



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТ А Н О В И Щ Е

п о

ПРОБЛЕМИ НА ПЕНСИОННАТА СИСТЕМА В БЪЛГАРИЯ

(разработено по собствена инициатива)

София, 12 декември 2006 г.

В Плана за дейността на Икономическия и социален съвет за 2006 г. е заложено разработване на Становище на тема: “Проблеми на пенсионната система в България”.

Председателят на Икономическия и социален съвет разпредели разработването на становището на постоянната Комисия по бюджет, финанси, застраховане и осигуряване.

За докладчик бе определен г-н Димитър Манолов.

Комисията изработи и предложи за одобряване от пленарната сесия проекта на Становището.

На своята Пленарна сесия от 12.12.2006 г. Икономическият и социален съвет одобри настоящото Становище.

I . ОСЪЩЕСТВЕНИ ПРОМЕНИ

1. Пенсионната реформа, предприета от България *от началото на 2000 година*, е **отговор на новите финансово-икономически, демографски, обществено-политически и социални реалности**, чиято зрелост в края на миналия век изправи страната пред спешната необходимост от дълбоки промени, адаптация и модернизация, както на законодателството, така и на архитектурата и функционирането на пенсионната система.

2. Като цяло със законодателството в областта на пенсионната реформа **страната е избрала решения, насочени към постигането на баланс, който да гарантира реализирането на социалните цели на пенсионната система, както и постигането и поддържането на финансова стабилност и жизнеспособност на системата**. В условията на финансов надзор от международните институции и поради това при една недокрай свободна воля изборът на тристълбова архитектура и на съотношението между стълбовете в нея, при акцент върху първия солидарен и разходо-покривен стълб, е в съответствие с конкретните условия и до голяма степен отговаря на традициите на българското социално осигуряване. С оглед на факта, че солидарните разходо-покривни системи продължават да предоставят основната пенсионна защита в Европейския съюз (без Обединеното Кралство, Ирландия и Холандия), **България се вписва в европейския контекст**. Все пак съществуващият в ЕС втори стълб (т.нар. професионални пенсии) е нещо твърде различно от това, което в България се нарича втори стълб.

3. Конкретните мерки и политики, заложили със законодателството в областта на реформата – финансова автономност и строг финансов ред, по-високи изисквания за достъпа до пенсионната система, ограничаване ранното пенсиониране, подобряване обвързката между индивидуалния принос и размера на пенсионното обезщетение, подобряване контрола за спазване на законодателството, обхващане на всички заети лица – са **мерки и политики, които в една или друга степен предприемат всички страни**, подготвящи реформи или вече осъществили такива.

4. Осъществяването на пенсионната реформа е обременено от продължителното **отсъствие на специално разработени обезпечавачи мерки и програми за заетост**, както и от “покриването” ѝ с провеждането на реформи в други изключително тежки и важни области (приватизация и реструктуриране на икономиката, здравеопазване и пр.).

5. За периода на функционирането на пенсионната реформа България предприема импулсивно и инцидентно ресурсоемки нормативни **промени, които я отклоняват от заложените при старта на реформата сценарий и параметри**, в т.ч. и по отношение на други рискове на финансово консолидираното държавно обществено осигуряване, поради което заложеното за 2005-2006 г. постигане на финансов баланс (ликвидиране на дефицита) не се постига. **Пожертваните в името на конкурентоспособността на икономическите субекти собствени приходи на систе-**

мата остават трайно некомпенсирани и финансов баланс вече не може да бъде постигнат и в дългосрочен план. (Виж приложение 2)

6. Прилагането на нова пенсионна формула, на механизъм за ежегодно осъвременяване на пенсиите, на нов вид добавки и на инцидентни (като правило към Коледа) допълнителни плащания на пенсионерите **чувствително са подобрили номиналните размери на пенсиите, но остават далеч от необходимото ниво за преобладаващата съвкупност от пенсионерите.** Предизвиква особена загриженост подчертаното изоставане на размерите на т.нар. стари пенсии, т.е. пенсиите на лица в доста напреднала възраст.

7. **Реализиран е успешно стартът на допълнителното задължително пенсионно осигуряване,** чиито характеристики са държавен контрол, стабилно управление и координация с публичната пенсионна система. Представители на синдикатите и на работодателите получиха относително значима роля при прилагането на регулациите и за изпълнението и наблюдението на политиките, в т.ч. гарантирането правата на осигурените лица.

8. В светлината на общоевропейските цели и ценности е **поставено началото за постигане на по-пряка обвързка между стратегията и политиките в областта на пенсиите и Националните планове за действие по заетостта** с оглед увеличаване ръстта на заетостта, ограничаване притока в схемите за ранно пенсиониране, увеличаване стимулите за удължаване на трудовия живот и поставяне на пенсионните системи върху стабилни финансови основи, включително за изграждане на публични резервни пенсионни фондове.

9. Анализът на изминатия път дава основание да се направи изводът, че **има място за известни нормативни изменения** с оглед ситуацията през 2006-2007 г. и най-вече на задълженията, произтичащи за страната от европейските документи в областта на пенсиите и социалното включване – да се гарантира достоен живот на възрастните, пенсиите (както днешните, така бъдещите) да не са генератор на бедност, да съответстват на новите индивидуални потребности и, *което е най-важното*, пенсионните системи да са финансово здравословни, автономни и дълготрайно стабилни.

II. БЪЛГАРСКАТА СИСТЕМА И ОТВОРЕНИЯТ МЕТОД ЗА КООРДИНАЦИЯ

A. Поддържане финансовата устойчивост на пенсионните системи

Състоянието и развитието на пенсионната реформа в България изтиквават на преден план принципа за финансовата издържливост, стабилност и дълговечност на пенсионната система в отличие от подреждането на общите принципи за реформиране на пен-

сионните системи, определени на европейско ниво, където първият акцент е „адекватността“ на размерите на пенсиите. Макар че размерите на пенсиите в страната остават критични и най-ниски сред държавите членки, състоянието и перспективата на дефицита на системата, коефициентът на зависимост и създаваната обществена нагласа, че осигурителните вноски са тежест и пречка за развитието на икономиката, натежават и предопределят поддръжката на пенсионната система като първи приоритет.

1. Постигането и поддържането на високи икономически резултати е в състояние да допринесе съществено за поддържането на пенсионната система. Растежът на брутният вътрешен продукт би трябвало да позволи не само да се **намали безработицата, но и рязко да се подобри участието на трудовия пазар**. Постигането на това представлява най-голямо предизвикателство и изисква **съгласувани програми за действие**, които да преследват точно тези цели, както и допълване на законодателството с препоръчителните за Европа специални стимули за оставане на възрастните работници на пазара на труда, респективно **свеждането на насърчаващите ранното пенсиониране норми до изключения**.

2. Поддържането на **оптимален относителен дял на разходите за пенсии от брутният вътрешен продукт** да стане основен инструмент за ефективното и планомерно управление на величината на заделяните ресурси за пенсии, така че да позволи постигането на предварително зададени параметри на подобряване качеството на пенсионната защита в съответствие с общоевропейските цели и политики, подчинени на адекватността на пенсиите в средносрочен и дългосрочен план.

3. Поддържането на финансова жизнеспособност и стабилност на пенсионната система минава задължително през **внимателна оценка на въздействието, респективно на рисковете при предприемане на нормативни изменения**. Това е особено валидно за решения, които водят до директно или косвено намаление на собствените приходи на държавното обществено осигуряване, респективно на пенсионната система. В тази връзка е наложителен един **хладнокръвен и безпристрастен анализ на трайните въздействия от намаляването на осигурителните вноски** за финансовата жизнеспособност на пенсионната система в средносрочен и дългосрочен план. Техният негативен характер ясно се проследява от актюерските разчети и прогнози до 2050 г. (приложение № 2). Данните показват, че досегашните намаления на осигурителни вноски, в съчетание с известно връщане към либерализиране разходите на системата, сериозно и трайно нарушават отношенията – баланс на фондовете на ДОО, субсидия от ЦРБ и финансова автономност на НОИ, както и деформират характера на осигуряването като процес на ползване на престации в съответствие с принос. **При тази фактическа обстановка финансовата автономност и управлението на системата са поставени на изпитание и поради това се нуждаят от преподтвърждение (и в политически, и в нормативен план). Особено силно от такова препотвърждение се нуждаят основната роля и дялът на солидарния първи стълб в пенсионната защита на българите.**

4. Важно направление за постигането на нужната финансова стабилност е по-нататъшното **увеличаване обхвата на осигуряващите се заети лица** и преимущест-

вено на земеделските производители и селскостопанските работници, в съчетание със стимули към по-продължително участие в осигурителния процес и постъпателно нарастване на изискванията за достъп до пенсия.

5. Овластяването на част от финансовите предизвикателства, пред които вече е изправена пенсионната система (висок и дълготраен дефицит) и особено на повишения демографски натиск от навлизането на възрастните кохорти от края на втората световна война в пенсионна възраст, може да бъде преодоляно с **изграждането на демографски резервен фонд**. Така България освен че ще обогати националния инструментариум за подкрепа на пенсионната си система, ще се впише и в препоръките на ЕК за изграждане на подобни фондове с оглед поддържането на финансовата жизнеспособност на системата.

Б. Адекватност на пенсиите

Под това заглавие според европейските документи в сферата на ОМК – пенсии и социално включване, са посочени високи и амбициозни общоевропейски цели, постигането на които държавите следва да осигурят със своите пенсионни стратегии. *Реализацията на тези цели и ценности* несъмнено представлява огромно предизвикателство пред по-нататъшното развитие на българската пенсионна реформа. **Бъдещите действия и мерки по отношение на размерите на пенсиите със сигурност ще следва да се впишат в тях, още повече, че Европа възнамерява да въведе и критерии за оценка на тяхното постигане.**

6. Подобряването и прецизирането на обвързката: «право» – в случаите на обективно настъпил риск (болест, майчинство, старост и особено инвалидност) и «отказ» – при формално и злоумишлено «нагласяване» към законовите изисквания, е условие за по-нататъшни действия и мерки в полза на адекватността. Подобряването на последната, във всички случаи, минава и през **по-нататъшното нормативно оптимизиране на солидарността и ефективността на правоприлагането в пенсионната система за постигането на по-пълна справедливост.**

7. Действен и гъвкав инструмент за подобряване адекватността на изплащаните пенсии е пенсионната формула. **Постигнето на по-висок коефициент на заместване на дохода**, в т.ч. и чрез диференциран процент за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула при оставане на пазара на труда над законовите възраст и стаж е основен приоритет при неговото използване. Ангажиментите на страната към изпълнението на препоръките на Лисабонската стратегия за по-продължително участие на пазара на труда и за по-високи доходи след пенсиониране също са сериозен аргумент за действия в това направление.

8. В рамките на мерките за подобряване адекватността на пенсионната система България ще трябва, в съответствие с ангажиментите си към рационализирания Отворен метод на координация, **да се осигури, че възрастните хора не са в риск от бедност и имат достоен начин на живот**, както и че могат да се ползват от икономическото благосъстояние на своята страна и да участват активно в обществения, социалния и културния живот. Тази амбициозна цел не може да бъде реализирана без

цели и допълващи мерки и политики, които да допринасят за по-интензивно подобряване размерите на пенсиите. В този контекст изпъкват ролята и значението на вкоренилата се традиция за изплащане на еднократни коледни добавки, която за съжаление недостатъчно се използва като гъвкав инструмент за реално повишаване доходите на пенсионерите. Използването ѝ като **специфичен инструмент** за подобряване адекватността на пенсиите, при възможностите за диференциран подход, които тя съдържа, са в състояние не само да намалят общото равнище на риска от бедност сред пенсионерите, но и много силно да допринесат за преодоляване на разликите между размерите на пенсиите, отпуснати преди 1 януари 2000 г. и след тази дата.

9. В посока на подобрена адекватност на пенсионните обезщетения би работил един **прецизиран механизъм за определяне «таван» на пенсиите**, който се нуждае от обективизиране, за да бъде «индивидуализиран» в максималната възможна степен. Плавното преминаване от «таван» върху пенсиите към регулиране на осигурителния доход (т.е. ограничение на входа на системата и освобождаване на изхода) е атрактивно и поради двойния ефект – да стимулира участието в задължителното пенсионно осигуряване и да освободи ресурс за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване. В този контекст **проблемите за методологията на определяне равнищата на минималния и максималния осигурителен доход са с особена важност**, особено от гледна точка на последиците от облекчения «на входа» (земеделските производители могат да се осигуряват на 55 лв., което им носи символични пенсионни права и ангажира прекомерно солидарността в пенсионната система и във държавен обсег).

10. От особено значение за адекватността на пенсиите са **взаимоотношенията и съотношенията между престациите от двата задължителни пенсионни стълба**. Постигането на заложените с реформата баланс и съотношения обективно изисква прецизно прилагане на актюерските методи и анализи за **оценяване и определяне на осигурителните вноски** и преди всичко на въздействието им върху приходите в солидарната система. Особено внимание и преценка изискват действащите осигурителни вноски за професионалните пенсионни фондове по отношение на различните категории трудещи се – с оглед различните периоди на изплащане на срочни пенсии, с цел да се избегне възможен конфликт между размера на срочната пенсия и този на основната пожизнена пенсия.

В. Осъвременяване на пенсионните системи в отговор на променящите се нужди на икономиката, обществото и индивидите

Присъщи на това основно направление на Отворения метод на координация са целите **пенсионните системи да не препятстват мобилността на трудовия пазар в рамките на държавите членки както и през граница**; за обезпечаване **сигурност и гаранции за пенсионните права на гражданите, заети в нестандартни форми на заетост** (частично заети, по заместване, временно наети и пр.); за окуражаване на самостоятелната заетост и стриктно спазване равноправното третиране на жените и мъжете, съгласно правото на ЕС. Към него се отнасят и изискванията за подобряване прозрачността на пенсионните системи, за да се съхрани и развива дългосрочното

доверие на гражданите в тях; за търсенето на възможно най-широк консенсус при предприемане на нормативни промени и, разбира се, за въвеждането на ефективен мониторинг върху пенсионните политики и реформи с активното привличане на социалните партньори.

11. Задължителен елемент на модернизирването на системата е **овладяването на по-натъшното възпроизводство на различията в коефициента на заместване и нивата на пенсиите при жените и мъжете**. Постигането на този резултат в контекста на Лисабонската стратегия задължително минава през **адекватни политики и мерки на пазара на труда**, за равен шанс и равноправно третиране, както и през изключително непопулярното, но неизбежно плавно и постепенно изравняване на изискванията за достъп до пенсия (осигурителен стаж и възраст). В този контекст е и решаването на проблемите за равноправното третиране на жените и мъжете при определянето на размерите на допълнителните пенсии от втория задължителен пенсионен стълб (за равен капитал – равна пенсия).

12. За постигане на по-добра прозрачност и с оглед повишаване доверието в пенсионната система, българските институции – *преди всичко* политиките и социалните партньори, ще трябва да положат усилия **да овладеят така разпространилото се след старта на реформата циклично преразглеждане, преосмисляне и преначертаване на веднъж възприети и до голяма степен практически реализирани нейни параметри**. Практиката с всеки пореден закон за бюджета на държавното осигуряване да се променят промените от предходната година няма да допринесе нито за укрепване на доверието, нито за прозрачност в и на системата, нито за постигане на по-широк консенсус. Във всички случаи и в бъдеще ще се налагат нормативни промени и допълнения както поради вътрешна необходимост, така и поради европейските ангажименти към ОМК и изпълнението на 11-те общи цели. Но това трябва да става въз основа на сериозна предварителна подготовка, с аргументи, базирани на актюерски анализи и разчети, и при една стабилна и дългосрочна перспектива по отношение на приходите, разходите и престациите от системата, така както това се препоръчва от ЕК и нейните органи.

13. Същностна съставляваща на процеса на осъвременяването на пенсионната система в отговор на променящите се нужди на икономиката, обществото и отделния човек е **постоянният мониторинг върху провежданите политики на реформата**, със съответните анализи и оценки. За тази цел би било добре да се ползва европейският опит на **изграждане на постоянно действаща пенсионна комисия (комитет) от професионалисти от съответните институции, администрации, НПО и от организацията на работниците и служителите и на работодателите**. Тази комисия или комитет трябва да има достатъчно правомощия и отговорности, регламентирани по начин, който да официализира и валидизира продукта на нейната дейност (годишен доклад например).

АНАЛИЗ НА ПЕНСИОННАТА СИСТЕМА В БЪЛГАРИЯ

УВОД

За целите на това становище са проучени предоставените чрез Икономическия и социален съвет на РБългария материали и анализи от Министерство на труда и социалната политика, Агенцията за хора с увреждания, Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване. Взети са предвид и основни постановки на Обръщенията на Европейската комисия, становищата и докладите на групи на високо равнище (министри на труда и министри на финансите и икономиката от страните членки), на Европейските съвети (Барселона, Лисабон, Гьотеборг и Лаакен), както и на Европейския икономически и социален комитет, касаещи проблемите и визията за социалната защита като цяло и пенсионните системи в частност.

1. Глобалният контекст

1.1. Десетилетия наред основен белег на развитието на цивилизованите общества са изграждането и функционирането на системи за социална защита, гарантиращи фундаментални човешки и социални права. Системи, които имат сериозен принос за това държавите и народите да живеят в мир и да просперират. Социалните права, усещането за справедливост и сигурност създават спойката на обществото и съграждат доверие и съпричастност, без които държавното управление във всяка страна трудно би постигало успешно и възходящо икономическо развитие. Неслучайно в недалечното минало една от основните линии на съперничество между двете световни политически и икономически системи беше на терена на социалната защита. И неслучайно принципите на социалната кохезия и на солидарността са вписани в Договора за Европейската общност.

Ключов елемент в общата структура на системите за социална защита са пенсионните системи, които, гарантирайки на възрастното население доходи, респективно икономическа автономност, осъществяват ролята на основен залог и инструмент при поддържането на социалната кохезия и на солидарността в обществото.

1.2. Икономическите и демографските процеси през последните двадесетина години силно промениха характеристиките и перспективата на средата, в която функционират пенсионните системи почти във всички държави, където последните съществуват. Бяха идентифицирани потенциални и реални рискове, застрашаващи поддържането на пенсионните системи, а следователно и тяхното здравословно бъдеще. Извън това еволюцията в потребностите на обществото и на отделните индивиди породиха нови претенции към действащите социално-защитни и преди всичко пенсионни системи.

1.3. Така предприемането на стратегически, адекватни и ефективни мерки за съхраняването и устойчивото развитие на пенсионните системи бе обективизирано. Пъ-

тят към гарантиране на дълготрайно бъдеще на социалните системи и преди всичко на тяхната пенсионна компонента зае централно място в дневния ред на цивилизованите общества, а стратегиите за реформиране на пенсионните системи се превърнаха в централен дебат и присъщ елемент на концепциите за комплексно развитие на държавите, в т.ч. най-развитите и богатите.

2. Националната специфика

2.1. Още преди старта на дълбоките обществено-политически и икономически трансформации през 1989 г. сигналите за “демодирание” на българската пенсионна система бяха забележими и осезаеми – възможностите за осигуряване на лицата, заети на частни начала, не съответстваха на появилата се след Указ 56 лична активност; заложената в действащото пенсионно законодателство формула за размера на пенсиите “работеше” само с един от елементите си; в сила бяха относително силни уравниловачни норми (долен праг и таван на пенсиите), а стимулите за оставане на пазара на труда след придобиването на пенсионни права ставаха все по-вредни и безмислени, тъй като практически действаха за сметка на прекалено либералните условия за достъп до пенсия и така връзката между личния “принос” и размера на придобитата пенсия ерозираше. Всеобщото неодобрение към съществуващата пенсионна система набираше и размах, и скорост.

2.2. Стремглаво развиващите се процеси на дълбокото обществено-икономическо, социално и политическо преустройство след началото на прехода задълбочиха съществуващите и изтласкаха на повърхността нови предизвикателства пред функционирането и стабилността на пенсионната система в България. Страната изживяваше дълбока криза, бум на ценови шокове и инфлационни процеси, застрашително набъбваща безработица, фалити, разрастваща се “подземна” икономика, политически противоборства и дефицит на воля (смелост, решителност) за радикална пенсионна реформа.

2.3. Не закъсняха и негативните демографски характеристики – рязко спадане на раждаемостта, ръст на смъртността и особено на детската. Отрицателен естествен прираст на населението бе отчетен още през 1993 г., а впоследствие той се затвърди. Допълнителен щрих върху все по-влошаващата се демографска картина нанесе напускането на страната от стотици хиляди, предимно по-млади хора.

2.4. Огромната външна задлъжнялост и острата нужда от финансови ресурси за поставянето на нови релси на всички съществуващи системи привлече намесата на международните финансови институции (Световна банка и Международен валутен фонд) която прерастна в активен надзор и определяща, нелишена и от институционална заинтересованост роля при детерминирането на основни параметри на пенсионната реформа. Оттук и наличието на готовност за техническа, експертна и финансова (безвъзмездна, но и кредити) подкрепа за нейното разработване и стартиране. Въвеждането на Валутен борд допълнително затегна финансовото менгеме и ограничи “маржа за маньовър” при програмирането и реализирането на пенсионната реформа.

2.5. Протичащите процеси и забавените действия обусловиха не просто необходимостта да се реформира пенсионната система, за да се актуализират и коригират някои нейни постулати и параметри, но след тежката криза от 1996-97 г., когато тя изплащаше пенсии от няколко долара, бяха нужни радикални действия за нейното оцеляване в дългосрочен план.

3. Началото

3.1. Първи стъпки за реформиране на пенсионното осигуряване имаше още в началните години на прехода. Те се реализираха в рамките на съществуващото пенсионно законодателство като реакция на възникващите и постоянно разнообразяващи се проблеми на пенсионната система, свързани с протичащите икономически, финансови и демографски процеси. Но наред с това, тези първи промени подготвяха почва за една дълбочинна и по-комплексна осигурителна реформа, която да е посъзвучна с новите обществени отношения, установили се в страната, и която беше осъществена в края на 1995 г. с приемането на Закона за фонд "Обществено осигуряване". Тези първи промени се свеждаха до:

- актуализация (ежегодно) на пенсиите спрямо рязкото поскъпване издръжката на живота (1992 г.);
- увеличаване на осигурителните вноски, в т.ч. за работещите при условията на първа и втора категория труд (1993 г.);
- разширяване обхвата на осигуряващите се лица извън сферата на наемния труд (1993 г.);
- отделяне на осигурителната система от държавните структури и държавния бюджет чрез създаването на фонд "Обществено осигуряване" (1995 г.) и изграждането на Националния осигурителен институт като автономна институция;
- въвеждане принципите на трипартитното управление на осигурителните фондове (1995 г.) и привличане на социалните партньори в управлението на националната осигурителна система;
- стъпки към по-пряко обвързване на осигурителните плащания с осигурителния принос на бенефициентите – бе въведена лична осигурителна вноска в размер на 2 на сто (1997 г.);
- индексирание и компенсирание на размерите на пенсиите за защита на тяхната покупателна способност от динамичните инфлационни процеси (1997 г.);
- начало на изграждането на информационна система (чрез заем от Световната банка), която да съдържа осигурителната "история" на осигурените и работодателите (система за предварително събиране на данни – 1997 г.).

3.2. Тези първи реформаторски стъпки бяха и полезни и не безрезултатни. Но те имаха преимуществено устройствен характер, бяха ориентирани към по-обща изменения от принципно естество в държавното обществено осигуряване, а не концентрирани в пенсионната система. В тях по-скоро преобладаваше реактивният (а не проактивният) подход в търсене на по-непосредствени, в т.ч. политически ефекти. Отсъствието по онова време на достатъчна политическа воля и смелост, както и на

амбициозна, обоснована, аргументирана и консенсусно утвърдена стратегия за осигурителна реформа, в т.ч. пенсионна, също обуславяше подобен подход. Опитите за създаване на такава стратегия тогава стигнаха до разработването на т.нар. “Бяла книга”, която не беше лишена от достойнства, но така и не прерасна в конкретен план за практически действия.

3.3. В отзвук на протичащите процеси и предприетите изменения, а и като резултат от общественения дебат и търсенията по посока на пенсионната реформа през 1994 г. в България възникна допълнителното доброволно пенсионно осигуряване, основано на капиталов принцип и с частен характер. Макар и без наличието на собствени нормативни регулации, този нов вид осигуряване бързо набра скорост и си проби път, чиято конфигурация впоследствие послужи за основа на новото законодателство, посветено на допълнителното пенсионно осигуряване от капиталов тип.

3.4. Радикалното реформиране на осигурителната система с абсолютен акцент върху пенсионната реформа се осъществи със създаването и приемането на Кодекс за задължително обществено осигуряване. Той беше разработван при висока обществена гласност и с участието на представители на почти всички заинтересовани слоеве, най-вече на социалните партньори. Решенията, заложи в него, са резултат от политически решения, експертни оценки, проучвания и анализи на международен опит, от разчети и актюерски модели и прогнози, от по-малко или повече деликатен натиск от страна на международните финансови институции и не на последно място – от разумен компромис от страна на основните “играчи” в осигуряването – синдикати и работодатели. Този акт влезе в сила от 01.01.2000 г. и практически се явява основният инструмент за провеждането на пенсионната реформа.

3.5. По отношение на пенсионната система новото осигурително законодателство въведе радикални, до голяма степен рестриктивни и особено строги, поради което и силно непопулярни, но необходими до неизбежност мерки, които да реализират една триединна цел – запазване, стабилизиране и модернизиране на националната солидарна пенсионна система, като плавно се преодолее напрежението между натрупаните пенсионни права и финансовите възможности за тяхното удовлетворение; разнообразяване и допълване на архитектурата на пенсионната система с нови елементи – частни капиталови пенсионни схеми.

3.6. В новото осигурително законодателство (в сила от 2000 г.) беше заложено лечението на най-изявените и най-скъпоструващи слабости на действащото, които и генерираха основните проблеми на пенсионната система:

- хроничният финансов дефицит и бъдеща дълготрайна финансова неустойчивост;
- ниската степен на събираемост на осигурителните вноски и масовото заобикаляне и избягване на осигурителни задължения;
- твърде либералните условия за достъп до пенсия и особено по отношение на работещите при условията на първа и втора категория труд с права на ранно пенсиониране;
- високият социален товар върху работещото поколение;
- нарушената социална справедливост поради прекомерната доза солидарност и щедрост на правата;

- ниските размери на пенсиите и особено на старите пенсии, при които практически връзката с базовото възнаграждение бе напълно прекъсната;
- отсъствието на алтернативни и допълващи елементи, разнообразяващи пенсионната защита;
- растящо недоверие и нихилистично отношение към осигуряването въобще и към пенсионната система в частност.

3.7. За изграждането на възможности за разрешаване на горепосочените проблеми с новото законодателство бяха въведени някои съвършено нови, както и модернизирани и осъвременени основни нормативни постановления, с които:

- бе изградена нова архитектура на пенсионната система, основана на три стълба и съчетаваща държавен ангажимент с частна инициатива, както и задължителното с доброволното начало;
- въведе се прецизиран нормативен регламент за персоналният обхват на пенсионната система, осъвремениха се мерките за контрол, повишиха се изискванията и санкциите при нарушения;
- осигурителните вноски се разпределиха между работодателите и работниците в определени пропорции;
- разшири се осигурителната основа (всички доходи от трудова дейност) и се регламентираха максимален и минимален размер на осигурителния доход;
- въведеха се минимални осигурителни доходи по икономически дейности и квалификационни групи професии, както и задължителна регистрация на трудовите договори;
- даде се възможност на всеки работещ в условията на първа и втора категория труд автономно да избира професионален фонд за осигуряване при ранно пенсиониране.
- всички родени след 1959 г. получиха възможност да се осигуряват в универсален фонд с право на втора пожизнена пенсия от натрупаните средства в индивидуалната им сметка;
- всеки български гражданин (включително и неработещ) получи възможност да се осигурява и в доброволен пенсионен фонд, като се ползва от данъчни облекчения;
- подобри се силно обвързката между размера на получаваните осигурителни престации с участието и приноса в осигурителната система, като едновременно се подобриха и гаранциите за правата на осигурените;
- въведе се нова пенсионна формула, чиито основни елементи отразяват както личния принос на осигурения, така и състоянието на собствените приходи на пенсионната система; едновременно с това в нея е заложена гъвкавост, която дава възможност за «напасване» с оглед перспективата, която предлага вторият задължителен стълб, както и за целите на подобряването на качеството (размерите на пенсиите) на защитата;
- установи се държавен надзор върху дейността на втория задължителен и третия доброволен капиталов елемент на пенсионната система, като социалните партньори бяха привлечени в надзора на състоянието и дейността на фондовете чрез изграждане на попечителски съвети.

4. Реформата 2000 – 2005 г.

А. Икономическият контекст

4.1. За всяка пенсионна система темповете на икономическия растеж, равнището на заетост/безработица, на доходите, на инфлацията, параметрите и тенденциите на демографската картина имат ключово значение. Ето защо наличието или отсъствието на специални съпътстващи мерки или съгласувани стратегии в посочените области предопределя успешния старт и развитието на една пенсионна реформа, както и темповете за достигане на предварително зададените и разчетени параметри и цели. Българската пенсионна реформа не бе снабдена със «спомогателни» механизми в горепосочените области. Предприеманите в тези сфери действия се подчиняваха главно на общия контекст на прехода към пазарна икономика и свързаното с него реструктуриране на всички обществени системи, както и на овладяването на ефектите от тях. Така реформиращата се пенсионна система, която едвам влачеше собствения си финансов товар, но функционираше, се оказа в ролята на буфер за ефектите и негативите (някои от тях дори се приписваха на нея) на всички други реформи, които се осъществяваха (структурна, здравна, военна). И все пак, пенсионната система и нейната реформа се радват и досега на специалното внимание на властите и на една гарантирана, макар и минимално необходима финансова подкрепа от държавния бюджет

4.2. Още в 2000-та година (първата година на реформата) националната икономика реализира ускорен растеж. Налице бе и определен напредък в реструктурирането на стопанството в страната. През същата година реалното нарастване на брутния вътрешен продукт (БВП) е 5,8 %. През 2001 г. растежът на брутния вътрешен продукт е малко по-нисък – 4 %, като обяснението е в променената икономическа конюнктура след терористичните актове на 11 септември 2001 г. в САЩ и намаляване ръста на инвестициите в международен мащаб. През 2002 г. отново е постигнат ръст на БВП – 4,8 % реално нарастване спрямо 2001 г., като се оформя една трайна тенденция към стабилизиране темповете на икономически растеж след въвеждането на валутния съвет. През следващите три години – 2003, 2004 и 2005 г., тенденцията е същата и реалното нарастване на БВП е съответно 4,5 %; 5,6 % и 5,5 %.

4.3. Средногодишната инфлация за същите години (2000–2005 г.) бележи непрекъснат спад – от 10,3 % през 2000 г. до 7,4 % през 2001 г. и 5,04 % през 2005 г.

4.4. В самото начало на пенсионната реформа пазарът на труда има изключително тежки – от гледна точка на нейните потребности, показатели – 2000 г. спад на заетите с 3,4 % спрямо предходната и 18,4 % безработица. Едва на третата година от реформата (2002 г.) той бавно започва обръщане на тенденциите и равнището на безработица отбелязва бавен спад, за да достигне до 10,52% в края на 2005 г. Във втората половина на периода започна обновление в политиката на пазара на труда, стремеж за преход от пасивна социална защита на безработните към осигуряване на заетост и подходящо квалификационно обучение. Въведе се и диференциран подход към различните социални групи безработни лица в съответствие с конкретната им квалификация и потребности. Бяха създадени и специални целеви програми за суб-

сидирана заетост, в т.ч. програма в подкрепа на лица, потърпевши от новите условия за достъп до пенсия, изгубили работните си места – “Помощ за пенсиониране”.

4.5. Развитието на доходите в страната, измерено чрез динамиката на средната работна заплата за страната за шестгодишния период, отбеляза номинален ръст от 42,2 %, а реален – 26,1 %. Изпреварващ е ръстът на минималната работна заплата (52 % в реално изражение), която само през 2005 година отбеляза 19-процентен реален ръст. Поради ниските равнища на работните заплати в страната в началото на периода тези на пръв поглед впечатляващи ръстове не подобриха драстично техните равнища.

4.6. Ако сравнително високите темпове на икономически растеж, ниската инфлация и нарастването на доходите улесняваха въртенето на мотора на пенсионната реформа, то последиците от структурната реформа на стопанството, от реформите в образованието, армията и здравеопазването действаха в обратна посока – увеличаване на броя на пенсионерите и на безработните, влошаване на здравния статус на населението и още други ефекти, утежняващи социалноосигурителните и особено пенсионните разходи.

Б. Демографският контекст

4.7. В разглеждания период (2000-2005 г.) базисните демографски показатели следват трайно установените в последните 15 години неблагоприятните трендове – намаляване на раждаемостта и увеличаване на смъртността. В резултат на тези тенденции естественият прираст на населението от 1993 г. е отрицателен и оказва изключително неблагоприятно влияние върху демографската структура на населението. През 2005 г. стойността на коефициента на естествения прираст е минус 5,3 на хиляда и се е влошил спрямо 2000 г. с 0,7 промила. Към тази неблагоприятна картина трябва да се прибави и интензивната емиграция, чиито темпове не отслабват. Има различни оценки на нейния размах, но няма източници, които да оспорват, че за последните 15 години от страната са емигрирали над 750 – 800 хиляди български граждани, по-голямата част от които са в трудоспособна възраст.

Променена е и структура на населението през анализирания период. Населението в трудоспособна възраст към края на 2005 г. е 4 814 хиляди души, или 62,4% от цялото население. В сравнение с предходната година тази категория население се е увеличила с 32 хиляди души. Населението над трудоспособна възраст през 2005 г. е близо 1 762 хил. души. За една година то е намаляло с 43 хил. души. Тези данни са резултат не само от естественото движение на населението – смъртността, но и от промяната във възрастовата граница за пенсиониране, в резултат на която част от нетрудоспособното население преминава към трудоспособното население. Сред населението под трудоспособна възраст се очертава трайна и много обезпокоителна тенденция на намаление. Спрямо 2004 г. намалението е 31 хиляди и в края на 2005 г. тази категория наброява 1 143 хил. души. Общо за шестгодишния период на реформата населението в подтрудоспособна възраст е намаляло с повече от 160 хил. души, а населението в трудоспособна възраст се е увеличило с около 140 хил. души, в т.ч. и в резултат на постепенното увеличаване на пенсионната възраст. Тези данни и тен-

денции изправят по-нататъшното развитие на реформата, а и не само нея, пред едно изключително тежко предизвикателство.

В. Политическият контекст

4.8. Управляващата политическа коалиция, която пое политическата отговорност за разработването и реализирането на осигурителната, в т.ч. пенсионната реформа, успя да постигне забележителен обществен консенсус и публична подкрепа по стартовите параметри на реформата, макар че непосредствено преди финалното парламентарно четене направи леки отстъпки от някои предварително уточнени и разчетени параметри, в т.ч. такива, смекчаващи рестрикциите. Като цяло тази част от политическия спектър в общи линии продължи подкрепата си за реформата. Политическата опозиция от 1999-2000 г., разбира се, бе критична по принцип и монолитна във въздържането си от категорична позиция – както «за», така и «против».

4.9. Политическите сили, които наследиха управлението, стартираха реформата, в общи линии декларираха и демонстрираха поддръжка за осигурителната реформа и пенсионното осигуряване, дори бяха предприети мащабни действия за прекодифициране на най-новото осигурително и пенсионно законодателство. Инициирани бяха и допълнителни мерки за подобряване събираемостта на осигурителните вноски, контрола за спазване на законодателството и за повишаване на осигурителната защита. Все пак законодателството на пенсионната реформа беше и остана основна територия за търсене на бързи и ефикасни политически дивиденди.

4.10. Българската пенсионна реформа като цяло се ползва от прилична подкрепа в международен план. Разбираеми са позитивните отзиви на Световната банка и Международния валутен фонд поради тяхната особена роля в този процес. Международната организация по социално осигуряване (МАСО) също оценява положително нашата пенсионна реформа. И в докладите на Европейската комисия 2001 и 2003 г. пенсионната реформа се сочи като една сфера, в която е постигнат голям напредък. Малко по-деликатна е оценката на Международната организация на труда, експертите на която имат забележки към решението да се намаляват и без това недостигащите осигурителни приходи на солидарния първи стълб, за да се пренасочат към капиталовия втори, както и към липсата на «полов неутралитет» в доста оскъдните и до момента общи правила за определяне на пенсията от капиталовите схеми. Към българската пенсионна реформа проявяват голям интерес и желание да ползват опит много държави, които след нас стартираха своите реформи.

4.11. Поради чувствителността на темата вътрешнополитическият, пък и общественият консенсус по реформата в социалното осигуряване в България е много крехък. Нейният рестриктивен характер, макар и обективно принудителен, дава основания – особено на потърпевшите възрастови кохорти, да демонстрират трайно недоволство. Състоянието на пазара на труда и най-вече по отношение на лицата над 50- и 55-годишна възраст постоянно генерира претенции и недоволство от ограничения достъп до пенсия, които без всякакво съмнение са си един напълно гарантиран доход, макар и не много висок. Поради това изкушенията за отделни политици и политически формации да манифестират силна социална чувствителност и ангажираност,

като критикуват пенсионната реформа, са понякога неустойими. Това е особено валидно в периоди преди и веднага след избори. В тези случаи понякога се стига дори до отрицание на реформата или на основни нейни постановки и до неосъществими обещания, което освен че генерира очаквания и нагласи в ущърб на основните цели на пенсионната реформа, но и не работи за укрепване на доверието в националните социални системи, нито за изграждането на по-висока осигурителна култура у населението. Поправки в Кодекса за социално осигуряване, водещи до увеличение на пенсии или намаление на осигурителните вноски, или преференциални режими за осигуряване на някои категории или и двете, са предлагани от политици от целия политически спектър. Поради това и немалка част от тях се реализират. Позитивни подбуди в тези случаи не бива да се оспорват, но загрижеността за финансовите и моралните последици, за социалния мир, за баланса на фонд "Пенсии", за съхраняване дълговечността на пенсионната система не бива да се negliжира, а като че ли тя засега губи сраженията. Една цяла поредица от промени в първоначално заложените в законодателство (в края на 1999 и началото на 2000 г.) параметри и постановки, свързани както с достъпа до системата, така и с размерите на собствените ѝ приходи и контрола по спазването на законодателството, бяха осъществени (с основен аргумент, че гражданите на възраст, близка до пенсионната, не намират работа и нямат препитание), в резултат на което задълженията с растящо финансово натоварване на пенсионната система не се вписват отдавна в първоначалните разчети и очаквания за финансовия стабилитет на фонд "Пенсии". Вместо планираното за 2006-2007 г. балансиране на бюджета на фонд „Пенсии“ на Държавното обществено осигуряване и нулиране на неговия дефицит, днес актюерските разчети показват безвъзвратен дисбаланс в предстоящите няколко десетки години (виж Приложение № 2). Всъщност в основата на критиките към реформата в социалното осигуряване не стои избраният нов модел на социално осигуряване, а по-скоро последиците от неблагоприятното въздействие на фактори извън пенсионната, извън дори осигурителната система. Но често тези неблагоприятни фактори и последици се свързват с пенсионния модел и с реформата без особено надеждни аргументи.

5. Резултати – поуки

А. Първи стълб на пенсионната система

5.1. **Силно рестриктивна по отношение на размера на пенсията** в процент към загубения доход и по отношение на **нарастващите изисквания за достъп** до пенсия – това са най-обобщено проявлението и основната характеристика, особено в първите години от реформата, когато съотношението между работещи и пенсионери все още е твърде неблагоприятно.

5.2. От друга страна обаче, сравнението със старата пенсионна система – особено в състоянието ѝ десетина години преди реформата, както по ефективност, така и по справедливост е все пак в полза на новата реформирана система. Първият стълб е универсален и обхваща всички групи заети лица, независимо от характера на заетостта и типа на получаваните доходи. Съществува и се развива все повече обвърз-

ката между осигурителен принос и размер на пенсията (макар че тази цел на реформата нерядко се представя като нейн недостатък, тъй като е ясно, че да избереш само 3 най-добри години от цялата си трудова кариера е доста по-изгодно, отколкото системата да «те следи» през целия ти трудов живот). Осигурените с по-висок осигурителен доход и по-продължително участие определено получават по-високи пенсии. Вече има подобрене и в диференциацията на размерите на пенсиите. По-бавно от планираното, но се ограничават и т.нар. привилегирани групи и се «прехвърлят» (без военните и полицията) във втория стълб, където ще могат да реализират правото си на ранно пенсиониране и на срочна пенсия от професионалните фондове. Но поради ниската, все още ефективна, възраст за пенсиониране наличието на привилегирани групи, които продължават да се ползват от старите по-либерални условия и особено поради лесния до злоупотреби достъп до инвалидни пенсии, пенсионната реформа все още не постига изцяло стриктна и прецизна обвързка: «право» – в случаите на обективно настъпилия риск (старост и особено инвалидност), и «отказ» – при формално и злоупотребно «напасване» към законовите изисквания. Тя все още е в процес на преход към такава прецизност.

5.3. При пенсионната реформа се запази относителната автономност на системата – както институционално, така и финансово. Тя е прозрачна – управлението на обществения пенсионен фонд е трипартитно, а универсалните и професионалните фондове имат попечителски съвети, членове на които са представители на работещите и на работодателите. Аналогични органи с идентичен състав имат и доброволните пенсионни фондове – консултативни съвети. По този начин и след своето реформиране българската пенсионна система отговаря на установени международни норми и утвърдени практики, валидни за всички цивилизовани общества.

5.4. Успешно се развива изпълнението на една от основополагащите цели на реформата – да се увеличи обхватът на осигуряващите се заети лица, при съчетаване на стимулите към по-продължително участие в осигурителния процес и постъпателно нарастване на изискванията за достъп до пенсия. Въведените (в т.ч. и след първоначалния старт) редица механизми за подобряване обхвата на осигурените лица и доходите, върху които се осигуряват (регистрацията на трудовите договори и минималните осигурителни прагове по икономически дейности и групи професии – от 1.01.2003 г.), демонстрираха висока ефективност. Те обогатиха и инструментите на контрола за спазване на осигурителните задължения. Така само за първата година на тяхното приложение събираемостта на осигурителните вноски нарасна с 13,2% спрямо предходната, а на светло излязоха над 250 хиляди работещи, с което се увеличи и броят на осигурените лица. Мерки с подобен характер обаче трябва да продължат да се търсят и прилагат, особено в контекста на европейските политики и общи цели за стабилността и бъдещето на системите за социална защита.

5.5. Все в посока подобряване на обхвата на осигурените, с новото законодателство бе въведен гъвкав и преференциален режим за една доста пасивна откъм осигуряване и трудно поддаваща се на идентификация и контрол група, каквато са земеделските производители, упражняващи само такава дейност. По изключение от общия универсален подход за тях минималният размер на дохода, върху който се

вносят осигурителни вноски, бе определен на една четвърт от минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се лица. Отделно от това те имат и възможност за еднократно внасяне на осигурителните вноски до 31 март на следващата година, в случай че се осигуряват само за пенсия, докато изискването за всички други лица е внасянето да се осъществява ежемесечно. Подобни мерки и политики по отношение на тази група, но и на всички самонаети в селското стопанство, следва да се поддържат и разнообразяват и занапред, особено в контекста на европейското членство на страната. Те задължително трябва да се съчетаят с по-засилен и по-категоричен контрол, обвързан и с възможностите за подпомагане на този вид дейност.

5.6. Макар че реформите по принцип и особено тези на пенсионните системи са по понятни причини скъпоструващо начинание, особено в първите преходни години, българската пенсионна реформа не създаде нито затруднения, нито пречки за поддържането на здравословни публични финанси в страната. Общите разходи за пенсии, които в годината преди старта на реформата съставляваха 8,04 % от БВП, през първата година леко се повишиха до 9,4% и с твърде леки флуктуации до 2005 година те остават на равнище 9,0%, а през 2006 г. и 2007 г. падат и под това ниво. Сравненията с някои други европейски страни сочат, че относителният дял на разходите за пенсии в брутния вътрешен продукт на България са доста по-ниски (Австрия – 14,5% от БВП, Италия – 13,8 %, Португалия – 13,3 %, Франция – 12,1 %, Германия – 11,8%, Финландия – 11,3 % и др.). Стандартните обяснения по този въпрос са, че България е в режим на валутен борд от 1997 г. и подобряването на жизнения стандарт на хората, в т.ч. и на пенсионерите, остава приоритет, но за да се реализира то, трябва да се влага в съживяването и стабилизирането на икономиката и увеличаването на дела на инвестициите в БВП като основа за бърз икономически растеж. Не бива обаче да се пропуска, че фактор за стабилизирането на икономиката са съживяването и ръстът на вътрешното търсене, което пък минава и през повишаването на доходите на населението, а в случая с пенсионерите става въпрос за една огромна част от населението със силно ограничени възможности за участие на пазара на стоки и услуги. Така че величината на заделения за пенсии процент от брутния вътрешен продукт е въпрос на перспективата на пенсионната система, който трябва да има трайно политическо и дори законово решение, за да се управлява ефективно и планомерно тази перспектива.

5.7. Въведената нова формула за определяне размера на пенсиите беше разчетена да гарантира минимум 40 % заместване на загубения трудов доход. Данните от Националния осигурителен институт показват, че избраната формула в общи линии се справя с тази задача. Коефициентът на заместване на доходите, измерен чрез съотношението средна пенсия – средна работна заплата за страната, на брутна основа, при пенсиите за осигурителен стаж и възраст се движи между 35 и 40 на сто. Разбира се, за някои професии и/или групи осигурени лица този коефициент е по-висок. Следва да се има предвид, че пенсиите не се облагат с данък и определен на нетна основа, коефициентът на заместване също е по-висок – от 48,1% през 2000 г. достига до 51,3% през 2005 г. Но не бива да се пропуска фактът, че две трети от пенсионерите в страната получават пенсия под средната или около нея, както и че една огромна част от осигуряващите се по новото законодателство ще разчитат единствено на пенсията

от първия, солидарен пенсионен стълб. От друга страна, размерите на всички пенсии, в т.ч. максималната, не гарантират нито необходимата сигурност в битието, нито достатъчна потребителска активност. Поради това и основните критики към пенсионната система както от страна на тези, които са “вътре” в нея, така и от бъдещите й “потребители”, са основно по отношение размерите на пенсиите. И макар че за това състояние има повече и различни причини и всички не могат да бъдат отнесени единствено към формулата за определяне размера на пенсиите, вече се затвърждава изводът, че заложената в нея степен на заместване на загубения трудов доход е била твърде минималистична. Ето защо новата пенсионна формула, или по-скоро „осребряването” на единия от нейните елементи (такава гъвкавост се съдържа в нея) трябва да бъде преразгледано, с оглед постигането на подобро заместване на доходите. Стъпка в това направление е изключително важна и нужна както за повишаване доверието в системата и в реформата, така и за да се гарантира развитието на последната. Важно е значението на подобна стъпка и за да се обезсилят претенциите към България във връзка с констатираното от съответните органи на Съвета на Европа неизпълнение на ангажиментите по чл. 12 на ревизираната Европейска социална харта, по който въпрос вече повече от четири години не се предприемат действия.

5.8. Една паралелна и не по-маловажна задача, заложена в новата формула, бе да се подобри обвързката между индивидуалния осигурителен принос и размера на получаваната пенсия. Така в нея бяха включени следните три елемента:

- продължителността на осигурителния стаж (всяка година осигурителен стаж носи 1% от средномесечния осигурителен доход;
- индивидуалния коефициент на пенсионера – съотношение между индивидуалния осигурителен доход на лицето и средния осигурителен доход за страната;
- средномесечния осигурителен доход от предходната година.

От друга страна обаче, в законодателството е заложено т.нар. превръщане на трудовия стаж на работещите при тежки и рискови условия на труд, в резултат на което всяка година работа при тези условия се бонифицира с определен коефициент. Получените по този начин “превърнати” години стаж пък се залагат във формулата за определяне на пенсията и така се създадоха условия за известна неравнопоставеност между осигурените лица, работещи при различни условия на труд. Така въпреки постановката на закона всяка година осигурителен стаж да формира 1 % от пенсията, в крайна сметка се получава нещо различно – една година осигурителен стаж за работещите в тежки и рискови условия “носи” 1,67 % от средномесечния осигурителен доход при първа категория труд, 1,25% – при втора категория труд, а има и такива категории, при които приносът на осигурителния стаж за всяка година труд е 3%. Вярно е, че това превръщане на стажа има своите логични обяснения и приложения, особено във връзка с преценката по придобиване правото на пенсия от работещите при тези условия на труд, вярно е също, че в контекста на заварената към момента на реформата фактическа обстановка с него практически се гарантираха постигнати съотношения при получаваните от такива работници пенсии. Но е вярно също, че използването на превърнатия стаж при определянето на размера на пенсията създаде известно наслаждане на „привилегии”, в резултат на което немълък брой пенсионери

получават значително по-високи пенсии, отколкото е техният фактически принос в системата, мерен по действителното време на участие в нея. Полученото изкривяване на баланса между действителния (унифицирания) осигурителен принос на лицата и онава, което системата им дава, е едно сериозно предизвикателство пред солидарността в системата и пред нормативните регулации на реформата. Неговото разрешаване обаче не може да се търси в посока на намаляване на придобити вече права.

5.9. След въвеждането на новото законодателство и прилагането на предвидено ежегодно осъвременяване на пенсиите се утвърди една структура, при която се проявиха не особено обосновани разлики в размерите на пенсиите, отпуснати преди и след 1 януари 2000 г. При това става дума за пенсии на лица с еднакви показатели, отразяващи участието в осигуровката и индивидуалния принос (т.е. при еднакви стойности на индивидуалния коефициент и трудовия стаж). Тези различия се породиха от факта, че след 2000 г. пенсиите се осъвременяваха ежегодно от 1 юли (1 юни) с процент, равен на сбора от 25 на сто от нарастването на осигурителния доход и 75 на сто от индекса на потребителските цени през предходната календарна година. В същото време новоотпуснатите пенсии се изчисляват от средномесечния осигурителен доход за предходната година, а от 1 януари 2004 г. – от средномесечния осигурителен доход за страната за 12 календарни месеца преди този на отпускане на пенсията – един още по-благоприятен вариант. Така с всяка следваща година размерите на пенсиите, отпуснати през предходните години, “изостават” в сравнение с тези, отпуснати през текущата година, тъй като осъвременяването е с процент, доста по-нисък от този на нарастването на средномесечния осигурителен доход. В резултат на това силно “изостанаха” пенсиите, отпуснати преди и през 2000 г., преизчислени (отпуснати) съгласно новата пенсионна формула, при средномесечния осигурителен доход за 1999 г. от 180.05 лв. За сравнение – отпусканите през януари 2006 г. пенсии се изчисляват от средномесечния осигурителен доход за страната за 2005 г. – 331,62 лв. По финансови разчети на Националния осигурителен институт пенсиите, отпуснати през 2006 г., ще бъдат с 24,9 на сто по-високи от отпуснатите преди и през 2000 г. и индексирани със съответните проценти от 1 юни всяка година. За сравнение с пенсиите, отпуснати през 2005 г. и индексирани със средно 5 на сто от 1 януари 2006 г., тази разликата ще бъде 2,3 на сто. Очевидно механизмът на ежегодните увеличения на пенсиите, независимо дали ще се нарича осъвременяване или повишаване, е важен и много действителен инструмент за управление нивата на пенсиите. Той досега недостатъчно е допринесъл за подобряване качеството на пенсионната защита и заложените в него резерви трябва да се оползотворят.

5.10. Прилагането на долен – защитен и горен – ограничителен праг на размерите на пенсиите бе заложено и в новото законодателство и без особени обструкции се прилага в рамките на солидарността, с оглед регулираното и постепенно преминаване към обхващането на все по-големи осигурителни периоди, респективно осигурителните доходи в тях, за целите на определяне на пенсиите. Посочените гаранции и ограничения според някои имат административен привкус, но всъщност, когато става дума за една социална система, подобни административно-политически инструменти са не само допустими, но и препоръчителни. За времето на действие на пенсионната

реформа т.нар. таван върху пенсиите бе плавно придвижван нагоре и в момента е 455 лв. при 85 лв. минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст, или той пет пъти превишава минималната пенсия. Механизмът на неговото определяне, обаче, създава определена загриженост, тъй като е налице обвързка с максималния осигурителен доход, който като параметър е внедрен и прилаган от началото на реформата. Същевременно през този параметър с действащия механизъм се определя размерът на пенсията на лица, чиито осигурителен стаж в преобладаващата си част е далеч назад преди реформата. Наред с това, както беше отбелязано в 5.8., често до този таван се стига или пък той се надминава не поради високите осигурителни доходи, а поради наслагването на привилегии в самата формула за определяне на пенсията. Ето защо логиката да се прилагат корективи към пенсионната формула, изразяващи се във фиксиране на минимални и максимални размери на пенсията или сбора от пенсиите, получавани от едно лице, има важно социално значение. Засега максималният размер на пенсията, независимо от претенциите към методологията на неговото определяне, е обществено приемлив. Но механизмът за неговото определяне несъмнено се нуждае от прецизиране и обективизиране, за да бъде «индивидуализиран» в максималната възможна степен.

5.11. Не директно с реформата, но в нейния ход бе въведен минимален размер на наследствената пенсия, установен от законодателя на 90 на сто от социалната пенсия за старост. Тази норма, целяща да даде по-добри гаранции, обаче създаде на практика много случаи, в които връзката между пенсията на наследодателя и тази/тези на неговия/те наследник/ци бе практически загубена. С нея в известен смисъл бе суспендиран основният регламент за размерите на наследствените пенсии при един и повече наследници, който и досега съществува в закона. Налице е един пример за компромис с основни принципи на реформата и най-вече на осигуряването, оправдаван с търсенето на по-добра социална защита. И такава наистина се получава за отделни лица и семейства. Но дали моралният ефект по отношение на останалите осигурени и тяхното доверие и чувство за справедливост от подобно добронамерено прекрочване на основни постановки не натежава повече. Никой още не се е наел да го изчисли, за да се съпоставят ползите и вредите. Но със сигурност ще бъде общополезно за реформата и доверието към нея, респективно към новото законодателство, случаите, когато изплащаните на наследниците суми превишават пълната пенсия на наследодателя, да бъдат сведени до изключение.

5.12. Предвид правилата за обобщени анализи и извеждане на тенденции може да се приеме, че в България след реформата реалната стойност на пенсиите е чувствително повишена. Освен обсъдените по-горе инструменти за тяхното поддържане и увеличаване, определен принос за подобряване покупателната способност на пенсиите имат и неписаните в правилата на реформата, но превърнали се в тези години в традиция еднократни коледни пенсионни плащания – с еднакъв или диференциран размер, но към всяка пенсия. Въпреки това провежданите социологически изследвания трайно показват, че пенсионерите (и по-отдавнашните, и по-скорошните) продължават да се определят и чувстват най-онеправданата част от обществото. Масово се споделя мнението, че те плащат най-висока цена на прехода към пазарно

стопанство и нови обществени отношения. Това е особено валидно за пенсионерите, които получават под средната пенсия и за които получаваната пенсия е единствен източник на доходи. В най-тежко състояние са, разбира се, самотните възрастни хора с ниски пенсии. С оглед именно на тази ситуация, през настоящата година след политическо решение за пореден път бяха изменени правилата на реформата. Осъвременяването на пенсиите бе изтеглено от 1 януари вместо от 1 юни и бе осъществено с диференциран според размерите на пенсиите процент. А от първи юли повторно и пак диференцирано бяха увеличени най-ниските пенсии – до 150 лева. Минималната пенсия се повиши от 72,45 на 85 лв. и бе декларирано, че ще се въведе нов принцип за определяне размера на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст (като съотношение от минималната работна заплата). Законно възниква въпросът – различният подход при осъвременяване на пенсиите не влиза ли в конфликт с установените правила за справедливост и солидарност на новата пенсионна система и “сгъстяването” на размерите на пенсиите не е ли отново път към уравниловка. Отговорите на тези въпроси не са в никакъв случай еднозначни. Но с импулсивни и инцидентни инициативи трайно и качествено подобрене на размерите на пенсиите едва ли е постижимо. Това може да се постигне само с планомерни и ресурсно гарантирани действия.

5.13. Заложените в елементите на формулата за определяне на пенсиите стимули за подобряване обвързката между осигурителното участие на пенсията, респективно за насърчаване продължителността на осигуряване, засега не бележат особени резултати. Макар че с тези параметри би могло да се насърчи по-продължителното участие и съответно чрез намаляване натиска от «млади» пенсионери върху фонд «Пенсии» да се подобрят финансовата стабилност и балансът на пенсионното осигуряване. Но поради сравнително ниските доходи в страната, както и поради недостатъчно високата осигурителна култура заложените стимули не работят на пълни обороти. По-късното, отложеното пенсиониране не е атрактивно и поради твърде либералния режим, постановен от Конституционния съд, допускащ едновременно получаване на пенсия и заплата в пълни размери. Но както «отложеното» пенсиониране, така и формите за гъвкаво и постепенно пенсиониране са сериозни и неексплоатирани досега резерви на реформата.

5.14. От гледна точка на «полов» неутралитет, при равни други условия, новата пенсионна система е по-рестриктивна за жените поради по-неблагоприятните характеристики, които те имат за определяне размера на пенсията – по-ниските законови изисквания за възраст, респективно и трудов стаж, както и по-ниските като правило възнаграждения, които те получават, в сравнение с мъжете. По този въпрос бъдещото развитие на реформата изисква сериозна работа.

Б. Допълнителното пенсионно осигуряване

5.15. От началото на реформата успешно функционира новият втори стълб на българската пенсионна система. Универсалните пенсионни фондове (УНПФ), които се предвижда да осигуряват допълнителна пожизнена пенсия на родените след 31 декември 1959 г., и професионалните пенсионни фондове (ППФ) – за срочни пенсии за работещите при първа и втора категория труд, вече акумулират осигурителните

вноски, предназначени за тези цели. Броят на осигурените, включени в двата вида фондове на втория стълб, вече надхвърля 2,2 млн. души, а натрупаните от вноски активи – 650 млн. лв. Съобразно законовите норми вноските се превеждат в индивидуални партии на всеки осигурен, където се акумулират и приходи от доходността от инвестиране на тези средства. От вноските на осигурените се събират удържки в процент, максимумът на който е посочен в закона с идеята да се създадат условия за конкуренция между управляващите институции. Но на практика в преобладаващата част от случаите този максимум се оказва норма, което сочи, че подходът не е бил достатъчно ефективен за създаване на условия за конкуренция, нито за защита интересите на осигурените в тези фондове лица. Навярно няма да е безполезно след шест години практика да се оценят внимателно равнището на удържките, които се правят от осигурителните вноски на работещите, и ефективността на използването им, още повече, че всички експерти и анализатори акцентират върху овладяването на разходите на институциите, които управляват капиталови схеми.

5.16. Приходите в горепосочените фондове се формират от осигурителни вноски, плащани от осигурители и осигурени лица. Вноските в универсалните фондове се разпределят между последните, а тези в професионалните пенсионни фондове се плащат единствено от предприятията. Тъй като вноските, насочвани към универсалните пенсионни фондове, представляват една отнета част от вноската във фонд «Пенсии», то всяка промяна в техния размер директно влияе върху поведението на дефицита и баланса във фонд «Пенсии» на Държавното обществено осигуряване. Ето защо планирането на тези трансфери задължително трябва да «минава през» оценка за дългосрочното въздействие върху финансовата стабилност на първия стълб, който от гледна точка на дефицита вече има по-сериозни проблеми, отколкото в началото на реформата. (За времето на прилагане на реформата от първия стълб са пренасочени към универсалните пенсионни фондове 440,8 млн. лв.)

5.17. Доста е рано още да се дават достатъчно точни прогнози за размерите на втората допълнителна пенсия. Има какво още да се желае и по отношение на нормативния регламент за определянето на нейния размер, особено по гарантиране равенството на половете (за равен капитал – равна пенсия). По първоначално заложените с реформата разчети би трябвало пожизнената допълнителна пенсия от втория стълб да замества 15-18% от дохода преди пенсиониране след 20-годишно участие в капиталовия стълб. С оглед на това следва да се планират и разчитат и осигурителните вноски за него. До момента, в който ще започнат плащанията на пенсии от универсалните фондове, има наистина достатъчно време, но ролята на тези фондове при регулиране степента на заместване на загубения трудов доход с пенсия трябва не само да е отдалече ясна (и конкретна), но и да се «отрепетира». Някак без особено внимание и интерес останаха в тези години размерите на срочните пенсии за работещите в условията на втора и първа категория труд, които следва да се плащат от професионалните фондове на втория стълб, при това само след 3 години. По всичко изглежда, че опасността срочната пенсия (особено за срок от 36 месеца, какъвто е случаят за втора категория труд) да бъде доста по-благоприятна от основната, която ще се изплаща от солидарния пенсионен фонд след изтичането на срока, не е за

пренебрегване, защото това би било един конфликт с непредвидими последици не само за развитието на пенсионната реформата.

5.18. Като цяло новоизградените пенсионни фондове от втория стълб (по данни и сведения на КФН) и въобще частният сектор на пенсионното осигуряване играе съществена роля както в социален план (с оглед повишаване социалната обезпеченост на бъдещите пенсионери), така и в икономически – като фактор за развитието на капиталовите пазари и на инвестициите за българската икономика. И двата капиталови стълба на българската пенсионната система (допълнителното задължително и допълнителното доброволно пенсионно осигуряване) имат голямо значение за развитието на финансовия сектор. Счита се, че като основни институционални инвеститори пенсионните дружества съдействат за развитието на капиталовите пазари и по линията на търсенето благоприятстват развитието на нови алтернативни инвестиционни инструменти. Все пак основното предназначение на пенсионните фондове е да акумулират и умножават предоставения им ресурс така, че да гарантират изплащането на пенсии на осигурените и тъкмо това трябва да бъде винаги основна грижа и основен приоритет на институциите и на обществото.

6. Пенсионната система и европейската интеграция

6.1. От гледната точка на предстоящото интегриране на страната в Европейския съюз новото законодателство на България в областта на пенсиите не създава напрежение. Мониторинговите доклади, общо взето, дават позитивен коментар по този въпрос. Все пак специално внимание изискват проблемите на равното третиране на жените и мъжете в пенсионното осигуряване.

6.2. Българският пенсионен модел, както и този на много от държавите от последното разширение, съдържа важна структурна, респективно терминологична отлика от разпространените такива в Европейския съюз. Това, което в България се нарича втори стълб на пенсионното осигуряване, не се покрива с разбирането, което в ЕС се влага в това понятие. Същината на различието е в това, че българският втори стълб не е рожба на колективно договаряне или инициатива на работодателя, а е задължителен и организиран от държавата със закон. По тази причина практиката и отговорностите за българската държава след присъединяването ще бъдат различни от гледна точка гарантиране правата на гражданите на ЕС при упражняване правото им на свободно придвижване. Макар че в самото начало този въпрос няма да е актуален за отговорностите на страната по Регламент 1408 на ЕС, задължително е да му се обърне специално внимание, за да се избегнат възможни неясноти и конфликти.

6.3. Още в качеството си на страна кандидатка България бе включена в Отворения метод на координация (рационализиран) в областта на пенсиите и вече е работила и представила т.нар. пенсионен фиш, в който се съдържа макар и кратка версия на една стратегия за бъдещото развитие на пенсионната система. Макар този документ да бе разработен с участието на специалисти и експерти от много и различни институции и организации, до постигането на препоръчания от европейските

документи (обща цел 1 на рационализирания ОМК) най-голям възможен консенсус има какво още да се желае.

6.4. Основополагаща постановка на европейските ориентации за развитието на пенсионната система е, че тя трябва да следва тенденциите на пазара на труда. Ускореното налагане на нетипичните досега форми на заетост изисква специален преглед на съществуващия пенсионен модел именно от тази гледна точка. Без да толерира една или друга форма на заетост, той трябва да гарантира еднакъв достъп до права за всички, да съдейства за прилагане на принципите на flexicurity (гъвкавост, съчетана със сигурност), както и да не възпрепятства трудовата мобилност.

Действащото осигурително законодателство в България в общи линии не създава предпоставки за различно третиране на работещите в съществуващите нетипични форми на заетост. При следване принципа на задължителност и всеобщност първият стълб, както и вторият, обхващат всички икономически активни лица, като условията за достъп до осигурителната система са универсализирани и не зависят от формата на осъществяваната активност.

Предвидено е осигурително покритие на основните нетипични форми на заетост, а именно заетост, съобразена с работното време; съчетаване на доходи; срока на трудовия договор; работното място, работното време, организацията на труда; формата на наемане; прекъсванията на трудовата кариера; гъвкавост по отношение на работното време – работа на непълно работно време. При непълното работно време работниците са задължително осигурени за всички осигурени социални рискове, стига да са наети за повече от пет работни дни или 40 часа през един календарен месец. Наетите на работа при един или повече работодатели за не повече от пет работни дни или 40 часа през календарния месец също задължително се осигуряват, но само за инвалидност, старост и смърт, както и за трудова злополука и професионална болест.

От 2004 г. с промени в закона се създаде възможност за по-прецизно отчитане на осигурителния стаж за заетите на непълно работно време. Осигурителният стаж може да се изчислява и в часове, като за лицата, работили при непълно работно време, той се зачита пропорционално на законоустановеното работно време. Но въпросът за зачитането на осигурителния стаж при постоянна заетост на непълно работно време, но повече от 4 часа на ден, от гледна точка на наетите по този начин още не е намерил еднозначния си отговор, макар законодателят да го е регулирал.

6.5. От гледна точка на формата на наемане – самостоятелно наемане, свободни професии, работа без трудово правоотношение и пр., българското законодателство предлага равнопоставеност, като едновременно отчита спецификата на всяка от формите на наемане. В контекста на насърчаване съчетаването на различни форми на заетост и с оглед повишаване на осигуреността бе допълнително въведена норма за по-благоприятно зачитане на осигурителен стаж на лицата, които работят едновременно по:

- трудов договор при пълно работно време и по втори трудов договор или допълнителен трудов договор с дневно работно време, не по-малко от три часа;
- трудов договор при пълно работно време и упражняват трудова дейност като еднолични търговци, собственици или сътрудници в търговски дружества, свободна професия и/или занаятчийска дейност.

Таза норма засега не се радва на особено разпространение, а и с оглед на подобряване гаранциите на лицата, заети почасово, дава доста противоречиви резултати. На полето на изискванията за равното третиране и с оглед предстоящите директни отговорности на българското осигуряване в международен план тук има място за подобрени и нови решения.

6.6. Едно от основните изисквания на Регламент 1408/71 е преносимостта на пенсионните права. В рамките на разходо-покривния стълб не са идентифицирани проблеми за държавната пенсионна система. Дори при смяната на работодател или при промяна на вида икономическа активност осигурените не понасят неблагоприятни последици с оглед достъпа до пенсии, защото вноските остават в една схема. Преносимостта на пенсионните права по допълнителното задължително осигуряване в универсални пенсионни фондове също не създава очаквания за проблеми пред отговорностите на България (независимо от формата на заетост и промяната на работодателя, всяко икономически активно лице, родено след 31.12.1959 г., което е задължително осигурено по първия разходо-покривен стълб, е задължително осигурено и по втория). Все пак изложеното в 6.2. по този въпрос остава валидно.

6.7. Проблемът за преносимостта на пенсионни права е свързан с третирането на професионалните схеми, които неотдавна България въведе в своето законодателство в контекста на транспониране на европейски директиви в областта на свободното движение на хора и на капитали, както и за институциите, управляващи професионални фондове. Терминът професионални фондове тук съответства на разбирането на ЕС за втори стълб в пенсионното осигуряване. С цел работниците да не губят пенсионни права при упражняване на основното си право на свободно движение в общността, а също така и при смяна на различни работодатели в рамките на една държава на ниво Европейска общност, усилията са насочени към създаване на правен механизъм, който да премахне пречките пред преносимостта на пенсионни права по професионалните пенсионни схеми. Съществува предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за подобряване на преносимостта на допълнителните пенсионни права. Засега у нас не се практикуват този род пенсионни схеми и от днешна гледна точка тяхното възникване не изглежда особено вероятно.

6.8. Темата за равнопоставеността между половете е централна за всички европейски политики, в т.ч. социалната закрила и пенсионното осигуряване. България положи доста усилия да се снабди с трудово и осигурително законодателство, които да отчитат и насърчават прилагането на принципите на равнопоставеност и равни възможности между жените и мъжете. Транспонирани са водещите Директиви на Европейския съюз, ратифицирани са и основните Конвенции на Международната организация на труда в контекста на равенството между половете. Благодарение на това в навечерието на европейското равноправно членство на страната българското пенсионно законодателство в основата си е „полово неутрално“, т.е. полът на лицето не влияе при определяне обхвата на пенсионните схеми, достъпа до пенсионни права, размера на осигурителните вноски, както и при изчисляване размера и предоставянето на пенсионните плащания. Това се отнася до всички пенсионни схеми и в трите стълба на българската пенсионна система, включително въведените през 2006 г. професи-

онални пенсионни схеми в доброволния трети стълб. Остава обаче съществената разлика във възрастта за пенсиониране в законовоустановения първи (солидарен) стълб – за мъжете минимална възраст за пенсиониране – навършени 63 г., а за жените 60 години, която поради постепенността на нарастването ще бъде достигната през 2009 г. Тези различия се пренасят и в законовоустановения втори (капиталов) и доброволния трети (капиталов) стълб, тъй като правото на пенсия от тях се обвързва с възрастта за пенсиониране по основния първи стълб. Изглаждането на половите различия при възрастта за пенсиониране е от най-сериозните предизвикателства за бъдещото развитие на реформата в пенсионната система.

6.9. Последниците от липсата на полов неутралитет по отношение на пенсионната възраст за развитието на пенсионната система имат изключително важно и многопосочно значение. На първо място, това води до доминиране на жените в общия брой на пенсионерите. На второ място, стимулира, а понякога принуждава жените да се оттеглят от активна трудова дейност по-рано, отколкото мъжете. На трето място, по-ниската възраст за пенсиониране обуславя жените да се пенсионират и с по-ниска продължителност на осигурителните периоди, което обективно води и до ниски размери на техните пенсионни обезщетения. При осъществяване на промяната недостатъчният осигурителен стаж и осигуряването при несъпоставими от днешна гледна точка доходи в условията на старото законодателство, както и инфлационните вълни, стимулираха разрастване на неравенството в размерите на пенсиите. Осъществениите мерки в областта на гарантираните минимални плащания, за осъвременяването на пенсиите, за получаване на т.нар. вдовишки добавки, както и в определени случаи на повече от една пенсия, имаха несъмнен ефект за подобряване на адекватността на пенсиите, в т.ч. за жените. Но проблемът не е решен. В контекста на половите различия при продължителността на осигурителния стаж следва да се акцентира върху ограничаване на риска от възпроизводство на настоящите различия в бъдеще. Осигурителният стаж е основен елемент в пенсионната формула и наличието на големи разлики в неговата продължителност неминуемо се отразява върху равницата на пенсиите на жените и тези на мъжете. Коефициентът на заместване и нивата на пенсиите при жените е много по-нисък от този на мъжете, като разликите се разрастват право пропорционално с повишаване на възрастта. Сериозни разлики в размерите на пенсиите между мъжете и жените се наблюдават и те са един от факторите, обуславящи по-високия риск от бедност сред жените над 65 години. Сред самотно живеещите възрастни хора, които са групата, живееща в най-висок риск от бедност, жените отново са най-уязвими.

Акцент в пенсионната политика следва да бъде овладяването на възпроизводството и на тези различия. Основания за опасения от запазването им не липсват. Към 31.12.2005 г. средният размер на новоотпуснатите пенсии за осигурителен стаж и възраст за мъжете надвишава с над 34 процента този за оттеглилите се жени. Разликата не се обяснява единствено с по-ниската продължителност на осигурителния стаж на жените, а много повече от големите различия в осигурителния доход. За това говорят данните относно средния индивидуален коефициент на лицата с новоотпуснати пенсии. Към 31.12.2005 г. мъжете, пенсионирали се при трета категория труд, с новоот-

пусната пенсия за осигурителен стаж и възраст през годината са имали индивидуален коефициент от 1.508 срещу 1.159 за жените в същата категория и труд и с право на същата пенсия. Това определя разлика от над 30 процента и означава, че средните доходи, върху които са се осигурявали мъжете, са надвишавали с около 51 процента средния осигурителен доход за страната за периода, използван за определяне размера на пенсията. Тези данни не бива да се свързват единствено с осигурителното законодателство. Те обективно налагат да се осъществява сериозен анализ на равнището на заплащане на труда в отделните отрасли, на спазването на трудовото законодателство и особено на принципа «за равен и равностоен труд – равна заплата», един принцип, спазването на който в ЕС е обект дори на съдебна преценка.

6.10. Ролята на политиките и мерките на пазара на труда за състоянието и развитието на пенсионната система в светлината на общоевропейските цели и ценности получава все по-голямо значение и отговорност в очакване на предстоящото членство на страната в ЕС. От тази гледна точка обвързката **между стратегията и политиките в областта на пенсиите и Националните планове за действие по заетостта трябва да става все по-дълбока, действена и прецизна.**

7. Европа за реформите в областта на пенсиите

7.1. Още от 1999 г., след Обръщение на Европейската комисия, наречено **Съгласувана стратегия за модернизация на социалната защита**, в Европейския съюз се установява широк консенсус, че реформите на системите за социална защита, които се провеждат от държавите членки, трябва да отговарят на четири високи цели:

- трудът да е по-облагодетелстващ и да предлага сигурен доход;
- да се гарантират сигурни пенсии и жизнеспособни пенсионни режими;
- да се повишава социалната интеграция (социалното включване);
- да се гарантира високо и трайно ниво на защита на здравето.

7.2. Европейският съвет в Лисабон формулира **цялостна стратегия за устойчиво развитие с повече и по-добри работни места и по-голямо социално сближаване**. Политиките от Лисабон в областта на икономиката, пазара на труда и социалната сфера налагат осигуряване на повече работна сила в условията на застаряващо и намаляващо население. Основните предизвикателства пред пенсионните системи произтичат от тяхната свързаност с трудовите пазари. Заключенията от Лисабон са, че въз основа на устойчиво икономическо развитие от 3 % БВП държавите членки трябва да достигнат рязко повишаване на заетостта до 2010 г., със специално внимание към заетостта за жените. В условията на демографските предизвикателства ръстът на заетостта в бъдеще ще играе основна роля за осигуряване на устойчивостта на пенсионните системи на всички страни. Реформата в пенсионните системи от своя страна също играе ключова роля за осигуряване на по-добри инициативи за заетост.

7.3. Европейският съвет в Барселона за пореден път призовава “реформата в пенсионните системи да бъде ускорена, за да осигури едновременно тяхната устойчивост и постигането на социалните им цели”. От държавите членки е поискано да

представят първи доклади за националните си стратегии до септември 2002 г. Представените доклади са показали доста подробно как и с какви мерки държавите членки ще постигат поставените единадесет общи цели. С оглед постигането на финансова устойчивост на пенсионните системи държавите членки се насочват към **триетапна стратегия за разрешаване на бюджетните проблеми, свързани със застаряването на населението**, установени от Съвета в Стокхолм и включени впоследствие в Рамковите насоки на икономическата политика за 2002 г.

Трите етапа са: увеличаване на ръста на заетостта; намаляване нивата на публичните задължения и поставяне на пенсионните системи върху стабилни финансови основи. Предприетите мерки от държавите членки включват: ограничаване на притока в схемите за ранно пенсиониране; увеличаване на стимулите за удължаване на трудовия живот; увеличаване на бъдещите бюджетни разлики чрез намаляване на публичния дълг и изграждане на публичните пенсионни резервни фондове. В съответствие с принципа за субсидиарността отговорността за проектиране и управление на пенсионните системи остава за държавите членки.

7.4. Заключениета на Европейския съвет в Барселона през март 2001 г. поставят основите на Открит метод за координация (ОМК) в областта на пенсиите. Този процес окончателно е стартиран от Европейския съвет в Лаакен на основата на **11 общи цели под три заглавия: запазване на капацитета на системите да посрещат техните социални цели; поддържане на тяхната финансова устойчивост и посрещане на променящите се социални нужди**. В съответствие с принципа на субсидиарността Откритият метод на координация включва споразумение по рамките на общите цели, превръщането на тези цели в национални политически стратегии и като част от процеса на партньорски проверки (peer review) – периодичен мониторинг върху напредъка, въз основа на общо договорени и определени показатели. Приносът на ОКМ е в интегрирането на икономическите и социалните измерения и в осигуряването на рамка за интегрирано докладване на всички въпроси за осигуряване на бъдещите пенсии; рамка за развитие на общото разбиране на националните стратегии в това отношение; подробна информация и анализ на националните пенсионни стратегии, които попадат във формулировката за политически препоръки от Рамковите насоки на икономическата политика и участват в подготовката на другите процеси.

7.5. В рамките на процеса, установен от срещата на върха в Лисабон, са изработени 11 общи цели в областта на пенсиите, обединени под **три основни принципа**:

Адекватност на пенсиите

Държавите членки трябва да пазят капацитета на пенсионните системи за постигане на техните социални цели. В тази насока, вземайки предвид националните си особености, те трябва да:

1. Осигурят възрастните хора да не бъдат поставяни в риск от бедност и да водят достоен начин на живот; да могат да се ползват от икономическото благосъстояние на тяхната страна и съответно да участват активно в обществения, социалния и културния живот;

2. Осигурят достъп на всички индивиди до съответните пенсионни схеми – обществени или частни, които им позволяват да получават пенсии, чрез които да поддържат в разумна степен техния жизнен стандарт след пенсиониране;

3. Насърчават солидарността във и между поколенията.

Финансова устойчивост на пенсионните системи

Държавите членки трябва да следват многогранна стратегия за поставяне на пенсионните системи на солидна финансова основа, включително подходяща комбинация от политики за:

4. Постигане на високо ниво на заетост чрез (където е необходимо) всеобхватни реформи на трудовия пазар, както е предвидено в Европейската политика по заетостта и по начин, съответстващ на Рамковите насоки на икономическата политика.

5. Осигуряване, че наред с трудовия пазар и икономическите политики, всички съответни сектори за социална защита, в частност пенсионните системи, предлагат ефективни стимули за участие на възрастните работещи; че работещите не са насърчавани да се ползват от възможностите за ранно пенсиониране и не са наказвани за оставането им на трудовия пазар след навършване на стандартната възраст за пенсиониране; и че пенсионните системи улесняват възможността за постепенно пенсиониране.

6. Реформиране на пенсионните системи по подходящ начин, като се отчита общата цел за поддържане устойчивостта на публичните финанси. В същото време устойчивостта на пенсионните системи трябва да бъде придружена от стабилни фискални политики, включващи, ако е необходимо, и редукция на дълга. Приетите стратегии за постигане на тази цел трябва да включват също учредяване на специални пенсионни резервни фондове.

7. Гарантиране на отпускните пенсии и реформите да поддържат справедлив баланс между активните хора и пенсионерите, като не се пренатоварват първите и се поддържат достатъчни пенсии за последните, и

8. Постигане чрез подходящи регулации и стабилно управление частните и публичните пенсионни схеми да могат да осигурят пенсии с изискуемите ефикасност, размер, преносимост и сигурност.

Осъвременяване на пенсионните системи в отговор на променящите се нужди на икономиката, обществото и индивидите

9. Гарантиране, че пенсионните системи са сравними с изискванията за гъвкавост и сигурност на трудовия пазар; че без да се вреди на съгласуваността между данъчните системи на държавите членки, мобилността на трудовия пазар в рамките на държавите членки и през границите, както и нестандартните форми на заетост, не засягат правата на хората да получат пенсия и че пенсионните системи не обезкуражават самостоятелната заетост.

10. Преразглеждане на пенсионните разпоредби с оглед осигуряване на принципа за равно третиране на жените и мъжете, като се имат предвид задълженията съгласно правото на ЕС, и

11. Правене на пенсионните системи по-прозрачни и адаптируеми към променящите се обстоятелства, така че гражданите да продължат да имат доверие в тях. Разработване на надеждна и лесно разбираема информация за дългосрочните перспективи за пенсионните системи, преди всичко с оглед вероятното развитие на нивата на доходите и на вноските. Насърчаване на възможно най-широкия консенсус по пенсионните политики и реформи. Подобряване на методическата основа за ефикасен мониторинг на пенсионните политики и реформи.

7.6. В Обръщение на Европейската комисия от декември 2005 г. «Да работим заедно, да работим по-добре: **«Нова рамка за откритата координация на политиките за социална защита и за социално включване в Европейския съюз»** се потвърждава ангажиментът на ЕС да модернизира своя социален модел на базата на общи принципи, каквито са социалната справедливост и активното участие на всички граждани в икономическия и социалния живот. Комисията препотвърждава необходимостта Европа да модернизира своите системи за социална защита с цел да осигури тяхната жизнеспособност в бъдеще, както и че провежданите в Европа политики трябва да продължат да повишават социалната кохезия, равенството на шансовете и солидарността между генерациите, като едновременно отговарят по-добре на икономическите и социалните промени, благоприятствайки нарастването на заетостта. В същото Обръщение Комисията излага предложения, целящи рационализирането на Открития метод на координация, като се обединят действията в областта на пенсиите и на социалното включване. Обект на Обръщението е и приемането на нови общи цели за трите направления (пенсии, социално включване, здравни и дългосрочни грижи) на прилагане на новата процедура. За рационализирания ОМК са предложени общи цели, които трябва да пронизват стратегиите и действията по всички сфери, обект на метода, както и цели за различните области на въздействие.

Общи цели на ОМК за социалната защита и социалното включване

1. Да се повишават социалната кохезия и равенството на шансовете за всички чрез системите за социална защита и чрез политики за социално включване – адекватни, достъпни, финансово жизнеспособни, адаптивни и действени.

2. Да се действа в тясно съответствие с целите на Лисабон, насочени към засилване на икономическия ръст и количествено и качествено подобряване на заетостта, както и в съответствие със стратегията на ЕС за трайно развитие.

3. Да се подобрят управлението, прозрачността и участието на заинтересованите страни в концепцията, изпълнението и наблюдението на политиката.

Целите в сферата на пенсиите са изложени от ЕК под познато и утвърдено за тази област заглавие: **Да осигурим адекватни и жизнеспособни пенсии**

1. В дух на солидарност и справедливост между поколенията и в рамките на всяко от тях да се гарантира на всички адекватен доход при пенсиониране и достъп до пенсии, позволяващ да се поддържа в разумна мяра нивото на живот след пенсиониране.

2. В контекста на едно здравословно управление на публичните финанси да се осигури финансовата жизнеспособност на публичните и частните пенсионни режими, подкрепяйки удължаването на професионалния живот и активното остаряване, благоприятствайки финансовата достъпност и обезпечавайки сигурността на капиталовите схеми и частните пенсионни режими.

3. Да се следи пенсионните режими да са прозрачни, добре адаптирани към нуждите и стремежите на жените и мъжете и към изискванията на модерните общества, демографското застаряване и структурните промени; да се следи хората да получават информацията, от която имат нужда, за да подготвят собственото си пенсиониране и реформите да се водят на базата на възможно най-широк консенсус.

АКТЮЕРСКИ АНАЛИЗ НА ПЕНСИОННАТА СИСТЕМА

Актюерските разчети, направени през 1998 г. и началото на 1999 г., сочеха финансов крах на старата пенсионна система в България поради огромния размер на натрупаните права и липсата на финансово покритие за тях. За да се предотврати този крах, трябваше или да се увеличат осигурителните вноски за пенсия до 60 на сто, или пенсиите да се намалят до 20 на сто от дохода, получаван преди пенсиониране. Целта на пенсионната реформа беше да предотврати този крах и да създаде условия за финансова стабилност на фондовете на ДОО в дългосрочен план.

Една от най-важните цели на пенсионната реформа беше да се намали **субсидията за пенсионния фонд от държавния бюджет**. Това (при първоначалния сценарий на дългосрочната прогноза за периода 2000 – 2050 г.) щеше да се постигне 6 – 7 години след старта на реформата. През този период държавните субсидии и трансфери (за некотрибутивните пенсии) имаха важна роля. Освен това намаляването на субсидиите от бюджета не биваше да бъде самоцелно.

Прогнозите на актюерския екип на НОИ за средносрочното и дългосрочното състояние на фондовете на държавното обществено осигуряване бяха използвани както при разработване на новото осигурително законодателство, така и при всяка значителна промяна в него, за да се оцени финансовият ефект от промяната. Първоначалните прогнози, направени в края на 1999 г. и началото на 2000 г., и последните, направени през м. декември 2005 г. с актюерския модел на НОИ, показват сериозни разлики в макроикономическите параметри и параметрите, касаещи основни показатели за приходите и разходите във фонд “Пенсии” на ДОО (размер на осигурителната вноска, брой нови пенсионери в резултат на **допълнителни привилегии в законодателството, промени в датата на осъвременяване на пенсиите** – чл. 100 на КСО и т.н.).

Прогнозата от 2005 г. е разработена с актуализирана версия на модела, която отчита по-точно промените в ДОО след въвеждането на втория стълб на пенсионното осигуряване и по-бързото нарастване на осигурителната вноска – до 5% през 2007 г. за универсалните пенсионни фондове. И при двете прогнози в основата лежи законовата база – Кодекс за социално осигуряване, която от 2000 г. до 2005 г. се изменяше многократно. Прогнозата от края на 1999 г. стъпва на отчетна информация за пенсионната система, получена при осигурителното законодателство, действащо до 2000 г., а тази от 2005 г. – на отчетна информация от 2004 г. – 5 години след реформата. В анализа не се разглеждат краткосрочните обезщетения. **Прогнозата от 1999/2000 г. сочи дефицит за фондовете на ДОО до 2006 г., а тази от 2005 г. отчете дефицит за фондовете на ДОО до 2010 г.**

Сравнението е направено по отношение на допусканията (макроикономически, демографски, допускания, свързани с ДОО) и влиянието им върху състоянието на фондовете на ДОО.

Макроикономическите допускания в двете прогнози

Инфлация. Прогнозата от края на 1999 г. и началото на 2000 г. е с по-оптимистични допускания за инфлацията в сравнение с отчетения ръст до 2004 г. и прогнозата от 2005 г.

Безработица. Прогнозата от 1999/2000 г. предвижда по-ниско равнище на безработица в сравнение с отчетния период до 2002 г., но от 2003 г. е малко по-високо.

Производителността на труда е резултатна величина от ръста на БВП и заетите лица в икономиката. Моделът от 1999/2000 г. генерира по-нисък ръст на БВП от отчетения до 2004 г. и по-висока заетост (по-ниска безработица, по-висок коефициент на участие на работната сила и по-голям брой на активното население). Ако в прогнозата от 1999/2000 г. сменим данните за инфлацията, равнището на безработица и производителността на труда с отчетните данни до 2004 г. вкл., прогнозата от 2005 г. показва със **174 млн. лв. по-висок дефицит в сравнение с първоначалния.**

Демографски допускания

Население. Като входяща информация прогнозите използват отчетни данни за населението по пол и единични възрасти, предоставени от Националния статистически институт. Прогнозата от 1999/2000 г. използва данни от преброяването на населението през 1992 г., а тази от 2005 г. използва данни от преброяването през 2001 г., които са по-точни и общо населението е с около 150 хил. души по-малко.

В прогнозата от 2000 г. допусканията за **коефициентите на фертилност, смъртност и емиграция** са по-оптимистични в сравнение с реалните данни и с новата прогноза от 2005 г. Ако в прогнозата от 1999/2000 г. сменим данните за демографските допускания с отчетните данни до 2004 г., в прогнозата от 2005 г. дефицитът на фондовете на ДОО се увеличава с още **65 млн. лв. в резултат на влошените демографски показатели.**

Допускания, свързани с Държавното обществено осигуряване

Индексация на пенсиите. В прогнозата от 1999/2000 г. пенсиите се индексират с 20 на сто от инфлацията и 80 на сто от реалния ръст на осигурителния доход (както беше заложено за 2000 г.), докато прогнозата от 2005 г. е съобразно новата разпоредба в чл. 100 от КСО). Ако в прогнозата от 1999/2000 г. сменим данните за ръста на пенсиите и осигурителния доход с отчетните нива до 2004 г., в прогнозата от 2005 г. дефицитът на фондовете на ДОО се увеличава с още **755 млн. лв.** и се измества с две години (2008 г.)

Максимална пенсия. В прогнозата от 1999/2000 г. размерът на максималната пенсия е равен на четирикратния размер на социалната пенсия. От 2004 г. той се определя като процент от осигурителния доход. В началото на 2004 г. размерът на максималната пенсия надхвърли осемкратния размер на социалната пенсия. Дефицитът на фондовете на ДОО се измества с още една година (2009 г.) и се увеличава с още **159 млн. лв.**, след като се направи и това изменение в прогнозата.

Осигурителна вноска за допълнително задължително пенсионно осигуряване (ДЗПО). В прогнозата от 1999/2000 г. се предвижда, че постепенно до 2009 г. ще се отделят 5 процентни пункта от осигурителната вноска за фонд “Пенсии” за ДЗПО за осигурените лица, родени след 1959 г. Впоследствие се взе решение за по-стръмно увеличаване на пенсионната вноска за 2-ия стълб – до 2007 г., което увеличи дефицита на фонд “Пенсии” с още **235 млн. лв.**

Други фактори, които оказаха сериозно влияние върху дефицита на фонд “Пенсии” през този период, са свързани със:

Общия брой на пенсионерите и на пенсиите. Направените през 1999/2000 г. предвиждания за общия брой пенсионери и пенсии през 2005 г. се различава от отчетения им брой – при пенсионерите с около 90 000 в повече, а в броя на пенсиите – с около 199 000 в повече. Това се дължи на:

- стремително увеличаване броя на инвалидните пенсии за общо заболяване. За периода 2000 – 2005 г. броят на личните първи инвалидни пенсии се е увеличил почти двойно, а отчетеният разход за периода 2000 – 2004 г. е нараснал с **250 млн. лв.**;
- увеличен брой на пенсиониране на кадрови военнослужащи (поради провеждащата се реформа в армията) и нарушен баланс между осигурителни вноски и престации за тези лица;
- преизчисляване на пенсии, отпуснати преди 2000 г., с нови размери поради промяна във вида на пенсията (от пенсии за осигурителен стаж и възраст в инвалидни пенсии за общо заболяване). Вместо намаление на пенсионерите, предвидено от реформата и отразено в прогнозата от 1999/2000 г., реално се отчете ръст в броя на пенсионерите и на пенсиите, поради тези за инвалидност и общо заболяване.

С промяната на вида на пенсиите се сменяше и т.нар. “подложка”, което доведе до значително увеличаване на разходите за пенсии. Дефицитът се измества до 2011 г. и се увеличава с още **854 млн. лв.**

След влизането в сила на КЗОО през 2000 г. стана възможно получаването на т.нар. втори социални пенсии за инвалидност за освидетелстваните лица. За изтеклия период броят им достигна 423 993 през 2005 г.

С намалението на осигурителната вноска за фонд “Пенсии” с шест процентни пункта от 1 януари 2006 г. финансовото състояние на фондовете на Държавното обществено осигуряване в дългосрочен план се промени още по-съществено в сравнение с посочените преди това резултати и актюерските прогнози показват, че за целия период (2006-2050 г.) фонд “Пенсии” ще бъде в дефицит.

С цел повишаване доходите на пенсионерите осъвременяването на пенсиите за 2006 г. се извърши от първи януари на календарната година (промяна в чл. 100 на КСО).

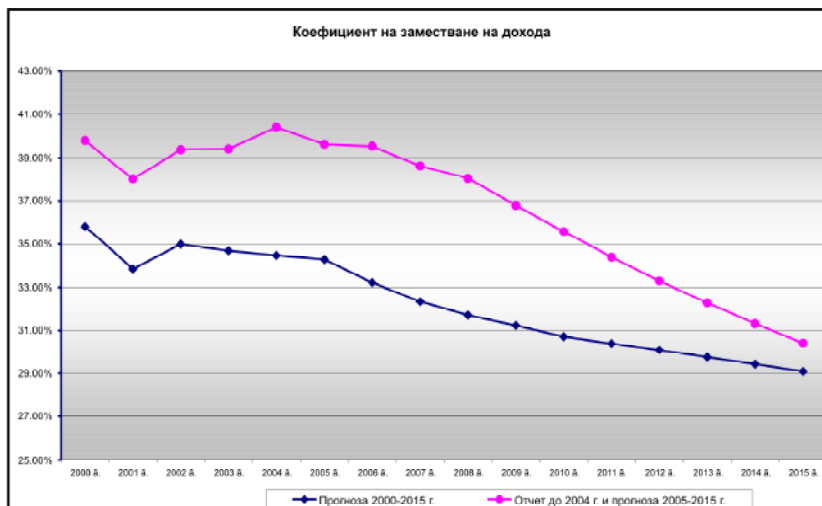
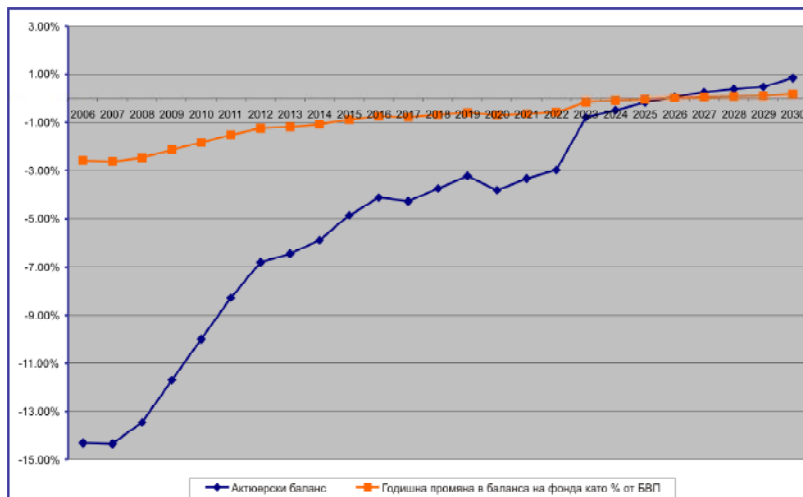
Новите предположения, залегнали в прогнозата, са:

Макроикономическите показатели на бюджета за 2006 г. и тригодишната прогноза до 2008 г.

Социалноосигурителни – цялата нормативна база съгласно КСО с промяна в осъвременяването на пенсиите и намаление на осигурителната вноска за фонд “Пенсии”, съгласно предложенията.

Изменени допускания за 2006 г., като резултат от намалението на осигурителната вноска за фонд “Пенсии” – увеличение на средния осигурителен доход (номинално с около 8 на сто през 2006 г. в сравнение с 2005 г.); намаление на равнището на безработица (с около 1,5 процентни пункта) и увеличение на коефициента на участие на работната сила (с около 0,3 процентни пункта). Очакваме, че положителният ефект от намалението на осигурителната вноска ще се появи с известно забавяне и ще има влияние през следващите години.

При анализа на резултатите за състоянието на фондовете на ДОО за периода 2006 г. – 2050 г. се установява, че финансовият ефект на тези промени в законодателството е дефицит до 2050 г., с други думи, фонд “Пенсии” на ДОО не може да се самофинансира. За балансиране бюджета на фондовете на ДОО ще бъде необходима непрекъсната финансова подкрепа на дефицита. Следващите графики илюстрират тези резултати:



Основните параметри, влияещи върху финансовата стабилност на фонд “Пенсии”, поредицата от промени, свързани с размера на вноските през периода **2000 – 2006 г.:**

- **2001 г. – намаление на осигурителната вноска за фонд “Пенсии” с 3 пункта** (водещо до намаляване на приходите с **225,3 млн. лв.**)
- **2002 г. – намаление на вноската за фонд “Пенсии” с 2 пункта за лицата, родени след 31.12.1959 г. (намаление със 70,1 млн. лв.)**
- **2002 г. – отпадане на вноската за фонд “Пенсии” за лицата с право на парично обезщетение от фонд “Безработица” (намаление с 58,2 млн. лв.)**
- **2004 г. – намаление на осигурителната вноска за фонд “Пенсии” с още 1 пункт за лицата, родени след 31.12.1959 г. (или вноската за втория стълб – универсалните пенсионни фондове, става 3 на сто, което води до намаление на приходите от осигурителни вноски за фонд “Пенсии” още с 46,9 млн. лв.)**
- **2004 г. – отпадане на вноската за фонд “Пенсии” – за сметка на работодателите, върху обезщетенията при временна неработоспособност и бременност и раждане (намаление на приходите с 36,7 млн. лв.)**
- **2004 г. – поемане на втория и третия ден от обезщетението поради общо заболяване, бременност и раждане от НОИ, с което се увеличават разходите за тези видове обезщетения (допълнително намаление с 34,2 млн. лв.)**
- **2005 г. – намаляване на осигурителната вноска за фонд “Безработица” от 4 на сто на 3,5 на сто поради въвеждането на вноска за фонда за “Гарантирани вземания на работниците и служителите” (намаление на приходите с 34,6 млн. лв.)**
- **2005 г. – отпадане на вноската за фонд “Пенсии” – за сметка на работодателите, върху обезщетенията при временна неработоспособност и бременност и раждане (намаление на приходите с 39,8 млн. лв.)**
- **2006 г. – намаление на осигурителната вноска за фонд “Пенсии” с шест процентни пункта. В резултат на това се очаква намаление на приходите с около 620 – 630 млн. лв.**

Посочените ефекти са изчислени само на годишна база и се отнасят само за финансовата година, в която влизат в сила. Дългосрочният ефект обаче от изброените законови промени се мултиплицира многократно, акумулирайки се от година в година и трайно и дългосрочно влияе върху финансовата стабилност на фондовете на ДОО и преди всичко на фонд “Пенсии”.

Проблемите на застаряване на населението

Постепенното увеличаване на минималната възраст за пенсиониране и намаляване на броя на привилегированите за ранно пенсиониране е основна мярка за справяне с неблагоприятните демографски промени. Извън пенсионната система правителството провежда политика на насърчаване на заетостта с цел увеличаване на контрибуторите и намаляване на зависимите от трансферни плащания лица. В следващите години се очаква постепенно намаляване на коефициента на зависимост, като в периода около 2015 година на 100 осигурени ще се падат около 87 пенсионери.

Този проблем има връзка и с пазара на труда, както и с политиките за насърчаване на хората в предпенсионна и пенсионна възраст да продължават да работят.

Българската пенсионна реформа създава известно напрежение на пазара на труда. Увеличаването на възрастта за пенсиониране и възможността да се работи и да се получава пенсия водят до увеличаване на предлаганата работна сила. Независимо от това обаче специално изследване показва, че няма пряк конфликт между младежите и пенсионерите поради факта, че в повечето случаи те се състезават на различни пазари на труда.

Актюерската прогноза, разработена в НОИ през м.май 2006 г. във връзка с последните демографски прогнози за застаряване на населението и на предвижданията за състоянието на икономиката, показва следните тенденции:

Застаряването на населението е свързано не само с увеличаване броя на възрастното население, но и с намаляване броя на населението в най-младите възрасти. По данни на НСИ се наблюдава увеличаваща се средна възраст на населението, която от 37,5 години през 1990 г. нараства на 38,9 години през 1995 година и достига 39,6 години през 1999 г. **Средната възраст** на населението общо за страната през 2005 г. вече е **41,1 години**.

По отчетни данни на НСИ за 2004 г. очакваната продължителност на живот от нулева възраст е около 68,68 години за мъжете и 75,59 години за жените, която е пониска, отколкото в повечето европейски страни. Очакваната средна продължителност на предстоящия живот за мъжете на възраст 63 г. е 13,91 години, а за жените на възраст 58 г. е 21,31 години.

При така направените допускания през 2030 г. очакваната продължителност на живот от нулева възраст е 71,59 години за мъжете и 78,17 за жените, през 2050 г. – 73,66 за мъжете и 79,01 за жените. Очакваната средна продължителност на предстоящия живот през 2030 г. за мъжете на 65-годишна възраст е 14,69 г., а за жените на 65-годишна възраст – 17,54 г., през 2050 г. – 19,38 за мъжете и 22,99 за жените.

Дългосрочният актюерски модел на НОИ включва предвижданията за актюерското състояние на фондовете на ДОО за период от 2006 г. до 2050 г. на консолидирана основа, тъй като излишъкът в който и да е от фондовете се използва за покриване на дефицита на другите фондове, ако има такъв.

Актюерските пресмятания са направени на базата на отчетна информация и допускания за основните макроикономически показатели, демографските показатели за населението и отчетни данни от статистиката на НОИ и законовата рамка съгласно КСО. Дългосрочното актюерско състояние на фондовете на ДОО се измерва с “актюерския баланс” за дългосрочен период – от 2006 г. до 2050 г.

За целия изследван период актюерският баланс остава отрицателен (-5,86%), което показва, че разходите по фондовете на ДОО непрекъснато надхвърлят приходите.

Два от най-важните показателя, определящи финансовата устойчивост на основното задължително пенсионно осигуряване, са коефициентът на зависимост (пенсионерското число или брой пенсионери на 100 осигурени лица) и коефициентът на заместване на дохода (съотношението на средната пенсия към средния осигурителен доход).

Тези коефициенти са ярко проявление на глобалните демографски тенденции, които не ни отминават и които са тясно свързани с три демографски показателя, характеризиращи настоящия момент:

- ниска раждаемост (коефициент на плодовитост – 1,3 при 2,1 за нормално възпроизводство на поколенията);
- подобряване на коефициента на смъртност, изразен в увеличаване на средната продължителност на живот;
- ясно изразена външна миграция.

Като резултат коефициентът на възрастова зависимост на населението (съотношение на населението в над трудоспособна възраст (65 и повече години) към населението в трудоспособна възраст – от 18 до 64 години) се изменя от 26,3 % през 2005 г. на 47,5 % през 2050 г.

Коефициентът на зависимост намалява от 88,1 % през 2006 г. до 87,7 % през 2011 г. в резултат от въвеждането на по-строги изисквания за придобиване на право на пенсия и от увеличени брой осигурени лица. Нивото се запазва под 90 % до 2022 г. и след това се покачва почти с 0,5 пункта всяка година поради увеличение на очакваната продължителност на живота и поддържане нормата на раждаемост на 1,7 деца на една жена, което ще доведе до нарастване на коефициента на зависимост до 111 % през 2050 г. Дори всички заети лица да се осигуряват, този коефициент би се подобрил с около 10 на сто.

Нетният коефициент на заместване на дохода в момента е около 50 % и се задържа на това ниво до 2010 г. и започва да спада бавно, като в края на изследвания период – 2050 г., е 34,4 %. Пенсиите от задължителното пенсионно осигуряване в РБългария са необлагаеми и затова е коректно да се сравняват с нетните доходи преди пенсиониране.

За дългосрочен период нетният коефициент на заместване на дохода спада по-осезаемо поради прехода към използване на осигурителния доход за целия осигурителен стаж в пенсионната формула, а също и от намалението на размера на пенсията за лицата, които ще получат допълнителна пенсия от универсалните фондове на втория стълб. Като се съберат коефициентите на заместване на дохода от I-ви и II-ри стълб, картината е по-различна – през 2050 г. той вече е 45 %.

Следва да се има предвид, че една от основните цели на актюерските изчисления е да се информират политиците и широката общественост за разходите по отделните програми на Държавното обществено осигуряване. Разходите за основните държавни социалноосигурителни програми се прогнозира достатъчно далеч в бъдещето, за да се даде индикация за общия вид и крайното ниво на разходите за програмите от гледна точка на размерите на осигурителните вноски, необходими за тяхното финансиране, но винаги може да има малки отклонения от прогнозираните параметри поради неотчетени фактори или случайни фактори, влияещи върху актюерския баланс на фондовете.