

Доц. д-р Богомил Манов\*

## **ДЕФИЦИТИ В ДЪРЖАВНАТА ПЕНСИОННА СИСТЕМА И СРЕБЪРНИЯ ФОНД\***

Изяснена е същността и е направен анализ на пенсионната система и Сребърния фонд в България. Очертани са перспективите за нейното развитие. Сребърният фонд е разгледан като част от пенсионната система и в контекста на неговото предназначение - да гарантира устойчивост на държавната пенсионна система.

JEL: J26; I38

### **Формиране и развитие на пенсионната система в условията на съвременната пазарна икономика**

С преминаването на България от централно управлявана към пазарна икономика се поражда много финансови проблеми във възпроизводството на човека, колектива и обществото. От самото начало на прехода имаше признаци на осъзнаване, че решаването на проблемите с устойчивостта на осигурителната система ще бъде трудно и продължително и че е неизбежно заплащането на определена социална цена от страна на труда, капитала и обществото. Не се знаеше колко ще е продължителен този период и каква ще е цената, която трябва да се плати. Днес още търсим отговор на тези въпроси.

През преходния период в осигурителната система се формира негативен резултат, който се изразява във висок относителен дял на пенсионерите като обективно непроизводителна част от обществото. Възникват проблеми в издръжката им на живот и необходимост за тяхното разрешаване. Очакванията за кризи неизбежно изискват изграждане на буфери с цел игнориране на резките колебания в постъпленията в осигурителната система. Такъв буфер е създаването на Сребърния фонд.

При прехода цялата осигурителна система е поставена на изпитание. Централно място в нея е заемала и продължава да заема пенсионната система и съвсем основателно промените в нея са подлагани на социални, икономически и политически дебати. Целта пред тази система в най-общ вид е чрез съчетаване на задължителното пенсионно осигуряване (от гледна точка на сигурност за възпроизводство) с доброволното да се достигне обективно необходимият жизнен стандарт на пенсионерите, които са над 26% от населението в България.

Оценката на извършените промени е, че за изминалите около две десетилетия от прехода те не удовлетворяват очакванията на обществото и изискванията на пазарната икономика. Дали защото са имали частичен характер, или защото, макар и добре замислени, не са прилагани последователно? Или защото на практика се реализират и двете предпоставки едновременно? В търсене на

---

\* УНСС, катедра "Финанси", manov\_b@abv.bg

решения по тези въпроси и проблеми от средата на продължаващия още преход започва реформа, която намира израз главно в разширяване на обхвата и на модела на пенсионната система.

Успоредно със съществуването на задължителното държавно осигуряване е заложено и изграждането на система, базирана на частно осигуряване, като се формират три стълба (пласта) на осигурителната система. Първият, известен като стълб на държавно обществено осигуряване, съществува още от годините на централно управляваната (планова) икономика и задачата му е да осигурява около две трети от пенсията на пенсионерите. Този стълб е изграден на разходо-покривен принцип. Вторият известен като стълб на допълнително задължително пенсионно осигуряване, предстоеше да се изгради на капиталово-покривен принцип. Към него се създават два фонда – Универсален пенсионен фонд (УПФ) и Професионален пенсионен фонд (ППФ), с което се цели да се достигне до по-голямо натрупване на паричен ресурс и те да осигурят около половината от останалата една трета (около една шеста) от пенсията. Тяхното начало е поставено през 2001 и 2002 г. УПФ се изгражда само за по-младата генерация - за родените след 31.12.1959 г., а ППФ - за работещите при тежки и вредни за здравето условия на труд (около 180 000 човека). Другата половина от оставащата една трета могат да си осигурят само тази част от пенсионерите, които са спестявали за старини. За тях е изграден третия стълб, известен като стълб на допълнително доброволно пенсионно осигуряване. Неговото начало е поставено още през 1994 г., т.е. преди реформата на пенсионната система от 2000 г. Очакванията за достигане на тези резултати от реформата са за период от около 20 - 25 години.

Първият стълб обаче получава незадоволително финансово развитие през годините. В началото на XXI век става ясно, че вече е невъзможно той да функционира по този начин. Извършена е реформа, с която се цели главно премахване на натрупания дефицит и бавно пренасяне на тежестта за изплащане на пенсии към втория и третия стълб. В същото време всички правителства водят непоследователна политика в това отношение, като ограничават финансовата нестабилност и предприемат редица промени. Една от тях е насочена към създаване на специален фонд за финансово стабилизиране на първия стълб.

### **Формиране и развитие на Сребърния фонд**

Сребърен фонд съществува и функционира в редица европейски държави с идентични на България пенсионни проблеми - Франция, Холандия, Белгия, Италия, Испания и Португалия. У нас той е изграден по подобие на моделите в тези страни. Създава се с предходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет за 2006 г.<sup>1</sup> под наименованието Държавен фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система. На 30 октомври Народното събрание приема закон за този фонд. В публичното пространство той е

<sup>1</sup> За повече подробности вж. Закон за държавния бюджет на Република България за 2006 г...

известен като Сребърен фонд, по подобие на названието му в други страни. С името се търси символиката с предназначението на средствата на фонда – за пенсионерите, т.е. символиката на побелелите (сребрени) коси.

При изграждането на Сребърния фонд се поставят две условия: да функционира на капиталов принцип и да акумулира достатъчен ресурс за стабилизиране на разходопокривната система. Частното пенсионно осигуряване функционира на същия принцип, но за разлика от него при Сребърния фонд не се възприема практиката за създаване на индивидуални партии на осигурените лица.

Определят се и източниците на средства за фонда, а именно: 25% от бюджетния излишък; 90% от приватизационните сделки; сумите от концесионни такси и отчисления и други средства с по-маловажно значение. Приема се и минимален период за акумулиране на средства – 10 години. С това решение се цели подпомагане и гарантиране устойчивостта на пенсионната система.

Определена представа за развитието и реализацията на целта и информация за постъпленията на средства в Сребърния фонд, както и за тяхното разпределение през периода от създаването му до края на второ шестмесечие на 2012 г. дават данните от табл. 1.

Таблица 1

Постъпления по години (млн. лв.)	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1. Трансфер от централния бюджет	211.8	841.5	540.0	140.0	0.0	310.1
2. Лихви по депозити	4.3	16.7	9.0	13.4	0.0	0.0
Общо постъпления:	216.1	858.2	549.0	153.4	0.0	310.1
Депозити в БНБ	216.1	1074.3	1623.3	1683.9	1776.7	2086.8

Източник. [www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)

Информацията от табл. 1 определя следните характеристики и тенденции в развитието на Сребърния фонд:

*Първо.* Общият паричен ресурс на фонда към 30.12.2012 г. е в размер на 2086.8 млн. лв. Това са средства, които са преведени за период от около 6 години, или средногодишно в него са постъпвали по около 350 млн. лв.

*Второ.* През годините са налице неравномерни постъпления във фонда, като най-високи са през 2008 г. – 841.5 млн. лв., следвана от 2009 г. – 540.0 млн. лв. и 2012 г. – 310.1 млн. лв. за шест месеца. През първите две години страната навлиза във финансова, а впоследствие и в икономическата криза, а през последната - 2012 г., е в рецесия, оказваща негативно влияние върху източниците за финансиране.

*Трето.* Всички средства на фонда са инвестирани само в един инструмент – банков депозит в Българска народна банка (БНБ). Липсва диверсификация, което винаги генерира системен риск.

*Четвърто.* Реализираната доходност е ниска. В момента инвестираните средства в Сребърния фонд носят годишна доходност от едва 0.2%. За сравнение годишната доходност по 10-годишните български държавни ценни книжа е 5.35%.

*Пето.* Натрупаните средства са крайно недостатъчни за постигане на целите на фонда. С всички постъпления в Сребърния фонд могат да се изплатят част от планираните пенсии за 2012 г., и то за по-малко от 4 (3.43) месеца. Едва ли с тези средства може да се гарантира стабилността на пенсионната система, работеща на разходопокривен принцип (първия стълб).

*Кои са причините за негативните тенденции и какво влияние оказва закъснението при създаването на Сребърния фонд за постигане целта на пенсионната реформа?*

Отговорът на тези въпроси е свързан с изясняването на развитието на цялостната пенсионна система след реформата от 2000 г. и на отделните стълбове в нея.

#### *За първия стълб на пенсионната система*

Независимо от краткия период на действие на реформата в позитивна посока се оценяват следните промени в организацията и управлението на задължителното обществено пенсионно осигуряване:

- Обособяват се дългосрочните плащания в отделен фонд и се прецизира техният обхват. Премахва се старата система на плащания за дългосрочно и краткосрочно осигуряване от фонд "Обществено осигуряване".

- Осигурява се възможност за създаване на резерв на фонда, което е предпоставка за преминаване от разходопокривна система на финансово устройство към система на пенсионно покритие.

- Възприема се принципът на самофинансиране на фонда като необходимо условие за гарантиране на неговата стабилност. В резултат от това се постига по-високо ниво на заместване на средната пенсия на пенсионер в средния осигурителен доход за страната, измерено чрез коефициента на заместване на дохода. За периода от 2002 до 2010 г. се наблюдава трайна тенденция към неговото нарастване (вж. табл. 2). Трябва да се има пред вид, че той не показва изцяло нивото на заместване, защото не отчита вноските за допълнителното задължително и допълнителното доброволно осигуряване.

*Таблица 2*

Коефициент на заместване на дохода за периода 2002 – 2011 г.

	Година									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Изплатена пенсия към средномесечен нетен осигурителен доход	49.93	49.63	50.97	51.63	53.30	54.00	53.32	56.28	58.39	57.30
Изплатена пенсия към средномесечен брутен осигурителен доход	39.38	39.41	40.40	40.60	42.90	43.10	41.75	44.06	46.19	44.90

*Източник:* Социалното осигуряване в България през 2010 г., с. 229; Социалното осигуряване в България през 2011 г., с. 156...

- Избран е постепенен преход към новата система на пенсиониране, включващ сравнително плавно увеличаване на осигурителния стаж и въз-

растта за пенсиониране с цел туширане на силното социално напрежение в обществото и постепенно адаптиране на осигурените лица към новата система на пенсионно осигуряване.

- Възприета е трипартитност в управлението на пенсионния фонд чрез участие на заинтересуваните страни в осигурителния процес, като по този начин се цели повишаване на доверието в системата на задължителното пенсионно осигуряване.

- Въвеждат се плащания за осигуряване и от осигуреното лице. Възприема се вноските да се разпределят между осигурителите (работодателите) и осигурените лица (работниците и служителите) в определена пропорция, която за 2004 г. е в съотношение 75:25, а за следващите се изменя с по 5 процентни пункта в посока към увеличение за осигурените лица, така че през 2009 г. става 60:40. Идеята е в един бъдещ период съотношението при плащането на вноската между работодател и работник да е 50:50, за да се намали осигурителната тежест за осигурителите и да се стимулира тяхната инвестиционна активност.

- Повишават се изискванията за наличие на осигурителен стаж и възраст при пенсиониране. Очакванията са в резултат от това да се неутрализират в определена степен негативните демографски тенденции в развитието на страната и да спадне осигурителният товар на икономически активните лица. За периода от 2001 до 2010 г. се наблюдава тенденция към намаляване на коефициента на зависимост, известен още като пенсионерско число.

- Премества се премахване в перспектива на горната граница на размера на пенсиите и обвързване на долната със социалната пенсия;

- Положителна оценка заслужава намерението да се отмени горната граница на максималния осигурителен доход и всички да се осигуряват на база увеличаване границата на получените доходи.

Какви резултати са постигнати за този сравнително кратък период на действие на реформата? Обобщено, те изглеждат по следния начин:

1. *Сравнително нисък размер на пенсиите.* В сравнение с повечето европейски държави у нас той е нисък, като за първото десетилетие на този век размерът на пенсиите към БВП е под 10%. В преобладаващата част от развитите в икономическо отношение страни размерът на дохода, който получава лицето след пенсиониране, е от две трети до три четвърти от този, който то е получавало през последните години преди пенсиониране. В България той е около половината. През последното десетилетие до кризата е налице тенденция към непрекъснато увеличение на динамиката на номиналния и реалния ръст на средния размер на пенсията за периода, но това не е достатъчно, за да се достигне стандартът на пенсионерите в развитите държави.

Ниският фактически размер на пенсиите се дължи основно на малките осигурителни вноски, които постоянно са понижавани през първото десетилетие на това столетие. От 2006 г. се извършва неколкократно съкращаване

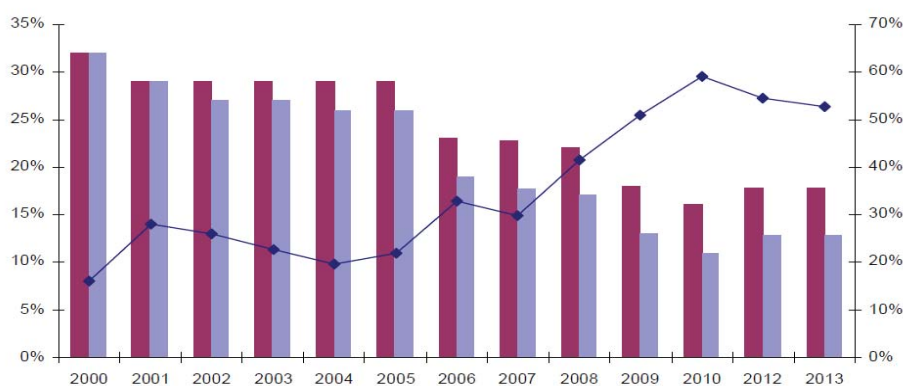
на осигурителната вноска за фонд "Пенсии" на ДОО. Смята се, че в резултат от тези намаления България е загубила кумулативно над 10 млрд. лв. приходи, което е приблизително равно на дефицитите, покривани ежегодно със субсидиите от държавния бюджет.<sup>2</sup>

Освен намаление на осигурителните вноски за периода след 2000 г. се извършва увеличаване на размера и обхвата на пенсионните плащания. Едновременно с това се повишава бюджетната субсидия за осигурителната система, основната част от която отива за пенсионната система. От 2009 г. една част от нея е "узаконена" като 12% участие на бюджета върху сбора на осигурителните доходи, а другата си остава като бюджетна субсидия. Всичко това дестабилизира пенсионната система.

На фиг. 1 е показано намалението на вноските и увеличението на дела на участие на държавния бюджет във финансирането на разходите за пенсионната система.

Фигура 1

Размер на осигурителната вноска за фонд "Пенсии" и относителен дял на държавата в разходите на ДОО, 2000 - 2013 г.



Легенда:

- осигурителна вноска за ф. Пенсии за лицата, родени преди 1.1.1960 г. (лява скала)
- осигурителна вноска за ф. Пенсии за лицата, родени след 31.12.1959 г. (лява скала)
- ◆ относителен дял на държавното участие в разходите за ДОО (дясна скала)

Източник. Годишен актюерски доклад 2012 г...

През последните години възниква противоречие между намаляването на процента на осигурителните вноски за пенсионното осигуряване и рязкото увеличаване на пенсиите от предходната власт. Може да се приеме, че в

<sup>2</sup> Христосков, 2010, с. 299.

момента на практика България получава кредити, за да плаща пенсиите. През този период бюджетният дефицит е по-малък от дефицита на НОИ. Споделяме разбирането, че ... “голяма част от политическите решения са с конюнктурен и лобистки характер, несъобразени със съответните етапи на икономическото развитие”.<sup>3</sup> Ако отсъстваха проблемите в НОИ с ранното пенсиониране, инвалидните пенсии и ниската пенсионна възраст, и съответно в него нямаше дефицит, България щеше да има излишък от 652 млн. лв. през 2010 г. и 1.711 млрд. лв. през 2011 г. Не е икономически обосновано да се изплащат пенсии чрез вземането на кредити от правителството. В някои държави като Германия например е законодателно прието да се емитира дълг само за инвестиции, но не и за изплащане на пенсии.

Към сегашния момент участието на бюджета при формирането на приходите в пенсионната система е над 50%. Това участие е основно чрез данъците, които са около 90% от приходите в бюджета, като повече от две трети (73.13%)<sup>4</sup> са постъпления от косвени данъци – ДДС, акцизи и мита. В проекта за държавен бюджет за 2013 г. е запазено приблизително същото съотношение на косвените данъци – 73.45%.<sup>5</sup> Или в момента първият стълб се финансира почти поравно от данъци и осигурителни вноски. Това означава още, че пенсионерите също участват при формирането на приходите на пенсионния фонд, от който след това получават пенсиите.

НОИ вече е лишен от относителната си самостоятелност и е на път да се приватизира от държавата. По този начин той е обречен на силно политическо влияние и оставя пенсионерите зависими от конюнктурни политически решения. От всичко това става ясно, че вече е премахнато едно от важните изисквания към пенсионната система, а именно самостоятелността, която пък е в основата на предсказуемостта на системата за относително продължителен период.

**2. Недостатъци в системата за пенсиониране.** Възприетата точкова система за пенсиониране е критикувана многократно. Нейният най-съществен недостатък е неадекватност при избора на момента за пенсиониране. Този недостатък би могъл да се преодолее, като вместо да се избира като сума от абсолютни стойности (години и осигурителен стаж), моментът за пенсиониране се определя според един от двата критерия - брой навършени години или действителен осигурителен стаж, и пенсията да се получава в пропорция към определената по точковата система.

**3. Усложнена система за изчисляване на пенсиите.** Не се отчита получаваното трудово възнаграждение за целия трудов стаж на осигурения, следователно плащаните осигурителни вноски и съответно неговият принос за финансиране на пенсионното осигуряване. Съвсем логично е да предположим, че така изчисленият размер на пенсията не е напълно реален.

<sup>3</sup> Христосков, Й. и др., 2012, с. 194.

<sup>4</sup> Закон за държавния бюджет на Република България за 2012 г. ДВ., бр. 99 от 16.12.2011 г.

<sup>5</sup> Проект за Закон за държавния бюджет на Република България за 2013 г...

4. Слаба събираемост на осигурителните вноски. Въведените осигурителни прагове подобряват събираемостта само частично и не се достига до съществено изменение. За 2010 г. нормата на събираемост е 93.97% при 86.4% за 2009 г. Събраните приходи от осигурителни вноски през 2010 г. са с 6.03% по-малко (неизпълнение с 213 719.9 хил. лв.) в сравнение с планираните за годината.<sup>6</sup> Остава застрашена финансовата стабилност на фонда, тъй като за нея от определящо значение е формирането и поддържането на значителен резерв от средства. Продължават да съществуват множество фирми, които наемат работници и служители без трудов договор, т.е. те не заплащат осигурителни вноски или ги заплащат в намален размер.

5. Допуснатата още през 2002 г. възможност за получаване на социална пенсия за инвалидност към друг вид пенсия. Това създава условия много пенсионери, особено тези в напреднала възраст, да поискат медицинско освидетелстване и да получават такава пенсия. Средният брой на социалните пенсии за инвалидност през 2010 г. е 492 243, а през 2009 г. 488 334, или налице е увеличение с 3909 броя пенсии. Общият среден брой на всички пенсии за инвалидност през 2010 г. е 958 947, което е по-малко от половината от получаваните пенсии в страната.<sup>7</sup>

#### *За втория стълб на пенсионната система*

В организацията и управлението на допълнителното задължително пенсионно осигуряване (ДЗПО) в позитивна посока се оценяват следните моменти:

- Капиталовият принцип, на който е изградено. Чрез него се дава възможност не само за натрупване на обособените за всяко лице в индивидуална партида средства, но и за увеличаване на тези пенсионни натрупвания чрез тяхното инвестиране. По този начин се разчита на намаляване на осигурителната тежест на бъдещите активни поколения към пенсионерите, живеещи едновременно с тях. Очаква се вторият стълб да осигури около 15 - 20% заместване на доходите от трудови възнаграждения.

- Принципът на юридическа и вследствие на него - на финансова самостоятелност на пенсионното дружество и на фондовете за ДЗПО (професионален и универсален). Чрез разделението на дейността на дружество и фондове се защитават и гарантират приоритетно интересите на осигурените лица.

- Единствен предмет на дейност на дружеството е пенсионно осигуряване и е въведена забраната за кредитна дейност. Изисква се разрешителен режим (лицензиране) на дружеството и съдебна регистрация на фондовете. Дейността е регулирана от държавата чрез Комисията за финансов надзор (КФН), а интересите на осигурените лица се представляват от попечителски съвет.

<sup>6</sup> Социалното осигуряване в България през 2010 г..., с. 6.

<sup>7</sup> В общия брой се включват трудовите пенсии за инвалидност поради общо заболяване и трудова злополука и професионална болест, както и социалните пенсии за инвалидност, гражданска и военна.



- Създадена е пряка връзка между размера на получените доходи от ДЗПО и внесените осигурителни вноски и доходите от тяхното инвестиране. Наличието на тази връзка и функционалната зависимост между вноски и пенсия стимулира личната заинтересуваност и инициативност на осигурените лица за подsigуряване на собственото им бъдеще;

- Предоставена е възможност за самостоятелен избор от осигуреното лице на професионален пенсионен фонд и/или универсален пенсионен фонд, както и за получаване на пенсия при по-ранно пенсиониране. Гарантира се законово реализирането на минимална доходност от инвестициите на пенсионните фондове.

- Регулирането на дейността включва и регламентиран режим за инвестиции на пенсионните фондове в определени инструменти. Чрез него се търси съчетание на гарантиране на спестяванията на осигурените и реализиране на доходност посредством предварително зададена в определени граници диверсификация на инвестиционните портфейли на пенсионните фондове.

- Обособяването на средствата на осигурените в лични партии, които са неприкосновени, даването на възможност за получаване на пенсия при по-ранно пенсиониране, невъзможността средствата, събрани в индивидуалните партии да се използват не по предназначение, са решения, които също заслужават висока оценка;

- Има сравнително добре диверсифицирани осигурителни портфейли за двата фонда.

В същото време се открояват и някои недостатъци в системата за допълнително задължително пенсионно осигуряване:

1. Сравнително ниски пенсии, главно поради малкия размер на осигурителните вноски, които през по-голямата част от периода е 3% към осигурителния доход. Сега вече е 5%, но и те са недостатъчни за формиране на достатъчно приходи. От 1 януари 2017 г. се предвижда увеличаване на вноската за универсалните пенсионни фондове с 2 процентни пункта, т.е. от 5 на 7%.

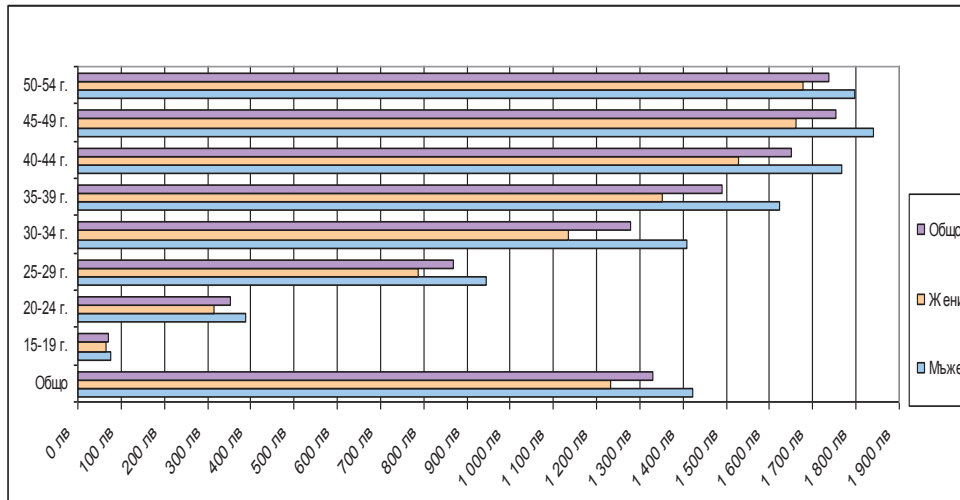
Средният размер на натрупаните средства на едно лице към края на 2011 г. в УПФ е 1123.41 лв. и е съвсем недостатъчен за достигане на предвижданото участие в размера на пенсията. Подобна е ситуацията и в ППФ. Към края на 2011 г. в тях се осигуряват 247 333 човека, а нетните активи в тези фондове възлизат на 471 129 000 лв.<sup>8</sup> Средният размер на натрупаните средства на едно лице в ППФ е 2085.52 лв. и като се вземе предвид, че осигурените ще получават пенсия значително по-продължително време, може да се приеме, че средствата са крайно недостатъчни за достигане на предвижданото участие на този фонд в размера на пенсията.

Сега функционират 9 лицензирани пенсионноосигурителни дружества. Средният размер на натрупаните средства на едно лице по отделните фондове по пол и възраст е представен на фиг. 2 и 3.

<sup>8</sup> Таблици №: 1-П, 2-П и 5-П, <http://www.fsc.bg>

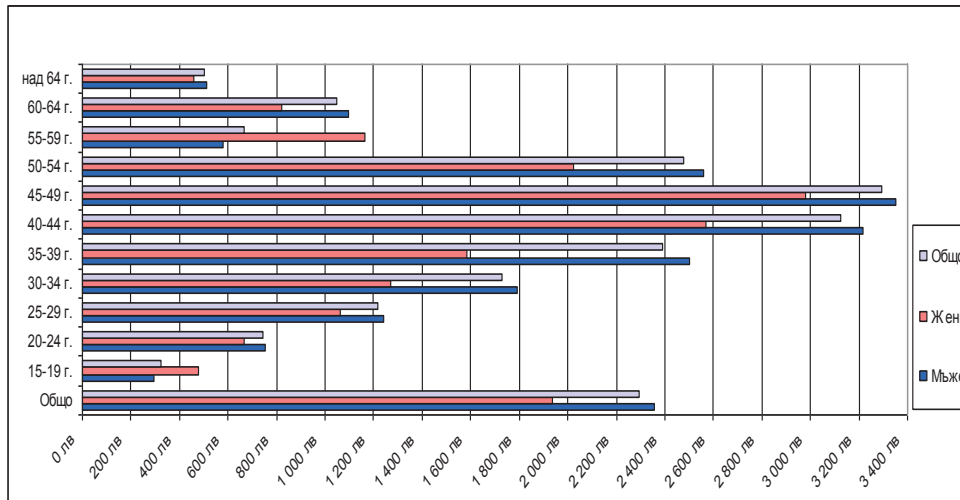
Фигура 2

Среден размер на натрупаните средства на едно осигурено лице в УПФ  
към 30.09.2012 г.



Фигура 3

Среден размер на натрупаните средства на едно осигурено лице в ППФ  
към 30.09.2012 г.



Прави впечатление, че натрупванията на мъжете са по-малки от тези на жените, които са с по-голяма средна продължителност на живота.

2. Осигурените лица са привлечени без достатъчна разяснителна кампания и с много висока цена за частните дружества.

3. Средната осигурителна култура на осигурените лица е на сравнително ниско равнище, което се дължи главно на посочения начин, по който са привлечени във фондовете.

4. Неправилно и антипазарно е създадена методика за разпределение на лицата, които не са избрали фондове след приключването на кампанията за избор. Социално справедливо и икономически целесъобразно е за известен период големите дружества да се лишат от служебно разпределение, поне до момента, до който се постигне паритет в това отношение с по-малките дружества. Така например се постъпи в Полша.

5. Проблем представлява изключително сложният режим на лицензиране на пенсионните дружества.

6. Необходимо е държавата да подкрепи лицата, които попадат извън групата на задължително осигурените - родените преди 31.12.1959 г., които не се осигуряват в универсален фонд. Това може да стане чрез вноска, финансирана от държавния бюджет или от друг източник.

*За третия стълб на пенсионната система –  
доброволното пенсионно осигуряване*

Обобщени, резултатите след реформата изглеждат така:

1. За период от 17 години в доброволните пенсионни фондове се осигуряват 595 287 човека. Нетните активи в тези фондове са в размер на 564 724 000 лв. и средният размер на натрупаните средства на едно лице е 948.66 лв.<sup>9</sup> В доброволния пенсионен фонд по професионални пенсионни схеми (ДПФПС) се осигуряват 5078 човека, нетните активи са 3 984 000 лв. и средният размер на натрупаните средства на едно лице е 784.56 лв.<sup>10</sup> В този фонд има само една пенсионна схема.

Средният размер на натрупаните средства на едно лице по отделните фондове по пол и възраст е представен на фиг. 4 и 5.<sup>11</sup>

По-големите натрупвания на жените в ДПФПС се дължат на факта, че те основно преобладават до настоящия момент в единствената пенсионна схема у нас (на банка ДСК).

Постигнатите резултати се дължат главно на съществуващите данъчни преференции за осигурителя и за осигуреното лице, които се изменят често през целия период на функционирането на ДДПО. Въпреки преференциите броят на осигурените лица нараства незначително.

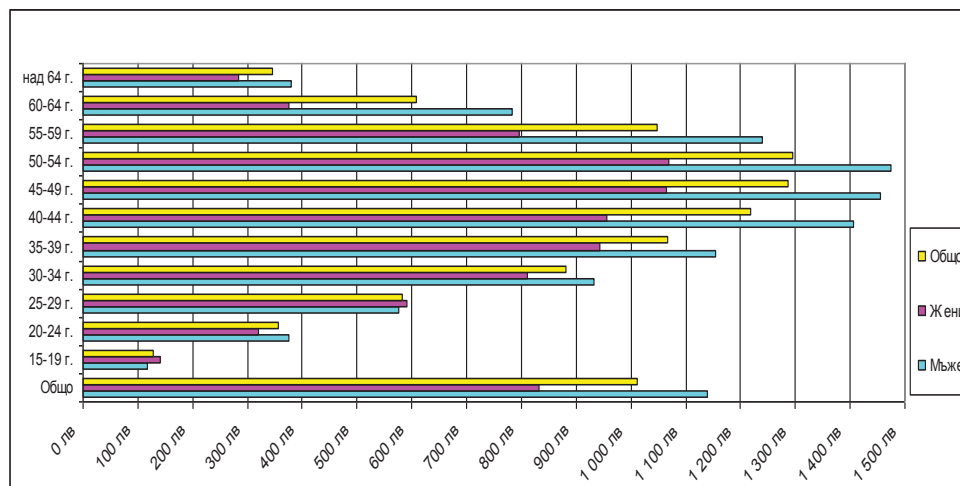
<sup>9</sup> Таблицы №: 1-Д, 2-Д и 5-Д, <http://www.fsc.bg>

<sup>10</sup> Таблицы №: 1-ПС, 2-ПС и 5-ПС, <http://www.fsc.bg>

<sup>11</sup> Комисия за финансов надзор. Осигурителен пазар...

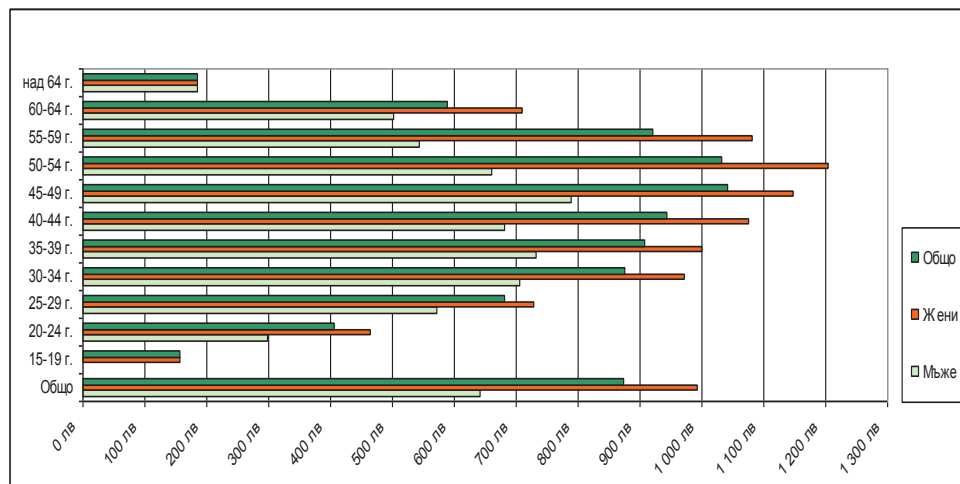
Фигура 4

Среден размер на натрупаните средства на едно осигурено лице в ДПФ към 30.09.2012 г.



Фигура 5

Среден размер на натрупаните средства на едно осигурено лице в ДПФС към 30.09.2012 г.



2. Средствата на осигурените лица в отделните фондове се различават значително. В ДПФПС те са в размер на 4 975 000 лв. към 30.09.2012 г., което е 0.83% от всички нетни активи в двата фонда. Причината за тази сериозна разлика в размера на притежаваните нетни активи се обяснява с факта, че има само една такава пенсионна схема към едно от пенсионноосигурителните дружества – ПОК “ДСК Родина” АД.

3. Подобно на допълнителното задължително пенсионно осигуряване, и тук при доброволното ПОД са създадени диверсифицирани инвестиционни портфейли.

4. Недостатък в сега съществуващата система на ДДПО е ограничаването на правото от страна на работодателя осигуреното лице да ползва сумите по индивидуалната партида до момента на пенсионирането му.

Основните причини и фактори за негативното развитие и състояние на пенсионната система са вътрешни и външни.

*Вътрешните* са резултат от вътрешнополитически, икономически и демографски фактори. В основата им е принципната и катастрофална непоследователност при съгласуването на приходни с разходни политики при управление на пенсионната система, в основата на която е първият стълб. Нито едно от правителствата след 2000 г. не се осмелява да предприеме сериозни мерки за стабилизиране и устойчиво развитие на пенсионната система. Възниква противоречие между намаляване процента на осигурителните вноски за пенсионното осигуряване и рязкото увеличаване на пенсиите от предходната власт през тези години. Може да се приеме, че в момента на практика България получава кредити, за да плаща пенсиите. През последните години бюджетният дефицит е по-малък от дефицита на НОИ. Например за 2010 г. при отрицателно бюджетно салдо от 3.684 млрд. лв.<sup>12</sup> Институтът е получил бюджетни средства в размер на 4.336 млрд. лв.<sup>13</sup> Подобно е положението и за 2011 г. При отрицателно бюджетно салдо от 2.160 млрд.лв.,<sup>14</sup> средствата, преведени за НОИ, са 3.871 млрд. лв.<sup>15</sup>

Икономическите фактори са в основата на формирането на приходите на държавата, в т.ч. и на осигурителната система. Макар че през годините кризата се отчитат високи темпове на икономически растеж, България продължава да е една от най-бедните страни в Европейския съюз. Всички български правителства от годините на прехода наблягат на сравнения помежду си и с предходни периоди, но са пестеливи, когато става дума за съпоставка със средните стойности на конкретните показатели за Европа и другите страни. Основните причини за слабите темпове на растеж са: ниската

---

<sup>12</sup> Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г...

<sup>13</sup> Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2010 г...

<sup>14</sup> Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г...

<sup>15</sup> Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2011 г.

производителност на труда; неработещата (или по-скоро корумпирана) съдебна система; липсата на осезаеми стимули за развитие на дребния и средния бизнес и др.

Демографските фактори са едни от най-важните за устойчивостта на системата. Налице са едновременно няколко фактора, които водят до неустойчивост на съвременната пенсионната система: недостатъчната раждаемост, емиграцията на млади хора в работоспособна възраст и по-голямата продължителност на живота в България. Неустойчивостта се проявява в намаляване на относителния дял на работещите и повишаване на този на пенсионерите. Това засилва натиска върху публичните финанси в посока към увеличаване на участието на бюджета във финансирането на пенсионната система. Някои от тези фактори се отнасят и за останалите страни-членки на ЕС. Тяхното съвкупно влияние се измерва с коефициент на възрастова зависимост (съотношението работещи към пенсионери), който се очаква през 2050 г. у нас да е 2:1, при среден за 25-те страни-членки 4:1, определен непосредствено преди присъединяването ни с Румъния към Съюза. България е на пето място в света по застаряване на населението, като през последните години 100 работещи издържат между 82 и 85 пенсионери. При това с висока неграмотност сред преобладаващата част от населението с ромска и турска самобитност, което е с перспектива да увеличава относителния си дял в цялата маса на населението в страната. Като прибавим и процента на безработните, перспективите за бъдеща устойчивост на пенсионната система в страната намаляват.

*Външни фактори.* Девизът на ЕС “Единни в многообразието” олицетворява свободата на избора, който имат страните, в т.ч. и по отношение на осигурителните им системи. Водеща в развитието на осигурителните системи в Съюза е Лисабонската стратегия, а чрез нея приоритетна става и концепцията за активно стареене. Тя изисква да се държи сметка и за подобряване на качеството на живот на възрастните хора с оглед тяхната интеграция в обществото. Това неминуемо трябва да е предмет на пенсионната система.

### **Перспективи относно ролята и значението на Сребърния фонд за стабилизиране на пенсионната система**

*Първо.* Ролята на Сребърния фонд в първия стълб на осигурителната система се определя от възможностите за преодоляване на дефицита в този стълб. Те са свързани със стабилността на източниците на средства за фонда и динамиката на тяхното изменение. От особена важност е и инвестирането на средствата на фонда и ефектът, който то генерира за консолидиране на пенсионната система.

Постъпленията в Сребърния фонд са от бюджетните излишъци, а това са средства, получени главно от данъкоплатците. Тези постъпления имат целеви характер и не се различават съществено по предназначение от осигурителните вноски. Разликата е, че данъци заплащат и тези, които не са не-

посредствено заети, в т.ч. и пенсионерите. Следователно последните също участват във финансирането на осигурителната система. Бюджетът невинаги формира излишък. Относително ограничени са и възможностите на приватизацията за по-значително увеличаване на постъпленията в бюджета. Това е по същество неустойчив източник на средства.

На практика се оказва погрешна идеята, че с реализираните средства от приватизацията на предприятия, изградени основно от сегашните пенсионери, ще може да се премахне дефицитът в държавната пенсионна система. Натрупванията във фонда са недостатъчни. Приоритетите на бюджета за България като най-бедната държава в Европа са много и за тях се търсят допълнително приходи-източници. Страната ни е с най-висок относителен дял на пенсионерите в сравнение с всички останали членки на ЕС. За нас е от особена важност ефективното използване на средствата на европейските фондове. Ограничени в перспектива са възможностите да се търси нов източник на приходи, специално за нуждите на фонда. За да се преодолее дефицитът, е необходимо поне за три години средствата в него да гарантират самостоятелно изплащането на пенсиите. При сегашното им равнище във фонда би трябвало да има парични средства за около 22 млрд. лв., а те са едва 2.1 млрд. От характера и динамиката на източниците за формиране на средства в Сребърния фонд се очертава изводът, че той може да изпълнява ролята само на временен буфер и че не е дългосрочно решение за подобряване ефективността на държавната пенсионна система.

В Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система (чл. 13, ал. 1)<sup>16</sup> подробно са посочени видовете активи и процентите, в които фонда може да инвестира. В началото на 2012 г. са предложени промени за разширяване на възможностите за инвестиране. Лансирана е идеята за инвестиции в местни, български инструменти както на национално, така и на общинско ниво. Тази идея има за цел: диверсификация на портфейла на фонда; даване на импулс за развитие на паричния и капиталовия пазар у нас; възможност за частично погасяване през 2013 г. на емисия български еврооблигации за 818.5 млн. евро. Дискусията, която се развива, води до отмяна на първоначалната идея за инвестиции в български инструменти.<sup>17</sup> Против инвестициите в тях са Европейската централна банка, Комисията за финансов надзор, БНБ и много икономисти. Противниците на извършването на промени в наредбата за инвестиции в български ценни книжа изтъкват следните аргументи:

- средствата на фонда са част от фискалния резерв и ако те се инвестират в български държавни и/или общински ценни книжа, това ще доведе до: дестабилизиране на валутния борд и понижаване на кредитния рейтинг на страната, както и до заплахата за приемането ни в Евророната (Милен Велчев -

<sup>16</sup> [www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)

<sup>17</sup> Вж. по-подробно <http://www.investor.bg/temi>

бивш министър на финансите); тяхното изразходване, което ще е равносилно на "унищожаване" на фонда (Пламен Орешарски – бивш министър на финансите).

- по-ниска доходност от българските ценни книжа в моментите, когато икономиката се свива и потребността от средства за фонда нараства (Калоян Стайков – Институт по пазарна икономика);

- дискриминация на европейските ценни книжа, тъй като според законопроекта не се изисква кредитен рейтинг за българските държавни ценни книжа.

Внимателният анализ на посочените аргументи поражда въпроса: След като със средствата на Сребърния фонд се гарантира част от фискалния резерв, не се ли презумира, че те много бързо биха могли да променят целевото си предназначение? И не направи ли такъв опит министърът на финансите С. Дянков? Още повече, че това не са средства, спестени от пенсионерите под формата на изрично преведени осигурителни вноски. Ако това е така, тогава на какъв Сребърен фонд се надяват пенсионерите, респ. НОИ, за увеличаване на бъдещите им пенсии?

Защитниците за инвестиции в български ценни книжа имат следните аргументи: ако държавата не инвестира, тогава как ще очакваме чуждите инвеститори да правят това; в другите страни, където има Сребърен фонд, всички те инвестират в собствени държавни ценни книжа (Симеон Дянков – министър на финансите). Практиката показва, че навсякъде по света Сребърните фондове инвестират на собствените си пазари, като по този начин изпълняват спасителна роля за собствените си държави, в т.ч. и по време на кризи.

Колкото и да са силни аргументите на едната и на другата страна в дискусиата, се пропуска един основен факт – тези средства са крайно недостатъчни за стабилизиране на пенсионната система. Освен това от управлението им БНБ реализира печалба, част от която привежда в бюджета на държавата - за 2010 г. това са 210 млн. лв.

*Второ.* По отношение на принципа и организацията, на който функционира фондът. Замисълът на законодателя е Сребърният фонд да функционира на капиталово-покривен принцип, който предполага съхранение и натрупване на средствата за относително продължителен период и увеличаването им чрез тяхното инвестиране. Частното пенсионно осигуряване функционира на същия принцип, но за разлика от него при Сребърния фонд няма индивидуални партиди на осигурените лица. Във връзка с това са възможни следните негативни последици за пенсионерите: да се вземе решение за необосновано разпределение на средствата между тях съобразно съществуващата политическа конюнктура,<sup>18</sup> което би било политически

<sup>18</sup> Такова популистско решение е взето от правителството на Станишев (2005-2009 г.) непосредствено преди изтичане на мандата му – пенсиите са увеличени в момент, в който страната навлиза в кризата и на власт идва ново правителство. Подобно решение за увеличение на пенсиите, и то преди изборите през 2013 г., взима и правителството на Борисов.



изгодно за управляващата партия; средствата да се разпределят така, че да се създадат условия за уравниловка в пенсиите и за подценяване и принижаване на действителните заслуги на пенсионерите за получаваните от тях пенсии. И в двата случая ще възникне напрежение между пенсионерите.

Ефективност се реализира там, където е налице пряка връзка и пропорционалност между приведени и получени средства в и от осигурителната система. А това предполага не само системата да функционира на капиталов принцип, но и да съществуват индивидуални партиди на осигурените лица, забрана за преразпределение на средствата между тях и прозрачност в управлението им. На такава основа са изградени вторият и третият стълб, които са трайното решение за ефективност на осигурителната система.

*Трето.* По отношение на конкуренцията. Липсват конкурентни на този фонд структури. Съществува още един подобен публичен фонд – Фондът за гарантиране на влоговете в банките, чиито активи към 31.12.2011 г. са в размер на около 1.325 млрд. лв.<sup>19</sup> Неговите инвестиции са основно в държавни ценни книжа. Между тези два публични фонда не се осъществява конкуренция. Там, където тя отсъства, няма стремеж нито към поевтиняване на цената на предлаганата услуга, нито към намаляване на административните разходи за издръжка на фонда.

*Четвърто.* Управлението на активите на фонда се извършва от държавата, а тя като правило поема минимален риск. Обикновено във фондовете с държавно управление решенията се вземат от управителни съвети, в които влизат и хора с недостатъчна финансово-икономическа подготовка. Примери за това са НОИ, Националната здравно осигурителна каса и др. Доказателство за тази оценка са резултатите от реализираната недостатъчна доходност от управлението на активите на фонда до сегашния момент. Държавата трябва да гарантира прозрачност в управлението и в избора на компетентни управляващи, а не да се натоварва с неприсъщи за нея функции. За управлението на подобни фондове са необходими фонд мениджър и управляващо дружество или инвестиционен съвет.

\*

Направеният анализ показва липса на системен подход при организацията и управлението на пенсионната система. Промени в нея имат частичен характер, не са последователни и нарушават единството в нейното развитие. Основният извод е, че от гледна точка на сегашното състояние на Сребърния фонд той може да изпълнява ролята само на временен буфер, както и че не е единственото дългосрочно решение целящо повишаване на ефективността на държавната пенсионна система.

Що се отнася до конкретния осигурителен модел, той трябва да остане такъв, какъвто е. Необходимо е в него да се засили участието на капиталово-

<sup>19</sup> Отчет за финансовото състояние на Фонда за гарантиране на влоговете в банките...

покривната система при формирането на доходите на пенсионерите. И все пак, след като имаме нужда от инвестиции, защо да не си ги осигурим сами, в кл. и от активно управление на средствата в Сребърния фонд? Защо да се “налива” ликвидност в чужди икономики? Вероятно, защото се приема като безспорно доказателство по-малкият риск на другите държави. Но сегашната финансово-икономическа криза започва от САЩ, която се смята за безрискова държава. Има ли въобще такава държава? Практиката показва, че отговорът е отрицателен. Тя обаче е показателна също и за наличието на подходи и възможности за намаляване на риска. От тази гледна точка призивите за цялостна приватизация на социалното осигуряване са неиздържани. Това показва и опитът на Чили, резултатите от който са противоречиви.

*Използвана литература:*

Христосков, Й. (2010). Реформите в социалното осигуряване. С.: Издателство на ВУЗФ.

Христосков, Й. и др. (2012). Пазарът на труда и социалната защита в икономическото развитие на България. С.: АИ “Проф. Марин Дринов”.

Годишен актюерски доклад 2012 г., достъпен на [www.noi.bg](http://www.noi.bg)

Държавен фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система, [www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)

Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2010 г., достъпен на [www.noi.bg](http://www.noi.bg)

Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2011 г., достъпен на [www.noi.bg](http://www.noi.bg)

Закон за държавния бюджет на Република България за 2006 г., достъпен на [www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)

Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г., достъпен на [www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)

Закон за държавния бюджет на Република България за 2012 г. - ДВ., бр. 99 от 16.12.2011.

Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г., достъпен на [www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)

Комисия за финансов надзор. Осигурителен пазар. Статистика, достъпна на [www.fsc.bg](http://www.fsc.bg)

Отчет за финансовото състояние на Фонда за гарантиране на влоговете в банките, достъпен на [www.dif.bg](http://www.dif.bg)

Проект за Закон за държавния бюджет на Република България за 2013 г., достъпен на [www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)

Социалното осигуряване в България през 2010 г., достъпно на [www.noi.bg](http://www.noi.bg)

Социалното осигуряване в България през 2011 г., достъпно на [www.noi.bg](http://www.noi.bg)

16.I.2013 г.