



АСОЦИАЦИЯ НА  
ИНДУСТРИАЛНИЯ  
КАПИТАЛ В  
БЪЛГАРИЯ



БЪЛГАРСКА  
СТОПАНСКА  
КАМАРА  
СЪЮЗ НА  
БЪЛГАРСКИЯ  
БИЗНЕС



БЪЛГАРСКА  
ТЪРГОВСКО-  
ПРОМИШЛЕНА  
ПАЛАТА



ВЪЗРАЖДАНЕ  
Национален център за предприемачество

БСЧП  
„ВЪЗРАЖДАНЕ“



СЪЮЗ ЗА  
СТОПАНСКА  
ИНИЦИАТИВА

# Пенсионното осигуряване в Република България

## проблеми и необходими промени

февруари, 2011 г.  
София



**АСОЦИАЦИЯ НА  
ИНДУСТРИАЛНИЯ  
КАПИТАЛ В  
БЪЛГАРИЯ**



**БЪЛГАРСКА  
СТОПАНСКА  
КАМАРА  
СЪЮЗ НА  
БЪЛГАРСКИЯ  
БИЗНЕС**



**БЪЛГАРСКА  
ТЪРГОВСКО-  
ПРОМИШЛЕНА  
ПАЛАТА**



**БСЧП  
„ВЪЗРАЖДАНЕ“**



**СЪЮЗ ЗА  
СТОПАНСКА  
ИНИЦИАТИВА**

# **Пенсионното осигуряване в Република България**

## **проблеми и необходими промени**

**февруари, 2011 г.  
София**

## **Пенсионното осигуряване в Р. България – проблеми и необходими промени**

*Авторски колектив:* Експерти на Асоциация на индустриалния капитал в България, Българска стопанска камара – съюз на българския бизнес, Българска търговско-промишлена палата, Български съюз на частните предприемачи „Възраждане“ и Съюз за стопанска инициатива.

*Редакционна колегия:* Димитър Бранков, Григор Димитров

Настоящото проучване е разработено със съдействието на Международната организация на труда, Сектор работодателски организации, Будапеща.

*За контакт:* БСК, София 1000, ул. Алабин 16-20, тел. 02/ 932 0939,  
office@bia-bg.com, www.bia-bg.com, www.competencemap.bg

© Българска стопанска камара – съюз на българския бизнес, 2011

ISBN 978-954-9636-25-3

# Съдържание

Въведение (на български език).....	5
Въведение (на английски език).....	10
1. Разширяване на обхвата и покритието на самонаетите/ самоосигуряващите се лица. ....	15
<i>Поли Рукова, ССИ</i>	
2. Роля на държавата като работодател и правила за пенсионно осигуряване на държавните служители включително от сигурността и отбраната. ....	21
<i>Григор Димитров, БСК</i>	
3. Необходимост от увеличаване на осигурителния стаж и пенсионната възраст. ....	29
<i>Т. Василев, БСЧП Възраждане</i>	
4. Подходящи критерии за определяне на увеличението на социално-осигурителните вноски (прозрачни, конкретни и лесно приложими). ....	34
<i>Ивелин Желязков, АИКБ</i>	
5. Диференциация на пенсионното осигуряване по сектори. ....	40
<i>Поли Рукова, ССИ</i>	
6. Влияние на увеличавания размер на вноските върху нарастване на безработицата и следващи промени в социално-осигурителните схеми. ....	45
<i>Людмила Векова, БСЧП Възраждане</i>	
7. Необходимост от по-справедливо разпределение на социално-осигурителните разходи между работодателите, работниците и служителите. ....	63
<i>д-р Ташо Ташев, БТПП</i>	
8. Връзка между плащаните осигурителни вноски и получаваните пенсии. ....	69
<i>Николай Славчев, АИКБ</i>	
9. Ранно пенсиониране за вредни и тежки условия на труд – необходимост от по-добри дефиниции и по-точно прилагане на критериите за категоризиране на труда. ....	77
<i>д-р Ташо Ташев, БТПП</i>	
10. Валутен борд и реформи на пенсионно осигурителната система. ....	86
<i>Д. Бранков, БСК</i>	

## The pension security in Bulgaria – Key problems and necessary reforms

### Content

Preface (in Bulgarian Language) .....	5
Preface (in English Language).....	10
1. Extension of coverage to self-employed.....	15
<i>Poli Roukova, UPI</i>	
2. Role of Government as employer and rules relating to Government employees – especially special criteria relating to ex-defence forces (military), police etc.....	21
<i>Grigor Dimitrov, BIA</i>	
3. Need for raising of retirement age. ....	29
<i>Teodor Vasilev, BUPE Renaissance</i>	
4. Appropriate (transparent / robust / easily applied) criteria for determining increases in social security contributions. ....	34
<i>Ivelin Zheljazkov, BICA</i>	
5. Appropriate differentiations related to sectors.....	40
<i>Poli Roukova, UPI</i>	
6. Impact of increased contributions leading to rising unemployment and thus further calls on the social security scheme. ....	45
<i>Lydmila Vekova, BUPE Renaissance</i>	
7. Need for more equitable sharing of costs between employers and employees.....	63
<i>Tasho Tashev, BCCI</i>	
8. Link between what is paid in contributions and what is received in benefits. ....	69
<i>Nickolai Slavchev, BICA</i>	
9. Early retirement for hazardous working conditions – need for better definitions and tighter application of qualification criteria. ....	77
<i>Tasho Tashev, BCCI</i>	
10. The Currency Board and the reforms in Pension Security. ....	86
<i>Dimiter Brankov, BIA</i>	

## Въведение

В представената разработка са разгледани част от основните проблеми и необходимо бъдещо развитие на пенсионно осигурителната система (ПОС) в Р. България. Проучването няма за цел да развие цялостен анализ на състоянието на ПОС, а се концентрира върху няколко основни проблема, които според работодателските организации имат ключово значение за по-нататъшното усъвършенстване на законодателството, институциите, финансовата устойчивост, поносимост на социално осигурителните вноски и адекватност на получаваните пенсии. Основният фокус е върху обществения сегмент на ПОС (т.н. първи стълб). Независимо от това, в отделни части на проучването са поставени отделни въпроси на допълнителното пенсионно осигуряване в универсалните, професионалните и фондовете за доброволно пенсионно осигуряване (т.н. втори и трети стълб).

Следва да се отбележи, че представените позиции обвързват преимуществено личните разбирания и позиции на авторите, предложени от петте работодателски организации, членуващи в Асоциацията на организациите на българските работодатели (АОБР). Разбира се, част от отправените предложения, отразяват отделни позиции на съответните работодателски организации, заявени по официален път.

Създаден като координационен механизъм за представителство на българските работодатели в Международната конференция на труда и Международната организация на работодателите, АОБР се наложи като форум на работодателите за размяна на мнения, информация и опит в индустриалните отношения. Все по-често чрез АОБР се приемат съгласувани общи становища. Последните примери в тази връзка са консолидираните позиции при тристранните и двустранни консултации и преговори по принципите, мерките и хода на пенсионната реформа, негативните позиции по внасянето на законопроекти, засягащи правото на свободно сдружаване на работодателите, приемането на т.н., антикризисни мерки в началото на 2010 г., заедно с другите социални партньори в Националния съвет за тристранно сътрудничество.

Организациите, членуващи в АОБР, авторите и координаторите на това проучване от страна на Българската стопанска камара, изказват своята признателност за неоченимото сътрудничество и съдействие на МОТ, на сектора за подпомагане на работодателите ILO – SRO в Будапеща и специално на г-жа Ан Ноулс.

Проучването се състои от десет основни части. Представени са тенденциите в заетостта, състоянието и някои възможности за разширяване обхвата на самонаетите лица в пенсионното осигуряване. От направения сравнителен анализ със страните от Европейския съюз (ЕС) се вижда, че в относителен план обхванатите лица в България са почти двойно по-повече, като само за периода 2004-2009 г. обхватът се е увеличил с над 20,6 на сто. Констатирано е, че самоосигуряващите се лица масово се осигуряват върху определения минимален осигурителен доход. В тази връзка, се подкрепя диференцирания подход за определяне на минималните осигурителни прагове по професии на самонаетите. Предлага се разширяване на обхвата на пенсионното осигуряване при самонаетите в аграрния сектор, прецизиране на критериите за отпускането на гарантирания минимален размер на пенсиите за самонаети лица, осигурявали се на минимален осигурителен доход, подобряване на събираемостта и др.

Проблемите, свързани с ползването на привилегировани режими за пенсиониране на държавните служители, вкл. от отбраната и сигурността, изискват нови решения. Например, предлагат се промени в статута на държавата като работодател и равностоен осигурител спрямо останалите осигурители и техните законови и финансови задължения. Предлага се за държавните служители да се внасят лични осигурителни вноски както за останалите заети в икономиката, за сметка на съответните ведомствени бюджети. С оглед постигане на равнопоставеност и справедливост, при определяне на размера на пенсиите на тези лица е необходимо обективно да се оцени влиянието на редица фактори като възраст за придобиване на право на пенсиониране, продължителност на получаване на пенсията, осигурително покритие на съответните права и преференции и други. За целта се предлага на основата на актюерските разчети и прогнозни данни, да се преразгледа размера на техните осигурителни вноски.

Въпреки взетите наскоро решения, увеличаването на възрастта за пенсиониране в България е един от проблемите, по които дискусиата следва да продължи. Известно е, че на базата на анализа, включен в Зелената книга за основните демографски предизвикателства пред обединена Европа, Европейската комисия (ЕК) препоръчва чувствително увеличение на пенсионната възраст в страните-членки. Очевидно е, че България като член на ЕС и страна с най-влошена демографска и миграционна ситуация трябва да намери адекватни дългосрочни отговори за по-нататъшна модернизация на българската пенсионна систе-

ма, за адресиране на новите икономически, демографски и социални предизвикателства. В тази връзка е изразена подкрепа за неизбежното увеличаване на осигурителния стаж, въпреки че между 2000 и 2009 г., пенсионната възраст бе променена от 60 на 63 г., за мъжете и от 55 на 60 г., за жените.

Увеличението на размера на осигурителните вноски не се приема като основна цел и инструмент за подобряване функционирането и финансовата устойчивост на ПОС. То е само едно от средствата за оптимизиране и прилагане на подходящ баланс за преодоляване на задълбочаващите се през годините финансови дефицити в обществения сегмент на социалното осигуряване, предимно в пенсионното осигуряване. Застъпена е позицията, че се налага да се подберат подходящи критерии за определяне на вноските. Те трябва да са прозрачни, конкретни и лесно приложими. Увеличаването на постъпленията само по себе си не може да реши всички проблеми. Необходимо е саниране на ПОС от неприсъщи функции и разходи, ограничаване на необоснованите разходи и квазидефицити, вкл., на възможностите за неправомерно или нецелесъобразно ползване на осигурителни права и ранно пенсиониране, от засилване на контрола и предприемане на мерки за разширяване на осигурителната база и стесняване на неформалната икономика (осигуряване върху реално изплатени възнаграждения за всички заети лица). Предлага се приемане на пакет от мерки, а не на инцидентни промени с времево и ресурсно ограничен ефект върху ПОС.

Диференцирането на пенсионното осигуряване по сектори е представено в два аспекта: диференциация в рамките на пенсионната система и диференциация на осигурените лица в т.н. държавно обществено осигуряване. Направен е анализ на обхвата и структурата на осигурените в пенсионната система и са представени нови, алтернативни решения.

Анализира се влиянието на увеличавания размер на вноските върху нарастване на безработицата и е обоснован пакет от бъдещи промени в ПОС. Дискутира се въздействието на протичащата икономическа криза върху финансовата балансираност, събираемостта в ПОС, пазара на труда, промените в работните заплати и осигурителния доход, натиска за увеличаване на т.нар. „сив сектор“. Обосновава се необходимостта от задълбочена, актюерски обоснована преценка на промените в осигурителните вноски. Поставен е фокус върху продължаващото намаляване на заетостта в условия на криза и паралелно въздействие на



увеличения праг за осигурителен доход, размера на осигурителните вноски и ръста на разходите за труд.

Разгледана е необходимостта от по-справедливо разпределение на социално-осигурителните разходи между работодатели и работници/служители като са обосновани редица предложения. Счита се, че финансовите затруднения на ПОС предполагат цялостна промяна във философията за нейното реформиране с приоритет на финансовото, без да се подценява демографското обезпечаване. Предлага се относително намаляване осигурителните вноски на работодателите като средство за стимулиране на икономическата активност и повишаване конкурентоспособността. Императивно следва да се въведе предвиденото еквивалентно разпределение (50:50%) на осигурителната вноска между работодатели – работници с тенденция към засилване на ролята на капиталовия принцип и доброволното пенсионно осигуряване и осъществяване на взаимен контрол между осигурени лица и осигурителите.

При разглеждането на взаимозависимостта между дължимите осигурителни вноски и получаваните пенсии се анализират задълбочено пенсионните системи, финансирани на капиталов и на разходопокривен принцип. Прегледът на българското осигурително законодателство и практика показват, че връзката между плащаните осигурителни вноски и получаваните пенсии за осигурителен стаж и възраст при разходо-покривната схема е изразена чрез формулата за определяне размера на пенсията. При капиталовия принцип на финансиране тази зависимост се проявява чрез правилата за определяне на пенсията. Посочените две форми на проявление на тази връзка са предмет на подробен анализ, на основата на който се отправени редица предложения.

В раздела за ранното пенсиониране при рискови условия на труд е направен изчерпателен анализ на историческите аспекти на категоризацията на труда в България. Обстойно са коментирани последните промени в системата на ранното пенсиониране. Подчертава се съществуващият риск, промените в ПОС в сила от 01.01.2011 г., до голяма степен да преповторят грешките и пороците на действащата практика. Това е еднакво валидно и за двете категории трудещи се, ползващи се с права на ранно пенсиониране. От работодателска гледна точка и от гл. точка на необходимостта от намаляване на натиска върху заетите при преобладаващата трета категория (общи условия на труд), приоритет следва да бъде по-доброто дефиниране и прилагане на прозрачни и адекватни критерии за категоризация на труда. Счита се, че следва

да се върви към постепенно отпадане на диференцирането по категории, възраст, разходи работодател-работник, класове икономически дейности и други показатели. Следва да се развива преимуществено и увеличава дела на капиталовата пенсионна система, доколкото осигуреното лице има по-силна мотивация да натрупва средства под формата на индивидуални осигурителни вноски в лична сметка и ги ползва при настъпване на оптимална за него възраст и условия.

В раздела, посветен на взаимодействието между ПОС и действащата парична система на Валутен борд в Р. България е представен кратък преглед на неговото въвеждане, типология и начин на функциониране. Анализирани са основни индикатори на паричната и фискална политика и връзката с ПОС през периода 1997-2010 г. Проследена е връзката между фискалния резерв като част от пасива на Валутния борд и трансферите и субсидиите по социалните разходи в консолидираната фискална програма и в частност тези на обществения сегмент на ПОС. Обоснована е двустранната зависимост между паричното предлагане при Валутен борд и фискалния резерв, рамкиращ ръста както на приходите, така и потенциално възможните разходи на ПОС. Обосновава се необходимостта от отказ от радикално увеличаване на осигурителните (и данъчни) ставки в средносрочна перспектива, вкл., поради официално заявеното намерение за кандидатстване и присъединяване на Р. България към подготвителния механизъм за Еврозоната – ЕРМ II. Необходима е и подготовка и прилагане на допълнителни последващи реформи за гарантиране устойчивостта на ПОС, особено в контекста на продължаващата глобална икономическа криза. Представени са ключови мерки за постигане на баланс между осигурителния принос и пенсионни права, елиминиране на възможностите за неправомерно получаване на ранни пенсии, стесняване обхвата на лицата с права за ранно пенсиониране, засилване на контрола и събираемостта, както и други предложения аргументирани в предходните раздели на настоящето проучване.

Координаторите на проучването от страна на Българска стопанска камара и автори на настоящето въведение, Димитър Бранков и Григор Димитров, изказват благодарност на всички автори и ръководствата на организациите, представени в АОБР, оказали съдействие за неговата подготовка.

**София, 18 януари 2011 г.**

## Introduction

This study discusses some of the basic issues in the pension insurance system (PINS) in the Republic of Bulgaria and the future necessary developments and reforms to be adopted. It does not aim at presenting an in-depth overall analysis of the current state of PINS but to focus on several major problems which the employers' organizations believe to be of utmost importance for the further improvement of the legislation, institutions, financial stability, affordability of social insurance contributions and adequate pension incomes. The emphasis falls on public segment of PINS or the so-called first pillar. Nevertheless, some parts of the paper address certain issues in the supplementary pension insurance within the common, occupational and voluntary pension insurance (so-called second and third pillars).

The positions discussed in the paper present the personal views of the authors appointed by the five employers' organizations, members of the Association of the Organizations of Bulgarian Employers (AOBE). Nonetheless, some proposals reflect the officially stated positions of the respective employers' organizations.

Set up as a coordination body to represent the Bulgarian employers at the International Labor Conference and the International Organization of Employers, AOBE plays important role being a platform for exchange of opinions, information, and experience in industrial relations. Common official positions on industrial relations are more often adopted with the support of AOBE. The recent examples include the consolidated positions in the tripartite and bipartite consultations with the other social partners in the framework of National Council for Tripartite Cooperation. This especially concerns the rules, measures and current state of the pension insurance reform, the negative attitudes towards introducing draft laws related to employers' freedom of association, and the enforcement of the so-called "anti-crisis" measures adopted at the beginning of 2010.

The authors appointed by AOBE member organizations and research coordinators from Bulgarian Industrial Association would like to express their gratitude to the ILO and ILO-SRO based in Budapest, and especially to Ms Anne Knowles for the their kind cooperation and assistance.

The research comprises ten basic parts. It presents current employment tendencies and the state of **self-employed in PINS**, as well as possibilities

for expanding its scope. The comparative analysis with EU countries has shown that their number in Bulgaria is almost double, having increased by over 20.6 percent for the period 2004-2009 only. It is evident that self-employed people generally make social contributions based on the preset minimum insurance income. Respectively, a differentiated approach towards setting minimal social security thresholds concerning self-employment occupations is highly favored. Proposals are issued for drastic measures to be taken in expanding pension insurance scope of the self-employed in the agricultural sector, reviewing the criteria for granting the guaranteed minimal pension for self-employed paying their contributions based on the minimum wage income, improving recoverability etc.

**The state employees' entitlement to early retirement**, including state defense and national security employees, require new solutions. For instance, the State's status as an employer and equal insurer with regard to the other insurers and their legal and financial obligations should be amended. State employees should have their individual social contributions paid, like all other employees by the respective administration budgets. In order to achieve equality and fairness in setting the amount of those people's pensions, the impact of several factors such as state pension age, duration of pension received, insurance coverage of the respective rights and privileges etc., should be objectively reconsidered. In view of all this and based on the offsets and actuary forecasts, the amount of their social security contributions should be reviewed.

Despite the recently adopted changes in the legislation, **the rise of retirement age in Bulgaria** is one of the issues which should be further disputed. Based on an analysis included in the Green Book of basic demographic challenges in EU, the EC has recommended a drastic rise of retirement age in all member-states. Obviously being a EU member state and having the worse demographic and migration tendencies Bulgaria should fervently seek for long-term solutions for the future modernization of the Bulgarian pension insurance system, as well as to address the new economic, demographic and social challenges. Hence, the idea of unavoidable rise of the coverage period is supported, even though the state pension age was already increased from 60 to 63 for men and from 55 to 60 for women in the period 2000-2009.

**Increasing the amount of social security contributions** cannot be taken as the main objective and instrument for enhancing PINS operation and financial stability. This is only one of the means for reaching a balance and

overcoming the financial deficit in the public social security sphere, widened throughout the years especially in the pension insurance system. The report maintains that suitable criteria for setting the amount of social security contributions have to be adopted. These should be transparent, specific and easy to apply. Increase in revenues alone cannot solve all problems. The pension insurance system should be stripped off all irrelevant functions and expenses, unnecessary costs and quasi deficits should be eliminated, including the possibilities to enjoy inexpedient social security rights and early retirement plans. At the same time the control should be tightened and measures should be taken to expand the insurance base and shrink the so-called grey sector of the economy (i.e. providing social contributions based on real remuneration for all employed people). The paper goes further by proposing the adoption of a whole set of measures instead of accidental ones which could have only temporal and resource-limited effect upon the PINS.

**Pension insurance differentiation by sectors** is viewed from two angles – differentiation within the pension system and differentiation of the insured within the so-called state public insurance. An analysis of the scope and structure of the insured persons in the pension system and new alternative solutions are offered.

**The impact of increased contributions' rates on rising unemployment** is analyzed and package of necessary future changes in PINS is further substantiated. In this context the current economic crisis has significant influence on financial balance, collection rate, conditions on the labor market, and the changes on wages and incomes the increasing of s.c. grey sector of economy. The necessity of profound actuary assessment of the rates of social contributions is further grounded. The focus was on continuing decline of employment and the impact of increased level of social security incomes and rates and the wages.

The document elaborates further on the **need to introduce a fairer distribution of social security expenses between employers and employees/workers** by including a number of proposals. PINS financial difficulties presuppose a radical change in its reformation philosophy, putting emphasis on the financial security, without underestimating at the same time the demographic one. A proposal is made for reducing the social contributions paid by employers in order to encourage economic activity and enhance competitiveness. The social security contributions should be equally divided (50:50%) between employers and employees as initially envisaged, with

a tendency to enhance the capital principle of voluntary and supplementary pension insurance and providing mutual control between insured and insurers.

The research goes on by studying the **interdependence of pension contributions due and the actual amount of money granted as pensions** and analyzes exhaustively the pension systems financed on capital and cost-covering principles. The Bulgarian social insurance legislation and practice have shown that the relation between contributions paid and pensions received for a particular period of coverage and qualifying years under the cost-covering scheme is evident by a formula to set pension amount. Under the capital principle of financing this relation is made evident by pension setting rules. These two calculation forms are comprehensively analyzed and based on the outcome, several proposals have been issued.

The section concerning **early retirement due to occupational hazards** analyzes in depth the historical aspects of labour categorization in Bulgaria. It offers a detailed study of the most recent changes in early retirement system and highlights the concern that the PINS amendments, enforced on 1 January 2011, are in danger of repeating to a great extent the mistakes and defects of the previous practice. This affects both employee categories entitled to early retirement rights. From employers' point of view and taking into account the need to lessen the pressure upon the predominant third category (general working conditions), a better definition and application of transparent, adequate labor categorization criteria should be considered as a priority. The general assumption that proper measures should be taken for a gradual elimination of differentiation by categories, age, employer-employee expenditure, economic activity ranks and other criteria. The advantages of the capital pension system should be further improved and its share expanded. The insured persons shall be motivated to accumulate funds as individual supplement contributions to their personal accounts using them after reaching the ultimate qualifying age and conditions.

The section discussing **the relation between PINS and the present monetary system of Currency board in Bulgaria** offers a short overview of its establishment, typology and operation. The research analyzes the basic performance indicators of the monetary and fiscal policy and the relation to PINS in the period 1997-2010. It traces down the relation between fiscal reserves as part of the Currency board liabilities and the transfers and subsidies for deficits' coverage in the social expenses which are part of consolidated fiscal program, in particular those of public segment of PINS. The

bilateral conversely proportional interdependence dependence of monetary base and money supply (M3) under a Currency board and fiscal reserve which presets both revenues and potential expenses of PINS is substantiated. It is further explained why there should be no drastic rise in the pension insurance rates in medium-term also due to Bulgaria's officially stated intention to accede to ERM II. There should be a preparation and implementation of additional reforms to guarantee PINS stability, especially in the ongoing world economic crisis. The document includes also key measures for striking a balance between pension contributions and pension rights acquired from the public segment of PINS, eliminating the possibilities to illegally receive early state pensions, shrinking the scope of persons entitled to early retirement, tightening control and recoverability, as well as some other proposals part of which already presented in the previous sections.

The research coordinators and authors of the present introduction, Dimiter Brankov and Grigor Dimitrov, would like to express their exclusive appreciation to all authors and organizations' managing bodies part of AOBЕ for their cooperation in the elaboration of this study.

**Sofia, 18 January 2011**

## 1. Разширяване обхвата и покритието на самонаети / самоосигуряващи се лица

Докладът анализира обхвата на самонаетите лица от пенсионното осигуряване в България. Представени са тенденциите в заетостта на самонаетите лица, състоянието и някои възможности за разширяване на обхвата им от пенсионното осигуряване.

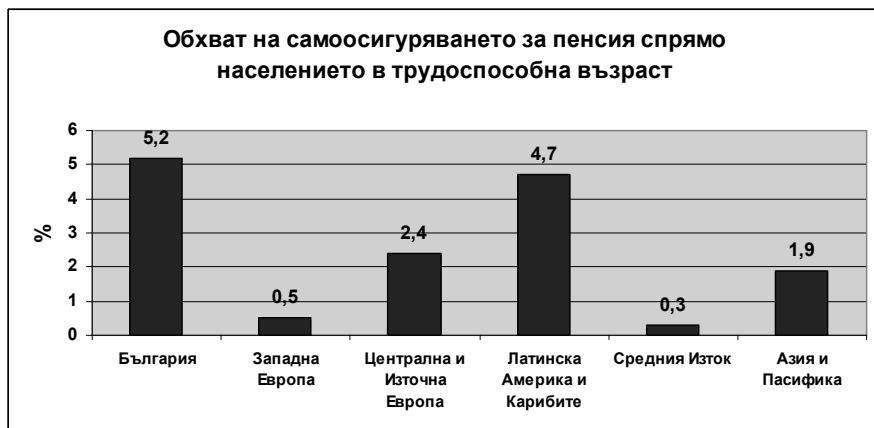
В категориите на заетостта по статус НСИ определя като „самостоятелно заети“ лицата, които извършват дейности за своя сметка и без да наемат други лица. От друга страна, според методиката на МОТ категорията „самозаети лица“ включва самостоятелно заетите (за своя сметка), работодателите и членовете на производствени кооперативи. В контекста на тези определения и за да се избегне всякакво двусмислие на съдържанието на този термин, сме възприели използването на „самонаети лица“ като категория, обединяваща самостоятелно заетите (за своя сметка) лица и работодателите. Кодексът за социално осигуряване (КСО) определя като *самоосигуряващи се лица* едноличните търговци, собствениците или съдружниците в търговски дружества, земеделските производители, тютюнопроизводителите и лицата, упражняващи по регистрация свободна професия или занаятчийска дейност.

Самостоятелното пенсионно осигуряване се урежда от националното законодателство и съобразно регламентите на ЕС за координация на международното сътрудничество в тази сфера. КСО определя като *задължително* осигуряването на самонаетите лица за три от осемте осигурителни риска, обслужвани от НОИ, а именно: за инвалидност поради общо заболяване, за старост и за смърт. Допълнителното пенсионно осигуряване е задължително за лицата, родени след 31.12.1959. Регламентирана е и възможността за доброволно допълнително пенсионно осигуряване. В допълнение, съпътстващи закони, наредби и правилници уточняват параметрите, редът и условията за пенсионното осигуряване.

Анализите показват, че обхватът на самонаетите е различен в различните страни поради различията в демографското и икономическото им развитие, което намира място в съответното законодателство. Например, в редица страни самонаетите лица доброволно се осигуряват



за пенсия и този факт определя ниския дял на обхванатите лица от пенсионното осигуряване. В сравнение със средните стойности на обхвата на самонаетите лица в страните от Западна и Централна и Източна Европа, стойностите за България са почти двойно по-високи (Фиг. 1).



*Фигура 1. Източник: World Social Report 2010, ILO и по данни от НСИ*

## Заетост

Един от важните фактори за състоянието на обхвата на самонаетите лица е тяхната заетост. За периода 2004-2009 г. динамиката в общия брой на заетите лица показва непрекъснато нарастване, като през 2008 г. той достига най-високата си стойност за периода – 3360,7 хил. души. Последваият спад през 2009 г. с над 100 000 души е пряк резултат от икономическата криза. Броят на самонаетите лица за 2004 г. е 381,6 хиляди и до 2007 г. намалява с около 16 хил. души. През следващите две години той нараства и през 2009 г. достига 372,8 хил. души. Наблюдават се различни трендовете в подгрупата на самостоятелно заетите лица и в тази на работодателите. От 2004 до 2007 г. самостоятелно заетите лица намаляват с 36,6 хил. души, а работодателите се увеличават с около 20 000. През 2008 г. броят на самостоятелно заетите лица нараства с 25 900 души в сравнение с 2007 г., а през 2009 е регистриран спад само с 0,5 хил. души (Фиг. 2). Обратно, тенденцията в изменението на броя на работодателите се запазва низходяща след 2007 г. и до 2009 г. техният брой намалява с 18,4 хиляди души.

През 2009 г. самостоятелно заетите са 8%, а работодателите 3,5%, или общо самонаетите лица са 11,5% в структурата на всички заети лица.



Фигура 2. По данни на НСИ

### Обхват на самонаетите лица от пенсионното осигуряване

Обхватът на самонаетите лица от пенсионното осигуряване е оценен по два основни показателя – брой на самонаетите лица и относителен дял на самоосигуряващите се лица от самонаетите лица. Тенденциите в броя на самоосигуряващите се лица и на самонаетите лица за периода 2004-2009 г. е представен на фиг.3. За разлика от колебанията в броя на самонаетите, броят на самоосигуряващите се лица непрекъснато нараства. През 2009 г. в сравнение с 2004 г. броят на самоосигуряващите се лица бележи значителен ръст от 37,7 пункта.



Фигура 3. По данни на НСИ и НОИ

Според КСО самонаетите лица трябва задължително да се осигуряват за пенсия по една от двете опции – за всички осигурителни ри-

скове или само за пенсия, следователно по закон обхватът на пенсионното осигуряване за самонаетите лица е 100%. По методиката на МОТ обхватът на пенсионното осигуряване при самонаетите лица е относителният дял на ефективно самоосигуряващи се лица към общо самонаетите лица в края на определен период. На фигура 4 ясно е очертана тенденцията за непрекъснато нарастване на обхвата на пенсионното осигуряване при самонаетите лица за периода 2004-2009 г., въпреки че в последните години тя расте с малки темпове. През 2009 г. обхватът се е увеличил с 20,6% в сравнение с 2004 г.



*Фигура 4. По данни на НСИ и НОИ*

Самоосигуряващите се лица са 9,3% от всички осигурени лица с вноски. От самоосигуряващите се лица 54% се осигуряват за всички социални рискове и 46% – само за пенсии (2009 г.). След 2004 г. при осигуровките само за пенсии трендът е низходящ за сметка на нарастването на осигуровките за всички социални рискове (вкл. и осигуровки за пенсия) или само за пенсия, (Фиг.5).

Осигурителните прагове се определят ежегодно и за 2009 г. минималният месечен осигурителен доход е 260,00 лв.; за земеделски и тютюнопроизводители – 130,00 лв.; само за земеделска дейност – 65,00 лв. Средномесечният осигурителен доход върху който са плащани осигуровки е 242,19 лв., или двойно по-малък в сравнение със средномесечния осигурителен доход за осигурените с вноски лица (554,78 лв.) за 2009 г. Максималният осигурителен доход за 2009 г. е 2000,00 лв., но няма практика самоосигуряващите се лица да се осигуряват на високи доходи. Сериозна причина за това са ниските доходи, но има свободни професии, при които доходите позволяват плащането на значително по-високи осигурителни вноски. В приходите от осигурител-

ни вноски, вноските на самоосигуряващите се лица са само 4,45%, а в структурата на постъпилите приходи през годината от всички източници на финансиране, делът на осигурителните вноски на самоосигуряващите се лица е още по-нисък – 2,84% (2009 г.).



*Фигура 5. По данни на НОИ*

С цел подобряване на адекватността на пенсионното самоосигуряване за 2010 г. бе увеличен минималният месечен осигурителен доход за пенсия на 420,00 лв. В закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2011 г. са направени още по-съществени промени, като осигурителният доход е обвързан с размера на декларираните годишни приходи. За земеделските и тютюнопроизводителите минималният осигурителен доход е 240,00 лв., или той е повишен почти двойно в сравнение с 2009 г. Увеличена бе и осигурителната вноска на 17,8%. В приходите от осигурителни вноски във фонд „Пенсии“, вноските на самоосигуряващите се лица са само 5,3%, а в структурата на постъпилите приходи през годината от всички източници на финансиране в същия фонд, делът на осигурителните вноски на самоосигуряващите се лица е още по-нисък – 3,1% (2009 г.).

### **Основни изводи**

Пенсионното осигуряване при самонаетите лица, както и съществуващите проблеми, свързани с него са част от проблемите на националните пенсионни системи, които са следствие от демографските, икономическите и политическите процеси в съответната страна.

Характерно за България в периода на реструктуриране на иконо-

миката е разширяването на обхвата на самонаетите, така че на практика той е с по-високи стойности от средните за Западна, Централна и Източна Европа. Едновременно с това се натъкваме на парадокс, който оказва сериозно влияние върху икономическата и социална цена на горния факт, а именно незадоволителния финансов принос на самоосигуряващите се лица в пенсионно осигурителната система. Става дума за това, че независимо от размера на доходите си самоосигуряващите се лица масово се осигуряват на минималния осигурителен доход. Ето защо мерките, които биха довели до положителен ефект, трябва да включват ограничаване и намаляване на негативните последици от сивата икономика, диференциран подход при определяне на минималните осигурителни прагове по професии на самонаетите, разширяване на обхвата на пенсионното осигуряване при самонаетите в аграрния сектор, прецизиране на критериите за отпускането на гарантирания минимален размер на пенсиите за самонаетите лица, осигурявали се на минимален осигурителен доход, подобряване на събираемостта и др. Премахването на ограничението за максимален размер на пенсиите ще доведе до повишаване на осигурителните вноски на самонаетите с високи доходи и по този начин – до разширяване на обхвата на пенсионното осигуряване и сред тази група лица.

Мнението на експертите е, че нивата на обхват са отражение на качеството на обществения договор между осигурените и целите на осигурителната система. По думите на Г. Гилян *„високите нива на обхват зависят от високата степен на консенсус, който от своя страна зависи от обвързаността на осигурителната система с нуждите и материалното състояние на тези, които тя цели да обхване. Възможностите за разширяването на обхвата е в зависимост от доброто управление и устройство на системата’*. (Gillion,G., 2005)

### *Литература*

\*\*\* Десет години пенсионна реформа в България: постижения и предизвикателства, ЦИР и БИГСП, 2010

\*\*\* Кодекс за социално осигуряване, 2009

\*\*\* Статистически справочник 2009, НСИ

\*\*\* Социалното осигуряване в България . Годишник на НОИ. 2008; 2009; 2010

\*\*\* Gillion, G., The development and reform of social security pensions: 2005, ILO

\*\*\* World Social Report 2010, ILO

## **2. Ролята на държавата като работодател и правилата за пенсиониране на държавните служители – включително, специални критерии, свързани с пенсионирането на служители от отбраната (военни), полицията и т.н.**

Обект на анализа са правилата и реда за пенсиониране на служителите, които са в служебни и трудови взаимоотношения с органите и организациите, които се финансират от Републиканския бюджет. За тези лица държавата, чрез нейните органи, изпълнява функциите на работодател, който извършва тяхното осигуряване. В този смисъл, държавата има всички права и трябва да спазва всички задължения, които произтичат от съответните нормативни актове, отнасящи се до нейната роля като осигурител.

### **Обхват на осигурените лица**

Съгласно Кодекса за социално осигуряване /(КСО)/ държавата е задължена да внася осигурителни вноски за персонала, който работи в държавните институции. Това са следните групи заети лица: работниците и служителите, които работят по трудови правоотношения със съответните държавни институции; държавните служители по Закона за държавния служител; съдиите, прокурорите, следователите, държавните съдебни изпълнители, съдиите по вписванията и съдебните служители, както и членовете на Висшия съдебен съвет и инспекторите в инспектората към Висшия съдебен съвет; военнослужещите по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, държавните служители по Закона за Министерството на вътрешните работи и Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, държавните служители по Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“. Всички тези лица се осигуряват задължително за следните осигурителни рискове – общо заболяване и майчинство, инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт, трудова злополука и професионална болест и безработица. Осигурителните вноски за тях са за сметка на Републиканския бюджет.

## **Договорни отношения**

Осигуряваните от държавата лица имат следните договорни отношения с държавните органи: а/ работят по трудови правоотношения със съответните държавни институции, които са определени в Кодекса на труда; б/ имат служебни правоотношения със съответните държавни органи, които са предмет на специални закони. Това са – за държавните служители, които работят по закона за държавния служител; за военнослужещите – Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България; за държавните служители в Министерството на вътрешните работи – Закона за Министерството на вътрешните работи и Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража; за съдиите, прокурорите, следователите, държавните съдебни изпълнители, съдиите по вписванията и съдебните служители, както и членовете на Висшия съдебен съвет и инспекторите в инспектората към Висшия съдебен съвет – Закона за съдебната власт; за държавните служители от агенцията „Национална сигурност – Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“.

## **Уредба за осигуряване и пенсиониране**

Нормативната уредба за правилата и реда за осигуряване и пенсиониране на работниците и служителите в държавните учреждения е уредена в Кодекса за социално осигуряване; в чл.4 за обхвата и в чл.69 за условията за придобиване на право за пенсия. Другите проблеми, които са свързани с правото на обезщетения, предизвестия и други, които се полагат на лицето при пенсиониране се решават в съответствие с разпоредбите в съответните специални закони по които са уредени взаимоотношенията с тях.

## **Размер на осигурителните вноски**

Размерът на осигурителните вноски е диференциран за различните групи заети в държавните институции.: а/ общият размер на осигурителните вноски на работниците и служителите, които работят по трудови правоотношения, които се внасят за държавното обществено осигуряване и за здравното осигуряване е 30,7 на сто от осигурителния доход на всяко осигурено лице. За сметка на осигурителя техният размер е 17,7 на сто и за осигуреното лице – 12.9 на сто. За пенсионно осигуряване – фонд “Пенсии” държавата внася 9,9 на сто, а лицето 7,9 на сто. Съгласно изискванията на установената тристълбова пенсионна система за родените след 31.12.1959 г. 5 на сто от определените

вноски се внасят в избран от лицето Универсален пенсионен фонд. Разпределението на осигурителните вноски между работодателя и лицето е 60/40 на сто.; б/ общият размер на осигурителните вноски за лицата по специалните закони е 20,8 на сто.

### **Начин на внасяне**

Установени са два режима на внасяне на осигурителни вноски от работниците и служителите, които работят в държавни институции: а/ работниците и служителите, които работят по трудови правоотношения със съответните държавни институции внасят лични осигурителни вноски, самостоятелно, за сметка на получаваното от тях възнаграждение; б/ осигурителните вноски за всички държавни служители и за военнослужещите са за сметка на работодателя и се внасят централизирано, ежемесечно от Министерството на финансите в Държавно обществено осигуряване (ДОО).

### **Минимална и максимална пенсия**

Размерът на определената максимална пенсия е 700 лв. или 35 на сто от максималния осигурителен доход. Минималната пенсия е 136,06 лв.

### **Условия за пенсиониране**

Работещите в държавните институции получават право за пенсиониране по две основни разпоредби на Кодекса за социално осигуряване:

- Работниците и служителите, които работят по трудови правоотношения със съответните държавни институции и държавните служители се пенсионираат при условията определени в чл.68 на КСО. Съгласно тази разпоредба право на пенсия за осигурителен стаж и възраст се придобива при навършване на 60-годишна възраст от жените и 63-годишна възраст от мъжете и осигурителен стаж 34 години за жените и 37 години за мъжете. От 31 декември 2020 г. възрастта се увеличава от първия ден на всяка следваща календарна година с 6 месеца за жените и мъжете до достигане на 63-годишна възраст за жените и 65-годишна възраст за мъжете. В закона е предвидено от 31 декември 2011 г. осигурителният стаж по ал. 1 се увеличава от първия ден на всяка следваща календарна година с 4 месеца за жените и мъжете до достигане на 37 години за жените и 40 години за мъжете. В случаите когато не са придобити права за пенсиониране по горните условия до 31 декември 2020 г., е дадена



възможност за това при навършване на 65-годишна възраст за жените и за мъжете, при условие, че притежават не по-малко от 15 години действителен осигурителен стаж. Законодателят е предвидил увеличение на възрастта за пенсиониране от 31 декември 2020 г., като възрастта се увеличава от първия ден на всяка следваща календарна година с 6 месеца до достигане на 67 години.

- Придобиването на право на пенсия от военнослужещите по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и от държавните служители – по Закона за Министерството на вътрешните работи и Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, и следователите става по реда на чл.69 от КСО. Тази група държавни служители и военнослужещи придобиват право на пенсия при освобождаване от служба независимо от възрастта им и при осигурителен стаж, както следва: до 31 декември 2011 г. – 25 години общ осигурителен стаж, от които две трети действително изслужени съгласно изискванията на закона, в съответствие с който имат сключено служебно правоотношение. За тези лица е предвидено от 31 декември 2011 г. – общият осигурителен стаж да се увеличава от първия ден на всяка следваща календарна година с 4 месеца до достигане на 28 години, от които две трети действително изслужени съгласно изискванията на закона, в съответствие с който имат сключено служебно правоотношение.

### **Права на обезщетение**

- **Работниците и служителите, които работят по трудови правоотношения** имат следните **права на обезщетение** при пенсиониране: а/ едномесечно предизвестие при пенсиониране; б/ той има право на обезщетение от работодателя в размер на brutното му трудово възнаграждение за срок от 2 месеца, а ако е работил при същия работодател през последните 10 години от трудовия му стаж – на обезщетение в размер на brutното му трудово възнаграждение за срок от 6 месеца.
- **Държавните служители по Закона за държавния служител ползват следните обезщетения при пенсиониране:** едномесечно предизвестие; право на обезщетение в размер на толкова месечни brutни заплати, определени към момента на прекратяване на служебното правоотношение, колкото прослужени години като държавен служител има, но не повече от 20. Когато към момента на прекратяване на служебното правоотношение държавният служи-

тел е работил в същата администрация през последните 10 години, той има право да получи 6 месечни брутни заплати, а когато е работил по-малко от 10 години – 2 месечни брутни заплати, когато това е по-благоприятно за него. Обезщетението се дължи и в случаите, когато служебното правоотношение е прекратено едностранно от държавния служител или по взаимно съгласие и към момента на прекратяването държавният служител е придобил право на пенсия за осигурителен стаж и възраст.

- **Държавните служители по Закона за Министерството на вътрешните работи и Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража и военнослужещите по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България имат право на следните обезщетения:** При освобождаване държавните служители и военнослужещите имат право на еднократно парично обезщетение в размер на толкова брутни месечни възнаграждения, колкото прослужени години имат, но не повече от 20, както и на еднократно парично доволствие. При военнослужещите договорът за военна служба може да се прекрати и военнослужещият да се освободи от военна служба, като се отправи до военнослужещия 6-месечно предизвестие при: придобиване право на пенсия при условията на чл. 69 от Кодекса за социално осигуряване.

### **Проблеми, които изискват нови решения**

- **Държавата като работодател трябва да бъде равностоен осигурител, както и останалите осигурители, по отношение задълженията си предвидени в съответните нормативни актове.** При сегашната практика внасянето на осигурителни вноски става на всеки три месеца с общ трансфер за всички държавни институции извършван от Министерството на финансите. Законодателят изисква осигурителните вноски за заетите в държавните институции да се внасят както е предвидено в КСО всеки месец. Освен това вноските следва да бъдат за сметка на бюджетите на съответните ведомства. Въвеждането на подобна практика ще позволи когато не се спазят определените срокове в КСО държавните институции да се санкционират по същия ред, както всички останалите работодатели. Освен това по този начин ще се осветят реалните бюджетни разходи на съответните държавни институции и се осигурява равнопоставеност на всички осигурители по отношение на задълженията им.

- Необходимо е държавните служители да внасят лични осигурителни вноски, както останалите заети в икономиката. Работещите в държавната администрация сега не плащат лични осигурителни вноски, за сметка на получаваното от тях възнаграждение. По тези причини за 2010 г. в Републиканския бюджет са предвидени 105.9 млн. лв., които са предназначени за покриване на тези задължения на държавните служители, под формата на вноски от работодател. Средният осигурителен доход на държавните служители е 920 лв. Създаването на този ред, няма особен икономически ефект за бюджета, но има дисциплиниращо въздействие и установяване на равнопоставеност на всички осигуряващи се лица към осигурителните институции.
- Налага се преразглеждане на актюерските разчети, по които се определя размера на осигурителните вноски на военнослужещите по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и от държавните служители – по Закона за Министерството на вътрешните работи и Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, и следователите. Анализът показва, че постъпленията от осигурителни вноски от тези системи в ДОО са по-малки от реалните разходи, които се правят за изплащане на пенсии. Към 31.06.2010 г. се осигуряват 83 180 следователи, военнослужещи и хора от съдебната власт при среден доход 973 лв. (при 570 лв. среден доход за страната), по данни на Националния осигурителен институт (НОИ). В същото време през 2010 г. е предвидено около 93 000 души да вземат ранни пенсии по различните специални закони. За 2010 г. разходите за пенсии на тази група служители в държавата са били планирани в размер на 496,5 млн. лв. За 2010 г. предвидените средства в Републиканския бюджет за осигурителни вноски за тези категории лица са в размер на 215.6 млн. лв. Налице е дефицит от около 280,9 млн. лв., който се покрива от вноските на лицата от реалния сектор и предоставената субсидия от държавата.  
Формирането на този дефицит е в резултат на по-ниската осигурителна вноска, която се внася за тези лица. За 2010 г. осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО е 31 на сто, при осигурителна вноска от 47,7 на сто, с която (могат) може да се покрие изплащането на пенсиите на тези лица. Подобно е положението и за другите категории осигурени лица по специални закони (съдии, прокурори, държавни служители и др.) за които държавата плаща

само около 45 на сто от необходимата осигурителна вноска за фонд „Пенсии“. Промени в този подход за 2011 година не са направени.

- **При определяне на размера на пенсиите за посочените по горе лица е необходимо обективно да се оцени влиянието на редица фактори като възрастта на придобиване на право на пенсиониране, продължителността на получаване на пенсията и други.** Разчетите показват, че средният размер на пенсиите, които получават военни, полицаи и някои служители на съдебната власт е почти два пъти над средните пенсии за страната. През 2010 г. средния месечен размер на новоотпуснатите пенсии за тях е над 443 лв., докато средната пенсия за страната е 262 лв. Структурата на размера на получаваните пенсии към 31.06 2010 година показва следното: най-голям дял пенсионери (16.8 % или 368 521 души) са с основни пенсии между 115.68 лева и 136.08 лева. Друг голям дял (14 % или 307 299) са с пенсия от 200 до 250 лева. Близко 11 на сто са с пенсия между 300 и 400 лева, а 9.5 на сто са с пенсия между 250 и 300 лева. Максималната пенсия от 700 лева се получава от 44 416 души.

Анализът на данните показва също така, че: а/ средната възраст на новоотпуснатите пенсии за лицата, които са ползвали ранно пенсиониране от тези системи е 50,8 години, докато за трета категория труд е 62 години; б/ съществува и сериозна диспропорция при средната продължителност на получаване на пенсия – за военни и полицаи е 23,9 години, за втора категория труд – 17,8 години и за останалите – 22,9 години.

По тези причини нашето предложение е, че има сериозни мотиви и ще бъде справедливо и за тази група да се определя и **минимална възраст за пенсиониране**, както за останалите осигурени лица. Подобно предложение се подкрепя от експертите на Международния валутен фонд (МВФ). Последната мисия на МВФ препоръча предоставянето на възможности за ранно пенсиониране за специалните категории труд – военни, държавни служители от системата на МВР да се преразгледа. Счита се, че военните и полицаите могат да се пенсионират след 25 години стаж, като се има предвид, че за основната категория труд се изисква най-малко 34 и 37 години осигурителен стаж.

- **Необходимо е да се извърши преразглеждане на обхвата на лицата, които ползват правата на ранно пенсиониране.** Служители, които заемат административни и други подобни длъжности в

системите на Министерството на вътрешните работи и Министерството на отбраната, както и тези, занимаващи се с обслужване на населението или работят в технически и други служби от общ характер, следва да да не се ползват от правата за ранно пенсиониране, а да придобиват право на пенсиониране по общия ред. Правото и привилегиата на ранно пенсиониране трябва да се предоставя само на онези държавни служители и военнослужещи, които работят в условията на повишен риск и опасност за тяхното здраве и живот. По този начин ще се въведе по-голяма справедливост и равнопоставеност в системата на пенсиониране и ще се намалят разходите за пенсии и осигурителни вноски.

В тази връзка експертите от МВФ препоръчват са се извърши **„по-етапно премахване на ранното пенсиониране за специалните категории“**. Те смятат, че въвеждането на тази практика ще доведе до хармонизиране на публичната пенсионна правна уредба, макар спестените от тези мерки средства да не изглеждат много. Експертите са категорични, че премахването на привилегиите ще доведе до по-голяма справедливост. Заслужава да се отчете и констатацията, че не е икономически обосновано определени категории (включително военните и държавните служители) да се възползват от една по-благоприятна към тях пенсионна правна уредба в сравнение с останалите работници.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> МВФ. Паметна бележка. Реформиране на пенсионната система. октомври. 2010, гл.3 и гл.4.

### 3. Необходимост от увеличаване възрастта за пенсиониране в България

Финансовата и икономическа криза сериозно влоши вече съществуващия проблем със застаряването на населението. Доказвайки взаимната обвързаност на различните схеми и разкривайки слабостите в моделите на някои от тях, кризата действа като аларма за всички пенсионни системи, независимо дали са разходопокривни или капиталови: по-голямата безработица, по-слабият икономически растеж, повишените нива на вътрешния дълг и нестабилността на финансовите пазари затрудниха пенсионните системи.

В наскоро публикуваната **Зелена книга** на Европейската комисия ясно са посочени основните предизвикателства пред обединена Европа:

- Континентът е изправен пред сериозно демографско предизвикателство, тъй като първите поколения, родени при следвоенния бум в раждаемостта, сега приближават пенсионна възраст и населението в трудоспособна възраст в Европа ще започне да намалява след 2012 г.;
- Безпрецедентно дългата продължителност на живота в комбинация с ниските нива на раждаемост ще доведе до драстична промяна във възрастовата структура на населението. В резултат на това коефициентът на зависимост ще се удвои: ако в момента на всяко лице над 65 години се падат по четири лица в трудоспособна възраст, до 2060 г. на всяко лице над 65 години ще съответстват само две лица в трудоспособна възраст;
- Налице е по-късно начало на професионалния живот на пълен работен ден поради повишената необходимост от образование и по-ранно пенсиониране, вследствие на управлението на възрастта и преобладаващите политики на пазара на труда;
- Жените все още напускат пазара на труда много преди традиционната пенсионна възраст от 65 години, което откроява аспектите, свързани с пола. При сегашните тенденции тази ситуация не може да се запази. Освен ако хората, живеейки по-дълго, остават по-дълго трудово заети, съществува опасност адекватността на пенсиите да намалее или да се стигне до неудържимо нарастване на разходите за пенсии. Ефектът от демографските промени, подсилен от

кризата, ще води до намаляване на икономическия растеж и увеличаване на тежестта върху публичните финанси;

- Възрастта за излизане в пенсия трябва да бъде завишена, така че не повече от една трета от времето на възрастния човек да преминава в пенсия. Без подобна реформа Комисията предвижда необходимостта от намаляване размера на пенсиите и увеличаване на пенсионните вноски;
- Европейската комисия препоръчва чувствително вдигане на пенсионната възраст в страните-членки. Средната възраст за излизане в пенсия в за периода 2001 – 2008 г. бележи ръст, като от 59.9 години през 2001 г. става 61.4 години през 2008 година. Очаква се до 2020 г. тази величина да продължи да се увеличава, тъй като десет от страните вече са заложили нарастване на законоустановената им пенсионна възраст. Повечето страни постепенно преминават към универсалната пенсионна възраст от 65 г., а други като Великобритания, Германия и Дания вече са регламентирали по-нататъшни увеличения.

С цел преодоляването на демографското предизвикателство трябва значително повишаване на процента на заетост и по-конкретно да се насърчават и да се помага на застаряващите хора от поколението на демографския бум да останат на пазара на труда вместо да се пенсионираат рано, както обикновено правеха предходните поколения. Най-добрият шанс на Европа да гарантира, че застаряването на населението няма да бъде прието като опасност, а по-скоро като историческо постижение, се състои в това да не се губи потенциалът на поколенията от демографския бум.

### **Предпоставки и необходимост от реформи в България**

България като член на Европейския съюз трябва да отговори на промените, протичащи в него. Въпреки че само преди 10 години бе проведена мащабна пенсионна реформа, днес отново сме изправени пред необходимостта от по-нататъшна модернизация на българската пенсионна система, за да може тя да отговори на новите икономически, демографски и социални условия. Нека припомним, че между 2000 и 2009 година пенсионната възраст се увеличи от 60 до 63 години за мъжете и от 55 на 60 години за жените.

- Въпреки отчетените през последните години положителни тенденции в изменението на основните показатели за демографското развитие на страната, продължава процесът на застаряване на на-

селението в дългосрочен хоризонт, което естествено води до нарастване в показателя, определящ средната възраст на населението. През 2000 г. този показател е бил 39,9 години, а през 2005 г. – 41,2 години. За 2009 г. средната възраст на населението общо за страната е 41,8 години. В градовете показателят има стойност 40,3 г., а в селата – 45,5 години;

- Според всички демографски прогнози се очаква засилване на процеса на остаряване на населението, което ще се изрази в увеличаване на относителния дял на лицата в надтрудоспособна възраст и на средната възраст на населението. Делът на лицата в надтрудоспособна възраст през 2009 г. е 22,4%, очаква се през 2020 г. да е 30 %, а през 2060 г. – 57 %;
- Актуерските разчети показват, че разходите по фондовете на Държавно обществено осигуряване (ДОО) непрекъснато ще надхвърлят приходите и така около 2050 г. балансът ще бъде отрицателен (-15,5%). Дългосрочните разчети за следващите 50 години са песимистични. Застаряването на населението е неминуемо. Това ще окаже натиск срещу общественото осигуряване, тъй като все по-малко работещи ще трябва да издържат повече пенсионери. Коefициентът на зависимост (брой пенсионери на 100 осигурени лица) за 2009 г. е 77.5 %. След още десет години съотношението се очаква да бъде още по-неблагоприятно – 100 към 69;
- През 2009 г. 28,9% от населението на страната са пенсионери, а една четвърт (над 24%) от заетите лица се осигуряват епизодично. Ето защо, ако не се пристъпи към повишаване на възрастта за пенсиониране, съпроводено с инициативи за заетост сред възрастните работници и ограничаване на ранното пенсиониране се застрашават не само достиженията на пенсионната реформа, но и адекватността на пенсиите на сегашните и бъдещите пенсионери;
- Песимистични са и прогнозите на Националния статистически институт по отношение общия брой на населението на България през следващите десетилетия. Очаква се то да намалее от 7 528 хил. души през 2010 г. до 5 475 хил. души през 2060 г. или с повече от 2 000 хил. души;
- Намаляването на осигурителните вноски от 2000 до 2009 г. не способства за повишаване на събираемостта и за изваждане на повече сенчеста икономика на светло. Масово хората не се осигуряват върху реалните си доходи, като много от тях работят без трудови договори;



- Приложена мярка не дава очаквания ефект да се извърши коригиране с цел подобряване на баланса между приходи и разходи;
- Увеличаване на разходите за осигурителни плащания и пенсии без балансиране в приходите, доведе до дефицит в Националния осигурителен институт /НОИ/ от 472.4 млн. лв. през 2004 г., който нарасна на 1 558.2 млн. лв. в 2009 г., а за 2010 г. се очаква да бъде над 2 060 млн. лв. Българската пенсионна система от осигурителна, се превръща в такава, финансирана от данъци. Спиране намаляването на осигурителните вноски и постепенното им повишаване, подкрепено с актюерски изчисления, може да възстанови тяхната роля на основен приходоизточник в системата, както и да подсили финансовата стабилност. Естествено е след като една от причините за дефицита в НОИ се дължи и на ръста на пенсиите;
- През последните 10 години пенсиите се увеличаваха средно с над 10% годишно – над два пъти повече от средния ръст на икономиката на страната. Особени диспропорции се получиха през 2008 и 2009 година. През 2008 г. разходите за пенсии нараснаха с около 20% при ръст на икономиката от около 6 на сто. А през 2009 г. предизборно при спад на икономиката от около 5 на сто разходите за пенсии се качиха с около 16 на сто. За първи път от десет години относителният дял на разходите за пенсии през 2009 г. е близо **10 на сто** от БВП;
- От гледна точка на равнопоставеност на половете, плавното вдигане на пенсионната възраст за жените до изравняване с тази за мъжете е неминуемо в следващите десетилетия. Пенсионирването по-рано от мъжете се оказва не в техен интерес. При по-ниската възраст за излизане в пенсия те по-трудно събират необходимия стаж за пенсия поради гледането на деца или други ангажименти в семейството, а получават и по-ниски заплати в сравнение с мъжете. Това е една от причините средностатистически пенсиите на жените да са по-ниски от тези на мъжете. Запазва се тенденцията средният индивидуален коефициент при новоотпуснатите пенсии на жените (1,083) да е значително по-нисък от този на мъжете (1,449), а така се отразява и върху средния размер на пенсиите им.

Във връзка с изложените по-горе съображения и факти и в резултат от проведената широка обществена дискусия в края на тази година бяха приети от Народното събрание на България, промени в Кодекса за социално осигуряване. Основна цел на реформата е гарантиране дъл-

госрочна финансова стабилност на българската пенсионна система за подобряване адекватността на пенсиите.

Като елемент от предприетите пакетни мерки по отношение промени на възрастта за пенсиониране, осигурителния стаж и вноските *от 31.12.2020 г. възрастта за пенсиониране се увеличава от първия ден на всяка следваща календарна година с 6 месеца за жените и мъжете до достигане на 63-годишна възраст за жените и 65-годишна възраст за мъжете.*

#### **4. Подходящи критерии за определяне на увеличението на социално-осигурителните вноски (прозрачни, конкретни и лесно приложими)**

Формулирането на темата предполага неминуемо увеличение на социално-осигурителните вноски. Не това, обаче следва да бъде основна цел на подобряване на функционирането на системата, а по-скоро оптимизирането и прилагането на подходящ баланс за преодоляване на задълбочаващия се през годините дефицит най-вече при пенсионното осигуряване. Казано иначе – самото увеличаване на вноските не може да бъде единствено и универсално решение, дори само поради факта, че и при значително (в пъти) по-високи размери на осигуровките през предходни години не се състоя очакваната балансираност.

Държавното обществено осигуряване (в частност т. нар. първи стълб на пенсионната система) в Република България е изградено на разходопокривен принцип. При този модел няма натрупване на средства по индивидуални сметки, като така е ограничена възможността за инвестирането на тези средства през периода на осигуряване, респективно акумулирането на доход от тях. Внесените през съответната година средства за осигуряване се ползват за изплащането на пенсията на настоящите пенсионери. Този модел предполага увеличаване на броя лица, внасящи средства, за да се гарантира финансирането на разходите за правоползващите се лица. С други думи, успешното функциониране на разходопокривния принцип е в пряка връзка с демографските характеристики на страната – при увеличаване на дела на младите хора е налице основната предпоставка за успешност на модела и обратно – при намаляването на този дял (респ. увеличаване на дела на възрастните хора) неминуемо се стига до затруднено (основно във финансово измерение) функциониране.

За съжаление, по данни на Националния осигурителен институт (НОИ) демографската характеристика на населението в България сочи трайна тенденция на увеличаване на дела на възрастните хора и намаляване на процентния дял на младите. По данни за 2010 г. съотношението на лицата в нетрудоспособна възраст (над 65 г.) спрямо тези в трудоспособна възраст (15-64 г.) е 25 на сто като тенденцията е през 2020 г. това съотношение да достигне 30 на сто, а през 2060 г. – 57 на

сто. Същевременно, коефициентът на зависимост, като съотношение между бенефициентите на осигурителната система и внасящите осигурителни вноски за 2008 г. е 77,7 на сто, за 2009 г. – 77,5 на сто, а за 2010 г. по прогнозни данни е 77,7 на сто. Като следствие от завишаването на критериите за достъп до пенсия, изразени в най-вече в повишаване на изискуемия осигурителен стаж при пенсиониране и паралелно с това с ограничаване на възможностите за ранно пенсиониране, се очаква коефициентът на зависимост през 2020 г. да намалее до 74,6 на сто, а в дългосрочна перспектива, по актюерски разчети на НОИ, при отчитане на развитието на демографските тенденции, се очаква през 2060 г. този коефициент да достигне до 117,1 на сто.

Тези данни аргументират възприемането на повишаването на осигурителния стаж и ограничаването на обхвата на ранното пенсиониране, както и предприемане на мерки за повишаване на събираемостта на средствата и разширяване на обхвата на осигуряването.

На следващо място – нормата на събираемост, определяна като съотношение на приходите от осигурителни вноски, постъпили във фондовете на ДОО, спрямо дължимите приходи от осигурителни вноски (по план), като тенденция намалява. Така например, НОИ отчита норма на събираемост за 2008 г. е в размер на 111,7 на сто, докато за 2009 г. съотношението вече е 86,4 на сто.

От друга страна, по данни на НОИ е налице номинален ръст на средната пенсия на база предходната година, като за 2009 г. същият е в размер на 16,98 на сто, а за 2008 г. е 21,76 на сто, като за финансираните от ДОО пенсии нарастването за 2009 г. спрямо 2008 г. е 17,1 %.

Не може да се отрече и негативното влияние на неформалната икономика върху събираемостта и размера на осигурителните вноски. Отново по данни на НОИ съотношението между осигурени и заети лица през 2009 г. е 76,1 на сто, а през 2008 – 74,34 на сто. Тези факти показват, че не по-малко от една четвърт от заетите лица не се осигуряват, а като прибавим към тях и тези, които не внасят осигуровки върху реални доходи, можем да направим изводи относно дела на неформалната икономика. В тази връзка следва да се отчете косвения положителен ефект на определяния ежегодно размер на минималния осигурителен доход по основни икономически дейности и квалификационни групи професии, като средство за ограничаване на сивия сектор и внасяне на осигуровки върху реални (или близки до реалните) доходи. Именно тук може да се търси резерв на средства за фондовете на НОИ, а не чрез увеличаване на размера на вноската, което допълнително ще

стесни основата на постъпленията и ще е допълнителен генератор на неформална икономика.

Казано накратко – към днешна дата е налице трайна тенденция на увеличаване на дела на правоползващи се лица (пенсионери), ръст (и номинален и реален) на пенсиите, съчетана с намаляване на събираемостта на осигурителните вноски. Не може да не се отбележи, че увеличаване на размера на вноските още повече ще снижи събираемостта, а с това ще задълбочи проблемите, вместо да работи в посока на преодоляването им. Още повече, че поради солидарния характер на системата и допускането на дофинансиране над индивидуалното участие за лицата, за които се налага приравняване до гарантирания от закона минимален размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст, освен, че не почива на реален принос (и нарушава възприет принцип) е ощетяваща и демотивираща за тези, които на практика допълват липсващи плащания на други правоползващи се лица. Тук е мястото да се отбележи, че към 31.12.2009 г. лицата с гарантиран минимален размер на пенсията са 23,2 на сто от всички пенсионери, а тези с максимален ограничен размер са 1.95 на сто.

Изложеното дотук не е в посока на извода, че увеличението на вноските ще разреши проблемите на осигурителната (и в частност на пенсионната) система. Не е случаен фактът, че при възприемането и утвърждаването на сегашния модел, размерът на вноските беше почти двоен спрямо настоящия, но и към онзи момент НОИ работеше в условия на дефицит. Следователно само по себе си абсолютизирането на висок размер на вноските не е панацея и няма да разреши натрупаните и задълбочаващи се с годините проблеми. Решението трябва да се търси балансирано и едновременно в две основни направления – увеличаване на постъпленията и ограничаване на разходите.

Увеличаването на постъпленията следва да има за приоритет основно увеличаване на основата (броя лица), плащащи осигурителни вноски, а не увеличаване на размера на вноските, което от своя страна би довело до по-нататъшно стесняване на основата и оформяне на спирала, очертаваща негативна тенденция в абсолютния размер постъпления. С други думи – повече платци, при по-поносима вноска. Наред с останалите ефекти за осигурителната система този подход е най-благоприятен за икономиката и конкурентоспособността и като цяло – запазване на съществуващите и откриване на нови работни места/ограничаване на безработицата, ограничаване на неформалната икономика и не на последно място запазване на тенденцията за отстояване на по-висока

цена за упражняване на дейност в отклонение от установените правила, съпътствана с риск от санкции. В тази връзка следва да продължи и практиката на ежегодно договаряне на размер на минималния осигурителен доход по основни икономически дейности и квалификационни групи професии и то при запазване на тенденцията за постепенно и съобразено с обективни критерии увеличаване на размера минималния осигурителен доход (МОД) на годишна база. Трябва да се отчете благоприятното отражение на увеличението (дори в период на криза увеличението на МОД в споразуменията за 2010 г. спрямо 2009 г. за някои икономически дейности достигна 21,8 на сто, при средно увеличение на от 6,06 на сто) както върху дела на неформалната икономика, така и върху постъпленията от осигурителни вноски.

Положително отражение в тази насока оказва и въведеното от 2003 г. задължение работодателят да уведомява компетентната териториална дирекция на Националната агенция за приходите за сключване, изменение или прекратяване на трудовите договори. Освен изваждане „на светло“ на прикривани трудови правоотношения, тази практика способства за увеличаване на броя лица с принос в осигурителната система.

Наред с увеличаването на необходимия осигурителен стаж за пенсиониране, друга мярка насочена към целения резултат – по-съществен във времево и финансово изражение принос в осигуряването може да се търси чрез постепенното изравняване на изискуемата възраст за пенсиониране на мъжете и жените. Досегашната практика показва, че по-ниската изискуема възраст за пенсиониране на жените е в голяма степен оцеляваща, поради реално по-малкия стаж, по-малкото постъпления от вноски, а оттам и придобиването на право на пенсия в по-малък размер.

Друг резерв за увеличаване на постъпленията може да бъде прецизирането на размера на вноските на самоосигуряващите се лица. Дължимите осигурителни вноски за самоосигуряващите се лица се изчисляват върху избран осигурителен доход, който е ограничен между определения минимален и максимален осигурителен доход, като тези размери за самоосигуряващите се лица се определят ежегодно със Закона за бюджета на Държавното обществено осигуряване. От 2010 г. минималният осигурителен доход за самоосигуряващи се лица се повиши – от 260 лв. на 420 лв. на месец, а за регистрираните земеделски и тютюнопроизводители съответно от 130 лв. на 240 лв. Отпаднаха съществуващи облекчения за осигуряване в занижен размер. За 2011

г. се възприе диференциран на четири стъпки минимален месечен размер на осигурителния доход за самоосигуряващите се лица, съобразно облагаемия им доход за 2009 г. Такъв обективен и ясен критерий като ползване за основа на дохода за предходната година е насочен в правилна посока. В тази връзка съществува неползван до момента ресурс за увеличаване на осигурителните вноски като осигуряването по аналог – за еднаква дейност – еднакви размери на осигуровките и то към по-високия размер, като базата се определя на реално декларираните доходи за съответната дейност за предходната година.

Трябва да се отчете и положителното отражение на включването на държавата като осигурител чрез трансфери от републиканския бюджет в размер 12 на сто върху сбора от осигурителните доходи на всички осигурени лица за календарната година. Ако трябва да се търси увеличение на средствата, то може да се заложи именно тук – чрез увеличаване на дела на държавата в разумни граници. Не на последно място трябва да се вземе предвид и потенциалния ефект от бъдещо постигане на разпределение между осигурителите и осигурените на осигурителните вноски за работниците и служителите в съотношение 50/50, каквото беше намерението при старта на настоящия модел на държавното обществено осигуряване.

Увеличаването на постъпленията само по себе си не може да реши всички проблеми, ако не се разглежда в пакет с ограничаването на разходите. Трябва да е пределно ясно, че става дума за пакет от мерки, а не за инцидентни промени с ограничен времево и ресурсно ефект за пенсионната система. Необходимо е преосмисляне на причините и възможностите за ограничаване на „течовете“ в системата на НОИ и създаване на ефективни методики за превенция и текущ контрол, в това число с нормативни решения за прецизиране на:

- достъпа до пенсии за инвалидност;
- изплащане на болнични;
- придобиване на право за ранно пенсиониране;
- отпускане на добавки за деца в многодетни семейства.

В страната ни са налице процентно съотношение на отпусканите пенсии за инвалидност и средства за болнични в нелогичен обем спрямо европейските страни със сходни характеристики. В частта за ранно пенсиониране от друга страна системата се натоварва допълнително от невнасянето в пълен размер на задължителните осигуровки за правоползващите се лица, респективно за недостатъчния им принос

в осигурителната система, което води до разкъсване на връзката между приноса и ползваните срещу него права.

Въпреки, че не може да бъде споделено виждането за изцяло капиталов характер на пенсионната система, по-високата степен на капиталов, за сметка на разходопокривен принцип е удачна тенденция. Задължителното допълнително осигуряване, което засяга родените след 31.12.1959 г. се изразява в осигуряване в частни пенсионни фондове, по индивидуални сметки, по които се натрупват средства, и те ще бъдат източникът за получаване на втора пенсия. Очакваните пенсии от частен фонд и от държавната система при равни вноски ще се различават и то в полза на частните фондове. Според Националния осигурителен институт, съотношението между пенсията от държавния фонд и осигурителния доход ще намалява през следващите години. Това мотивира плавното и балансирано увеличение на дела на капиталовата система чрез ограничаване размера на държавното осигуряване и продължаване на нарастването дела на капиталовия стълб.

В заключение следва да се акцентира върху по-голяма самостоятелност на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система (т. нар. „Сребърен фонд“), както и да се предприемат нормативни промени за отпадане на забраната за инвестиране, особено в акции на дружества, регистрирани на територията на страната и свързаните с тях производни финансови инструменти, което освен останалото ще стимулира развитието на родната икономика. Наред с по-добрата оперативност, самостоятелността на фонда (и структурирането на управлението му на паритетен принцип) може да генерира допълнителни приходи и да трансферира допълнителни средства към бюджета на държавното обществено осигуряване за фонд „Пенсии“.



## 5. Диференциране на пенсионното осигуряване по сектори

Докладът представя диференцирането на пенсионното осигуряване съобразно структурата на пенсионната система, структурата на осигурените лица и пенсионните фондове в държавното осигуряване.

### Диференциация в рамките на пенсионната система

Кодексът за социално осигуряване (КСО) регламентира принципите, обхвата, функциите и институционалното обслужване на трите стълба на пенсионната система в България. Първият стълб е задължителното пенсионно осигуряване, част от държавното обществено осигуряване (ДОО) и то е обслужвано от Националния осигурителен институт (НОИ). Вторият стълб е допълнителното задължително пенсионно осигуряване в универсални фондове за лицата, родени след 31.12.1959г. и осигуряване в професионални фондове без възрастово ограничение. Третият стълб е допълнителното доброволно пенсионно осигуряване, което се осъществява в два вида фондове – фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване и фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми. Фондовете във втория и третия стълб се обслужват от частни пенсионно осигурителни дружества, дейността на които е регламентирана в КСО и се контролира от държавната Комисия за финансов надзор. Вследствие на законодателните промени от края на 2010 г. професионалните фондове на допълнителното задължително пенсионно осигуряване бяха прехвърлени изцяло към държавното обществено осигуряване. Докато първият стълб е разходопокривен, то вторият и третият стълб се базират на индивидуалния принос на осигурените лица и пенсионните схеми са разработени на капиталовопокривен принцип. Първият стълб представлява реално функциониращ елемент на пенсионната система с приходна и разходна част, докато допълнителното задължително пенсионно осигуряване в универсалните и професионални фондове акумулира средства, които ще бъдат разходвани след 2015 г. и 2012 г., съответно.

През 2009 г. обхватът на всеки от трите стълба е следният:

- *Първи стълб* – 2 829 819 лица, или 59,3% от населението в тру-

доспособна възраст. Задължени да се осигуряват са всички икономически активни лица.

- **Втори стълб** – 3 114 873 лица, или 65,2% от населението в трудоспособна възраст. Тези цифри се поделят между универсалните и професионални фондове съответно – 2 890 000 лица (60,5%) и 224 873 (4,1%); В универсалните фондове се осигуряват всички лица за допълнителна втора пенсия, които са родени след 31.12.1959 и са осигурени във фондовете от първия стълб. В професионалните фондове се осигуряват работещите 1-ва и 2-ра категория труд (тежки и опасни за здравето условия на труд) за пенсия за ранно пенсиониране, независимо от тяхната възраст.
- **Трети стълб** – 605 106 лица, или само 12,7% от населението в трудоспособна възраст, от тях само 4 641 лица (1%) са били осигурени във фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми.

От 2011 г. точковата система, определяща правото на пенсия за стаж и възраст е отменена. Според новите критерии лицата трябва да са на възраст 60 г. за жените и 65 г. за мъжете и стаж 34 години за жените и 37 години за мъжете, за да имат право на пенсия. КСО регламентира изчислението на осигурителния стаж по професии, като една година осигурителен стаж от 1-ва категория труд е равна на 3 години осигурителен стаж от 3-та категория труд.

Законът за бюджета на държавното обществено осигуряване ежегодно дефинира минималния осигурителен доход по икономически дейности и по категории професии, както и размера на осигурителните вноски. *Осигурителната вноска за пенсия за стаж и възраст* за 2011г. е повишена с 1,8% в сравнение с 2010г. За лицата, родени преди 1.1.1960г. осигурителната вноска е 17,8% за работещите 3-та категория труд и 20,8% за лицата, работещи 1-ва и 2-ра категория труд. Вноската за лицата, родени след 31.12.1959г. е 12,8% за 3-та категория труд и 15,8% за 1-ва и 2-ра категория труд. При задължителното пенсионно осигуряване вноските се поделят между работодател и работник/служещ, а при самоосигуряващите се лица то е изцяло за тяхна сметка. Вноските по допълнителното задължително пенсионно осигуряване в професионалните фондове са изцяло за сметка на работодателите. По преценка на експерти от НОИ около 28% от заетите в частния сектор плащат осигурителни вноски върху минималния осигурителен доход.

## Диференциация на осигурените лица в държавното обществено осигуряване

Структурата на осигурените в ДОО лица се състои от две основни групи – осигурени от работодател/възложител и самоосигуряващи се лица съответно с 90,7% и 9,3%. Осигурените от работодател/възложител лица са работещите по трудови правоотношения, държавните служители, осигурените лица за инвалидност, старост и смърт, работещите без трудови правоотношения и лицата, включени в осигурителни програми. *Работещите по трудови правоотношения* съставляват 84% от осигурените лица в ДОО (фиг. 1). Те се разделят между трите категории труд, като на работещите 3-та категория се падат 80% (2 260 246 души) от осигурените лица в ДОО. Работещите във 2-ра категория труд са 106 052 лица, или 3,7%. От третата категория труд се осигуряват в ДОО 7 759 работещи лица, или едва 0,3%.

*Държавните служители* са 137 387 души, или 5% от осигурените лица в ДОО. Групите на *осигурените лица за инвалидност, старост и смърт* (22 965 души) и на *осигурените по други основания* (32 031 души) участват с по 1% в структурата на осигурените лица в ДОО (фиг. 1). Групата на *осигурените по други основания* са работещи лица в кооперации без трудови правоотношения и лицата, включени в осигурителни програми.



Фигура 1. По данни на НОИ

Голяма диференциация се наблюдава при средномесечния осигурителен доход по групи и категории осигурени лица (фиг.2). В групата на работещите по трудови правоотношения с най-нисък средномесечен осигурителен доход от 525,00 лв са лицата, работещи 3-та категория труд. Лицата от 2-ра категория труд се осигуряват на 713,00 лв., а в 1-ва категория – на 900,00 лв.



*Фигура 2. По данни на НОИ*

### **Диференциация на линия на пенсионните фондове в държавната пенсионна система**

Задължителното пенсионно осигуряване в ДОО се управлява от фонд „Пенсии“. По данни на НОИ за 2009 г. 58% от приходите и трансферите във фонд „Пенсии“ са от осигурителни вноски (2 824,2 хил.лв.). Приходите от осигурителни вноски имат следната структура: 56,3% от осигурителни вноски, изплащани от работодател/възложител; 36,7% от лични осигурителни вноски; 5,3% от вноски от самоосигуряващи се лица; 1,7% – други. В структурата на общите разходи във фонд „Пенсии“ разходите за пенсии съставляват 99,98% (6193,7 хил.лв.), като разходите за пенсии за сметка на ДОО са 98,6% от тях. Структурата на разходите за пенсии от фонда е следната: за трудови пенсии за стаж и възраст – 75,8%; за трудови пенсии за инвалидност и

общо заболяване – 16,7%; и трудови пенсии и пенсии за инвалидност на кадрови военносслужещи – 7,5%.

Друг държавен пенсионен фонд е Учителският пенсионен фонд (УчПФ), в който се осигуряват 91 968 лица (2009 г.), работещи в сферата на образованието – детски градини, училища и обслужващи звена. Средният месечен осигурителен доход е 721,00 лв. (с 165,00 лв. по-висок от средномесечния осигурителен доход на осигурените лица с вноски в държавното осигуряване). Осигурителните вноски съставляват 82% от общите приходи на фонда, и този дял е с 26 пункта по-висок от дела на осигурителните вноски в приходите на фонд „Пенсии“. В разходите на УчПФ разходите за пенсиите съставляват 64,5% и разходите за добавки – 34,4%

НОИ управлява и фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“ (пенсии за военна инвалидност, гражданска инвалидност, социални пенсии за старост), който се финансира от републиканския бюджет.

Актуализирането на нормативните уредби, свързани с пенсионната система през последните години са ориентирани към подобряване на балансираността и устойчивостта на нейните структури. България отделя 7,3% от БВП за пенсии, които са значително по-малко от средната стойност за ЕС-27 – 11,8% (2009). Влошената демографска структура, големият дял на сивата икономика и ниските доходи са сред основните фактори за влошеното финансово състояние на пенсионната система. Очаква се, мерките които бяха приети в края на 2010 г. да имат стабилизиращ ефект върху пенсионната система.

### *Литература*

\*\*\* Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване, 2010

\*\*\* Кодекс за социално осигуряване, 2009

\*\*\* Социалното осигуряване в България през 2009, НОИ

## **6. Влияние на увеличениния размер на вноските върху нарастване на безработицата и следващи промени в социално-осигурителните схеми**

Проблемите на състоянието и развитието на пенсионната система поради значението им за все по-голяма част от населението на отделните страни фокусират общественото внимание върху необходимостта да се предприемат по-решителни стъпки за тяхното реформиране. Пред правителствата на държавите-членки на ЕС стои предизвикателството да разработят и реализират мерки, насочени както към реализацията на общите европейски приоритети, така и към решаване на специфични за националните пенсионни системи проблеми.

Кризата катализира необходимостта да се предприемат важни, координирани, дефинирани във времето и финансово обезпечени мерки за реформиране на пенсионните системи или за по-радикални мерки в тяхното функциониране на настоящия етап и в бъдеще. Всяка от страните от ЕС е изправена пред необходимостта да анализира задълбочено основните проблеми в пенсионната си система и да определи най-важните насоки и главните приоритети на пенсионната реформа във времеви аспект, за да може те да отговорят на сериозните предизвикателства, породени от въздействието на демографските, икономически и социални фактори.

Пенсионните реформи в отделните страни-членки са свързани както с решаване на проблеми с нарастващо поради влиянието на световната финансова и икономическа криза значение, така и с разработване на нови политики и законодателни промени за развитие и модернизиране на пенсионно осигурителните системи, произтичащи от Стратегията „Европа 2020“.

Важността на пенсионните реформи, засягащи в по-голяма или по-малка степен функционирането на цялата пенсионна система или отделни нейни аспекти, става все по-голяма във връзка с:

- Преодоляване на ефектите на кризата върху доходите на цялото население и в частност на пенсионерите. За България посочения проблем е изключително важен поради факта, че равнището на два от индикаторите за оценка на бедността – процент на населението, живеещо в риск от бедност или изключване (46,2%) и лицата в

риск от бедност след социални трансфери (41,9%) е най-високо в сравнение с останалите страни-членки и същевременно превишава съществено средния процент, валиден за ЕС – съответно 23,1% и 8,1%;

- Сериозното застаряване на населението във всички европейски страни и трайната и засилваща се тенденция на нарастване на числеността на населението в пенсионна възраст. За България посочения проблем е още по-сериозен като една от страната с най-висок коефициент на пенсионно натоварване и най-силно изразена тенденция на застаряване. Влошава се съотношението осигуряващи се/бенефициенти (за 2010 г. – 77,7 прогнозна стойност за 2060 г. 117,1%), както и коефициента на демографско натоварване, който от 25,3% (2010 г.) се очаква през 2060 г. да нарасне до 63,5% – една от най-високите стойности за ЕС;
- Съществуващите в повечето страни-членки на ЕС сериозни проблеми на държавната пенсионна система, свързани с нейната финансова стабилност, които ще се задълбочават в резултат на съществуващите към момента и засилващи се в бъдеще негативните демографски процеси. Необходимостта от нарастване на публичните разходи вследствие тези процеси трябва да се реализира при наложени бюджетни ограничения и строги финансови правила в рамките на ЕС във връзка с предприетите стъпки за стабилизиране на икономиките на страните-членки.

Това е сериозен проблем за България в условия на нарастващ процент на разходите за пенсии от БВП в последните години ( за 2008 г. – 8,4%, за 2009 г. – 9,8%) и като очаквана тенденция до 2060 година (11,3%), която ще постави страната ни сред тези с най-високи стойности по посочения показател в рамките на ЕС;

- Постигането на целта за адекватни пенсии и нарастването на коефициента на заместване и свързаното с това увеличаване на средствата за пенсии като процент от публичните разходи.

### **Осигурителни вноски и осигурителна база – законови промени**

Една от четирите основни цели на стартиралата през 2000 година пенсионна реформа бе постигане на финансова устойчивост на осигурителните фондове и ограничаване на нарастващия във времето дефицит на пенсионната система. Приетите законови промени с Кодекса за задължително обществено осигуряване (КЗОО) и впоследствие с

Кодекса за социално осигуряване (КСО) в т.ч. и въведените размери на осигурителните вноски за първия и втория пенсионен стълб и тяхното изменение в периода до 2007 година, направени на базата на актюерски разчети, предвиждаха преодоляване на дефицита на пенсионната система и постигане на положителен резултат след 2006-2007 година.

В тази връзка от 01.01.2000 г. размерите на осигурителните вноски бяха променени както следва: за първа категория труд – от 54 на сто на 38,7 на сто; за втора категория труд – от 47 на сто на 38,7 на сто и за трета категория труд – от 39% на 35,7% . С възникването на втория стълб на пенсионната система – допълнителното задължително осигуряване в професионални фондове на работещите при условията на първа и втора категория труд, бяха определени размери на осигурителните вноски както следва – 12 на сто за първа категория труд и 7 на сто за втора категория труд. Тези размери на осигурителните вноски са действащи и понастоящем.

За съжаление в периода до края на 2010 година законовите промени, с които бяха и направени изменения в размерите на осигурителните вноски бяха резултат не от актюерски разчети, а вследствие политически решения, целящи бърз ефект, които обаче доведоха до сериозни негативни последици за бъдещото развитие на пенсионната система. Вследствие на тях в сравнение с 2000 година и старта на пенсионната реформа, вноската за фонд „Пенсии“ е с 14 процентни пункта по-ниска. Още от 01.01.2001 година размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ бе намален с 3 процентни пункта. От 2002 година с началото на функциониране на универсалните пенсионни фондове като елемент на втория стълб на пенсионната система, два процентни пункта от вноските за фонд „Пенсии“ на ДОО за родените след 31.12.1959 година се насочиха към съответните фондове за осигурените в тях лица на основание личен избор или служебно разпределение. През 2004 година вследствие нарастване на вноската за УПФ от 2 на 3 на сто, с 1 процентен пункт бе намален размерът на вноската за фонд „Пенсии“ на осигурените в универсални фондове лица. През 2005 година размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ бе намален с 6 процентни пункта за всички лица, като за осигурените в УПР поради нарастване на вноската от 3 на 4 на сто намалението бе със 7 процентни пункта.

От 01.01.2007 с нарастване на размера на вноската в УПФ на 5 на сто, с 1 процентен пункт бе намалена стойността на вноската за фонд „Пенсии“ на ДОО на лицата, осигурени в тези фондове, а от 1



октомври същата година с 1 процент бе намален размерът на вноската за всички осигурени лица. От януари 2010 година вноската за фонд „Пенсии“ бе намалена с нови 2 процентни пункта до 16% за работещите при трета категория труд.

В подписаното между правителството и представителните организации на работодателите и на синдикатите национално споразумение за нова стратегия за финансова стабилизация на ДОО и усъвършенстване на пенсионното законодателство бе договорено нарастване на вноската от 01.01.2011 г. с 1,8 процентни пункта, в резултат на което нейното равнище се установи на 17,8% за трета категория труд. В него се предвижда през 2017 година нарастване на размера на осигурителната вноса за осигуряване в УПФ от 5 на 7 процента.

За самоосигуряващите се лица от 01.01.2000 г. размерите на вноските за фонд „Пенсии“ се уеднаквиха с тези на наетите лица и от 32 на сто бяха намалени на 22 на сто. Посочените изменения в размерите на вноските за фонд „Пенсии“ на ДОО за периода от 2000 година са валидни и за тази категория, която плаща за своя сметка пълния размер на вноската.

Същевременно за някои категории бяха въведени допълнителни облекчения в резултат на политически решения, а не на обосновани разчети. От 01.01.2001 г. бяха въведени облекчения за регистрираните земеделски производители и тютюнопроизводителите – плащане на вноската върху  $\frac{1}{4}$  от минималния осигурителен доход

Сериозното нарастване на дефицита в пенсионната система наложи от 01.01.2009 г. държавата да се включи като особен осигурител във фонд „Пенсии“, плащайки вноса в размер на 12 на сто върху осигурителния доход на всички осигурени лица, в т.ч. и на самоосигуряващите се.

По отношение на допълнителното доброволно пенсионно осигуряване, размерите на вноските до голяма степен се определят от съществуващите данъчни облекчения за вноските за сметка на работодател и на личните вноски за сметка на осигурените лица. За работодателските вноски регламентираното в ЗКПО данъчно облекчение до 2007 година бе в размер до 40 лева месечно за всяко осигурено лице, като в него се включваха и вноските за допълнително здравно осигуряване и застраховка „Живот“. От 2007 година размерът бе увеличен на 60 лева месечно.

По отношение на личните вноски за ДДПО след период на ежегодни промени в данъчния режим, който от данъчно облекчение за целия

размер на вноската за ДДПО премина през различен процент от осигурителния доход и от 2007 година и понастоящем е определен на 10 на сто върху осигурителния доход.

Важна характеристика на законовата регламентация на размерите на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“ на ДОО и за осигуряване в УПФ е определянето и изменението на съотношението осигурител-осигурени лица като задължение за тяхното плащане.

Първоначално процентното съотношение и неговото изменение по години бе регламентирано в КЗОО и впоследствие в КСО, при което се предвиждаше през 2007 година то да достигне 50:50. В резултат основно на политически решения и с неговото ежегодно регламентиране в Закона за бюджета на ДОО, промяната на процента бе коригирана чрез запазване на равнището за по-дълъг период. От съотношение 80:20 при старта на пенсионната реформа през 2000 година, от 2008 година и понастоящем процентните стойности осигурител/осигурено лице са 60:40 .

Постъпленията във фонд „Пенсии“ зависят както от дефинираните в съответния закон размери на осигурителните вноски, така и от осигурителната основа – т.е. от доходът, на базата на който се изчисляват. Със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване ежегодно се определят:

- максимален месечен осигурителен доход, върху който се държат съответните вноски, който от 2008 г. е определен на 2000 лв.
- минимален месечен размер на осигурителния доход през календарната година за самоосигуряващите се – от 2010 г. той е 420 лева, като със Закона за бюджета на ДОО за 2011 г. се предвижда въвеждане на диференциран минимален осигурителен доход в зависимост от получаваните доходи от самоосигуряващите се лица;
- минималния месечен размер на осигурителния доход за календарната година по основните икономически дейности и квалификационни групи професии (т.нар. минимални осигурителни прагове);

Сериозен проблем, пряко свързан с измененията в размерите на осигурителните вноски е и степента на тяхната събираемост. Налице е ясно изразен негативен процес на намаляване на нормата на събираемост, която от 111,7% през 2008 г. спада с 13,6% и достига 86,4% през 2009 година. Това съществено намаление е свидетелство за слабости и недостатъци в дейността по събиране на дължимите осигурителни

вноски и определя една от най-важните насоки на мерките за ограничаване на финансовия дефицит на системата.

### **Финансова устойчивост на системата на пенсионното осигуряване и изменения в приходната и разходната част**

Спадът на икономическата активност и на темповете на нарастване на БВП, намаляването на заетостта и рязкото нарастване на безработицата вследствие финансовата и икономическа криза създаде сериозна заплаха за финансовата стабилност на държавната разходопокривна пенсионна система. При това намалените постъпления от осигурителни вноски вследствие съкращаване на обема на производството и на персонала засилиха съществуващите дефицити в тези системи и направиха още по-трудна реализацията на политиките и мерките за финансовата им стабилизация. Сериозните проблеми в приходната част на пенсионните системи са съпроводени и с процеси, оказващи натиск върху значително нарастване на техните разходи – основно чрез използване на законови форми за ранно пенсиониране и засилване на натиска за разширяването на неговия обхват, значително нарастване на инвалидните пенсии като форма за осигуряване на доход за лицата, които не изпълняват условията за придобиване на право на пенсия за ОСВ и др. Това поставя допълнителни заплахи пред финансовата стабилност на системата на социалното и на пенсионното осигуряване.

Като резултат от законовите промени след 2000 година, отнасящи се до осигурителните вноски и до пенсионните плащания, приходите от вноски във фонд „Пенсии“ са нараснали за период от 10 години с 68,8%, докато разходите за пенсии са се увеличили с 2,1 пъти. Вследствие на това недостигът на средства за същия период се е увеличил близо 23 пъти. Приходите от осигурителни вноски обезпечават все по-малка част от разходите за изплащане на пенсии (от 97% през 2000 г. до 63% през 2008 г.) Задълбочаващото се несъответствие и диспропорция между приходната и разходната част на първия солидарен стълб на пенсионната система е причина финансирането на държавната пенсионна система във все по-голяма степен да става чрез субсидии от държавния бюджет за покриване на недостига (1 523 млн. лв. 2009 г., 2 062 млн. лева 2010 г.). Нарастването на финансовата зависимост на фонд „Пенсии“ на ДОО от държавния бюджет деформира характера на системата от функционираща на осигурителен принцип на финансирана от данъчни постъпления и изисква предприемане на спешни мерки, засягащи едновременно и приходната и разходната ѝ част.

Предвидената в стратегията „Европа 2020“ цел за стабилност на публичните финанси в дългосрочен план при нарастващ процент на разходите за пенсии и други социални плащания е сериозно предизвикателство пред европейските държави на фона на наложените европейски ограничения за балансиран бюджет и дефицит, ненадвишаващ 3% от БВП на страните.

Възниква въпросът как ще се постигне балансиране на бюджетите в условия, когато средствата за пенсии трябва да растат поради силно застаряване на населението, нарастващ броя пенсионери, по-високи равнища на пенсиите и по-дълъг период на тяхното получаване.

В тази връзка при необходимост от нарастване на размера на осигурителната вноска, доказана с актюерски разчети, това следва да става постепенно и с по-нисък процент, а не каквато е порочната практика в момента – на съществено, с няколко процентни пункта ежегодно изменение. Като мярка за ограничаване на дефицитите на държавната пенсионна система, то задължително трябва да е съпроводена и с адекватни законови промени по отношение на пенсионните плащания – чрез въвеждане на по-строги критерии за придобиване на права, строго спазване на принципа за съответствие между осигурителен принос и осигурително плащане и др.

Увеличаването на размера на осигурителната вноска за пенсия следва да се разглежда от позициите на влиянието и възможните ефекти за различните стълбове на пенсионната система и в тази връзка може да се оценява нееднозначно. Увеличеният размер на вноските за първия солидарен стълб на пенсионната система – за фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване следва да се разглежда като една възможна мярка за намаляване на дефицита на държавната пенсионна система. При това ефектът от нейното действие се ограничаваше в краткосрочен план, а решение за такава стъпка следва да се взема много внимателно и след задълбочен анализ на възможните ефекти основно върху състоянието и развитието на пазара на труда.

Увеличеният размер на вноската за втория стълб на пенсионната система, функциониращ на капиталов принцип – допълнителното задължително пенсионно осигуряване, е възможност за натрупване на повече средства по индивидуалните партиди на осигурените лица и на тази база – осигуряване на по-висок размер на пенсионните плащания и съответно постигане на по-висок коефициент на заместване на трудовите доходи. В този аспект следва да се оценява доколко техният размер способства постигането на заложените при старта на

пенсионната реформа процент на заместване и как трябва той да бъде променен на базата на актюерски разчети. За съжаление този аспект на разглеждане на вноската в капиталовите стълбове е елиминиран поради акцента върху ограничаване на дефицитите в първия стълб. Това определя ограниченото и отдалечено във времето – от 2017 година нарастване на вноските в УПФ, както и запазване на размера на съществуващите данъчните облекчения за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване.

Решенията, отнасящи се до приходната част на системата засягат както размерите на осигурителните вноски, така и осигурителния доход, върху който се определят – минималните осигурителни прагове и максималния осигурителен доход

Проблемът на нарастване на размерите на осигурителните вноски налага той да се решава за цялата система като единство от отделните стълбове. При положение, че все по-голяма част от размера на пенсията ще се дължи на капиталовите схеми, налага се постепенно и регламентирано във времето на база актюерски разчети нарастване на техния размер.

Изменението на размера на осигурителните вноски във времето трябва във все по-голяма степен да отчита продължителността на пенсионните плащания. Данните на НОИ показват ясно изразена тенденция на увеличение на средната продължителност на получаване на личната пенсия – от 16,6 години (1992 г.) на 19,6 години (2008 г.), която се проявява и при мъжете (от 14,1 години до 17,1 години) и при жените (от 19,6 години до 22,2 години). Това налага участието в осигурителната система на базата на плащане на осигурителна вноска с определен размер за определен период да се обвърже с очакванията за срока на получаване на пенсията и това да е един от съществените фактори при вземането на решение за законови промени.

Нарастването на размера на осигурителните вноските е свързано и със съответстващо нарастване на размерите на осигурителните плащания, което може да създаде сериозни финансови проблеми на системата в средносрочен план. Това налага решение за нарастване на размера на вноската да се прави винаги на базата на точни актюерски разчети и анализ на икономическите и социални реалности., на оценка на тяхната икономическа, финансова и социална ефективност.

Посоченото изискване се отнася в най-висока степен за категориите с привилегирован режим на пенсиониране – държавни служители, служители в системата на МВР и МО, в съдебната система, както и за

работещите при условията на първа и втора категория труд с право на ранно пенсиониране, за които са налице най-големи несъответствия между реалния им осигурителен принос и размера на пенсионните им плащания.

Постигането на финансова стабилност и устойчивост на пенсионните системи определя необходимостта от прилагането на интегриран подход – т.е. включване на мерки за оптимизиране на приходите и на разходите на системата, като се търсят ефективни решения за постигане на баланс между тях. Едновременно с това реформирането и развитието на пенсионните системи изисква да се предприемат стъпки, които да осигурят по-доброто функциониране на отделните нейни стълбове.

В условия, при които вследствие световната финансова и икономическа криза съществуващите негативни тенденции и проблеми на държавните солидарни пенсионни системи се задълбочиха, а финансовата им стабилност и устойчивост са сериозно застрашени, необходимостта от развитие на капиталовите пенсионни схеми става все по-съществена. Основните насоки, в които може и следва да се разглеждат възможностите на допълнителното пенсионно осигуряване са: в качеството им на предоставящи допълващ доход – за нарастване на размерите на пенсионните плащания и като форма, способстваща за намаляване на натиска и очакванията към държавната солидарна пенсионна система.

### **Пенсионна система и пазар на труда**

Разглеждайки увеличението на осигурителните вноски като инструмент за намаляване на дефицита на държавната пенсионна система, следва да се оценят и възможните ефекти върху пазара на труда и неговото развитие.

Проблемите на пазара на труда оказват пряко въздействие върху финансовата устойчивост на системата на пенсионното осигуряване. Нарастването на процента на безработица, задържането на равнището на заплащане (и на средния осигурителен доход, върху който се начисляват процентите на осигурителните вноски за отделните фондове на ДОО) ограничава постъпленията в и държавната пенсионна система, и във втория капиталов стълб.

Едновременно с това разходите за изплащане на пенсии, обезщетения и помощи остават на твърде високо ниво и водят до сериозни дефицити, които се покриват от държавния бюджет. Това налага тър-

сенето на решения с бърз ефект за ограничаване на дефицита в държавната пенсионна система и решаване на финансовите проблеми в краткосрочен и средносрочен план.

Особено негативно е нарастване на осигурителните вноски в период на криза или финансова стабилизация. При положение, че възстановяването на пазарите на труда е процес, следващ този на финансова и икономическа стабилизация, нарастване на размерите на осигурителните вноски може да доведе до забавяне на темповете на ръст на заетостта. Това е причина като една от основните антикиризисни мерки за намаляване на безработицата и запазване на съществуващите работни места в повечето страни от ЕС да се предприема намаляване на размерите на осигурителните вноски.

Възможностите за нарастване на размерите на осигурителните вноски в условия, когато националната икономика все още не е преодоляла последиците от световната финансова и икономическа криза са ограничени поради обективни причини. Подобни промени натоварват бизнеса с допълнителни финансови задължения и то в период на оцеляване и водят до бързо нарастване на процента на безработица и разширяване на обхвата на сивия сектор. Това е особено валидно за голяма част от малките и средни фирми и може да рефлектира в ускорен процес на фалити и съществено нарастване на броя на безработните – както на регистрираните, така и на обезкуражените. Преодоляването на финансовите затруднения най-често е чрез освобождаване на заетите или намаляване на работното време и на заплащането на труда, а това е свързано със задълбочаване на съществуващите проблеми на сериозно намаляване на постъпленията от осигурителни вноски и тяхната събираемост. Въздействайки върху нарастване на равнището на безработица, положителния краткотраен ефект от подобна мярка може да бъде съпроводен с дълготрайно негативно проявление. В този аспект решения в подобна посока могат да доведат до още по-големи проблеми на неустойчивия пазар на труда, особено в отрасли и дейности, засегнати в най-висока степен от кризата, водейки до нарастване на високия и към момента процент на безработица. Налице е пряка връзка и зависимостта в условията на криза и съществуващи финансови затруднения между увеличаване на размер на осигурителните вноски и намаляващата събираемост.

Ситуацията на пазара на труда в България понастоящем поставя страната в групата на държавите, които все още не са преодолели сериозния спад в заетостта. Процесът на намаление на процента на без-

работица до най-ниското равнище от 6,31% през 2008 г. вследствие на кризата се трансформира в рязко нарастване на нейните стойности до 9,13% в края на 2009 г. и 10,27% (по данни на Евростат към 30.11.2010 г.). При това по експертна оценка на работодателски и синдикални организации вследствие скритата безработица, това равнище е значително по-високо и понастоящем надхвърля 15-16%. Едновременно с това тенденцията за нарастваща безработица сред младежите до 29 годишна възраст има сериозно негативно въздействие върху пенсионната система, тъй като това е групата с най-съществено значение за постигането в бъдеще на финансова стабилност на системата.

Проблем, свързан с пазара на труда, който може да окаже сериозно въздействие върху финансовото състояние на българската пенсионна система в средносрочен и дългосрочен план, но който все още не намира адекватно внимание, е големият брой български емигранти, работещи в страни от ЕС и особено тези без официални трудови договори. Това е контингент, който ще формира групата на получаващите минимални плащания от държавната пенсионна система или социални пенсии. Ето защо изчистването на пенсионната система от плащания със социален характер и изплащането на действителния размер на придобилите право на пенсия за осигурителен стаж и възраст е от особено значение за нейната финансова стабилност.

Като мярка за ограничаване на финансовия дефицит на пенсионната система в краткосрочен план, нарастването на размера на осигурителните вноски може пряко да рефлектира в намаление на новосъздадените работни места и да се отрази в забавяне на темповете на икономическо възстановяване и стабилизиране на пазара на труда.

### **Промени в социално осигурителните схеми**

За България натрупаните през последните години деформации, свързани с политически решения за промени в осигурителното законодателство, нарушаващи финансовите разчети и водещи до нарастващ дефицит, определиха основния акцент на мерките върху решаване на проблемите на държавната пенсионна система. Едностранчиво основните дискусии и предприетите стъпки бяха само по отношение на първия стълб и то за отделни негови елементи. Липсва последователност в решенията и мерките, в законодателните промени – и като цяло и по отношение на всеки един от стълбовете на пенсионната система. На практика се получи ситуация, при която не само не се решават проблемите в първия стълб, но е възможно да се върне назад функциони-



рането на останалите два капиталови стълба и се създадат условия за възникване в бъдеще на нови или допълнителни проблеми в пенсионната система.

Вследствие на политически решения е възможно недоверието към солидарната пенсионна система да се прехвърли и към останалите два стълба. Икономическата криза засили негативите на приетите през 10-годишния период неадекватни мерки и повиши риска от неизпълнение на целите на пенсионната реформа.

Всяко от политическите решения за промени в системата на пенсионното осигуряване трябва да се оценява от гледна точка ефекта върху функциониране на системата, но не само в краткосрочен план, а и от гледна точка на обществените очаквания. Пенсионната система е консервативна система, в която ефектът от определено политическо решение може да се прояви с положителен или отрицателен знак след години. Това налага решенията за законови промени да се вземат на базата на детайлни и регулярно провеждани актюерски разчети и след оценка на тяхното въздействие върху състоянието и тенденциите на пазара на труда.

България е изправена пред предизвикателството да осигури сериозното увеличение на средствата, необходими за изплащане на нарастващ брой пенсии за по-продължителен период и то при спазване на европейските изисквания за строга бюджетна дисциплина и ограничено нарастване на публичните разходи. При това решения трябва да се търсят при условия, когато националната икономика не се е стабилизирала и все още не са постигнати равнищата на основните икономически показатели преди кризата – като ръст на БВП, равнище на заетост, процент на безработица. Ситуацията се усложнява от наличието на сериозни проблеми на пазара на труда, високите показатели за безработица и ограниченото откриване на нови работни места. При тези условия ефикасни решения за противодействие на негативния ефект от настоящата криза трябва да се търсят в устойчивия баланс между публичното и частното осигуряване

На настоящия етап за България е важно да бъдат ясно дефинирани следните принципни позиции, които поради стратегическия им характер и изключителната важност следва да намерят и политическа подкрепа и отговорност за тяхната реализация. Те имат пряко отражение и върху насоките, в които ще продължи развитието на всеки един от стълбовете на българската пенсионна система.

## **Нова пенсионна реформа или продължение на реформата от 2000 г.**

Пенсионната реформа, която стартира от 2000 г. имаше ясно дефинирани цели, параметри и очаквания по отношение на възприетия модел. Сериозни промени с характер на реформа или продължение на реформа изискват ясно формулирани цели и логически обвързани и финансово разчетени мерки за тяхното реализиране в краткосрочен и дългосрочен план. Това налага стъпките, които се предприемат за промяна на пенсионната система да имат ясно дефинирана цел – стабилизиране и подобро функциониране на установения модел или по-сериозни промени във философията и нов модел. Все още обаче на настоящия етап няма яснота и политически решения по тези важни за бъдещето на пенсионната система въпроси със стратегически характер.

## **Единна концепция, логически и финансово обвързани промени вместо частични мерки на входа и изхода на ПОС**

Успехът на пенсионната реформа и на нейното развитие изисква реализацията на логически обвързани законодателни и организационни и мерки в цялата пенсионна система и в трите стълба, а не акцент само върху определени аспекти – като размер на осигурителните вноски, продължителност на осигурителния стаж и нарастване на пенсионната възраст. Постигането на финансова устойчивост на пенсионната система и повишаване равнището на пенсионните доходи е възможно ако набелязаните мерки са насочени и към входа и към изхода на системата. Пенсионна реформа не означава само частични мерки в първия стълб, а ясна визия и конкретни мерки, насочени и към развитието и на трите стълба на българската пенсионна система.

Предприетите на настоящия етап стъпки не могат да бъдат определени нито като продължение на целите и философията на пенсионната реформа от 2000 г., нито като съществени промени в пенсионната система. Поради това не може и не следва да се говори за пенсионна реформа, а само за частични мерки и определени действия, насочени към временно решение на проблеми и отлагане на същностните промени за следващи етапи.

Акцентът на мерките в сферата на пенсионното осигуряване на настоящия етап е само и изключително върху първия стълб на пенсионната система, без да се предприемат стъпки за преодоляване на проблемите и за развитие на останалите два стълба на пенсионната

система. Неглижирането на значението на останалите два стълба за постигане на по-висок коефициент на заместване и съответно по-висок размер на пенсионните плащания рефлектира върху нарушаване на цялостната философия на реформата.

Сериозните проблеми и нарастващ дефицит в държавното пенсионно осигуряване и финансовата нестабилност на първия стълб рефлектира пряко върху предприетите стъпки и законодателни промени, като същевременно остави на заден план и елиминира възможностите на останалите два стълба за решаване на някои от проблемите на пенсионната система. Вместо да се търсят компенсаторни възможности чрез развитие на останалите два стълба, се предприемат частични мерки за ограничаване на дефицита с временен и частичен резултат.

Необходими са по-радикални промени в пенсионното законодателство, както в частта, отнасяща се до задължителната държавна пенсионна система, така и по отношение на режима, регламентиращ функционирането на системата на допълнителното пенсионно осигуряване – и задължително и доброволно.

На настоящия етап не са предприети никакви стъпки за законодателно решаване на идентифицирани проблеми и слабости във функционирането на двата капиталови стълба, а такива съществуват и във времето могат да създадат сериозни затруднения и за дружествата, и за осигурените лица.

### **Ясни приоритети, оценка на въздействието и периодичен мониторинг**

Необходимо е ясно дефиниране на приоритетните мерки в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план и оценка на въздействието на базата на конкретни актюерски и финансови разчети и периодичен мониторинг.

От съществено значение както за първия стълб на пенсионната система, така и за системата на допълнителното задължително и на допълнителното доброволно пенсионно осигуряване е необходимостта ясно да бъдат дефинирани приоритетите във времеви план и основните мерки за тяхното реализиране. Това се отнася както за законодателни промени в КСО, така и в редица поднормативни актове, регламентиращи дейността на НОИ, НАП, КФН, на пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях пенсионни фондове. Като краткосрочен приоритет поради натрупаните структурни деформации вследствие политически решения първо и основно е финансово ста-

билизиране на първия стълб и постепенно увеличаване на средствата във втория и третия. Като средносрочен приоритет може да бъде дефинирано постигането на по-пълно съответствие между осигурителния принос на лицата и дължимите пенсионни плащания. Дългосрочният приоритет на реформата на пенсионната система е постигане на адекватни и устойчиви пенсионни доходи.

### **Баланс между основните принципи на осигуряването – солидарността и съответствието**

Предприетите до момента стъпки като реализация на основните цели на пенсионната реформа поставят основен акцент върху солидарността в пенсионната система и в недостатъчна степен са насочени към реализацията на принципа на съответствието. Все още не са решени важни въпроси, свързани с равнопоставеност на участниците в осигурителната система, с натрупване на несвойствени и необвързани с осигурителния принос плащания, с привилегированите режими на ранно пенсиониране и приравнения осигурителен стаж, с отчитане на реалния осигурителен принос при определяне на размера на пенсионните плащания и др.

### **Съчетаване на европейските приоритети с националните цели и характеристики на ПОС**

Стратегия Европа 2020 акцентира върху приобщаващ растеж, което изисква намаляване на разликите между отделните страни-членки, вт.ч. и в равнището на доходите и в частност и в равнището на пенсиите в отделните страни. Сериозното изоставане на България от средното равнище на доходите в ЕС е още по-силно изразено по отношение на средния размер на пенсията в България спрямо средното европейско равнище. При това положение закономерен е въпросът как при огромния дефицит на пенсионната система и недостига на средства ще се постигне сериозно нарастване на техния размер, така че да се намали разликата със средната стойност за ЕС.

### **Мерки за развитие на пенсионната система**

Анализът на постигнатото до момента в областта на пенсионно-осигуряване като законодателна уредба, организация и управление дава основание като по-важни стъпки за развитие на пенсионната система, за нарастване на приходите и оптимизиране на разходите да се посочат:

- Определяне на финансовите параметри за функциониране на осигурителната система – по отношение на приходната част те включват размерите на осигурителните вноски, осигурителната база и обхвата на осигурените лица;
- Икономически обосновани и финансово разчетени мерки а не политически решения – това е свързано с периодически мониторинг и актуализация на актюерските разчети при промени в изходните параметри на демографските характеристики и икономическите показатели, както и своевременни изменения в заложените правилствени мерки;
- Ограничаване на разходите на системата, които не са свързани с реален осигурителен принос – режимите на ранно пенсиониране, на придобиване на права при облекчени условия, отпускането на инвалидни пенсии, изплащания минимален размер на пенсиите;
- Засилени стимули и мотивация за по-активно лично участие в осигурителната система;
- Обвързване на осигурителното плащане с осигурителния принос – ограничаване на административно определяните размери и на осигурителните вноски и на осигурителните плащания – премахване на тавана на пенсиите и на максималния осигурителен доход, а в дългосрочен план – и на минималните осигурителни прагове;
- По-висока степен на съответствие между осигурителния принос и осигурителните плащания в елементите на пенсионната формула – не само чрез цената на година осигурителен стаж, но и като увеличен период, от който се изчислява средния осигурителен доход за да се преодолеят сериозни различия в годините на средния осигурителен доход за страната;
- Въвеждане и на икономически стимули, а не само на административни мерки за по-висок осигурителен принос – данъчни облекчения, а не промени в условията за придобиване на пенсионни права и за изчисляване на паричните обезщетения;
- Премахване на административно наложени ограничения, свързани с финансовото състояние на системата, които деформират основни осигурителни принципи;
- Промени в организацията и засилен контрол върху събираемостта на осигурителните вноски и върху осигурителните плащания;
- По-добро информационно и кадрово осигуряване;
- Създаване на постоянно действаща структура с участието на експерти от съответните институции, представители на социалните

партньори, независими експерти за постоянен мониторинг, оценка и предложения за развитие на политиките в сферата на пенсионното осигуряване и неговото управление.

По отношение на работодателите предприетите мерки следва да стимулират и създават условия за облекчено изпълнение на задълженията от страна на коректните платци и същевременно да засилват контрола и санкциите към некоректните. Някои от мерките, които на настоящия етап могат да бъдат реализирани като стъпка в посока на развитие на системата на допълнителното пенсионно осигуряване са:

- Плавно нарастване и времеви график за увеличението на размера на вноската в УПФ – при запазване на сегашния размер на вноската във 2 стълб трудно ще бъде постигната заложената в началото на пенсионната реформа цел те да осигуряват 20-25% от доходите след пенсиониране;
- По-висок размер на данъчното облекчение за лицата, родени преди 31.12.1959 г., в размер, не по-нисък от размера на вноската за УПФ за съответната година;
- Възможност за прехвърляне на средства от партида в ДПФ към партида в ППФ или УПФ при недостиг на средства за отпускане поне на минимален размер;
- Регламентиран срок на възможното забавяне на превеждането от страна на НАП на средствата от осигурителни вноски за УПФ и ППФ към ПОД;
- Задължително предоставяне на периодична информация за размера и причините за забавените преводи;
- Обособяване на звено в НАП със задължение да следи събираемостта на вноските и превеждането им към ПОД;
- Въвеждане на допустим размер на разликата между преведените средства и подадените декларации, която е основание за спиране на преводите от НАП към пенсионноосигурителните дружества;
- Въвеждане на мултифондовете първоначално за доброволните пенсионни фондове, а впоследствие и за универсалните и професионалните;
- Промени в КСО, даващи възможност в определени случаи (пр. финансови кризи) с решение на КФН да бъдат временно променяни инвестиционните ограничения за известен период;
- Допълване на инвестиционния режим на ПОД с възможността оп-

ределен процент от активите на съответните пенсионни фондове да бъдат инвестирани в „други инвестиционни инструменти“;

- Формиране на инвестиционен резерв за покриване на отрицателна доходност по отношение на пенсионни плащания в УПФ и ППФ в съответния период;
- Въвеждане на задължителни правила за оценка на риска на пенсионноосигурителните дружества и на управляваните от тях пенсионни фондове

## **7. Необходимост от по-справедливо разпределение на разходите между работодатели и работници / служители**

### **Нормативна база и характеристика на пенсионното осигуряване в Р България**

Отличителни характеристики, независимо от вида на която и да е пенсионно-осигурителна система в световен аспект, са нейната консервативност, устойчивост, стабилитет във времето и разбира се – модернизация. Ако не се спазват тези особености на системата, то нейният основен кредитор/донор (осигурен-осигурител и държава) ще изгуби доверие и същата ще бъде обречена на провал.

Динамиката на социално-икономическите взаимоотношения от своя страна предполага и същевременно налага адекватно адаптиране и реформиране на всяка пенсионна система в съответствие с демографско-икономическата и социална конюнктура за дадена територия или общност. В действителност, проблемите в пенсионните системи винаги са съществували още от самото им зараждане, но особено силно проявление те започнаха да придобиват през последните 20 години на настоящия век, както в световен мащаб, така и в Европейския съюз и конкретно в нашата страна.

За отбелязване е, че в България подходът за минимизиране негативните проявления в пенсионната ни система предимно е демографски ориентиран към увеличаване пенсионната възраст и изискуемия се трудов стаж. По-малко влияние се отделяше на промяна в критериите за изчисляване и индексирание на пенсиите, процентни промени в размера на вноските и източниците на финансиране, контрола и с преобладаваща политическа ориентация към минимизиране на вноските и централизирането им.

Не оспорваме факта, че финансовите затруднения на пенсионната ни система в значителна степен са следствие и продължават да се обуславят от задълбочаващия се регресивен демографски модел в развитието на населението ни, но съществуват и други сериозни причини за тези затруднения, породени, както в периода преди 1989 год. така и след това.



До 2000 г. в България действаше Закона за пенсиите (в сила от 01.01.1958 г.), който отразяваше политиката от този период за „всена-родна държавна собственост“, но и създаде общественя договор за минимална възраст при пенсиониране за мъжете 60 г., а за жените – 55 години.

От 2000 г. в сила влиза Кодекса за задължително обществено осигуряване, който въведе точковата система, увеличавайки ежегодно пенсионната възраст с по 1 година за мъжете и с 6 месеца за жените. Този процес за мъжете завърши след три години (2003 г.), за които изискуемата минимална пенсионна възраст се определи на 63 години, а при жените процеса приключи след 9 години (2009 г.), като за тях тя достигна 60 годишна възраст.

Кодексът за задължителното обществено осигуряване само за 10 години претърпя 69 бр. изменения (включващо и промяна на наименованието му на Кодекс за социално осигуряване КСО) и отново в навечерието на 2011 г. се оказва, че нито повишената пенсионна възраст, нито въведената така наречена точкова система, като критерии са постигнали макар и минимален ефект за достойни старини на българския пенсионер. С други думи, българската пенсионна система с реформата от 2000 г., включително и с многобройните си промени отново се оказва в изходно начало, в очакване на поредното ѝ реформиране.

От преждеизложеното е видно, че нормативната уредба, която по същество представлява обществен договор е нееднократно променяна, което не е в интерес на гражданите, тъй като те планират годината на своето пенсиониране и размерът на пенсията си при определен регламент, който впоследствие неколкократно и същевременно едностранно се променя в тяхна вреда.

В края на 2010 г., след относително непрозрачен за обществото ни дебат, пенсионната система за пореден път отново е подложена на реформиране, с максимален пробационен период по наша преценка от най-много 10 години.

Лабилността в нормативната регламентация на пенсионната система създава условия за загубване доверието в нейната жизнеспособност особено от страна на младите възрастови групи и най-вече – на това поколение в трудоспособна и над трудоспособна възраст, което пое върху плещите си последиците от 20 годишния преход с цената на минимални, а в редица случаи дори с липса на всякакви доходи и възможности за реализация на трудовия пазар. Същото това поколение, само за последните 10 години веднъж понесе увеличаване на пенси-

онната възраст за мъжете с 3, а за жените с 5 години, като фактически нарастването на изискуемия се трудов стаж за мъжете достига 12 г., а при жените – 14 години. Пак това поколение преживя сътресенията на банковата и пенсионната ни системи през 1996-1998 г. с месечна пенсия равностойна на 3 долара.

Безспорно, обективните демографски процеси предопределят повишаването на пенсионната възраст в страната, но определянето на тази възраст не трябва да се извършва експериментално или под натиска на която и да е от страните в тристранния диалог, а трябва да е следствие от научно обосновани анализи и прогнози.

### **Фактическо разпределение на разходите работодател/наето лице.**

Според нас, една система, каквато е пенсионната, след като изпитва финансови затруднения и проблеми във функционирането си, то реформирането и модернизиранието ѝ следва приоритетно да бъде ориентирано към подбора на научно обосновани, оптимални и адекватни финансово-икономически лостове, съобразени със социално-икономическата и демографска конюнктура към даден момент от съществуването ѝ.

С настоящата разработка ще се ограничим само с един от тях, а именно – необходимостта от по-справедливо разпределение на разходите между работодатели и работници/служители.

Преди всичко трябва да поясним, че пенсионно-осигурителната система в България към настоящия момент, а и в перспектива, от гледна точка на политикономическите модели за обществено осигуряване, следва да отнесем към така наречената система от смесен тип, което определено не е оптимален вариант в пенсионната философия, теория и практика. Мотивите ни за обособяването ѝ към тази класификация са два.

От една страна, във вида в който функционира понастоящем, тя е както либерална, така и държавна, като обобщава в себе си елементи и на двата модела, включваща участието и на трети пенсионноосигурителни лица, а именно – голямо разнообразие от пенсионни фондове и други субекти, различни от осигуряващото се физическо или юридическо лице. С други думи, пенсионно-осигурителната ни система представлява модификация на либералния и държавен модел с определено по-силно изявено влияние на втория.

От друга страна, системата ни е както разходно-покривна, така и

капиталопокриваща, а в преобладаващата си част и солидарно-социална, което отново може да се отчете като вид недобра практика в пенсионно осигурителната теория.

От 2000 г. нашата пенсионна система е базирана на три основни стълба. Първият се разпростира върху държавното обществено осигуряване. Вторият – обхваща допълнителното задължително пенсионно осигуряване в УПФ и ППФ, а третият – допълнителното доброволно пенсионно осигуряване и доброволно осигуряване за безработица и/или професионална квалификация.

Финансирането както на разходно-покривния, така и на капиталовия компоненти (I и II-ри стълб) на системата, се реализира чрез вноски от работодателите и наетите лица, които понастоящем са в съотношение 60:40 на сто. Предвиждаше се до 2010 г. съотношението на вноските да бъде изравнено достигайки 50:50%, но това не бе изпълнено до края на 2010 г., а и няма да бъде постигнато според нас и до 2014 година.

Характерна особеност за професионалните фондове, основаващи се на капиталовия компонент е, че се финансират от допълнителните вноски единствено и само за сметка на работодателите.

За работещите в първа категория труд (летци, водолази, миньори и много др.), вноската на работодателя е фиксирана на 12,0 на сто, а за втора категория (машинисти, шофьори, моряци, стъклари и др.) на 7,0 на сто, като и двата размера са предопределени за професионален пенсионен фонд. Вноската за лицата, работещи при условията на първа и втора категория труд във Фонд Пенсии на ДОО е равна на общата осигурителна вноска за трета категория увеличена с 3,0 на сто отново изцяло за сметка на работодателя. Тук трябва да поясним, че професионалните фондове, предлагащи ранно пенсиониране на работещите във вредни и специфични условия на труд не само, че се финансират с вноски единствено от страна на работодателите, но следваше да покриват и всички контрибутивни пенсии като тези за възраст, професионална болест, трудова злополука, инвалидност, както и наследствените пенсии още от 2009 г. съобразно КСО. Това обаче не се случи и до днес. Нещо повече, с последните промени в КСО, от 2011 г. ще последва трансфериране на средства от тези фондове, (т.е. от индивидуалните партии на осигуряваните) към бюджета на Националния осигурителен институт (НОИ) ще се преведат средства в размер на 100 – 150 млн. лв. Този подход определено ще намали финансовите възможности на пенсионния фонд на НОИ, тъй като за периода от 2011

до 2014 г. (а и този размер на периода не е гарантиран, че ще бъде спазен), пенсиите на работещите при условията на I-ва и II-ра категория труд ще се изплащат от държавното обществено осигуряване вместо от професионалните фондове.

Общата осигурителната вноски за лицата от трета категория труд за 2011 г., възлиза на 22,3 на сто, в т.ч., Фонд Пенсии – 17,8 на сто, 3,5 на сто – за общо заболяване и майчинство и 1,0 на сто – за безработица и Фонд Трудова злополука и професионална болест – 0,4-1,1 на сто. И при тази категория труд осигурителната вноски се разпределя в съотношение 60,0 на сто за работодателя и 40,0 на сто за осигуреното лице.

С цел задълбочаване на анализа, относно фактичното разпределение на разходите между работодателя и работника, ще разгледаме тези съотношения (структури) в зависимост от вида им на разплащане при болест, инвалидност, старост, безработица и трудова злополука.

Осигурителна вноски за общо заболяване и майчинство, която възлиза на 3,5% се разпределя както следва 2,1% за работодателя и 1,4 % за осигуреното лице.

За лицата от трета категория, родени преди 01.01.1960 г., общата вноски за фонд Пенсии е 17,8%, от които 9,9% за сметка на работодателя и 7,9% за осигуреното лице.

За лицата, родени след 31.12.1959 г. 5% от общата вноски се внася в УПФ, от които 3% за сметка на работодателя и 2% за осигуреното лице.

При положение, че осигурените лица работят в условията на I-ва и II-ра категория труд, вноската на работодателя нараства с 3%.

Осигурителната вноски се диференциация в зависимост от осигурителния стълб, категорията труд и вида на пенсионния фонд.

Когато вноската се отнася към Професионален пенсионен фонд (общо 10 на брой към момента), работодателят осигурява изцяло за своя сметка работещите в първа категория, с размер на вноската от 12,0 на сто, а за втора – 7,0 на сто. За Универсалните фондове общата осигурителна вноски е в размер на 5,0 на сто от които 3,0 на сто са за сметка на работодателя, а останалите 2,0 на сто за сметка на осигуреното лице.

Вноската за трудова злополука и професионална болест се движи в границите от 0,4 до 1,1 на сто и е изцяло за сметка на работодателя.

За безработица вноската е 1,0 на сто от които 0,6 на сто – от страна на работодателя и 0,4 на сто от осигуреното лице.

За съжаление, поради ограничения обем на разработката няма да

сме в състояние да направим и сравнителен анализ за структурните съотношения на осигурителните вноски работодател-наето лице поне в рамките на Европейския съюз, което от своя страна значително би повишило нивото на анализа ни.

## **Необходими промени в пенсионното осигуряване в Р България**

От гореизложените проблеми, характеризиращи ПОС, макар и с уговорката за отсъствието на изчерпателност на проблема ще си позволим да извлечем следните по-обобщаващи изводи:

- Не считаме, че предлаганата последна реформа на ПОС, която влиза в сила от 2011 г. отразява в пълна степен фактическата действителност/потребности и, че е основана на научно доказани и оптимално фиксирани критерии, параметри, срокове за реализация;
- Финансовите затруднения на системата ни предполагат цялостна промяна във философията за реформирането ѝ с приоритет към финансово, а не към демографското ѝ обезпечаване. Най-силният ни аргумент в тази насока е, че демографските процеси са относително стабилни и техният лаг във времето е от минимум 30-50 години;
- Следва да се засили ролята и дялът на капиталовите схеми в насока възможности за предоставяне на пожизнени плащания по признаците на ЕК/МОТ актюерски методи;
- Необходимо е относително намаляване осигурителните вноски на работодателите с цел стимулиране на бизнеса и повишаване конкурентоспособността на българската икономика;
- Задължително е поравно разпределение (50:50 на сто) на осигурителната тежест между работодатели – работници с тенденция към засилване капиталовия ѝ характер.
- Най-важната цел на пенсионно-осигурителната ни система следва да бъде насърчаване на самоосигуряването, което ще има като неминуем ефект свеждането до обществено поносими граници равнището на неформалната ни икономика и в резултат от това – предотвратяване укриването на осигурителни вноски.
- ПОС следва да се стреми предимно към стабилност на нормативната ѝ уредба и като следствие от този принцип към адекватната ѝ модернизация.

## **8. Връзка между плащаните осигурителни вноски и получаваните пенсии**

*“Myths are public dreams,  
dreams are private myths”  
Joseph Campbell*

Същината на всяка пенсионна система, независимо дали тя е финансирана на *разходо-покривен* или *капиталов* принцип, може да бъде сведена до един единичък въпрос – какво получавам за това, което съм дал. С аргументите за солидарност при разходо-покривното финансиране, респективно – индивидуална независимост при капиталовото, се цели осигуряването на необходимата мотивировка за съответния подход. Нещата изглеждат наред дотогава, докато всеки механизъм за финансиране използва своите собствени правила за обосноваване на връзката между *даденото* и *полученото*. Митовете започват тогава, когато се разменят основополагащите принципи на двата финансови механизма.

Съществуват ли митове за връзката между плащаните осигурителни вноски и получаваните пенсии в българската пенсионна система?

Сама по себе си темата е необятна, но за целите на настоящото изследване, тя е сведена до анализиране на спецификата на самата връзка при различните форми на финансиране при осигуряването за старост и на начина, по който обществото, отделният индивид и бизнесът я възприемат. Митологизирането на тази връзка в разходо-покривния сегмент на пенсионната система създава обществени мечти, заложенници на които са оказват отделните индивиди, а идеализирането ѝ в капиталовия сегмент създава лични митове, които са в състояние да превърнат в заложник обществения интерес.

### **Връзка „принос-полза“ в разходо-покривния сегмент на българската пенсионна система**

Прегледът на българското осигурително законодателство и установена практика показват, че връзка между плащаните осигурителни вноски и получаваните пенсии за осигурителен стаж и възраст съ-

ществува и тя е нормативно регулирана чрез формулата за определяне размера на пенсията. Размерът се определя на базата на:

- дохода, от който се изчислява пенсията и
- осигурителния стаж.

Както при всяка разходо-покривна форма на финансиране, и в българския първи стълб на пенсионно осигуряване, водещи са солидарността и обществената справедливост. Степента на постигнатия в България обществен консенсус относно връзката между приноса и ползата може да се изчисли като произведение на две величини, което облечено в законови норми изглежда така: „Размерът на пенсията за осигурителен стаж и възраст се определя, като доходът, от който се изчислява пенсията, се умножи със сумата, образувана от: по процент 1,1 на сто, а от 1 януари 2017 г. – 1,2 на сто за всяка година осигурителен стаж и съответната пропорционална част от процента за месеците осигурителен стаж.“

Макар че осигурителният стаж представлява строго индивидуален елемент, той влияе върху връзката принос-полза в разходо-покривния сегмент наравно с дохода, от който се изчислява пенсията. Този доход от своя страна е в зависимост от стремежа за гарантиране на обществен интерес. Това не е индивидуалния доход на лицето при пенсиониране, а доход, който се определя, като **средномесечният осигурителен доход за страната за 12 календарни месеца преди месеца на отпускане на пенсията** се умножи по индивидуалния коефициент на лицето. Този коефициент се явява индивидуалния коректив на обществената солидарност. Той се изчислява от дохода на лицето, върху който са внесени осигурителни вноски за периода от три последователни години от последните 15 години осигурителен стаж до 1 януари 1997 г. по избор на лицето и от дохода за периода след тази дата до пенсионирането му. Разбира се, при самото изчисляване на индивидуалния коефициент, индивидуалният интерес е съотнесен спрямо обществен с цел постигане на социална справедливост. За изчисляване на индивидуалния коефициент се определят две съотношения:

- Съотношението между средномесечния осигурителен доход на лицето за периода до 31 декември 1996 г. и средномесечната работна заплата за страната за същия период, обявена от Националния статистически институт (НСИ);
- Съотношението между средномесечния осигурителен доход на лицето за периода след 31 декември 1996 г. и средномесечния осигурителен доход за страната за същия период.

Индивидуалният коефициент се определя като всяко от посочените съотношения се умножава съответно по броя на месеците, за които то е установено, и сборът на получените произведения се разделя на общия брой на месеците, включени в двата периода.

Замисълът на тези математически изчисления се свежда до това, връзката между приноса към разходо-покривния сегмент на българската пенсионна система и получаваните от него блага да бъде максимално справедлива. Предвид начина на финансиране в този сегмент, пенсията не може да бъде изчислявана от индивидуалната сума на действително направените осигурителни вноски. Ето защо справедливостта се търси в съпоставката между индивидуалния средномесечен осигурителен доход (приет като база за индивидуалния принос на лицето) и средномесечния осигурителен доход за страната (приет като база за общия осигурителния принос на всички осигурени лица). При използването на средни стойности, неизбежна е условността на търсената справедливост. Тази условност е видна и от факта, че по обективни причини до 31.12.1996 г. във формулата се използва средномесечната работна заплата, обявена от НСИ, като база за общия осигурителен принос. Презумпцията е, че ако средно претегленото съотношение, заложено в индивидуалния коефициент, участва при определяне на дохода, от който се изчислява пенсията, то връзката принос-полза би следвало да е справедлива. Независимо от своята финансова обоснованост, търсената с тази формула справедливост на връзката в разходо-покривния сегмент има ясно изразена политическа зависимост – във всеки един момент ключовите величини, участващи във формулата, както и самата формула, могат да бъдат променени, стига да има политическата воля да се понесат съответните финансови последствия за системата. Митологизирането на индивидуалния коефициент като абсолютен гарант за индивидуалния интерес и безусловна справедливост създава една красива обществена мечта: „С тази формула всеки получава адекватна пенсия“. Адекватна на неговия осигурителен принос при определени условия – да. Адекватна на неговите потребности от запазване на жизнения стандарт след пенсиониране – определено не. За съжаление, такова е масовото обществено възприятие.

Статистиката сочи друго. По данни на НОИ, публикувани в „Социално осигуряване в България през 2009 г.“, коефициентът на заместване на нетния доход за пенсиите за осигурителен стаж и възраст през 2009 г. е 60.65 на сто (изчислен като съотношение на средномесечния размер на пенсията на пенсионер и средния нетен осигурителен доход.



Може би ще се окаже вярна за България максимата, че когато числата говорят и пенсионерите мълчат. С изключение на няколко демонстрации срещу последните изменения в Кодекса за социално осигуряване, касаещи ранното пенсиониране на категорийните работници, България запази относително спокойствие на фона на страховитите бурни протести срещу мерките в пенсионните системи на други държави членки на ЕС. Прекалено красива обществена мечта би било да смятаме, че това относително мълчание се дължи на всеобщото удовлетворение на българските граждани от българската пенсионна система и е резултат от благоденствието на пенсионерите в страната. Съществува основателно съмнение, че липсата на такава остра обществена реакция е по-скоро в задълбочаващата се обществена апатия към пенсионната система: все по-малко хора се надяват и вярват, че задължителното пенсионно осигуряване може да им осигури сносен стандарт на живот, така че *“какво значение има колко ще се вдига пенсионната възраст или осигурителният стаж“*. Такава обществена нагласа не би следвало да ни учудва. Благодарение на възможността за работа в други държави членки на *Европейския съюз (ЕС)*, български граждани вече недоумяват как за три години работа в Испания например, те биха могли да получат добавка към пенсията си, която се равнява на получаваната от България пенсия, за която са работили тридесетина години. В съвременното информационно общество тази индивидуална реакция много бързо се превръща в новина и посредством електронните медии достига до всяко домакинство. Това от своя страна задълбочава всеобщото недоверие към задължителното пенсионно осигуряване в България. За диспропорцията при осигуряването в различни национални системи съществуват добре известни множество различни обективни причини и фактори, свързани с демографията, заетостта, равнището на доходите, инфлацията, производителността на труд и т.н. Проблемът се състои в това, че гордо размахваният коефициент на заместване от първия стълб на българската пенсионна система, не може да се гледа само при равни други условия, просто защото условията в България не са толкова равни на условията в другите държави членки на ЕС. А присъединяването ни към Общността още повече обостри обществената чувствителност по този въпрос. Така че заместимост на нетния доход в размер на 61% има различни измерения при различен стандарт на живот. Още повече, че съгласно обявената от НСИ структура на общия доход на домакинствата в България по източници на доход е видно, че доходите от пенсии съставляват второто по значимост перо

в семейния бюджет след работната заплата. За третото тримесечие на 2010 г. доходите от пенсии представляват 30,5 на сто от общия доход на домакинствата, като за третото тримесечие на 2009 г. този дял е бил 28,4 на сто.

Макар и в относителна мълчаливост, българските пенсионери многократно поставят въпроси, които силно политизират връзката принос-полза, а именно:

- Защо при определяне размера на пенсията, осигурителният стаж има тегло 1,1?
- Защо участващият във формулата средномесечен осигурителен доход е точно за 12 календарни месеца преди месеца на отпускане на пенсията?

Съгласно последните промени в КСО, влезли в сила от 2011 г., от 1 януари 2017 г. теглото на осигурителния стаж ще бъде 1.2 (*до 31.03.2009 г. то е било 1*). Засега няма промяна относно 12-месечния период (*до 31.12.2003 г. се използват не 12-те календарни месеца преди месеца на отпускане на пенсията, а предходната година*).

Влияние върху връзката принос-полза в разходо-покривния сегмент оказват също законово регламентирани **минимален и максимален размер на пенсията**, както и **методиката за осъвременяване на пенсията**. За 2011 г. **минималният месечен размер** на пенсията за осигурителен стаж и възраст е 70 евро (определен като абсолютна сума в ЗБДОО), а **максималният месечен размер** на получаваните една или повече пенсии – 358 евро (определен в КСО като 35 % от максималния осигурителен доход за съответната календарна година, определен със ЗБДОО). Пенсиите, отпуснати до 31 декември на предходната година, **се осъвременяват** ежегодно от 1 юли с решение на Надзорния съвет на Националния осигурителен институт с процент, равен на сбора от 50% от нарастването на осигурителния доход и 50% от индекса на потребителските цени през предходната календарна година.

Разгледаните дотук нормативно заложен параметри и техните конкретни величини естествено са продиктувани от финансовите разчети на фонд „Пенсии“ на ДОО, но безспорно политическият елемент е решаващ при определяне на степента и момента за манипулиране на връзката принос-полза в разходо-покривния сегмент.

## **Връзка „принос-полза“ в капиталовия сегмент на българската пенсионна система**

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:

- Натрупаните средства по индивидуалната партида;
- Биометричните таблици, одобрени от заместник-председателя на КФН, респективно срока на получаване при срочните пенсии;
- Техническият лихвен процент на пенсионноосигурителното дружество, одобрен от заместник-председателя на КФН.

Естествено, размерът на техническия лихвен процент е продиктуван от финансовите разчети в капиталовите фондове, но за разлика от разходо-покривния сегмент, при капиталовия – пазарът е решаващ при определяне на степента и момента за манипулиране на връзката принос-полза. Въпреки че световната финансова криза постави на сериозно изпитание тази връзка в капиталовия сегмент, капиталовите пенсионни фондове вече начисляват положителна доходност и постепенно се връщат към нивата, които обществото беше свикнало да разглежда като естествени и присъщи за тях. Но предизвиканите от кризата разгорещени обществени дебати по пенсиите станаха причина България да изживее първата митологизация в пенсионната си система след 2000 г.

### **Митологизация в българската пенсионна система**

Митологизирането на връзката принос-полза в разходо-покривния сегмент на пенсионната система създаде обществената мечта за това как едни и същи активи, прехвърлени от капиталовия в разходо-покривния сегмент, могат да осигурят неколкостранно по-големи пенсии. Въпреки, че социалните партньори, правителството и законодателната власт успяха в крайна сметка да декларират консенсус относно ранното пенсиониране на категорийните работници и смисъла на прехвърлянето на средства от задължителните професионални пенсионни фондове към Фонд „Пенсии“ на ДОО, заложици на този мит се оказаха отделните индивиди, които обсадиха в последните работни дни на 2010 г. с дълги опашки районите управления по социално осигурява-

не, за да подадат документите си за пенсиониране при *митично* добрите стари условия. От друга страна, идеализирането на присъщото за капиталовия пенсионен сегмент нарастване на натрупаните средства в дългосрочен план, създаде лични митове за тези, които погрешно го възприемаха като постоянен и безусловен краткосрочен процес, и които в резултат на неразумно поведение или поради безспорна необходимост изтеглиха своите средства в условията на всеобщ спад на финансовите пазари, като по този начин инкасираха индивидуални негативи. Това хвърли известно обществено съмнение върху капиталовото пенсионно осигуряване въобще. След разразилия се в края на 2010 г. остър обществен дебат относно задължителните професионални пенсионни фондове, евентуално политическо въздействие върху връзката принос-полза в капиталовия сегмент вече не е само теоретична постановка. Такава непазарна намеса търси мотивировка в неприсъщата за капиталовия сегмент солидарност. Освен това, известно разместване на принципите се появи и в разходо-покривния сегмент. Прехвърлянето на активи от задължителните професионални пенсионни фондове към фонд „Пенсии“ на ДОО стана причина за това, разходо-покривният сегмент (независимо от присъщата си солидарност) вече да се ангажира и с функция, сама по себе си свойствена за индивидуалната независимост в капиталовия сегмент – възстановяване към пенсионери и наследници на средства, прехвърлени от тези фондове и на осигурителни вноски, постъпили след 31.12.2010 г. (ал. 6 и ал. 7 на §4а от ПЗР на КСО). С други думи, обичайните политически механизми за въздействие върху връзката принос-полза в разходо-покривния сегмент вече са допълнени и с определен пазарен привкус, а присъщият пазарен характер на тази връзка в капиталовия сегмент има и политически нюанс.

### **От митове към партньорство**

Настоящият анализ поражда въпроса, какво може да се направи, за да не се превръщат отделните индивиди в заложенници на обществени мечти, създадени от митологизирането на връзката принос-полза в разходо-покривния сегмент, както и за да не се превърне утвърждаването на многостълбовия модел като гарант за социална сигурност (безспорен обществен интерес) – в заложник на идеализирането на тази връзка в капиталовия сегмент.

Отговорът е в партньорството между разходо-покривния и капиталовия сегмент. То е неизбежно за системното балансиране на специ-

фичните им рискове, но за да се избегнат бъдещи прояви на ревност между двата сегмента, всеки един от тях следва да използва своите собствени правила за обосноваване на връзката между *даденото* и *полученото*. За конкретно предложение в отговор на поставения въпрос, необходимо е да се погледне проблема не само през призмата „индивид – общество“. Смисълът на пенсионната система не може да се свежда само до това какво индивидът дава на обществото и какво получава от него. Същото важи и за бизнеса. Плащането на задължителните пенсионно-осигурителни вноски не бива да се разглежда единствено като законово задължение на работодателя. То трябва да се превърне в стимул за икономическо развитие, при това не непременно по линия на механично намаляване размера на вноската. Стъпвайки на изградената през 2007 г. в България нормативна рамка за професионалните пенсионни схеми (транспонирана Директива 2003/41/ЕО), и ползвайки утвърдена европейска практика, българският законодател би могъл да предостави на предприятието-осигурител допълнителна правна възможност – ползване на осигурителни облекчения от разходо-покривния сегмент на пенсионната система при условие, че професионална капиталова схема, финансирана от работодателя, осигури допълнителна пенсия в размер не по-нисък от законово определен за целта минимум. По този начин връзката принос-полза ще бъде осезаема както за отделния индивид, така и за бизнеса. Работодателят ще получи търсената от него лоялност на своите служители при провеждане на кадровата си политика и квалификация на персонала, и съвместно с пенсионно-осигурителното дружество, управляващо професионалната схема, ще бъде също ангажиран в осигуряването на адекватни, устойчиви и сигурни пенсии.

## **9. Ранното пенсиониране при рискови условия на труд – необходимост от по-добро дефиниране и прилагане на критериите за категоризация на труда. Исторически аспекти на категоризацията на труда в България.**

Първият закон, поставящ началото на пенсионното осигуряване в България датира още от 11.11.1886 г. и е с конкретна насоченост при формиране на военноинвалидните пенсии на пострадалите българи, само 8 години след освобождението на страната през 1878 година.

Две години по-късно (15.12.1888 г.) е приет следващия Закон за пенсията на учителите, който влиза в сила от 12.01.1889 г., след публикуването му в Държавен вестник. С основание можем да приемем, че с тези два закона, макар и изцяло ориентирани към конкретни групи (категории) от населението ни, се полагат основите за бъдещото изграждане на българската пенсионно-осигурителна система.

Окончателното формиране на фондовата система за социалното и пенсионно осигуряване считаме, че става с приемането на Закона за общественото осигуряване от 1924 г. и Закона за пенсията за прослужено време от 1932 година.

Със създаването на Института за общественото осигуряване през 1941 г., чиято основна задача е ефективното функциониране на обществените осигуровки в страната ни, се появяват и първите наченки на държавното обществено осигуряване. За съжаление само девет години по-късно (1951 г.), фондовото осигуряване е ликвидирано и заменено с бюджетното финансиране.

Законът за общественото осигуряване приет през 1948 г. не само, че заменя действащия от 1924 г. такъв, но изцяло променя и философията на пенсионно-осигурителната ни система, подменяйки съществуващия до тогава фундаментален принцип, пенсионните права да се базират на индивидуалните осигурителни вноски в конкретен фонд. След 1948 г. осигурителните вноски на работниците и служителите вече са изцяло за сметка на държавните институции и предприятия.

С т.н. Наредба за народните пенсии със силата на закон, през месец юни 1945 г. се обособява нова категория правоимащи, отнасяща се до лицата пострадали в борбата против фашизма за периода от 09.06.1923 г. до 09.09.1944 г. Диференциацията в категоризацията на т.н. „активни борци“ се изразява в 4 групи:

- активните борци против фашизма и капитализма (АБПФК);
- пострадалите в борбата с фашизма и капитализма, с изгубена работоспособност над 30%;
- допринеслите в тази борба представители на науката, изкуството и общественици;
- предоставяне на наследствени пенсии на родителите на починалите антифашисти, непълнолетните им деца и съпрузи.

Нещо повече, от 14.02.1948 г. е обнародван Закон за лишаване от право на пенсия на лицата проявили фашистка дейност. Характерното за този лустрационен и дискриминационен закон е това, че в резултат на него се отнемат дори наследствените пенсии и не се признава за трудов стаж заработеното време преди 09.09.1944 г. от държавни служители и редица длъжностни лица като полицаи, кметове, заместник-кметове и други.

От 01.01.1958 г. в България действаше Закон за пенсиите, като неговата философия се изразяваше в разбирането, че пенсията е форма на овъзмездяване, а не следствие от реалното осигуряване на лицата. Законът просъществува до 2000 г. с влизането на Кодекса за социално осигуряване (КСО).

## **Статус и динамика на критериите за ранно пенсиониране в Р България от 1999 г. до 2011 г.**

Преди за се разпрострем върху анализа на показателите, характеризиращи критериите за категоризиране труда на наетите лица с перспективите за ранното им пенсиониране, нека да изясним някой основни понятия на пенсионно-осигурителната ни система.

Така например, под термина **пенсионно-осигурителна система** разбираме вида и начина на организиране в пенсионното осигуряване, взаимосвързаните и взаимозависими от него обществени, демографски и социално-икономически отношения.

Самата **пенсия** представлява динамично парично, месечно възнаграждение, което се полага на конкретно лице придобило пенсионни права, при определени и изпълнени критерии за трудов стаж и възраст, диференцирани съобразно специфичните условия на труд.

Според действащата до края на 2010 г. пенсионна система, правото на пенсия се придобиваше при кумулативното изпълнение на два основни показателя – навършена възраст и осигурителен стаж, обединени в точкова система от поне 100 точки за мъжете и 94 за жените.

В пенсионно-осигурителната ни система, която следва да отнесем към т.н. смесени системи (основани на разходно-покривен и капиталов принципи) са обособени три основни категории труд – характеризиращи се със занижени изисквания по отношение на обособени групи работещи. За отбелязване е, че видът на категорията представлява важна и неразделна част от трудовия договор и се вписва в трудовата характеристика на работника или служителя. Самите категории труд са надлежно описани в Наредба за категоризиране на труда при пенсиониране (НКТП), приета с Постановление № 235 на Министерски съвет (МС) от 20.10.1998 г. (3, 6, 7), където:

- **I-ва категория** – обхваща **работещите под земята** (напр., миньорите), **под водата** (напр., водолазите) и **във въздуха** (напр., летците), т.е. **възприет е критерия за условия на труд**. Общо, Наредбата диференцира 9 групи работещи в тези професии и техните производни;
- **II-ра категория** – обособява 44 групи работещи и още над толкова подгрупи при хипотезата, че съответната професия не може да бъде упражнявана след навършване на определена възраст, която задължително е по-малка от общовалидната за пенсиониране. Характерното за тази категория е, че при нея **критерия е базиран на професионална ориентираност и основа**;
- **III-та категория** – обхваща всички останали, които не са включени в I-ва и II-ра категория труд (3, 4).

Тук ще си позволим да посочим, че съществува и една така наречена от нас „скрита“ категория, а именно – тази на държавните служители, военните, служителите под егидата на МВР и специалните служби, чиито осигурителни вноски са изцяло за сметка на държавния бюджет. Нещо повече, фактическото съществуване на тази четвърта категория е с изключително негативно отражение върху бюджета на Националния осигурителен институт (НОИ) и този на Националната здравно-осигурителна каса (НЗОК), тъй като в крайна сметка държавата от една страна не превежда регулярно дължимите на НОИ осигурителни вноски, а от друга – това става в занижени или непълни размери.

Обединяваща работодателите и синдикатите в България е тезата, че държавните служители, трябва да са равно задължени по отноше-



ние на осигурителните вноски с останалите работници и служители, поради което освобождаването им от заплащане на лична осигурителна вноска ги превръща (без наличие на конституционно основание за това) в привилегировано съсловие.

**Целта на проучването** ни е да се ограничим върху положителните моменти, пропуските и недостатъците в определенията и класификационните критерии само за първа и втора категория труд.

Като **подцел** си поставяме задачата, въз основа на така извършения анализ да предложим оптимални варианти за усъвършенстване на тези критерии в перспектива, каквато потребност неизбежно ще възникне пред новореконструираната ни пенсионно-осигурителна система от началото на функционирането ѝ (от 01.01.2011 г.).

Още при обособените два вида категории (I-ва и II-ра), отличаващи се с предоставената възможност за по-ранно пенсиониране на работниците и служителите в тях, спрямо всички останали наети лица от третата категория труд, отчитаме несъпоставимост на прилаганите критерии. Така например, докато за I-ва категория (работещи под земята, под водата и във въздуха) е възприет ясен критерий като този за условията на труд, то при работещите във II-ра категория той определено се отличава с разтегливост, завоалираност и размиване, тъй като се базира предимно на вида професия.

С други думи, при диференцирането на двете категории се използват не само несъпоставими, но и принципно недопустими критерии. Когато се прави групиране (диференциране) на какъвто и да е параметър или показател, основно правило в статистическата наука е групата да е еднородна (работници/служители/наети лица) и на тази основа да се обособяват различни подгрупи, но задължително по един или няколко съпоставими признака (напр. условия на труд или вид на професията, бранша, отрасъла и др.). Определено в Наредбата за категоризиране труда при пенсиониране, това изискване не е спазено, като от своя страна по този начин се предоставя възможност за натиск върху работодателите (3, 8).

От гореизложеното следва и логичният извод, че Наредбата следва да бъде актуализирана и то в непосредствена перспектива, като бъде избран унифициран, съпоставим или най-малко хармонизиран критерий и за двете категории труд. Длъжни сме да поясним, че в тази наша идея няма нищо ново, като имаме предвид, че в старата Наредба за категоризация, Инструкция № 13/2000 г. и Писмо № 91-01-82/2001 г. (3, 4, 7), в съответните категории се посочваха поименно предприятията и

съответстващите им работни места, т.е. и двете категории използваха един и същ критерий – условията на труд.

Далеч сме от мисълта да настояваме за връщане към старата система на категоризация, но определено не можем да приемем за обективна и оптимална сега действащата Наредба. Изборът на адекватен за пенсионната система критерий, е предмет на задълбочени научно-обосновани разработки, реализирани на базата на многофункционални колективи и многовариантни модели, което не е предмет на настоящата разработка.

От друга страна, мотивът ни за актуализиране критериите за категоризация се основава и на динамичните обществено-икономически процеси в страната, особено след присъединяването ни като равноправен член на Европейския съюз (ЕС). Реализирането на Европейския социален модел в България е обусловено от хармонизиране законодателството ни с това на ЕС. За отбелязване е, че към настоящия момент страната ни изпълнява изискванията за хармонизиране на законодателството ни относно безопасността и здравето при работа (БЗР). Освен това нормативната уредба, регламентираща БЗР е изключително обемна, вътрешно противоречива, несистемна и с многобройни правно-технически недостатъци. Само законите в България, регулиращи безопасността и здравето при работа са повече от 31 бр., над 22 бр. са устройствените правилници, повече от 181 бр., наредбите и други 108 броя правилници/инструкции/указания, като количеството на нормативните актове надхвърля 300 бр. с общ обем над 5 000 страници. Голяма част от тези актове се нуждаят от правно-техническа преработка, систематизация и кодификация, с цел предотвратяване на вътрешната противоречивост, яснота на нормативните текстове и, в крайна сметка – постигане на еднозначното им тълкуване и прилагане.

Хармонизирането на тази изключително тежка и деликатна материя ориентирана предимно към подобряване условията на труд неминуемо, в изключително съкратени срокове ще доведе до хармонизиране критериите и дори системите за пенсионно осигуряване в рамките на Европейската общност.

При сега действащата (до края на 2010 г.), а и новореформираната пенсионно-осигурителна система (в сила от 01.01.2011 г.), работодателите влягат и ще бъдат задължени да влягат все повече средства, за запазване здравето на работника и осигуряването на комфортна среда на труд. Според действащата сега, а и в близката перспектива Наредба, работодателят е задължен да продължава да плаща осигуровките на

работниците си при първа и втора категория труд. Оттук възниква и въпросът какъв е интересът на този работодател да инвестира в подобряване условията за безопасност и здраве при работа? Отговорът на този въпрос се състои във факта, че определено не толкова диференцираната вноска за трудова злополука и професионална болест, колкото възможността за преразглеждане на социалните осигуровки, касаещи тежките професии ще е в ползрението и от интерес за бизнеса да влага повече пари в работната среда. С други думи, ако работодателят, за подобряване условията на труд на работниците си бъде стимулиран да плаща дори с 10 процента по-ниски осигуровки за техния труд, то той ще бъде мотивиран, знаейки, че инвестицията му ще има определена възвращаемост.

В резултат на гореизложеното относно хармонизиране законодателството ни в тази област с това на Общността от една страна и от друга – предоставяне облекчения на бизнеса в инвестициите му, неминуем резултат ще бъдат подобрените условия на труд на работниците и служителите. Логичен ефект следствие от това е и ще бъде отпадането на съществуващи или появяването на нови професии, определено с подобрени и все повече отговарящи на съвременните изисквания условия на труд. Облекчаването на пенсионната система по отношение категоризацията на труда, работодателите виждат във формиране на система за социален одит, чийто периметър да се разпростира върху равнището на осигурителните вноски за трудова злополука и професионална болест, в зависимост от професионалния риск в съответна икономическа област, отрасъл, бранш, а защо не и предприятие. Социалният одит следва да бъде базиран на принципа на социалното партньорство (равен брой представители на работниците и работодателите) с основна цел – оценка на работната среда включително на конкретна фирма с възможност за промяна на осигурителния ѝ статус и прекатегоризация на трудещите се. От не по-малка важност за бизнеса е и проблемът с добавките за вреден труд. Определено следва да се приеме като конструктивно виждането на българските работодатели за еднократното вкарване на този вид добавки към основното трудово възнаграждение (заплати).

### **Новореформираната пенсионна система в аспекта на ранното пенсиониране – перспективи, проблеми и решения**

Недостатъците на пенсионно-осигурителна система (в сила до 2011г.) в България се изразяват предимно в ниски доходи на пенсионерите, финансови затруднения на системата и равнища на социал-

но-осигурителни вноски – непосилни за работещите и същевременно недостатъчни за нормалното ѝ функциониране.

Има ли шансове новореформираната ни система да отстрани или в най-добрия случай да минимизира недостатъците на предишната? Положителният отговор на този въпрос зависи от решаването на следните проблеми:

- Новата пенсионна система трябва да следва планираните от нея промени, а не да отлага отново решаването на проблемите в перспектива;
- Реформите в пенсионната система следва да включват продължаващо затваряне на ножицата между пенсионната възраст за категориите и останалите работници/служители (до 31.12.2014 г. работещите в условията на I-ва и II-ра категория труд ще получават пенсия по-рано от тези при III-та категория, с 13 години за жените и с 11 години за мъжете; от 01.01.2015 г. по-ранно пенсионираните ще започнат да намаляват с по 6 месеца на всяка календарна година до достигане на 8 години по-ниска възраст за I-ва категория и 3 години по-ниска възраст за втора категория, спрямо изискуемата се възраст за III-та категория);
- Пенсионната система следва да изостави критерия на професионалното ориентиране и да въведе този на условията на труд, като последният се предпочита от представителите на работодателите. Съобразно приетият вече критерий, например водолазите (I-ва категория) ще придобиват право на пенсия, ако са прослужили на тази длъжност 15 години, независимо от възрастта.
- Балерините, балетистите и танцьорите (II-ра категория), ще придобиват същото това право независимо от възрастта си, при 25 години осигурителен стаж на тази длъжност в културни институции.
- При изчисляване размерът на пенсията една година осигурителен стаж на работещите при условията на I-ва категория труд (напр. миньори под земята) ще продължи да се зачита за три равностойни години труд от III-та категория. Запазването на статуквото от старата система е налице и при работниците, инженерно-техническите специалисти и ръководните служители до ръководител на участък включително, работещи в подземните рудници и др. подобни фиксирани в Наредбата.
- Пенсионната регламентация следва да промени структурата на вноската между осигурен – осигурител в съотношение 60,0 – 40,0 на сто. В заключение, независимо че с настоящият анализ не сме изчер-

пили всестранно и комплексно разработвания въпрос, си позволяваме да обобщим следните изводи. Съществува риск новореформираната пенсионно-осигурителната система, която влиза в сила от 01.01.2011 г. до голяма степен да преповтори грешките и пороците на старата, като това е еднакво валидно и за двете категории трудещи се, ползващи се от правото си на ранно пенсиониране.

На второ място, с новата система преобладаващо значение отново се придава на разходно-покривната пред капиталопокриващата пенсионна система, което според нас определено е неадекватен и най-малкото оптимален подход за минимизиране слабостите на старата система. Първата (държавната пенсионна система) се характеризира с факта, че средствата за пенсиите се изземват от трудовите доходи на хората в трудоспособна възраст, под формата на пенсионно-осигурителни вноски, като срещу тях получават обещание за получаване на държавна пенсия, докато достигнат съответните критерии. Последните, както виждаме в България за малко повече от 20 години се променят едностранно от държавата в ущърб на добросъвестния данъкоплатец и в облагодетелстване на неизрядния такъв. Нещо повече, отсъстват каквито и да е гаранции, че последните промени ще се запазят в първоначалния си вид дори и в близкото бъдеще.

На трето място, работодателите поддържат капиталопокриващата пенсионна система да стане приоритетна във философията на пенсионното осигуряване, която ще доведе до отпадане диференцирането по категории, възраст, разходи работодател-работник, класове икономически дейности и др. подобни критерии, защото индивидът (трудещият се) е лично заинтересуван да натрупва капитал под формата на индивидуални спестовно-осигурителни вноски в лична сметка и при настъпване на оптимална за него възраст. Такава една пенсия той ще получава на доживотен анюитет, като сметките му ще се управляват от частни пенсионни фондове (компани) в свободна конкуренция помежду си. Ролята на държавата следва да бъде сведена само до контролни и гарантиращи функции за инвестиране на натрупания капитал в ценни книжа и инфраструктурни проекти. Държавата не трябва да изземва правото на избор на хората да решават лични аспекти от живота си, нито пък да облагодетелства неизрядните към осигурителната система лица за сметка на коректните. Продължаването на тази практика има единственият резултат – дестимулиране и на едната и на другата група граждани да плащат осигурителни вноски, респективно – задълбочаване на финансовите проблеми на НОИ.

### ***Литература:***

1. Правилник за категоризиране на труда при пенсиониране одобрен с Постановление № 60 на ЦК на БКП и МС от 28.12.1967г.;
2. ПМС № 75/31.03.1998г., обн. ДВ, бр. 102/1967г., за отмяна на Правилника за категоризиране на труда при пенсиониране, приет с ПМС № 60/1967г.;
3. Наредба за категоризиране труда при пенсиониране – ПМС № 235/20.10.1998г., обн. ДВ, бр. 123/23.10.1998г.;
4. Инструкция № 13/31.10.2000г., обн. ДВ, бр. 94/17.11.2000г., за прилагане на Наредбата за категоризиране труда при пенсиониране;
5. ПМС № 21/2006г., за определяне нов размер на социалната пенсия за старост;
6. ПМС № 180/2006г., за определяне нов размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст за еднократно индексирание на пенсиите за трудова дейност от 01.07.2006г.;
7. Писмо № 91-01-82/21.03.2001г., относно допълнение на списъците по чл. 2, т.4, т.6, буква „В“ и т. 10 от НКТП;
8. Наредба за пенсиите и осигурителния стаж, ДВ, бр. 19/2003г.

## 10. Валутен борд и реформи на пенсионно осигурителната система

Въвеждането през 1997 г. на системата на Валутен борд (ВБ) и новия модел на пенсионно осигурителна система (ПОС) през 2000 г. се предшества от ред ключови решения за концепцията и последващия ход на т.нар. български пазарен преход. В резюмиран вид те включват: 1. Мораториум върху външния дълг (1990 г.) и отказ от алтернативно споразумение с външните кредитори. 2. Ускоряване на пазарните и структурни реформи след либерализация на по-голяма част от цените на основните търгуеми стоки и услуги, валутния курс и лихвените проценти (февруари 1991 г.).<sup>1</sup> 3. Сключване на споразумение с външните частни кредитори (1994 г.), реструктуриране и секюритизация на държавния дълг чрез емисия на т.нар. Брейди бонове. 4. Нова дългова криза (1996-1997 г.) при ескалираща хиперинфлация и девалвация на националната валута. 5. Старт на преговорите и финализиране на кредитно споразумение с МВФ за въвеждане на ВБ (1996 – юли 1997 г.)<sup>2</sup>. 6. Проектиране и преустройство на бюджетните механизми, социално-осигурителния модел и законодателство (1997-2001 г.)<sup>3</sup>.

### Типология и механизми на взаимодействие между ВБ и ПОС

С приемането на Закона за БНБ, Обн., ДВ, бр. 46, 1997 г. (ЗБНБ), Управление Емисионно на БНБ поема основните функции и операции на ВБ, отразявани ежеседмично по неговия баланс. Бе възприет опитът

---

<sup>1</sup> Приема се, че т.н. „План Ран-Ът“ е доминирал основните концепции за българския пазарен преход. В рамките на този план за първи път е отправено предложение от Стив Ханке за въвеждане на ВБ и доларизация на българската икономика. Виж Kurt Schuler, CURRENCY BOARDS AND DOLLARIZATION, [www.dollarization.org](http://www.dollarization.org) Ханке и Шулер се приемат за основни външни консултанти на ВБ, наред с отговорните експерти на МВФ, работили по условията на кредитното споразумение през 1996-1997 г.

<sup>2</sup> Съвързаният ефект е шоково реструктуриране на българската индустрия и банкова система, заслужаващо отделна, задълбочена оценка на въздействие.

<sup>3</sup> Основните принципи за реформа на ПОС се прилагат и в други съседни страни, отразявайки опита и концепции в рамките на техническа помощ от страна на Световната банка.

на малък брой страни, повечето от периферията на световния икономически обмен и отношения, отказали се през последните 20-30 г. от дискреционната парична политика на централната банка. Българският ВБ се отличава от т. нар. традиционен (ортодоксален) модел<sup>4</sup>, доколкото ликвидните валутни активи (FX) покриват общия пасив, включващ – освен банкнотите и монетите в обръщение (С) и минималните задължителни резерви по депозити на ТБ (R), така и правителствения фискален резерв и депозити на други, „квазидържавни“ институции (G) при балансираща позиция на депозита на Управление Банково в Управление Емисионно (В). Допълнително ВБ е кредитор от последна инстанция за търговските банки (ТБ) при възникване на системен риск, но при много строги ограничения, дефинирани в ЗБНБ и осъществява регулативни и контролиращи функции чрез Управление Банков надзор на БНБ.

По такъв начин текущото състояние, операции на ВБ, паричната база (С+R) и общото парично предлагане (M3) зависят пряко от:

- промените във валутните активи (FX), т.е. от общия платежен баланс (търговското салдо, салдото по външните услуги, нетните преки частни инвестиции, трансфери и капиталови операции);
- инвестиционна политика и промени в пазарната стойност на портфейла на Управление Банково, вкл. евентуално отпуснати заеми на ТБ (В);
- паричния мултипликатор ( $m$ )<sup>5</sup>;
- фискалния резерв и депозити на квазидържавни институции (G).

Приема се, че при българският ВБ, *държавата (Министерство на финансите) притежава особени дискреционни функции спрямо паричната политика*<sup>6</sup>. Всички основни бюджетни операции – събиране на данъчни, неданъчни приходи, на здравни и социални осигуровки, операции по ДЦК, изпълнение на бюджетните разходи, трансфери и субсидии, в т.ч. за ПОС, влияят върху текущия размер на фискалния резерв и депозитите (G). При други равни условия (когато не се засягат

---

<sup>4</sup> Валутните резерви покриват изцяло, често с надвишение от 10% само парите в обръщение. Виж Kurt Schuler; Д. Добрев, Паричният съвет в България: устройство, особености и управление на валутния резерв, юни 2000 и др.

<sup>5</sup>  $m = (1 + c) / (c + r)$ , където  $c$  - пари в обръщение спрямо общите депозити,  $r$  – резерви на ТБ спрямо общите депозити (Шулер и други автори).

<sup>6</sup> Виж Д. Добрев и други автори.



чуждестранните активи – FX на ВБ), паричната база (C+R) и свързаното с нея чрез паричния мултипликатор (m) общо парично предлагане (широки пари – M3) търпят обратно пропорционално въздействие от страна на текущия размер на фискалния резерв и депозитите на квазидържавните институции (G). От своя страна, фискалният резерв и депозити са свързани с текущото и годишно изпълнение (реализирани дефицити и излишъци) на консолидираната фискална програма. Разбира се, това става в рамките и ограниченията на общата стопанска конюнктура, текущата фискална политика и приетите консолидирана фискална програма, централен бюджет, консолидиран бюджет на ДОО, в частност – бюджета на Фонд Пенсии и други фондове, администрирани от НОИ, бюджета на НЗОК и други.

Зависимостите между операциите на ВБ и финансирането на социалните и осигурителни системи (здравеопазване, здравно осигуряване, администриране на социално осигурителни рискове, права, обезщетения и пенсии) се опосредства от връзката между фискалния резерв и „квазидържавните“ депозити, от една страна, и ефекта върху тях на държавните разходи за трансфери за социални разходи и субсидии, покриващи бюджетирани и фактически дефицити в консолидирания бюджет на НЗОК, ДОО и, в частност – в бюджета на Фонд Пенсии.

В приложената таблица са отразени позициите на баланса на Управление Емисионно и връзката с недостига и фискалното покритие на общите социални и осигурителни разходи, вкл. на обществения сегмент на ПОС (Фонд Пенсии на ДОО) през периода 1997-2010г. Прави впечатление, че през целия период, покритието на банкнотите и монети в обръщение с чужди активи остава високо от 2,4 до 3,1 пъти, на паричната база от 1,6 до 2,4 пъти. Най-значими са промените в отношението между фискалния резерв и „квазидържавните“ депозити и паричната база от 1:1,1 през 2000г., на 1:2,4 през 2010г. Това според нас потвърждава хипотезата за *дискреционния характер на провежданата фискална политика спрямо паричното предлагане в специфичните условия на българския ВБ.*

Проследявайки динамиката на позициите на актива и пасива на ВБ, могат да бъдат обособени следните периоди и свързани с тях основни бенчмарк показатели за резултатност (performance benchmarks), улесняващи анализа на връзките с ПОС:

- 1997-2000 – период на „тестване“ на началните и максималните нива на покритие на парите в обръщение. През 2000 г. е постигнат абсолютен пик на рестриктивна парична и фискална полити-

ка, доминирана от свръхгаранции на паричната база с покритие от ликвидни чужди активи (над 2,4 пъти). Фискалният резерв и депозитите надвишават с над 8% паричната база, като достигат максимален дял за целия период в общите валутни активи от 45%. Делът на трансферите, субсидиите и друго финансиране в общите разходи на ДОО нараства от 6% до 18% (20,6% 2001 г.) и до около 2% спрямо БВП;

- 2000-2008 е период на „експанзия“ в паричното предлагане, доминирана от нарастващи ПЧИ, банкови кредити с външно финансиране и трансфери. През 2007 г. е достигнато „дъното“ на покритието на паричната база с ликвидни чужди активи (1,64 пъти). Делът на фискалния резерв и депозитите спрямо паричната база през 2007 г. пада до около 48%, а спрямо чуждите активи – до 29%. Делът на трансферите, субсидиите и друго финансиране в общите разходи на ДОО нараства от 20,6 % през 2001 г., до около 34 %, достигайки 3% в БВП през 2008 г.;
- 2009-2010 г. Началото на този е период се предшества от изострилата се световна икономическа криза след 18.09.2008 г., оказала пряк разнопосочен, но като цяло негативен, шоков ефект върху общия платежен баланс. Променят се и водените фискална, социална, осигурителна, а следователно и „дискреционна“ парична политика на правителствата през този период. Покритието на паричната база с чужди активи през 2009 г. се увеличава до 1,95 пъти (1,8 пъти през 2010 г.). Делът на фискалния резерв и депозитите спрямо паричната база достига абсолютен минимум за целия период от въвеждане на ВБ от около 42%, а спрямо валутните резерви – от около 23%. Делът на трансферите, субсидиите и друго финансиране в общите разходи на ДОО нараства от около 51 % до вероятно над 60 %, според очакваното изпълнение за 2010 г.

Делът на външното финансиране за фонд Пенсии (в т.ч. 12% бюджетен трансфер от 2009 г., върху общия осигурителен доход) спрямо фискалния резерв и депозитите нараства от 16% (2000 г.) до около 46% (2009 г.), отбелязвайки временен низходящ тренд през 2002-2005 г. Спрямо БВП е налице сходна динамика на промените при начално ниво на външното финансиране от около 2% (2000 г.), стигащо до 5,1% (2009 г.).

Разбира се, връзките между ПОС и ВБ не се изчерпват само с агрегираните парични и финансови потоци между консолидираната фискална програма и баланса на Управление Емисионно на БНБ. Налице

е специфична макроикономическа рамка на текущите и дългосрочни ефекти от действието на ВБ върху ПОС. Те са свързани основно с блокиране на действието на ключови икономически инструменти, като определянето на основния лихвен процент и дискреционната парична политика от страна на централната банка, ограничените (рестриктивни) рамки на паричната, фискална и ценова политика, фиксирания валутен курс по платежните операции към основни външни пазари.

Независимо от спецификата (малка, отворена за външни шокове икономика) и при действащия български ВБ, основното влияние върху БВП и общото икономическо, социално и демографско развитие е поставено в твърда зависимост от салдото по платежния баланс и текущия размер на валутните резерви. Ключови, управляващи параметри на икономическата динамика са притока на преките чужди инвестиции и нетното салдо по външния обмен на стоки и услуги, въздействащи на паричната база и общото парично предлагане (при относително лимитирана фискална и данъчна политика), възможностите за нарастване на производителността на труда и заетостта, средните заплати и потреблението.

Те от своя страна оказват пряко въздействие върху част от основните параметри на актюерския баланс и вкл., броя на осигурените лица, средния осигурителен доход, редица процеси и свързани параметри на демографското развитие и миграционна структура.

### **Трансформиране на ВБ и реформиране на ПОС**

Приемането на Р. България в ЕС (2007), въвеждането на основните принципи на т.нар. Европейски социален модел, вкл. спрямо ПОС, отключването на глобалната икономическа криза (септември 2008), наложиха серия от законодателни промени в модела от 2000 г. Бяха приети многобройни промени в Кодекса за социално осигуряване, вкл. тези от края на 2010 г., разгледани в предходните части на настоящето изследване. Част от тях имат радикален характер, вкл. поемането на осигурителни задължения към категорийните работници (за сметка на основната маса осигурени лица от трета категория на труд) и прехвърляне на част от необходимото финансиране от техните индивидуални партии в частните професионални пенсионни фондове (т.нар. втори стълб) към първи стълб (Фонд Пенсии на ДОО), промени в осигурителния стаж и възраст и отказ т.нар. точкова система, намаляване на ставките на осигурителните вноски (увеличени в края на 2010 г., с 1,8%) и др.

Настоящото правителство заяви неколкократно твърди намерения за кандидатстване и влизане в подготвителния механизъм ERM II и Еврозоната, съответно – най-рано от 2012 г. и 2014 г. Подчертава се, че освен финансовата сигурност и предсказуемост, ограничаване текущите фискални дефицити и държавен дълг, натрупване на фискален резерв, до този момент България не е консумирала съществени предимства на този особен тип парична система. Несъмнено, тези заявления представляват заявка за контролиран изход от ВБ<sup>1</sup>.

Основните възражения срещу ускорения ход към Еврозоната се свързват главно с ниската конкурентоспособност, възможността да се устои на петте критерия от Маастрихт (основно необходимия инфлационен ръст за достигане на средното европейско ценово равнище) и необходимостта от поддържане на още по-рестриктивна парична и фискална политика. Все по-ясно се изразяват и съмнения, свързани с продължаващата световна икономическа криза, „зеленизацията“ на проблемните страни от Еврозоната, натиска върху еврото и неговото бъдеще като една от водещите световни валути. Много по-ограничена или незадълбочена е дискусиата по необходимите подготвителни и последващи правни и институционални реформи в монетарната, фискалната и социално осигурителна политика.

Бъдещите промени в ПОС от гл.т. на синхронизиране на промените в паричната и фискална политика при евентуално присъединяване към ERM II и Еврозоната следва да постигнат успех при решаването на един основен въпрос. Необходимо е да бъде намален значително и при възможност елиминиран финансовият натиск на редица нереструктурирани системи върху фискалния резерв, вкл. на разходите за трансфери и субсидии за покритие на дефицитите на Фонд Пенсии и ДОО. Допълнително следва да се отчете и необходимостта от спазване на таваните за текущ бюджетен дефицит и общ държавен дълг спрямо БВП. Предлаганите по време на двустранните и тристранни консултации между социалните партньори през 2010 г. времево фазиращи значителни увеличения на ставките на осигурителните вноски до нулиране на дефицитите са едновременно най-лесното и най-погрешното решение. Ясно е, че в условия на ВБ всяко нетно нарастване на данъчните и осигурителни вноски и задължения оказва пряк, негативен ефект върху паричното предлагане, а оттук и върху икономическия ръст, заетост-

---

<sup>1</sup> По този въпрос виж отговори на финансовия министър Симеон Дянков на въпроси на читатели на в. Сега от края на 2010г.. [www.segabg.bg](http://www.segabg.bg)

та и потреблението. Освен на макроравнище, сходен негативен демотивиращ ефект се осъществява и на микроново, вкл. за осигурените лица и осигурителите. Това въздействие се усилва още по-значимо в условия на продължаваща рецесия, натиск върху платежния баланс и ограничени възможности за ръст на валутните активи.<sup>1</sup>

Следва да бъде преосмислена политиката на ескалация на ставките на социално осигурителните вноски, отчуждаването на целеви средства (резерв на НЗОК, личните партии от ППФ), третиране на средствата на т.нар. Сребърен фонд и други фондове и извънбюджетни сметки като част от фискалния резерв, при действащи ограничения за по-ефективно, рисково балансирано инвестиране. Реформите в ПОС не следва да бъдат прекратени, забавяни или сведени до палиативни и популистки решения. Отказът от ускорени, ефективни, публично консултирани и експертно подготвени правни и институционални промени със сигурност не е върната посока към ERM II и Еврозоната. От тези позиции е необходимо гарантиране на:

- финансова прозрачност на осигурителния принос, осигурителни права и тяхната реализация за всички категории осигурени лица, вкл. достъпа до ранно пенсиониране;
- саниране на ДОО от всички неспецифични функции, свързани с администриране на неспецифични обезщетения и функции на социално подпомагане;
- привлекателност и мотивация на осигуряването в обществения сегмент на ПОС и разширяване на социалноосигурителната база (осигурени лица и осигурителни доходи);
- възможния максимален баланс между осигурителен принос и права на осигурените лица;
- преразглеждане ролята солидарността в обществения сегмент на ПОС за сметка на справедливостта;
- отчитането на личния принос и адекватност на пенсиите;
- ограничаване на преференциите и изключенията, стесняване на кръга на лицата с достъп до ранни пенсии, вкл. прецизиране на критериите за достъп и категоризация на професиите и дейностите с влошени условия на труд, и заеманите длъжности в сигурността и отбраната;
- максимална електронизация на социално осигурителния процес;

---

<sup>1</sup> В тази връзка следва да се отбележи, че преобладават мненията и проучванията, определящи ВБ като проциклична монетарна икономическа система и политика.

- стимули за постепенно нарастване на дела и ролята на осигуряването в частните пенсионни фондове и схеми;
- административно укрепване и субординация на контролните органи, разширяване на контролните правомощия по подобие на специализираните служби в Холандия, частично външно превъзлагане (аутсоурсване);
- елиминиране на възможностите за злоупотреби при вземане на решенията за инвалидизиране на лицата и съответното ранно пенсиониране, увеличаване на прага на достъп до над 60-65% инвалидност, каквато е практиката в повечето страни от ЕС при осигуряване на допълнителни гаранции за трудоустрояване;
- увеличаване на санкциите, създаване на непримиримост към неправомерно поведение едновременно на осигурителите и осигурените лица, натиск за взаимен контрол и ограничаване на сивия сектор на пазара на труда и осигурителните отношения.

**Баланс на Управление Емисионно, покритие на социално осигурителните разходи,  
ДОО и Фонд Пенсии, 1997-2010 (млн. лв и %)**

Год.	Банкноти монети в обръщение (С)	Задълж. банкови депозити (Р)	Р / МВ	Пар. база (С+Р) МВ	МВ / FX	Фиск. резерв и други депозити (С)	Г / МВ	Г / FX	Депозит на У-е Банково (В)	Чужди резерви (FX)	Соч. р-ди, пенсии, запаве, помощи	Трансфер Соц. осигуряване	Трансфер субсидии ДОО	Дял на финансиране на ДОО	Трансфер, субсидии ДОО	Трансфер и субсидии Фонд Пенсии (S)	S / G	БВП	S / БВП
2010	8 302	5 812	41,2%	14114	55,6%	5905	41,8%	23,3%	5 361	25 380	10079,1 <sup>1</sup>								
2009	8 049	4 897	37,8%	12946	51,2%	7536	58,2%	29,8%	4 785	25 267	9359,4	4506,3	3898,2	51,0%	3898,2	3370	45,8%	66256	5,1%
2008	9 179	5 006	35,3%	14185	57,0%	7582	53,5%	30,5%	3 097	24 865	8156,8	2848,1	2215,8	34,3%	2215,8	1962	25,9%	66728	2,9%
2007	8 411	5 783	40,7%	14194	60,8%	6787	47,8%	29,1%	2 365	23 346	7059,3	2174,1	1888,6	33,9%	1888,6	1400	20,6%	56520	2,5%
2006	6 889	3 594	34,3%	10483	60,0%	5113	48,8%	29,3%	1 871	17 459	6331,0	1720,5	1760,8	35,1%	1760,8	1400	27,4%	49361	2,8%
2005	5 867	2 484	29,7%	8351	57,9%	4296	51,4%	29,8%	1 767	14 415	5579,5	1035,0	1016,5	22,5%	1016,5	747	17,4%	42797	1,7%
2004	5 020	2 038	28,8%	7058	53,3%	4907	69,5%	37,1%	1 276	13 242	5079,9	922,0	924,7	22,0%	924,7	653	13,3%	38823	1,7%
2003	4 264	1 002	19,1%	5266	50,7%	3860	73,3%	37,2%	1 255	10 383	4638,8	921,4	907,8	23,4%	907,8	514	13,3%	34627	1,5%
2002	3 628	854	19,1%	4482	50,1%	3198	71,4%	35,7%	1 265	8 947	4176,8	1021,6	1029,4	28,5%	1029,4	705	22,0%	33335	2,2%
2001	3 263	770	19,1%	4033	50,8%	2762	68,5%	43,8%	1 147	7 943	3901,3	956,4	605,7	20,6%	605,7	700	25,3%	29709	2,4%
2000	2 505	516	17,1%	3021	41,5%	3284	108,7%	45,1%	964	7 273	3409,5	615,7	550,4	18,4%	550,4	514	15,7%	26753	1,9%
1999	2 083	639	23,5%	2722	43,4%	2693	98,9%	42,9%	856	6 272	2668,6	341,0	331,7	13,6%	331,7			23790	
1998	1 845	578	23,9%	2423	47,4%	1928	79,6%	37,7%	758	5 111	2220,0	136,0	166,0	7,6%	166,0			22421	
1997	1 420	858	37,7%	2278	51,6%	1302	57,2%	29,5%	506	4 412			85,2	6,1%	85,2			17433	

*Източници: БНБ, МФ, НОИ и собствени изчисления*

<sup>1</sup> Общо социални разходи, вкл. стипендии към ноември 2010.

## **Бележки**



