

## **ПЕНСИОННАТА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ – ПЪРВИ ОЦЕНКИ И РЕЗУЛТАТИ<sup>1</sup>**

В началото на 2000 г. влезе в сила Кодексът за задължително обществено осигуряване. С него на практика започна пенсионната реформа в България. Извън целите и задачите на тази статия е да представя дългия път, извървян до създаването на Стратегията за реформиране на социалното осигуряване и на нейните законови рамки. Изминалите от началото на реформата месеци обаче дават възможност за анализ и оценка на първите резултати. Това е и основната задача на разработката – да представи оценката на две от възловите заинтересувани страни от пенсионната реформа: населението и експертите в тази област.

JEL: J26

### **Оценката на населението за пенсионната реформа в България (първи реакции)**

През юни 2000 г. в рамките на проект, финансиран от UNDESA, беше проведено представително социологическо проучване.<sup>2</sup> Наред с други задачи то целеше да изясни каква е оценката и отношението на населението и на отделни групи от него към пенсионната реформа в първите месеци след нейното стартиране.

Главната цел на извършения тук съпоставителен анализ е да се открият основните прилики и различия в информираността и отношението към пенсионната реформа на отделни групи от населението в сравнение с информираността и отношението на цялата българска общественост. Във връзка с това се търсят също прилики и различия във факторите, които (се предполага, че могат да) обуславят оценките за реформата. Имат се предвид такива фактори като социално-икономическия статут и социодемографските характеристики на респондентските групи. При извършването на анализа стремежът е бил не да се навлиза в детайлни сравнения, а да се изведат най-важните характеристики, очертаващи общото и различното в оценките и отношението на населението към пенсионната реформа.

Анализът, оценките и изводите се базират на: а) резултатите от представителното социологическо изследване, включващо анкетиране на основна извадка от 1175 респондента и б) отговорите, получени при анкетирането на подсилващата допълнителна извадка от 485 представители

---

<sup>1</sup> Статията отразява резултати от индивидуалния изследователски проект "Финансова стабилизация на пенсионната система в период на реструктуриране", финансиран от Research Support Scheme' 1999 of the Open Society Foundation.

<sup>2</sup> Авторът имаше възможност да участва при съставянето на въпросника и при анализа на социологическите данни. Това му позволи да използва получените резултати и да ги интерпретира за целите на посочения индивидуален проект.

на 5 избрани групи (безработни – 98, социално слаби – 100, инвалиди - 98, членове на многодетни семейства – 99 и роми – 90 човека). Техният избор е продиктуван от необходимостта да се детайлизират оценките за пенсионната реформа от групи, за които се предполага, че са негативно засегнати от промените – главно поради засилване на връзката “осигурителен принос – достъп до пенсионни права”.

Съпоставителният анализ на получените отговори относно информираността и отношението към пенсионната реформа на респондентите от двете основни изследвани съвкупности насочва към извеждането на някои обобщени характеристики.

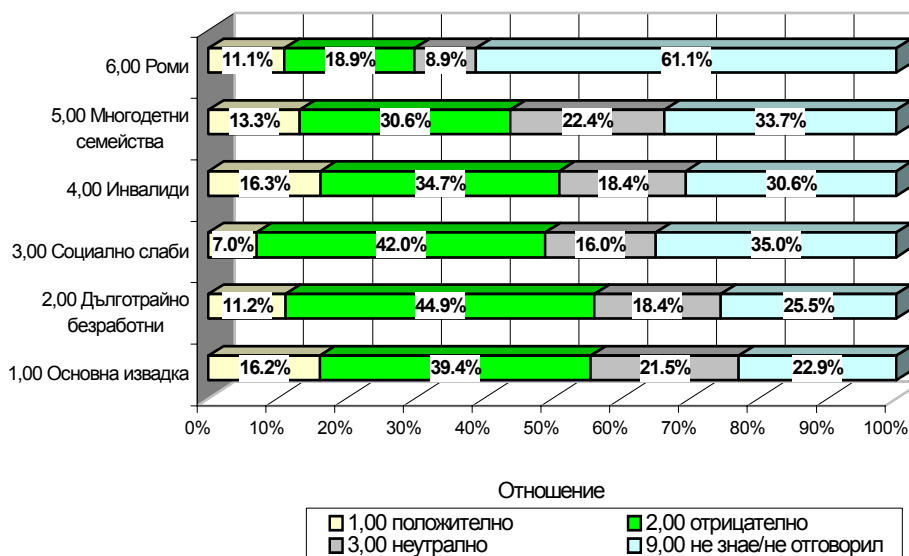
Преди всичко анализът на данните открии изненадващия факт, че немалка част от сегашните пенсионери *не знаят* или не са отговорили на въпроса при условията на коя категория труд са се пенсионирали - между 14% (в основната извадка) и 30-40% при социално слабите и при многодетните семейства. *Тези факти могат да се интерпретират като израз на недостатъчна осигурителна култура* и слаба заинтересуваност от принципите и механизмите, които движат пенсионната система и рефлектират в крайна сметка върху размера на получаваните пенсии. (по този пункт информираността е практически пълна, което е напълно нормално.)

Като добра и много добра може да се оцени информираността на респондентите от всички анкетирани групи за наличието на допълнително пенсионно осигуряване в страната (около 2/3 в основната извадка и между 40 и 60% при рисковите групи). *Тук разликите не са много големи*, като (логично и естествено) най-ниска е информираността по този въпрос сред социално слабите и сред ромите (около 30% от тях знаят за наличието на такава възможност). Това общо равнище на информираност на обществеността лесно може да се обясни с факта, че законовите рамки на допълнителното доброволно осигуряване (т.нар. “трети стълб”) влязоха в сила преди около година, т.е. преди приемането на Кодекса за задължително обществено осигуряване, както и с обстоятелството, че продуктите на пенсионните компании за допълнителни пенсии се предлагат на българския пазар от няколко години. Това обаче съвсем не означава, че обхватът на доброволното осигуряване засега е голям – делът на лицата (и от основната извадка, и от рисковите групи), отговорили, че се осигуряват в частен пенсионен фонд, е незначителен (1-2%). Към момента на изследването интересът към допълнителното пенсионно осигуряване може да се определи като умерен сред респондентите от основната извадка и сред дълготрайно безработните (сред тези две групи готовност да участват в допълнително доброволно пенсионно осигуряване са изразили 15-17% от анкетираните) и като много нисък (4-7%) сред

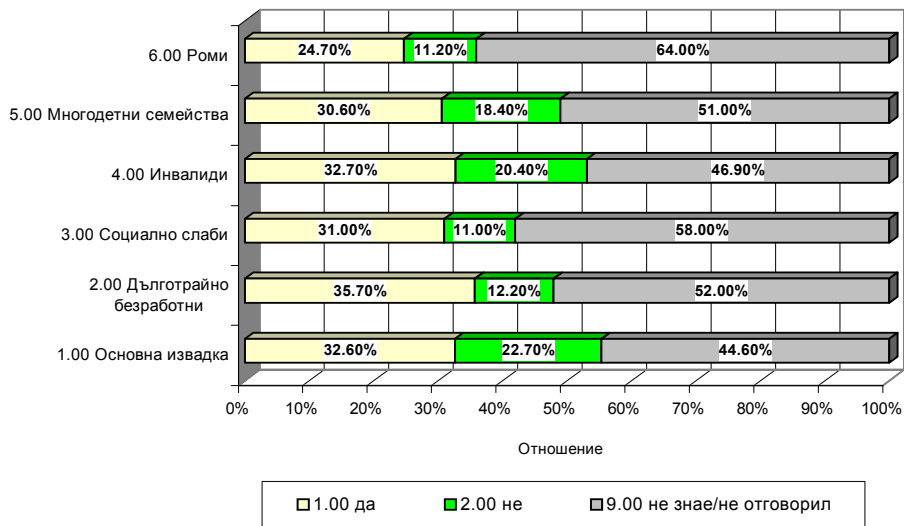
другите рискови групи, което предвид техния доходен статут е напълно обяснимо.

Отговорите и по-скоро липсата на отговори от страна на анкетираните лица за предимствата и недостатъците на пенсионната формула (над 50% неотговорили сред всички групи) показва, от една страна, недостатъчна информираност, но от друга, косвено индикира сложността на възприетата формула, която остава трудноразбираема за повечето хора. Това в известна степен може да обясни преобладаващите оценки на респондентите, че новата формула е по-неблагоприятна от предишната. Не е без значение също и фактът, че посочените оценки са дадени, *преди* пенсионерите да получат новите размери на пенсиите си (през юли), преизчислени именно по тази формула. Обстоятелство, което още веднъж откроява важноста на синхрона при въвеждането на промени - благоприятни за населението или не.

При изясняване отношението на анкетираните групи и лица към реформата в пенсионното осигуряване базисна информация предоставят отговорите на въпросите “Какво е отношението Ви към пенсионната реформа?” и “Смятате ли, че започналата пенсионна реформа е ненужна и досегашната система за пенсионно осигуряване можеше да запази своите характеристики?” (вж. фиг. 1 и 2).



Фиг. 1. Разпределение на респондентите според отношението им към пенсионната реформа



Фиг. 2. Разпределение на респондентите според оценката им дали започналата пенсионна реформа е ненужна

Данните отразяват преобладаващо негативно отношение и оценки за започналата реформа и за нейната необходимост. По-висока степен на позитивно отношение са изразили анкетираните лица от основната извадка (около 1/6), докато при рисковите групи този дял е между 7 и 16% (при инвалидите). Отрицателното отношение доминира сред отговорите, дадени от основната извадка (почти 40%), а в отделните рискови групи то е между 45% (при безработните) и 20% (при ромите). И в двете главни групи значителен е дялът на лицата с неутрално отношение и на тези, които са без мнение. Вероятно преди всичко сред тях трябва да се търсят потенциалните привърженици на пенсионната реформа в бъдеще.

*Анализираните резултати очертават една не много благоприятна обществена нагласа по отношение на започналите промени в пенсионната система. Те обаче едва ли трябва да се свързват единствено и само със самата реформа, но и с разочарованието от развитието и състоянието на пенсионната система през последните десет години, както и от общия ход на обществените, икономическите и социалните трансформации в страната. Недостатъчната кампания за популяризиране на реформата, закъснялото изплащане на новите (преизчислените) пенсии, трудностите в здравната реформа и т.н. са*

*част от конкретните частни и общи причини, които обуславят негативното обществено мнение в началото на пенсионната реформа.*

Допълнителна светлина върху приликите и разликите в отношението към тази реформа хвърлят отговорите на въпросите, отразяващи мнението на различните групи респонденти за такива възлови компоненти на реструктурирането и финансовото стабилизиране на пенсионната система като повишаването на възрастта за пенсиониране, сближаването и изравняването на пенсионната възраст за мъжете и жените, преразпределянето на осигурителната тежест между осигурявани лица и работодатели, въвеждането на долен праг и на горен таван върху осигурителния доход, увеличаването на осигурителната база от доходи, върху които се начисляват вноски, формулата за изчисляване на пенсиите. Анализът на данните показва следното:

Първо, отрицателните оценки доминират в отговорите на всички тези въпроси от страна на всички категории анкетирани лица. Особено остри са реакциите по отношение повишаването на възрастта за пенсиониране и сближаването на пенсионната възраст за мъжете и жените, а идеята за изравняване на тази възраст се оценява като напълно несправедлива, т.е. неприемлива. Негативни оценки на посочените мерки се съдържат в 70 - 90% от получените отговори.

Второ, също отрицателно, но не толкова масово е мнението за другите промени, които са визирани в останалите въпроси, посочени по-горе. Тук негативните отговори обхващат минимум 20% от респондентите (например при ромите, неприемащи решението осигурителни вноски да се начисляват не само върху заплатите, но и върху другите доходи от икономическа дейност) и достигат максимум до 50% (например при членовете на многодетните семейства, отхвърлящи необходимостта от постепенно разпределение на осигурителната вноска поравно между работодатели и работници).

Трето, именно по втората група въпроси (относно преразпределянето на осигурителната тежест между осигурявани лица и работодатели, въвеждането на долен праг и на таван върху осигурителния доход, увеличаването на осигурителната база от доходи, върху които се начисляват вноски, и формулата за изчисляване на пенсиите) се формират известни различия в оценките на респондентите от основната извадка и от рисковите групи. Например хората от основната извадка се отнасят с по-голямо разбиране към преразпределянето на осигурителната тежест и нейната роля за финансовото стабилизиране на пенсионната система: процентът на положителните отговори е 16, докато при дълготрайно безработните той е 10, а при социално слабите – 6. Подобно, макар и с по-малки различия, е положението и в отношението и оценката за разширяването на осигурителната система. Прави впечатление, че отрицателните оценки преобладават над положителните даже и в отговорите на въпроса, засягащ

въвеждането на долен праг и на таван върху осигурителния доход и неговото въздействие върху по-нататъшното развитие на пенсионната система в цялост - около 1/5 от основната извадка и от безработните отхвърлят това решение, докато при социално слабите, инвалидите и ромите този дял е около 10%.

Четвърто, забелязва се известна противоречивост в оценките и мненията на анкетиранията лица. От една страна, те изразяват неприемане на мерките за ограничаване на осигурителни права, но от друга, признават, че вероятно тези мерки ще повлияят за финансовото стабилизиране на пенсионната система. Например само 15% от анкетиранията лица в основната извадка приемат като положително преразпределянето на осигурителната тежест, но над 19% са тези, които признават, че това ще допринесе за финансовото стабилизиране на пенсионното осигуряване. Също така 43% от основната извадка са против тази мярка, но само 34% смятат, че тя няма да повлияе върху финансовото състояние на това осигуряване. Подобна е картината при отговорите на този въпрос, дадени от рисковите групи.

Пето, оценките и на двете групи за очакваното влияние на повишения индивидуален осигурителен товар върху разширяването на черния пазар на труда са сходни (между 40-50% в отделните групи). Тези резултати са добър пример за еднородност в очакванията и оценките на респондентите.

Шесто, друг такъв пример са оценките, подкрепящи постепенното премахване на тавана върху максималните пенсии, които доминират в отговорите на хората от всички групи (между 30 и 50%). Наред с това тук отново се проявява недоброто равнище на информираност – делът на лицата, които не са изразили мнение по проблема, е между 25% (в основната извадка) и почти 50% (при циганите).

На фона на това отношение към пенсионната реформа (разглеждано, разбира се, в контекста на общите нагласи и оценки в обществото) очакванията на повечето анкетирани лица (около и над 60%) за проявлението на позитивните резултати от нея, свързвани най-вече с “повишаването на размера на пенсията до равнище, което да отговаря на личния принос и да позволява достоен живот”, се разполагат в един далечен хоризонт – след 10, 15 и повече години. По такъв начин по отношение на тези очаквания *не се установяват никакви много съществени различия между основната извадка и рисковите групи.*

*По-детайлният анализ на отговорите, дадени от различните групи респонденти от основната извадка, отразяващи тяхното отношение към пенсионната реформа, откроява следните по-важни общи параметри на отношението на населението към реформата:*

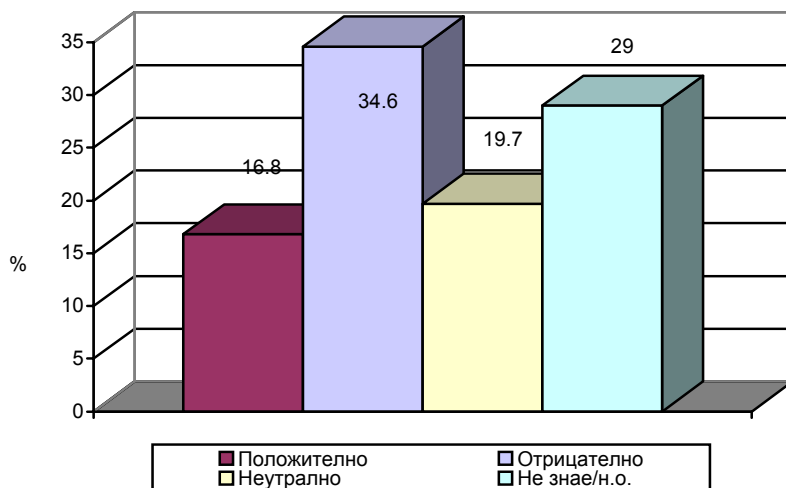
Първо, както положителното, така и отрицателното обществено отношение към промените в пенсионноосигурителната система се формира най-вече от наемните работници и от безработните. Техният дял

преобладава сред респондентите с положителни нагласи към реформата (25% наемни работници и почти 20% безработни) и сред тези с отрицателни нагласи (съответно 27.9 и 28.4%). Подобна е структурата и сред хората, имащи неутрални нагласи.

Второ, сред всички изследвани групи (на наемните работници, самонаетите, свободните професии, безработните, работещите в семейна фирма без заплащане, съдружниците, мениджърите) отрицателното отношение преобладава. Например около и малко над 40% от наемните работници, самонаетите, безработните и хората със свободни професии не подкрепят промените. Тези негативни нагласи са още по-силно изразени при семейните работници и особено при членовете на производствените кооперации (почти двоен относителен дял в сравнение със самонаетите).

Трето, голяма е също съпротивата от страна на социално слабите. Над 1/3 от тях са против реформата, а повече от половината са с неутрално отношение или не са изразили мнение.

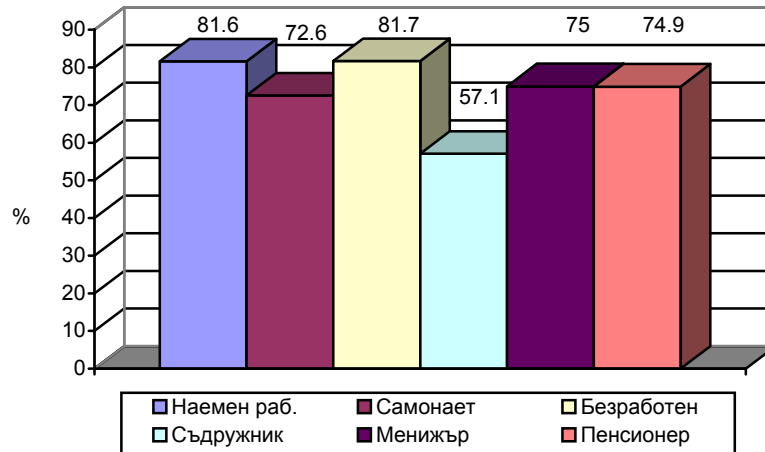
Четвърто, подобно е разпределението на отговорите и при пенсионерите - отрицателно настроените са двойно повече от подкрепящите реформата хора от “третата възраст”. Същевременно трябва да се отбележи, че около 50% от пенсионерите са неутрални или неориентирани (вж. фиг. 3). *Високият дял на неутралните мнения и/или на липсата на мнение може да се интерпретира (при това не само във връзка с анализирания конкретен въпрос) като следствие от ниска информираност и от слаба заинтересуваност към процеса.*



Фиг. 3. Разпределение на пенсионерите според отношението им към реформата

Това отношение изглежда противоречиво на фона на преобладаващите очаквания, че реформата ще повиши пенсиите – почти 44% от анкетираните са изразили такова очакване, докато 33% са скептично настроени. Подобни позитивни очаквания имат по-голяма част от наемните работници и от безработните (съответно 75 и 46%), докато 40% от самонаетите не очакват повишение на пенсията в резултат от текущата реформа.

Допълнителна светлина върху факторите, формиращи такова отношение към цялостната реформа, хвърля анализът на мненията за други нейни компоненти (освен размера на пенсията като един от крайните й “продукти”). Например всеобща е острата реакция срещу решението за повишаване на възрастта за пенсиониране. На фиг. 4 е представен дялът на отрицателните отговори по групи анкетирани лица.



Фиг. 4. Дял на отрицателните отговори за решението да се повиши пенсионната възраст

От една страна, разбираемо изглежда отношението на хората в активна възраст (наемни работници, самонаети, безработни, мениджъри) към перспективата да бъдат принудени да работят по-продължително време, като по този начин по-дълго бъдат изложени на риска от загуба на работа. Така получените отговори отразяват широко разпространеното разбиране за пенсионната система като евентуален “чадър” срещу безработицата, без да се отчита (или по-скоро като се приема) фактът, че излизането в пенсия води до намаляване на доходите. От своя страна отрицателните оценки на пенсионерите правят впечатление не толкова с високия си дял (почти 3/4), колкото с това, че отразяват пълното неразбиране от страна на тази група за преките ефекти от предприетата мярка (повишаването на пенсионната



възраст) върху финансовите възможности да бъдат изпълнени очакванията ѝ за по-високи пенсии.

Силата на индивидуалната заинтересуваност от позитивни промени (в случая – с пенсионната възраст) проличава от оценките за същата мярка, дадени от лицата, осигурени за всички случаи - техният дял в получените положителни отговори е най- висок - 45%. Същевременно и сред тази група лица преобладават отрицателните оценки – почти 80%.

Пето, тази индивидуална заинтересуваност се проявява при цялостното отношение на същата група лица (на осигурените за всички случаи) към пенсионната реформа. Делът им пак е един от доминиращите сред респондентите, изразили подкрепа за реформата (почти 32%). Отново обаче сред тях (предполага се най-заинтересувани лица) преобладават отрицателните оценки за започналата реформа (също около 1/3). Това е признак, че тези хора не виждат собствените им интереси да са защитени по очаквания от тях начин.

Анализът на отговорите на другия важен въпрос, разкриващ отношението (подкрепа или не) към реформата, потвърждава основните параметри на очертаната картина.

Отново отговорите на наемните работници и безработните формират измеренията на изследваното отношение. Тези две групи са с най-голям дял сред лицата, отговорили, че реформата е ненужна (26% наемни работници и 30% безработни), както и сред лицата, отговорили, че тази реформа е необходима, за да отмени досегашната пенсионна система (съответно 31 и 17%).

Откроява се значителната подкрепа на реформата, изразена от наемните работници – над 31% от тях смятат, че досегашната система за пенсионно осигуряване не е може да запази своите характеристики и е необходимо радикално да се промени. Същото мнение имат почти 27% от лицата, които се осигуряват за всички осигурителни случаи. Заедно с това обаче индиферентността е силно изразена във всички групи анкетирани лица – делът на хората, които не са отговорили на този въпрос е между 20% (при свободните професии) до 42% (при наемните работници) и 52% (при безработните).

Подобно е отношението и на пенсионерите – 30% от тях са “за” промените, 21% са “против” и почти половината са изразили индиферентност. По-поляризирани са мненията на бенефициентите на социалното подпомагане, като при тях делът на подкрепящите реформата е по-малък (14%) за сметка на по-големия дял лица, които не са изразили някакво мнение. Отново обаче, както и при предходния анализ, повечето от пенсионерите (43%) и от социално слабите (35%) очакват повишение на пенсията си вследствие на реформата. С други думи, тези очаквания не са били определящи за цялостното отношение на респондентите към реформата.

За “съставките” на тези по-общии оценки за информираността на населението и за неговото отношение към реформата като цяло може да се съди по оценките, дадени за конкретни елементи на промените в пенсионната система. Отново се откроява големият дял на хората от различните групи, които не са изразили отношение към поставените им въпроси – поради безразличие, незнание или нежелание да отговорят. Тук особено се открояват отговорите на въпроса за ограниченията върху осигурителния доход от 2 и 10 минимални заплати, който има пряко отношение към възможността за развитие на допълнителното пенсионно осигуряване. Тези отговори показват недостатъчно разбиране от страна на населението за взаимовръзките между отделните компоненти на триколонната пенсионна система.

Отговорите на един от зададените отворени въпроси показват оценките на респондентите за най-важните (според тях) промени в пенсионната система. Хората, които са дали по три отговора, определят като най-важни въвеждането на допълнителното пенсионно осигуряване (22%), начина за изчисляване на пенсиите (21%) и точковата система (19%). Далите по два и по един отговор определят следните приоритети: точковата система и увеличаването на пенсионната възраст. Такова разпределение на приоритетите вероятно произтича от по-голямата медиатизация на тези промени, както и от факта, че допълнителното пенсионно осигуряване съществува от около 1 година и населението в достатъчна степен е информирано за него. Това отразява значението на кампаниите за пропагандиране и разясняване на промените, както и ролята на фактора време за възприемането им.

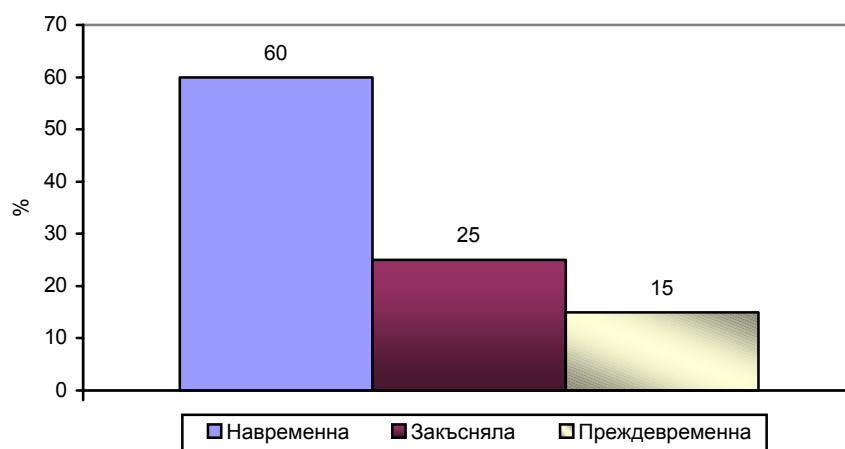
*Тази картина, очертана от отговорите на респондентите в основната извадка, потвърждава направените въз основа на съпоставителния анализ изводи, че:*

- *реформата засега не се ползва с широка обществена подкрепа;*
- *голям е дялът на хората, които демонстрират незаинтересуваност и/или неинформираност;*
- *относително по-позитивно е отношението на наемните работници, на пенсионерите и на лицата, които се осигуряват за всички осигурителни случаи, т.е. на хора, в по-голяма степен свързани и/или зависими от състоянието и развитието на този компонент от системата за социална защита;*
- *по-доброто медийно покритие на отделни промени в пенсионното осигуряване (вероятно) е съдействало за формирането на по-голямо разбиране (респ. поддръжка) от страна на населението за тези промени.*

### Оценката на експертите

През февруари 2000 г. в рамките на посочения индивидуален изследователски проект беше проведена специална анкета, целяща да се идентифицират вижданията на 20 експерта по философията и същността на провежданата пенсионна реформа, по нейните проблеми и перспективи.

По въпроса дали реформата е закъсняла, навременна или преждевременна, преобладаваща част (60%) от експертите смятат, че тя е закъсняла (вж. фиг. 5).



Фиг. 5. Оценка на експертите за навременността на пенсионната реформа

Главните аргументи, които те привеждат, са свързани с:

- отдавнашното наличие на признаци за настъпването на криза в пенсионната система;
- финансовото дестабилизиране на пенсионното осигуряване, което е наложило прилагането на по-тежки рестриктивни мерки;
- оценката им за остарялата законова рамка на предишната пенсионна система, която не е съответствала на новите условия;
- ниското равнище на социална защита, предоставяно от наследената пенсионноосигурителна система и ниския жизнен стандарт на пенсионерите;
- акумулирането на неизпълними обещания, които като част от съществуващия обществен договор е трудно да бъдат отменени изведнъж.

Аргументите на експертите, които оценяват започналата реформа като навременна, са, че:

- поради липсата на подходящи политически, икономически и социални условия допреди няколко години тя е била невъзможна;

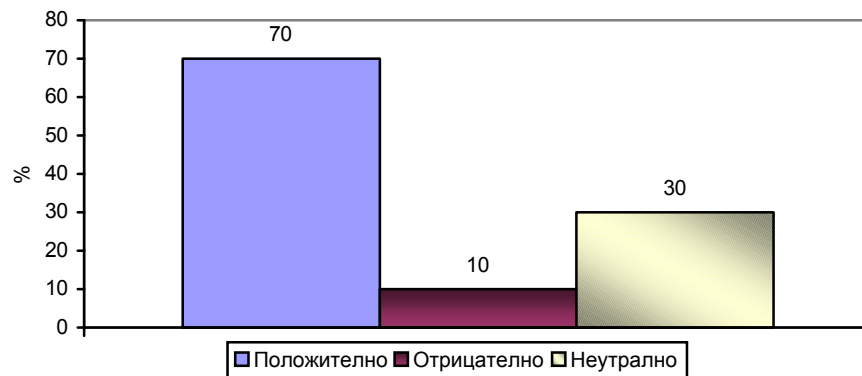
- при състоянието на част от факторите, които определят състоянието на пенсионната система (раждаемост, емиграция, безработица), време за отлагане на реформата просто не е имало;

- тя въвежда трикомпонентния модел пенсионно осигуряване, който комбинира разнообразието със сигурността, прозрачността с гъвкавостта, осигурителния принос с осигурителните права и дава повече възможности за избор на индивидуално осигурително поведение.

Последните 15% смятат, че реформата е преждевременна, тъй като тя въвежда по-високи изисквания към възрастта и осигурителния стаж, които трудно биха се изпълнявали през следващите години – главно поради високата безработица и разширяването на черния пазар на труда.

При тази структура на отговорите логична е преценката на 90% от анкетираните лица, че започналата реформа на пенсионната система няма алтернатива. Мнението на експертите е категорично и коренно се различава от мнението на населението по същия въпрос (вж. фиг. 2).

Отношението на преобладаваща част от анкетираните експерти към триколонната структура на новата пенсионна система е положително (вж. фиг. 6). Прави впечатление обаче, че част от експертите не свързват непременно безалтернативността на реформата с избраната структура на пенсионната система, поради което делът на тези, които одобряват нейния дизайн, е по-малък от дела на отговорилите, че реформата няма алтернатива.



Фиг. 6. Отношение на експертите към дизайна на пенсионната система

Отново преобладаваща част от експертите (75%) са изразили положително отношение спрямо решението за повишаване на възрастта за пенсиониране. Само 15% са дали отрицателен отговор, а 10% - неутрален. Диаметрално противоположна пак е разликата в мненията на експертите и на населението по този въпрос (вж. фиг. 4). Нещо повече, част от специалистите смятат, че пенсионната възраст би могла да се повиши още. Ясно изразена е експертната подкрепа и на избраната стъпка за увеличаване на възрастта за

пенсиониране при мъжете и при жените. Все пак 1/4 смятат, че е могла да се въведе по-плавна стъпка (т.е. по-малко повишение за по-дълъг период).

Практически всички анкетирани лица подкрепят като резултатно от гледна точка на финансовата стабилизация на пенсионната система решението да се удължи периодът, през който се вземат предвид доходите при изчисляване на пенсията, като постепенно той обхване целия осигурителен стаж на лицето.

Подобно е отношението и към мярката проблемът с категориите труд да се реши чрез допълнителното задължително осигуряване – 90% от анкетираниите подкрепят такъв подход и са убедени, че той ще допринесе за финансовото стабилизиране на пенсионната система. Същевременно 30% смятат, че този проблем е можело да се реши по друг начин например: чрез създаването на целеви резерв в рамките на солидарната система (първия стълб); като се подобрят условията за труд чрез модернизиране на техниката и технологията в производствата и създаване на съвременни работните места; премахване на категориите при пенсиониране. Очевидно е, че част от тези решения (например модернизирането на работните места) не могат да премахнат изцяло генерирането проблема, нито пък чрез създаването на резерв да се търси решаването на трайно възпроизвеждащ се проблем, какъвто е този с привилегиите за ранно пенсиониране.

Преобладаваща позитивна оценка (80%) е дадена и на решението за преразпределение на осигурителната тежест между осигурители и осигурявани лица, като само за 25% това няма да допринесе за финансово стабилизиране на пенсионната система. Аргументът за този скептицизъм е най-вече в предположението, че осигурителите няма да плащат вноски върху реалните заплати, които дават на своите работници и служители. Структурата на отговорите на експертите по този въпрос отново се различава от мнението, изразено от населението, 43% от което отхвърля тази мярка.

Почти всички експерти (90%) са единодушни, че промените в индивидуалната осигурителна тежест трябва да са съпроводени с изменения в данъчното законодателство. Посоката и съдържанието на тези промени се свързват с: общо намаление на данъчната и осигурителната тежест,<sup>3</sup> съчетаване на това намаление (обхващащо и предприемачи, и население) с разширяване на данъчната основа; подобряване на събираемостта на

---

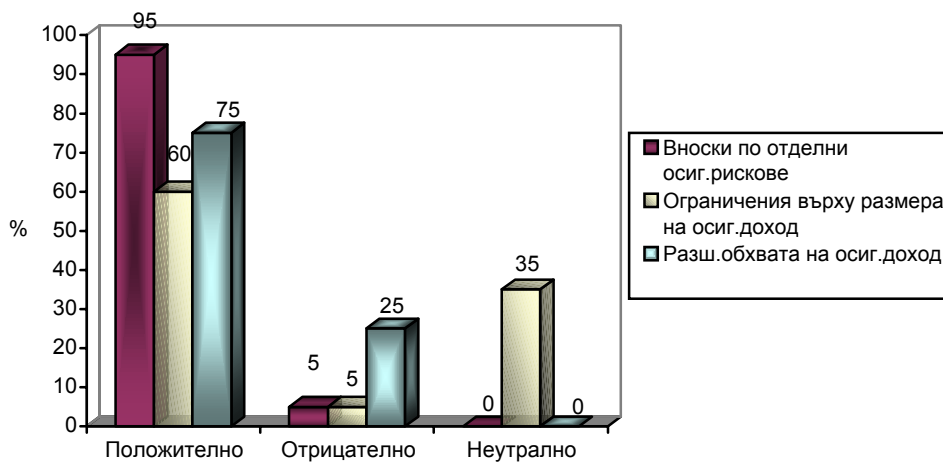
<sup>3</sup> Правителството предложи, а Народното събрание прие от началото на 2001 г. да се промени скалата за облагане на доходите на населението. Тя дава облекчение на всички данъкоплатци, но приоритетно на тези с ниски и средни доходи. Намалението на данъчната тежест е с 2 процентни пункта. Предвижда се също намаление на пенсионната вноска за всички осигурени лица с 3 процентни пункта. При съотношението, в което тя се разпределя между осигурител и осигурен (80:20), облекчението е 2.4 пункта за работодателите и 0.6 за наетите. По такъв начин общата индивидуална данъчна и осигурителна тежест спада с 2.6 пункта. Намалените приходи от осигурителни вноски в пенсионния фонд ще се компенсират с целеви трансфер от републиканския бюджет. Смисълът на тази договорена с МВФ промяна в данъчната политика е чрез намаляване на данъците да се стимулира предприемачеството.

данъците и вноските. 10% от експертите, разбирайки промените в данъчното законодателство като повишаване на данъците, изцяло отхвърлят тази идея, като се обосновават с прекаленото данъчно бреме, което съществува и сега.

80% от анкетираните лица свързват негативните последици от увеличената индивидуална осигурителна тежест с разширяване на черния пазар на труда поради следните аргументи: осигурителната тежест е голяма и за да избегнат данъци, много работодатели ще наемат работници без договор. Самите работници мислят преди всичко за днешния, а не за утрешния ден и не са склонни да спестяват и да отлагат днешно потребление за времето, когато ще са пенсионери. Това заедно с ниската осигурителна култура води до масов стремеж към криене на доходи и до неплащане на вноски. По този въпрос мненията на експертите и на населението съвпадат.

Главният мотив на експертите, които не очакват съществено разширяване на черния пазар на труда поради увеличаване на осигурителната тежест, е обстоятелството, че “работодателите ще продължат, както и досега, да назначават работници на минимална заплата, а на ръка да им плащат много повече”.

Отношението на експертите към такива стабилизационни мерки като: въвеждането на отделни вноски за различните осигурителни рискове, на долен праг и на таван върху базата от осигурителни доходи, както и решението за разширяване на обхвата на осигурителния доход е положително (фиг. 7).



Фиг. 7. Отношение на експертите към мерки, насочени към финансово стабилизиране на пенсионната система

Наред с подкрепата, която 80% от анкетираните изразяват за пенсионната формула като “справедлива и в достатъчна степен отчитаща осигурителния принос на лицето”, експертите посочват някои от нейните основни слабости, свързани с:

- очаквания нисък среден коефициент на заместване (около 40%);
- ниският принос на една година стаж в размера на пенсията – само 1%;
- не е съвсем справедливото по отношение на осигуреното лице стъпване на средномесечния осигурителен доход за предходната година;
- изчисляването на индивидуалния коефициент;
- необходимостта да се поддържа информационна база от данни, която е много скъпа и трудна за администриране.

През юни 2000 г. допълнително бяха анкетирани 15 експерти.<sup>4</sup> Подробните интервюта с тях бяха осъществени в рамките на един по-общ проект (финансиран от UNDESA), изследващ социалните последици от пенсионната реформа. Получените отговори предоставиха информация, допълваща горните резултати.

Важен момент при интервюирането беше изясняването на мнението на експерта дали смята за подходящ предложения вариант за пенсионна реформа и кои са положителните и отрицателните характеристики на избрания модел. 13 от интервюираните експерти смятат предложението вариант на пенсионна реформа за подходящ, а само един е на мнение, че избраният вариант е компромисен. Този почти пълен консенсус е един от неочакваните резултати от изследването, като се имат предвид ожесточените спорове преди и след старта на пенсионната реформа. Това обаче намира своето обяснение, когато се обобщят изтъкнатите от експертите характеристики, които правят варианта на пенсионна реформа подходящ.

Анализът показва, че повечето специалисти изразяват единодушно мнение по следните въпроси:

- въвеждане на тристълбова система (60% от експертите);
- комбинация от разходопокривни и капиталови схеми на финансиране (60%);
- създаване на капиталовопокривна система за финансиране на втори и трети стълб с индивидуални партии на осигурените лица и капитализиране на тези партии, където освен вноските се отразява и доходността на инвестирането, стимулиращо участието в системата (47%);
- обвързване на размера на пенсията с този на осигурителния доход и продължителността на участието в осигуряването (66%).

Изводът, който се налага, е, че има единодушие не по конкретния вариант на реформата, а по принципите, на които трябва да се гради

---

<sup>4</sup> Списъкът на интервюираните експерти и техните организации е даден в Приложение 2 на посоченото изследване.

една съвременна пенсионна система. Да се отговори на тези принципи е възможно чрез широк набор от варианти и подходи, които биха могли да се разминават твърде много от избрания към момента вариант на пенсионна реформа.

От приведените дотук резултати от интервютата става ясно, че към момента на тяхното провеждане съществуват диаметрално противоположни виждания за конкретните цели и подходи на извършваната реформа.

Това впечатление се задълбочава при разглеждането на отговорите на въпроса “Кое от избрания модел на реформата няма да издържи и ще се наложи да бъде коригирано?” Дадените отговори се съсредоточават върху следното:

1. Заложените осигурителни вноски върху 2 до 10 минимални работни заплати ще бъдат променени и ще бъдат избрани по-гъвкави модели. Долната граница е непосилна за отделни групи лица; много е висока осигурителната тежест (33%).

2. Откупуването на трудов стаж за времето, през което лицата са били във висше учебно заведение (7%).

3. Изискванията за социална пенсия – дори може да отпаднат някои от възможностите за получаване на социална пенсия по КЗОО (7%).

4. Може би ще се наложи унифициране на възможностите на стълбовете или създаване на по-свободен режим при инвестирането (7%).

5. Очертава се висок дефицит в първи стълб, а Кодексът предвижда вторият стълб да бъде финансиран за сметка на първия (20%).

6. Решаването на въпросите за ранно пенсиониране (20%).

7. Минималният размер на пенсията. Според новата формула ще се окаже, че лицата имат право на по-високи пенсии, но постъпленията няма да са достатъчни, за да осигурят реалните размери на пенсиите и да осигурят допълнителни средства за гарантиране на минималния им размер, заложен в закона (7%).

От тези отговори се разбира, че изминалото време от началото на реформата дава основания на експертите да виждат нейни потенциални слаби места и недотам добри решения, които вероятно в близко време ще трябва да се коригират. Още веднъж става ясно, че разбирането за пенсионната реформа е нееднозначно и противоречиво.

Тази нееднозначност и противоречивост контрастира с резултатите от изказаните мнения по констатацията, че липсва система за мониторинг, която да подпомогне вземането на адекватни управленски решения. Това е основание да се твърди, че изграждането на подобна система изглежда повече от необходимо.



*Въз основа на анализиранияте резултати за първите оценки на експертите за съдържанието и хода на пенсионната реформа може да се заключи следното:*

- *Като цяло преобладават положителните оценки за съдържанието на тази реформа и за дизайна на пенсионната система.*
- *Позитивизмът сред експертите преобладава и по отношение на конкретни мерки, предвиждащи финансова стабилизация на пенсионната система – увеличаване на възрастта за пенсиониране, сближаването на тази възраст за мъжете и жените, разширяването на осигурителната база, затягане на условията за достъп и т.н.*
- *Същевременно се открояват диаметрално противоположни виждания за конкретните подходи на извършваната реформа. Това, което за едни експерти е положително, за други е отрицателно и ако всеки от тях би трябвало да изгради собствена схема и вариант на реформата, то той би бил твърде индивидуален и различен.*
- *Резултатите от интервютата, проведени половин година след началото на пенсионната реформа, показват, че експертите вече виждат някои от нейните слаби страни и недобре намерени решения, които вероятно ще се наложи да се коригират.*
- *Като цяло оценките на експертите са много по-положителни от мнението на населението. Очевидно е необходима сериозна медийна кампания сред широката общественост за преодоляването на негативизма сред хората.*

### **Първи ефекти от пенсионната реформа**

Въпреки че от началото на реформата са изминали само няколко месеца, наличните данни<sup>5</sup> позволяват да се направят някои предварителни анализи, изводи и заключения. Във връзка с това е необходимо да се посочи, че независимо от влизането в сила на КЗОО от 1 януари 2000 г. действащата пенсионна система на практика продължава да носи някои от белезите на предишните разпоредби. Те включват не само запазване на част от старите постановки при определянето на правата и задълженията на участниците в осигурителния процес, но и съхраняване на придобитите права за лицата, които вече са ги получили по отношение на някои видове обезщетения и помощи и запазване на техните по-благоприятни размери при преизчисляването.

Предмет на анализ тук са промените през третото тримесечие на 2000 г. спрямо същия период на предишната година на някои основни показатели,

---

<sup>5</sup> В тази част са използвани данни от Националния осигурителен институт. Авторът благодари на колегите от НОИ за оказаното му съдействие.

отразяващи приходите и разходите на първия стълб от действащата система за пенсионно осигуряване (вж. табл. 1).

Таблица 1

Основни показатели за състоянието на пенсионната система  
(1999 и 2000 г.)

Показатели	I трим.'99	II трим.'99	III трим.'99	I трим.'00	II трим.'00	III трим.'00
<b>Приходи от осигурителни вноски, млн. лв.</b>	427 820	486 432	453 770	481 345	536 686	545 202
- %	100	100	100	100	100	100
<b>Вноски от работодатели, млн. лв.</b>	382 356	433 005	408 095	386 762	411 913	417 244
- %	89.4	89.0	89.9	80.4	76.8	76.5
<b>Лични вноски, млн. лв.</b>	21 526	25 172	17 073	50 033	81 969	85 864
- %	5.0	5.2	3.8	10.4	15.3	15.7
<b>Вноски от самонаети лица, млн. лв.</b>	16 935	20 012	20 137	25 796	29 078	28 815
- %	4.0	4.1	4.4	5.4	5.4	5.3
<b>Вноски от фонд "ПКБ", млн. лв.</b>	4892	5709	5812	8229	13213	12820
- %	1.1	1.2	1.3	1.7	2.5	2.4
<b>Разходи, млн. лв.</b>	489 908	507 201	506 732	575 596	576 094	731 723
- %	100	100	100	100	100	100
<b>За пенсии, млн. лв.</b>	461 404	462 635	465 174	537 485	538 000	694 566
- %	94.2	91.2	91.8	93.4	93.4	94.9
<b>За обезщетения и помощи, млн. лв.</b>	37 504	44 566	41 558	38 111	38 094	37 157
- %	7.7	8.8	8.2	6.6	6.6	5.1

По данни на НОИ.

### *Промените в приходната част*

Приходите от осигурителни вноски отбелязват нарастване с около 20% - от 453.8 млн. лв. за третото тримесечие на 1999 г. на 545.2 млн. за същото тримесечие на 2000 г.<sup>6</sup>

През наблюдавания период има увеличаване на постъпленията от всички основни приходоизточници, респ. от всички физически и юридически лица, които правят осигурителни вноски:

- Приходът от работодателските вноски нараства от 408.1 млн. на 417.2 млн. лв., или с 2%. Това увеличение е ниско, но то е търсен ефект от намаляването на осигурителната тежест върху работодателите. Независимо от ниския темп на нарастване този източник на приходи остава водещ. При все това, ясно изразена е тенденцията към намаляване относителния дял на този източник – от почти 90% през 1999 г. на 76% през 2000 г. Както вече беше посочено, през следващите години социално осигурителната тежест върху работодателите ще продължи да намалява, за да стигне през 2007 г. съотношение 50:50, когато вноската ще се разпределя поравно между осигуряваното лице и неговия работодател.

- Приходът от лични вноски от работниците и служителите се увеличава от 17.1 млн. на 85.8 млн. лв. Приходът от този източник е 5 пъти по-голям, тъй като от 1.01.2000 г. осигурителната тежест се разпределя между работници и работодатели в съотношение 80:20, а индивидуалната вноска от 1 стана 7%. Тези промени доведоха до увеличаване дела на индивидуалните вноски от 5 на над 15% и до тяхното превръщане във втори по значение източник.

- Приходите от осигурителни вноски от самонаетите лица (самоосигуряващите се) от 20.1 млн. лв. нарастват на 28.8 млн., или с 43%. Слабо се увеличава и техният дял в структурата на приходите – от 4.4 на 5.3%. Нарастването на тези постъпления произтича от по-големия размер на осигурителни вноски, въведен от 1.01.2000 г. за тази група лица, който от 22 се повиши на 32% при осигуряване само за пенсия, и от 32 на 35% при осигуряване за всички осигурителни случаи (без трудова злополука и професионално заболяване).

- Осигурителните вноски от фонд ПКБ нарастват от 5.8 млн. на 12.8 млн. лв., или със 120%, което води до почти двойно увеличаване на техния дял в структурата на източниците. Въпреки че размерът на осигурителната

---

<sup>6</sup> Тук е необходимо едно уточнение. От 1.01.2000 г. диференцираните осигурителни вноски за първа и втора категория труд (които са съответно 12 и 7%) се заделят за допълнително пенсионно осигуряване. Това означава, че приходът за професионалните осигурителни фондове, който е в размер на 6.1 млн. лв., трябва да се вземе предвид при съпоставянето на приходите от осигурителни вноски през анализирания тримесечия. При това положение общият приход от вноски възлиза на 551.3 млн. лв., или с 21.5% повече от предходната година. Относително малката разлика (от 1.5%) се дължи на промените в Наредбата за категоризиране на труда при пенсиониране, които ограничиха броя на лицата, попадащи в първа и втора категория труд.

вноска от 1.01. 2000 г. остана непроменен (4%), приходите от този източник са два пъти по-големи поради повишаване броя на лицата с право на обезщетения за безработица.

Анализът на тези първи резултати показва, че след старта на реформата в пенсионното осигуряване неговите приходи се увеличават, а от друга страна, структурата на източниците започва да се променя значително.

#### *Промените в разходната част*

На първо място, разходите зависят от броя на бенефициентите и на техните пенсии.

Данните показват, че през третото тримесечие на 1999 г. броят на пенсионерите е 2 378 362, а за същото тримесечие на 2000 г. – 2 373 039, или те са с 5323 по-малко. Основната причина за посоченото намаление е плавното въвеждане на по-висока пенсионна възраст и заедно с това – изискването за определен сбор точки от осигурителен стаж и възраст.

Броят на пенсиите през наблюдавания период е намалял от 2 424 459 на 2 420 663, или с 3796. Върху него влияят както променените условия за добиване право на пенсия, така и възможността да се получава повече от една пенсия. Новото законодателство запази тези възможности, като дори ги разшири по отношение социалните пенсии за инвалидност. В случая очевидно ефектът от общото затягане на условията за достъп е по-силен от запазените в някои случаи по-либерални условия.

Номиналните размери на пенсиите също се увеличиха след началото на промените в осигурителната система. Минималната социална пенсия от 37 лв. се повиши на 40 (увеличение с 8%), а максимална пенсия – от 111 на 160 лв. (увеличение с 44%). В последния случай влияние оказва и повишеният таван върху максималния размер на пенсиите (променен с КЗОО от 3 на 4 социални пенсии). Средният размер на пенсията от 68.18 лв. в края на третото тримесечие на 1999 г. е вече 82.22 лв. година по-късно. Макар и обнадеждаващо, това подобряване не може да компенсира изключително ниските пенсии, чийто среден размер е около 40 дол. Това означава, че пенсионерът може да разчита на малко над 1 долар на ден, за да задоволява своите нужди. Основният фактор за номиналното нарастване на пенсиите е променената формула за тяхното изчисляване и преизчисляването на заварените пенсии, завършило в средата на годината.

През юли 2000 г. НОИ изплати новите размери на тези пенсии, преизчислени от 1.01. 2000 г. по формулата от КЗОО. Средното им увеличение на 1 290 246 човека е 13.11 лв. До 5 лв. имат повишение 455 798, от 5 до 10 лв. – 229 926, от 10 до 20 лв. – 308 300, от 20 до 30 лв. – 145 147, а над 30 лв. – 149 064 пенсионери. С ограничен максимален размер останаха 134 848 човека. Пенсиите, чиито преизчислени размери са по-ниски, запазиха досегашните си (по-благоприятни за получатели им) равнища.

На табл. 2 е представен броят на хората, обхванати от промените, средният размер на увеличението, както и доплащанията към пенсиите за времето от януари до юни 2000 г.

Таблица 2

Основни резултати от промените в пенсионната система през първата половина на 2000 г.

Показатели	Резултати от промените на 1.01.2000 г.	Резултати от преизчислението на пенсиите
Брой пенсионери	2 384 872	2 372 932
Брой пенсионери с увеличение:	1 086 765	1 290 246
в % спрямо общия брой	45,6%	54,4%
Брой пенсионери без промяна:	1 298 107	1 082 686
в % спрямо общия брой	54,4%	45,6%
Брой пенсионери без промяна и на двата етапа		364 497 (15,4%)
Средно увеличение за всички пенсионери:		
в лева	3.60	7.13
в %	5.1%	9.6%
Средно увеличение в лв. само за пенсионерите, които имат увеличение	7.41	13.11
Доплащания към пенсиите за периода I -VI.2000г. включително, лв.		102 833 653

По данни на НОИ.

Съотношението между средната пенсия на едни пенсионер към средномесечния осигурителен доход за страната показва подобрене от 2.4 процентни пункта - от 35.47% за третото тримесечие на 1999 г. тази пропорция е станала 37.88% дванадесет месеца по-късно. Това може да се оцени като положителен индикатор за намаляване на ножицата между доходите от икономическа дейност през активния жизнен период и от пенсия, или накратко – за увеличаване на коефициента на заместване.

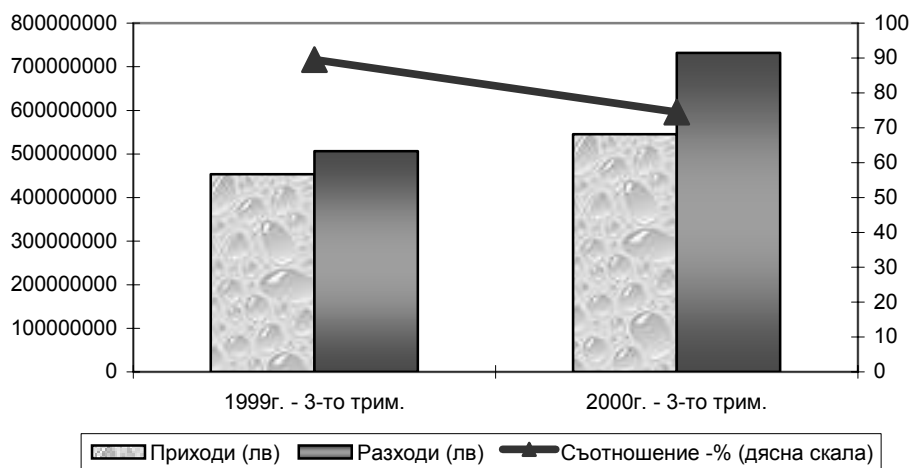
#### Някои допълнителни фактори

Безработицата и заетостта оказват силно негативно влияние върху финансовото състояние на осигурителната система. Броят на регистрираните безработни през наблюдавания период е нараснал с 33% (от 520 120 на 690 082). От регистрираните безработни, лицата с право на обезщетение също бележат увеличение – от 144 751 на 185 028, което е ръст от 28%. Увеличението постъпления от фонд ПКБ (който изплаща осигурителните вноски на безработните с право на обезщетение) не могат да компенсират

загубите на пенсионния фонд в случай, че вместо обезщетения за безработица хората имат работа и получават заплащане.

Броят на наетите от работодател лица също пряко влияе върху финансовото състояние на осигурителната система. За наблюдавания период и по този показател се формира негативна тенденция към намаление – от 1 930 881 на 1 732 735 през третото тримесечие на 2000 г. Това намаление означава начисляването на осигурителни вноски върху 10% по-малко лица.

В крайна сметка през анализирания период в разходите за осигурителни плащания и в тяхната структурата настъпват някои промени (вж. табл. 1 и фиг. 8). В абсолютен обем разходите нарастват с 44% (от 506.7 млн. на 731.7млн. лв.). Делът им за пенсии се увеличава за сметка на разходите за обезщетения и помощи. Техният абсолютен размер спада от 41.5 млн. на 37.1 млн. лв., което се дължи, от една страна, на по-малкия брой наети лица, а от друга, на въведеното задължение работодателят да изплаща дължимото обезщетение за първите три дни при временна нетрудоспособност на осигуряваното от него лице.



Фиг. 8. Приходи и разходи на пенсионната система – равнища и съотношение

В резултат от тези процеси през наблюдавания период съотношението между приходите от осигурителни вноски и разходите за осигурителни плащания се влоши – от 89.5% през 1999 на 74.5% през 2000 г. А именно това съотношение е едно от най-показателните за финансовото състояние на пенсионното осигуряване и характеризира неговата фондова организация. Влошаването се дължи на по-бавното нарастване на приходите (20%) в сравнение с разходите (44%). Един от важните фактори, формирали този

дефицит са промените, свързани с въвеждането на допълнителното задължително пенсионно осигуряване. В първия стълб се въведеха еднакви по размер вноски, а приходите от по-високите вноски за лицата от първа и втора категория труд се насочиха към професионалните пенсионни фондове. Недостигът на средства в резултат от тези промени засега се покрива чрез целеви държавни субсидии, което също е част от стратегията по осъществяването на реформата.

*Изводът е, че независимо от позитивните начални резултати, свързани с увеличаване на приходите, оптимизиране на тяхната структура и повишаване на пенсиите, финансовото състояние на пенсионната система засега остава нестабилно.* Извършените в НОИ последни актюерски разчети показват, че в близките няколко години проблемът с финансовия дефицит ще се запази и задълбочи. В средносрочна перспектива и след като реформата бъде завършена по всичките ѝ компоненти и (най-важното) се постигне стабилна заетост и икономически растеж, може да се очаква постепенно финансово стабилизиране и на пенсионната система.

Междувременно засега в България не се дискутират възможностите на дълговото финансиране. Неговите инструментите могат да се използват за: акумулиране на резерв; намаляване на текущия дефицит на фондовете. Без да имаме за цел (а и възможност) за навлизане в технически детайли, можем да посочим като по-подходящи за случая следните инструменти:

- облигации с общи гаранции (целеви облигационен заем), които се поемат от държавата, а дългът се изплаща от всички данъкоплатци. Инструментът е подходящ за акумулиране на ресурси за първия стълб на пенсионната система;

- облигации, осигурени с приходи на съответния осигурителен фонд, при което емитираният дълг се изплаща от осигуряваните лица (за сметка на съществуващата вноска или чрез временно увеличаване размера на вноските). По принцип този инструмент е подходящ за финансиране на режими и престации, основани на принципа на професионалната солидарност;

- емисия на краткосрочни книжа (полици), които могат да се осигурят с: целева субсидия или данъчни постъпления (от държавата); приходи от осигурителни вноски и други приходи (от осигурителните фондове).

Държавата има възможност, освен чрез ангажиране на допълнителни вътрешни източници за финансиране на пенсионната система, да осигури средства и от външни източници като целеви заеми от международни финансови институции - главно от Световната банка, която финансира проекти, гарантирани от държавата.

Резерв може да се създаде и чрез капитализиране на част от вноските в общия задължителен режим от разходопокривен тип (подобна мярка например е част от реформата на пенсионното осигуряване в Япония).

Създаването на резерв по подобен начин по принцип деформира връзката "принос - престации". Той намалява възможностите за текущо изплащане на престациите, при което те трябва да бъдат поддържани на по-ниски равнища. Това обаче може да се разглежда като реализация на принципа за солидарност между поколенията, чрез което например сегашните пенсионери допринасят за финансовата стабилизация на системата. Разбира се, сериозен ограничител за избор на подобен вариант в нашите условия са ниските размери на пенсиите.

Допълнителни постъпления за текущо финансиране на дейността на осигурителните фондове могат да се осигурят чрез:

- договорен принос на предприемача - еднократна сума, внасяна в полза на фонда при построяването и/или откриването на някакво (частно или публично) звено за обслужване в рамките на сгради, терени и друго имущество, собственост на НОИ;
- приходи от приватизиране и от наеми на сгради, терени и друго имущество, собственост на НОИ;
- заплащането на такси за публична техническа инфраструктура, например за включване към съществуваща система за ВиК, електро-снабдяване.

Предимствата в този случай са, че паричните средства постъпват на разположение веднага. Недостатъците произтичат от допълнителното финансово натоварване на контрибуторите. Съществен недостатък на дълговото финансиране са и високите издръжки (разходи) за неговото осъществяване.<sup>7</sup>

12.XII.2000 г.

---

<sup>7</sup> Вж. Lindeman, D., M. Rutkovski, O. Sluchynsky. The Evolution of Pension Systems in Eastern Europe and Central Asia: Opportunities, Constraints, Dilemmas and Emerging Practices. The World Bank, 2000, 16-17.