните спестявания на осигурените лица за да покрива текущо дефицита на "солидарната" система.

Трикът с волеизявлението при предложенията на Министерството на финансите е в това, че ти се отказваш от собственост върху партидата си и я прехвърляш във Сребърния фонд, а той след време се влива в НОИ. Но тук има прикриване на предоставянето на средства на ДОО - само това волеизявление следва. Нещо, което Конституционният съд би отхвърлил.

"Изборът" между лична и солидарна пенсия

Само допреди няколко седмици беше немислимо пари от личните пенсионни сметки да бъдат трансферирани към НОИ по какъвто и да е начин.

Само за една работна седмица се случи изменение на законодателството, което направи тази абстрактна възможност почти действителност.

Обществото се плъзна в разискване на детайлите – еднократен ли ще е изборът, автоматично ли ще се прехвърлят парите от II-ия стълб към НОИ, какви са недостатъците на процедурата по приемането им и прочие. Тези детайли, макар и важни, бледнеят пред голямото нововъведение – вече е възможно пари от личните пенсионни сметки да прехвърлят в НОИ с перспектива да потънат в текущите разходи и дефицити.

Безспорно е, че макар тези текстове да променят структурата на пенсионния модел, мотивите очевидно са фискални.

Държавата изпитва сериозни затруднения с бюджета и търси формула за "доброволен" достъп до спестените пари в частните пенсионни фондове. Всеки лев, който пропътува разстоянието от частните фондове към НОИ, постига желания за бюджета резултат – да се покрие дефицитът със спестените пари на хората.

Ето защо този т. нар. „избор“ е всъщност фалшив.

- "Солидарната" система няма да спести парите – „изборът“ някой да отиде в НОИ на практика е отказ от лични спестявания. Отивайки в НОИ, не просто бъдещите пенсионни вноски на родените след 1959 г. или само на онези на новодошлите на пазара на труда, но и всички техни натрупани вече пари по партидата се прехвърлят в НОИ с риск да бъдат моментално похарчени (поради вече натрупаните дефицити).
- Дори и личната партида да се насочи към Сребърния фонд, това не променя съществено картината - Сребърният фонд е част от солидарната система и парите в него не са лични. Това не е избора, подобен на избора между различните частни пенсионни фондове, където е възможно личната партида да бъде преместена от един фонд в друг, а е закриване на личната сметка и прехвърляне на парите за покриване на текущи пенсионни плащания. На пръв поглед може и да изглежда, че парите ще се пазят в Сребърния фонд, но те вече няма да са лични, а натрупаните средства във фонда подлежат на използване за текущи пенсионни плащания след само няколко фискални години.
- Не следва да се забравя пълното наименование на "Сребърния фонд" - Държавен фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система, чиято цел е да трансферира в даден момент средства към НОИ. Именно заради това не може да се говорим и за конкуренция между НОИ/Сребърния фонд и частните фондове, тъй като те изначално и функционално се различават.

- Няма връщане назад от НОИ – веднъж „избрал“ НОИ, осигуреният доброволно предава личната си партида. Всяка насочена вноска към НОИ ще бъде безвъзвратно изгубена като лично спестяване. Евентуалното прехвърляне на личната партида в Сребърния фонд ще направи евентуалният избор за връщане в частен фонд изключително малко вероятен - това би означавало да се признаят загуби и пропуснати ползи от осигуреното лице.
- Рискът тази врата да бъде въобще затворена (ако се отвори с проектопромените в КСО - все още няма такава опция) чрез последващи законодателни промени е изключително висок. Логиката на текущите пенсионни промени и водения дебат, както и наблюденията, направени от КС, недвусмислено сочат, че се тръгне ли се в тази посока, най-вероятната опция е пълното затваряне на вратата за връщане към II-рия стълб.
- Опитът на други страни показва, че след първоначалната стъпка за даването на „избор“, започват да се търсят допълнителни механизми и стимули за "доброволно" и необратимо прехвърляне към солидарната система.¹⁶ Абсурдно е да се твърди, че едва ли не до последно осигурените лица ще могат да смятат къде ще получат по-голяма пенсия и съответно ще местят парите многократно до пенсионирането си.
- Без спестяване пенсията ще е по-ниска – пенсионният модел на България е такъв, че по дефиниция получаваната пенсия от двата задължителни стълба (солидарен и капиталов) е по-висока спрямо пенсията на тези, които са само в солидарния стълб. Не бива да забравяме, че докато работим, това, което получаваме от НОИ, не е информация за спестени пари, доходност или нещо подобно, а едно празно обещание – в бъдеще ще намерим пари за своята пенсия. Демографията и пазарът на труда съвсем не са в подкрепа на това обещание. В момента отказът от личната партида е на практика равносилно на дарение за солидарния стълб.
- Вторият стълб е "втори", защото е допълнителен, а не алтернативен, т.е. тук не става въпрос за избор на по-добрата алтернатива от двете - те не са конкурентни, а се допълват; не една, а две пенсии, поне едната от които да зависи (в най-лошия случай частично) от осигуряващия се (виж последния аргумент на КС).
- II-ият стълб има предимството, че а) е под контрола на собственика на средствата - стига той да иска и да се грижи за тяхното умножаване (а свободата му предполага и правото му да не го е грижа изобщо или за определено време), б) рисковете в него са по-скоро пазарни, в) рискът от фалит е пенсионното дружество, а не за фонда и г) при него има влияние на инфлация, дългов произвол на правителствата и пр., но той е все пак опосреден.

¹⁶ Виж подробности в: Reversals of Systemic Pension Reforms in Central and Eastern Europe, Chapter 3 in: Implications for Pension Benefits, in: OECD Pensions Outlook 2012, Paris, OECD, pp. 78-90.

Всичко изброено дотук показва, че какъвто и механизъм да бъде приет за осъществяване на този „избор“, то той носи няколко неизбежни последствия – спестяването се губи тъй като собствеността върху партията вече не е лична, няма финансово неутрално (да не говорим за финансово изгодно) връщане назад и в крайна сметка пенсията ще е по-ниска. Тази еднократност на избора – сега разписана в закона, но и смислово неизбежна (дори след евентуално приемане на новоразписаните проектопромени в КСО), прави така, че държавата да преследва и постига своята цел, а именно - да насочва спестявания, за да покрива дефицита в бюджета.

Безспорно има работници, които в по-голяма степен са зависими от политици и синдикати – държавни служители, работещи в държавни компании и общински предприятия, такива, които са покрити от колективно трудово договаряне и т.н. Техният „избор“ трябва да бъде следен с особен интерес. Всички останали обаче също ще са обект на кампания как частните фондове лъжат, а в НОИ пенсията е сигурна. Тази кампания вече започна.

Последният пример за насилственото противопоставяне на солидарната система и личните партии се разви с гръмки заглавия как частните фондове искали намаляване на частта от пенсията, която щели да изплащат. Това твърдение е не просто грешно, но и показва абсолютно неразбиране на начина, по който работи пенсионната система в България. На този фон си заслужава да се изяснят следните основни понятия:

- Държавна пенсия - в държавната пенсионна система всички работещи внасят осигуровки, парите се харчат моментално за пенсии, а настреща се получава обещание за пенсия. Тази пенсия се формира на базата на формула, която в някаква степен отчита размера на вноските, които са правени, но не съвсем. Тук има силен "солидарен" момент, тъй като вноските на осигуряващите се не се заделят настрана (т.е. в партии). Разбира се, формулата за пенсиониране може да се промени многократно докато настъпи моментът на пенсиониране на сегашните работещи, тъй като тя също е политическо решение;
- Лична пенсия - част от вноските отиват в лични партии в частни фондове и макар осигуряващите се да нямат достъп до тези пари докато не се пенсионира, те са техни. Тези пари не са ангажирани с формули – пенсията от тях се получава на база на това, което е внесено и доходността, която е получена от управлението на вноските. В опростен вариант, ако ще се получават 20 години, събраните пари (вноски+доходност) се делят на 20, после на 12 и се изчислява колко се пада на месец. Тази сума няма отношение към държавата пенсия - когато един работещ сега се пенсионира, държавата може да има много пари и да дава тройни пенсии или да е фалирала и да не дава пенсии, но това не променя личната му пенсия. Няма и не може има фиксирано отношение между държавна и лична пенсия, защото едното е обещание и политически ангажимент, а другото е реално лично спестяване;
- Хора с лична пенсия и такива без лична пенсия - системата в България е такава, че не всички работещи имат лична пенсия. Родените преди края на 1959 г. са осигурени само в НОИ - съответно тяхната вноска в НОИ е с 5 процентни пункта по-висока. Този детайл е важен при изчисляването на пенсията в НОИ, тъй като не

всички внасят еднакво за държавна пенсия. С последните промени този детайл става изключително важен, тъй като вече и лица, родени след края на 1959 г., ще имат възможност да "изберат" да нямат лични партии, тоест делението на имащи и нямащи лични партии ще се задълбочи и ще подлежи на постоянно сравнение;

- Намалена държавна пенсия за хора с лични партии - спомената формула за изчисляване на държавната пенсия е еднаква за всички лица. Тъй като се внасят различни вноски обаче, не може да се очаква еднаква държавна пенсия. Затова т. нар. индивидуален коефициент (който е част от формулата за държавна пенсия) се намалява пропорционално на приноса. Родените преди 31.12.1959 г., които се осигуряват само в НОИ, сега внасят 17,8% (т. нар. трета категория труд - най-разпространената). Родените след тази дата, които внасят 5% в лична партия, съответно внасят в НОИ по-малко - 12,8%. Т.е. те внасят с 28% по-малко в НОИ ($5/17,8 \cdot 100$). Затова и техният индивидуален коефициент и съответно тяхната пенсия се намалява с 28%.

Ролята на личните партии не е да покрият тези 28% разлика, т.е. личната пенсия не може да бъде обвързана с подобен дял от общата. В общия случай очакването е тя всъщност да бъде по-голяма, но по-важното тук е, че личната пенсия не се влияе от решението с колко ще намалим държавната. Възможният дебат тук не е за размера на личната пенсия или нейната роля спрямо държавната, а за размера на държавната пенсия и с колко трябва да се намали тя на осигурените за лична.

По-меродавният аргумент тук е, че тъй като държавата също има вноска от 12% за всички осигурени, то тази вноска трябва да се вземе предвид, тъй като тя пада върху всички данъкоплатци. Или ако направим същата сметка, вече имаме $5/(17,8+12) \cdot 100$, което вече дава 17%.

С други думи, ако някой предлага държавната пенсия на осигурените в частен фонд да се намалява с 17%, а не с 28%, то това предложение не означава намаляване на личната пенсия (тъй като тя е на база направени вноски и постигната доходност), а представлява увеличение на държавната пенсия. Точно обратното на това, което някои медии изведоха на преден план през последните дни.

Този дебат е изключително важен за тъй наречения "избор", тъй като държавата е в състояние да търси механизми, с които да наказва тези, които не пожелаят да направят "доброволния" избор и да отидат в НОИ. В случая може да се акцентира върху намалената държавна пенсия и да се държат под напрежение всички с лични партии - дори и да можеш да си защитиш спестените пари (конституционно), по-голяма част от пенсията пак зависи от НОИ (защото там е по-голямата вноска) и от политиците, тоест с морков и тояга винаги ще се напомня "правилния избор".

Защитата от моркова и тоягата уж е в този многократен избор, тоест парите на осигуряващия се, ако избере да прехвърли личната си партия, ще отиват в Сребърния фонд и ще се пазят там докато не се пенсионира или не реши да си ги върне. Това е много измамна защита. Не само защото повторният избор за връщане в частен фонд ще обезсмисли първия избор за преместване в НОИ и ще означава признаване на загуби -

потънали вноски в НОИ за времето на преместването, загуби от това, че средствата няма да се управляват и най-вероятно налагане на такси при новото връщане.

Този обратен избор е не само малко вероятен, но и позволява да се прескочи конституционната пречка пред бъдещи кражби на личните партии.

В момента, ако политиките решат да отнемат насила парите от личните партии, то това би било нарушение на Конституцията и всеки може да си търси правата и да съди държавата. Ако обаче човек направи доброволен избор със "защитата", че парите му ще отидат в Сребърния фонд, то нещата се променят. Веднъж в Сребърния фонд, парите вече не са лични (дори и да се водят на хартия колко от всичките пари там са на този и този) и политиките могат да решат да ги отнемат - да ги прехвърлят в НОИ или дори да ги изхарчат за друго, както се случи с резерва на здравната каса преди години. Да, това може да предизвика обществен скандал, но по-важното тук не е скандалът, а фактът, че в тази постановка всичко ще бъде конституционно и човек не ще може да си търси правата.

Отнети пари от лична сметка в частен фонд - противоконституционно, отнети пари от Сребърен фонд - конституционно. Това е същността на "реформата."

Очаквани и непредвидени последици

Правно-конституционни ефекти

Правният ефект от преместването на средствата е промяната на тяхната собственост - от конституционно лични, те стават конституционно "на системата". Това безспорно повишава риска от последващи решения, които да "доразвият" идеята и процеса на превръщане на лични партии във фискални буфери или направо – в солидарни плащания.

В случая правният ефект (т.е. промяната в правния статут) е водещ по отношение на структурата на пенсионната система и правата на осигурените лица.

Стопански ефекти

Непосредствени въздействия

Икономическите ефекти ще са провокирани от точния брой на лицата, които ще направят този избор, техните вноски до момента на преместването и техните бъдещи вноски. Логиката на пенсионната система показва, че този избор може да бъде частично рационален, т.е. да бъдат преместени предимно партии на лица, които имат относително малко натрупвания или дори неплащани вноски.

В икономиката този ефект се нарича "обратна селекция". В перспектива той ще доведе до влошаване на дефицитите и затрудняване на управлението на ДОО.

Тези лица могат да рискуват, премествайки си вноските изцяло в солидарната система и надявайки се на по-висока пенсия от държавата, именно защото знаят, че нямат достатъчно натрупвания. Това би означавало, че данъкоплатците ще покрият евентуалния недостиг по личните партии на лица с малко направени вноски (като брой и/или като размер). Един от непредвидените ефекти ще е допълнително натоварване на фиска.

Към края на 2014 г. в УПФ има над 6,6 млрд. лева, като броят на осигурените лица е 3,4 млн.

Проведено социологическо проучване от *АлфаРисърч* показва, че едва 3% от хората биха си прехвърлили средствата в НОИ. Повечето от тези лица са на възраст 36-56 г., тоест това са хора с история в осигурителното дело, които вече са формирали някакви партии, а не са новонавлизащи на пазара на труда.

Предвид това, че проучването е проведено преди представянето на идеята за прехвърлянето на личните партии в Сребърния фонд, би било реалистично да се очаква, че един по-висок процент от хората биха декларирали намерение за преместване на личните си партии в НОИ при едно по-скорошно социологическо проучване. Т.е. при

един по-реалистичен сценарий за процента на преместващите се може да се предположи, че поне 5% от хората ще вземат такова решение в рамките на първата година - това са 170 хил. лица.

Ефектът от преместените партии (евентуално в Сребърен фонд) би бил в рамките на максимум 330 млн. лв., което е равностойността на 5% от натрупаните до момента 6,6 млрд. лева в частните фондове.

По-вероятно е тази сума да бъде доста по-ниска, около 200-250 млн. лв., тъй като е логично подобен избор да направят лицата с по-малки партии. Те биха търсили по-висока пенсия от солидарната система, поради малко натрупвания по личната си партия.

Освен преместването на партидите ще последва и насочване на бъдещите вноски на преместилите се към НОИ. Ефектът в рамките на една година от евентуалния избор на тези 170 хил. лица би бил в рамките на 70 млн. лв. допълнителни приходи в НОИ. Това е около 1% от бюджета на НОИ за изплащане на пенсии в рамките на една година, т.е. положителният ефект за дефицита на НОИ (равен на близо 5 млрд. лева) дори в краткосрочен план няма да бъде попълнен.

В дългосрочен план ефектът върху дефицита на НОИ се очаква да е негативен, тъй като срещу прехвърлянето на партии и вноски НОИ обещава пълна солидарна пенсия на лицата, направили този избор. В момента всеки лев, обещан от държавата като пенсия, тежи с над 50 стотинки на бюджета, тоест се покрива от всички данъкоплатци, а не от осигуровките. Пълната пенсия на тези 170 хил. лица след време би означавала по-голям дефицит в НОИ - тяхната пенсия по текущите правила ще тежи с близо 40% повече на НОИ, отколкото ако получаваха и втора пенсия. Това увеличение на пенсията от солидарния стълб ще бъде покрито от данъкоплатците в голямата си част.

Ефектът върху осигурените лица ще бъде загуба на спестявания и пълна зависимост от НОИ за направилите съответния избор. Ако целта на системата е да разпредели риска, като се получава пенсия и от солидарния стълб, и от лични спестявания, то направилите съответния избор ще се върнат години назад, ще останат без пенсионни спестявания и ще тежат изцяло на следващото поколение, което ще покрива плащанията на НОИ в бъдеще. Настоящата "реформа" трансформира спестявания в буфери и текущи плащания, като дългосрочно вкарва допълнителен дефицит в "солидарната" система.

Риск от разбиване на модела

Ключов въпрос около настоящата реформа и възможността за избор е опасността от допълнителни стъпки, които да разбият модела напълно.

Не случайно и КС нарича подобни законодателни решения "антипазарни" и коментира, че "създават несигурност" и "очаквания за възможни други промени в тази насока". Очакваните допълнителни промени са в посока на използване на Сребърния фонд (и съответно прехвърлените партии) за текущи пенсионни плащания, създаване на стимули за продължаващо прехвърляне на осигурени лица изцяло към НОИ - както за тези в публичния, така и за частния сектор и постепенно коригиране на текстовете, които дават опция за връщане в частния фонд.

Дългосрочният риск е от възникване на социално напрежение като резултат от насилственото разделение на обществото на две групи - такива с пенсионни спестявания и такива, изцяло зависими от НОИ. Пълната зависимост на вторите (и безалтернативност) неизбежно ще доведе до засилващ се натиск спрямо първите да се откажат от личните си спестявания и да участват напълно в солидарния модел.

Опосредени и трудно-изчислими въздействия

От Таблица 2 се виждат само пряко засегнатите части от портфейла на УПФ.

От управляваните в 6,9 млрд. лв. депозитите са 0,42 млрд. лв. или 6,26%, дълговите книжа 3,8 млрд. лв. (56,2%), а дяловите участия - 1,8 млрд. лв. (27,3%). Поставянето под риск дори само на част от тези активи ще влоши управлението на целия портфейл и най-вероятно ще мотивира допълнителни регулации и надзор.

Здравият икономически смисъл предполага, че най-вероятно ще се натрупват следните трудно-изчислими въздействия:

- Загуба на ресурс за банки, бюджет и капиталов ресурс;
- Недостатъчност на средствата за покриване на дефицитите в ДОО, нарастване на тези дефицити;
- Разширяване на трансферите от централния бюджет и двойното финансиране на НОИ от гражданите;
- Обратна селекция на "спестителите" в НОИ;
- Изтласкване на пазарните и господство на (предимно) политически рискове в пенсионното дело;
- Преоценка на номиналния и имплицитния държавен дълг;
- Загуба на спестявания и инвестиции.

Социални последици

По-младото поколение или поне част от него губи:

- ✓ Контрол върху собствени средства;
- ✓ Втора фактическа пенсия, която вероятно ще носи по-добър пенсионен доход;
- ✓ Сигурност на спестяванията спрямо политически рискове;
- ✓ Средства при прехвърляне от и към ДОО;
- ✓ Морална стабилност и индивидуална независимост.

Заклучение

- ✓ Оценката на потенциалните ефекти от предложените промени в пенсионното дело запълва създадения вакуум в общественото пространство по темата. Промените от края на 2014 г. бяха направени изключително бързо, без консултации и каквато и да е оценка на потенциалните ефекти. Последващите дискусии за последващи промени също не стъпват върху някакъв правен или икономически анализ, което предполага и хаотичния характер на публичната дискусия.
- ✓ Настоящата оценка показва, че наложеният избор в пенсионното дело е на практика фалшив и равносилен на отказ от спестявания. Конституционните измерения на евентуалния избор категорично показват, че той противоречи на структурата на пенсионната система (допълващи се стълбове, а не конкуриращи се) и променя характера на средствата - от лични те стават солидарни. Текущите обсъждания за премахването на автоматичния избор в НОИ, въвеждането на многократен избор между солидарния и личен стълб, както и идеята за пренасочване на партидите към Сребърния фонд, а не директно към НОИ, по никакъв начин не променят правния характер на наложения избор - отказ от спестявания и промяна в конституционния характер на средствата. Всъщност те нямат нормативна стойност. Евентуално те биха придобили някакво значение, ако декемврийската "реформа" бъде отхвърлена от Конституционния съд (доколкото такова дело е възможно).
- ✓ Ефектите от евентуалния избор на осигурителните лица са противоположни на общата цел за подобряване на пенсионния модел, в т.ч. ограничаване на дефицита в солидарния стълб и осигуряване на адекватна пенсия. Възможността за прехвърляне на средства от частните фондове към солидарния стълб подкопава смисъла на пенсионния модел, лишава направилите този избор от втора пенсия и увеличава дефицита на НОИ. Рискът от последващи промени в пенсионното дело, които да застрашат личните партии и на тези, които нямат желание да ги местят в солидарната система, също не може да бъде пренебрегван.
- ✓ Оценката на състоянието на пенсионната система и на направените промени и предложения показва, че идеята за прехвърляне на средства от личните партии в солидарния стълб по никакъв начин не решава проблемите на пенсионната система в страната.
- ✓ Много по-важни въпроси стоят и пред двата стълба, които са отдавна познати и дискутирани, но решения за тях настоящата "реформа" не дава. Съществува риск от неизпълнение на целите ѝ и дори от влошаване на положението с дефицита на НОИ, поради изкривяване на стимулите за спестяване за пенсия както чрез втория, така и чрез първия стълб (НОИ).
- ✓ В солидарния стълб на дневен ред би трябвало да са ограничаването на ранното пенсиониране и покачването на пенсионната възраст, прегледът и промените по отношение на инвалидните пенсии, евентуалното отделяне на социалните пенсии от НОИ и т.н., докато по отношение на втория стълб и частните фондове важните

въпроси са свързани с даването на възможност за поемането на различен риск спрямо профила и избора на осигурените лица (т. нар. мултифондове), намаляване на таксите, ясно дефиниране на фазата на изплащане и т.н. Това са важните въпроси, които стоят пред първия и втория стълб на пенсионната система и които следва да бъдат адресирани, за да говорим за реална реформа. Настоящото предложение за "избор" не е реформа, а опит за демонтиране на модела.

Приложение 1: Промени в КСО (Извадки)

ДВ от 24 декември 2014 г.

„Избор на осигуряване

- Чл. 46. (1) При първоначално възникване на основание за осигуряване след 31 декември 2014 г. лицата, родени след 31 декември 1959 г., в едногодишен срок от възникване на основанието за осигуряване могат еднократно да изберат да се осигуряват в универсален пенсионен фонд.
- (2) В случай че лицето не подаде заявление за осигуряване в универсален пенсионен фонд в срока по ал. 1, осигуряването е само във фонд „Пенсии“ с увеличена осигурителна вноска с размера на осигурителната вноска за универсален пенсионен фонд.
- (3) Осигурените лица, самоосигуряващите се и лицата по чл. 4, ал. 9, родени след 31 декември 1959 г., които са осигурявани в универсален пенсионен фонд, могат еднократно да изберат да се осигуряват само във фонд „Пенсии“ с увеличена осигурителна вноска с размера на осигурителната вноска за универсален пенсионен фонд.
- (4) Осигуряването на лицата по реда на ал. 1 и ал. 3 възниква от първо число на месеца, следващ месеца на избора. До тази дата лицата по ал. 1 подлежат на задължително осигуряване във фонд „Пенсии“ с увеличена осигурителна вноска с размера на осигурителната вноска за универсален пенсионен фонд.
- (5) Редът и начинът на избор по ал. 3 се определят с акт на Министерския съвет.“

Предложения на Министерство на финансите за изменение в КСО и Закона за държавния фонд за гарантиране на устойчивост на държавната пенсионна система

Предложения за промени в Кодекса за социално осигуряване¹⁷

§ ... Член 46 се изменя така:

- “Чл. 46. (1) Осигурените лица, самоосигуряващите се лица и лицата по чл. 4, ал. 9 родени след 31 декември 1959 г., които са осигурявани в универсален пенсионен фонд, могат да изберат да се осигуряват във фонд “Пенсии” с увеличена осигурителна вноска, в размера на вноската за универсален пенсионен фонд по чл. 157, ал. 1, т. 1 за съответната година. Средствата им по индивидуалната партида в универсалния пенсионен фонд се прехвърлят в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система.
- (2) Лицата, които са избрали да се осигуряват във фонд “Пенсии”, могат да поискат да възобновят осигуряването си в универсален пенсионен фонд. В този случай, средствата им прехвърлени в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система се прехвърлят в избран универсален пенсионен фонд.
- (3) Осигуряването по реда на ал. 1 или 2 възниква от първо число на месеца, следващ месеца на избора. Лицата по ал. 1 или 2 могат да упражнят отново правото си на избор след изтичане на 1 година от възникване на осигуряването.
- (4) Лицата могат да направят избор на осигуряване по ал. 1 или 2 не по-късно от 5 години преди навършване на възрастта им по чл. 68, ал. 1.
- (5) Средствата по индивидуалната партида в универсалния пенсионен фонд се прехвърлят в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система в 6-месечен срок от възникване на осигуряването, а от Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система – в едномесечен срок.

¹⁷ Виж МФ: <http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/8804>.

(6) Избора на осигуряване, реда и начина за събиране и разпределение на увеличената осигурителна вноска за лицата по ал.1, и прехвърлянето на средствата в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система се уреждат с наредбата по чл. 179 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.”

§ В чл. 70 се правят следните изменения и допълнения:

1. Създава се нова ал. 7:

“(7) За периодите, през които лицата са осигурявани в универсален пенсионен фонд, индивидуалният им коефициент се намалява на базата на съотношението между размерите на осигурителните вноски за универсален пенсионен фонд и за фонд "Пенсии" за трета категория труд за лицата, родени преди 1 януари 1960 .”

2. Създава се нова ал. 8:

“(8) Индивидуалният коефициент не се намалява за периодите, за които натрупаните средства по индивидуалната партида на лицата в универсален пенсионен фонд са прехвърлени в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система, с изключение на случаите, в които на лицето е отпусната допълнителна пожизнена пенсия за старост.”

Предложения за промени в Закона за държавния фонд за гарантиране на устойчивост на държавната пенсионна система

§ ... В Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система се правят следните изменения и допълнения:

... Създава се нов чл. 11а:

“Чл. 11а. (1) Във фонда постъпват сумите от индивидуалните партиди в универсалните пенсионни фондове за лицата, които са избрали да се осигуряват за фонд “Пенсии” на държавното обществено осигуряване.

(2) В случай, че лицата по ал. 1 изберат отново да се осигуряват в универсален пенсионен фонд, получените средства по ал. 1 се прехвърлят в избрания универсален пенсионен фонд.

(3) При отпускане на пенсия по Дял I на Кодекса за социално осигуряване на лице, за което средствата са прехвърлени по реда на ал. 1, същите се прехвърлят във фонд “Пенсии” на държавното обществено осигуряване.

(4) Реда и начина за прехвърляне на средствата се уреждат с наредбата по чл. 179 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.”