



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТАНОВИЩЕ

на тема:

**Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета
относно общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване
(ОЕПЛПО) [COM(2017) 343 final - 2017/0143 (COD)]**

(разработено по собствена инициатива)

С о ф и я, 2018 г.

Икономическият и социален съвет включи в Плана за дейността си разработването на становище на тема: „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕПЛПО) [COM(2017) 343 final - 2017/0143 (COD)]“. Разработването на становището бе разпределено на Постоянната комисия по бюджет, финанси, застраховане и осигуряване при ИСС.

За докладчици по становището са определени проф. д-р ик.н. Нено Павлов – председател на Комисията по бюджет, финанси, застраховане и осигуряване при ИСС, член на ИСС от група 3 – други организации, и Димитър Манолов – член на ИСС от група 2 – синдикати.

На своята пленарна сесия на 25.05.2018 г. ИСС обсъди и прие настоящото становище.

С Ъ К Р А Щ Е Н И Я

- БВП – Брутен вътрешен продукт
- БПСЕС – Българско председателство на Съвета на ЕС
- ДЧ – Държави членки
- ДЕС – Договор за Европейския съюз
- ДПФ – Доброволни пенсионни фондове
- ДФЕС – Договор за функциониране на Европейския съюз
- ДВ – Държавен вестник
- ЕИСК – Европейски икономически и социален комитет+
- ЕС - Европейски съюз
- ЕК – Европейска комисия
- ИСС – Икономически и социален съвет
- КБФЗО – Комисия по бюджет, финанси, застраховане и осигуряване
- КФН – Комисия за финансов надзор
- ЛПО – Лично пенсионно осигуряване
- МС – Министерски съвет
- МФ – Министерство на финансите
- НС – Народно събрание
- ОЕПЛПО – Общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване
- СЕС – Съвет на ЕС
- ЦИЕ – Централна и Източна Европа
- ЕЮРА – European Insurance and Occupational Pensions Authority
- СМУ – Capital markets union

Основни изводи и препоръки

1. Икономическият и социален съвет (ИСС) се присъединява към становището на Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) от 19.10.2017 г. относно ползите, рисковете и предизвикателствата пред реализирането на предложението за Регламент относно общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕПЛПО) във всички държави членки, като стъпка към насърчаване и увеличаване на допълнителните лични спестявания за пенсия¹. Още повече, че неговото разработване е в унисон с основното предизвикателство пред публичната политика на Европейската комисия (потвърдена и в Бялата книга от 2012 г.²) да се гарантират в дългосрочен план достатъчни и устойчиви доходи на лицата за периода след пенсиониране на база комбинация от държавни, професионални и лични пенсионни схеми, развивани от държавите в ЕС.
2. ИСС споделя инициативата на Европейския парламент и Съвета за допълване и доразвиване на съществуващите национални пенсионни схеми за лично пенсионно осигуряване с нови пенсионни продукти, в т.ч. за мобилните работници, самостоятелно заетите лица и др., работещи в различни държави членки, чрез които да се акумулира допълнителен, дългосрочен инвестиционен ресурс за развитие на капиталовите пазари в целия ЕС. В този контекст, обаче, съществуват сериозни притеснения за това, доколко предложеният Регламент и съществуващите европейски директиви като основа за определяне на конкретния кръг от доставчици на новия продукт ще бъде необходимото и достатъчно условие за постигането на адекватност, устойчивост и сигурност в бъдещото развитие на допълнителното доброволно пенсионно осигуряване с лични вноски в България и другите държави членки.
3. ИСС оценява положително водещата цел на Регламента да се насърчат допълнителни спестявания на база по-големия трансграничен избор и разнообразие от доставчици и продукти за лично пенсионно осигуряване, чрез които осигурените лица да могат да разчитат на основани на капиталовите пазари инвестиции и доходност. Анализите показват, че понастоящем неравномерно е не само развитието на пазарите на продукти за лично пенсионно осигуряване, но и структурата на пенсионните системи,

¹ Становище на ЕИСК, Секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, Относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Общеевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕПЛПО), [COM(2017) 343 final - 2017/0143 (COD)], Брюксел, 2017

² Бяла книга „Програма за адекватни, сигурни и устойчиви пенсии“, Брюксел, 16.02.2012 г., COM(2012) 55 final

регулацията на инвестициите, данъчното третиране на продуктите, достъпността и трансграничната им приносимост в рамките на ЕС. В същото време, ИСС обръща внимание на въпроса, до каква степен ОЕПЛПО ще могат да изпълнят функцията на универсални инвестиционни продукти за целия ЕС, тъй като в определена степен са свързани с националните социални политики, в частност с пенсионните политики, явяващи се прерогатив и функция на всяка отделна държава членка.

4. ИСС споделя тезата, че с облекчаването на спестовния паричен поток от дългосрочни инвестиции и свободното трансгранично движение на финансов капитал, предложението за Регламент отваря път към системното осигуряване на свеж, дългосрочен финансов ресурс за укрепване и растеж на единния капиталов пазар в ЕС, за инвестиране в големи и приоритетни инфраструктурни проекти. В същото време, ИСС изразява известни резерви, поставяйки въпроса, доколко безспорното благоразумие на тази цел ще може да отговори на нуждите на европейските граждани, които не спестяват за лична допълнителна пенсия¹, не защото не се предлага паневропейски пенсионен продукт, а поради тривиалната причина, че нямат финансови възможности за това /поради безработица, ниски доходи, несигурна или сезонна заетост/, не изпитват сигурност във финансовите си познания или нямат доверие за дългосрочни спестявания в конкретните финансови институции с осигурителен характер.
5. ИСС подкрепя направения сериозен опит от страна на ЕП, Съвета и ЕК да се създаде знак за качество и сигурност на личните пенсионни продукти в рамките на ЕС, да се повиши доверието на потребителите към третия пенсионен стълб, да се осигури по-голяма възможност за избор на доставчици и да се гарантират еднакви, стандартизирани условия за проявление на конкуренцията на пазара на пенсионни продукти. Едновременно с това ИСС обръща внимание, че несъвместимо с поставените цели е априорното изключване от обхвата на доставчиците в Регламента – субектите на утвърдените и функциониращи от много години доброволни пенсионни фондове, които предлагат лични пенсионни продукти в държавите членки, съгласно националните законодателства, и от които е заимствана концепцията за определяне на характеристиките, организацията и структурата на ОЕПЛПО.
6. ИСС споделя становището, че хармонизирането на предлагането на ОЕПЛПО по електронен път напълно съответства на развитието на дигиталните технологии и то

може да осигури на доставчиците икономия от мащаба и по-ниски разходи за продажбата на ОЕПЛПО, респективно да освободи ресурс за продуктови иновации и усъвършенстване на предоставяната услуга, което несъмнено е в интерес на вложителите и бенефициентите. Паралелно с това, ИСС подчертава, че защитата на личните данни в контекста на ОЕПЛПО се превръща във фундаментален проблем за осигуряване на качеството, сигурността, устойчивостта и стратегическия успех на предлагания трансграничен пенсионен продукт.

7. ИСС се присъединява към мнението, че когато в държавите членки, (като България) бедността сред възрастното население е висока и солидарната (държавна) осигурителна система не е в състояние да осигури адекватен и устойчив пенсионен доход, едва ли може да се очаква ОЕПЛПО да гарантира желания висок ръст на пенсионните спестявания, тъй като сам по себе си той най-вероятно ще бъде привлекателен главно за мобилните специалисти (в т.ч. за самонаетите лица, нестандартната заетост и др.), работещи в различни държави членки през периода на своя професионален живот. В този смисъл, според ИСС предложението за Регламент относно ОЕПЛПО следва да се приема за основополагащ, първоначален етап от процеса на изграждане на един по-голям паневропейски пенсионен пазар на трети стълб по подобие на СМУ³, а не толкова като средство за финансиране на капиталовите пазари с допълнително акумулираните лични пенсионни активи в индивидуалните партии на гражданите на ЕС.
8. Несъмнено, в духа на общоевропейските ценности, Предложението на ЕП, Съвета и Комисията за Регламент има за цел да подпомогне трансграничното преодоляване на данъчните препятствия пред дългосрочното спестяване за пенсия от страна на европейските граждани. В направената оценка на въздействието на Предложението⁴, Комисията категорично заявява, че без конкретни данъчни стимули – ОЕПЛПО не би могъл да осигури преследвания ръст на пазара на лично пенсионно осигуряване в рамките на ЕС⁵. ИСС обръща внимание на факта, че решението за въвеждането на

³ The capital markets union is an EU(CMU)

⁴ Вж.: Работен документ на службите на Комисията „Обобщена оценка на въздействието“, придружаващ Предложението за Регламент на ЕП и на Съвета относно ОЕПЛПО и Препоръки на Комисията относно данъчното третиране на продуктите за лично пенсионно осигуряване, вкл. на ОЕПЛПО, COM (2017)343 final, CWD(2017)243 final, ЕК, Брюксел, 29.06.2017.

⁵ Вж.: Препоръка от 29.6.2017 г. относно данъчното третиране на продуктите за лично пенсионно осигуряване, вкл. на общоевропейския продукт за лично пенсионно осигуряване, С (2017)4393final; Предложение на ЕП от 23.02.2018 г. за резолюция с Препоръки до Комисията относно данъчното

ОЕПЛПО посредством директно прилаган Регламент на европейско ниво, а не Директива, може да се окаже практически осуетено от нежеланието на отделни държави членки доброволно да приемат Препоръката на ЕК относно данъчното третиране на продуктите за лично пенсионно осигуряване в контекста на концепцията за ОЕПЛПО.

9. ИСС препоръчва на държавните институции на страната във възможно най-кратък срок, в партньорство със социалните партньори, неправителствения сектор и водещи представители на академичните среди, да разработят дългосрочна стратегия за развитието на трети стълб на пенсионната система, в контекста на предизвикателствата пред въвеждането и хармонизирането на основните характеристики на ОЕПЛПО. Да предложат адекватни дългосрочни решения за бъдещото развитие на личното и професионалното доброволно пенсионно осигуряване, на база споделеното познание, иновации и ценности, приоритетни цели, политики и добри пенсионни практики в развитите държави на ЕС.
10. Сред множеството предизвикателства и трудности, пред които е изправено разработването и разпространяването на ОЕПЛПО в ЕС, следва да се обърне особено внимание на дискусияния въпрос: Целесъобразно и необходимо ли е да се предоставя право на доставчиците, частично да съгласуват характеристиките на стандартизирания ОЕПЛПО с особеностите на местните пенсионни пазари, като дългосрочно формирали се ценности, опит, потребителско търсене, традиции и тенденции на развитие, в контекста на големите различия и съществуващото многообразие от пенсионни модели и продукти в отделните държави членки?

Въведение

11. В изпълнение на съгласувателните процедури в европейския законодателен процес, понастоящем в рамките на целия ЕС предложението за Регламент⁶ се обсъжда и дискутира от всички заинтересовани страни в държавите членки. Вярваме, че изготвените на тази международна, общностна основа анализи, оценки, становища и конкретни предложения безспорно ще повлияят позитивно за усъвършенстването на

третиране на продуктите за лично пенсионно осигуряване, вкл. на ОЕПЛПО, (2018/2002(INL), ЕП, Комисия по икономически и парични въпроси, 2018/2002(INL)

⁶ Вж.: Предложение за Регламент на Европейския парламент и Съвета относно Общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕПЛПО), SWD(2017) 243 final, SWD (2017) 244 final, ЕК, Брюксел, 29.06.2017, COM (2017)343 final, 2017/0143(COD)

неговия първоначален вариант на законодателен проект⁷. Независимо от това, че при изготвянето на настоящото становище ИСС се позовава на публикуваното предложение за Регламент, впоследствие променената му версия по никакъв начин няма да омаловажи и обезцени своевременно споделената експертна и гражданска позиция, представена в настоящо становище на ИСС.

Общоевропейски контекст на Предложението за ОЕПЛПО

12. ИСС отбелязва, че реализирането на Предложението за създаването на ОЕПЛПО със специален Регламент има безспорно правно основание по силата на чл. 114 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), който разрешава приемането на мерки за сближаване на национални разпоредби за изграждането на вътрешния пазар. Съгласно чл. 4 от ДФЕС действията на ЕС за развитието на този пазар следва да бъдат оценявани в контекста на принципа за субсидиарност⁸ (уреден в чл. 5, парагр. 3 от Договора за ЕС – ДЕС). От тази гледна точка, ИСС споделя констатацията, че целите на предложението за ОЕПЛПО не биха могли да се постигнат от държавите членки (вкл. и от България) в рамките и със средствата на националните правни системи, тъй като некоординираните усилия на държавите членки (независимо от равнището - централно, регионално или местно), не могат да преодолеят съществуващата правна разпокъсаност при регулирането на пенсионните продукти, изискваща допълнителни разходи на доставчиците за изпълнението на всички изисквания, което би могло да обезсърчи трансграничните осигурителни дейности за мобилните граждани.

13. ИСС припомня, че съгласно принципа на пропорционалност⁹, съдържанието и формата на дейност на институциите на ЕС не трябва да надхвърлят необходимото за

⁷ Относно обобщено представените предложения на държавите членки вж.: Presidency note on modifications of the PEPP regulation, Working Document 12; Eligible PEPP providers - Art. 5(1)(c), Working Document 9, ЕК, Брюксел, 29.06.2017, COM Financial services Working Party, Bulgarian presidency of the Council of the EU, 2018

⁸ Субсидиарността е принцип за разграничаване на отговорностите на държавите членки от тези на ЕС. Той отговаря на въпроса: „Кой трябва да предприеме действия?“ Ако ЕС притежава изключителната компетентност в определената област, той следва да предприеме действия за това. Ако ЕС и държавите членки споделят компетентността, принципът постановява предимството на държавите членки да осъществят конкретните действия и политики. ЕС прави това само когато държавите членки не могат да реализират целите си /вкл. поради причини свързани с мащаба/, докато ЕС може да ги постигне в по-голяма степен.

⁹ Принципът за пропорционалност определя начина, по който ЕС следва да упражнява своята компетентност. Той дава отговор на въпроса: „Под каква форма и от какво естество следва да бъдат действията на ЕС?“ Важното в случая е, конкретното действие на ЕС да не надхвърля необходимото за постигане целите на Договорите.

постигане целите на Договорите. Алтернативата „хармонизиране“ на националните режими би позволило да се постигнат целите, но в същото време то би изисквало пълно хармонизиране на изключително различни национални ситуации и режими в широкия спектър между добре развито лично пенсионно осигуряване в някои държави членки и неразвито в други. Хармонизирането би предизвикало твърде голяма финансова тежест за постигането на заявените цели и политики. Затова ИСС се присъединява към подхода за създаването на ОЕПЛПО, който да обхваща целия ЕС и да допълва продуктите, предлагани на пазара от съществуващите вътрешни, национални пенсионни схеми.

14. Чрез предложението за Регламент се създава обща европейска рамка на доброволна система за лично пенсионно осигуряване, която да се прилага паралелно с националните пенсионни планове за всички граждани на Общността, желаещи да се възползват от допълнителна възможност за спестяване¹⁰. Тя се оказва особено необходима и полезна за мобилните лица, за нямащите все още достъп до професионални пенсионни схеми (като самонаетите лица) в отделните държави, както и в случаите когато личните пенсионни продукти, предлагани на националните пазари не са достатъчно иновативни, надеждни и привлекателни. Следва да се има предвид, че предложената нова продуктова рамка за ОЕПЛПО не заменя, нито хармонизира съществуващите национални продукти за лично пенсионно осигуряване в държавите – членки на ЕС. По-скоро тя би трябвало да подобри пенсионната защитата на осигурените лица чрез организацията и основните характеристики на продукта, осигурявайки нужната гъвкавост на доставчиците да предлагат ОЕПЛПО по начин, отговарящ на възприетия от тях бизнес модел.

15. ОЕПЛПО е трансграничен пенсионен продукт със стандартизирани характеристики, чиято продажба на пазара се основава на директното договаряне между осигуреното лице-вложител и организацията доставчик/дистрибутор. Закупуването му е доброволно и организирано с право на ползване на данъчно преференциран спестовен механизъм за осигуряване на допълнителен пенсионен доход, посредством спестяване под формата на осигурителни вноски, инвестиране в инструменти и капитализиране на реализирания инвестиционен доход в личните пенсионни сметки. Очакванията на Комисията са той да повиши ръста на активите на пазара на лично

¹⁰ Европейската комисия на 29 юни 2017 г. публикува и оповестява своето Предложение на Регламент за определяне на рамката за нов общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване.

пензионно осигуряване до 2,1 трилиона евро към 2030 г., тъй като към 2017 г. едва 27% от гражданите във възрастовия интервал 25-59 г., живеещи на територията на ЕС правят лични пенсионни спестявания за периода след пенсиониране. Вероятно положителното социално въздействие ще се прояви най-вече в държавите членки, където има по-ограничен избор на продукти за лично пенсионно осигуряване и ограничен достъп до професионални пенсионни схеми.

16. По мнението на ИСС, ОЕПЛПО може да бъде надеждно средство за преодоляване на съществуващите бариери пред развитието на локализираните вътрешни пазари на лично пенсионно осигуряване, дължащи се на фрагментацията и разпокъсаността в структурата на пенсионните системи в ЕС, разнородният характер на национални правила и режими на данъчно третиране, затрудняващо трансграничната преносимост на пенсионните продукти, прехвърлянето на активи, диверсификацията на риска и иновациите за постигане икономии от мащаба. Факт е, че организациите доставчици продължават да срещат съществени затруднения в ползване правото на свободно установяване и свободно трансгранично предоставяне на тези услуги в ЕС. Влияние за това оказва и липсата на стандартизация сред голямото разнообразие от продукти за лично пенсионно осигуряване, някои от които са с недобри характеристики в отделните държави членки.

17. ИСС отбелязва, че ОЕПЛПО няма за цел да хармонизира съществуващите национални лични пенсионни продукти, а по-скоро да създаде иновативен и достъпен за всички държави членки паневропейски продукт, допълващ съществуващите национални режими. Същият да позволява на потребителите да продължат да се възползват изцяло от продуктите на вътрешния пазар, но в същото време да им се гарантира трансгранична преносимост и ползването на по-широк избор от доставчици на ОЕПЛПО от различни държави членки на ЕС. В случая, европейският контекст на хармонизацията като процес ще се прилага само по отношение основните характеристики на самия ОЕПЛПО, в рамките на процедурите: лицензиране, разпространение (в т.ч. разкриване и предоставяне на информация, консултации, контрол и мониторинг), инвестиционна политика, смяна на доставчика, трансгранично предлагане и преносимост на пенсионни права и активи на вложителите и бенефициентите.

18. ИСС изразява съгласие с предоставената възможност за допускане на по-голямо разнообразие от доставчици/дистрибутори на ОЕПЛПО, което ще ускори трансграничната конкуренция на пазара за пенсионно осигуряване в рамките на целия ЕС, в интерес на намаляване на разходите, подобряване качеството и преносимостта на продуктите, защитата и възвръщаемостта на спестяванията на вложителите. ОЕПЛПО ще могат да бъдат разпространявани и купувани, вкл. по електронен път във всички държави членки от банки, застрахователни компании, управители на активи, професионални пенсионни фондове, инвестиционни посредници и дружества.
19. Съгласно предложението за Регламент ОЕПЛПО се разпространява и предлага на територията на ЕС след като доставчикът се лицензира от ЕЮРА¹¹, впише се в централния, международен регистър на европейско ниво, а националният компетентен орган поеме отговорността да упражнява текущ надзор и контрол върху неговата осигурителна дейност на място. Единният лиценз, приеман като „паспорт на ЕС“ за доставчиците позволява на титуляра да разпространява ОЕПЛПО във вътрешните пазари на всички държави членки, осигурявайки прозрачност на разходите и таксите, разкриване на данни във формата на основен информационен документ преди и след сключване на договора, предоставяне на периодични стандартизирани извлечения за активите в личната пенсионна сметка, на облекчени процедури за разглеждане на жалби и решаване на спорове.
20. Стандартизирането на съществена част от характеристиките на ОЕПЛПО за всички държави членки, дава основание на ИСС изцяло да подкрепи предвидената в разпоредбите на Регламента общоевропейска междудържавна преносимост на продукта и натрупаните активи при пълна прозрачност на разходите. Това означава, че с преместването от една в друга държава членка на ЕС, осигурените лица могат да продължат да спестяват в ОЕПЛПО при запазване на същия продукт, правила, данъчни стимули и същия доставчик в среда на по-голямо обединяване на пенсионни активи, икономия от мащаба и гарантиране на съответствие. В случая, лицата

¹¹ European Insurance and Occupational Pensions Authority (Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване) е финансова регулаторна институция, представлява един от трите европейски надзорни органа на Европейската система за финансов надзор. Създадена е през 2011 г. с Регламент на ЕС 1094/2010 и седалище Франкфурт на Майн (Германия).

запазват правото по свой избор да сменят доставчика и съответно да прехвърлят натрупаните средства в личната партида. Услугата по прехвърлянето се иницира от приемащия доставчик на продукта, по искане на вложителя, но не по-често от веднъж на всеки пет години след сключването на договора. За целта е нужно да се гарантира по-голяма свобода за трансгранично предоставяне на услугата, на установяване и преносимост в общоевропейски мащаб, което би могло да насърчи повече хора да закупуват подобни продукти със спестовен характер. Това ще облекчи доставчиците в предлагането на гъвкави продуктови решения в държавите членки.

21. В тази връзка, ИСС разглежда с внимание разпоредбите в Предложението относно реда, начина и естеството на разкриваната и предоставяната на ползвателите на ОЕПЛПО информация, тъй като тя има пряка връзка с гарантиране на сигурността и контрола върху личните спестявания през отделните етапи от жизнения цикъл на пенсионния продукт. Предвидено е всички документи и данни да се предоставят на ползвателите на продукта по електронен път само при условие, че те са в състояние да съхраняват тази информация по начин, който я прави достъпна за последващи справки и период на администриране, отговарящ на целите, информацията и инструментите за нейното възпроизвеждане.
22. В духа на изискванията за гарантиране на стабилност, устойчивост и законосъобразност на процеса на личните пенсионни спестявания, прозрачност на пазара и повишаване защитата на потребителите на ОЕПЛПО, ИСС изразява съгласие с предложенията на Комисията, насочени към упражняването на ежедневен надзор върху дейността на доставчиците на ОЕПЛПО; към опростените административни процедури за преносимост при спестяването и ползването на ОЕПЛПО; изискванията за разкриване на ясна, представителна информация във формата на информационен документ; защитата на осигурените лица при изтегляне на активите по здравословни проблеми; към определянето на таван за разходите при смяна на доставчика, както и представянето пред компетентните органи в държавите членки на информация най-малкото за: оценка на системата за управление, прилагана от доставчиците на ОЕПЛПО, принципите за оценка на активите, системите за управление на риска и капиталовата структура.
23. ИСС приема за важно предизвикателство пред доставчиците по Регламента, задължението да предоставят на вложителите в ОЕПЛПО защита на капитала чрез

свободен избор между основен инвестиционен вариант, който е с нисък риск, осигуряващ възстановяване на инвестирания капитал, и алтернативни /четири/ варианта с различен рисков профил и опции за избор между риск и потенциална възвръщаемост на инвестициите. Доставчиците на ОЕПЛПО могат да инвестират във всички тези варианти, при условие, че спазват принципа на консервативния инвеститор и отчитат дългосрочния интерес на вложителите.

24. ИСС обръща особено внимание на най-значимия фактор за създаването на единен пазар за лично пенсионно осигуряване в ЕС, а именно процеса на стандартизиране характеристиките на ОЕПЛПО, като знак за качество на продуктите на ЛПО в ЕС (без да заменя, а да допълва съществуващите национални схеми) и индикатор на условията за конкуренция, определящи бъдещото разширяване на трансграничната осигурителна дейност и централизирането на определени функции на доставчиците в европейски контекст. Преследваният ефект е: намаляване на административните и инвестиционните разходи, на база по-голямото институционално обединяване на активите по пенсионните планове и икономията от мащаба за доставчиците¹²; по-бързото адаптиране на спестовния пенсионен продукт (ОЕПЛПО) към нарастващата мобилност на гражданите на ЕС и гъвкавата заетост, правейки го по-достъпен за повече потребители (със своите идентифицирани характеристики и прозрачна структура); разширяване кръга на доставчиците на европейско ниво; задълбочаване на конкуренцията, и в крайна сметка повишаване качеството на услугите и възвръщаемостта на инвестициите на вложителите и бенефициентите.

25. По отношение на изходящите плащания на фаза „изплащане“, ИСС се присъединява към предложението на Комисията: доставчиците при сключването на договора за ОЕПЛПО да предоставят на вложителите и бенефициентите правото на свободен избор на една или повече от следните утвърдени в осигурителната практика форми: анюитет; еднократна сума; плащания за усвояване (респ. т.нар. програмирани тегления) и комбинации от тях. Тази гъвкавост се предлага на държавите членки като задължително условие, с очаквания да окаже позитивно въздействие върху политиката по данъчните стимули на вложителите в ОЕПЛПО от съответната

¹² Заключението на поръчаното от Комисията проучване на европейската рамка на лично пенсионно осигуряване е, че ОЕПЛПО не само ще повиши около три пъти стойността на пазара на лично пенсионно осигуряване до 2030 г., но чрез разпределението на постоянните разходи на доставчиците на ОЕПЛПО върху по-голям брой трансгранично, покрити осигурени лица в общоевропейски мащаб, ще намали разходите им с около 25%.

държава членка. В същото време ИСС настоява информацията за формите, практиките, правилата и персоналните стратегии за изтегляне на натрупаните средства и механизма за защита на активите на фаза „изплащане“ да бъдат стандартизирани за всички държави членки, в контекста на преносимостта.

26. ИСС подкрепя заключението на ЕП и Комисията, че поради силната разпокъсаност на вътрешните пазари за ЛПО, вкл. по отношение на данъчните облекчения, фискалните стимули изпълняват ключова роля за инвестиране в ОЕПЛПО и развитието на националните пенсионни схеми в държавите членки, които имат изключителната компетентност в областта на прякото данъчно облагане¹³. ЕП призовава Съвета да изготви предложения за еднаквото третиране на доставчиците на вътрешния пазар на ОЕПЛПО, независимо от националната им принадлежност/държавата на произход, с цел предоставяне на същите данъчни облекчения за вложителите в ОЕПЛПО, каквито се полагат за сравними с него национални продукти на ЛПО в държавата членка (макар да не съответства напълно на националните критерии). Предложението представя за обсъждане и по-краен алтернативен вариант, при който след постигането на съгласие за хармонизиране на специалните данъчни облекчения за ОЕПЛПО на равнище ЕС, те да се институционализират на многостранна основа чрез подписване на споразумение между държавите членки в областта на данъчното облагане¹⁴.

27. ИСС обръща особено внимание на гаранциите за сигурността на спестяванията на вложителите чрез дефинираната ключова роля на ЕЮРА в надзора на доставчиците, мониторинга на пазара на ОЕПЛПО и националните надзорни процедури върху структурата и управлението на ОЕПЛПО на територията на ЕС. Целта е постигане на съгласуваност и сближаване в практиките на осигурителната дейност, недопускане участието на доставчици на продукти в отделните страни с мнимото внушение, че са ОЕПЛПО без да са лицензирани и без да се спазват изискванията на Регламента. В координация с другите европейски надзорни органи, се предвижда ЕЮРА да

¹³ То се потвърждава и от специалното проучване на Комисията от м. юни 2017 г. за реализирането на рамката на ЕС за личното пенсионно осигуряване (FISMA/2015/146(02)/D). Виж: Предложение на ЕП за Резолюция с Препоръки до Комисията относно данъчното третиране на продуктите за лично пенсионно осигуряване, включително на ОЕПЛПО, (2018/2002(INL), ЕП, Комисия по икономически и парични въпроси, 2018/2002(INL)

¹⁴ Предложение за резолюция с Препоръки до Комисията относно данъчното третиране на продуктите за лично пенсионно осигуряване, в т.ч. на ОЕПЛПО, (2018/2002(INL), ЕП, Комисия по икономически и парични въпроси, 2018/2002(INL)

извършва преглед на годишните планове за надзор на доставчиците на ОЕПЛПО, приети от компетентните органи на отделните държави членки.

28. В същото време, текущият надзор върху спазването на Регламента за ОЕПЛПО се осъществява от компетентния орган за доставчиците (в България – КФН). Той е отговорен за осъществяване на системен контрол върху спазването на задълженията и отговорностите, определени с правилата вписани в учредителните документи на доставчика на ОЕПЛПО, отнасящи се до: организацията за договаряне на услугата с вложителите; предоставянето и администрирането на пенсионните продукти; формите на изходящи плащания; инвестиционната политика и др. В пряко сътрудничество с ЕЮРА, компетентните надзорни органи следва да обменят системна, текуща информация за изпълнението на своите законови задължения по Регламента.

Конкретни предизвикателства и проблеми пред България

29. На фона на водените в България и другите държави от ЦИЕ продължителни дискусии за целесъобразността от развитието в рамките на националните пенсионните системи на спестовен модел от частно управлявани капиталови пенсионни фондове, с дефинирани вноски и индивидуална капитализация, ЕК чрез Предложението за Регламент относно ОЕПЛПО в голяма степен валидира подобен тип национални политики и промотира техните преимущества. Отправената препоръка е те да бъдат директно реализирани при условията на свободен европейски пазар. Този факт придава на България сравнително предимство в европейските осигурителни отношения, тъй като предлаганият паневропейски пенсионен продукт (ОЕПЛПО) има сходна структура и функционални характеристики с доброволното пенсионно осигуряване с лични вноски, създадено и развивано през последния 24 годишен период в страната.

30. Доказателство за очертаващата се законодателна еволюция в политиките на европейско ниво са разпоредбите на Регламента, включващи в обхвата на доставчиците на ОЕПЛПО по-широк кръг от различни видове финансови предприятия, подчинени на конкретна секторна регулация, а именно:

- **кредитни институции**, лицензирани в съответствие с Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета;

- **застрахователни предприятия**, лицензирани в съответствие с Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25.11.2009 г., развиващи пряка животозастрахователна дейност, в съответствие с чл. 2, парагр. 3 от Директива 2009/138/ЕО и приложение II към нея;
- **институции за професионално пенсионно осигуряване**, регистрирани или лицензирани в съответствие с Директива 2016/2341/ЕС на Европейския парламент и на Съвета;
- **инвестиционни посредници**, лицензирани в съответствие с Директива 2014/65/ЕС, които извършват управление на портфейли или предоставяне на инвестиционни съвети;
- **инвестиционни дружества или управляващи дружества**, лицензирани в съответствие с Директива 2009/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета;
- **лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове (АИФ)**, които са лицензирани в съответствие с Директива 2011/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета.

Независимо, че ОЕПЛПО е новосъздаден, трансграничен европейски продукт в момента сред неговите доставчици не присъстват традиционните, специализирани осигурителни дружества – доставчици на национални лични пенсионни продукти в държавите членки на ЕС (като ДПФ в България), чийто единствен предмет на дейност е допълнителното пенсионно осигуряване. Тъй като посочените по-горе финансови институции са подчинени на различна секторна регулация, ИСС настоява те да бъдат подложени на същия строг регулаторен режим, за да се осигури равнопоставено равнище на защита и сигурност на потребителите на ОЕПЛПО.

31. Мнението на ИСС е, че не включването в предлагането на ОЕПЛПО на настоящите национални доставчици на лични пенсионни продукти в ЕС, които са специално лицензирани, надзиравани и контролирани за целта от компетентните органи, по силата на местните законодателства в държавите членки, може да формира известни нагласи за негативно, спекулативно отношение към надеждността и стабилността на традиционния местен доставчик поради факта, че вложителите ще бъдат принудени да търсят друг, нов доставчик на услугата за ОЕПЛПО. Съществува опасност това да се превърне в предпоставка за загуба на доверие към цялата капиталопокривна система в страните и България.

32. Според ИСС в предложената от ЕК дефиниция за доставчик на ОЕПЛПО преобладават финансовите акценти. ДПФ в България, както и аналогичните местни доставчици в другите държави - членки на ЕС, са преобладаващо социални институции, които действително оперират на финансовите пазари, но правят това с цел реализиране на своята дългосрочна социално-защитна, осигурителна функция, каквото е осигуряването на допълнителна пенсия. На практика, едно прецизно прередактиране на дефиницията в Регламента би съхранило и разширило социалната ангажираност и отговорност на доставчиците на ОЕПЛПО в ЕС, отчитайки особения социален статус на бенефициентите.
33. България разполага с уникалния исторически шанс да участва активно и забележимо в реализирането на най-мощния трансграничен проект в областта на допълнителното пенсионно осигуряване през последните години. Настоящото българско европредседателство може да има ключова роля в усъвършенстването и подобряването на основните параметри, структура, организация и функционални характеристики на ОЕПЛПО в рамките на широко обсъждания паневропейски проект.
34. ИСС приема за логично в предложението за Регламент да се съдържат детайлни разпоредби, уреждащи съдържанието и задължителните изисквания към безвъзмездно предоставяната преддоговорна информация, по ясен и разбираем начин под формата на официален документ. Определено България би могла да настоява да се избегне прекалената комплицираност на разпоредбите, като в по-голяма степен те се фокусират върху характеристиките на предлагания пенсионен продукт. Насочеността на информационните изисквания главно към ОЕПЛПО е в интерес както на доставчиците, така и на самите осигурени лица, защото той е не само инвестиционен продукт, нито професионална пенсионна схема. Това се отнася и за задължително предоставяните годишни информационни извлечения от личните партии на осигурените лица (вложители и бенефициенти).
35. ИСС счита, че наличието в България на ефективно действаща институционална инфраструктура със съответна нормативна база в лицето на пенсионноосигурителните дружества и допълнителните доброволни пенсионни фондове налага българският законодател да ускори процеса на промени в КСО, даващи възможност за въвеждането и управлението на мултиинвестиционни

портфейли, както и за осигуряване на адекватни гаранции за средствата на осигурените лица инвестирани в тях. Всъщност, мултифондовете и гаранционните механизми са двата най-важни компонента, които ако бъдат добавени към ДПФ ще осигурят на България не само пълна пригодност за реализирането на концепцията на ОЕПЛПО, но и незабавно преимущество в международните осигурителни отношения в рамките на ЕС. При това, ЕК промотира подобно решение и то със специален европейски Регламент.

36. ИСС подчертава, че България за пореден път е на висотата на общоевропейската дискусия по проблемите на капиталовата пенсионна система. Доказателство за това е съвпадението на експертните становища с това на европейските институции, по отношение на предлаганите за ОЕПЛПО варианти на гаранционни механизми, респ.: продукти, обвързани с жизнения цикъл или капиталова гаранция, като във втория случай гаранцията може да се предоставя към момента на пенсиониране, и да не е приложима при смяна на доставчика. По примера на предвидените в Регламента гаранции за ОЕПЛПО, могат да се предприемат аналогични промени за тяхното прилагане и по отношение на продуктите по местното пенсионно законодателство в страната.
37. ИСС обръща внимание на факта, че таксата за прехвърляне на спестяванията към друг доставчик, която българският законодател премахна, се въвежда чрез предложението за Регламент относно ОЕПЛПО. Вероятно законодателното развитие на ниво ЕС ще премине през познатите вече за България етапи на въвеждане на такса, с цел минимизиране на необосновани прехвърляния или с цел покриване на свързаните с тях разходи на доставчика, както и като комбинация от двете. Но в крайна сметка предложената такса в Регламента от 1.5% от прехвърлената сума, експертно изглежда превишава значително покриването на разходите, които доставчикът неминуемо ще направи за да удовлетвори желанието на своя клиент, независимо че при ОЕПЛПО това включва и трансграничните трансфери. Индикации за ревизиране размера на първоначално предложената по-горе такса са вече на дневен ред, в резултат на настоящите интензивни дискусии във всички държави членки в диапазона: 1,5% – 1% – 0.5%.
38. Предложените с Регламента форми на изходящи плащания на фаза „изплащане“ вероятно няма да предизвикат промени в опциите, предвидени от ДПФ в България

(вкл. и чрез предстоящите допълнения), тъй като са максимално близки до реферирания в Регламента, притежават необходимата гъвкавост и предлагат разумен баланс между осигуряването на регулярен пенсионен доход, мобилност и свобода на избора.

39. ИСС счита, че изискването за осигуряване на преносимост на ОЕПЛПО между доставчиците е обичайна практика за българските пенсионноосигурителни дружества, поради спестовния капиталов характер на осигуряването в пенсионни схеми с дефинирани вноски и индивидуална капитализация. Българският законодател не е оставил никаква възможност за притеснение относно правата на осигурените лица при смяна на доставчика в страната. Това е така, защото още при постъпване на вноската в индивидуалната партия в ДПФ, лицето автоматично придобива пълни права върху спестените средства. Оценката на активите е ежедневна, което позволява прозрачност, сигурност и безпроблемно ежедневно остойносттаване на натрупаните по партията средства на всяко осигурено лице.

40. Мнението на ИСС е, че определянето на банка попечител за съхраняване активите на доставчика на ОЕПЛПО не би представлявало проблем за България и държавите членки в случаите, когато доставчик на този продукт е пенсионноосигурителното дружество. В същото време, темата се превръща в дискусийна предвид разнородната палитра от доставчици, съдържащи се в предложението за Регламент. Предизвикателство за силно регулираната сфера на допълнителното пенсионно осигуряване в България и държавите членки би била всяка кризисна ситуация и вероятен финансов „провал“ на някой от останалите доставчици на ОЕПЛПО при условие, че самото наличие на секторна директива за тях не е гаранция за защита срещу финансови кризи.

41. ИСС отбелязва, че предложеното в Регламента разкриване на национални подсметки в ОЕПЛПО не е непознато за българската правна уредба. Напротив, то е утвърдена практика, съгласно която пенсионно-осигурителните дружества вече спазват специални осигурителни условия (също по силата на Регламент – Staff Regulations of Officials of the European Communities and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities adopted by the Council Regulation 259/68, as amended by Council Regulation 723/2004), в случаите на прехвърляне на средства от и към пенсионна схема при институции в държави - членки на ЕС. Това може да се

използва като основа за надграждане на предлаганите с Регламента национални подсметки. Задължението, обаче, доставчиците на ОЕПЛПО да предоставят национални подсметки за всички държави членки три години след влизане в сила на Регламента би представлявало значителна административна тежест за пенсионния бизнес в ЕС. Вероятно свободната пазарна конкуренция сама ще наложи предлагането на подсметки във възможно най-много държави членки. В същото време, превръщането му в задължителна норма за всички държави членки едва ли ще гарантира по-бързо пълно покритие на територията на ЕС. Това по-скоро би разколебало по-малките доставчици да участват в инициативата на ЕК, което от своя страна би намалило конкуренцията на пазара на личното пенсионно осигуряване.

42. В България е създадена специализирана надзорна институция над допълнителното пенсионно осигуряване, в т. ч. за ДПФ. Предвиденото в Регламента упълномощаване на ЕЮРА да лицензира ОЕПЛПО би наложило въвеждането на сложни процедури за разпределение на отговорностите между националните компетентни органи (в случая КФН) и ЕЮРА. Алтернативният вариант е ЕЮРА да предоставя своето професионално становище за съответния доставчик и ОЕПЛПО на местния надзорен орган (КФН), след което той да го лицензира, а ЕЮРА да продължи да води международен, централизиран публичен регистър за лицензираните ОЕПЛПО, неговите доставчици и съответния компетентен надзорен орган, да упражнява мониторинг на пазара и националните надзорни режими, с цел сближаване и съгласуваност между държавите в областта на ЛПО. По този начин ще се запази ключовата роля на националните надзорни органи в изпълнението на всички лицензионни процедури на местния осигурителен пазар (вкл. на ОЕПЛПО) и упражняването на надзор върху всички доставчици, упражняващи дейност в тяхната юрисдикция.

Заклучение

Безспорно, предложението за Регламент е най-мащабният и амбициозен, трансграничен проект на ЕК за последните години в областта на пенсионното осигуряване, което всички европейски страни оповестяват за безспорен национален приоритет. Облекчавайки спестовния поток откъм дългосрочните инвестиции и премахвайки пречките пред свободното трансгранично движение на хора и финансов капитал, Регламентът цели, от една страна, да гарантира достатъчни в дългосрочен план доходи за периода след пенсиониране, а от друга страна, да осигури

стратегически финансов ресурс за бизнес и инвестиции чрез укрепването на Съюза на капиталовите пазари в рамките на ЕС¹⁵. Доколкото мотивите за създаването на новия пенсионен продукт са обосновани и благоразумни, то основните проблеми и предизвикателства пред България, свързани с реализиране целите на Регламента зависят от пригодността на българския пенсионен модел да продължи да се развива и усъвършенства при допълващата роля на основните характеристики и функционален механизъм на ОЕПЛПО. Реалността на успеха на ОЕПЛПО преминава през дълбокото осмисляне на концепцията споделяна и от ЕИСК, че „многостълбовите пенсионни системи са най-ефективният начин за гарантиране на устойчивостта и адекватността на доходите след пенсиониране“¹⁶.

(п)

Проф. Лалко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

¹⁵ Вж.: Съюз на капиталовите пазари – нов план за действие ще осигури повече финансови средства за бизнес и инвестиции, Европейска комисия, Брюксел, 30.09.2015 г.

¹⁶ Вж.: Становище на ЕИСК, Секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, относно Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕПЛПО), [COM(2017) 343 final - 2017/0143 (COD)], Брюксел, 2017