

КОНСУЛТАЦИИ

Дочка Велкова

ПЕНСИИТЕ ЗА ОСИГУРИТЕЛЕН СТАЖ И ВЪЗРАСТ В БЪЛГАРИЯ

Представен е аналитичен преглед и систематизация на промените при пенсиите за осигурителен стаж и възраст в периода 1990-2004 г. на базата на тяхната дълбочина, като разделителната линия е пълната трансформация на пенсионния модел. Очертани са три периода, които са типологизирани съгласно тяхната природа и обхват. Направена е оценка дали и доколко са постигнати избрани цели на пенсионната реформа чрез проследяване развитието на ключови параметри като: равнище на пенсиите, обхват на осигурените лица, коефициент на заместване на дохода, осигуряване на по-адекватна връзка между осигурителен принос и пенсионни права, финансово състояние на фонд "Пенсии" и т.н. Обобщени са уроци от българската практика и са очертани основните предизвикателства пред по-нататъшното развитие на пенсионната система.

JEL: H55, P41

Необходимостта от радикална промяна на пенсионната система в България в унисон с променящата се социална, икономическа и политическа реалност беше ясна още в началото на 90-те години на миналия век. В отговор обаче последваха редица параметрични промени, които дори в своята цялост не доведоха до модернизирани на пенсионната система.

Истинската, дълбока реформа в системата на социално осигуряване започна през 2000 г. с влизането в сила на Кодекса за задължително обществено осигуряване (КЗОО), чиято подготовка продължи около две години. Тази реформа трансформира парадигмата на пенсионния модел, чиито параметри са променени впоследствие с оглед неговото подобряване и развитие, но без да се променят същностите му черти.

Във фокуса на вниманието са пенсиите за осигурителен и стаж и възраст, тъй като промените в този компонент на пенсионната система са достатъчно показателни за протичащите процеси - този вид плащания през последните 10 години съставляват 62-78% от всички пенсии и формират между 70 и 80% от разходите за тях.

Промени в пенсионната система, свързани с пенсиите за осигурителен стаж и възраст

Предреформената пенсионна система (1990 - 1999 г.)

- *Основни слабости и предизвикателства*

До средата на 90-те години на XX век системата за пенсионно осигуряване в България се състоеше от един основен елемент - задължителното обществено

(държавно) осигуряване от разходопокривен тип, което има белези на доходокompенсиращ модел. Този модел се основава на универсалната еквивалентност, като изравняването на риска се извършва в рамките на големи съвкупности от населението или в национален мащаб. От 1994 г. започва функционирането (макар и без специална законова регламентация) на трети стълб – допълнително задължително пенсионно осигуряване.

С прехода към пазарна икономика драстично се промени социалната, икономическата и политическата среда, характерна за централно планираната икономика. Наследеният пенсионен модел не можеше да действа ефективно съобразно новите реалности и беше необходима адекватна реакция за справяне със съвременните предизвикателства.¹

Първо, държавата вече няма функциите на единствен и основен собственик, работодател и осигурител. Появиха се нови и разнообразни форми на заетост – еднолични търговци, съдружници в търговски дружества, самонаети, земеделски стопани, неплатени семейни работници и др.

Второ, значителна част от икономически активните лица поради големите задължения и далечни обещания за пенсии избягваха участие в пенсионното осигуряване чрез неформална заетост - по някои оценки за онова време (1996 г.) тя обхваща около 1/3 от наемните работници и почти 80% от самонаетите лица. Друга част присъстваша символично, осигурявайки се на минимална заплата, но очаквайки да получат повече от системата, като се възползват от силните преразпределителни механизми и/или от някои нормативни пропуски.

Трето, осъществяваше се преход от пълна заетост към пазар на труда с висока и постоянна безработица. Прехвърлянето на голяма част от икономически активното население от заети към безработни сериозно повлия на приходите в осигурителната система и доведе до допълнително (наред с неблагоприятните демографски промени) натоварване на работещите.

Четвърто, публичната система на пенсионно осигуряване, изградена на разходопокривен принцип, беше поставена на сериозно изпитание поради резките промени в съотношението между контрибуторите и бенефициентите. Моралният обществен договор между поколенията, базиран върху принципа за солидарност между тях,² беше трайно нарушен и неговото възстановяване не можеше да се постигне само с параметрични промени.

¹ Характеристиките на макроикономическата среда, които обуславят необходимостта от реформиране на пенсионната система, са предмет на много изследвания. Вж. *Шопов, Г.* Финансова стабилизация на пенсионната система в период на реструктуриране. С., 2001; *Стратегия за пенсионната реформа в България. Доклад на правителствената работна група по пенсионната реформа, одобрен от правителството и от Народното събрание (юли 1999); Нинов, Д.* Социалната справедливост в пенсионното осигуряване. С., 1998; *Христосков, Й.* Българската пенсионна система една година след новото начало – оценки с поглед напред. Българският пенсионен модел, второ издание. Американска агенция за международно развитие, проект "Пенсионна реформа", 2001 и др.

² В случая не се спираме на другите два принципа на националната солидарност - между работодатели и наемни работници и между бедни и богати.

Лето, сериозните демографски предизвикателства вследствие на застаряването на населението и силната емиграция на лица в трудоспособна възраст (особено на младежи) доведоха до високи коефициенти на възрастова и пенсионна зависимост и ниски коефициенти на заместване на дохода.

На тези процеси, които до голяма степен се дължат на фактори извън пенсионната система, “акомпанираха” вътрешните проблеми. Те могат да се разглеждат, от една страна, като проблеми-причини, т.е. заложи в законодателството, регулиращо пенсионноосигурителните отношения, и в наложилата се практика, а от друга, като проблеми-следствия, които се проявяват като кумулативен резултат от “вродените” слабости през годините (табл. 1).³

Таблица 1

Обобщение на проблемите на пенсионната система

Проблеми-причини	Проблеми-следствия
Ниска средна възраст за пенсиониране	Лесен достъп до пенсии
Лесно постижими изисквания за трудов стаж	Нисък размер на пенсиите
Широко разпространена практика на ранно пенсиониране (наследена или въведена след 1990 г. с цел намаляване на безработицата)	Хроничен недостиг на средства за пенсии, финансова неустойчивост, дефицит
Обвързване на обхвата и на осигурителните плащания главно с трудовия стаж, а не с приноса към осигурителната система	Ниска степен на събираемост на осигурителните вноски
Стоварване на почти цялата осигурителна тежест върху работодателя	Деформация в индустриалните отношения
Отсъствие на диференцирани вноски по отделни социални рискове	Висок социален товар върху работещото поколение
Наличие на силни преразпределителни процеси - долен праг и таван върху пенсиите, еднократни компенсации с абсолютни суми	Дестимулираща роля за по-продължително участие в осигуряването и с по-голям осигурителен доход
Много слаба връзка между вноски и осигурителни плащания	Нарушена социална справедливост
Държавното обществено осигуряване е част от държавния бюджет	

Все пак въпреки всички слабости и недостатъци пенсионната система в България никога не е преставала да функционира – макар и ниски по размер, пенсиите винаги са били изплащани навреме, без закъснения (подобна практика е имало в други страни, например в Русия).

• *Предреформени промени*

В отговор на описаните проблеми през периода 1990-1999 г. бяха предприети редица промени в системата на пенсионно осигуряване, които

³ При определяне на “проблемите – причини” и на “проблемите – следствия” в случая се използва типичната за построяване на т. нар. дърво на проблемите методология.

останаха затворени в рамките на съществуващата парадигма на еднокомпонентна система, но наистина подготвиха почвата за нейното дълбоко реформиране. По своята същност те бяха насочени към:

1. Финансово стабилизиране на пенсионната система чрез:

- опит за увеличаване на приходите: увеличаването и диференцирането на вноските (но с ограничени възможности и с явни последици върху пазара на труда);

- намаляване на разходите - ограничаване на възможностите за ранно пенсиониране.

2. Адекватен отговор на системата към промяната на икономическата среда (промени в собствеността и разнообразяването на формите на заетост).

3. Известна, макар и крайно недостатъчна, антиинфлационна защита на доходите на пенсионерите.

4. Постепенно институционално и финансово отделяне на осигурителната система от държавните структури и бюджет.

5. Засилване на връзката "осигурителен принос–пенсия" и увеличаване на осигурителната база за определяне на пенсията.

6. Въвеждане на по-силно индивидуално участие и споделяне на отговорността за приноса към осигурителната система (принцип за солидарност между работник и работодател).

7. Отчитане на взаимодействието между различните компоненти на осигурителната система, покриващи различни рискове.

Необходимостта, възможностите и насоките за реформиране на пенсионната система са обект на внимание още в началото на 90-те години.⁴ През 1992 г. се провежда кръгла маса за обсъждане на възможността за реформиране на системата чрез въвеждане на чилийския модел, но тази идея е приета много резервирано. През 1993 г. се изготвя Бяла книга на социалното осигуряване и проектозакон, който не влиза в сила заради политическата криза през 1994 г. Следователно още в началото на 90-те години на миналия век необходимостта от реформиране на пенсионния модел е осъзната – поне от страна на експертите и някои политици.

Едва през 1998 г. се взима политическото решение за радикално реформиране на пенсионната система. За подготовка на Стратегията за пенсионната реформа и съответните законодателни проекти със заповед на министъра на труда и социалната политика през същата година е създадена работна група, която се подкрепя от "Български пенсионен проект", финансиран от Американската агенция за международно развитие. В нея е концентриран експертен потенциал от министерства и ведомства, от

⁴ За повече информация вж. The Pension Reform in Bulgaria: Bridging Social Policy Research and Policy Making. Изследователски проект на Клуб "Икономика 2000", 2005; Министерство на труда и социалните грижи. Бяла книга на социалното осигуряване в Република България. С., 1993 и др.

Пенсиите за осигурителен стаж и възраст в България

синдикати и работодатели, от научни звена и неправителствени организации, от действащи пенсионни фондове.

Реформата в пенсионната система (1999 - 2000 г.)

След близо десетилетие на предимно параметрични промени в наследените социалноосигурителни закони, продължителни дискусии и отлагане на радикалната реформа от 1 януари 2000 г. България започна да въвежда модерна пенсионна система. Законово тази реформа се регулира от Кодекса за задължително пенсионно осигуряване (2000 г.) и Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване (1999 г.).

Съгласно уравнението на промяната на D. Gleicher⁵ промяна може да настъпи само ако:

“ $H \times V \times ПС > П$, където

H е недоволството от съществуващата ситуация, V - визията за възможностите, ПС - първите стъпки за постигане на консенсус за визията и П - противодействието на промяната.

Ако дори едно от H, V или ПС е (близо до) нула, тогава противодействието няма да бъде преодоляно.”

Всички “съставки”, необходими за преодоляване на противодействието на промяната, бяха налице:

- всеобщо недоволство от съществуващата пенсионна система и все по-често споделяното мнение, че реформата е неизбежна;
- актюерските разчети предвиждаха предстояща финансова катастрофа;
- постигнат консенсус за дизайна, съдържанието, целите и принципите на реформата;
- политическа воля за реформи и готовност да се поеме отговорността за непопулярните мерки от страна на управляващите;
- готовност на външни донори и на международните финансови институции да подкрепят реформата както с техническа помощ, така и със заеми за покриване на първоначалния дефицит;
- подкрепа от страна на социалните партньори, обществото и медиите;
- финансова стабилизация след въвеждането на режима на валутен борд;
- стабилност на финансовите институции – законодателната и изпълнителната власт.

Няколко са основните цели⁶ на пенсионната реформа и на модернизираната система за пенсионно осигуряване.

⁵ Уравнението на промяната е създадено от Richard Beckhard и David Gleicher, но често се нарича уравнение на промяната на Gleicher.

⁶ Вж. Шопов, Г. Цит. съч., с. 60; Стратегия за пенсионната реформа в България...; Христосков, Й. Цит. съч., с. 12.

Първо, да се повиши общото равнище на пенсионната защита с оглед осигуряване на по-добро материално състояние на сегашните и бъдещите пенсионери.

Второ, да се постигне финансово стабилизиране на пенсионната система в средносрочен и дългосрочен план.

Трето, да се обогати архитектурата на системата за пенсионно осигуряване, като се премине от едноколонна към триколонна система и се разнообразят формите за пенсионно осигуряване.

Четвърто, да се уредят по нов, модерен начин обществените отношения в областта на задължителното обществено осигуряване, съответстващ на дълбоките промени в обществено-политическото и икономическото устройство и състояние на страната.

Пето, да се промени финансовото устройство и управлението на общественото задължително осигуряване, което да води до централизация на дейностите по събиране на осигурителните вноски, контрола и информационното обслужване на системата.

Шесто, дълбоките промени в задължителното пенсионно осигуряване трябва да осигурят нейната унификация в две насоки:

- вътрешна унификация – като не се допуска прекомерна сегментация на системата;

- външна унификация – съобразяване с изискванията на ЕС (*aquis communautaires*) и отчитане на международните изисквания и стандарти, залегнали в документи, по които България е страна.

В изпълнение на тези цели реформата обхваща следните компоненти на системата на пенсионното осигуряване, като отново фокусът е поставен върху пенсиите за осигурителен стаж и възраст:

- *Задължително пенсионно осигуряване (първи стълб)*

- 1. Промени в осигурителния режим:*

- въвеждане на диференциран размер на осигурителната вноска за отделните рискове;

- разпределение на осигурителната вноска за всеки риск между работодателя и работника в съотношение, определено с КЗОО;⁷

- ограничаване на случаите, в които не се дължи осигурителна вноска или се дължи вноска само за трудова злополука и професионална болест;

- въвеждане на разграничение между трудов и осигурителен стаж, като вторият се отчита при изчисляването размера на пенсията;

- включване на целия осигурителен стаж в новата формула за пенсиите;

- включване на всички трудови доходи в осигурителния доход;

⁷ Разпределението съгласно КЗОО предвиждаше бързо изравняване на вноската, но впоследствие темповете бяха намалени. Основната причина е, че увеличаването на вноската на осигуреното лице не се компенсира от нарастването на доходите.

- въвеждане на максимален размер на дохода, върху който се плащат осигурителни вноски.

Оценка на промените в осигурителния режим: гарантиране на прозрачност при набирането и изразходването на средства, които се използват за покриване на отделните рискове; гарантиране на солидарност между работодатели и работници като специфичен израз на принципа на национална солидарност; засилване на връзката между приноса към системата и получаването на права; финансово стабилизиране на системата чрез разширяване на обхвата на осигурените лица и на осигурителните доходи, върху които се начисляват осигурителните вноски; косвено регулиране на размера на пенсиите чрез определяне на максималния осигурителен доход.

2. Промени в условията за придобиване право на пенсия:

- въвеждане на изискване за наличие на определен брой точки, получавани като сума от осигурителен стаж и възраст. Право на пенсия за осигурителен стаж и възраст се придобива при навършване на 63-годишна възраст за мъжете и 60-годишна възраст за жените, при условие че сборът от годините на осигурителния стаж и възрастта е не по-малко от 100 за мъжете и 90 за жените. От 01.01.2000 г. възрастта се увеличава от първо число на всяка следваща календарна година с 6 месеца за мъжете и за жените, до достигане на 63 години за мъжете и 60 години за жените

Оценка на промените в условията за придобиване на право на пенсия: засилване на участието като вносител в системата и ограничаване достъпа до системата като бенефициент. По такъв начин се повишава финансовата стабилност на системата чрез едновременно увеличаване на приходите и намаляване на разходите.

3. Промени в определянето размера на пенсиите:

- въвеждане на нова формула за изчисляване на пенсията.⁸ Размерът на пенсията за осигурителен стаж и възраст се определя, като доходът, от който тя се изчислява, се умножи с процент, равен на годините осигурителен стаж. Доходът, от който се изчислява пенсията, се определя, като средномесечният осигурителен доход за страната за предходната година се умножи по индивидуалния коефициент на лицето;

- ежегодно индексиране на размерите на пенсиите в зависимост от нарастването на осигурителния доход за страната и индекса на потребителските цени през предходната календарна година.

Оценка на промените в начина на определяне размера на пенсиите: засилване на връзката между принос към системата и получаване на съответни права, като се стимулира по-продължително участие; антиинфлационна защита и повишаване на покупателната способност на пенсиите.

⁸ Първият стълб на пенсионната система е изграден на принципа "дефинирани пенсии", т.е. начинът (формулата) за изчисляване на пенсията се определя предварително.

• *Допълнително задължително (втори стълб) и доброволно (трети стълб) пенсионно осигуряване*

Характерна черта на новата пенсионна система е въвеждането на задължителното допълнително пенсионно осигуряване - т. нар. втори стълб на пенсионната система. Целта на този вид осигуряване е гарантиране на допълнителен доход чрез:

- предоставяне на допълнителна пенсия на лицата, родени след 31.12.1959 г. и осигурени в държавното обществено осигуряване, чрез участие в универсален пенсионен фонд (УПФ);

- осигуряване на възможност за ранно пенсиониране за лицата, работещи при условията на първа и втора категория труд, чрез участие в професионален пенсионен фонд (ППФ).

Допълнителното доброволно пенсионно осигуряване (което към началото на реформата в първия и втория стълб се регулира от Закона за допълнително доброволно осигуряване) се осъществява чрез участие в доброволен пенсионен фонд (ДПФ).

Фондовете от втория и третия стълб работят на капиталов принцип, т.е. осигурителните вноски на осигурените лица се натрупват в индивидуални партии и връзката между осигурителен принос и пенсия е пряка. Бъдещата пенсия зависи от акумулираните средства в индивидуалната партия на осигуреното лице и от реализираната доходност от инвестирането на активите (принцип "дефинирани вноски"). Това е коренна разлика в сравнение с разходопокривния начин на финансиране на задължителното обществено осигуряване. Капиталовото финансиране е по-атрактивно за осигурените лица, тъй като преразпределителните процеси и силната зависимостта от демографската структура на населението, характерни за първи стълб, имат много по-слабо проявление.

Държавата регулира и контролира дейността на дружествата и фондовете за допълнително осигуряване с цел защита интересите на осигурените лица и пенсионерите чрез регламентиране на изисквания (инвестиционни активи, минимална доходност и т.н.) и ограничения за инвестиране чрез дейността на Комисията за финансов контрол, създаване на специален лицензионен режим и др.

Допълнителното задължително и доброволно осигуряване разностранно образява формите на пенсионно осигуряване, като разходопокривният първи стълб се допълва с капиталови втори и трети стълбове, което намалява натиска за публичната пенсионна система и гарантира по-висок доход на пенсионерите.

Развитието на пенсионните фондове е насочено към облекчаване на неблагоприятното демографско и икономическо положение, към които капиталовите схеми не са така чувствителни. Инвестициите на акумулираните значителни финансови ресурси са обект на специално регулиране, но все пак те могат да се използват за стимулиране на икономическия растеж.

Следреформени промени (2001-2004 г.)

Промените в пенсионната система не приключват с въвеждането на тристълбовия модел. Последващите изменения са насочени към по-добро регулиране на социалноосигурителните отношения, както и отчитане на тенденциите в законодателството в ЕС и международните практики.

През 2003 г. е приет Кодекс за обществено осигуряване, което е стъпка към цялостно кодифициране на осигурителната практика и подобряване на осигурителната система.

Следреформените промени могат да бъдат оценени като мерки, насочени най-вече към: по-нататъшно разширяване обхвата на осигурените лица чрез полагане на специални усилия за намаляване дела на сивата икономика и повишаване на осигурителния доход (например въвеждане на минимален осигурителен доход по икономически дейности и квалификационни групи професии); засилване на връзката между осигурителен принос и пенсионни права; повишаване приходите и финансова стабилизация на пенсионната система; по-добра защита на правата на пенсионерите; повишаване размера на новоотпуснатите пенсии.

• *Типологизация на промените в пенсионната система в периода 1990-2004 г.*

Прегледът на модернизацията на пенсионната система в трите етапа може да послужи като основа за определяне на типа промяна според концепцията на Julia Balogun и Veronica Hope Hailey.⁹ Тази концепция използва две измерения за описване на типа промяна:

• *природа на промяната* или процеса на промяна: 1) инкрементална (на основата на съществуващи умения, рутина, схващания, по-дълъг период на промяна) или 2) големият удар (разрушителна, болезнена);

• *обхват на промяната* или желанието за краен резултат: 1) преустройство (в рамките на съществуващата парадигма) или 2) трансформация (промяна на парадигмата).

Следователно промените в отделните етапи на пенсионната система могат да бъдат оценени по следния начин:

	<i>Природа на промяната</i>	<i>Обхват на промяната</i>
<i>Предреформени промени</i>	Инкрементални	Преустройство
<i>Реформени промени</i>	Големият удар	Трансформация
<i>Следреформени промени</i>	Инкрементални	Преустройство

Определянето на природата и обхвата на промените в трите етапа позволява определяне на типа промяна. Съгласно концепцията възможните типове промени са “реконструкция”, “революция”, “адаптация” и “еволюция”,

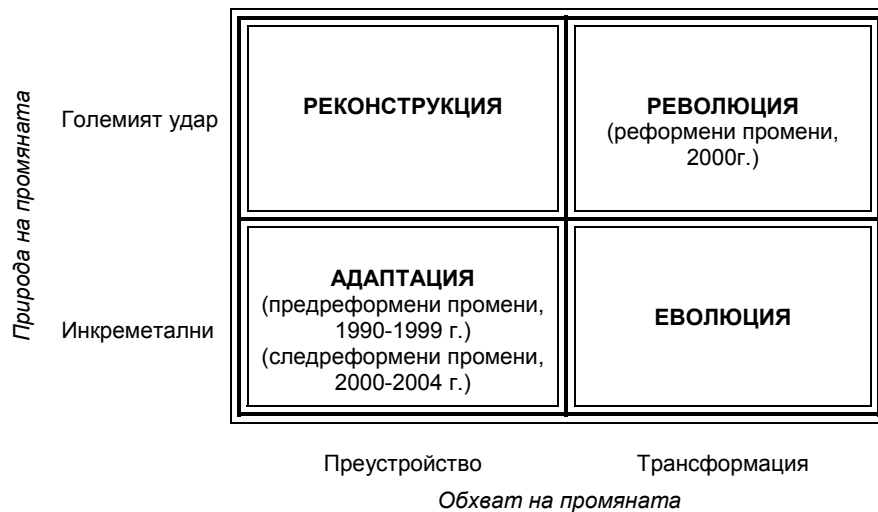
⁹ Вж. Balogun, J. and V. H. Hailey. Exploring Strategic Change. Prentice Hall, 1999.

които имат различни характеристики. Типовете “реконструкция” и “адаптация” не съдържат големи предизвикателства и относително по-лесно се реализират. При “еволюция” и “революция” се извършват фундаментални промени. Обикновено осъществяването на промяна от типа “еволюция” отнема по-дълго време, докато типът “революция” може да е принудителна и реактивна трансформация, която често се реализира за по-кратък период.

Оценката на природата и обхвата в българската пенсионна система показва, че промените са от два типа – “революция” и “адаптация” (вж. схемата). Въвеждането на тристълбовия модел може да се разглежда като “революция”, тъй като е “разрушително” и “болезнено”, осъществява се със сравнително бързи темпове и променя съществуващата парадигма. Предшестващите и последващите промени в системата адаптират параметрите на съществуващата парадигма, без да я променят фундаментално. Типовете “реконструкция” и “еволюция” не характеризират нито един от етапите.

Схема

Типологизация на промените в българската пенсионна система



• Някои резултати от реформата на пенсионната система през периода 2000-2004 г.

Ефективното правно регулиране е предпоставка за функциониране на пенсионната система, но не означава непременно постигане на желаните резултати. Анализът на резултатите от реформата е насочен към оценка на изпълнението (дали и доколко) на избрани цели на пенсионната реформа

през разглеждания период.¹⁰ Изпълнението на целите на пенсионната реформа изисква по-продължителен период, отколкото е анализираният, и зависи от фактори, които са извън пенсионната система – например икономическото развитие на страната, но все пак подобен преглед може да служи като ориентир за досегашната посока в развитието на системата.

Избрани са следните цели, тъй като тяхното изпълнение по-лесно може да се проследи чрез наличните статистически данни, свързани с пенсиите за осигурителен стаж и възраст, и са показателни за общото развитие на системата:

- повишаване общото равнище на пенсионната защита с оглед осигуряване на по-добро материално състояние на сегашните и бъдещите пенсионери;
- постигане на финансово стабилизиране на пенсионната система в средно- и дългосрочен план;
- обогатяване архитектурата на системата за пенсионно осигуряване, като се премине от едноколонна към триколонна система и се разнообразят формите за пенсионно осигуряване.

Оценката на това доколко са постигнати целите на реформата, заложен в Стратегията за пенсионната реформа, е направена въз основа на анализ на някои параметри на реформираната пенсионна система, чието реализиране води до или е предпоставка за постигане на целите.

Равнище на пенсиите

То е пряко свързано със защитата и по-доброто благосъстояние на пенсионерите. Въпреки значителната динамика на равнището на инфлация, данните от табл. 2 показват, че както в номинално, така и в реално измерение размерът на пенсиите се повишава.

Таблица 2

Номинален и реален размер на пенсията (1998-2004 г.)

Показатели	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Номинален среден размер на пенсиите (лв.)	62.1	66.9	86.4	92.4	102.3	110.7	124.8
Номинално изменение на пенсиите (%)*		7.8	29.1	6.9	10.7	8.2	12.8
Равнище на инфлация	22.3	1.8	10.4	7.40	5.8	2.28	6.15
Реален размер на пенсиите (лв.)	50.8	65.7	78.3	86.0	96.7	108.2	117.5
Реално изменение на пенсиите (%)*		29.5	19.0	9.9	12.4	11.9	8.6

Източник. НОИ. Статистически справочник “Демография, икономика и социално осигуряване 1984-2004 г.”

* Собствени изчисления.

¹⁰ За повечето от анализирания параметри все още няма публикувани официални статистически данни за 2005 г.

Причините за нарастването на пенсиите могат да се търсят в няколко посоки: въведената нова пенсионна формула от 1 януари 2000 г.; ежегодната индексация на размерите на пенсиите съгласно приетите коефициенти; повишаването на т. нар. таван на пенсиите и неговото отпадане през 2004 г. (той обаче беше заменен с максимален осигурителен, който също регулира размера на пенсията).

Независимо от наблюдаваното увеличение равнището на пенсиите е все още много ниско и сегашните бенефициенти на пенсионната система плащат цената на реформата. Много от пенсионерите са принудени да използват различни стратегии за допълване на своя доход като: заетост (дори и неформална), трансфери между поколенията, използване на втората социалнозащитна мрежа – социалното подпомагане, особено през зимния сезон, и др.

Обхват на осигурените лица

Този параметър е тясно свързан с финансовата стабилизация на системата, тъй като чрез разширяване обхвата на осигурените лица се увеличават възможностите за генериране на повече приходи.

Таблица 3

Заети и осигурени лица в задължителното обществено осигуряване (1999-2004 г.)

Показатели	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Заети лица (ср.г.брой)	3 087 830	2 980 108	2 968 069	2 978 562	3 166 499	3 236 387
Осигурени лица в системата на задължително обществено осигуряване (ср.г.бр.)	2 232 823	2 303 726	2 311 091	2 170 061	2 393 927	2 491 829
Дял на осигурените към заетите лица (%)	72.31	77.30	77.87	72.86	75.60	76.99

Източник. НОИ. Статистически справочник “Демография, икономика и социално осигуряване 1984-2004 г.”

Делът на осигурените лица към заетите в икономиката е относително стабилен с изключение на 2002 г., когато има известно намаление. През 2003 и 2004 г. вече се наблюдава ефектът от въведената задължителна регистрация на трудовите договори, но той действа както на броя на заетите, така и на броя на осигурените лица и тяхното съотношение не се променя съществено. Влиянието на тази политика е много по-ясно, ако се разгледа промяната в броя на осигурените лица. От 2002 до 2003 г. той нараства с 223 866. Подобен резултат несъмнено показва силен положителен ефект от реформата, но все трябва да търсят допълнителни механизми за разширяване обхвата на осигурените лица, тъй като по този начин се увеличават приходите в пенсионния фонд, подобрява се съотношението “осигурени лица-пенсионери” и се намалява делът на неформалния сектор.

Коефициент на заместване на дохода

С новата формула за изчисляване на пенсията се цели да се постигне по-силно обвързване на размера на индивидуалната пенсия с осигурителния принос на лицето в рамките на финансовите възможности на системата, но тя не съдържа експлицитно коефициент на заместване на дохода. Пенсията се определя от три елемента: продължителност на осигурителния стаж, индивидуален коефициент на пенсионера (съотношението между индивидуалния осигурителен доход и средния осигурителен доход за страната) и средно-месечния осигурителен доход от предходната година.

Таблица 4

Коефициенти на заместване на дохода (1998-2004 г.)

Показатели	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Среден осигурителен доход (лв.)	164 790	180.05	217.11	242.96	259.75	280.76	308.80
Среден месечен размер на изплатена пенсия за осигурителен стаж и възраст на един пенсионер (лв.)	64 898	69.78	89.51	95.33	105.51	114.13	128.57
Среден месечен размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст на един пенсионер към средния осигурителен доход (%)	39.4	38.8	41.2	39.2	40.6	40.7	41.6

Източник. НОИ. Статистически справочник "Демография, икономика и социално осигуряване 1984-2004 г."

Налице е тенденция (вж. табл. 4), макар и слабо изразена, към увеличаване коефициентите на заместване. В допълнение темпът на нарастване на пенсията за осигурителен стаж и възраст през последните три години е по-голям в сравнение с темпа на нарастване на средния осигурителен доход. Фактори за тази благоприятна тенденция са новата формула за изчисляване на пенсиите (всички стари пенсии за преизчислени съгласно новата формула през 2000 г.) и ежегодната индексация на плащанията съобразно инфлацията и нарастването на средния осигурителен доход. Все още коефициентът на заместване на дохода е нисък в сравнение с повечето европейски страни. Бъдещите усилия в посока към неговото повишаване трябва да бъдат много добре балансирани, тъй като увеличението на пенсионните плащания без задълбочена оценка на приходите и разходите може да доведе до нарушаване на финансовата стабилност на системата.

Осигуряване на по-адекватна връзка между осигурителен принос и пенсионни права

Новата формула за изчисляване на пенсиите е насочена към по-силно обвързване на участието в пенсионната система и получаването на пенсионни права след изпълнение на определени условия. Тя насърчава по-

продължително участие като контрибутор и осигуряване върху по-висок доход. Както вече беше посочено, размерът на осигурителният доход бележи тенденция към увеличение. Тя е резултат, от една страна, от повишението на работните заплати, а от друга, от въведения минимален осигурителен доход по икономически дейности и квалификационни групи професии.

Другият компонент - продължителност на осигуряването (табл. 5), също се развива съгласно предвидените по-строги условия за достъп до системата, като проявлението на регулациите е ясно още от самото начало на реформата.

Таблица 5

Среден осигурителен стаж на пенсионерите, получаващи пенсии за осигурителен стаж и възраст (1998-2004 г.)

Показатели	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Състояние към 31.12.	30.1	30.0	34.1	34.5	34.7	35.0	35.3
Новоотпуснати пенсии	31.0	30.2	34.7	40.8	40.6	40.1	39.8

Източник. НОИ, Статистически справочник "Демография, икономика и социално осигуряване 1984-2004г."

Динамиката на продължителността на средния осигурителен стаж, особено за новоотпуснатите пенсии, показва стабилна тенденция към нарастване, което очертава значително подобрене в това отношение.

Брой на пенсионерите и пенсиите

Броят на пенсионерите, респ. изплащаните пенсии е пряко свързан с финансовата стабилност на системата, особено при българския модел, поради прекалено щедрата предишна система.

Таблица 6

Брой на пенсионерите и пенсиите (1999-2004 г.)*

Показатели	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Брой на пенсионерите с пенсия за осигурителен стаж и възраст	1 891 492	1 890 150	1 871 213	1 824 535	1 772 907	1 711 806
Базов индекс, 1999=100 (%)	100	99.93	98.93	96.46	93.73	90.50
Брой на пенсиите за осигурителен стаж и възраст	1 896 628	1 899 059	1 879 982	1 832 993	1 780 941	1 719 346
Базов индекс, 1999=100 (%)	100	100.13	99.12	96.64	93.90	90.65
Брой на новоотпуснатите пенсии за осигурителен стаж и възраст	122 780	102 550	76 654	53 969	56 109	53 920
Базов индекс, 1999=100 (%)	100	83.52	62.43	43.96	45.70	43.92

* Броят на пенсиите надвишава този на пенсионерите поради възможността за получаване на повече от една пенсия.

Източник. НОИ. Статистически справочник "Демография, икономика и социално осигуряване 1984-2004 г."

Пенсиите за осигурителен стаж и възраст в България

Ограниченията в новото пенсионно законодателство за достъп до пенсионни права действат от момента на тяхното въвеждане. Стойностите и на трите индекса (вж. табл. 6) показват значителен напредък. Най-осезаемо е понижението на новоотпуснатите пенсии за осигурителен стаж и възраст, докато проявлението при първите два показателя е по-слабо, защото те са кумулативни, т.е. обхващат стари и нови пенсионери.

Приходи и разходи на фонд "Пенсии"

Една от основните причини за реформиране на пенсионната система е прогнозираният огромен дефицит вследствие на наследената щедра система. Ако не беше направен изборът за реформиране на системата, експертите предвиждаха повишение на осигурителната вноска до 60% и спад на коефициента на заместване на дохода до 20-30%. Актюерските разчети показват, че дефицитът във фонд "Пенсии" ще се запази и чак след 2007-2008 г. ще започне натрупване на излишък, "който през 2015 г. ще достигне до 4 млрд. лв., а през 2021 г. – до 15.9 млрд. лв."¹¹

Таблица 7

Приходи и разходи на фонд "Пенсии" (2000-2004 г.)

Показатели (хил.лв.)	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
I. Приходи	1 994 685.0	1 973 648.6	2 000 416.8	2 376 689.6	2 611 406.6
в т.ч. от социалноосигурителни вноски	1 993 899.8	1 969 733.6	1 993 879.6	2 372 454.0	2 608 213.2
II. Разходи	2 508 406.0	2 673 999.9	2 862 807.9	3 058 693.5	3 551 012.7
в т.ч. за пенсии	2 507 949.0	2 673 337.1	2 705 304.5	2 892 867.2	3 336 133.2
Трансфери между централния бюджет и други бюджети			156 908.1	168 089.5	286 608.7
Дефицит (-)/ излишък (+)	-513 721.0	-700 351.3	-705 483.0	-513 914.4	-652 997.4

Източник. НОИ. Статистически справочник "Демография, икономика и социално осигуряване 1984-2004 г."

Финансовото балансиране на фонд "Пенсии" е един от проблемните параметри на пенсионната система. През целия разглеждан период разходите са по-високи от приходите (табл. 7). В допълнение последните нарастват по-плавно в сравнение с разходите. Това положение може да се обясни с общото намаляване на осигурителната вноска през периода, както и с прехвърлянето на определена част от тях към професионалните и универсалните пенсионни фондове от втори стълб. Значителното повишение на приходите през 2003 и 2004 г. се дължи до голяма степен на провежданата политика за регистрация на трудовите договори и въвеждането на минимални осигурителни прагове по

¹¹ Вж. Стратегия за постепенна финансова стабилизация. Бюлетин на НОИ, 2002, бр. 5.

икономически дейности и групи професии. В резултат от тази политика се разширява обхватът на осигурените лица, увеличава се размерът на осигурителния доход, а оттам и на вноската и се повишава събираемостта.

Участие в допълнителното пенсионно осигуряване

Участието във втория стълб на пенсионната система е задължително, което съществено предопределя високата степен на участие. Ето защо, показателен би бил броят на участниците в доброволните пенсионни фондове – той се увеличава през годините, но с намаляващ темп (табл. 8). Влияние върху този темп оказват следните фактори: въвеждането на задължителните универсални пенсионни фондове, които привличат потенциални клиенти на доброволните фондове; малките доходи на голяма част на лицата в трудоспособна възраст, които също са възможни клиенти; относително ниска осигурителна култура; навлизане на нови алтернативни инструменти за управление на лични средства (например доверително управление, които привлича все повече клиенти от по-високо доходните групи).

Таблица 8

Осигурени лица в допълнителните пенсионни фондове (2001-2005 г.)

Показатели	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Осигурени в УПФ лица (бр.)		1 164 482	1 613 875	2 004 776	2 239 512
Осигурени в ППФ лица (бр.)	144 995	155 196	164 943	176 175	182 476
Осигурени в ДПФ лица (бр.)	451 846	484 791	516 148	535 416	549 851

Източник. Комисия за финансов надзор.

Финансова стабилност на пенсионните фондове от втория и третия стълб

Към момента в България има 8 лицензирани пенсионноосигурителни дружества, които управляват 24 пенсионни фонда. Резултати за дейността на универсалните, професионалните и пенсионните фондове (вж. табл. 9) показват стабилното финансово състояние на допълнителното осигуряване: "Системата на допълнителното пенсионно осигуряване се налага като най-стабилно разрастващия се подсектор на небанковото финансово посредничество. Продължителният темп на нарастване на концентрираните в пенсионните фондове активи доведе до разширяване на дела им в БВП до 2.70% при 2.07% в края на 2004 г."¹² Бързият темп на нарастване на активите ги превръща в едни от най-големите институционални инвеститори в България. Общите постъпления от осигурителни вноски се увеличават чувствително в универсалните и допълнителните пенсионни фондове. Средният размер на месечните постъпления от осигурителни вноски на едно лице нараства и е най-висок в

¹² Годишен отчет на Комисията за финансов надзор за 2005 г., с. 112.

Пенсиите за осигурителен стаж и възраст в България

професионалните фондове, което се дължи на високата осигурителна вноса (7 и 12% съответно за втора и трета категория труд).

Таблица 9

Дейност на универсалните, професионалните и доброволните пенсионни фондове (2001-2005 г.)

Показатели	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
<i>Стойност на нетните активи (хил.лв.):</i>					
- УПФ		41 705	114 058	261 125	440 844
- ППФ	51 536	95 241	143 817	200 832	253 312
- ДПФ	135 363	195 519	252 669	325 457	417 966
<i>Постъпления от осигурителни вноски (хил. лв.)</i>					
- УПФ		42120	71208	133 763	165 844
- ППФ	52 992	42 878	44 320	47 589	46 943
- ДПФ	80 086	110 552	67494	70 122	95 427
<i>Среден размер на месечните постъпления от осигурителни вноски на едно осигурено лице (лв.)</i>					
- УПФ		4.46	4.25	10.58	12.76
- ППФ	n.a.	18.60	23.56	40.38	46.77
- ДПФ	n.a.	n.a.	11.38	31.72	44.60
<i>Среден размер на натрупаните средства на едно осигурено лице в УПФ (лв.)</i>					
- УПФ		35.81	70.67	130.25	196.85
- ППФ	355.43	613.68	871.92	1139.96	1388.19
- ДПФ	299.58	403.31	489.53	607.86	760.14
<i>Средноаритметична доходност на УПФ (%)</i>					
- УПФ			11.23	10.94	9.43
- ППФ		n.a.	11.00	11.28	9.50
- ДПФ	n.a.	n.a.	10.78	10.37	9.48

Източник. Комисия за финансов надзор

Размер на осигурителните вноски

Размерът на пенсионноосигурителната вноса, от една страна, влияе върху цената на труда, а от друга, върху приходите на пенсионната система. От тази гледна точка намирането на точния баланс между стимулиране на участието в пенсионната система и нейната финансова стабилност е от изключителна важност.

Осигурителната вноска за всички категории осигурени лица спада с 3% през 2001 г. и този размер се запазва до 2004 г., по-специално:

- за първа категория труд (наети от работодател и самоосигуряващи се лица) – от 32 става 29%;
- за втора и трета категория труд – от 35 става 32%.

Независимо от намалението размерът на осигурителната вноска е все още висок и ограничава участието в система чрез избягване на задължения или чрез плащане на осигуровки върху заплата в намален размер.

Опит за оценка на пенсионната реформа и възможни мерки

Направеният анализ на динамиката на определени параметри на пенсионната система позволява те да бъдат оценени по тристепенна скала (табл. 10), както следва: "1" – постигнат е значителен напредък, "2" – има напредък, но са необходими по-нататъшни усилия и "3" – има много слаб напредък и са нужни значителни бъдещи усилия. Параметрите, изброени до съответната цел, най-добре описват нейното постигане. Оценката на постигането на целите представлява средно аритметично от оценките на описващите я параметри. Подобен подход е условен и по-скоро илюстративен, защото постигането на целите зависи от общото състояние на пенсионната система и изисква по-дълъг период, но за целите на оценката ще бъде използван.

Таблица 10

Оценка на пенсионната реформа

Цели	Оценки на анализирани параметри на пенсионната реформа				Оценка на постигането на целта
Повишаване на общото равнище на пенсионната защита с оглед осигуряване на по-добро материално състояние на сегашните и бъдещите пенсионери	Равнище на пенсиите <i>Оценка: 2</i>	Коефициент на заместване на дохода <i>Оценка: 2</i>	Връзка между осигурителен принос и права <i>Оценка: 2</i>		Оценка: 2
Постигане на финансово стабилизиране на пенсионната система в средно- и дългосрочен план	Обхват на осигурените лица <i>Оценка: 2</i>	Брой на пенсиите и пенсионерите <i>Оценка: 1</i>	Приходи и разходи на фонд "Пенсии" <i>Оценка: 3</i>	Размер на осигурителна вноска <i>Оценка: 3</i>	Оценка: 2.25
Обогатяване на архитектурата на системата за пенсионно осигуряване, като се премине от едноколонна към триколонна система и се разнообразят формите за пенсионно осигуряване	Участие в ДПО <i>Оценка: 2</i>	Финансова стабилност на частните фондове <i>Оценка: 1</i>			Оценка: 1.5

Резултатите красноречиво илюстрират напредъка при постигане на избраните цели на пенсионната реформа. В същото време те очертават предизвикателствата пред бъдещото развитие на пенсионната система - постигане на финансова стабилност и повишаване благосъстоянието на сегашните пенсионери.

Мерките за адекватен отговор на тези предизвикателства трябва да бъдат насочени най-вече към:

- повишаване на приходите и/или намаляване на разходите във фонд "Пенсии" чрез упражняване на строг контрол и повишаване събираемостта на осигурителните вноски;
- намаляване размера на осигурителната тежест, тъй като сега тя е много висока и не допринася за по-широко участие на работещите, и осигуряване върху действителен доход;
- увеличаване обхвата на осигурените лица чрез продължаване на политиката за контрол върху неформалната заетост чрез въведената задължителна регистрация на трудовите договори;
- промени в пенсионната формула – основно в частта, отразяваща "тежестта" на всяка година осигурителен стаж (сега 1%);
- провеждане на систематичен мониторинг и социална оценка на пенсионната реформа с цел предприемане на корективни мерки за по-нататъшно подобряване на системата (но в съответствие с основните цели на реформата).

Основни уроци от реформата на българския пенсионен модел

Промените в пенсионната система през периода 1990-1999 г., наложени от радикално изменящата се социална, икономическа и политическа реалност, се характеризират с несистемност или липса на цялостна, общоприета визия за реформа. Все пак пенсионната система никога не е преставала да изпълнява основната си функция – да гарантира определено равнище на социална защита чрез редовно изплащане на пенсиите.

Реформата стана възможна поради създаването на благоприятна политическа среда през периода 1998-2000 г. Основните ѝ характеристики са всеобщата убеденост в неизбежността на реформата; политическата воля; политическата, икономическата и институционалната стабилност; съществуващите знания и консенсус сред основните заинтересувани страни; подкрепата от социалните партньори и др.

Реформата в пенсионния модел доведе до създаването на комбинация от схеми, които генерират значителен синергичен ефект:

- задължителна (първи и втори стълб) и доброволна (трети стълб);
- публична (първи стълб) и частна (втори и трети стълб);
- разходопокривна (първи стълб) и капиталова (втори и трети стълб);

- дефинирани пенсии (първи стълб) и дефинирани вноски (втори и трети стълб).

Ключовите идеи зад модернизирването на първи стълб са *стабилност* и *универсалност* – укрепване на връзката “принос-пенсия”, стимули за по-дълго участие в системата, увеличаване на приходите и намаляване на разходите, по-строги условия за достъп до системата, подобряване на съотношението “контрибутори-бенефициенти”, прехвърляне на привилегировани групи (ранно пенсиониране) към втори стълб.

Увеличава се дялът на капиталовия компонент на пенсионната система, което, от една страна, прави целия модел по-устойчив на демографските промени, а от друга, води до акумулиране на значителни финансови ресурси, които могат да се използват за повишаване на икономическия растеж на страната.

Промените в етапите преди и след реформата адаптират съществуващия модел към изменящата се реалност чрез използване на налични умения, рутина и схващания, докато реформата модернизира системата чрез пълна трансформация на парадигмата.

Напредъкът при изпълнението на целите на пенсионната реформа е осезаем, като най-значителният успех е дейността на пенсионните фондове от втори и трети стълб и обръщането на негативните тенденции при функционирането на първи стълб.

Трябва да се създадат механизми на мониторинг и оценка, тъй като постигнатите резултати невинаги съвпадат с желаните. Наличието на такива механизми ще позволи да се осъществи правилната намеса в точното време, за да бъдат преодолені възможни отрицателни последици по бърз и безболезнен начин.

14.IV.2006 г.