



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

АНАЛИЗ
НА
ДЕЙСТВАЩАТА ПЕНСИОННА СИСТЕМА
И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА НЕЙНОТО
УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ

(разработен по предложение от Председателя на 49-ото Народно събрание)

София

декември 2024 г.

На основание чл. 5, ал. 1 и във връзка с чл. 4, ал. 1, т. 5 от Закона за Икономическия и социален съвет с писмо № АД-49-350-06-235 от 28.08.2023 г. Председателят на 49-ото Народно събрание предложи на Икономическия и социален съвет разработването на „Анализ на действащата пенсионна система и предложения за нейното усъвършенстване“.

Във връзка с решение на Председателския съвет и на Пленарната сесия, временно действаща комисия със съпредседатели заместник-председателите на ИСС от всяка група - Евгений Иванов, Пламен Димитров и Богомил Николов, и членове Ивелин Желязков и Мария Минчева (група I - работодатели), Асия Гонева и Валери Апостолов (група II - работници и служители) и Офелия Кънева и Костадин Коларов (група III - граждански сектор) пое разработването на възложения анализ.

За докладчици по акта бяха определени Ивелин Желязков, Асия Гонева и Офелия Кънева.

Временно действащата комисия проведе три заседания на 17 април 2024г., 11-15 ноември 2024 г. и 2 декември 2024г., на които бе обсъден и приет проект на анализ.

На своята пленарна сесия на 13 декември 2024 г. Икономическият и социален съвет прие настоящия анализ.

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

Списък на използваните абривиатури	5
--	---

ЧАСТ ПЪРВА: Основни изводи и предложения за усъвършенстване.. 6

I. Изводи	6
II. Предложения за усъвършенстване	14
1. Предложения за усъвършенстване – ДОО.....	14
1.1. Поддържане на дългосрочната адекватност на пенсиите	14
1.2. Повишаване на дългосрочната финансова стабилност и автономността на пенсионната система	17
1.2.1. Обсъждане на подходящи алтернативни мерки за допълнително финансиране на държавната пенсионна система.....	17
1.2.2. Определяне на размерите на осигурителните вноски съобразно динамиката на разходите за пенсии	19
1.2.3. Подобряване ефективността на нормативните инструменти, имащи отношение към приходите от осигурителни вноски	21
1.2.4. Подобряване ефективността и насочването на разходи от ДОО към възрастните хора	24
1.2.5. Коригиране на значителните диспропорции между приноса и правата на лицата с „превърнат“ осигурителен стаж	25
2. Препоръки и предложения за усъвършенстване – ДПО.....	26
2.1. Правото на избор за промяна на осигуряването да се прилага еднократно към момента на пенсиониране.....	26
2.2. Размер на вноската за УПФ	27
2.3. Осигурените лица да имат лесен достъп до информация за натрупаните от тях пенсионни права от всички стълбове на системата за пенсионно осигуряване	27
2.5. Синхронизиране на правата на НАП и ПОД в случаите на сторниране при превод на осигурителни вноски	30
2.6. Актуализиране на данъчните облекчения за ДДПО	30
2.7. Разработване от НСИ на актуализирани таблици за смъртност	32
2.8. Усъвършенстване правилата за инвестиране на средствата в ДЗПО	33
2.9. Рационализиране на начина и формите за комуникацията с клиентите, както и на обмена на стандартизирани електронни документи съгласно европейските регламенти за координация на социално-осигурителните схеми.....	34
2.10. Недопускане ефекта на законодателния бумеранг	36
2.11. Осигуряване на синергия и защита на националния интерес при формиране на бъдещите политики за ДПО	37
2.12. Повишаване на финансовата грамотност и осигурителната култура	39

ЧАСТ ВТОРА: Анализ на българската пенсионна система 40

I.	Българската пенсионна система: четвърт век реформи.....	40
II.	Актуални проблеми и предизвикателства	50
1.	Икономически, социални и политически предизвикателства	50
2.	Фискална и финансова устойчивост на държавната пенсионна система	55
2.1.	Ограничаване на приходите от вноски в държавната пенсионна система.....	57
2.2.	Парадоксът на „по-строгите“ условия за придобиване право на пенсия	58
2.3.	Фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“	60
2.4.	Решения с краткосрочен хоризонт с дългосрочни последици.....	61
2.5.	Намаляващ капацитет на „Сребърния фонд“ да подкрепя държавата пенсионна система.....	63
2.6.	Влошаващи се перспективи пред дългосрочното финансово състояние на държавната пенсионна система.....	64
3.	Адекватност на пенсиите от държавната пенсионна система	66
3.1.	Защита от бедност	66
3.2.	Заместване на дохода след пенсиониране	68
3.3.	Неравенствата между половете.....	70
3.4.	Правото на хората с увреждания на социална защита	74
4.	Връзката „принос – права“ в пенсионната система	78
4.1.	Връзката „принос – права“ в задължителното пенсионно осигуряване.....	78
4.2.	Връзката „принос – полза“ в индивидуалните капиталови пенсионни схеми...	81
5.	Възможности и предизвикателства пред допълнителното пенсионно осигуряване	83
5.1.	Оптимизиране на системното взаимодействие между солидарния и капиталовия стълб.....	83
5.2.	Въвеждане на фондове, обвързани с жизнения цикъл.....	85
5.3.	Финансова грамотност	87
6.	Взаимодействие между ДОО и ДЗПО	88
6.1.	Прехвърлянето на средства на осигурени лица от ДЗПО към ДОО.....	88
6.2.	Ранното пенсиониране на „категорийните работници“	93
6.3.	Редукцията на пенсията от първия стълб на лицата, осигурени и в ДОО, и в УПФ към момента на пенсионирането им	94
6.4.	Размерът на осигурителната вноска за УПФ	96
	Използвани източници на информация	98
	Приложение № 1: Речник на основни понятия.....	107

Списък на използваните абривиатури

БВП	Брутен вътрешен продукт
ДДПО	Допълнително доброволно пенсионно осигуряване
ДЗПО	Допълнително задължително пенсионно осигуряване
ДОО	Държавно обществено осигуряване
ДПО	Допълнително пенсионно осигуряване
ЕИОПА	Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗДФГУДПС	Закон за държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система
ИСС	Икономически и социален съвет
КЗОО	Кодекс за задължително обществено осигуряване
КСО	Кодекс за социално осигуряване
КФН	Комисия за финансов надзор
МВФ	Международен валутен фонд
МОТ	Международна организация по труда
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МФ	Министерство на финансите
НАП	Национална агенция за приходите
НОИ	Национален осигурителен институт
НС	Народно събрание на Република България
НС на НОИ	Надзорен съвет на НОИ
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ООН	Организация на обединените нации
ПЕПП	Паневропейски персонален пенсионен продукт
ПОД	Пенсионноосигурително дружество
ППФ	Професионален пенсионен фонд
УПФ	Универсален пенсионен фонд
ФДДПО	Фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване
ФДДПОПС	Фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални пенсионни схеми
ЦИЕ	Централна и Източна Европа
CSDDD	ДИРЕКТИВА (ЕС) 2024/1760 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 13 юни 2024 година относно дължима грижа на дружествата във връзка с устойчивостта и за изменение на Директива (ЕС) 2019/1937 и Регламент (ЕС) 2023/2859
CSRD	ДИРЕКТИВА (ЕС) 2022/2464 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 14 декември 2022 година за изменение на Регламент (ЕС) № 537/2014, Директива 2004/109/ЕО, Директива 2006/43/ЕО и Директива 2013/34/ЕС, по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта
DORA	РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2022/2554 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 14 декември 2022 година относно оперативната устойчивост на цифровите технологии във финансовия сектор и за изменение на регламенти (ЕО) № 1060/2009, (ЕС) № 648/2012, (ЕС) № 600/2014, (ЕС) № 909/2014 и (ЕС) 2016/1011
EIOPA	Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване
IORP Directive	Директива за институциите за професионално пенсионно осигуряване
SFDR	РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2019/2088 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 27 ноември 2019 година относно оповестяването на информация във връзка с устойчивостта в сектора на финансовите услуги
USAID	Американска агенция за международно развитие

ЧАСТ ПЪРВА:

Основни изводи и предложения за усъвършенстване

I. Изводи

1. С реформата от 2000 г. България успешно обогати архитектурата на своята система за пенсионно осигуряване, въвеждайки тристълбов пенсионен модел, включващ задължителното пенсионно осигуряване, базирано на принципа на солидарността, допълнителното задължително и допълнителното доброволно пенсионно осигуряване в капиталови схеми на принципа на „дефинирани вноски“ с натрупване на средствата на осигурените лица в индивидуални партии. Международните институции, оказали финансова и техническа помощ за реализацията на реформата, в лицето на Световната банка и Американската агенция за международно развитие (USAID), изразиха висока удовлетвореност от нейните резултати. Въведена бе по-голяма справедливост в държавните пенсионни схеми и бяха създадени дългосрочни предпоставки за подобряване жизненото равнище на осигурените лица и пенсионерите.
2. Ключовите елементи, които през годините гарантират устойчивост на реформираната пенсионна система, са: осигуряване на плавен преход към новото законодателство при гаранции за натрупаните преди това права; съхраняване основната защитна роля на солидарния първи стълб, модернизиране на регулациите, в т.ч. въвеждане на нови по-справедливи правила; въвеждане на модерна правна рамка за новите допълнителни капиталови форми, регламентираща: юридическа самостоятелност на пенсионните фондове и управляващите ги дружества при строги правила за функционирането и отговорностите им; представителство на интересите на осигурените лица чрез т.н. попечителски /във фондовете на ДЗПО/ и консултативни съвети /в ДПФ/; надзор и контрол от страна на държавата. Създадена бе и единна национална приходна администрация, която събира осигурителните вноски и осъществява контрол по спазването на осигурителните задължения на осигурителите и на осигурените лица.

- 2.1. Създадените капиталови форми на осигуряване, допълват солидарния първи стълб посредством пенсионни схеми с индивидуална капитализация, при които бъдещите плащания се определят от натрупаните средства по партидите и разпределения в тях доход от инвестиции. По този начин не всички средства на осигурените лица за пенсия са директно подвластни на негативните демографски тенденции и политическата конюнктура, като в същото време се акумулира капитал, способен да подкрепя и икономическото развитие на страната. Въпреки повече от 50 години застой в развитието на допълнителни капиталови форми на осигуряване, България умело се предпази от нарастващата криза при масово разпространените в Западна Европа професионални схеми по месторабота, функциониращи на принципа на предварително поети от работодателя пенсионни обещания (дефинирани пенсии). Затова, за България е напълно безпредметен настоящият бурен дебат в Европа (а и по света) за това дали и как да се пренастроят системите, за да се осигури преход от дефинирани пенсии към дефинирани вноски.
- 2.2. С присъединяването си към ЕС България транспонира европейските директиви, позволяващи свободното трансгранично управление на пенсионни схеми. Българският законодател осигури възможност за свободно трансгранично предоставяне на услуги в пенсионното осигуряване, без по никакъв начин това да е в ущърб за развитието на допълнителното пенсионно осигуряване в страната.
- 2.3. Българският опит бе в основата на осъществяването на някои от новите инициативи на ЕК и ЕП за гарантиране правата на осигурените лица, в т.ч. неприкосновеността и свободната преносимост на пенсионни права през граница. Именно българското председателство на ЕС беше един от ключовите двигатели за разработването и приемането на Регламента за пан-европейския персонален пенсионен продукт (ПЕПП). Много от елементите на архитектурата и механизмите на функциониране на българската пенсионна система послужиха като прототип за ПЕПП.
3. Днес може убедено да се твърди, че повечето от целите на реформата са успешно постигнати и резултатите от тях – устойчиви. Архитектурата на пенсионния модел

е усъвършенствана и надградена. Той демонстрира своята стабилност и жизнеспособност, преминавайки през поредица от икономически, финансови, социални и политически кризи. Законодателството е модернизирано, въведени са осъвременени и по-справедливи правила. Създадени са и предпоставки за подобряване жизненото равнище на българските пенсионери.

4. България се намира в средата на сериозен демографски преход, като за периода 2022-2070 г. населението се очаква да намалее с близо 23,1%, което е един от най-резките спадове измежду всички държави членки на ЕС. Същевременно, очакваната продължителност на живота при навършване на 65-годишна възраст ще нарасне най-много, но средната възраст за излизане от пазара на труда ще остане една от най-ниските. Икономическата активност на населението над 55-годишна възраст остава сравнително ниска, а дялът на младежите, които не са нито в заетост, нито в образование или обучение (т.нар. NEETs), остава висок. Различията на пазара на труда, в т.ч. между жените и мъжете все още не са изцяло преодоляни, което води до неравен достъп до адекватни пенсии в бъдеще. България сериозно изостава и от гарантиране на пълна реализация на правото на труд на хората с увреждания. Сериозно е и изоставането по отношение на производителността на труда, както и дела на компенсациите на наетите лица спрямо БВП. Независимо от намалението дела на „неформалната икономика“, загубата от социално-осигурителни вноски се оценява на 1,71 % БВП. Отсъствието на съгласуваност на пенсионните политики с икономическите реалности прави пенсионните системи финансово неустойчиви, което ограничава възможностите за инвестиции от страната на държавата в човешки капитал и за провеждане на други политики.
5. На фона на посочените предизвикателства, финансовото състояние на задължителното пенсионно осигуряване в ДОО буди все по-голяма загриженост. Днес то е все по-малко финансово автономно и все по-силно се влияе от негативните демографски процеси, застрашаващи устойчивостта и на публичните финанси. Не се сбъднаха прогнозите, че дефицитът ще остане в историята, а пенсионната система ще генерира финансови резерви. Напротив – всяка година след реформата от държавния бюджет се трансферират средства, за да бъдат

балансиран прихода и разхода. В идните години се очаква този трансфер за покриване на недостига от средства да доближи 6% от БВП. Основна цел на Стратегията за пенсионна реформа от 2000 г. бе да предпази държавната солидарна пенсионна система от финансов колапс и постепенно да постигне финансова стабилизация и автономност. И историческата ирония е, че точно тя практически бе „зачеркната“ още през първите години след реформата.

6. С най-голям принос да не се постигне финансова автономност на задължителното пенсионно осигуряване не са нито демографските промени, нито лошите икономически условия, а преди всичко конюнктурните политически решения, целящи краткосрочни електорални ползи и пренебрегващи утвърдени социалноосигурителни принципи, без съобразяване с дългосрочните последствия от промените. Тези решения в общия случай се изразяват в намаление на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО; повишаване на разходите за пенсии с темпове, които не съответстват на осигурителните приходи; възлагане на пенсионната система на непривични задачи и дейности, присъщи за други системи, в т.ч. социалното подпомагане и здравеопазването; опити за решаване на проблеми, свързани с реструктурирането на отделни икономически сектори, чрез промени в пенсионноосигурителното законодателство, създавайки по този начин за отделни групи защитени лица привилегии, значително надвишаващи техния принос към системата.
7. Вярно е, че някои от посочените решения доведоха до подобряване на адекватността на пенсиите, но фактът, че те бяха взети в разрез с осигурителните принципи и без да се отчитат дългосрочните им последствия за системата, чувствително отслабва устойчивостта на постигнатия резултат. Прогнозите, както в национални, така и в европейски документи, са еднозначни – в дългосрочен план България няма да може да задържи настоящото ниво на адекватност на пенсиите от ДОО. Предизвикателствата пред финансовата автономност на системата, наред с включването на цялата осигурителна кариера при изчисляване размера на пенсията, правилото за ежегодно увеличение на пенсиите, както и особеностите на пенсионната формула, отчитащи дали лицето е осигурено и в УПФ на ДЗПО

към момента на пенсионирането си, занапред ще действат в посока намаление на нивото на заместване на доходите от труд чрез пенсията, получавана от ДОО.

8. Затова и нараства загрижеността доколко държавните пенсионни схеми ще продължат да изпълняват пълноценно своята социално защитна функция и да предпазват пенсионерите от риск от бедност, материални и социални лишения. Особено силно на този риск са изложени най-възрастните, жените и хората с увреждания, чиито доходи силно зависят от динамиката на минималните пенсии за трудова дейност.
9. Неблагоприятните прогнози за финансовото състояние и бъдещата адекватност на пенсиите налагат да се търси начин и за сериозно оздравяване на връзката между приноса и правата на осигурените лица. Това изисква преразглеждане на подхода от последните години, все повече разширяващ достъпа до системата.
10. Изглежда парадоксално, че най-сериозната опасност пред бъдещето на задължителното пенсионно осигуряване е точно онова, което може да смекчи остротата на проблемите, пред които то е и ще продължи да бъде изправено занапред. Това е политиката в нейния най-чист вид. Защото разходо-покривните пенсионни схеми, макар и зародили се в коренно различни демографски условия, си остават най-добрият начин за постигане на така нужната солидарност между поколенията. Не случайно правото на социално осигуряване, в сърцевината на което стои същият този принцип на солидарност, се нарежда сред основните човешки, икономически и социални права. Не бива да се забравя, че то е преди всичко израз на определен цивилизационен прогрес.
11. Нормативните изменения от 2015 г., чрез които бяха въведени по-строги условия за достъп до пенсия, стимулираха предлагането на работна сила. Видно от отчетните данни, и жените, и мъжете, упражняват право на лична пенсия за осигурителен стаж и възраст на средна възраст, по-висока от законоустановената. Това показва, че условията за придобиване право на пенсия, свързани с изискване за по-голяма продължителност на осигурителния стаж, стимулират по-дългото оставане на пазара на труда.

12. Има обаче групи от населението, за които без целенасочени мерки за допълнителна подкрепа, достъпът до пенсия ще бъде особено силно затруднен и те няма да могат да натрупат нужните осигурителни права. Това са хората с дълги прекъсвания в осигурителната кариера, например поради трайна безработица, както и хората, на които за дълги периоди се е наложило да работят на непълно работно време и така не са успели да натрупат нужния осигурителен стаж. Улесняването на прехода от заетост към пенсиониране чрез активната политика на пазара на труда може да смекчи последствията от по-строгите изисквания за достъп до пенсия.

13. Хората с увреждания са група, към която е необходимо допълнително внимание. По-голямата част от пенсионерите с инвалидни пенсии получават минималния размер на пенсията, а самата схема за инвалидни пенсии за трудова дейност все повече наподобява схема за пенсии, несвързани с трудова дейност от една страна, и скрита схема за ранно пенсиониране, от друга. Но преди вината да бъде стоварена върху самите хора с увреждания, редно е да се даде отговор на въпроса какви предпоставки съществуват, за да могат самите те пълноценно да участват в заетостта. Вярно е, че част от пенсионерите с пенсии за инвалидност продължават да работят и съчетават без ограничения доход от труд с доход от пенсия. Това показва, че тяхната трудоспособност не е напълно загубена въпреки наличието на трайно влошаване на здравословното им състояние и естествено повдига въпроса дали получаваната пенсия за инвалидност за трудова дейност е доход, заместващ дохода от труд, или доход, който всъщност допълва дохода им от труд. Но лицата с увреждания, които нямат шанса да получават доход от платена заетост, не биха могли да изпълнят дори минималните изисквания за достъп до пенсия за инвалидност за трудова дейност. Тяхната финансова сигурност и качество на живот остават зависими от адекватността на финансовите помощи от държавата и саможертвата на техните близки. Така недостатъчната интеграция в заетостта на хората с увреждания създава проблеми пред пенсионната система в поне две направления: първо, като създава натиск за все по-голямо облекчаване на условията за достъп до пенсия за инвалидност, в резултат на което се очаква в дългосрочен план всяка четвърта пенсия за трудова дейност да е именно пенсия за инвалидност; второ, лишава близките на хората с увреждания, нуждаещи се от

постоянна подкрепа, от възможността самите те да натрупат пенсионни права. В резултат на това се поражда социален натиск за признаване на все по-продължителни периоди като т.нар. „кредитиран“ осигурителен стаж на лица, полагали грижа за хора с увреждания. Превенцията, профилактиката и рехабилитацията на хората с хронични заболявания и трайни увреждания от една страна, и развитието на ефективна система от дългосрочни грижи от друга, е подходящият отговор на това двойно предизвикателство.

14. Хората с трайни увреждания са в обхвата и на допълнителното пенсионно осигуряване, като те могат да разчитат на финансова подкрепа благодарение на въведените още с реформата от 2000 г. права на еднократни и разсрочени плащания при трайно намалена работоспособност. При УПФ и ППФ, при трайно намалена работоспособност над 89,99 на сто, осигурените лица имат право на еднократно или разсрочено изплащане до 50 на сто от средствата, натрупани по индивидуалната партида. Защитната функция на капиталовите пенсионни схеми се оказва особено актуална за лицата, работещи при условията на първа и втора категория труд, именно поради факта, че вероятността за настъпване на осигурителния случай инвалидност е значително по-голяма за работещите при вредни и тежки условия на труд. В същото време, изтеглянето на средства по партидата от схема в допълнителното задължително пенсионно осигуряване може да окаже негативно въздействие върху бъдещата адекватност на пенсиите, в случай, че след периоди на откъсване от заетост поради влошеното здравословно състояние те отново започнат да се осигуряват. Същевременно високата степен на трайно намалената работоспособност от над 89,99 на сто, която се изисква от закона, предполага, че случаите на последващо започване на трудова дейност с осигуряване ще бъдат доста ограничени.

15. С въвеждането на ДПО традиционната солидарност в разходопокривната система беше допълнена с индивидуалната независимост в капиталовата система и неприкосновеността на средствата по партидите. Именно запазването на баланс между солидарност и индивидуалност в пенсионната система в повечето случаи се оказва трудна задача за вземащите политически решения. Смесването на принципите, върху които са изградени тези системи като вграждане на елементи

на солидарност в капиталовата система и на индивидуална независимост в разходо-покривната, може да доведе до неадекватност на пенсионните доходи.

16. Прегледът на развитието и на ДОО, и на ДПО, в годините след реформата от 2000 г. дава основание да бъде направен изводът, че множество нормативни промени са приети с решения, взети по конюнктурни съображения, без адекватен анализ, без предварително оповестяване на публично достъпна информация за очакваните въздействия, и без пълноценни консултации със заинтересованите страни. Въведени са нормативни промени, засягащи един от стълбовете на пенсионната система, без да се отчитат дългосрочните им последствия върху другите нейни елементи. Затова ИСС настоятелно препоръчва всички промени в нормативната уредба, засягащи ключови параметри, на който и да е от стълбовете на българската пенсионна система, да бъдат придружавани с внимателно подготвени, задълбочени и всеобхватни предварителни оценки на въздействието, включващи кратко-, средно- и дългосрочните последици за правата на осигурените лица и пенсионерите; за бизнеса, в т.ч. малките и средните предприятия; за състоянието на публичните финанси, и не на последно място – за взаимодействието между стълбовете на пенсионната система. В синхрон с добрите практики, резултатите от тези оценки следва да бъдат предварително съгласувани със социалните партньори и структурите на организираното гражданско общество.

II. Предложения за усъвършенстване

При подготовката на настоящите предложения ИСС подчертава, че съществуващият тристълбов пенсионен модел в България е резултат от трудно постигнатия консенсус между всички заинтересовани страни. Затова и осигуряването на балансирано взаимодействие между неговите елементи е най-надеждното решение на актуалните проблеми и предизвикателства, пред които е изправена българската пенсионна система.

С оглед на това ИСС счита, че вземащите политически решения, съвместно със социалните партньори, структурите на организираното гражданско общество и останалите заинтересовани страни, са длъжни да превърнат запазването и усъвършенстването на пенсионния модел в дългосрочен приоритет на пенсионната политика.

1. Предложения за усъвършенстване – ДОО

1.1. Поддържане на дългосрочната адекватност на пенсиите

През 2023 г., когато рискът от бедност за хората на 65 и повече години достигна 22,2%, България излезе от групата на държавите, в които бедността сред населението на 65 и повече години е сред най-високите в ЕС. Дотогава рискът от бедност за тази възрастова група устойчиво се задържаше на нива от около 35%. Този факт има отношение към ефективността на пенсиите за намаляване на бедността сред възрастните и със социалнозащитната функция на пенсионната система като цяло, която дълго време бе обект на критични коментари и от Европейския комитет за социалните права по прилагане на ревизираната Европейска социална харта, ратифицирана от България. Във всички свои заключения до момента (2004 г., 2006 г., 2009 г., 2013 г. и 2017 г.), Комитетът изтъква, че ситуацията в България не съответства на стандартите, заложи в Хартата, защото минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст е „очевидно неадекватен“. Намалението на риска от бедност сред възрастните от 35,6% (2022 г.) до 22,2% (2023 г.) е следствие преди всичко на т.нар. „COVID-19 добавки“ към пенсиите, увеличението на минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст и по-щедрите увеличения на останалите пенсии, включително и на пенсиите, несвързани с

трудова дейност. Тези промени имаха голямо влияние върху структурата на източниците на финансиране и разходите на системата, но също така е безспорен факт, че те се отразиха много благоприятно на адекватността на пенсиите и щедростта на т.нар. „първи стълб“ на пенсионната система. Показателно е, че през 2023 г. коефициентът на заместване на дохода (съотношението между средната пенсия и средния осигурителен доход) достигна най-високите си нива от 2000 г. насам – 54,3% (за всички пенсии). Прогнозите обаче показват, че в бъдеще България няма да може да задържи достигнатите нива на адекватност на пенсиите. Щедростта на системата ще намалява и съотношението между средната пенсия за трудова дейност и средния осигурителен доход ще спадне от сегашните си нива от около 55% до около 43-44% в следващите няколко десетилетия. Измежду най-важните причини могат да бъдат изтъкнати, от една страна законодателно заложеният механизъм за осъвременяване на пенсиите, който компенсира наполовина нарастването на средния осигурителен доход, при това с известен лаг (1 юли на следващата година), а от друга – също законодателно заложеното правило за редукция на индивидуалния коефициент на лицата, осигурени и в ДОО, и в УПФ, към момента на пенсионирането им.

ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ ЗА ПОДДЪРЖАНЕ ДЪЛГОСРОЧНАТА АДЕКВАТНОСТ НА ПЕНСИИТЕ ОТ ДОО:

- ***Минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст да се определя така, че да се поддържа жизнеспособна социалнозащитната функция на пенсионната система.*** Това може да бъде постигнато чрез различни варианти: а) чрез увеличаване на минималния размер с темпа на нарастване на осигурителния доход или медианния домакински доход, или б) чрез обвързване на минималния размер на пенсията с линията на бедност за страната или с друг обективен измерител (например в Чехия няма минимален, а базов размер, който се определя като 10% от месечната средна работна заплата за страната; в Словакия минималният размер на пенсията е 145% от т.нар. „социален минимум“ и т.н.);
- ***Всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула (без превръщане) да бъде с по-голям принос за размера на новоотпуснатите пенсии.*** През 2027 г. продължителността на осигурителния стаж за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст за лицата, работили при условията на трета

категория труд, ще достигне 37 г. за жените и 40 г. за мъжете и ще престане да нараства. След тази година всяка следваща кохорта пенсионери, упражнили право на пенсия с продължителността на осигурителния им стаж, ще имат по-малък коефициент на заместване при пенсиониране. Това ще е така, защото индивидуалният коефициент ще се определя от осигурителния доход за все по-голяма част от осигурителната кариера, но и ще се увеличава стойността на редукцията на индивидуалния коефициент при наличие на осигуряване и в УПФ към момента на пенсиониране. Редукцията ще расте, защото при определяне размера на пенсията ще участват все повече месеци с високо съотношение между вноската за УПФ и фонд „Пенсии“ (поради решенията за намаляване на вноската за фонд „Пенсии“ през годините). Ако искат да имат по-голям коефициент на заместване при пенсиониране, осигурените лица ще трябва да работят отвъд изискуемата продължителност на осигурителния стаж, но не за всички тях това ще е възможно дори и при желание от тяхна страна. Запазването на коефициента на заместване налага плавно увеличение на „тежестта“ на година стаж за новоотпуснатите пенсии, **след като изискуемият осигурителен стаж престане да нараства**. Възможен вариант е „тежестта“ на година стаж да достигне 1,65% до 2040 г., започвайки от 1,45% през 2028 г. и увеличение с 0,05 пункта на всеки три години след това. Това ще позволи поддържане на коефициент на заместване на дохода, от който е отпусната пенсията, от около 50% за продължителност на осигурителния стаж от 40 г. (без превръщане) за всяка кохорта, пенсионирали се след 2027 г.;

- **Максималният размер на пенсията ежегодно да се осъвременява поне с процента, с който се осъвременяват пенсиите за трудова дейност, отпуснати до 31 декември на преходната година.** Определен на 3400 лв., т.нар. „таван“ в момента е произволна величина, без връзка с осигурителните биографии на който и да е от най-масовата категория осигурени лица – работилите при условия на трета категория труд (същото се отнася и за минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст). Лице, което се е осигурявало 40 години на максималния осигурителен доход и е упражнило право на пенсия на 1 януари 2024 г., би трябвало да получи значително по-малко от въпросната сума. Така че поне в средносрочен план пенсиите, чиито действителни размери ще се ограничени на максималния, ще са много малко – най-вече за хора, имащи голям

брой години „превърнат“ осигурителен стаж. За да могат осигурените лица с високи възнаграждения и доходи от трудова дейност да бъдат стимулирани да участват в системата, те също трябва да имат възможност да получат адекватно равнище на заместване на доходите. Поради това е необходимо ежегодно осъвременяване на т.нар. „таван“ на пенсиите.

1.2. Повишаване на дългосрочната финансова стабилност и автономността на пенсионната система

Повишаването на дългосрочната финансова стабилност и автономността на пенсионната система изисква вземаните решения да бъдат внимателно анализирани не само през призмата на краткосрочните им последици, а и с оглед на по-широкия контекст, в който те ще бъдат реализирани, и най-вече – при отчитане на тяхното дългосрочно влияние върху актюерския баланс на системата. Наред с това, такива решения трябва да бъдат вземани при максимална прозрачност и след широк обществен дебат с всички заинтересовани страни, доколкото решенията в пенсионната система имат отношение не само към правата и задълженията на осигурителите, осигурените и самоосигуряващите се лица, но и към важни за икономиката и публичните финанси явления и процеси.

Ето защо ИСС препоръчва в КСО или в други приложими нормативни актове да бъде въведено задължение като минимум всички промени в пенсионноосигурителното законодателство, водещи до: а) промени в обхвата на осигурените лица; б) осигурителни вноски; в) пенсионната формула, определянето на пенсиите и тяхното осъвременяване, да бъдат задължително придружени от актюерски оценки и разчети. Тези актюерски оценки и разчети трябва ясно да показват съвкупното въздействие на предлаганите промени върху дългосрочната адекватност на пенсиите, финансовата устойчивост на бюджета на ДОО, връзката „принос – права“ и осигуряване прилагането на принципите на солидарност и недискриминация.

1.2.1. Обсъждане на подходящи алтернативни мерки за допълнително финансиране на държавната пенсионна система

С оглед на негативните демографски тенденции, натискът на застаряването на населението върху финансовата стабилност на ДОО занапред ще нараства. Броят на осигурените лица ще намалява, а броят на пенсионерите – ще се увеличава. Това ограничава потенциала за нарастване на осигурителната база в разходопокривните

системи през постигане на по-висока заетост, засилва натиска за нарастване на размерите на осигурителните вноски, но и в същото време съдържа ефективността на този вид приходи да се гарантира дългосрочната финансова стабилност на системата. Ето защо е оправдан стремежът приходите от осигурителни вноски да бъдат допълвани с други, алтернативни източници на финансиране на разходопокривните схеми. В редица държави от ЕС пенсионноосигурителните схеми получават допълнително финансиране от данъчни постъпления. Все повече се разпознава ролята на гарантираните с активи разходи за пенсии (такъв пример е Учителският пенсионен фонд в България). Нараства значението и на т.нар. „резервни фондове“ – например законодателството относно дейността на пенсионния резервен фонд в Португалия (Social Security Financial Stabilization Fund) задължава той да има активи, чиято стойност е еквивалентна на разходите за пенсии за поне две години (Immervoll, 2024).

**ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ ЗА НАМИРАНЕ НА ДОПЪЛНИТЕЛНО
ФИНАНСИРАНЕ НА ДЪРЖАВНАТА ПЕНСИОННА СИСТЕМА:**

- ***Промяна на статута на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система (ДФГУДПП или т.нар. „Сребърен фонд“).*** ИСС намира, че моментът е подходящ да се обмисли целесъобразността на подхода, активите на т.нар. „Сребърен фонд“ да бъдат изведени от фискалния резерв, а правният статут на Фонда да бъде изменен, следвайки образа на например на Учителския пенсионен фонд. В закона за ДФГУДПП да бъдат ясно прецизирани критериите, подсказващи необходимостта и реда от него да бъдат насочвани средства към фонд „Пенсии“ с цел „постигане и гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система“, както гласят съответните разпоредби от цитирания нормативен акт;
- ***Разнообразяване на приходоизточниците на т.нар. „Сребърен фонд“ с цел поетапното нарастване на разходите за пенсии от ДОО, да се покрива и с инвестиционни активи.*** Такъв допълнителен приход би могъл да бъде например определен процент от приходите от данък добавена стойност;
- ***Промяна на инвестиционната стратегия на т.нар. „Сребърен фонд“.*** Разходите за пенсии нарастват с много по-бързи темпове от нарастване на стойността на активите на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на

държавната пенсионна система (т.нар. „Сребърен фонд“). Ако тази тенденция се задълбочи, до няколко години активните на Фонда няма да са достатъчни, за да покрият разходите за пенсии дори за два месеца. С оглед на това част от средствата на т.нар. „Сребърен фонд“ би следвало да могат да се инвестират с цел извличане на доходност;

1.2.2. Определяне на размерите на осигурителните вноски съобразно динамиката на разходите за пенсии

Постигането на финансова автономност на задължителното пенсионно осигуряване на ДОО, ясно артикулирана при реформата от 1999 г., остава непостигната и до днес, четвърт век след въвеждането на новия пенсионен модел. Проблемът се свежда до недостатъчно ясният дизайн на стратегията за финансиране на първия стълб на пенсионната система. И независимо от направените назад във времето заявления, че политиката в областта на ДОО трябва да възстанови и укрепи осигурителните принципи във финансирането на задължителното пенсионно осигуряване, неколнократните извършени съвсем съзнателно намаления на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“ за съжаление сочат точно обратното. В комбинация с решенията за увеличаване на разходите, все по-голяма част от финансирането на разходите се прехвърлят на държавния бюджет за сметка на осигурителните приходи, особено след 2019 г. насам.

Международните стандарти в областта на социалното осигуряване налагат държавата да носи основната отговорност за реализация на осигурителните права на защитените лица. Това предполага и нейното участие във финансирането на пенсионната система, когато това се налага. Въпреки важната си роля и отговорност, държавният бюджет не може да бъде основният източник за финансиране на разходите за пенсии в една контрибутивна система за задължително пенсионно осигуряване. Този източник трябва да са осигурителните вноски за сметка на осигурителите, осигурените и самоосигуряващите се лица.

Скорошната история на задължителното пенсионно осигуряване показва, че взетите решения заобикалят този принцип. Ако тази траектория не бъде преобърната, има съвсем реален риск държавният бюджет да финансира повече от половината от общите разходи за пенсии.

**ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ ОБВРЪЗКАТА НА РАВНИЩАТА НА
ОСИГУРИТЕЛНИТЕ ВНОСКИ С РАЗХОДИТЕ ЗА ПЕНСИИ:**

- **Законодателно да се регламентира, че равнищата на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“ и за дългосрочните осигурени рискове следва да бъдат обект на преоценка поне веднъж на всеки между три и пет години.** Дори и да не бъдат взети политически решения за промяна на техните нива, подобни оценки биха разкрили ясно какво е финансовото състояние на задължителното пенсионно осигуряване и кои са основните причини за него;
- **Възможността от извършване на обективна преценка на потенциалните приходи и разходи в системата изисква да бъде въведена ясна регламентация на правилата за достъп до пенсия след 2037 г.** В КСО е посочено, че след 31 декември 2037 г. възрастта за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст се обвързва с нарастването на средната продължителност на живота. Реализацията на тази разпоредба е предизвикателство, преодоляването на което изисква задълбочено обсъждане и внимателно разработване на конкретен механизъм.
- **Да се обмисли и предложи преразглеждане размера на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ (при запазване достигнатото съотношение в разпределението на осигурителната вноска между осигурителя и осигуреното лице),** с цел увеличаване на приходите в същия фонд. Актуалното състояние на този фонд показва спешна необходимост от такива мерки. Въз основа на текущи цялостни актюерски оценки на финансовото състояние на „първия стълб“ да се изследва ефектът и резултатите от предприетото;
- **Осигурителната вноска за фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ да се увеличи до нива, покриващи изцяло разходите за пенсии и добавки от фонда.** Създаването на фонда през 2016 г. отбелязва важен етап в усъвършенстването на фондовата организация на ДОО, но въпреки изключително високия размер на осигурителната вноска (считано от 1 януари 2017 г. – 60,8% за лицата, родени преди 1 януари 1960 г., и 55,8% за лицата, родени след 31 декември 1959 г.) въпросът за финансовото състояние на фонда остава нерешен. Това е така, защото от 2016 г. фондът е на дефицит. След 2017 г., след увеличение на размера на осигурителната вноска, дефицитът рязко намаля, достигайки 72,1 млн. лв. през

2022 г. при 246,7 млн. лв. при създаването му. През 2023 г. тенденцията се обърна, като дефицитът във фонда доближи 254,9 млн. лв., а в ЗБДОО за 2024 г. е заложен 263,8 млн. лв. Може с основание да се очаква, че разливът между приходите и разходите на фонда ще продължи да нараства, защото, макар и броят на пенсионерите плавно да намалява и броят на осигурените във фонда да остава сравнително постоянен, разходите за пенсии нарастват по-бързо от динамиката на осигурителните доходи на осигурените в този фонд лица.

1.2.3. Подобряване ефективността на нормативните инструменти, имащи отношение към приходите от осигурителни вноски

В последните години приходите от осигурителни вноски за ДОО се запазват на нива от 5,8% през 2022 г. и 6,0% от БВП през 2023 г., при условие, че през 2019 г. и 2021 г. те бяха 6,3%, а през 2020 г. – дори 6,5% от БВП. Такава низходяща динамика следва да бъде внимателно анализирана, доколкото в последните години физическият обем на БВП нараства, увеличава се и броят на осигурените лица, растат и техните осигурителни доходи. В същото време нормативно определените размери на осигурителните вноски не са променяни от 2018 г. насам и е логично да се очаква, че делът на приходите от осигурителни вноски в ДОО от БВП ще се запази поне постоянен и не би следвало да намалява. Във връзка с това вниманието би трябвало да бъде насочено и към някои административни процеси, включително такива, имащи отношение към събираемостта на осигурителните вноски.

В българската осигурителна система са въведени и действат инструменти, чрез които динамиката на осигурителните приходи може да се приведе в по-голямо съответствие с динамиката на основни макроикономически показатели. Това са минималните осигурителни доходи по икономически дейности и квалификационни групи професии, минималните осигурителни доходи за самоосигуряващите се лица и регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводителите, както и максималният осигурителен доход.

Що се отнася до минималните осигурителни доходи по основни икономически дейности и квалификационни групи професии, от 2016 г. процес на договаряне между социалните партньори не протича. Затова и размерите на минималните осигурителни доходи се влияят основно от промените в размера на минималната работна заплата за страната. През 2024 г. минималният осигурителен доход за над 93% от позициите, за

които такъв се определя, е равен на минималната работна заплата за страната. През следващата година това ще бъде факт за поне 97% от позициите. Практически, този инструмент, доказал ефективността си да изсветлява осигурителните доходи на наетите лица и да ограничава сивата икономика, вече не работи. Същевременно трябва да се отбележи, че законовото изискване да се прилагат минимални осигурителни доходи не предвижда те да се договарят и следователно отговорност за тяхната статичност следва да се отнесе и към правителствата.

Минималните осигурителни доходи за лицата, които се осигуряват за собствена сметка, както и максималният осигурителен доход, дълго време се актуализираха, **без да се търси връзка с тяхното предназначение за осигурителната система.** Разглеждани преди всичко като форма за нежелана държавна намеса в икономиката, пропорциите между тях се развиха в нежелана посока, създавайки предпоставки за уравниловка в приноса на хора от различни доходни групи и за стимули за недеклариране на доходи.

През 2023 г. максималният осигурителен доход е бил 2,4 пъти размера на средния, което води до компресиране на индивидуалния коефициент на хората с високи трудови възнаграждения и лишаване на осигурителната система от приходи и 4,4 пъти размера на минималната работна заплата, което пък води до уравниловка на приноса на лица от различни доходни групи. През 2024 г., независимо от увеличението на максималния осигурителен доход до 3 750 лв., тези процеси продължават. Очаква се съотношението със средния осигурителен доход да бъде 2,2 към 1, а към минималната работна заплата – 4,0 към 1.

Ако тези процеси не бъдат преустановени, уравниловката на приноса ще се усили до степен, в която ще бъде загубена възможността чрез премислена политика по доходите да се влияе върху поведението на задължително осигурените лица и на контролиращите ги субекти.

ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ ЗА ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА ИНСТРУМЕНТИТЕ, ИМАЩИ ВЛИЯНИЕ ВЪРХУ ОСИГУРИТЕЛНИ ПРИХОДИ:

- **Минималните осигурителни доходи по основни икономически дейности и квалификационни групи професии да бъдат заменени с договорени между социалните партньори минимални работни заплати по икономически дейности и класове професии.** В момента т.нар. „прагове“ не са добре работещ

инструмент и не спомагат за увеличаване на приходите и заздравяване защитата на осигурените лица. Без участието и на двете страни в социалния диалог в договарянето им, минималните осигурителни доходи губят логиката си;

- ***Минималният осигурителен доход за лицата, осигурени за собствена сметка, следва да нараства поне с темповете на нарастване на минималната работна заплата.*** Няма логика задължително осигурено лице, което се осигурява върху доход, по-малък от минималния за наемен работник, да черпи същите права като него. Същевременно, това е инструмент и за изсветляване на икономиката;
- ***Максималният осигурителен доход да нараства с темпове, по-бързи от тези на средния осигурителен доход и минималната работна заплата, за да се навакса голямото приближаване до тези две величини в последните години.*** Определянето на съотношенията да стане след внимателен анализ на разпределението на осигурителните доходи на задължително осигурените лица и поставяне на ясна политическа цел за желаната щедрост на пенсионната система в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план;
- ***Подобряване планирането на приходите от осигурителни вноски при приемане на годишните бюджети на ДОО.*** Анализът на изпълнението на годишните закони за бюджетите на ДОО от последните години показва, че с изключение на 2021 г., отчетените приходи от осигурителни вноски надхвърлят планираните с между 1,1% (2023 г.) и 3,4% (2020 г.). Това подсказва, че са налице възможности още преди старта на бюджетната година да бъдат залагани по-амбициозни цели за приходите от осигурителни вноски, като израз на очакванията на законодателя за прилагане на административни механизми, чрез които да се гарантира цялостно и правилно прилагане на произтичащите от осигурителното законодателство задължения на осигурителите, осигурените и съответно на самоосигуряващите се лица;
- ***В своите годишни отчети за дейността, НАП да дава по-детайлна информация за резултатите от събирането на просрочените публични задължения.*** Към момента данните се отнасят до общия размер на декларираните и начислени суми за данъци, задължителни осигурителни вноски и глоби/имуществени санкции, наложени от органите на НАП през годината. Това до известна степен затруднява анализа на резултатите от прилаганите мерки. Препоръчително е информацията да бъде представяна по вид на публичното

вземане, в т.ч. данъци от различните видове, социални и здравноосигурителни вноски, глоби и имуществени санкции и т.н.

1.2.4. Подобряване ефективността и насочването на разходи от ДОО към възрастните хора

Осъществено без ясни обосновка и мотиви, през юли 2022 г. бе решено т.нар. „COVID-19 добавки“ и т.нар. „индивидуални компенсаторни суми“ (разликата в дохода от пенсия и допълнителни суми към декември 2021 г. и към януари 2022 г.) да бъдат включени в размера на получаваната пенсия. Това е един от ярките случаи, в които промени в законодателство въвеждат в ДОО елементи, присъщи на социалното подпомагане и водят до увеличаване разходите за социални плащания, отпускани без изискване за определен осигурителен принос. Наред с това, такива подходи силно изкривяват връзката между приноса и правата. В случая с т.нар. „COVID-19 добавки“ и т.нар. „индивидуални компенсаторни суми“ не се прави разлика между това, дали пенсията е лична или наследствена, дали е срочна или безсрочна, какъв е нейният размер и по какъв ред е отпусната (напр. дали само със стаж и доход от България или по европейски регламенти или международни договори) и т.н. Освен това силно се затруднява администрирането на пенсионното производство. Влошава се насочеността на разходите на фондовете в ДОО, от които се изплащат пенсии.

Не е без значение, че съществуването на различни плащания, отпускани без изискване за конкретен осигурителен принос и администрирани от различни субекти, но насочени към едни и същи целеви групи (напр. възрастни хора), може да отслаби цялостната ефективност на социалната защита.

ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА И НАСОЧВАНЕТО НА РАЗХОДИТЕ ОТ ДОО КЪМ ВЪЗРАСТНИТЕ ХОРА:

- ***Отмяна на добавянето на 60 лв. към определения по законовата формула размер на новоотпуснатите пенсии. За вече отпуснатите пенсии т.нар. „COVID-19 добавки“ и т.нар. „индивидуални компенсаторни суми“ да продължат да се изплащат, но да не се осъвременяват.*** По отношение на вече отпуснатите пенсии, включването на посочените суми в пенсията, освен че деформира размера ѝ, както и справедливостта в съотношенията между пенсиите,

генерира постоянно растящи и неприсъщи ангажменти за финансите на системата. Във връзка с това би трябвало достигнатата сума на добавката и компенсаторните суми да продължат да бъдат част в подлежащата на изплащане пенсия в техния достигнат размер, но в пенсионното разпореждане да бъдат ясно отделени от пенсията, изчислена по пенсионната формула в КСО и повече да не подлежат на осъвременяване;

- *Плащания от ДОО, насочени към възрастните хора и отпускани без изискване за осигурителен принос, поетапно да бъдат изведени от системата на задължителното пенсионно осигуряване, като бъде потърсен начин за обединяването им с други плащания със сходно предназначение с цел постигане на синергичен ефект.*

1.2.5. Кorigиране на значителните диспропорции между приноса и правата на лицата с „превърнат“ осигурителен стаж

Някои елементи на дизайна на българската пенсионна система позволяват да бъдат приемани за нормални ситуации, които в реалния живот биха били възприети за абсолютно нелогични. Например точно такава е ситуацията, в която се отпуска пенсия за осигурителен стаж и възраст на лица със зачетен осигурителен стаж с продължителност, по-голяма дори от възрастта на пенсионера. Това са случаи на пенсионери с по-дълъг „превърнат“ стаж по чл. 104 от КСО, резултат от съществуващата разпоредба, че „превърнати“ (бонусиран) стаж се взема предвид както при определяне правото, така и при определяне на размера на пенсията, при това без каквито и да е ограничения. Принципите за обективна равнопоставеност и солидарност на осигурените лица, както и принципът „принос-права“, в случая са поставени под въпрос.

ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ДИСПРОПОРЦИИТЕ МЕЖДУ ПРИНОСА И ПРАВАТА НА ЛИЦАТА С „ПРЕВЪРНАТ СТАЖ“:

- *При определяне размера на новоотпуснатите пенсии на лицата от секторите на отбраната и защитата на вътрешната сигурност (чл. 69), чл. 69а (балерини, балетисти и танцьори с осигурителен стаж в културни организации) и работещите при условията на първа и втора категория труд (чл. 69б) да участва превърнат стаж, но само за броя години, които се*

изискват според нормативната уредба. Така ще се въведе обективно разграничение на броя години, които могат да участват с превръщане при определяне размера на пенсията. Друг, по-рестриктивен от посочения подход би довел до съществено намаление в размерите на пенсиите за лица, работили дълго време при такива условия;

- *Наред с горепосоченото, да се уеднакви „тежестта“ на всяка година стаж в размера на пенсията.* Понастоящем разликата между общата продължителност на осигурителния стаж и стажа без превръщане носи 1,2%, а останалата част – 1,35%. При условие, че се въведе ограничението по предходното предложение, всяка година осигурителен стаж, в т.ч. превърнатият изискуем категориен стаж ще има един и същ принос от 1,35% сега, както и повече – при евентуални промени в бъдеще.

2. Препоръки и предложения за усъвършенстване – ДПО

2.1. Правото на избор за промяна на осигуряването да се прилага еднократно към момента на пенсиониране

Съгласно действащото законодателство (чл. 46, чл. 124а от КСО) осигурените лица имат право на избор да променят осигуряването си от УПФ, като се прехвърлят от УПФ в първия стълб, както и да възобновяват участието си в УПФ. Изборът може да се прави многократно преди да им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст и преди да навършат изискуемата се за тях по закон възраст (по чл. 68, ал. 1, във връзка с чл. 46, ал.1, респ. чл. 124а, ал. 1 от КСО). Евентуалното последващо възстановяване на осигуряването в УПФ не може да компенсира периодите на престой на средствата в т.н. Сребърен фонд (в т.ч. доход от инвестиции и текущи осигурителни вноски). Ето защо, възможността за многократни двупосочни движения не способства за осигуряване на адекватен пенсионен доход от втория стълб на системата. Информирани избор за предимствата и недостатъците от осигуряването в който и да е от стълбовете, осигурените лица могат да направят едва към момента на пенсиониране. Всички други изчисления преди това са прогнозни и провизорни, и могат да създадат необосновани очаквания, респективно – решения, с които не се осигуряват адекватни пенсии. За да се избегне това и с оглед постигане на оптимално взаимодействие между първия и втория стълб е необходимо чрез промяна в закона, възможността за прехвърляне между

стълбовете да се регламентира като преходна мярка за определен период от време и да се прилага еднократно към момента на пенсиониране от ДОО.

***ВЪЗМОЖНО РЕШЕНИЕ ПРАВОТО НА ИЗБОР ЗА ПРОМЯНА НА ОСИГУРЯВАНЕТО
ДА СЕ ПРИЛАГА ЕДНОКРАТНО ПРИ ПЕНСИОНИРАНЕ В СОЛИДАРНИЯ ПЪРВИ
СТЪЛБ:***

- **С промяна в законодателството (чл. 4б и чл. 124а КСО) да се въведе възможност за еднократна промяна на избора на осигуряване към момента на пенсиониране от ДОО.**

2.2. Размер на вноската за УПФ

Вноската за УПФ не достигна заложените в началото на реформата размери. Нещо повече, предвиденото в КСО за 2017 г. увеличение с 2 п.п. беше отменено, в резултат на което тя се запази в настоящия си достигнат през 2007 г. размер от 5 на сто. Премахването на предпоставките за неоптимално взаимодействие между двата стълба може да се постигне, при условие, че бъдещо увеличение на вноската за УПФ не се прави за сметка на вноската за фонд „Пенсии“ на ДОО. Още повече, че според препоръката на ОИСР за добрия дизайн на пенсионните планове с дефинирани вноски, равнището на осигурителните вноски трябва да създава необходимия потенциал за по-висока адекватност на пенсиите (OECD, 2022).

ВЪЗМОЖНО РЕШЕНИЕ ЗА РАЗМЕРА НА ВНОСКАТА ЗА УПФ:

- **Увеличения на вноската за УПФ да не се осъществяват за сметка на вноската за първия стълб.**

2.3. Осигурените лица да имат лесен достъп до информация за натрупаните от тях пенсионни права от всички стълбове на системата за пенсионно осигуряване

Капиталовият характер на осигуряване в ДПО, при който бъдещите плащания зависят от натрупаните средства по индивидуалните партии на осигурените лица към момента на придобиване на съответното право, не позволява предварително обещание

или гаранция за очакван процент на заместване на предпенсионния доход. Все пак всички пенсионно осигурителни дружества предоставят възможност осигурените лица да получават прогнозна информация за вида и размера на бъдещите пенсии. Но законът категорично забранява обещания или гаранции на доходност и размери на пенсии. В същото време, осигурените лица очакват да получат информация относно своите бъдещи пенсии.

Ето защо, ИСС обръща сериозно внимание на този въпрос и намира, че неговото разрешаване може да се осъществи съгласно препоръките на ЕЮРА. През ноември 2021 г. ЕЮРА представи на ЕК технически предложения за развитието на националните услуги за проследяване на пенсиите (pension tracking systems) и за създаване на табло за пенсионно управление (Pension Dashboard). ИСС разглежда тези документи като основа за разработване на национална система за проследяване на пенсионните права от всички стълбове на пенсионното осигуряване и за въвеждане на информативни и обективни начини за сравнение между различните стълбове. Осигурените лица имат различни права за пенсиониране, произтичащи от участието им в отделните стълбове на пенсионното осигуряване. Предоставянето на прозрачна и лесно достъпна информация за всички пенсионни права ще подпомогне дългосрочните спестявания и тяхното своевременно планиране, а това ще допринесе за премахване на разнопосочните очаквания за пенсиите, осигурявани от различните източници.

***ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ВЪЗМОЖНО РЕШЕНИЕ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ЛЕСЕН
ДОСТЪП НА ОСИГУРЕНИТЕ ЛИЦА ДО ИНФОРМАЦИЯ ЗА НАТРУПАНИТЕ ОТ ТЯХ
ПЕНСИОННИ ПРАВА ОТ ВСИЧКИ СЪЛБОВЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ПЕНСИОННО
ОСИГУРЯВАНЕ:***

- **В Министерството на електронното управление да се създаде екип от експерти, който съвместно с други заинтересовани страни, да започне изграждането на система, проследяваща пенсионноосигурителните права и табло за пенсионно управление, които да са съвместими за интегриране с аналогичните системи в държавите членки на ЕС.**

***2.4. Синхронизиране на инвестиционните резултати от ДПО с жизнения
цикъл на осигурените лица***

Допълнителното осигуряване има дългосрочен характер, който е обективно свързан с различните етапи от жизнения цикъл на осигурените лица. Липсата на законова възможност за синхронизиране на инвестиционните нагласи, предпочитания или обективни потребности на осигурените през тези етапи с инвестиционните възможности, които предлага дългосрочното инвестиране, лишават осигурените лица от реализиране на по-висока доходност.

Създаването на инвестиционен модел, свързан с жизнения цикъл на осигурените лица, предоставя възможности за поемане на различни нива на риск посредством инвестиционни портфейли с различен рисков профил. При такъв модел, по правило средствата на осигурените лица първоначално постъпват в инвестиционен портфейл с по-високо тегло на рисковите активи и постепенно с нарастване на възрастта им тези средства са прехвърляни в портфейли с по-ниско тегло на такива активи. В определен от закона срок преди навършване на пенсионна възраст, средствата на осигурените лица задължително са в ниско рисков инвестиционен портфейл, съставен предимно от инструменти с фиксиран доход, което съответства на малкото на брой години до пенсиониране, през които ще имат трудови доходи и на по-късия инвестиционен хоризонт.

ВЪЗМОЖНО РЕШЕНИЕ ЗА СИНХРОНИЗИРАНЕ НА ИНВЕСТИЦИОННИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОТ ДПО С ЖИЗНЕНИЯ ЦИКЪЛ НА ОСИГУРЕНИТЕ ЛИЦА:

- **МФ, МТСП, управляващите дружества, КФН и социалните партньори да разработят основните и принципни постановки на нормативен регламент за въвеждане на фондове, обвързани с жизнения цикъл, в това число:**
 - Правната форма на фондовете, обвързани с жизнения цикъл;
 - Структура на портфейлите;
 - Първоначално учредяване и принципи за разпределение на осигурените лица;
 - Право на избор и промяна;
 - Такси и удържки.

2.5. Синхронизиране на правата на НАП и ПОД в случаите на сторниране при превод на осигурителни вноски

Централизираната система за събиране на осигурителни вноски за ДЗПО допуска НАП да сторнира вече преведени вноски към пенсионноосигурителните дружества дори в случаите, когато дружествата извършват надлежно дължими плащания към осигурени лица, пенсионери и наследници. В тази връзка е необходимо пенсионно-осигурителните дружества да имат право при сторниране на вноски от страна на НАП да извършват съответни прихващания срещу дължимо плащане на лица с договор за пожизнена/срочна пенсия или договор за разсрочено изплащане. В тези случаи прихващането следва да бъде документирано, а лицето да бъде информирано по подходящ начин за причината.

ВЪЗМОЖНО РЕШЕНИЕ ЗА ОБВЪРЗВАНЕ НА ПРАВАТА НА НАП И ПОД В СЛУЧАИТЕ НА СТОРНИРАНЕ НА ОСИГУРИТЕЛНИ ВНОСКИ:

- Промяна на нормативната уредба, чрез която да се даде право на ПОД да извършват промяна (преизчисление) или да преустановяват отпуснато плащане, в случаите на извършено от НАП сторниране на преведени осигурителни вноски за лице, което вече получава плащания от управляван от ПОД ДЗПО фонд.***

2.6. Актуализиране на данъчните облекчения за ДДПО

Нова посока на развитие на политиките за ДПО беше анонсирана от ръководителя на Отдела по застраховане и пенсионно осигуряване към ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ на ЕК. Според Комисията, факторите, способстващи развитието на ДДПО, са три – мащаб на доставчиците на ДПО, професионално управление на активите и данъчните облекчения. От тези три фактора, последният има решаващо значение.

В България данъчните облекчения, които лицата ползват за вноските си за ДДПО не са актуализирани повече от 15 г. Сами по себе си те са ключови за развитието на

доброволните форми на осигуряване, респективно за усъвършенстване на пенсионната система и за подобряване адекватността на пенсионните плащания.

С оглед развитие на възможностите, които лицата ползват посредством участието си в третия стълб на пенсионната система, следва да се актуализират и допълнят данъчните стимули за насърчаване на участието в ДДПО.

Наред с това, лицата, които се осигуряват в ДДПО биха могли да подпомогнат свои пенсионирани близки с част от средствата по индивидуалната си партида. Такава възможност може да се реализира с отпадане облагането с окончателен данък на средствата, прехвърлени от индивидуална партида в партидата на трето лице. Получателят на прехвърлените средства ще може да ги използва само след придобито право на пенсия, т.е. прехвърлените средства във всички случаи ще запазват своето предназначение.

ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ ЗА АКТУАЛИЗАЦИЯ НА ДАНЪЧНИТЕ ОБЛЕКЧЕНИЯ ЗА ДДПО:

- ***Промяна в данъчните закони***, с която данъчното облекчение за личните вноски да се установи поне на 15% от данъчната основа, а размерът на данъчно освободената вноска при работодателските вноски за доброволно пенсионно осигуряване да се увеличи на 120 лв. на месец за осигурено лице, като преценката от актуализация се прави ежегодно;
- ***Възстановяване на съществувалия в българското законодателство данъчен стимул в случаи на прехвърляне на средства от индивидуална партида в ДПФ по ДПФ партидата на трето лице – съпруг/съпруга, роднина по права линия до втора степен, братя, сестри.***
- ***Да се извърши промяна в КСО***, даваща право на осигуреното лице не повече от веднъж в рамките на една календарна година да прехвърли до 50 на сто от натрупаните по индивидуалната му партида средства от постъпилите през годината лични осигурителни вноски в същия или в друг фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване на съпруг/а или на роднини по права или съребрена линия до втора степен.

2.7. *Разработване от НСИ на актуализирани таблици за смъртност*

По данни от анализ за смъртност и средна продължителност на живота, направен от актюери в рамките на БАДДПО, представени на Пенсионния форум на Българското актюерско дружество на 08.11.2024 г., стартиралата през 2021 г. фаза на изплащане от втория стълб, в частност УПФ, поставя въпроси, свързани с основните рискове, пред които са изправени фондовете за извършване на плащанията (ФИП). Съгласно анализа, съществен е рискът от преживяемост, който се изразява в това пенсионерите, получаващи пожизнени плащания, да живеят по-дълго от предвиденото в актюерските разчети, направени въз основа на таблиците за смъртност на НСИ.

Наблюдаваната смъртност при осигурените в УПФ лица и пенсионерите на фондовете за извършване на пожизнени плащания (ФИПП) е значително по-ниска от тази, представена в таблиците за смъртност на НСИ. С увеличението на възрастта отклоненията нарастват. Тези отклонения се дължат основно на различния профил на лицата, осигурени в УПФ в сравнение с общото население в страната. Осигурените лица в УПФ са селективна група от цялото население. Осигуряването в УПФ е в следствие на трудова дейност, а по правило работещото население има по-висок жизнен стандарт.

Налице е и допълнителна селекция във ФИПП, тъй като за отпускане на пенсионно плащане по закон се изисква определен минимален капитал по индивидуалната партия в края на фазата на натрупване.

Световната пандемия на COVID-19 също повлия на смъртността в България. Броят на смъртните случаи нарасна, очакваната продължителност на живота се понижи. Това обаче е временен ефект, който с времето ще отпадне. Нарастване на продължителността на живота се очаква още в следващите няколко години.

Последните 3 публикувани таблици за смъртност на НСИ (за периода 2019-2023) са силно повлияни от COVID-19. От 2026 г. ефектът на COVID-19 значително ще намалее или ще изчезне напълно и продължителността на живота ще продължи естественото си нарастване от периода преди пандемията.

Пожизнените задължения на ФИПП са дългосрочни и са силно зависими от развитието на продължителността на живота в конкретната съвкупност лица. Най-добрите актюерски практики изграждат актюерските допускания на база наблюдения върху извадка, близка по структура и качества с групата, върху която ще се прилагат, като вземат предвид проспективното развитие на всеки фактор.

За да бъде обективна таблицата за смъртност, тя следва да се изгражда на база на проспективен модел, отразяващ моментните нива на смъртност и тенденциите на развитие в бъдеще.

ВЪЗМОЖНО РЕШЕНИЕ ЗА АКТУАЛИЗИРАНИ ТАБЛИЦИ ЗА СМЪРТНОСТ:

- **Да се създаде постоянен Експертен съвет към НСИ, на който да се възложи създаването на таблица за смъртност за лицата, участващи във втория стълб, която да подлежи на периодично актуализиране.**

2.8. *Усъвършенстване правилата за инвестиране на средствата в ДЗПО*

Наличието на механизъм за определяне на гарантирана минимална доходност във фондовете за задължително пенсионно осигуряване не означава обезателно положителна доходност за партидите на осигурените лица. Освен това, всяко отклонение от средните за пазара инвестиционни резултати се санкционира от закона. Когато доходността се окаже по-висока от определените по закон нормативи, превишението не се разпределя по партидите на осигурените лица, а задължително се заделя като резерв. При реализиране на доходност, по-ниска от определените по закон лимити, може да се наложи ПОД да покрива недостига със собствени средства. По този начин законът принуждава всички ПОД да следват пазара като избират „стадно“ инвестиционно поведение при инвестиране средствата на УПФ и ППФ. Този абсолютен консерватизъм при избора на инвестиционни опции ограничава възможностите за реализиране на по-висока доходност, респективно за по-високи пенсионни плащания. Подобна пазарна уравниловка е неадекватна при капиталовите пенсионни фондове и на практика уврежда интересите на осигурените лица.

*ВЪЗМОЖНО РЕШЕНИЕ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ ПРАВИЛАТА ЗА
ИНВЕСТИРАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ДЗПО:*

- **Промяна в КСО, с която да се премахне изискването за гарантирана минимална доходност поради нейното негативно въздействие върху възможностите на ПОД да реализират по-висока доходност от инвестиции и да осигуряват по-адекватни пенсии. Необходимостта от премахването на**

този механизъм е в синхрон и с въвеждането на фондове, обвързани с жизнения цикъл. Именно чрез тях, а не чрез административни лимити, могат да се изгладят в течение на осигурителния период моментните флуктуации в постигнатите инвестиционни резултати и лицата да бъдат максимално защитени към момента на своето пенсиониране.

2.9. Рационализиране на начина и формите за комуникацията с клиентите, както и на обмена на стандартизирани електронни документи съгласно европейските регламенти за координация на социално-осигурителните схеми

2.9.1. Рационализиране на начина и формите за комуникация с клиентите.

Това е продиктувано от необходимостта да се намали неефективното и екологично несъобразно разхищаване на природни ресурси, както и да се отговори на нарастващата потребност на осигурените лица за лесно достъпно, бързо и адекватно информиране за натрупани осигурителни права и възможности за решения. Съгласно действащите законови изисквания, в момента годишните извлечения от индивидуалните партии достигат до осигурените лица до пет месеца след отчетната дата, а при ежедневната оценка на активите тази информация може да създаде предпоставки за неточна и подвеждаща информация и съответно да предизвика пазарни смущения в тяхното поведение. В рамките на предстоящия преглед на IORPII Directive и свързаната с него обществена дискусия в ЕС, пенсионната индустрия в Европа предлага изменение на ниво европейска директива, а именно предоставянето на годишното извлечение да бъде по електронен път, стига лицето да не е изявило изрично желание за получаването му на хартия. Подобно изменение би било едно практично национално решение, което България може да включи в целия пакет инициативи, поети генерално от страната ни в рамките на мащабния проект на ЕК за Digital Europe. С подобно решение страната ни ще отговори и на препоръките на ОИСП за своевременно осигуряване на актуална осигурителна информация на осигурените лица в капиталовите пенсионни фондове.

ВЪЗМОЖНО РЕШЕНИЕ ЗА РАЦИОНАЛИЗИРАНЕ НА НАЧИНА И ФОРМИТЕ ЗА КОМУНИКАЦИЯТА С КЛИЕНТИТЕ:

- **Законодателна промяна, с която да отпадне изискването за предоставяне на годишното извлечение на хартия** (*освен при изрично изразено от осигурените лица желание*) и да се въведе задължението за предоставяне на информацията по електронен път.

2.9.2. Рационализиране на комуникацията между НОИ и ПОД. По силата на европейските регламенти за координация на схемите за социално осигуряване България е задължена да участва в обмена на стандартизирани електронни документи в случаите, когато лице търси натрупаните в България осигурителни права. За целта, в местното законодателство се определят кои са националните компетентни институции, органи за връзка и точки за достъп. ПОД са компетентна институция относно ДЗПО, защото вноските постъпват в управляваните от ПОД фондове и ПОД осъществява изплащането на съответните ДЗПО пенсии. Съгласно националната уредба органът за връзка и точката за достъп за ДЗПО е НОИ. Европейските регламенти допускат обменът на стандартизирани електронни документи да се извършва директно през компетентните институции, както и индиректно – през органите за връзка. Практиката досега показва, че макар НОИ да е законоустановената българска точка за достъп и орган за връзка по отношение на ДЗПО, практически пенсионноосигурителните дружества в огромна част от случаите се явяват разпределителен център за неотнормиран за тях информационен поток към България.

Във всички случаи, които постъпват към ПОД, чуждестранната осигурителна институция се интересува от стажа на лицето в България, но дружествата не събират подобна информация и не удостоверяват стаж. Същевременно в постъпващите случаи исканията от чуждестранните осигурителни институции (*заедно с всички лични данни на осигуреното лице, в т. ч. и данни за неговото здравословно състояние*), които са били отправени към ПОД въобще не касаят клиент на фонд, управляван от това ПОД. Стои обаче и въпросът доколко НОИ разполага, както и дали е възможно да получи адекватна информация, кое е ПОД, управляващо фонда, в който е осигурено лицето, за удостоверяване на чийто стаж е отправено запитване.

Очевидно при настоящото национално решение, не се постигат очакваните от европейското законодателство по-бърз и по-ефикасен обмен на съобщения между институциите за социална сигурност, по-точен обмен на данни между национални органи, както и по-сигурна обработка на личните данни.

*ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ ЗА РАЦИОНАЛИЗИРАНЕ ОБМЕН НА
СТАНДАРТИЗИРАНИ ЕЛЕКТРОННИ ДОКУМЕНТИ СЪГЛАСНО ЕВРОПЕЙСКИТЕ
РЕГЛАМЕНТИ ЗА КООРДИНАЦИЯ НА СОЦИАЛНО-ОСИГУРИТЕЛНИТЕ СХЕМИ:*

- **Преразглеждане на актуалния ред и регламентиране на нов подход за обмен на релевантна информация между НОИ и ПОД чрез използване на съществуващите между тях комуникационни канали или с промяна на приложимото национално законодателство¹.**
- **Преминаване към мултитенант система, базирана на съществуващата инсталация на информационната система RINA в НОИ или аналогична инсталация в рамките на Министерство на електронното управление, без дублиращи самостоятелни инсталации на информационната система във всяко ПОД. Това ще оптимизира потока на запитванията и ще намали излишния трафик и разходи.**
- **МТСП, Министерство на електронното управление, НОИ, НАП и БАДДПО в кратки срокове да разработят и предложат ред и начин за рационализиране обмена на информация между институциите във връзка с изпълнение на ангажиментите за електронен обмен на социално-осигурителна информация по силата на координационните регламенти.**

2.10. Недопускане ефекта на законодателния бумеранг

Пълноправното членство на България в ЕС предполага политици и законотворци предварително да оценяват всички свои решения не само с оглед на тяхното съответствие със съществуващата законодателна уредба на ниво ЕС, а и с оглед на тяхното въздействие върху бъдещото ѝ усъвършенстване. Много често при рапортуването пред европейските институции, относно необходимото съответствие с утвърдени от тях изисквания и

¹ Постановление № 144 на МС от 11.07.2013 г. за определяне функциите на българските органи и институции по смисъла на Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29.04.2004 г. за координация на системите за социална сигурност, Регламент (ЕО) № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16.09.2009 г. за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност и Регламент (ЕС) № 1231/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24.11.2010 г. за разширяване обхвата на Регламент (ЕО) № 883/2004 и на Регламент (ЕО) № 987/2009 по отношение на гражданите на трети държави, които все още не са обхванати от тези регламенти единствено на основание тяхното гражданство.

препоръки, се наблюдава известно престараване с цел реализиране на определен политически дивидент за националните правителства. Дотолкова, доколкото обаче в европейския правен мир (*директиви и регламенти*) разпознаваеми са само институциите за професионално пенсионно осигуряване, всеки следващ нормативен акт на Съюза неминуемо се позовава на IORP Directive, в обхвата на която попадат само българските ДПФ по професионални схеми. Затова, когато в българското законодателство се правят промени, свързани с транспониране на директиви, или разписване на национална правна рамка, способстваща директната приложимост на регламенти, **винаги възниква въпросът кои видове пенсионни фондове попадат в обхвата на съответния нормативен акт** (*напр. дискусиите относно SFDR, CSRD, CSDDD, DORA и др.*). Разширяването на обхвата от страна на националния законодател по целесъобразност създава потенциална заплахата за приемане на национални решения, които са все още дискуссионни на ниво ЕС. Веднъж приложени обаче в което и да е национално законодателство, такива национални решения по целесъобразност могат да се върнат като бумеранг в ЕП, а през европейски нормативни актове – във всички държави членки, посредством позоваване на съществуваща вече практика в някоя държава членка. И дори впоследствие националният законодател да реши, че е необходима промяна, вдъхновените от него самия промени на ниво ЕС ще се окажат пречка за нейната реализация в националното законодателство.

**ВЪЗМОЖНО РЕШЕНИЕ ЗА НЕДОПУСКАНЕ НА
ЕФЕКТА НА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ БУМЕРАНГ:**

- **При всяка законодателна промяна, свързана директно или индиректно с европейска нормативна уредба, да се прави оценка на въздействието на националното решение върху постигнатите вече европейски решения, така че България да не създава предпоставки за последващо отстъпление от реализирани вече постижения в европейското законодателство.**

2.11. Осигуряване на синергия и защита на националния интерес при формиране на бъдещите политики за ДПО

При формиране на политиките в областта на допълнителното пенсионно осигуряване две основни предизвикателства ще продължават да оказват влияние и

занапред. Те са свързани с присъщите за капиталовите пенсионни фондове пазарна принадлежност (*като функционалност*) и социална отговорност (*като цел*). Допълнителните пенсионни фондове са продукти на капиталовите пазари, което ги прави обект на интерес от страна на пазарните участници в светлината на свободната пазарна конкуренция в рамките на единния европейски пазар. Не бива да се забравя, че стремежът на международните институции да осигурят през капиталовата форма на осигуряване свеж ресурс за съживяване на световните капиталови пазари съвпада напълно с националния интерес на България да използва същия този ресурс за подпомагане развитието на националната ни икономика. Съществуващите легални форми на национална защита срещу трансгранична конкуренция при управлението на пенсионни активи у нас намират аргументи в принадлежността на ДЗПО към задължителната национална пенсионна система, което изключва ДЗПО от директно трансгранично управление. В същото време, колкото повече се застъпва тезата за това, че макар и капиталови, ДЗПО фондовете са стълб 1+, толкова повече се подхранват амбиции за посегателство върху техните активи. С други думи, аргументите, с които ДЗПО фондовете биха били защитени от директно и национално неконтролирано трансгранично управление (*разбирано като изтичане на национален капитал извън страната*) са същите тези, които подхранват желанието за политическата употреба на същите активи в полза на първия стълб (*разбирана като изземване на капитал в полза на държавата*). Постигането на баланс при посрещането на тези предизвикателства ще продължи да оказва влияние при формиране на политиките за пенсионно осигуряване.

**ВЪЗМОЖНО РЕШЕНИЕ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА СИНЕРГИЯ И
ЗАЩИТА НА НАЦИОНАЛНИЯ ИНТЕРЕС ПРИ ФОРМИРАНЕ НА БЪДЕЩЕТЕ
ПОЛИТИКИ ЗА ДПО:**

- **Всички оценки на международни организации и институции за пенсионната ни система да се разглеждат с известна доза критичност, защото в тях прозира малко или много остатъчното неудовлетворение сред международната общност от българския избор за архитектурата на допълнителното капиталово пенсионно осигуряване.**

2.12. Повишаване на финансовата грамотност и осигурителната култура

Липсата на загриженост от страна на държавата относно финансовата грамотност, ще остави решаването на този проблем в бизнеса, който ръководен от своите естествени бизнес цели ще продължава да провежда подобни кампании, както и ще предприема такива инициативи, които обаче няма да могат да постигнат необходимите общообразователни цели за това, само по себе си, обществено благо.

Привличането и на медиите в процеса на създаването на широка финансова грамотност е от решаващо значение за правилната и конструктивна комуникация с обществото.

ВЪЗМОЖНО РЕШЕНИЕ ЗА ПОВИШАВАНЕ ФИНАНСОВАТА ГРАМОТНОСТ И ОСИГУРИТЕЛНАТА КУЛТУРА:

- **Повишаване на финансовата грамотност и осигурителната култура чрез въвеждане на образователни програми в началното, средното и висшето образование, както и провеждане на целеви периодични образователни кампании с участието на социалните партньори и с привличане на медиите преди, по време и след приемане на съществени изменения в нормативните актове, касаещи пенсионната система.**

ЧАСТ ВТОРА:

Анализ на българската пенсионна система

I. Българската пенсионна система: четвърт век реформи

На 1 януари 2000 г. влезе в сила Кодексът за задължително обществено осигуряване (от 1 януари 2003 г. – Кодекс за социално осигуряване). С това стана факт цялостна реформа, в резултат на която България частично приватизира националната си пенсионна система, въвеждайки т.нар. „многостълбов модел“ с дизайн, взимстван от тристълбовия модел на Световната банка (за подробности виж [„Приложение № 1: Речник на основни понятия“](#)). Архитектурата на пенсионната система следва цялостно нова идейна рамка, основа на концепцията за „многостълбова социална защита („сигурност чрез многообразие“) при отчитане на националните традиции и специфика“ (Христосков, 2021, с. 9).

Многократно през годините последващи законодателни промени в пенсионната система се категоризират като нови пенсионни реформи. Подобна трактовка е подвеждаща и цели по-скоро постигане на политически дивиденди, защото по същество всички тези промени представляват допълване, адаптиране и развитие на основната концепция от 2000 г.

Като цяло има консенсус, че към онзи момент българската пенсионна система е изправена пред множество изключително сложни предизвикателства. Сред тях могат да бъдат посочени: обвързването на обхвата и осигурителните плащания с трудовото участие, а не с осигурителния принос; „даряване“ на осигурителни права без реално осигурително участие; почти всички осигурителни приходи са за сметка на предприятията; институционална разпокъсаност; отсъствие, с известни изключения, на диференциране на осигурителните вноски по видове осигурителни рискове; твърде либерални условия за достъп до системата за социално осигуряване; наличие на силни преразпределителни процеси и прилагане на уравниловъчни принципи (Христосков, 2000, с. 10-11); ограничена превантивна и рехабилитационна дейност на фона на големите разходи за трудова злополука, професионална болест и инвалидност (Христосков, 2021, с. 6); хроничен финансов дефицит; ниска степен на събираемост на осигурителните вноски; висок социален товар върху работещото поколение; нарушена

социална справедливост и нисък размер на пенсиите (Христосков, 2001, с. 5). По думите на някои автори, съществуващи актюерски оценки от края на 90-те години на миналия век показват, че пенсионната системата практически се намира във финансов колапс – акумулираният в нея дефицит е оценяван на 22% от БВП (Shorov, 2008, р. 4).

Това е контекстът, в който през юли 1999 г. е формулирана Стратегията за пенсионна реформа в България. Нейните цели са четири:

Каре № 1. Цели и задачи на Стратегията за пенсионна реформа в България

- (1) Повишаване общото равнище на пенсионната защита с оглед осигуряване на по-добро материално състояние на сегашните и бъдещите пенсионери.**
- (2) Постигане на по-голяма социалната справедливост в пенсионното осигуряване.**
- (3) Финансово стабилизиране на системата в средносрочен и дългосрочен план.**
- (4) Обогаляване архитектурата на системата за пенсионно осигуряване като се премине от едноколонна към триколонна система и се разнообразят формите за пенсионно осигуряване.**

Известно е, че пенсионната реформа бе проведена с техническата и финансова помощ на Световната банка, както и на Американската агенция за международно развитие (USAID). Няколко години след реформата и двете организации изразяват висока удовлетвореност от нейните резултати. Според Световната банка резултатите от предоставената помощ са „високо удовлетворителни“, а устойчивостта им – „много вероятна“ (World Bank, 2006, р. 39). От своя страна USAID отчете, че благодарение на нейната подкрепа пенсионната система в България е реформирана, разработена е стратегията за пенсионната реформа, създадени са правната и регулаторна рамка и стратегията за информиране на публичността, изграден е капацитетът на публичните и частните дружества. Според USAID пенсионната система вече „подпомага мобилизирането на средства за капиталовия пазар в България, а тристълковият подход е модел за региона“ (USAID, 2007, р. 27).

Какво обаче може да се каже днес, четвърт век след старта на реформите? Постигнати ли са предварително заложените цели?

Ако има цел, за която с голяма увереност може да се твърди, че е успешно реализирана, то това е целта, свързана с обогатяване на архитектурата на системата за пенсионно осигуряване. България успешно въведе тристълбов пенсионен модел, включващ:

- **първи стълб** – задължителното пенсионно осигуряване в държавното обществено осигуряване (ДОО);
- **втори стълб** – допълнително задължително пенсионно осигуряване (ДЗПО) в универсални пенсионни фондове (УПФ) за лицата, родени след 31 декември 1959 г., и в професионални пенсионни фондове (ППФ) за лицата, работещи при условията на първа и втора категория труд;
- **трети стълб** – допълнително доброволно пенсионно осигуряване (ДДПО) във фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване (ФДДПО) и фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални пенсионни схеми (ФДДПОППС).

След 30 години от създаването на първите доброволни капиталови пенсионни фондове, съответно малко повече от 20 години от стартирането на ДЗПО, може определено да се твърди, че замисълът на реформата е в голяма степен постигнат. Създадени са капиталови форми на осигуряване, които да допълват солидарния първи стълб посредством пенсионни схеми с дефинирани вноски и индивидуална капитализация. По този начин не всички средства на осигурените лица за пенсия са директно подвластни на негативните демографски тенденции, като в същото време се акумулира капитал, способен да подкрепи икономическото развитие на страната. Към настоящия момент е акумулиран финансов ресурс, който е в състояние да обезпечи изплащаните допълнителни пенсии. Средствата са на самите осигурени лица и са с целево предназначение. Те не подлежат на принудително изпълнение. Не се допуска преразпределение на средства между партидите на осигурените лица. По-конкретна оценка, в т.ч. по показатели като заместване на дохода и адекватност на пенсиите би могла да се направи след като лицата имат пълен осигурителен стаж от поне 40 години. При заложения системен подход, оценката трябва да се направи общо за солидарния и капиталовия стълб, а не поотделно, защото това би означавало неминуемо съпоставяне на резултати от несъпоставими по своята природа и начин на функциониране градивни компоненти на системата.

Друг ключов момент е осигуряването на устойчивост на реформата след присъединяването на страната ни към ЕС. Противно на съществуващите тогава предложения всички капиталови схеми да се третираат като схеми по месторабота, т.е. обвързани с наличието на трудов договор при определен работодател, българският законодател не приравни УПФ, ППФ и ДПФ на институции за професионално пенсионно осигуряване (IORP). Това щеше да означава тези фондове да станат обект на директно трансгранично управление от всяка финансова институция от територията на ЕС, която притежава лиценз за предоставяне на финансови услуги. Това би елиминирало познатата ни архитектура на допълнително пенсионно осигуряване с лицензионен режим, индивидуална капитализация и ежедневна отчетност пред КФН. Вместо това, в българското законодателство беше създадена правната фигура на ФДДПОППС, която да осигури свободното трансгранично управление на пенсионни схеми.

Окончателните данни на КФН за 2023 г. сочат, че активите на пенсионните фондове са достигнали близо 23 млрд. лв. (КФН, 2024). Ръстът спрямо 2022 г. е 19%. Във втория и третия стълб на пенсионната система се осигуряват 5 милиона българи. Най-бързо нарастват активите във фондовете в т.нар. втори стълб с ръст от 20% спрямо 2022 г., когато фондовете отбелязаха известни спадове. Увеличение има и в третия стълб с близо 10%. Лицата, получаващи плащания, са над 20 000 души. От тях 2 600 взимат втора пенсия. Останалите получават разсрочени плащания. Средният размер на втората допълнителна пенсия е близо 230 лв., а сумата за разсрочено плащане е над 400 лв. Данните показват, че средният размер на допълнителната пенсия е нараснал с 18 лв., а сумата по разсроченото плащане с 64 лв.

Но две групи промени, случили се през 2010-2011 г. и през 2015 г., оставиха важна следа във взаимодействието между двата стълба. Макар да съществуват различни експертни оценки за тези две промени, факт е, че моделът продължи да се развива. Първата промяна беше свързана с прехвърляне на средства от ППФ към първия стълб, а втората с правото на избор на осигуряване, позволяващо прехвърляне между двата стълба.

Може също така да се приеме, че като цяло реформата създаде по-голяма справедливост в първия стълб на пенсионната система. В сравнение с пенсионната формула по отменения Закон за пенсиите, въведената през 2000 г. нова пенсионна формула за изчисляване размерите на пенсиите за трудова дейност въведе стимули за по-продължителното участие в осигуряването и създаде по-тясна обвързаност между

индивидуалния осигурителен принос на лицата и размера на получаваното обезщетение. При новата формула пенсията се изчислява като произведение от следните множители: 1) среден осигурителен доход за страната за преходните 12 месеца; 2) индивидуален пенсионен коефициент; 3) продължителност на осигурителния стаж в години и пропорционалната част на месеците и дните; 4) процент/принос за всяка пълна година осигурителен стаж. Законодателно са въведени по-строги изисквания за придобиване право на пенсия за трудова дейност, насочени към увеличаване на пенсионната възраст и изискуемия за това осигурителен стаж, с което се насърчава по-продължителното участие в осигуряването. От друга страна, с включването в пенсионната формула на т.нар. „индивидуален коефициент“, представляващ най-общо съотношението между личния осигурителен доход и средния осигурителен доход за страната, се създават предпоставки за намаляване на съществуващите в пенсионната система преразпределителни механизми, работещи в полза на хората с най-нисък осигурителен принос към системата.

Въпреки това, някои от съществуващите пенсионни схеми от първия стълб, при които е налице т.нар. „превръщане на осигурителния стаж“, продължават да създават неравенства. Съществуването на тези схеми в настоящия им вид е едно от съществените отстъпления от визията на пенсионната реформа.

Доколко реформата успя да създаде и условия за повишаване на общото равнище на пенсионната защита и за сегашните, и за бъдещите пенсионери, обаче е дискусивно. В краткосрочен план и на индивидуално, и на системно равнище, без съмнение промените в начина на изчисляване на размерите на пенсиите и по-строгите условия за придобиване право на пенсия за трудова дейност водят до по-високо ниво на заместване на трудовите доходи за всяка следваща кохорта пенсионери. Това се видя още на старта на реформата – през 1999 г. съотношението „средна пенсия – среден осигурителен доход“, известно като коефициент на заместване на дохода и е индикатор за „щедростта“ на системата (за подробности виж [„Приложение № 1: Речник на основни понятия“](#)), е малко над 37% (Христосков, 2001, с. 8). През 2005 г. коефициентът на заместване нараства до малко под 41% (НОИ, 2011а), т.е. увеличение с около 4 процентни пункта.

От друга страна, правилото за ежегодно индексирание на пенсиите (наречен в законодателството „осъвременяване“ като остатък от отменения Закон за пенсиите), първоначално включва увеличение на пенсиите с процент, равен на 65% от инфлацията и 35% от нарастването на средния осигурителен доход за страната. Това води до добра

защита на покупателната способност на пенсиите, т.е. от абсолютно обедняване, но до изоставане на пенсиите от работните заплати в условия на реален ръст на доходите от труд. Посоченото правило се прилага и за определяне на социалната пенсия за старост, която служеше за база и за изчисляване на минималния размер на пенсиите за трудова дейност. Тези обстоятелства отслабиха защитната функция на първия стълб на пенсионната система.

На следващо място, определянето на пенсията на база на средния осигурителен доход за страната за преходните дванадесет месеца и правилото за ежегодно увеличение, водещо до изоставане на отпуснатите пенсии от доходите от трудова дейност, в средносрочен план води до струпване на най-възрастните пенсионери, чиито пенсии по правило са отпуснати по-далечен момент във времето, в групите от населението с най-ниски доходи. Различията се усилват и поради това, че пенсионерите с отпуснатите в по-скорошен момент във времето пенсии обективно имат по-голям осигурителен стаж, също водещ до по-голям размер на пенсията. Без да са недостатъци на пенсионната формула или действащите правила за увеличение на пенсиите, тези параметри на системата и до днес предизвикват недоволство сред някои от пенсионерите.

На този фон не бе изненада, че именно правилото за ежегодно увеличение на пенсиите и начинът на определяне на минималните пенсии за трудова дейност бяха първите параметри на системата, които бяха ревизирани. През 2006 г. бе въведено т.нар. „Швейцарско правило“, предполагащо, че пенсиите ще се осъвременяват с процент, равен на 50% от инфлацията и 50% от средния осигурителен доход за страната за преходната година. Също така не е случайно, че социалният натиск доведе до т.нар. „преизчисляване“ на пенсиите от 1 октомври 2008 г. със средния осигурителен доход за страната за 2007 г. Това действие, като философия от отменения Закон за пенсиите, е друг сред примерите за съществени отстъпления от визията на пенсионната реформа. Първият стълб на пенсионната система носи неговия отпечатък и в момента, защото „преизчисляването“ от 2008 г. се превърна в идейната основа за политическите решения, предприети през 2022 г.

Реформата от 2000 г. бе предприета, за да спаси държавната пенсионна система от финансов колапс. Но историческата ирония е, че точно тази цел бе зачеркната още през първите години след реформата и предприетите политически действия начертаха възможно най-същественото отстъпление от нейната визия. Според разчетите, при „старата система“ тя щеше да бъде на дефицит за целия прогнозен

период. И ако при законодателството в сила през 1999 г. прогнозите са били, че през 2020 г. дефицитът ще достигне 1,69% от БВП, то при „новата система“ очакванията бяха той да бъде преодолян през 2009 г. (Shorov, 2008, p. 15). Това трябваше да бъде и годината, в която бюджетът на ДОО да бъде на излишък и да отпадне необходимостта недостигът от средства да бъде финансиран от държавния бюджет. Днес, четвърт век след началото на реформата, консолидираният бюджет на ДОО все още е на дефицит, като през 2024 г. той се очаква да достигне 5,5% от БВП. Трансферът от държавния бюджет за покриване на недостига от средства надхвърля 45% (НОИ, 2024, с. 45-46). Има основания да се направи изводът, че дотук се стига поради серия от политически решения, сериозно разклащащи финансовата автономност на ДОО. Сред тези законодателни промени могат да бъдат посочени редица примери за съществено увеличение на разходите, без да бъдат взети компенсиращи мерки в приходната част, отказът да се постигне решителен напредък в ограничаване влиянието на ранното пенсиониране върху финансовото състояние на ДОО, така и някои решения за рязко намаляване на осигурителните вноски за фондовете на ДОО. Що се отнася до намалението на осигурителните вноски, тези решения са взети още преди да е изминала и една година от старта на реформата. Тогава, считано от 1 януари 2001 г., размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ е намален с 3 процентни пункта (п.п.). През 2003 г. и 2004 г. следват нови намаления, първо с 2 п.п. за лицата, родени след 31 декември 1959 г. и осигурени в УПФ, а след това – с нови 1 п.п. за същата цел. След само две години, през 2006 г., вноската за фонд „Пенсии“ е намалена с нови 6 п.п. за всички осигурени лица, и с допълнителен 1 п.п. – за осигурените в УПФ. От 1 януари 2007 г. следва ново намаление с 1 п.п. на вноската за фонд „Пенсии“ за сметка на увеличение на вноската за УПФ, а от 1 октомври 2007 г. – с още 1 п.п. за всички осигурени лица. Нова редукция с 6 п.п. е извършена за само две години – 2009 г. (4 п.п.) и 2010 г. (2 п.п.). По някои оценки, решенията за намаление на нормативните размери на осигурителните вноски от 2001 г. до 2010 г. са лишили ДОО от осигурителни приходи от 10 млрд. лв. – сума, равняваща се на общата стойност на финансирането на недостига от държавния бюджет (Христосков, 2021, с. 14). След това се случва неизбежното и размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ е частично възстановен – с 1,8 п. п. през 2011 г. и с по 1 п. п. през 2017 г. и 2018 г. Равносметката обаче е, че за периода 2000-2024 г. размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ за родените преди 1 януари 1960 г. е намален от 32% до 19,8%, т.е. с 12,2 п. п., а за родените след 31 декември

1959 г. и осигурени в УПФ – от 32% до 14,8%, т.е. с 17,2%. От позициите на времето последиците от тези решения изглеждат трудно обратими.

Да се направи еднозначна оценка на случилото се в изминалите години след реформата е немалко предизвикателство, още повече, че подобни оценки с лекота може да пренебрегнат и омаловажат усилията на множеството политически фигури, представители на социалните партньори, учени, експерти и представляваните от тях организации в намирането на възможно най-благоприятния изход от тежката ситуация, в която българската пенсионна система бе изправена в края на 90-те години на миналия век.

Погледната от днешна гледна точка, реформата от 2000 г. е своевременна и напълно логична. Не така беше тогава. След повече от 50 години на абсолютно държавно администриране във всички възможни сфери – социална, икономическа и политическа, зародилата се през 90-те години приватизационна вълна беше неимоверно мощна, защото отприщи потисканата с десетилетия свободна инициатива на индивидуалните икономически субекти. Този нов мироглед, на фона на широко прокламирания по света многостълбов модел, беше в състояние не само да създаде буквално от нищото забравените капиталови форми на осигуряване, а и тотално да демонтира солидарността в системата. Принос на социалните партньори е умелото овладяване на индивидуалния капиталов подем и поставянето му в полза на надграждане на съществуващата система.

Капиталът, който допълнителните пенсионни фондове генерират, предизвиква определени пазарни интереси, които рефлектираха в избрания институционален подход при конструиране на модела. При него се създава нарочен икономически субект с единствен предмет на дейност, който администрира пенсионни фондове, инвестира средствата и извършва необходимите плащания. Полезното в случая беше, че по този начин новата допълнителна форма на осигуряване (все още крехка като регламентация и практика) беше консолидирана в един правен субект, което я направи по-лесна за управление и надзор, както и напълно прозрачна. Алтернативният, функционален подход, при който администрирането на пенсионни фондове се извършва от един субект (банка, осигурителна каса, работодател и т.н.), инвестирането – от инвестиционни мениджъри (наред с обслужването и на други индивидуални и/или институционални инвеститори), а изплащането на пенсиите – от анюитетни и/или животозастрахователни компании, не беше подкрепен от социалните партньори в страната, макар че той изглеждаше много по-пазарен. Въпреки някои критики от страна на международни финансови институции за

това, че капиталовият модел се изгражда в България с недотам пазарни конструкции, социалните партньори се оказаха прави, когато през 90-те години на 20 век станахме свидетели на масови фалити на банки, инвестиционни мениджъри, застрахователни компании, както и затварянето на редица предприятия. Въпреки многообразието от икономически, финансови и политически кризи, в т.ч. световни, вече 30 години в България няма фалити на пенсионноосигурителни дружества. Това само потвърждава важното място на частните капиталови схеми за допълнително пенсионно осигуряване в цялостната архитектура на българската пенсионна система.

Правото на социална сигурност е провъзгласено като едно от фундаменталните човешки права във всички най-важни международни правни актове в тази област. Това са Всеобщата декларация за правата на човека (чл. 22 и чл. 25), Международният пакт за икономически, социални и културни права (чл. 9), както и в Хартата на основните права в ЕС (чл. 34), Конвенция № 102 на МОТ. Други актове в тази област, например ревизираната Европейска социална харта, също въвеждат минималните стандарти, на които трябва да отговарят плащанията, за да може да се приеме, че държавите изобщо са създали и поддържат национални системи за социална сигурност. Доколкото тези стандарти гарантират определено ниво на заместване на миналия доход се счита, че за тяхното удовлетворяване цялостната отговорност носи държавата. Конвенция № 102 на МОТ също така постановява, че разходите за обезщетенията и разходите за тяхното администриране се поемат колективно чрез осигурителни вноски или данъчно облагане (пенсии, основани на гражданство или териториално пребиваване), или и чрез комбинация от двете. Затова и гарантирането – сега и занапред, на определени стандарти за адекватност на защитата срещу риска на старостта, е възможно само и единствено чрез солидарните, разходопокривни пенсионни схеми, управлявани от държавата. Това е и причината в доклада на Групата на високо ниво за бъдещето на социалната защита и на социалната държава в ЕС да се подчертае, че „подходът PAYG е най-добрият начин да се свържат правата и задълженията на поколенията във времето, в съответствие с договора за социално гражданство, който е в основата на социалната държава“ (Diamantopoulou et al., 2023, p. 69). Така че, ако България продължи да се придържа към избора, който тя е направила при старта на реформата, тя трябва да запази централната роля на ДОО в националната пенсионна система.

За съжаление обзорът на взетите политически решения и законодателни промени в последните малко повече от две десетилетия подсказва, че действията са по-скоро в

обратната посока. Те имат толкова силен негативен ефект върху ДОО, че дават основание да се говори дори за „пълзящо (подмолно) ерозиране и обезличаване на пенсионната система от страна на политиците“ (Христосков, 2021, с. 28). Резултатът е, че в медийното пространство като че ли преднамерено се говори за „фалит“ на ДОО. Но същевременно се заобикаля щекотливата тема, че най-видимите отстъпления от визията на пенсионната реформа от 2000 г. се оказаха именно по повод целта за намаляване на зависимостта на ДОО от държавния бюджет и ограничаване на рисковете, които финансовото му състояние генерира за публичните финанси на държавата.

Без да пренебрегва потенциалните последици от демографската промяна, ИСС изразява своята убеденост, че единствено финансово автономни държавни пенсионни схеми могат да предоставят адекватно ниво на социална сигурност на осигурените лица в условията на протичащия двоен преход към екологична и цифрова икономика. Не бива също така да се забравя, че ДОО осигурява месечния доход за над 2,0 млн. български пенсионери. Разходите за пенсии надхвърлят 10% от БВП и са най-голямата група разходи в консолидираната фискална програма. Това превръща задължителното пенсионно осигуряване в незаобиколим инструмент за защита на възрастното население срещу риска от бедност, материално и социално изключване.

ИСС също така отбелязва, че застаряването на населението ще усили натиска за намиране на по-справедливи за бъдещите поколения начини за защита на доходите на хората над трудоспособна възраст. Индивидуални капиталови пенсионни схеми, с размер на осигурителната вноска, съответстващ на дългосрочната им роля в дизайна на пенсионната система, с регулаторна рамка, предоставяща нужните финансови стимули за спестяване, максимално включващи всички защитени лица и прилагащи разходоефективни процедури за управление на натрупаните средства, могат да намалят влиянието на демографските промени върху публичните финанси и да създадат по-добри възможности за сигурност на доходите след оттегляне от пазара на труда.

II. Актуални проблеми и предизвикателства

1. Икономически, социални и политически предизвикателства

България се намира в средата на сериозен демографски преход, чиито последици имат сериозно отражение върху социалната и финансова устойчивост на пенсионната система. Според прогнозите на Евростат, за периода 2022 – 2070 г. населението на страната ни ще намалее с близо 23,1%, което е едно от най-резките спадове измежду всички държави членки на ЕС. То е съпоставимо единствено с това в Гърция (-25,5%), Хърватия (-21,9%), Румъния (-21,1%), но все пак далеч под очаквания спад в Литва (-33,3%) и Латвия (-29,2%). Възрастовата структура на населението също се променя – делът на хората на 65 и повече години ще нарасне от 21,6% до 30,8%, но основно поради високата смъртност, очакваното увеличение от 9,2 п. п. е значително по-малко от това, което се очаква за редица други държави и е съпоставимо със средното за ЕС (9,3%) (European Commission, 2024a). Въпреки това, застаряването на населението е повод за огромна загриженост, доколкото то може да ограничи потенциала за икономически растеж, а това би имало негативно отражение върху способността и на публичните, и на частните пенсионни схеми да допринасят в полза на поддържане на нарастващ жизнен стандарт на възрастното население.

България е държавата, в която очакваната продължителност на живота при навършване на 65-годишна възраст ще нарасне най-много, но средната възраст за излизане от пазара на труда ще остане една от най-ниските. Според Доклада на ЕС за застаряването на населението от 2024 г. (European Commission, 2024a), за периода 2022-2070 г. нарастването на очакваната продължителност на живота при навършване на 65 г. е 7,8 г. за мъжете (средно 5,3 г. за ЕС) и 7,1 г. за жените (средно 5,0 г. за ЕС). От друга страна до 2070 г., средната възраст за излизане от пазара на труда ще нарасне само с 1 г. за мъжете (средно 2,1 г. за ЕС), достигайки 64,4 г., и 1,7 г. за жените (средно 2,2 г. за ЕС), достигайки 64,2 г. за жените. Като се има предвид, че Докладът на ЕС за застаряването на населението от 2024 г. отчита вече заложеното в нормативната уредба плавно увеличение на пенсионната възраст, такива прогнози безспорно са повод за загриженост и насочват вниманието към намирането на подходящи начини за включване в работната сила на повече хора в предпенсионна възраст.

Икономическата активност на населението над 55-годишна възраст, макар и да е по-висока от средната за ЕС и редица други държави-членки, в България остава сравнително ниска. Разкъсаната връзка с пазара на труда в годините преди пенсиониране е основна бариера пред достъпа до пенсия. През 2023 г. 82,7% от 55 – 64-годишните са били в работната сила (средно 79,5% за ЕС), но техният дял значително по-малък от този за групата 50 – 54 г. (86,9%) и 45 – 49 г. (89,1%). За хората между 60 и 64-годишна възраст коефициентът на икономическа активност е още по-малък – 61,9% (средно 53,5% за ЕС) (Eurostat, 2024a).

Въпреки постигнатия напредък, различията на пазара на труда между жените и мъжете все още не са изцяло преодоленни, което води до неравен достъп до адекватни пенсии в бъдеще. Коефициентът на заетост за мъжете в групата 20 – 64 г. значително изпреварва този за жените в същата възрастова група (7,6 п.п. през 2023 г.). Разликата обаче е почти двойно по-голяма за групата между 60 и 64 г., като там тя нараства до 14,2 п.п. (Eurostat, 2024b). Налице е много голяма разлика и в коефициента на икономическа активност, доближаваща 15 п.п. – за 2023 г. в работната сила са били 54,8% от жените срещу 69,9% от мъжете (Eurostat, 2024a). Различията в заплащането по пол остават високи и над средното за ЕС равнище – през 2023 г. заплащането на мъжете е с 13% по-голямо от това на жените, при средно 12,7% за ЕС (Eurostat, 2024c).

Делът на младежите, които не са нито в заетост, нито в образование или обучение (т.нар. NEETs), остава висок. Не може да се отрече, че България постигна съществен напредък в намаляването на техния дял, като за периода от 2001 г. насам, той е намалял близо два и половина пъти – от 32,8% до 13,8% (12,5% за мъжете и 15,2% за жените). Въпреки това, делът на NEETs остава един от най-високите в ЕС, като страната ни отстъпва само на Румъния (19,3%), Италия (16,1%), Гърция (16,0%) и Кипър (13,9%) (Eurostat, 2024d). Трудностите в прехода от образование към заетост и затрудненията пред участието на пазара на труда в началото на трудовата кариера са основна причина за появата на по-чести и по-продължителни периоди извън заетостта впоследствие. Това разкъсва осигурителната история на тези хора и създава риск да не могат да натрупат необходимите права за достъп до адекватна пенсия след оттегляне от пазара на труда.

България сериозно изостава от гарантиране на пълна реализация на правото на труд на хората с увреждания – десетки хиляди български граждани са лишени от възможността да трупат пенсионни права и чрез платена заетост на качествени работни места да дават своя принос за развитието на обществото. През 2023 г., т.нар.

„разлика в заетостта по наличие на увреждане“ (disability employment gap), измервана като разликата в коефициента на заетост за хората, които нямат свързани със здравето ограничения в извършването на ежедневните дейности, и коефициента на заетост на онези, които имат, е близо 39,5 п.п. (Eurostat, 2024e). В ЕС, където средната разлика е почти два пъти по-ниска – 21,5 п.п., няма друга държава с толкова голяма пропаст. **Шокиращо е, че само в сравнение с 2022 г., когато разликата е била 29,5 п.п., за една година влошаването е с цели 10 п.п.** Европейският доклад за човешките права от 2023 г. показва, че през 2022 г. в България коефициентът на заетост за хората с увреждания е едва 40,2%, което е по-високо само от стойностите на коефициента в Ирландия (32,6%), Гърция (32,6%), Хърватия (37,0%) и Испания (39,0%) (Buchanan & Hammersley, 2023, p. 31). Заетостта на хората с увреждания у нас е нерегулярна и в общия случай е на непълно работно време, което допълнително увеличава уязвимостта им на пазара на труда – през 2022 г. коефициентът на заетост на хората с увреждания на пълно работно време е бил само 14% от жените и 20% от мъжете (Buchanan & Hammersley, 2023, pp. 36-37).

На фона на описаните проблемни полета на пазара на труда, изоставането на България по дела от БВП на компенсациите на наетите от средните за ЕС равнища изглежда обяснимо. Със своите 43,7% от БВП през 2023 г., България е не само под средното за ЕС равнище от 47,0%, но и далеч зад някои други държави, с които споделяме общи унаследени условия. Например компенсациите на наетите от БВП са 46,2% в Хърватия, 48,5% в Литва, 49,7% от БВП в Естония, 51,2% в Словения, 52,9% в Латвия. Тревожно е обаче, че след 2020 г., когато компенсациите достигнаха до рекордните за периода след макроикономическата стабилизация от 1998 г. 45,0% от БВП, техният дял започна да намалява въпреки нарастването на нивата на работните заплати и освен това бе съпроводено с намаляващ темп на прираст на реалната производителност на труда на отработен час, чиято динамика през 2023 г. вече е отрицателна (-1,6%) (Eurostat, 2024f; 2024g).

В условията на пазарно организирана икономика ускореното нарастване на производителността на труда съдейства за решаването на много от проблемите, свързани с доходите и жизненото равнище на населението. Тук е важно да се отбележи, че България сериозно изостава от всички държави членки на ЕС по този показател, имайки БВП на отработен час 56,3% от средното за ЕС през 2023 г. при елиминирани ценови различия (само Гърция има по-ниска стойност – 56,2%). За пример, Румъния, която през 2000 г. стартира с производителност на труда на отработен час от

22,3% от средното за ЕС, през 2023 г. вече е със 74,0%, задминавайки Полша (65,7%), Естония (67,9%), Латвия (62,7%) и Литва (69,8%), и доближавайки се до нивото на Чехия (77,4%) (Eurostat, 2024h). Подценяването на проблема с недостатъчно високата производителност на труда у нас ерозира осигурителния принцип в пенсионната система, създавайки стимули да бъдат вземани решения все по-голяма част от финансирането да бъде за сметка на косвени данъци и други неданъчни постъпления, но не и за сметка на нарастващи приходи от осигурителни вноски от осигурители, осигурени и самосигуряващи се лица – нещо, до което по-високата производителност на труда, намираща израз в кореспондиращо на нейната динамика нарастване на доходите от труд, би довело и без промени в размерите на осигурителните вноски. Разбира се, тук е важен въпросът и за адекватността на инвестициите във физически и човешки капитал, с акцент върху квалификацията на работната сила и подобрените условия на труд.

Същественото и незабавно намаляване на неформалната икономика би следвало да бъде приоритет за публичните власти, които ангажирано търсят начин за финансова стабилизация на пенсионната система. Няма съмнение, че България е постигнала осезаем напредък в снижаването на дела на т.нар. „неформална икономика“, както показва и стойността на Композитния индекс „Икономика на светло“, публикуван от Националния център „Икономика на светло“ (Асоциация на индустриалния капитал в България, 2024)². Според индекса, за 2022 г. делът на скритата икономика е 21,42%, при 36,65% през 2010 г. Предизвикателствата обаче остават. Доклад на Ърнст и Янг, изготвен по искане на НАП, дава да се разбере, че делът на т.нар. „сенчеста“ икономика в България възлиза на внушителните 11,3% от БВП през 2022 г. За периода 2017-2021 г. разликата между потенциалния и деклариания нетен доход на физическите лица, респ. делът на недеклаирания доход, се оценява на 26,0% за наетите в частния сектор и на колосалните 50,7% за самоосигуряващите се лица. **Недекларираните трудови доходи са 6,37% от БВП, от които 5,36 п.п. за наетите в частния сектор и остатъкът – за самонаетите.** Заради недеклаираните трудови доходи загубата от социално осигурителни вноски се оценява на 1,71% от БВП, с дял на недеклаираните социалноосигурителни вноски от близо 13,8% от дължимите за наетите в частния сектор и 16,5% – за самоосигуряващите се лица (Ernst & Young, 2023). За 2023 г. това се равнява на не по-малко от 1,5 млрд. лв.

² Асоциация на индустриалния капитал в България. (2024). Динамика на Композитния индекс „Икономика на светло“. <https://www.ikonomikanasvetlo.bg/>

приходи от осигурителни вноски, които не са отчетени по бюджета на ДОО и над 350 млн. лв. приходи, непостъпили в индивидуалните партии на лицата, осигурени в ДЗПО. Ако оценките на Ърнст и Янг са близки до реалността, това би означавало, че публичните власти в България не може и не следва повече да пренебрегват проблема с недекларираните доходи и невнасянето на осигурителните вноски върху реалните възнаграждения, защото по този начин пряко биха допринесли за финансовата дестабилизация на пенсионната система.

Пенсиите са един от най-важните източници на доход за населението и тяхната динамика има важна роля за ускоряване процеса на конвергенция на жизненото равнище в България със средното за ЕС. Същевременно увеличаването на разходите за публични пенсии с темпове, несъответстващи на темповете на нарастване на доходите от труд, в средносрочен и дългосрочен план има дестабилизиращи ефекти. Отсъствието на съгласуваност на пенсионните политики с икономическите реалности прави пенсионните системи финансово неустойчиви, може да доведе до ограничаване на инвестициите в човешки капитал поради недофинансиране на услуги по заетостта, социални услуги, програми за образование, достъп до качествено здравеопазване, култура и др., и да стане причина за увеличаване на държавния дълг, за да могат да бъдат изпълнени други важни държавни интервенции. По този повод не може да не направи впечатление, че за периода 2007-2023 г., т.е. от присъединяването на страната ни към ЕС до момента, разходите в консолидираната фискална програма са нараснали от 34,8% до 39,2% от БВП, като близо 3 п.п. от общото нарастване с 4,41 п.п. се дължи именно на нарастването на разходите за пенсии от ДОО. Разходите за функция „Икономически дейности и функции“ като процент от БВП нарастват с 1,55 п.п., но за останалите функции (напр. образование; здравеопазване; комунално строителство и опазване на околната среда; почивно дело, култура, религиозни дейности и др.) нарастването е в пъти по-малко, варирайки между 0,06 п.п. и 0,98 п.п. За функции „Общи държавни служби“, „Отбрана и сигурност“ и „Разходи, некласифицирани в другите функции“ се отчита спад между 0,48 п.п. до 1,21 п.п.³ В общ план това е доказателство, че в условия на фискална политика с практически непроменящи се параметри, пенсионните политики вече са оказали въздействие върху структурата на публичните

³ Собствени изчисления по: МФ. (2024). Разходи по функции за периода 1998 – 2023 г. Данни по консолидираната фискална програма (годишни). <https://www.minfin.bg/bg/statistics/13>

разходи. Това обаче е и ранен сигнал, че в бъдеще, особено в контекста на протичащи неблагоприятни демографски промени, публичните инвестиции в човешки капитал може да бъдат осезаемо засегнати. Така че е нужно решенията в пенсионната политика да бъдат внимателно анализирани не само от гледна точка на тяхното дългосрочно социално и фискално, но и макроикономическо въздействие. На преден план отчетливо възниква и въпросът доколко настоящата фискална политика е достатъчно гъвкава, за да отговори на стремежа към ускорена конвергенция на жизненото равнище в условията на демографски преход.

Усъвършенстването на пенсионната система преминава през осмисляне на начина, по който тя изпълнява основната си задача – осигуряване на адекватна сигурност на доходите след оттегляне от пазара на труда. Но пенсионната система не съществува изолирано от своя исторически и политически контекст. По този повод, с приемането на еврото приоритет за България ще бъде прилагането на политики, ограничаващи до минимум рисковете пред стабилността на общата европейска валута. Извън поддържането на дефицити под 3% от БВП и ниво на дълг под 60% от БВП, дизайнът на тези политики е очертан с документите по реформирания Пакт за стабилност и растеж и по-специално – с Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз (т.нар. „Фискален пакт“) и Пакта за еврото, известен като Пакта „Евро плюс“. Сред основните елементи на дизайна на тези политики е стремежът към балансиран бюджет, преглед на механизмите за индексация на заплатите, в т.ч. по повод взаимодействието между публичния и частния сектори, но и намаляване на данъците върху труда, обвързване на достъпа до пенсия с продължителността на живота, ограничаване на схемите за ранно пенсиониране, насърчаване на участието на пазара на труда на по-възрастните работници и т.н. През април 2024 г. бе приет Регламент (ЕС) 2024/1263 за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение. С него бе завършен процесът на включване в правото на ЕС на принципите във Фискалния пакт. В него, както е добре известно, водещите наративи са „бюджетна дисциплина и устойчивост на обслужване на дълга“. Включването на България в еврозоната неизбежно ще доведе до трайно интегриране на тези наративи в дизайна на националните политики, включително и в пенсионните.

2. Фискална и финансова устойчивост на държавната пенсионна система

Предизвикателствата пред финансовата устойчивост на ДОО са в центъра на общественения дебат повече от десетилетие. Добре известно е, че приходите от осигурителни вноски не покриват напълно разходите за пенсии, обезщетения и помощи, което налага от държавния бюджет да бъдат правени трансфери за покриване на недостига от средства. Това силно застрашава финансовата автономност на ДОО и създава рискове за устойчивостта на публичните финанси. Днес обаче повече от всякога този проблем изисква изостреното внимание на вземащите решение и заинтересованите страни. Причината – през 2023 г. трансферът от държавния бюджет доближи 5,3% от БВП, което е втората най-голяма стойност след 2013 – 2014 г. Разликата обаче е, че докато преди десет години в този трансфер се включваха и 12% от сумата на осигурителния доход на осигурените във фонд „Пенсии“ лица, то през 2023 г. тази сума е предназначена само за покриване на разрыва между приходи и разходи в осигурителната система.

Изострянето на проблема с финансовата автономност на ДОО стана особено силно в годините на пандемията на COVID-19, когато чрез т.нар. „ковид добавки“ към пенсиите държавната пенсионна система бе превърната в един от основните канали за защита на доходите на българските домакинства. **Само за една година, между 2019 и 2020 г., трансферът за покриване на недостига от средства нарасна с 50,4%. През 2021 г. отново бе отчетен двуцифрен ръст от 11,4%, който се ускори значително през 2022 г. (20,4%) и още повече – през 2023 г. (32,8%).** Ако тези темпове продължат, още в периода 2024 – 2025 г. трансферът за покриване на недостига от средства ще надхвърли над 50% от общите приходи, вкл. получени трансфери на ДОО (44,9% през 2023 г.).

Ще е преиначено обаче да се твърди, че проблемът с финансовата автономност на ДОО е предизвикан от процесите и събитията от COVID-19 пандемията. Напротив, корените му могат да бъдат проследени още в годините след пенсионната реформа от 2000 г. Те се свързват преди всичко с прекомерното идеологизиране на политиката по ДОО и отказът да се възприеме, че пенсионната ни система е контрибутивна и има за цел да осигури защита срещу дългосрочни рискове и че за разлика от други клонове на социалната защита, решения, взети днес, оставят своя отпечатък десетилетия напред. Непремерената идеологизация на политиката по ДОО в България намери израз в една изключително негативна за финансовото състояние на държавната пенсионната система комбинация от политически решения, включително и поради тяхната хронология. В първото десетилетие след реформата, най-вече въз основата на мотиви за подобряване на бизнес климата и повишаване конкурентоспособността на българската икономика чрез

намаляване разходите за труд на бизнеса извън работната заплата, се пристъпи към устойчиво и регулярно намаление на нормативно определения размер на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“. Впоследствие, в търсене на начини за намаляване на риска от бедност сред хората в напреднала възраст, включително и като опит за повлияване на електоралното поведение на пенсионерите, бяха предприети редица мерки за чувствително повишаване на разходите за пенсии. Това обаче се случи в момент, в който размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО вече беше значително редуциран.

Така и резултатите не могат да бъдат по-различни от устойчивото, а в годините на COVID-19 пандемията и след нея – рязкото, нарастване на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига от средства в ДОО.

Отделно към това, в самия дизайн на държавната пенсионна система и правилата за нейното администриране са заложили проблемни полета, които дълги периоди от време не намират разрешение. Те са разгледани по-долу:

2.1. Ограничаване на приходите от вноски в държавната пенсионна система

Намаляването на реалната осигурителна вноска за пенсия в ДОО е предвидено като резултат още в дизайна на реформата от 2000 г., но на практика взетите впоследствие политически решения водят до влошаване на финансовото състояние на системата. Още през 1999 г., когато се възприема окончателно концепцията за въвеждане на допълнително задължително пенсионно осигуряване в УПФ, разработените сценарии предвиждат вноската на осигурените в тези фондове лица да бъде за сметка на намаление на размера на вноската им за пенсия в ДОО. В дългосрочен план ефектът от това решение е намаляване на средния размер на вноската за пенсия и намаляване на приходите от осигурителни вноски в задължителното пенсионно осигуряване, доколкото ежегодно нараства делът на лицата, родени след 31 декември 1959 г. и осигурени в УПФ, от общия брой на осигурените за пенсия в държавната пенсионна система лица. И тъй като за родените след 31 декември 1959 г. осигурени лица размерът на вноската е по-малък, това води до намаляване на средния размер на вноската като цяло. През 2023 г. делът на осигурените за пенсия в държавната пенсионна система лица, родени преди 1 януари 1960 г., е само 7,8% от общия брой на осигурените лица (НОИ, 2024а), докато през 2010 г. този дял е бил 29,1% (НОИ, 2011б).

Решенията за целенасоченото ограничаване на приходите от осигурителни вноски в ДОО и държавната пенсионна система започват още през първата година след реформата – 2001 г., когато вноската за фонд „Пенсии“ е намалена с 3 пункта. Следват нови намаления през 2005 г. и 2006 г. с нови 3 пункта през всяка една от годините, с 1 пункт от октомври 2007 г., с 4 пункта през 2009 г. и още 2 пункта през 2010 г. През 2009 г. държавата влиза като „трети осигурител“, заплащайки 12% от сумата от осигурителния доход на осигурените за фонд „Пенсии“ лица. Независимо от това обаче намаленията от предходните години оказват сериозен натиск върху приходите на системата и тогава се вземат решения за частичното им компенсиране – първо вноската нараства с 1,8 пункта през 2011 г., а през 2017 г. и 2018 г. – с по 1 пункт, в резултат на договореност със социалните партньори. Това беше за сметка на неизпълнение на законово заложеното в КСО увеличение на вноската за УПФ. Така от 32% при старта на реформата от 2000 г., през 2023 г. размерът на вноската за фонд „Пенсии“ на ДОО е 19,8% или с 12,2 пункта по-малък. За родените след 31 декември 1959 г. и осигурени в УПФ намалението е още по-голямо – от 32% до 14,8%, т.е. с 17,2%

2.2. Парадоксът на „по-строгите“ условия за придобиване право на пенсия

През 2011 г. бяха въведени законодателни промени, чрез които и законоустановената пенсионна възраст, и изискуемият осигурителен стаж, започнаха да нарастват. Промените от 2015 г., от своя страна, начертаха дългосрочна траектория до 2037 г., за да може пенсионната възраст и за жените, и за мъжете, да достигне 65 г. На този фон това, което обаче се случва в ДОО, може без колебание да бъде наречено парадоксално. При условие, че съобразно законодателството всяка календарна година изискуемият осигурителен стаж нараства, отчетеният среден осигурителен стаж на пенсионерите с новоотпуснати пенсии за осигурителен стаж и възраст все повече намалява.

През 2023 г. законоустановеният осигурителен стаж за мъжете е бил 39 години и 4 месеца, а за жените 36 години и 4 месеца. Същевременно пенсионерите с новоотпуснати лични пенсии за осигурителен стаж и възраст от фонд „Пенсии“ през същата година са имали среден осигурителен стаж съответно 35,1 г. за мъжете и 34,1 г. за жените (НОИ, 2024в, с. 169).

Другото важно измерение на въпросния парадокс е, че от 2015 г., т.е. годината на последните промени, средният осигурителен стаж на пенсионерите с новоотпуснатите

лични пенсии за осигурителен стаж и възраст от фонд „Пенсии“, вместо да нараства, плавно намалява, достигайки през 2023 г. най-ниските си стойности и за мъжете, и за жените от 2013 г. насам. Тогава (2013 г.) стойностите му са били съответно 39,4 г. за мъжете и 35,9 г. за жените (НОИ, 2023а, с. 98).

Причината е в това, че **в задължителното пенсионно осигуряване съществуват редица възможности за придобиване на пенсия за осигурителен стаж и възраст с по-малък от законово регламентирания изискуем осигурителен стаж, без за това да бъде наложена съответна редукция в размера на пенсията, съобразно основополагащите осигурителни принципи.** Категорично най-яръкят пример се отнася за правилата за придобиване право на пенсия от т.нар. „категорийни работници“. Те са единствената група осигурени лица в ДОО, за които законоустановената възраст нараства (през 2029 г. трябва да достигне 55 г. за първа категория труд и 60 г. – за втора, а за жените – 55 г. за първа категория труд и 60 г. за втора категория труд през 2037 г.), но които могат да упражнят право на пенсия с все по-малка продължителност на общия си осигурителен стаж. Причината е, че освен възрастта, за придобиване право на пенсия се изисква определена продължителност на т.нар. „категориен стаж“ (10 г. за първа категория труд и 15 г. за втора категория труд) и сбор от общия осигурителен стаж и възраст от 94 за жените и 100 за мъжете. И така, ако осигуреното лице има нужната продължителност на категорийния стаж, мотивацията му да продължи да работи и да натрупва осигурителен стаж става все по-малка с нарастване на навършената от него възраст, защото това напълно допринася за изпълнение на критерия за брой точки.

Втори подобен пример са разпоредбите на чл. 68, ал. 3 от КСО, даващи възможност за пенсиониране с поне 15 г. действителен осигурителен стаж, но на възраст от 67 г. (2023 г.). Размерът на пенсията не подлежи на редукция, пропорционална на недостигащия осигурителен стаж до законоустановения, а се определя по общата пенсионна формула, стига осигуреното лице да има нужния минимален осигурителен стаж. Това отваря широко възможностите пенсии, за осигурителен стаж и възраст на лица с по-кратък осигурителен стаж, да бъдат отпускани пенсии в размери, по-големи дори от тези, отпускани на лица, изпълнили изцяло законоустановените изисквания. Освен това, последните обусловени от конюнктурни политически съображения промени в дефиницията на понятието „действителен осигурителен стаж“, включиха в обхвата на понятието ефективен осигурителен стаж и периоди, в които дори не е съществувало трудово или служебно правоотношение или упражняване на регистрирана икономическа

дейност (времето на наборна или мирновременна алтернативна служба, периоди, в които репресираните от режима след 9 септември 1944 г., са били в затвори, лагери и други подобни места), което ще задълбочи допълнително финансовите рискове пред ДОО. Пенсия за трудова дейност ще бъде изплащана на лица с много малък реален осигурителен принос.

2.3. Фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“

Фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ бе създаден с промените за усъвършенстване на пенсионната система от 2015 г. и повиши както прозрачността на средствата, които постъпват в ДОО за финансиране на пенсиите на лицата от секторите „Отбрана и сигурност“, така и средствата, разходвани, за да бъдат финансирани пенсиите им.

Наред с това, осигурителната вноска за фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ е в изключително голям размер. Тя е 55,8% за родените след 31 декември 1959 г. и 60,8% - за родените след тази дата. Информацията за изпълнението на консолидираните бюджети на ДОО за периода от 2016 г. до 2023 г. обаче показва, че дори и при този размер на вноската, все по-голяма част от разходите за пенсиите на лицата, осигурени във фонда, се финансират със средства от държавния бюджет. И ако при създаването си през 2016 г. дефицитът във фонда е бил 246,7 млн. лв., то през 2023 г. той вече доближава 254,9 млн. лв. и само за една година е нараснал над 3,5 пъти. Основната причина за това е преизчисляването на пенсиите от 1 октомври 2022 г. и рязкото увеличение на т.нар. „таван“ на пенсиите до 3 400 лв.

Както се вижда, дори и при размер на осигурителната вноска, надхвърлящ 55%, фондът остава на дефицит. И имайки предвид профила на осигурените във фонда лица, то е ясно, че приходите от осигурителни вноски в него са с източник държавния бюджет, също както впрочем е и трансферът за покриване на недостига от средства.

Балансирането на приходите и разходите на фонда, би изисквало ново увеличение на размера на осигурителната вноска, което практически обезсмисля нейното съществуване. От друга страна, присъствието на фонда в ДОО изкуствено увеличава стойността на дефицита в консолидирания бюджет на системата. Това е проблем, който изисква сериозно преосмисляне, доколкото съществуващата ситуация не позволява да се разкрие реалната картина за финансовото състояние на ДОО и естествено създава предпоставки то да бъде обект на критика.

2.4. Решения с краткосрочен хоризонт с дългосрочни последици

Важно измерение на прекомерното идеологизиране на политиката по ДОО, създаващо рискове пред дългосрочната финансова устойчивост на държавната пенсионна система, е жертването на принципите, въз основа на които функционират системите за социално осигуряване, в името на краткосрочни преди всичко политически интереси. Основанието за това твърдение са приетите решения за съществено увеличаване размерите на пенсиите, обичайно случили се в навечерието на важни за преразпределението на политическата власт събития (най-вече избори за Народно събрание).

В съвременната история на ДОО 2009 г. ще бъде запомнена като годината, в която е отчетен най-големият ръст на разходите за пенсии като процент от БВП след 2000 г. – 1,2 пункта на годишна база. Само за една година разходите за пенсии от БВП нарастват от 7,7% до 8,9%. Тези решения са взети не и без връзка с обстоятелството, че през юли на същата година се провеждат избори за Народно събрание. Подобна зависимост може да бъде установена и след това – през 2013 г. разходите за пенсии нарастват с 0,7 пункта от БВП (през май 2013 г. се провеждат парламентарни избори). В периода 2020 – 2023 г. с поредица нормативни изменения разходите за пенсии нарастват с 2,2 пункта от БВП. В същия период се провеждат пет парламентарни избора.

Каре № 2. Последствията от пренебрегване на социалноосигурителните принципи за сметка на краткосрочни политически интереси

Съгласно действащото правило по чл. 100 от КСО, пенсиите за трудова дейност, отпуснати до 31 декември на предходната година, се осъвременяват от 1 юли с процент, равен на 50 на сто от ръста на средния осигурителен доход за страната и 50 на сто от инфлацията по хармонизирания индекс на потребителските цени. При инфлация от 2,8% и ръст на средния осигурителен доход от 9,3%, пенсиите трябваше да бъдат увеличени с 6,1% през 2022 г. Вместо това пенсиите се увеличиха с 10%, считано от 1 юли, минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст нарасна с 26,2%, размерът на социалната пенсия за старост – с 45,3%, изплащаните до края на месец юни 2022 г. допълнителни суми към пенсиите бяха включени в основния размер на получаваната пенсия. Максималният размер на пенсиите се увеличи на два пъти – от 1

юли и от 1 октомври 2022 г., като размерът ѝ нарасна 2,27 пъти спрямо началото на годината. През октомври същата година беше извършено и преизчисляване на пенсиите. Промените в нормативно определените параметри по приходите (ръст на минималната работна заплата, на минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се и за регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители, както и на максималния осигурителен доход), не бяха достатъчни, за да компенсират шоковото нарастване на разходите за пенсии. В резултат приходите, вкл. получените трансфери на най-големия фонд, от който се изплащат пенсии – фонд „Пенсии“, нарастват с 12,7%, а разходите на фонда, вкл. предоставените трансфери, с 22,2%⁴. В пълнота ефектът се прояви през 2023 г., когато дефицитът по бюджета на фонд „Пенсии“ достигна 55,8% от общите разходи, вкл. и предоставените трансфери. За първи път от началото на реформата близо 56% от плащанията и трансферите от фонд „Пенсии“ се финансират с трансфер от държавния бюджет.

Всички тези предизборни мерки са свързани с увеличения на размерите на пенсиите отвъд действащите към момента на вземането им правила за осъвременяване и почти винаги без необходимите кореспондиращи промени в нормативно определените параметри по приходите. Нещо повече – в някои от случаите решенията за увеличение на разходите са съпроводени дори с намаление на размера на осигурителната вноска (напр. 2009-2010 г.). Такъв подход, изхождащ от идеологическите ориентации на вземащите решения и в разрез с доказалите се в практиката социалноосигурителни принципи, дебалансира финансово системата и всъщност води до ограничаване на нейната финансова автономност.

⁴ Съпоставката на стойността на разходите за пенсии по бюджета на фонд „Пенсии“, включени в отчетите на бюджета на ДОО за 2021 г. и 2022 г., показва ръст от 8,2% през 2022 г. спрямо 2021 г. Разходът за пенсии за 2021 г. обаче е счетоводно завишен, доколкото през същата година общо 850 000,0 хил. лв. бяха отчетени като разходи, без реално да са извършени. Това са сумите за т.нар. „ковид добавки“ от 60 лв., изплащани от януари до юни 2022 г. (750 000,0 хил. лв.), и сумите за еднократната добавка от 75 лв. за ваксинираните пенсионери, изплащана през същия период (100 000,0 хил. лв.). Тези суми бяха прехвърлени в т.нар. „сметка за чужди средства“ на НОИ и отчетени в годината на прехвърлянето им. Реално 800 884,6 хил. лв. от тях са изплатени през 2022 г., а останалите 49 115,4 хил. лв. са възстановени по бюджета на ДОО от сметката за чужди средства, допълнително намалявайки общите разходи за пенсии през 2022 г.

2.5. *Намаляващ капацитет на „Сребърния фонд“ да подкрепя държавата пенсионна система*

Обособен със Закона за държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система (ЗДФГУДПС) от 2008 г., т.нар. „Сребърен фонд“ има за цел „постигане и гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система чрез акумулиране, инвестиране и трансфериране на допълнителни средства към бюджета на държавното обществено осигуряване за фонд „Пенсии““ (чл. 1, ал. 2 от ЗДФГУДПС). Към 2023 г. тази цел изглежда все по-трудно постижима – в „Сребърния фонд“ са акумулирани средства в размер на 3 904,4 млн. лв. (МФ, 2024а), които обаче покриват едва 2,5-месечния разход за пенсии (без включени разходите за пенсии за сметка на държавния бюджет и допълнителните суми към пенсиите). В последните години разходите за пенсии нарастват с двуцифрени темпове – тренд, движен от по-голямата инфлация, нарастването на средния осигурителен доход и политическите решения, докато нарастването на активите на „Сребърния фонд“ зависи основно от приходите от концесии и приватизация и някои други източници, определени с акт на Министерския съвет. За 2023 г. по сметката на фонда от тези източници са постъпили 113,9 млн. лв. (МФ, 2024б). Динамиката на активите на фонда се влияе много слабо от реализирана доходност в резултат на инвестиране на средства. Към края на 2023 г. всички активи на фонда са в депозит в БНБ, като за дълъг период (от 2012 до 2021 г.) те не са носили лихва.

Както е записано и в годишния доклад за дейността на „Сребърния фонд“, тази консервативна стратегия за депозиране на средствата на фонда на депозит в БНБ действително минимизира негативните ефекти и проявите на волатилност на международните капиталови пазари, защитава фонда от непредвидени пазарни загуби и води до избягване на външни рискове. Запазва се и номиналният размер на средствата на фонда. В години на висока инфлация и ръст на средния осигурителен доход реалната стойност на средствата в „Сребърния фонд“ ерозира, а и неговата полезност все повече намалява. Причината е, че т.нар. скрит „пенсионен дълг“ нараства, защото вече отпуснатите пенсии биват осъвременени поне с 50% от инфлацията и 50% от ръста на средния осигурителен доход, но активите на „Сребърния фонд“ не нарастват със същите темпове. Крайният резултат е, че активите на „Сребърния фонд“ могат да покриват все по-малка част от разходите за пенсии.

Не бива да се забравя, че „Сребърният фонд“ заема централно място във въведената през 2015 г. възможност за избор за промяна на осигуряване от УПФ на ДЗПО

в ДОО по известната разпоредба на чл. 46 от КСО (прехвърляне при избор на промяна на осигуряването от УПФ в ДОО и съхранение до момента на евентуален нов избор от ДОО в УПФ). Влиянието на тази възможност за настоящото и бъдещото финансово състояние на ДОО ще бъде анализирана в следващия раздел.

Тези обстоятелства извеждат на преден план необходимостта от преосмисляне на мястото, което заема т.нар. „Сребърен фонд“ в цялостната архитектура на българската пенсионна система и най-вече предпоставките за неговия потенциал да бъде гарант за финансовата устойчивост на държавната пенсионна система.

2.6. Влошаващи се перспективи пред дългосрочното финансово състояние на държавната пенсионна система

В Доклада на ЕС за застаряването на населението, България се нарежда сред държавите, в които в дългосрочен план ще имат сравнително ниски разходи за публични пенсии като процент от БВП – 9,6% през 2070 г. На другия полюс са държави като Италия (13,7%), Австрия (14,0%), Финландия (14,1%), Белгия (16,2%), Испания (16,7%), Люксембург (17,5%). Средното за ЕС равнище се очаква да бъде 11,8%, а за Еврозоната – 12,5% (European Commission, 2024a).

В хоризонта между 2022 и 2070 г. разходите за пенсии у нас се очаква да нараснат само с 0,1 пункт от БВП, като и по този показател страната ни се нарежда измежду държавите, в които нарастването няма да е толкова голямо. Много по-ясно изразена тенденция за нарастване има в Белгия (3,5 пункта), Испания (3,6 пункта), Кипър (3,6 пункта), Словения (3,8 пункта), Унгария (4,3 пункта), Малта (4,4 пункта) и Люксембург (8,3 пункта). Средното за ЕС нарастване е 0,4 пункта, а за Еврозоната – 0,6 пункта. Трябва ли тази картина да носи удовлетворение? Отговорът е двузначен. До известна степен да, защото, ако бъдат запазени, сегашните параметри в дизайна на пенсионната политика няма да позволят съществено нарастване на разходите за пенсии като дял от БВП. След периода между 2023 и 2032 г., когато разходите за пенсии ще се задържат около и над 10% от БВП, делът им ще започне да намалява. Това обаче има своята цена и тя е свързана със същественото намаление на „щедростта“ на пенсионната система. **Според Доклада на ЕС по застаряването**, съотношението между средната пенсия и средната работна заплата в България ще намалее с 6,6 пункта за периода 2022-2070 г., достигайки до 24,5%. Това ще е и едно от най-ниските съотношения измежду всички държави членки на ЕС и

щедростта на пенсионната система ще е по-малка само в Естония (24,4%), Хърватия (24,1%), Латвия (23,2%) и Литва (13,5%).

България ще бъде изправена пред двойно предизвикателство. От една страна, за да запази динамиката на разходите за пенсии под контрол, България ще трябва да ограничи „щедростта“ на държавната пенсионна система. От друга страна, намаляващата адекватност на пенсиите няма да доведе до по-добро финансово състояние на държавната пенсионна система. Дори и при тези условия през целия близо петдесетгодишен период се очаква системата да е на дефицит, като през следващите години той може да достигне дори до 6% от БВП, след което да започне да намалява, но да остане трайно над 4% от БВП. Средно за периода стойността на дефицита ще бъде около 4,7% от БВП, което е най-високото равнище измежду всички държави в ЕС.

Неблагоприятни са и прогнозите, представени в **последния актюерски доклад на НОИ**. Резултатите от дългосрочната оценка до 2070 г. показват, че балансът на ДОО ще остане отрицателен за целия период, което няма да съдейства за подобряване на финансовата автономност на системата. Очаква се през 2024 г. трансферът за покриване на недостига от средства да достигне 5,5% от БВП и да продължи да нараства, надхвърляйки 6,0% през 2026 г. и 2027 г. След 2027 г. се очаква подобрене в баланса, но това ще е за сметка именно на намаляваща адекватност на пенсиите (НОИ, 2024б, с. 39, 44-45).

Международните организации като ОИСР и МВФ също идентифицират това двойно предизвикателство. В свой анализ МВФ посочва, че България е държава, чиято пенсионна система се характеризира едновременно с ниски приходи и ниски разходи, съответно – с ниски пенсии (Hallaert, J.-J., 2024, p. 7). Въпреки всичко OECD не изключва сценарий, при който нарастващото съотношение между пенсионери и осигурени лица да доведе до увеличаване на държавния дълг с цел финансиране на разходите за пенсии. Затова ОИСР препоръчва „разширяване на базата за осигуряване на устойчивостта на системата за социална сигурност“ (OECD, 2023, p. 91), което може да бъде постигнато чрез ограничаване на сивата икономика и по-добро прилагане на осигурителното законодателство.

3. Адекватност на пенсиите от държавната пенсионна система

3.1. *Защита от бедност*

В последните години България неизменно се нареждаше сред държавите в ЕС с най-голям дял на населението на 65 и повече години, живеещи в бедност. В периода 2019 – 2022 г. делът на възрастните хора в бедност устойчиво се задържа около и над 35%. За сметка на това през 2023 г. бе постигнато съществено подобрене в адекватността на националната пенсионна система, а относителният дял на хората на 65 и повече години в бедност намаля от 35,6% през 2022 г. до 22,2% през 2023 г. От 2007 г. насам (такава статистика по съпоставима методология се поддържа от 2006 г.), това е рекордно ниско равнище⁵.

Има основания да се смята, че това бе постигнато до голяма степен в резултат на политическите решения, взети през есента на 2021 г. и пролетта на 2022 г. Така с най-голямо значение за намаляване на бедността сред хората на 65 и повече години се оказаха мерки, израз на политики, които обичайно се наричат „универсални“ и които не са типични за социалноосигурителните системи, а по-скоро за финансираните с данъци социално защитни програми и пенсионни схеми. Доближаващи се по-скоро до програми за осигуряване на базова социална защита и социално подпомагане, в тяхната философия размерът на увеличението на индивидуалните размери на пенсиите не е обвързан с осигурителния принос на пенсионера.

Тези мерки бяха следните:

- (1) Увеличението на минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1-2 от КСО – първо от 300 лв. до 370 лв. от 25 декември 2021 г., а след това от 370 лв. до 467 лв. от 1 юли 2022 г. В резултат, в края на 2022 г. минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст нарасна с 55,7% спрямо същия момент на 2021 г. От 1 юли 2024 г. минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст вече е 580,57 лв.;

⁵ Данните за дела на хората на 65 и повече години в бедност са от наблюдението „Статистика на доходите и условията на живот“ (EU SILC). Според методологията на наблюдението, данните за дохода се отнасят за годината, предхождаща годината на изследването. Следователно публикуваните за 2023 г. данни всъщност носят информация за 2022 г.

- (2) Изплащане на т.нар. „индивидуални компенсаторни суми“ за разликата между дохода, изплатен на пенсионерите от държавното обществено осигуряване през декември 2021 г., и дохода, получен през януари 2022 г., ако има такава;
- (3) Изплащането на т.нар. „COVID-19 добавки“ от 60 лв. за периода от януари до юни 2022 г. за всички пенсионери без оглед на размера на получаваната от тях пенсия;
- (4) Механичното включване на „COVID-19 добавките“ и т.нар. „индивидуални компенсаторни суми“ (т. 2 и 3 по-горе) в размера на пенсията от 1 юли 2022 г.;
- (5) Добавяне на 60 лв. към размера на пенсиите, отпуснати с начална дата след 1 юли 2022 г.
- (6) Преизчисляването на пенсиите за трудова дейност, отпуснати до 31 декември 2021 г., по субективни и формулирани по политически съображения критерии, в резултат на което пенсиите, отпуснати преди 2010 г., получиха най-голямо увеличение (НОИ, 2023в).

Посочените нормативни промени, по своята философия и дизайн доближаващи се до мерки в областта на социалното подпомагане, изиграха ролята на силен механизъм за преразпределение на средства към възрастните хора с най-ниски доходи. Затова те имаха много благоприятно въздействие за намаляване на риска от бедност сред особено уязвимите сред тях. Това са хората на най-висока възраст, особено жените. И в сравнение с 2022 г., през 2023 г. делът на жените на 75 и повече години в риск от бедност е намалял почти два пъти от 57,9 до 29,4% (28,5 п.п.) при намаление от 12,6 п.п. за мъжете (от 29,8 до 17,2%) в същата възрастова категория и с 22,8% за възрастовата категория като цяло (от 47,9 до 25,1%).

Поради същите причини, посочени по-горе, те доведоха и до намаляване на „остротата“ на бедността сред възрастните хора. Това означава, че разполагаемите доходи на онези, живеещи в бедни домакинства, са се доближили до прага на бедността. Така например, делът на хората на 65 и повече години, живеещи в домакинства с между 40 и 50% от медианния общ нетен еквивалентен доход, е намалял от 23,2% до 7,4%. В резултат на мерките разполагаемите доходи на най-бедните сред възрастните са нараснали по-бързо от медианния доход за страната като цяло.

В сравнение с 2022 г., през 2023 г. пенсиите са увеличили значително своята ефективност и са допринесли за допълнително намаление на дела на бедните сред най-възрастните хора с близо 9,7 пункта. Приносът на другите социални трансфери,

получавани от домакинства на възрастни хора (напр. социални помощи, финансова подкрепа за хора с увреждания и др.), също се увеличава, като те са намалили риска от бедност за най-възрастните с допълнителни 5,2 пункта спрямо 2022 г.

3.2. Заместване на дохода след пенсиониране

Смекчаването на финансовите последици на прехода от платена заетост към пенсиониране е водещата цел на която и да е национална пенсионна система или отделна пенсионна схема, а от друга страна – ключово измерение на адекватността на пенсиите. Заместването на миналите трудови доходи може да бъде измерено както на ниво система като отношението между средната пенсия и средния осигурителен доход за страната, но и на групово (напр. на ниво възрастова кохорта или определена категория осигурени лица), както и на индивидуално равнище. Един от най-често използваните показатели за това е съотношението между получаваната пенсия и доходите от труд преди момента на пенсиониране. Първият показател илюстрира „щедростта“ на системата като цяло, вторият може да се интерпретира като т.нар. „пенсионно обещание“, което тя дава към работещите, че ако спазват правилата на системата, след няколко десетилетия те ще могат да разчитат на определено ниво на заместване на техните минали трудови доходи (виж [Приложение № 1: Речник на основни понятия](#)).

През 2022 и 2023 г. brutният коефициент на заместване в държавното обществено осигуряване достигна най-високите си нива от 2000 г. насам, съответно 51,9% и 54,3% (НОИ, 2024в, с. 13). Зад тази промяна стоят мотивираните от пандемията на коронавирус COVID-19 политически решения от пролетта на 2020 г., довели до рязко покачване на разходите за пенсии, и протичащото устойчиво намаляване на броя на пенсионерите, за съжаление допълнително усилено от COVID-19 пандемията.

Преди пандемията България беше сред страните със сравнително ниски публични разходи за пенсии от brutния вътрешен продукт и доста ниска щедрост на публичните пенсии. При 11,6% средно за ЕС, през 2024 г. разходите за публични пенсии в България се очаква да достигнат 10,6% от БВП. С това държавата ни се нарежда някъде по средата в подреждането на държавите членки, изпреварвайки повечето от държави от Централна и Източна Европа с изключение на Полша (European Commission, 2024a; 2024b).

Що се отнася до щедростта на пенсионната система, измерена чрез т.нар. „benefit ratio“ или съотношението между средната пенсия и средната работна заплата, за България през 2024 г. то се очаква да бъде 34,0%, при 44,5,% средно за ЕС. Само Литва (25,2%),

Латвия (25,8%), Ирландия (28,9%), Естония (31,0%), Хърватия (32,9%) и Словения (33,0%) се доближават до подобни нива, а те са значително по-ниски в сравнение с държави като Гърция (76,7%), Италия (72,7%), Испания (68,1%), Кипър (56,1%), Португалия (55,9%), Австрия (54,8%) и др. (European Commission, 2024a).

Въз основата на т.нар. „нетен теоретичен коефициент на заместване“, през 2024 г. Европейската комисия представи сравнителен доклад за адекватността на пенсиите, според който България се нарежда **на едно от последните места** според амбицията на „обещанието“, което дава нейната национална пенсионна система. Това е при т.нар. „базов случай“ за работещ, пенсиониран се през 2022 г. на стандартната пенсионна възраст след 40-годишна непрекъсната кариера и осигуряване на средната работна заплата за страната за целия период. В този случай може да се очаква пенсията (от ДОО и УПФ) да замести 76,2% от нетната заплата от годината преди пенсиониране, с което България **изпреварва** повечето държави членки на ЕС от Централна и Източна Европа, в т.ч. Естония (32,9%), Хърватия (53,6%), Латвия (60,2%), Литва (44,2% за мъжете и 44,0% за жените), Словения (66,5% за мъжете и 68,6% за жените), Чехия (65,0%), Словакия (66,6%) (European Commission, 2024c).

Прогнозите обаче показват, че **в бъдеще България няма да може да задържи тези нива на заместване**. Пенсиониралите се през 2062 г. при същия хипотетичен случай лица могат да очакват нетен коефициент на заместване от 65,7%, което е **спад от 10,5 п.п.** (European Commission, 2024d). Причината за този рязък спад в бъдещата адекватност са съществуващите правила за намаляване на индивидуалния коефициент на лицата, които при пенсиониране са осигурени в ДОО и в УПФ. Имайки предвид важността му не само за бъдещата адекватност, но и за финансовото състояние на държавната пенсионна система, този въпрос е разгледан отделно в следващите раздели.

Също така, в този хипотетичен случай, бъдещите правила за достъп до пенсия ще се окажат сериозно препятствие за някои категории осигурени лица с нетипични трудови кариери. Това важи най-вече за мъжете, имащи недостатъчен осигурителен стаж, или за онези от тях с продължителни периоди на прекъсване поради безработица. Основната пречка ще бъде изискването за наличие на 40 години осигурителен стаж – затова и мъжете, имащи по-малка обща продължителност на осигуряването, няма да могат да упражнят право на пенсия от ДОО на 65-годишна възраст при стандартния ред на чл. 68, ал. 1-2 от КСО, и ще трябва да изчакат до навършване на 67 г., за да се пенсионират по друга разпоредба – чл. 68, ал. 3 от КСО. Продължителните последователни периоди на

безработица ще имат същото въздействие върху финансовата сигурност на възрастните хора. По действащото в момента законодателство осигурените лица имат право на парично обезщетение за безработица за максимум 12 месеца, като само този период се зачита за осигурителен стаж при пенсиониране, без да се правят осигурителни вноски. По-голяма продължителност на периода води до прекъсване на осигурителния стаж. Затова и мъжете, прекарвали без работа повече от тези 12 месеца, също няма да могат да упражнят право на пенсия от ДОО при навършване на 65-годишна възраст и ще трябва да изчакат до 67 г. За тези хора единственият източник на доход потенциално ще бъде пенсията им от универсалните пенсионни фондове, правото на която настъпва при навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1-2 от КСО. Това, освен въпроса за правилата за достъп до пенсия от ДОО, подчертава важността на универсалните пенсионни фондове за бъдещата адекватност на пенсиите.

3.3. *Неравенствата между половете*

Жените са близо 60% от пенсионерите с пенсия от ДОО (НОИ, 2024д), но техният дял в най-старшите възрастови групи е още по-голям. През 2023 г. 62,5% от пенсионерите на възраст между 75 и 79 г. са жени, а в групата на пенсионерите на 80 и повече години – 67,3% (НОИ, 2024в, с. 76).

В същото време, към края на 2023 г. жените съставляват малко под 74% от пенсионерите, получаващи лична пенсия в размер, по-малък или равен на 523,04 лв.⁶, и 68,9% от пенсионерите с лична пенсия до 700,00 лв. включително (собствени изчисления по НОИ, 2024в, с. 142). Това идва да подсказва, че **жените заемат непропорционално висок дял сред получателите на пенсии с най-ниски размери**. Затова и не е случайно, че жените на 65 и повече години, както вече беше посочено в настоящия анализ, са много по-силно изложени на риск от бедност, отколкото мъжете. **През 2023 г. 25,2% от жените в тази възрастова група и 29,4% от жените на 75 и повече години са живеели в бедност, при съответно 17,7% и 17,2% от мъжете.**

Данните за основни социалноосигурителни показатели в държавното обществено осигуряване, публикувани от НОИ, разкриват още от съществуващите неравенства между половете:

⁶ Стойността от 523,04 лв. е минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1-2 от КСО към 31.12.2023 г. (бел. авт.);

- Средният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст, включително добавките, за мъжете е с 23% по-голяма от тази на жените – 942,06 лв. срещу 765,58 лв. Също така, брутният коефициент на заместване на дохода от пенсиите за осигурителен стаж и възраст за мъжете е с 8,7 п. п. по-висок от този за жените – 63,3% срещу 54,6% (НОИ, 2024д);
- През 2023 г. право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1-2 от КСО се придобива при 62 г. за жените срещу 64 г. и 4 м. (64,3 г.) за мъжете. Отчетните данни за същата година обаче показват, че средната възраст на пенсионерите с новоотпуснати пенсии е 63,4 г. за жените и 64,8 г. за мъжете, т.е. **средната възраст, на която жените са се пенсионирали, е 1,4 г. по-голяма от законоустановената, докато средната възраст за мъжете е само с около 0,5 г. по-голяма от законоустановената възраст (НОИ, 2024в, с. 12).** Това не е моментно явление, а процес, развиващ се през последното десетилетие. В периода 2013-2022 г. средната възраст за упражняване на правото за мъжете все повече се доближава до законоустановената, то при жените е налице обратната тенденция – средната възраст за придобиване на правото все повече се нараства и се отдалечава от законоустановената (НОИ, 2023а). Може да бъде направен изводът, че за жените е значително по-трудно да отговарят на съществуващите правила за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, отколкото за мъжете. Затрудненият достъп на жените до пенсия за осигурителен стаж и възраст има връзка не само с причини, имащи отношение към дизайна на пенсионната система, но и към **мястото на жените на българския пазар на труда – по-ниска икономическа активност и заетост спрямо мъжете, наличие на икономически дейности и професии с по-ниско заплащане с концентрация на жени, неравномерно разпределение на грижите за децата и други зависими членове на семейството и отсъствието на услуги за такава грижа, което води до по-чести прекъсвания на осигуряването при жените, разлики по пол в заплащането и др.**

Съществуващата информация от административните регистри, дори и обединени, не позволява да се достигне в дълбочина до причините, създаващи бариери пред достъпа до адекватни пенсии за част от жените след оттегляне от пазара на труда. Провеждането на целеви изследвания може да даде повече яснота кои са основните рискови фактори в

рамките на активния трудов живот, създаващи подобна уязвимост след края на трудовата кариера. Въпреки това, няколко обстоятелства, част от дизайна на пенсионната система, могат да усилят въздействието на рисковете от активния трудов живот:

По отношение на достъпа до пенсия на жените

През 2027 г. изискуемият осигурителен стаж за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст за жените, работили при условията на трета категория труд, ще достигне 37 г. За много жени, особено за тези с по-дълги прекъсвания на трудовата кариера по причините, посочени по-горе, това може да се окаже трудно изпълнимо изискване. Измежду тези жени, **особено уязвими са родителите или осиновителите на деца с увреждания**. В Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж са въведени разпоредби, постановяващи, че за осигурителен стаж при пенсиониране се взема предвид времето, което родител е посветил на отглеждане на дете с трайно увреждане до 16-годишна възраст, поради което не е работил по трудово или служебно правоотношение и не е бил осигурен. Но в същото време, в дефиницията за осигурителен стаж в КСО е предвидено, че за осигурителен стаж при пенсиониране се зачита времето, през което са полагани грижи за лице с определена чужда помощ, ако родителят (осиновителят) не е работил и не е получавал лична пенсия, т.е. в закона разпоредбата е по-стеснена. Повишаването на правната и социална сигурност за тези родители (осиновители) и отстраняването на евентуални противоречия в нормативната уредба, безспорно ще облекчи достъпа им до пенсия. Но много по-важно в случая е организирането и предоставянето на достатъчно обществени услуги за дългосрочни грижи, които да позволяват упражняването на трудова дейност и включването в обществения живот на жените /и не само/, в семействата на които има зависими лица.

По отношение на настоящата адекватност на пенсиите

Имайки предвид, че именно жените доминират в групата на пенсионерите с най-ниски пенсии, политиките по отношение на минималния размер на пенсиите за трудова дейност имат решаващо значение за възможността на жените, особено в най-старшите възрасти, да съхранят финансовата си сигурност и жизненото им равнище да не изостава съществено от средното за страната.

В тази връзка, считано от 1 януари 2000 г. България ратифицира ревизираната Европейска социална харта, и прие за задължителни разпоредбите на чл. 12, ал. 1 „Право

на социално осигуряване“, свързани със задължението да бъде създадена и поддържана система за социално осигуряване. В същото време, във всички свои публикувани заключения относно приложението в България на чл. 12, параграф 1 на ревизираната Европейска социална харта до момента (2004 г., 2006 г., 2009 г., 2013 г., 2017 г.), Европейският комитет по социални права посочва, че ситуацията в страната не е в съответствие с нормите, заложи в международния стандарт, доколкото минималните размери на трудовите пенсии за старост са неадекватни. Това поставя на преден план въпроса за начина, по който се определя минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст и за приноса ѝ за намаляване на риска от бедност сред жените.

По отношение на бъдещата адекватност на пенсиите

Занапред броят на лицата, родени след 31 декември 1959 г., които ще придобият право на пенсия, ще нараства все повече. Затова и приносът на универсалните пенсионни фондове в общата адекватност на пенсиите – също. Дизайнът на капиталовите пенсионни схеми с дефинирани вноски предполага, че адекватността на пенсиите ще зависи не само от размера на месечната вноска, но и от броя на месеците, през които са внесени осигурителни вноски. Във връзка с това следва да бъде посочено, че действащата нормативна уредба създава известни рискове пред бъдещата адекватност на пенсиите особено на жените, преминали през периоди на майчинство или осиновяване, които са били причина за продължително отсъствие от работа. В държавното обществено осигуряване времето на отпуските за бременност, раждане и осиновяване, както и за отглеждане на дете, се зачита за осигурителен стаж при определяне право на пенсия, и жената, намираща се в такъв отпуск, не губи статуса си на осигурено лице. Тези периоди се признават за осигурителен стаж, без да се внасят вноски. Съществуват и периоди на отглеждане на дете от неработещи майки или осиновителки, част от които бяха разгледани по-горе, при които държавата внася осигурителните вноски и така те също не се губят права. Не е такъв случаят с осигуряването в универсалните пенсионни фондове – през отпуските за бременност, раждане и осиновяване, както и за отглеждане на дете нито работодателят, нито осигуреното лице, нито държавата имат законодателно задължение да внасят осигурителни вноски в универсален пенсионен фонд. Това обективно води до по-малко натрупани средства в индивидуалната партида, респективно по-ниски пенсии в бъдеще, което се потвърждава и от текущите данни на Комисията за

финансов надзор към 31 декември 2023 г. От тях става видно, че **средният размер на индивидуалната партия за мъжете е с 10% по-голям от този на жените. За възрастовата група 60 – 64 г. обаче разликата е цели 35%, което отразява кумулативните уязвимости на жените по време на активната им трудова кариера** (КФН, 2024).

3.4. Правото на хората с увреждания на социална защита

След реформата от 2015 г., броят на новоотпуснатите лични пенсии за инвалидност поради общо заболяване започна плавно да намалява. **Трендът обаче се обърна през 2022 г., а промените в Наредбата за медицинската експертиза от 2023 г. доведоха до рязко увеличение – на годишна база броят на новоотпуснатите лични пенсии за инвалидност от този вид нарасна с над 26%, а през 2023 г. приблизително всяка трета новоотпуснатата пенсия е била лична пенсия от този вид** (НОИ, 2024д, с. 14). Това създава предпоставки за продължаващо увеличаване на броя на пенсиите за инвалидност въобще. Затова и НОИ посочи, че в следващите десетилетия може да се стигне дотам, че всяка четвърта пенсия за трудова дейност ще е лична пенсия за инвалидност (НОИ, 2024б, с. 41).

Нарастващият брой новоотпуснати пенсии за инвалидност безспорно създава повод за загриженост. Но още по-важно е да се коментира фактът, че личната пенсия за инвалидност поради общо заболяване все по-малко изпълнява функцията на осигурително плащане, заместващо миналите доходи от труд, а все повече – на допълващ, поддържащ жизненото равнище доход, доближаващ се до социално подпомагане. Какви са аргументите за подобно твърдение?

- През 2023 г. девет от всеки десет пенсии от този вид (93%) са отпуснати без индивидуален коефициент, а това означава – в минимален размер (НОИ, 2024д, с. 51). За сравнение, през 2015 г. този дял е бил значително по-малък, а именно 73% или приблизително седем от всеки десет пенсии (НОИ, 2016а, с. 52);
- Средният период на получаване на личната пенсия за инвалидност поради общо заболяване се увеличава. Към 2023 г. пенсия от такъв вид е получавана близо 15 г., в т.ч. малко под 13 г. за мъжете и малко под 17 г. за жените (НОИ, 2024в, с. 49), докато към 2015 г. тя е била 12 г., съответно 10,5 г. за мъжете и малко под 14 г. за жените (НОИ, 2023а, с. 80);

- Продължава да намалява и действителният осигурителен стаж на пенсионерите с новоотпуснати лични пенсии за инвалидност поради общо заболяване. За онези пенсионери с пенсии, отпуснати през 2023 г., той е бил 16,5 г. (НОИ, 2024д, с. 51), а за пенсиите от този вид, отпуснати през 2015 г. – 19,1 г. (НОИ, 2016а, с. 52).

Отчитайки и това, че средната възраст за отпускане на такава пенсия през 2023 г. е била около 54 г., в т.ч. 55 г. за мъжете и 53 г. за жените, **личната пенсия за инвалидност поради общо заболяване може да се превърне и в скрита форма на ранно пенсиониране** (съгласно КСО, пенсията за инвалидност се отпуска пожизнено, когато лицата навършат стандартната пенсионна възраст).

Тези данни са обезпокоителни не само от гледна точка на функционирането на пенсионната схема за инвалидност, но преди всичко от гледна точка на правата на самите осигурени лица. В резултат на описаните по-горе процеси, **близо 77% от изплащаните към 31 декември 2023 г. пенсии за инвалидност поради общо заболяване са в минимален размер (НОИ, 2024в, с. 145)**. Това показва, че действителният размер на пенсията на тези лица е много нисък, а това в икономически план е резултат от ограничените трудови възможности на осигурените лица с хронични, ненавреме и недобре третирани здравословни проблеми.

За ИСС този проблем съвсем не е нов. Още преди повече от десетилетие Съветът заостри общественото внимание върху проблемите на трудовата заетост на хората с увреждания в специализираните предприятия и кооперации (ИСС, 2012), а в скорошен свой анализ призова за сериозна промяна на нормативните условия за подкрепа на заетостта на хората с увреждания (ИСС, 2023).

За жалост, в общественото пространство темата за пенсиите за инвалидност от ДОО често пъти се представя твърде едностранчиво. Правени са немалко опити да се наложи внушението, че огромен дял от пенсиите за инвалидност са отпуснати неправомерно и че едва ли не това се дължи на действието на престъпни мрежи, целящи извличане на финансови облаги чрез измами с издаваните експертни решения. Този непродуктивен дебат ще бъде запомнен по-скоро с това, че доведе на бял свят алогизма „фалшиви ТЕЛК-ове“, както и с очертаване на илюзията, че справянето с тях е основният начин за стабилизиране на дългосрочното финансово състояние на ДОО.

В същото време не може да се оспорва, че свързани с пенсиите за инвалидност изолирани случаи на т.нар. „социална измама“ (social fraud) съществуват, доколкото

рискът от злоупотреби и измами е присъщ риск за дейността на всеки един осигурителен фонд и за функционирането на всяка една система за социално осигуряване по света. Но по-скоро е силно изопачаване на истината, че текущото финансово състояние на ДОО се дължи на мащабни злоупотреби и измами с пенсии за инвалидност, както и че мащабите на подобни явления са толкова големи, че те биха качествено променили дългосрочния баланс между приходите и разходите на системата. Освен всичко друго, с въвеждането на забрана на получаване на несвързаната с трудова дейност социална пенсия за инвалидност като втора пенсия и приемането на Закона за хората с увреждания, обединяващ съществуващите инструменти за парична подкрепа на хората с увреждания и повишаващ нейната адекватност, бяха предприети действия за ограничаване стимулите за злоупотреби с пенсиите за инвалидност от ДОО.

Затова вместо възпроизвеждане на наратива за „фалшивите ТЕЛК-ове“ и призивите за радикално преобразуване на съществуващите институционални структури и практики, по удачно би било да се припомни, че през 2012 г. България ратифицира Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и с това призна правото на хората с увреждания на подходящ жизнен стандарт, включително и по повод осигуряването на равен достъп за хора с увреждания до пенсионни осигуровки и програми. През 2018 г. Комитетът за правата на хората с увреждания в своите заключения за ситуацията в България обърна внимание на нуждата „да инкорпорира базираният на човешките права модел на увреждането в процеса на оценката и да осигури, че хората с увреждания продължават да се радват на адекватен стандарт на живот“ (Committee of the Rights of Persons with Disabilities, 2018, p. 9).

Влезлият в сила през 2019 г. Закон за хората с увреждания и по-специално глава трета „Индивидуална оценка на потребностите“ пък залага на био-психо-социалния модел съгласно Международната класификация на функционирането, уврежданията и здравето (ICF) на Световната здравна организация. Хората с увреждания имат право на индивидуална оценка, която трябва „да изследва функционалните затруднения на човека с увреждане, свързани със здравословното му състояние и наличието на бариери при изпълнение на ежедневните и други дейности, както и вида на подкрепата“. Тази индивидуална оценка се прилага за подкрепата по Закона за хората с увреждания.

Пенсията за инвалидност от ДОО обаче се отпуска въз основа на експертно решение, основаващо се на т.нар. „медицински модел“, при който състоянието на човека с увреждане се съпоставя със състоянието на „здравия човек“. Трайно намалената

работоспособност се измерва в проценти, представляващи количествен израз на ефекта от едно или повече заболявания. Във въпросното експертно решение се определят и противоположните условия на труд, което е своеобразна отправна точка за намирането на работно място, чиито характеристики отговарят на здравословното състояние на човека с увреждане.

Активно прокламираната от някои кръгове замяна на медицинския модел на експертизата с модела, съдържащ се в ICF или в Конвенцията за правата на хората с увреждания няма автоматично да реши проблемите, които хората с увреждания имат при реализацията на своето право на социална защита, нито ще намали разходите за пенсии за инвалидност от бюджета на ДОО. Проблеми с пенсиите за инвалидност и по-специално за пенсиите за инвалидност за трудова дейност обаче безспорно съществуват. Те обаче имат отношение към много по-дълбоки проблеми извън задължителното пенсионно осигуряване, а именно (а) стила на живот; (б) условията на труд; (в) факторите на заобикалящата среда; (г) превенцията и профилактиката на заболяванията; (д) рехабилитацията при продължителна временна работоспособност или в началните етапи на трайно намалената работоспособност; (е) трудовата реализация на хората с увреждания.

Целта не е чрез замяна на една класификация с друга да се променят броят и профилът на лицата, които ще получават пенсия за инвалидност, а да не се допуска поява, развитие и хронифициране на заболявания, които да доведат до трайно намаляване на работоспособността, а ако все пак това се случи, възможностите за качествена заетост на хората с такива проблеми да не бъдат блокирани.

Това би бил естественият начин за намаляване честотата на инвалидизация сред осигурените лица, съответно – за снижаване на броя на новите пенсии за инвалидност за трудова дейност. Тогава би имало основание да се мисли и за въвеждане на по-големи изисквания към осигурителния принос на лицата, на които такива пенсии да бъдат отпускани, за да не се превръщат пенсионните схеми за пенсии за инвалидност в пенсионни схеми за скрито ранно пенсиониране.

Но не може да се пренебрегне фактът, че **вече почти всички новоотпуснати лични пенсии за инвалидност поради общо заболяване все повече придобиват характеристиката на пенсии, несвързани с трудова дейност** – за все повече пенсионери изплащаният размер на тази пенсия е практически откъснат от техния осигурителен принос.

4. Връзката „принос – права“ в пенсионната система

4.1. Връзката „принос – права“ в задължителното пенсионно осигуряване

Насложилите се последици от взети в миналото решения не заздравиха връзката между нормативите относно осигуряването (напр. осигурителни вноски, дефиниция за осигурителен стаж и осигурителен доход, в т.ч. минимални и максимален размери) и тези относно размерите на пенсиите (напр. „тежестта“ на година стаж, изискуемата продължителност на осигурителния стаж, максималните размери на пенсиите за трудова дейност и максималния размер на пенсиите).

Резултатът е, че разликата между размера на реалната вноска за пенсия и размера на вноската, който е необходим за балансиране на приходите от вноски и разходите за пенсии, постоянно нараства. За 2011 г. необходимият размер на вноската е бил 35,7%, а действителният, в т.ч. и трансфера от държавата от 12% върху сумата на осигурителните доходи на осигурените за пенсия лица, е бил 27,7%. Разликата е само 8 процентни пункта (НОИ, 2012, с. 27). През 2015 г. разликата остава приблизително в същия порядък, 34,9% срещу 26,3% (НОИ, 2016, с. 47), а през 2019 г. се увеличава до 14,2 процентни пункта – 30,8% срещу 16,6% (НОИ, 2019, с. 48). **Последният актюерски доклад на НОИ показва, че през 2023 г. действителният размер на вноската за пенсия в ДОО е бил 16,3%, а необходимият – 37,5%, т.е. вече с над 21 п.п. по-голям (НОИ, 2024б, с. 49).**

Какво е причинило тази разширяваща се разлика? **При всички случаи това не е свързано с демографските процеси**, каквато вероятно би била спонтанната реакция. Доказателството е, че през 2023 г. съотношението между пенсионерите с пенсия за трудова дейност към осигурените в ДОО лица е 68,2% (НОИ, 2024б, с. 43), а през 2011 г. – 78,5% (НОИ, 2012, с. 40). През 2023 г. е постигната рекордно ниска стойност на този коефициент за целия период от началото на реформата до момента.

Причините се коренят другаде:

На първо място, видно от посоченото по-горе, една от водещите причини е намаляващият реален размер на вноската поради това, че промените в нормативите по приходите не следват промените в разходите, както и поради това, че все по-голям дял от осигурените в ДОО лица са родени след 31 декември 1959 г. и се осигуряват с 5 п.п. по-нисък размер на вноската.

На второ място, увеличаваща се щедрост на системата, несъразмерно на налаганата чрез политическите решения визия, че увеличаването на нормативите по приходите всъщност е увеличаване на „осигурителната тежест“ и затова не следва да бъдат променяни. В крайна сметка съотношението между средната пенсия за трудова дейност към средния осигурителен доход нарасна от 45,5% (НОИ, 2012, с. 41) до 55,0% (НОИ, 2024б, с. 39).

И доколкото е видно, че проблемите в случая не са демографски, разширяването на разликата между необходимия и действителния размер на вноската е индикатор за протичането на **процеси, водещи до системно разкъсване на връзката „принос – права“** в различните пенсионни схеми на задължителното пенсионно осигуряване. Сред тях могат да бъдат посочени поне следните:

Съществуването на категории осигурени лица, трупаци права в системата при относително по-благоприятни условия от другите категории осигурени лица. С налагането напоследък на практиката дължимите осигурителни вноски за всички категории осигурени лица да се изчисляват от една и съща минимална база – минималната работна заплата, бе постигнато немалко за преодоляването на това несъответствие, но някои проблеми остават. Например, **България вероятно е единствената страна в ЕС, която чрез т.нар. „превръщане на стажа“ бонусира, а не санкционира ранното пенсиониране.** Това е така, доколкото превърнатият стаж участва не само в определяне правото на достъп до пенсия за осигурителен стаж и възраст, но и в изчисляването на нейния размер.

На следващо място, с нормативните промени от 2015 г. се реши, че за хората, пенсиониращи се при специални режими, ще се изисква по-висока пенсионна възраст, но не и по-голяма продължителност на осигурителния стаж. Така за тях не се проявява толкова силно негативният ефект от включването на дохода за все по-голям период от осигурителната история на хората от най-масовата трета категория труд в изчисляването на индивидуалния им коефициент. Съгласно чл. 70 от КСО, при определяне на стойността на индивидуалния коефициент се вземат предвид осигурителните доходи за целия период от 2000 г. насам, с което се създават предпоставки за намаляване на неговата стойност за всяка следваща кохорта пенсионери, при равни други условия.

Нерегулярната актуализация на максималния осигурителен доход за страната силно ограничава стойността на онова, което хората с най-високи трудови възнаграждения биха могли да получат срещу внесените от тях осигурителни вноски.

През 2000 г. съотношението между средномесечната стойност на максималния осигурителен доход и средномесечния осигурителен доход за страната е било малко под 3,5, а през 2023 г. то е вече малко под 2,0. Това води до намаляваща стойност на потенциално възможния максимален индивидуален коефициент за всяка следваща кохорта пенсионери и всъщност **още повече усилва преразпределението от хората с най-високи доходи към хората с много малък осигурителен принос.**

Изкриви се съотношението между максималния осигурителен доход и минималната работна заплата, от една страна, и минималния и максималния размер на пенсията, от друга. В осигурителни системи като българската, това съотношение е израз на политическата визия доколко пенсионните схеми ще действат като механизъм за промяна на създадените чрез пазара на труда социални различия и евентуално – неравенства. **На старта на реформата максималният осигурителен доход бе равен на 10 минимални работни заплати.** Това означава, че при равни други условия, за хората от една и съща възрастова кохорта, които започнат работа и се пенсионират в един и същ момент и от една и съща пенсионна схема, тези, осигурявали се на най-високия доход за цялата си кариера би следвало да **получат 10 пъти по-висок размер на пенсията от онези, които са се осигурявали на минимума през цялата си кариера.** През 2024 г., при стойност на максималния осигурителен доход от 3 750 лв. и минимална работна заплата от 933 лв., **това съотношение вече е 4, което илюстрира протичащите процеси на уравниловка на възможния осигурителен принос на осигурените в ДОО лица.**

Уравниловката на приноса обаче не се отразява и на уравниловка на правата, а точно обратното. Човек, осигурявал се на минималната работна заплата за цялата си трудова кариера и пенсионирал се на 1 януари 2024 г. при 40 г. стаж от трета категория труд не може да достигне дори размера на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст. Реално той ще получи много по-голямо заместване на последния си доход от труд от човек, пенсионирал се при абсолютно същите условия, но осигурявал се на средния осигурителен доход.

С максимален размер на пенсията, определен на 3 400 лв., фактически, макар и не нормативно, отпадна „таванът“ на пенсиите за хората от масовата трета категория труд. За пример, човек, пенсионирал се на 1 януари 2024 г. и осигурявал се 40 г. при условията на трета категория труд на максималния осигурителен доход за страната, би имал действителен размер на пенсията от малко над 2 400 лв. Но е видно, че този размер няма

връзка с максималния осигурителен доход и благоприятства преди всичко хората, имащи превърнат стаж.

Минималните осигурителни доходи по икономически дейности и групи професии трудно изпълняват функцията, за която бяха въведени. През 2024 г. над 93% от всички позиции съдържат минимален доход, който е равен на минималната работна заплата за страната.

В обобщение, една от причините за негативното финансово състояние на ДОО са именно, първо, протичащите процеси на уравниловка на осигурителния принос, прехвърлящи тежестта за финансирането на системата от хората с най-високи доходи от труд към хората с по-ниски доходи от труд; второ, все по-засилващите се процеси на преразпределение от хората от най-масовата трета категория труд и с най-голям осигурителен принос (продължителни кариери на доходи, по-високи от средния за страната), към хората с по-малък осигурителен принос (получатели на минимални пенсии, в т.ч. пенсии за инвалидност, коментирани в преходната част) и пенсиониращите се при условията на специални условия с продължителни периоди на стаж с превръщане.

Тези проблеми се усилват от отдавна действащи разпоредби като например възможността за осигурителен стаж да се признават и периоди, за които **вноските са дължими, но не внесени, както и съществуването на разнообразни „дарени“ **периоди без задължение да се внасят осигурителни вноски, но водещи до натрупване на пенсионни права**. Последните нормативни промени в дефиницията на понятието „действителен стаж“, довели до осезаемо нарастване на броя на новоотпуснатите пенсии за осигурителен стаж и възраст при непълнен стаж (пенсии по чл. 68, ал. 3 от КСО), също водят до увеличаване на разликата „принос – права“ в разходопокривната пенсионна схема за пенсии за старост.**

4.2. Връзката „принос – полза“ в индивидуалните капиталови пенсионни схеми

Прегледът на българското осигурително законодателство и установена практика показват, че връзка между плащаните осигурителни вноски и получаваните пенсии от капиталовия сегмент на българската пенсионна система съществува и тя е нормативно регулирана чрез правилата за определяне размера на пенсията. Размерът се определя на базата на: (1) натрупаните средства по индивидуалната партида (при УПФ – след допълването им при необходимост съгласно чл. 131, ал 2-5 от КСО); (2) таблицата за

смъртност и средна продължителност на предстоящия живот, публикувана от НСИ (биометричните таблици, одобрени от КФН – при ДДПО); (3) срока на получаване; (4) техническия лихвен процент на пенсионноосигурителното дружество, одобрен от КФН.

Размерът на техническия лихвен процент е продиктуван от финансовите разчети в капиталовите схеми, но за разлика от разходопокривния сегмент, при капиталовия пазарът е решаващ при определяне на връзката „принос – права“ а не предварително заявено намерение или дадено обещание. Въпреки че световната финансова криза постави на сериозно изпитание тази връзка в капиталовия сегмент, капиталовите пенсионни фондове начисляват положителна доходност в дългосрочен план. Поради тясната обвързаност между първия и втори стълб финансовата криза предизвика разгорещени обществени дебати по пенсиите както по отношение на първия, така и по отношение на втория стълб.

5. Възможности и предизвикателства пред допълнителното пенсионно осигуряване

5.1. Оптимизиране на системното взаимодействие между солидарния и капиталовия стълб

Отделните елементи на създадения тристълбов модел в България следва да се надграждат и допълват взаимно, а не да се възприемат като алтернативни. С промените в КСО от 2014 г., последващо затвърдени през 2015 г. (правото на прехвърляне между двата стълба) и актуални към момента, в съчетание с въведения през 2000 г. коефициент на редукция на пенсиите от ДОО за лицата, родени след 31.12.1959 г., които се осигуряват в УПФ, се създадоха предпоставки за неоптимално взаимодействие между солидарния пенсионен стълб и капиталовия.

Аргументите за съществуването на редукцията са свързани с твърдението, че неучастието на лицата в първия стълб с пълния размер на осигурителната вноска предполага пропорционално намаление на пенсията от ДОО, като пенсията от УПФ следва да покрие поне това намаление. Подобно очакване презюмира пенсията от УПФ да е с дефиниран размер, което не съответства на заложения в закона модел за УПФ пенсии с дефинирани вноски.

От една страна е тезата, че солидарността е необходимото и достатъчно основание за съществуващата редукция. По същество това означава нищо да не се променя и да се запази статуквото, както и произтичащите от това неоптимални взаимодействия между двата стълба. От друга страна, без да се отрича присъщата за първия стълб солидарност, оптимално системно взаимодействие е възможно да се търси по линия на по-справедливото изчисление на коефициента на редукция. По своя замисъл целта на редукцията е да се постигне равнопоставеност между приноса на лицата към съответните стълбове и получаваните от тях пенсии. Но именно тази редукция дава основания за съпоставяне на номинални размери на вноските по закон за двата стълба, без да се отчита спецификата на функциониране на всеки един от тях, както и правилата при определяне размера на пенсията от първия и на допълнителната такава от втория.

По дефиниция, първият стълб е контрибутивен. За осигуряване в него законът отчита вноските от осигурените лица и техните работодатели. Те обаче са недостатъчни за обезпечаване на пенсионните плащания. Дофинансирането става по линия на трансфери от държавния бюджет. В актюерския доклад на НОИ за 2024 г. се посочва, че

за 2023 г. необходимият размер на вноската за пенсия от първия стълб е бил 37,5%, а средният действителен размер, изчислен като средно претеглена величина на осигурителната вноска за родените преди 1 януари 1960 г. и за родените след 31 декември 1959 г., е бил 16,3% или с повече от 21 процентни пункта по-ниска от необходимата за покриване на разходите за пенсии от първия стълб. Присъщата солидарност на първия стълб е основание за съществуващия механизъм на редукция, но не и за съществуващия в момента начин на изчисление. Солидарността предполага работещите да плащат пенсиите на пенсионерите, но се получава така че (по линия на трансферите от бюджета) всички, в. т. ч. и самите пенсионери участват също в доплащането на пенсиите, за които са се осигурявали.

Оптималното системно взаимодействие между първия и втория стълб би могло да се постигне при условие, че при изчисление на коефициента на редукция се взема предвид и участието на държавата (т.е. на всички данъкоплатци) по линия на трансферите от бюджета. И макар през годините подобни решения да са взимани само с политически аргументи, финансовото състояние и дългосрочната стабилност на пенсионната система като цяло, зависи от отчитане на обективните данни, предоставени в актюерския доклад на НОИ.

Поради коренната разлика във функционирането на двата стълба: първият (солидарен), а вторият (капиталов), всяко решение, което предполага сравнение между тях ще поражда противоположни мнения, респ. противоположни предложения за решение. Консенсус може да се търси по линия на коректното отчитане на реално необходимия принос за двата стълба от трите участващи страни (осигурените лица, работодателите и държавата), както и посредством по-добрата информираност на обществото относно естеството на осигуряване в съответните стълбове и различните механизми на тяхното функциониране. За целта е необходима мащабна информационна кампания, в т.ч. и при публично-частното партньорство, посредством която принципите на функциониране на двата стълба да станат пределно ясни на всеки осигурен, с недвусмислено диференциране на присъщите за всеки стълб рискове и ползи.

Предвид оформящата се в Европа и света политическа среда, продължаването на дебата относно това, дали индивидуалният коефициентът е коефициент за самия коефициент или средство, крайният резултат да бъде постигането на съвместна ефективност от участието в първия и втория стълб, не е изключено да възникнат политически искания за предоставянето на осигурените лица на право на отказ от

осигуряване в първия стълб за сметка на втория. Обикновено това става с аргументи от страна на инвестиционни мениджъри, които съпоставят какво би получило лицето, ако вноските за пенсия от първия стълб биха били инвестирани на капиталовите пазари. Изводът от подобни кръстосани хипотетични паралели е очевиден: **Когато солидарна разходопокривна система се афишира с капиталови аргументи, а от индивидуална капиталова система се изисква осигуряване на обществена солидарност, под въпрос остава ефективността на пенсионната система в нейната цялост. Решението е, когато се предприемат мерки в единия стълб да не се преследват цели, постижими от другия, въз основа на хипотетични допускания.**

5.2. Въвеждане на фондове, обвързани с жизнения цикъл

УПФ и ППФ са отдавна на етап от своето развитие който позволява въвеждане на фондове, обвързани с жизнения цикъл. За да се изгради ефективна система, която има потенциал в максимална степен да защити интересите на всички осигурени лица, е необходима такава уредба. Тази дискусия отдавна се води в България и през годините дори са създавани законопроекти съвместно между КФН и индустрията.

Ефектите биха били:

- Подобряване на управлението на пенсионните активи, вкл. намаляване на инвестиционните рискове и допълнително диверсифициране на риска, съответно по-добра защита на гражданите с дългосрочен и краткосрочен инвестиционен хоризонт, които да могат да адаптират пенсионните си инвестиции според своите нужди и предпочитания (възраст, рисков толеранс и др.).
- Увеличаване на потенциалната доходност на пенсионните активи и даване на различни възможности за инвестиции в инструменти с променлив доход, вкл. в условията на финансови кризи осигурените лица биха реализирали значително по-малки загуби, ако фондовете имат право да предлагат портфейли с различен рисков профил.
- Стимулиране на конкуренцията между различните ПОД, които към момента предлагат един и същ продукт (*дялове от инвестиционен портфейл, отговарящ на количествени портфейлни ограничения, определени в КСО*). Това ще доведе до по-добро качество на предоставяните от тях услуги и защита на интересите на техните клиенти.

При все по-голям ръст на управляваните активи (към 31.12.2023 г. по данни на КФН: 23 млрд. лева) следва да се предоставят нови инвестиционни възможности с цел по-добра диверсификация на риска и балансиране на портфейлите. В светлината на динамични и неопределени икономически условия, предизвикани от различни фактори, вкл. макроикономически и геополитически събития, инвестиционните стратегии се нуждаят от адаптивен подход. Създаването на фондове, обвързани с жизнения цикъл, дава възможност за оптимално управление на портфейла, като се използват разнообразни активи с различни нива на риск. Този подход предоставя по-голяма защита срещу волатилността на пазара, но също така и осигурява възможност за по-добри резултати, като се вземат предвид индивидуалните инвестиционни цели и толерантност на инвеститорите към риск. За да се гарантира съответствие с различните предпочитания и инвестиционни цели на фонда, респективно на клиентите, от съществено значение е да се въведат различни инвестиционни лимити и ограничения за различни класове фондове, обвързани с жизнения цикъл. Това не само предоставя на ПОД възможността да избира между различни инвестиционни стратегии и нива на риск, но също така предпазва от евентуални загуби, които биха могли да възникнат при прекомерно концентрирани инвестиции в ограничен брой активи. Внимателното управление на лимитите и ограниченията може да подобри стабилността и дългосрочната устойчивост на финансовия пазар, като същевременно осигури оптимални възможности за инвеститорите да реализират техните индивидуални цели.

Паралелно с въвеждането на фондовете, обвързани с жизнения цикъл, ще се наложат и по-високи капиталови изисквания към пенсионно осигурителните дружества. Това от своя страна е причина за преразглеждането на таксите, които ще удържат пенсионно осигурителните дружества след въвеждане на фондовете, обвързани с жизнения цикъл. При определяне размера на таксите следва да вземат предвид както нарасналите разходи на дружествата по управление на средства при новия модел, така и очакванията за по-ниска цена на осигуряваните допълнителни пенсии.

Балансът при тази ситуация може да се постигне посредством прилагане на системност, умереност и постепенност на бъдещите промени, свързани с преразглеждане на таксите. Не на последно място, такива промени следва да се оценят и в светлината на запазване на конкурентна среда на пазара на допълнителното пенсионно осигуряване.

5.3. Финансова грамотност

ПОД имат широка палитра от инициативи, целящи повишаване на финансовата грамотност на гражданите. Сред тях са:

- Програма за финансова грамотност на студенти от неикономически специалности в 7 университета в страната.
- Семинари/вебинари за служители на компании
- Стажантска програма за ученици
- Детски образователно-творчески лагер MoveNow
- Фондация „Заслушай се“: Инициативата включва достъп за всички глухи клиенти на компанията до информационни материали и жестов превод в реално време. Създаване на различни образователни видеа за глухата общност на финансова тематика с цел повишаване на финансовата култура и запознаване с основни банково-застрахователни продукти

Основно предизвикателство е как всички тези инициативи на бизнеса да се координират във възможност за конструктивно публично-частно партньорство, реализиращо широкомащабна национална образователна програма.

Необходима е активната роля на Министерство на образованието и науката за подкрепа и надграждане на инициативите на бизнеса в тази насока.

6. Взаимодействие между ДОО и ДЗПО

Очакванията при старта на пенсионната реформа бяха солидарният (*първи*) стълб да осигури заместващ доход около 35-40%, като задължителните капиталови пенсионни фондове (*втори стълб*) при вноса от 5% да добавят още около 20% или общият заместващ доход до достигне общо 55-60%. Предвиждаше се и чрез данъчни преференции да се стимулират спестяванията в третия стълб (*доброволните капиталови фондове*) и така размерът на получаваните пенсии от трите стълба да достигне общо до около 75% от трудовия доход.

Това разбиране е застъпено и в Решение № 7/2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 21/2010 г.⁷ – „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“.

Акумулираните средства в капиталовите фондове са особено притегателен ресурс, както и обект на различни интереси. Не може да се пренебрегне опита от 2010 г. на тогавашното правителство да прехвърли лични средства от индивидуалните партии на осигурените в ППФ лица към фондовете на ДОО. Конституционният съд се произнесе категорично срещу този опит и с Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г. го обяви за противоконституционен. Независимо от това, 100 милиона лева от ППФ бяха прехвърлени, което засегна както работещите при тежки условия, така и посочената сума „напусна“ капиталовия пазар.

6.1. Прехвърлянето на средства на осигурени лица от ДЗПО към ДОО

Възможността за лицата, осигурени и в ДОО, и в ДЗПО, да правят избор за промяна на осигуряването само в ДОО, не е нова. Създаде се и чл. 4в от КСО, който позволи на „категорийните работници“ да решат да не се осигуряват в ППФ и ДОО, а само в ДОО и с по-голяма осигурителна вноса. Тази възможност е еднократна, не

⁷ Решението е постановено във вр. с опит да се национализират средства от ППФ в полза на ДОО през 2010 г., обявено за противоконституционно. Решението е относимо само за ППФ, но следва да се разглежда и съобразява в контекста на еднаквите принципи на осигуряване в двете капиталови схеми. В настоящия анализ се цитира нееднократно това решение като ясен знак на външна оценка на съда относно характера на средства в публичните и частните фондове, опитите за национализация и др.

подлежи на промяна и отново изисква натрупаните в ППФ средства да бъдат трансферирани в ДОО. Сходни възможности бяха дадени и на лицата, осигурени в УПФ. По силата на чл. 46 от КСО (отново в сила от 2015 г.) те могат да променят осигуряването си само в ДОО, при което натрупаните средства в индивидуалните им партии в УПФ се превеждат в „Сребърния фонд“, а осигуряването в ДОО става с по-голяма осигурителна вноска. В някои случаи (параграф 51 от ЗИД на КСО от 2015 г., параграф 154 от ЗИД на КСО от 2018 г., параграф 9 от преходните и заключителни разпоредби на ЗБДОО за 2020 г.) пък бе дадено право на осигурените лица, на които вече е отпусната пенсия от ДОО, да поискат преизчисляването ѝ, ако прехвърлят натрупаната в тяхната индивидуална партия в УПФ сума в ДОО. Преизчисляването на пенсията в общия случай води до увеличаване на нейния размер, доколкото се случва без да се прилага правилото за редукция на месечния осигурителен доход в индивидуалния коефициент при определяне размера на пенсията по чл. 70, ал. 10 от КСО⁸.

Смята се, че тези разпоредби, особено тази по чл. 46 от КСО, всъщност са приети, за да може със средства от ДЗПО да бъде подсигурана финансовата стабилност на ДОО. Независимо дали това твърдение съответства на реалната ситуация, само по себе си то създава предпоставки за смущения в необходимото взаимодействие между първия и втория стълб на пенсионната система.

Според отчетните данни за изпълнението на бюджетите на ДОО за периода от 2016 г. до 2023 г., приходите от осигурителни вноски, получени поради избор за промяна на осигуряването възлизат на между 0,3% (2016 г.) и 0,9% (2022 г. и 2023 г.) от общите приходи на ДОО. Следователно няма аргументи за твърдението, че при общи приходи, през 2023 г. доближаващи 11,4 млрд. лв., финансовото състояние на ДОО е поставено в зависимост от получаването на тези осигурителни вноски. Още повече, че броят на лицата, които са променили осигуряването си, е много малък, за да повлияе динамиката на общите приходи. През март 2024 г. той е около 107 000, от които на около 59 500 лица вече е отпусната пенсия, а само около 47 500 продължават да работят (МФ, 2024в, с. 50).

От друга страна, прехвърлянето на индивидуалните партии при избор за промяна на осигуряването също не носи толкова допълнителни приходи, че финансовата стабилност на ДОО да зависи от тях. По данни от отчетите на консолидирания бюджет на ДОО, в периода 2016-2023 г. към ДОО са прехвърлени около 1 177,7 млн. лв. или

⁸ Този въпрос е разгледан в повече подробности по-нататък в раздела.

средно 147,2 млн. лв. на година, което е малко над 1,8% от средногодишните общи приходи на ДОО. Над 60% от тези средства обаче не са постъпили в ДОО, а в „Сребърния фонд“, т.е. във фискалния резерв. Затова и се налага изводът, че свързаната с избора за промяна на осигуряването от УПФ в ДОО разпоредба, респективно за прехвърляне на средствата от индивидуалните партии има и преки, и странични последици, които обаче не водят до стабилизиране финансите на ДОО.

Но тези разпоредби имат като пряка последица декапитализиране на фондовете от втория стълб. Прокламирация мотив за *съхраняване* на средствата в „Сребърния фонд“ се превърна в *осребряване* на активи на УПФ и тяхното задържане на депозит в БНБ, независимо от предоставените от закона инвестиционни възможности (*същите не се използват*). За годините, за които има официално публикувани данни, доходността на „Сребърния фонд“ е нулева, а заедно с инфлацията, става ясно, че не е в състояние да гарантира адекватност на пенсиите, което ощетява интересите на осигурените лица, които ще изберат да възобновят осигуряването си във втория стълб.

Описаните законови промени на практика са предпоставка и механизъм за блокиране на осигурителен капитал на осигурените лица в полза на ДОО, с ясното разбиране, че прехвърлените в първи стълб средства няма да нарастват. Обещаните разходопокривни пенсии не зависят от социално осигурителния капитал, а от финансиране, което следващо поколение и следващо правителство ще трябва да осигурят.

Независимо от аргумента, че на осигурените лица се дава избор по отношение на тяхното пенсионно осигуряване, на практика законът дава правна възможност за усвояване на техни лични средства от ДОО, чиито активи са част от централния държавен бюджет и перо от фискалния резерв. На пръв поглед може да изглежда, че те се съхраняват в „Сребърния фонд“, но тъй като вече не са лични (на осигуреното лице), те отиват в обща сметка и впоследствие се използват за текущи пенсионни плащания. Следователно може да се каже, че изборът на осигурените лица в същност се оползотворява за покриване на публични задължения със собствени средства.

Многократното прехвърляне на средства между капиталовите пенсионни фондове и държавата (с оглед възможността по чл. 124а от КСО за възобновяване на осигуряването в УПФ) крие съществени икономически рискове и предпоставки за накърняване правата на осигурените лица.

Капиталовото натрупване във втори стълб има смисъл, ако се извършва от самото начало на трудовата кариера и продължи през целия трудов период. В капиталовите

пенсионни фондове солидарността не е фактор – там от съществено значение е личното участие за дълъг период от време, в който средствата на осигурените лица се инвестират и реализират доходност. За сравнение, в ДОО средствата се управляват и разходват по коренно различен начин, а неговите основни характеристики са солидарност на средствата, тяхното преразпределение спрямо нуждите на наличните към момента пенсионери, лимитиран максимален размер на пенсията, отпускане на пенсии на граждани с недостатъчен осигурителен принос и неизбежно нарастващо участие на държавния бюджет в условията на влошаваща се демография. В този смисъл прехвърлянето на средства на осигурените лица от ДЗПО към държавата носи по-скоро загуби за тях, отколкото ползи. Подобно прехвърляне осуетява заложената цел на втория стълб да осигури адекватно ниво на заместващия допълнителен пенсионен доход и на практика се подкопава тристълбовата архитектура на пенсионната система.

Осигурените лица са ощетявани при техен избор за обратно прехвърляне към УПФ (чл. 124а от КСО), тъй като „Сребърният фонд“ превежда обратно постъпилите при него вноски към УПФ, без да се отчита периода, през който не са превеждани средства в УПФ (тоест периода, през който лицата са били в ДОО).

Прехвърлянето на средства на осигурените лица от УПФ чрез „Сребърния фонд“ към ДОО, макар осъществено с волеизявление на осигуреното лице, противоречи на философията на осъществяване и функциониране на бюджетната рамка и социалноосигурителната система. Това произтича от целевото предназначение на „Сребърния фонд“. Според ЗФГУДПС, то е за *„постигане и гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система“* (първи стълб), като това се обезпечава *„чрез акумулиране, инвестиране и трансфериране на допълнителни средства към бюджета на ДОО за фонд „Пенсии““*. В същия закон ясно са посочени източниците на тези допълнителни средства – парични средства от приватизация; 25% от отчетения за съответната бюджетна година излишък на държавния бюджет; приходи от концесии и на последно място други източници, определени със закон или акт на Министерски съвет. Общото за всички тези приходоизточници, на първо място, е техния допълнителен характер (*извън средствата от осигурителните потоци в пенсионната система*). Средствата, които се трансферират по силата на промените в КСО от 2015 г. от УПФ към „Сребърния фонд“, обаче не могат да се класифицират като „допълнителни средства“, защото са част от основните средства, постъпващи в тази капиталова схема. По този начин разширяването на приходоизточниците на „Сребърния фонд“ с основни за

осигурителната система средства от партидите в УПФ противоречи на целта по чл. 1, ал. 2 от Закона за „Сребърния фонд“ за осигуряване на допълнителни средства *(такива, извън осигурителната система)*.

Приходите, които постъпват в „Сребърния фонд“, принципно са с публичен характер, докато средствата на осигурените лица, натрупани по индивидуалните им партии в УПФ, са техни лични средства. При фондова организация на българската осигурителна система е недопустимо финансови средства, предназначени за нейните фондове, да се отклоняват за покриване на други публични задължения. Практика на Конституционния съд по тази тема е последователна – Решение № 2/2014 г. по к.д. № 3/2013 г., Решение № 14/2000 г. по к.д. № 12/2000 г., Решение № 8/2012 г. по к.д. № 16/2011 г., които правят разграничение между бюджетни средства и средства с целево предназначение, както и посочват различния правен режим на двата вида средства от гледна точка на тяхното набиране и разходване.

В допълнение, след прехвърляне на лични средства от капиталовите пенсионни фондове към публичния солидарен фонд и за периода на престоя им в ДОО настъпват следните други последици:

- Отпадат строгите капиталови и квалификационни изисквания, инвестиционните лимити и държавния контрол, който регулира дейността на ПОД;
- Отпада отговорността на държавата при защита интересите на осигурените лица. Така напр., КФН е длъжна да защитава осигурените лица във всички пенсионни схеми (*чл. 11 от ЗКФН*), но същевременно няма контролни правомощия спрямо „Сребърния фонд“ и ДОО. Не е ясно в такъв случай как КФН ще защити осигурените лица, като не знае колко от техните средства са прехвърлени към първи стълб, съответно колко от тях възобновяват осигуряването си в УПФ. Също така, съгласно действащото законодателство (Закона за КФН, КСО и наредбите по неговото приложение) КФН осъществява контрол на ниво цялостен портфейл върху инвестициите на ПОД, но такъв липсва за инвестициите на средствата в „Сребърния фонд“ *(доколкото въобще може да се говори за провеждана инвестиционна политика)*. Не е ясно как се индивидуализират средствата от вноски и натрупана доходност от останалите източници на приходи в „Сребърния фонд“. Не е ясно кой държавен орган контролира дали средствата от УПФ се управляват активно, с диверсифициране на риска в различни финансови инструменти и съответни лимити, предвидени в КСО. При сегашната нулева

доходност на „Сребърния фонд“, очевидно тези лица, които са избрали да се осигуряват само в ДОО, са финансово оцетени;

- Отпада и имуществената отговорност на ПОД пред осигурените лица за претърпени от тях вреди от неправилно, неточно и неефективно управление на личните им средства или при недобросъвестно изпълнение на задълженията. Тази отговорност отпада, защото ПОД нямат механизъм на контрол върху средствата *(дали се прехвърля обемът, съответстващ на реално притежавания от лицето, дали е налице действителна воля за прехвърляне, как се инвестират от Управителния съвет на „Сребърния фонд“, какъв контрол се осъществява от МФ и НОИ, доколкото тези институции имат основна роля в управлението на „Сребърния фонд“ и фонд „Пенсии“ на ДОО)*. Това на практика означава, че за това време е осуетена защитата на осигурените лица и отговорността за тях от страна на ПОД, КФН и държавата. Това представлява абдикация на държавата от нейната социална роля да защити гражданите.

6.2. Ранното пенсиониране на „категорийните работници“

Друга група разпоредби (бившият параграф 4 от преходните и заключителни разпоредби на КСО и сегашният чл. 69б, ал. 7), създаваща ненужни смущения във взаимодействието между първия и втория стълб на пенсионната система, са тези, свързани с правилата за пенсиониране на т.нар. „категорийни работници“. В стратегията на реформата от 1999 г. е ясно посочено, че запазването на привилегиите за работещите при условията на първа и втора категория труд е обвързано с прехвърляне на възможностите за по-ранно пенсиониране и съответната пенсия за това към втория стълб. Това не се реализира. Параграф 4 от преходните и заключителни разпоредби на КСО трябваше да даде временна възможност на „категорийните работници“ да изберат дали да се пенсионират с пенсия от ДОО или от ППФ. През 2015 г. нормата от преходна стана постоянна и сегашният чл. 69б, ал. 7 на КСО вече дава възможност на лице, което не е придобило право на пенсия от ППФ, да подаде едновременно със заявлението си за отпускане на пенсия от ДОО и заявление за прехвърляне на натрупаните в индивидуалната му партида средства в ППФ във фонд „Пенсии“ на ДОО. В края на 2023 г. от ППФ се изплаща срочна пенсия за ранно пенсиониране на 5 пенсионери (КФН, 2024), докато при условията за ранно пенсиониране по чл. 69б от КСО през последните три години с лична пенсия се пенсионират над 6 000 лица всяка година (НОИ, 2023б).

Изводът е, че т.нар. „категорийни работници“ предпочитат да се пенсионират от ДОО, вместо от ППФ, доколкото това има положително влияние върху нивото на защита на техните доходи след пенсиониране. Проблемът за необходимото взаимодействие между първия и втория стълб обаче остава – дори и в случай, в който в индивидуалната партида в ППФ няма никакви средства (каквато хипотеза развива чл. 69б, ал. 8 от КСО), осигуреното лице ще бъде защитено от солидарния първи стълб, но отново върху солидарния първи стълб ще бъде прехвърлена цената от това, че въпреки годините осигуряване в ППФ в партидата няма натрупани средства, каквито и да са причините за това.

6.3. Редукцията на пенсията от първия стълб на лицата, осигурени и в ДОО, и в УПФ към момента на пенсионирането им

Съгласно чл. 70, ал. 10 от КСО, осигурителният доход, от който се изчислява индивидуалният коефициент на лице, родено след 31 декември 1959 г., се намалява, като се отчита общият брой месеци на осигуряване в УПФ спрямо общия брой месеци в осигуряване в ДОО, както и размерът на вноската за УПФ и фонд „Пенсии“ за съответния месец с включен трансферът от държавния бюджет в размер на 12% от сумата от осигурителните доходи на всички осигурени лица за периода от 2009 г. до 2015 г. Друга разпоредба (чл. 70, ал. 11 от КСО) гласи, че редукция не се извършва, когато към датата на постановяване на разпореждането за отпускане на пенсията лицето е с променено осигуряване по чл. 4б от КСО. А ако лицето е възобновило осигуряването си в УПФ, намаление не се извършва за месеците, в които е имало осигуряване само в ДОО.

Част от заинтересованите страни подлагат тези разпоредби на много силна критика. Техните аргументи са в посока на това, че солидарният първи стълб е силно зависим от политически решения. Посочва се, че „свободният избор“ за прехвърляне на средствата по чл. 4б от КСО към него се основава на декларираното обещание на държавните органи, че в този случай няма да намаляват пенсията от първия стълб. А на лицата, които не прехвърлят средствата си към ДОО, се налага редукция, тяхната пенсия от първия стълб се намалява. Тези лица са наказани, защото не са прехвърлили средствата си в ДОО. Изтъква се, че правилото за редукция на пенсията от първия стълб за лицата, родени след 31 декември 1959 г., е въведено през 2000 г. и се е предвиждало да е временна мярка. Към днешна дата, голяма част от родените преди 1 януари 1960 г. вече са пенсионирани, а за родените след тази дата повече не би следвало да се допуска редукция.

Подчертава се, че ако няма намаление на тяхната пенсия от първия стълб, те вероятно няма да изберат да се осигуряват само в ДОО и биха предпочели пенсионни доходи чрез активно управление в капиталови пенсионни схеми.

Освен това, при тази редукция не се отчита пълният принос за осигуряване на пенсия от първия стълб, осигурен по линия на трансферите от бюджета. Така на практика се съпоставят само номиналните размери на вноските по закон за двата стълба, което изкривява напълно резултата, а като следствие създава заблуждаваща осигурените лица предпоставка за неинформиран избор. Последното не е в интерес на нормалното функциониране на тристълбовия модел на пенсионната система.

На срещуположния полюс са аргументите на друга част от заинтересованите страни, че тази редукция е справедлива. В подкрепа на това твърдение се изтъква обстоятелството, че според КСО нормативно определеният размер на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ е 19,8%, а за времето, в което лицата са се осигурявали и в УПФ, са заплащали осигурителна вноска с 5 процентни пункта по-малък. На твърдението, че редукцията е била въведена като временна мярка, се представя контрааргументът, че никъде в нормативната уредба, включително и при старта на реформата, не е посочено, че въпросното намаление ще действа за ограничен период от време. Още КЗОО (чл. 127, ал. 3) се съдържа текстът, че индивидуалният коефициент на лицата, осигурени и в УПФ, и в ДОО, се намалява в съотношението между размерите на осигурителните вноски за универсален пенсионен фонд и за фонд „Пенсии“. Впоследствие КСО възпроизвежда тази разпоредба. Не на последно място, това правило е въведено при размер на вноската за УПФ от 2% с тенденция да достигне до 5%, и при вноската за фонд „Пенсии“ от 29%. Затова и визията при старта на реформата е била съвсем различна от онова, което впоследствие се е случило в резултат на взети политически решения за намаляване на вноската за фонд „Пенсии“.

Дискусията между двете групи заинтересовани страни обичайно не води до приемлив резултат за която и да е от тях. Така и тази тема обаче остава един от най-силните източници на смущения във взаимодействието между ДОО и ДЗПО. Фактите обаче са, че за първите кохорти от лицата, които ще се пенсионират от УПФ, периодът на осигуряване може да се окаже недостатъчен, за да позволи получаване на пенсия в размер, която да компенсира намалението на пенсията от ДОО. От друга страна, отпадането на правилото за редукцията би довело до много голямо усилване на рисковете пред финансовата автономност на държавната пенсионна система в дългосрочен план.

6.4. *Размерът на осигурителната вноска за УПФ*

Задължението за родените след 31 декември 1959 г. лица да се осигуряват едновременно и в ДОО, и в УПФ, е въведено през 2002 г., като тяхната осигурителна вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО се намалява с размера на вноската им за УПФ. През 2002 г. вноската за УПФ започва от 2,0%, като достига постепенно до 5,0% през 2007 г.

Със законодателни промени от 2010 г. е предвидено от 1 януари 2017 г. осигурителната вноска за УПФ следваше да се увеличи от 5,0 на 7,0%. Увеличението беше отменено през 2015 г., още преди да влезе в сила и да се прояви неговият ефект. Допълнителните два процентни пункта бяха насочени към вноската за фонд „Пенсии“.

Така че към настоящия момент вноската за УПФ е все така 5,0% от осигурителния доход, която се разпределя в съотношение 2,2% за сметка на осигуреното лице и 2,8% за сметка на осигурителя.

В теорията на капиталовите схеми с дефинирани вноски осигурителната вноска не е разход, а спестяване, което осигурява адекватен бъдещ пенсионен доход (виж [Приложение № 1: Речник на основни понятия](#)). Такова разбиране се формира преди всичко от това, че за разлика от пенсионните схеми с дефинирани обезщетения, каквито са пенсионните схеми в ДОО, при схемите с дефинирани вноски, каквито са схемите в ДЗПО, размерът на получаваната пенсия се намира в пряка зависимост от размера на осигурителната вноска. Затова и не са случайни призивите размерът на осигурителната вноска за УПФ да бъде увеличен, защото по-големият размер на вноската е предпоставка за по-голям заместващ доход от капиталовите схеми.

Въпросът за осигурителната вноска за УПФ е ключов при взаимодействието между първия и втория стълб. Следва се линията, че чрез задържането размера на осигурителната вноска за УПФ развитието на ДЗПО умишлено се блокира, за да се предотврати фалитът на първия стълб, с оглед на влошената финансова автономност на ДОО. Задържането на размера на вноската за УПФ се представя и като инструмент за натиск върху осигурените лица да изберат „доброволно“ да участват само в ДОО, като напуснат втория стълб.

Затова и предлаганото увеличение на вноската на УПФ обичайно следва логиката, че това трябва да стане за сметка на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“. По този начин не се увеличава общата осигурителна вноска и не се създават предпоставки за нарастване на разходите за работодателите извън работната заплата и за намаляване на разполагаемите доходи на осигурените лица.

Предложенията за по-голям размер на вноската за УПФ безспорно има своите основания. То е в синхрон с визията за увеличаване ролята на капиталовите пенсионни схеми за гарантиране на дългосрочна адекватна финансова сигурност на възрастните хора при постигане на по-голяма справедливост между поколенията в условията на влошаваща се демографска структура на населението. Подобно увеличение не следва да бъде за сметка на вноската за първия стълб.

Това, което обаче трябва да се разбере, е че увеличаването на вноската за УПФ за сметка на тази за фонд „Пенсии“ може да има тежки последици за дългосрочната финансова автономност на ДОО и необратимо увеличаване на дела на финансирането на разходите за пенсии с трансфери от държавния бюджет. След 1951 г., това може да се превърне във „втората национализация“ на държавните осигурителни фондове. Добре е това да се знае.

/п/

Зорница Русинова

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

Използвани източници на информация

Buchanan, J., & Hammersley, H. (2023). *The Right to Work: The employment situation of persons with disabilities in Europe*. European Human Rights Report (Issue 7 – 2023).

European Disability Forum. https://www.edf-feph.org/content/uploads/2023/05/hr7_2023_press-accessible.pdf

Diamantopoulou, A., Chłoń-Domińczak, A., Ebbinghaus, B., Granaglia, E., Hemerijck, A., Klös, H. P., Mathieu, C., Moisiu, P., Pacolet, J., Stevens, Y., Szikra, D., & Toots, A. (2023). *The future of social protection and of the welfare state in the EU*. Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/842d8006-c3b3-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en>

Earnst & Young. (2023). Empirical analysis of non-compliance. EY Economic Analysis Team. https://reform-support.ec.europa.eu/document/download/5cd2e04b-6647-4128-b377-e86906ab2df9_en?filename=Short%20report%20with%20empirical%20analysis%20of%20tax%20non-compliance%20in%20Bulgaria-1.pdf

European Committee of Social Rights, Conclusions – Bulgaria – Article 12-1. [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:\[%22escpublicationdate%20descending%22\],%22escarticle%22:\[%2212-01-000%22\],%22escdctype%22:\[%22Conclusion%22\],%22escstateparty%22:\[%22BGR%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22escpublicationdate%20descending%22],%22escarticle%22:[%2212-01-000%22],%22escdctype%22:[%22Conclusion%22],%22escstateparty%22:[%22BGR%22]})

European Commission. (2021). *2021 Pension adequacy report: Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume 1*. Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4ee6cadd-cd83-11eb-ac72-01aa75ed71a1>

European Commission. (2023). *Pension Adequacy Benchmarking Framework – Update 2023*. SPC/ISG/2023/12/5 FIN. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=27643&langId=en>

European Commission. (2024a). *2024 Ageing Report – Statistical annexes all horizontal tables*. <https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/403cc04f-9487-406b->

[a48a-22538e0d461c_en?filename=2024_Ageing_Report-Statistical_annex_all_horizontal_tables.xlsx](#)

European Commission. (2024b). *2024 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*. Institutional Paper 279. Publications Office of the European Union. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/971dd209-41c2-425d-94f8-e3c3c3459af9_en?filename=ip279_en.pdf

European Commission. (2024c). *2024 Pension adequacy report: Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume 1*. Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c854e35f-2eb1-11ef-a61b-01aa75ed71a1/language-en>

European Commission. (2024d). *2024 Pension adequacy report: Current and future income adequacy in the EU. Volume 2*. Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8df7f3c0-2eb5-11ef-a61b-01aa75ed71a1/language-en>

European Commission. (n.d.) *PENSREF: Pension Reform Database*. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/pensref-pension-reform-database_en

European Commission. (2017). *Adequacy and Sustainability of Pensions*. European Semester Factsheet. https://commission.europa.eu/document/download/0cb613ec-cdda-4c2c-a60e-f0c9f579fe47_en?filename=european-semester_thematic-factsheet_adequacy-sustainability-pensions_en.pdf&prefLang=fr

Eurostat (2024a). *Activity rates by sex, age and citizenship (%)*. [lfsa_argan]. https://doi.org/10.2908/LFSA_ARGAN

Eurostat. (2024b). *Employment rates by sex, age and citizenship (%)*. [lfsa_ergan]. https://doi.org/10.2908/LFSA_ERGAN

Eurostat. (2024c). *Gender pay gap in unadjusted form*. [tesem180]. <https://doi.org/10.2908/TESEM180>

Eurostat. (2024d). *Participation rate of young people in education and training by sex, age and labour status (incl. NEET rates)*. [edat_lfse_18].

https://doi.org/10.2908/EDAT_LFSE_18

Eurostat. (2024e). *Disability employment gap by level of activity limitation and sex*.

[hlth_dlm200]. https://doi.org/10.2908/HLTH_DLM200

Eurostat (2024f). *Compensation of employees*. [tec00013].

<https://doi.org/10.2908/TEC00013>

Eurostat (2024g). *Labour productivity per hour worked - annual data*. [tipsna70].

<https://doi.org/10.2908/TIPSNA70>

Eurostat. (2024h). *Labour productivity and unit labour cost*. [nama_10_lp_ulc].

https://doi.org/10.2908/NAMA_10_LP_ULC

ILO. (2018). *The ILO Multi-Pillar pension model: Building equitable and sustainable pension system*. International Labour Office. <https://www.ilo.org/publications/ilo-multi-pillar-pension-model-building-equitable-and-sustainable-pension>

Immervoll, H. (2024). *Financing social protection in OECD countries: Role and uses of revenue earmarking*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 312.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/10/financing-social-protection-in-oecd-countries_34b2b3d2/0d53155c-en.pdf

Hallaert, J.-J. (2024). *The Bulgarian Pension System: Caught Between Adequacy and Sustainability: Bulgaria*. International Monetary Fund.

<https://www.imf.org/en/Publications/selected-issues-papers/Issues/2024/06/24/The-Bulgarian-Pension-System-Caught-Between-Adequacy-and-Sustainability-Bulgaria-550847>

OECD. (1998). *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*. OECD Publishing.

OECD. (2005). *Private Pensions: OECD Classification and Glossary*. OECD Publishing.

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264017009-en-fr.pdf?expires=1724673844&id=id&accname=guest&checksum=091AF8EAB191B541B90FE87792DF8949>

OECD. (2016). *OECD Core Principles of Private Pension Regulation*. OECD Publishing.
https://www.oecd.org/en/publications/oecd-core-principles-of-private-pension-regulation_c950bb36-en.html

OECD. (2020). *OECD Pension Outlook 2020*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/67ede41b-en>.

OECD. (2022). *Recommendation of the Council for OECD Legal Instruments the Good Design of Defined Contribution Pension Plans*. OECD Publishing.
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0467>

OECD. (2023). *OECD Economic Surveys: Bulgaria 2023*. OECD Publishing.
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5ca812a4-en.pdf?expires=1724812130&id=id&accname=guest&checksum=90526548CEE29A19DC7D2B304B533AF4>

Shopov, G. (2008). The Bulgarian Pension System (design, pre-reform and post-reform financial status). *Economic Studies*, 2, pp. 3-21.
https://www.iki.bas.bg/Journals/EconomicStudies/2008/2008_2/2008-2_body.pdf

Taneva, P., Davidkova, I., & Kolev, K. (2023). *2024 Ageing Report: Bulgaria – Country Fiche*. Ministry of Finance, National Social Security Institute, Economic Policy Committee – Ageing Working Group. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/971dd209-41c2-425d-94f8-e3c3c3459af9_en?filename=ip279_en.pdf

USAID. (2007). *USAID in Bulgaria: 1990-2007. A Story of Partnership and Progress*.
https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAF862.pdf

World Bank. (2006). *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance*. Independent Evaluation Group, World Bank.
https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/pensions_evaluation.pdf

World Bank. (2010). *The World Bank Pension Conceptual Framework*.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/389011468314712045/pdf/457280BRI0Box31Concept1Sept20081pdf.pdf>

Асоциация на индустриалния капитал в България. (2024). *Динамика на Композитния индекс „Икономика на светло“*. <https://www.ikonomikanasvetlo.bg/>

Всеобща декларация за правата на човека, Приета и провъзгласена с резолюция 217 А (III) на Общото събрание на ООН от 10 декември 1948 г. Издадена в сборник от международни документи, 1992 г.

Директива (ЕС) 2016/2341 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 година относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване (ИППО), ОВ L 354, 23.12.2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L2341>

Европейска социална харта (ревизирана), Ратифицирана със закон, приета от 38-о Народно събрание на 29 март 2000 г. – ДВ, бр. 30 от 11 април 2000 г. Издадена от Министерството на труда и социалната политика, Обн., ДВ, бр. 43 от 4 май 2001 г., в сила от 1 август 2000 г.

Закон за пенсиите (отм.), Обн., ДВ, бр. 91 от 12 Ноември 1957 г., Отменен с § 12, т. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Кодекса за задължително обществено осигуряване – ДВ, бр. 110 от 17 декември 1999 г., в сила от 1 януари 2000 г.

Кодекс за задължително обществено осигуряване, Обн., ДВ, бр. 110 от 17 декември 1999 г., в сила от 1 януари 2000 г.

Кодекс за социално осигуряване (загл. изм. – ДВ, бр. 67 от 2003 г.), Обн., ДВ, бр. 110 от 17 декември 1999 г., в сила от 1 януари 2000 г.

Конвенция № 102 на Международната организация на труда за социална сигурност (минимални стандарти), 1952 г. Ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 30 май 2008 г. - ДВ, бр. 54 от 2008 г. В сила от 14 юли 2009 г.

КФН. (2024). *Окончателни резултати от дейността по допълнително пенсионно осигуряване за 2023 г.* <https://www.fsc.bg/osiguritelna-deynost/statistika/statistika-i-analizi/2023-2/>

Международен пакт за икономически, социални и културни права, Ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23 юли 1970 г. – ДВ, бр. 60 от

1970 г. Издаден от Министерството на външните работи, Обн., ДВ, бр. 43 от 28 май 1976 г., в сила от 23 март 1976 г.

<https://www.mlsp.government.bg/uploads/1/mejdunaroden-pakt-za-ikonomiceski-socialni-i-kulturni-prava.rtf>

МФ. (2024а). *Отчетни данни за Сребърния фонд към декември 2023 г.*

https://www.minfin.bg/upload/57116/SF_12-2023_BG.pdf

МФ. (2024б). *Годишен доклад за дейността на държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система за 2023 г.*

<https://www.minfin.bg/upload/58391/Godishen+doklad+i+otchet+za+deinostta+na+Silver+fund+-2023.pdf>

МФ. (2024в). *Конвергентна програма (2024-2027 г.).*

https://www.minfin.bg/upload/58307/Convergence+Programme+of+Bulgaria+2024-2027_BG.PDF

НОИ. (2011а). Демография, икономика и социално осигуряване 1990 – 2010 г.

https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/Yearbook_demogr_1990_2010.pdf

НОИ. (2011б). *Среден осигурителен доход за 2010 г.* https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/SOD_2010.pdf

НОИ. (2012). *Актюерски доклад 2012 г.* https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/ActuarialReport_2012.pdf

НОИ. (2016а). *Статистически бюлетин „Пенсии“ към 31.XII.2015 г.*

<https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/STATB42015.pdf>

НОИ. (2016б). *Актюерски доклад 2016 г.* https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/ActuarialReport_2016.pdf

НОИ. (2019). *Актюерски доклад 2019 г.* https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/ActuarialReport_2019.PDF

НОИ. (2023а). Демография, икономика и социално осигуряване 2022 г. (динамични редове). https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/Demografia_2022.pdf

НОИ. (2023б). *Новоотпуснатите пенсии от държавното обществено осигуряване през 2022 г.* https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/New_pension_2022.pdf

НОИ. (2023в). *Статистически бюлетин „Пенсии“ към 31.XII.2022 г.* <https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/STATB42022.pdf>

НОИ. (2024а). *Среден осигурителен доход за 2023 г.* https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/SOD_2023.pdf

НОИ. (2024б). *Актьорски доклад 2024 г.* https://www.noi.bg/wp-content/uploads/ActuarialReport_2024.PDF

НОИ. (2024в). *Статистически годишник „Пенсии“ – 2023 г.* <https://www.nssi.bg/publikacii/statistika/pensii-statistika/>

НОИ. (2024г). *Социалноосигурителни показатели по пол 2023 г.* https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/Table_Pol_pokazатели-2023_BG.xlsx

НОИ. (2024д). *Статистически бюлетин „Пенсии“ към 31.XII.2023 г.* <https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/STATB42023.pdf>

НСИ. (2024). *Пенсионни права в българското социално осигуряване 2021.* <https://www.nsi.bg/bg/content/16036/пенсионни-права-в-социалното-осигуряване>

Стратегия за пенсионната реформа в България, 19 юли 1999 г.

Харта на основните права на Европейския съюз, 2016/С 202/02.

Христосков, Й. (2000). *Задължителното обществено осигуряване – промени, същност и съдържание на Кодекса за задължително обществено осигуряване. В Проект „Пенсионна реформа“ (с. 10-18), октомври 2000 г.*

Христосков, Й. (2001). *Българската пенсионна система една година след новото начало – оценки с поглед напред. В Проект „Пенсионна реформа“ (с. 5-13), април 2001 г.*

Христосков, Й. (2021). *Състояние и развитие на Държавното обществено осигуряване*

(хронология на непрекъснатите реформи – мотиви, съдържание и резултати), В Й. Христосков, Б. Петков, & С. Димитров, *Развитие на социалното осигуряване в Република България за периода 1990-2020 г. (състояние, проблеми и предизвикателства)*. ВУЗФ, Издателство „Св. Григорий Богослов“.

ИСС. (2012). *Становище на тема „Трудовата заетост на хората с увреждания“*. <https://esc.bg/wp-content/uploads/2021/01/trudova-zaetost-hora-uvrejdaniq2.pdf>

ИСС. (2023). *Анализ на интеграцията на хората с увреждания на пазара на труда – мерки, стимули и предизвикателства*. https://esc.bg/wp-content/uploads/2023/10/ESC_4_039_2023.pdf

Наредба за медицинската експертиза, Обн., ДВ. бр. 51 от 27 юни 2017 г., в сила от 27 юни 2017 г.

Наредба за пенсиите и осигурителния стаж (загл. изм. – ДВ, бр. 19 от 2003 г.), Обн., ДВ. бр. 21 от 17 март 2000 г., в сила от 1 януари 2000 г.

Конвенция за правата на хората с увреждания, Ратифицирана със закон, приет от 41-ото Народно събрание на 26 януари 2012 г. – ДВ, бр. 12 от 2012 г. В сила за Република България от 21 април 2012 г.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (2018). *Concluding observations on the initial report of Bulgaria*. CRPD/C/BGR/CO/1. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&CountryID=26

Закон за хората с увреждания, Обн., ДВ. Бр. 105 от 18 декември 2018 г., в сила от 1 януари 2019 г.

Приложение № 1: Речник на основни понятия

Адекватност на пенсиите	Понятието „адекватност на пенсиите“ се разглежда като степента, в която националните пенсионни системи защитават срещу бедност в късна възраст и осигуряват поддържане на дохода за периоди след пенсиониране с нарастваща продължителност. Практиката на ЕС, представена в 2021 Pension Adequacy Report и 2024 Pension Adequacy Report е адекватността да се разглежда в три основни измерения: (а) защита от бедност; (б) поддържане на доходите; и (в) продължителност на получаване на пенсия. Според тези доклади, адекватността на пенсиите се измерва чрез: • способността им да предотвратяват и намаляват риска от бедност в напреднала възраст, включително подходящата бедност, материалните и социалните лишения; • т.нар. „коефициент на заместване“ – степента, в която заместват миналите доходи от труд, по този начин помагайки за поддържане на жизнения стандарт след пенсиониране; • степента, в която хората могат да прекарат разумна част от живота си в пенсия и/или да получават пенсия, включително като се вземат предвид промените в равнището на доходите, състава на домакинствата и необходимостта от грижи. В практиката са разработени множество отделни индикатори и рамки от индикатори за измерване на адекватността на пенсиите. Например в своя Pension Adequacy Benchmarking Framework (Update 2023) Европейската комисия използва 15 индикатора. В публикацията OECD Pensions Outlook 2020, ОИСП използва рамка за измерване на адекватността, три варианта на коефициента на заместване, в т.ч. агрегиран коефициент на заместване (aggregate replacement rate), съпоставящ доходите на две генерации – тази на пенсионерите (напр. 65-74 г.) и тази на хората в предпенсионна възраст (напр. 51-64 г.), съотношение „средна пенсия – средна заплата“ (benefit ratio) – измерител на „щедростта“ на пенсионната система, представляващ съотношението между средната пенсия към средната работна заплата за страната през дадена година; брутен среден коефициент на заместване (gross average replacement rate) – средната новоотпусната пенсия в дадена година към тяхната средна работна заплата към момента на пенсиониране. Съотношението „средна пенсия – средна заплата“ (benefit ratio) и брутният среден коефициент на заместване (gross average replacement rate) са индикатори, използвани и в 2024 Ageing Report. В своя актюерски доклад от 2024 г. НОИ също представя информация за съотношението „средна пенсия – средна заплата“ (benefit ratio), но вместо средната заплата в знаменателя е средният осигурителен доход за страната.
--------------------------------	---

	Коефициентът на заместване може да бъде представен като брутен или нетен коефициент на заместване. При brutния коефициент на заместване се съпоставят размерите на пенсията (било то на системно, групово или индивидуално равнище) и на работната заплата или осигурителния доход преди задължителните отчисления за задължителни осигурителни вноски и данъци за сметка на пенсионерите. При нетния коефициент на заместване двете величини се съпоставят след въпросните удръжки. Следва да се има предвид, че в различните държави пенсиите и доходите от труд се третират по различен начин за целите на осигуряването и данъчното облагане, т.е. удръжките, които ще се приспадат от едната и другата величина, ще варират. В България върху пенсиите не се дължат осигурителни вноски за сметка на пенсионерите, затова нетният коефициент на заместване представлява съотношението между пенсията и нетната работна заплата или нетния осигурителен доход, която от двете величини е избрана за целите на сравнението. В практиката се е утвърдило сравнението с осигурителния доход. Видно от представената по-горе информация, адекватността на пенсиите е по-скоро понятие, което трябва да се анализира на системно ниво, за отделни възрастови кохорти, категории от населението, а не толкова на индивидуално равнище.
Капиталов (funded) пенсионен план// Капиталова (funded) пенсионна схема	Според OECD Core Principles of Private Pension Regulation, капиталовите пенсионни планове са професионални или лични пенсионни планове, които натрупват специални активи за покриване на задълженията на плана. Тези активи се предоставят на пенсионния план по закон или договор. Тяхното използване е ограничено до изплащането на доходи по пенсионния план. Друго често използвана от ОИСП дефиниция представя капиталовите пенсионни планове като професионални или лични пенсионни планове, които натрупват специални активи за покриване на задълженията на плана (Private Pensions: OECD Classification and Glossary). Използваният в практиката на ЕС термин вместо „пенсионен план“ е „пенсионна схема“.
Контрибутивни пенсии (earnings-related, contributory)	Според използвания от ЕК подход, под „контрибутивни“ пенсии се имат предвид тези пенсии, които са финансирани от осигурителни вноски, следователно размерите им зависят от осигурителния доход и продължителността на осигуряването.

Лични пенсионни планове// Лични пенсионни схеми	Според OECD Core Principles of Private Pension Regulation, не е необходимо достъпът до личните пенсионни планове да е свързан с трудово правоотношение. Плановете се създават и управляват пряко от пенсионен фонд или финансова институция, действаща като доставчик на пенсии, без намесата на работодателите. Лицата самостоятелно закупуват и избират съществените аспекти на договореностите. Въпреки това работодателят може да прави вноски в личните пенсионни планове. Някои лични планове могат да имат ограничено членство. Използваният в практиката на ЕС термин вместо „пенсионен план“ е „пенсионна схема“.
Неконтрибутивни пенсии (non-earnings-related, non-contributory)	Според използвания от ЕК подход, под „неконтрибутивни“ пенсии (в България се използва понятието „пенсии, несвързани с трудова дейност“) се имат предвид тези пенсии, които са финансирани от данъци, следователно размерите им не зависят от осигурителния доход и продължителността на осигуряването.
Обезщетение	Според ОИСП (Private Pensions: OECD Classification and Glossary), това е плащане, извършено на член на пенсионен фонд (или на лица на негова издръжка) след пенсионирането му. Според Конвенция № 102 на МОТ, пенсиите от социалното осигуряване, които са преди всичко разходопокривни пенсионни схеми с дефинирани обезщетения (DB): • правото на пенсия възниква при достигане на определена възраст (пенсия за старост), при настъпване на определена степен на неспособност да се упражнява каквато и да е доходоносна дейност, когато тази неспособност е постоянна или е налице след изтичане на периода на изплащане на обезщетение за болест (пенсия за инвалидност), или при загуба на средства за издръжка, претърпяна от вдовец/вдовица, ако не може да се издържа сама, или дете в резултат от смъртта на лицето, осигурявало издръжката на семейството (пенсия за преживели лица, наследствена пенсия); • правото на пенсия обичайно изисква наличието на определен период на осигуряване (осигурителен стаж) или пребиваване на територията на страната; • пенсията е периодично плащане за времетраенето на риска; • пенсията се отпуска за целия период на покрития риск (в случаите на пенсия за инвалидност – за целия период на риска или до придобиване право на пенсия за старост);

	• размерът на пенсията се определя така, че да осигури някакво минимално равнище на заместване на доходите от труд (виж „Адекватност на пенсиите“). ОИСП (Recommendation of the Council for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans) извежда няколко стандарта за „добри практики“ относно дизайна на капиталовите пенсионни схеми с дефинирани вноски (DC). Първият сред тях е, че дизайнът на тези пенсионни схеми трябва да отговаря на тяхното дългосрочно предназначение и роля в националната пенсионна система.
Пенсионен план с дефинирани вноски (defined contributions, DC)// Пенсионна схема с дефинирани вноски (defined contributions, DC)	Според ОИСП (Private Pensions: OECD Classification and Glossary), това е пенсионен план, по който се плащат вноски във фиксиран размер. В този случай размерите на обезщетенията зависят единствено от размера на направените вноски и извлечената в резултат на инвестирането им доходност. За управляващия пенсионния план субект (напр. пенсионно дружество) няма правно или друго задължение да прави допълнителни вноски в плана в случай на настъпване на определени неблагоприятни събития (напр. висока инфлация, ниска доходност, получаване на пенсия по-дълго от прогнозираното и т.н.). Така че последиците от неблагоприятните събития са за сметка на участниците в плана (осигурени и самоосигуряващи се лица) и бенефициерите (пенсионери или получатели на други плащания). Тази група планове не включва тези, при които управляващият плана субект гарантира определено ниво на възвръщаемост. Използваният в практиката на ЕС термин вместо „пенсионен план“ е „пенсионна схема“.
Пенсионен план с дефинирани обезщетения (defined benefits, DB)// Пенсионен план с дефинирани обезщетения (defined benefits, DB)	Според ОИСП (Private Pensions: OECD Classification and Glossary), това е пенсионен план, при който размерите на обезщетенията са обвързани чрез формула с възнагражденията или заплатите на осигурените лица, с времето, прекарано в осигуряване, както и с други фактори. За управляващия пенсионния план субект (напр. държавата) съществува задължение да управлява със собствени средства последиците от определени неблагоприятни събития – демографски, икономически, социални и дори политически (напр. недофинансиране, висока инфлация, политически решения). Използваният в практиката на ЕС термин вместо „пенсионен план“ е „пенсионна схема“.

Пенсионен план// Пенсионна схема	Според OECD Core Principles of Private Pension Regulation, пенсионен план (или план за доходи при пенсиониране) е правно обвързващ договор, който има изрична цел за пенсиониране (или – за да се изпълнят свързани с данъци условия или договорни разпоредби – обезщетенията не могат да бъдат изплатени изобщо или без значителна санкция, освен ако бенефициерът не е по-възрастен от законово определена пенсионна възраст). Този договор може да е част от по-широк трудов договор, може да е посочен в правилата или документите на плана или да се изисква по закон. Елементите на пенсионния план може да са задължителни по закон или устав или да са определени като предпоставки за специално данъчно третиране, какъвто е случаят с много данъчно квалифицирани спестовни или пенсионни програми, предназначени да осигурят на членовете и бенефициерите на плана доход след пенсиониране. В допълнение към изричната цел за пенсиониране, пенсионните планове могат да предлагат допълнителни обезщетения, като например обезщетения за инвалидност, болест и преживели лица. Използваният в практиката на ЕС термин вместо „пенсионен план“ е „пенсионна схема“.
Пенсионен стълб	Терминът „пенсионен стълб“ е популяризиран от ОИСП в края на 90-те години на миналия век (Private Pensions: OECD Classification and Glossary). Първоначално концепцията на ОИСП (OECD, 1998) включва тристълбов модел, в който първият стълб се състои от публично управлявани разходопокривни пенсионни схеми с дефинирани обезщетения, вторият – частно управлявани пенсионни схеми, които се предоставят като част от трудовия договор, третият – частно управлявани пенсионни схеми, предоставящи пенсии въз основа на индивидуални спестявания. По-късно Световната банка и МОТ разработват собствени тристълбови модели. Моделът на Световната банка включва три стълба (по-късно стават пет). В първоначалния си вариант като първият и третият стълбове са сходни на тези в модела на ОИСП, а вторият се състои от частни капиталови пенсионни схеми със задължително участие и дефинирани вноски. В модела на МОТ първият стълб е публичен, включващ финансирани с данъци пенсионни схеми, осигуряващи минимално ниво на защита с универсално покритие, но с плащания, достъпът до които включва проверка на доходите. Вторият стълб се състои от публично управлявани разходопокривни пенсионни схеми, които трябва да осигуряват приемливо ниво на заместване на миналите доходи. Третият стълб е допълнителен, състои се от капиталови схеми, по-скоро управлявани от частни субекти, изплащащи пенсии по силата както на трудов договор, така и на индивидуални спестявания. В края на 90-те години на миналия век моделът на Световната банка послужи за конструиране на визията на частичната приватизация на пенсионното осигуряване в България, а терминът „пенсионен стълб“ се използва широко за описание на архитектурата на българския пенсионен модел:

	• Първи стълб – задължително пенсионно осигуряване, част от ДОО; • Втори стълб – ДЗПО, с осигуряване в УПФ и ППФ; • Трети стълб – ДДПО, с осигуряване в ФДДПО и ФДДПОППС. За подробности виж „Списък на използваните съкращения“.
Пенсионен фонд	Според OECD Core Principles of Private Pension Regulation, пенсионният фонд е съвкупност от активи, формиращи независим правен субект, които са закупени с вноските в даден пенсионен план с изключителната цел да се финансират доходите по пенсионния план. Членовете на плана/фонда имат законно или бенефициарно право или някаква друга договорна претенция към активите на пенсионния фонд. Пенсионните фондове са под формата на тръст, на независим субект с юридическа правоспособност (например фондация или взаимоспомагателна асоциация) или на юридически обособен фонд без юридическа правоспособност, управляван от специален доставчик (дружество за управление на пенсионни фондове) или друга финансова институция от името на членовете на плана/фонда. Терминът „пенсионен фонд“ не се отнася за индивидуални пенсионни договори.
Пенсия	Виж „Обезщетение“.
Професионален пенсионен план// Професионални пенсионни схеми	Според OECD Core Principles of Private Pension Regulation, достъпът до професионални пенсионни планове е свързан с трудови или професионални отношения между члена на плана и предприятието, което създава плана (спонсора на плана). Професионалните пенсионни планове могат да бъдат създавани от работодатели или техни групи (напр. браншови асоциации) и трудови или професионални асоциации, съвместно или поотделно. Планът може да бъде управляван пряко от спонсора на плана или от независима организация (пенсионен фонд или финансова институция, действаща като доставчик на пенсии). В последния случай спонсорът на плана може все още да има надзорни отговорности върху функционирането на плана. Използваният в практиката на ЕС термин вместо „пенсионен план“ е „пенсионна схема“.
Публични пенсионни планове//	Според ОИСП (Private Pensions: OECD Classification and Glossary), публичните пенсионни планове са част от социалното осигуряване и подобни законови програми, управлявани от държавата (т.е. централните, регионалните и местните власти, както и други органи от

Публични пенсионни схеми	публичния сектор, като например институции за социално осигуряване). Публичните пенсионни планове традиционно се финансират на разходопокривен принцип (PAYG), макар и това да не е задължително. Използваният в практиката на ЕС термин вместо „пенсионен план“ е „пенсионна схема“.
Разходопокривен (PAYG) пенсионен план// Разходопокривна (PAYG) пенсионна схема	Според ОИСП (Private Pensions: OECD Classification and Glossary), това са т.нар. „некапиталови планове“ (unfunded plans), при които пенсиите и другите обезщетения се финансират от вноски от активните участници в плана (осигурители, осигурени и самоосигуряващи се лица) или от финансираща институция (напр. държавата). Този метод на финансиране е известен като „pay-as-you-go“ или PAYG. Въпреки това, разходопокривните планове все пак могат да имат резерви за покриване на непосредствени разходи или плавни вноски в рамките на дадени периоди от време. В повечето държави по света няма частни разходопокривни пенсионни планове. Използваният в практиката на ЕС термин вместо „пенсионен план“ е „пенсионна схема“.
Финансова устойчивост	Терминът „финансова устойчивост“ няма еднозначен еквивалент в практиката по пенсионното осигуряване. Причината е, че това е преди всичко термин, част от полето на публичните политики. Така например Европейската комисия дефинира финансовата устойчивост на пенсионните системи като „фискалния и финансовия баланс между приходите и пасивите (и съотношението между работещите/ внасящите вноски и пенсионерите/ бенефициерите) в пенсионните схеми. За да бъдат устойчиви в дългосрочен план, публичните пенсионни схеми трябва да могат да поемат въздействието на застаряването на населението, без да дестабилизируют публичните финанси“ (European Commission, 2017, p. 6). В практиката по пенсионно осигуряване обичайно се използват термини, по-скоро характеризиращи „фискалната устойчивост“. Това са терминът „актюерски излишък“ – ситуация, в която актюерската стойност на пасивите е по-малка от актюерската стойност на активите на даден пенсионен фонд, и „актюерски дефицит“ – ситуация, в която актюерската стойност на активите на даден пенсионен фонд е по-малка от актюерската стойност на пасивите (Private Pensions: OECD Classification and Glossary). И така както актюерската стойност на активите и пасивите на даден фонд зависи от избрания актюерски метод за тяхната оценка, така и капацитета на публичните пенсионни системи „да поемат въздействието на застаряването на населението“, без да се дестабилизируют публичните финанси“ зависи от избрания и наложен политически критерий как точно изглежда ситуацията, в която публичните пенсии започват да оказват дестабилизиращо влияние върху публичните финанси. Европейската комисия не коментира частните капиталови пенсионни схеми в контекста на финансовата устойчивост на пенсионните

	системи, вероятно поради това, че за осигуряване на тяхната дългосрочна жизненост съществува европейско законодателство (напр. това е Директива (ЕС) 2016/2341 от 2016 г., въвеждаща понятието „налична граница на платежоспособност“). Например КСО изисква във всеки един момент дадено пенсионноосигурително дружество да разполага със собствени средства, покриващи т.нар. „граница на платежоспособност“, равна на 4 на сто от капитализираната стойност на поетите задължения за пожизнени пенсии и на разсрочени плащания с поети гаранции, но същевременно не по-малко от 7,5 млн. лв. Така че е видно, че финансовата устойчивост на една национална пенсионна система и в краткосрочен, и в дългосрочен план, е нещо твърде различно от актюерския баланс на отделен фонд и на администриращия пенсионните схеми субект. Това, което обаче става ясно е, че финансовата устойчивост на публичните пенсионни схеми не може да се разглежда изолирано от устойчивостта на публичните финанси на държавата, както и това, че приложимостта на самия термин „финансова устойчивост“ за оценка на финансовото състояние на частните пенсионни фондове е по-скоро ограничена, макар и да е възможно да бъдат използвани сравними индикатори за всички пенсионни схеми в една пенсионна система по обща методология, какъвто е случаят с натрупаните права в пенсионното осигуряване, изчислявани от НСИ. В обобщение, финансовата устойчивост има отношение към начина, по който чрез инструментите на публичните политики може да се ограничи дестабилизиращото въздействие на пенсионните системи върху публичните финанси. Затова и тук фокусът е преди всичко върху влиянието на пенсионните схеми, участието в които е задължително, както и взаимодействието помежду им. Следователно ниската финансова устойчивост е по-скоро показател за качеството на публичните политики и институционалната среда, а не толкова проблем на дизайна на един или друг вид пенсионни схеми.
Частен пенсионен план// Частна пенсионна схема	Според OECD Core Principles of Private Pension Regulation, частният пенсионен план е управляван от институция, различна от държавата. Частните пенсионни планове могат да се управляват пряко от работодател от частния сектор, действащ като спонсор на плана, от частен пенсионен фонд или от доставчик от частния сектор. Частните пенсионни планове могат да допълват или да заместват държавните пенсионни планове. В някои държави те могат да включват планове за работещите в публичния сектор. Използваният в практиката на ЕС термин вместо „пенсионен план“ е „пенсионна схема“.