

**САМО ЗА СЛУЖЕБНО  
ПОЛЗВАНЕ**

**МЕЖДУНАРОДЕН ВАЛУТЕН ФОНД**

Дирекция „Фискални въпроси”



**БЪЛГАРИЯ**

**РЕФОРМИРАНЕ НА ПЕНСИОННАТА СИСТЕМА**

**Емануеле Балдачи, Анджело Марано и Тод Матина**

**Ноември 2010 г.**

Съдържанието на настоящия доклад представлява техническа консултация, предоставена от екипа на Международния валутен фонд (МВФ) на властите на България („получател на ТП“) в отговор на тяхното искане за техническа помощ. Този доклад (изцяло или частично) или извлечения от него могат да бъдат разкривани от МВФ на изпълнителните директори на МВФ и членове на техния екип, както и на други ведомства или сътрудници на получателя на техническа помощ, а по тяхно искане и на служители на Световната банка и други доставчици на техническа помощ и донори със законен интерес, освен когато получателят на ТП специално възрази срещу подобно разкриване (вж. Оперативни насоки за разпространението на информация за техническа помощ— <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/040609.pdf>).

Разкриването на този доклад (изцяло или частично) или извлечения от него на страни извън МВФ, различни от ведомства или сътрудници на получателя на техническа помощ, служители на Световната банка, други доставчици на техническа помощ и донори със законен интерес, изисква получаването на изрично съгласие от получателя на ТП и дирекция „Фискални въпроси“ на МВФ.

Съдържание	Стр.
Акроними.....	5
Предисловие.....	6
Резюме.....	8
I. Въведение.....	12
II. Ключови въпроси.....	14
A. Средносрочни дисбаланси.....	14
B. Оценка на пакета от мерки за реформа, изготвен от правителството.....	19
C. Въпроси, свързани с пенсионния модел.....	19
III. Възможности за реформи в краткосрочен план.....	25
A. Основна информация.....	25
B. Възможности за реформи.....	25
C. Препоръки.....	30
IV. Постигане на устойчивост на пенсионната система.....	32
A. Основна информация.....	32
B. Възможности за реформи.....	34
C. Препоръки.....	39

#### Фигури

Фигура 1. България: социалноосигурителни вноски и пенсионни разходи, 2002-2011 г.	16
Фигура 3. България: промяна в пенсионните разходи, основен сценарий, 2010-2050 г.	18
Фигура 4. България: ефект от пакета от мерки на властите за пенсионна реформа, 2010 - 2050 г.....	20
Фигура 6. Размер на социалноосигурителните вноски в НДЧ, 2010 г. ....	23
Фигура 8. България: Разпределение на пенсионерите по възраст , 2010 г.....	28
Фигура 9. България: Дял на пенсионерите, получаващи пенсия за инвалидност, 1997 – 2011 г.....	29
Фигура 10. България: Баланс на обществената пенсионна система, Основен сценарий и сценарий с реформи, 2010 - 2050 г.....	40

#### Карета

Карета 1. Пенсионни реформи в ЕС.....	33
Карета 2. Макроикономическо въздействие на пенсионните реформи.....	38
Приложение I. Пенсионната система в България.....	42
Приложение II. Опростена рамка на пенсионните разходи.....	46
Приложение III. Въздействие на предложените от мисията реформи.....	48

## Фигури от приложенията

Фигура 1. България: Пенсионни разходи при основния сценарий и сценария на реформите, 2010 - 2050 г. ....	48
Фигура 2. България: Принос на мерките за намаляване на дефицита в пенсионната система спрямо основния сценарий, 2010-50 г.....	49
Фигура 3. България: Брутно и нетно съотношение пенсии/доходи, 2015-2050 г.....	50

## Таблица от приложенията

Таблица 1. България: Пенсионна възраст и стаж в сценария на реформите, 2010 - 2050 г. ....	51
Използвани документи .....	54

## Акроними

лв.	Български лев
БНБ	Българска народна банка
ИПЦ	Индекс на потребителските цени
ERM	Валутен механизъм
ЕС	Европейски съюз
ОФН	Орган за финансов надзор
БВП	Брутен вътрешен продукт
GIMF	Глобален интегриран паричен и фискален модел
МФ	Министерство на финансите
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
NDC	Условно определена вноска
НДЧ	Нови държави-членки
НПА	Национална приходна администрация
НСИ	Национален статистически институт
НОИ	Национален осигурителен институт
ПОД	Пенсионноосигурително дружество
ППФ	Професионален пенсионен фонд
УПФ	Универсален пенсионен фонд

## ПРЕДИСЛОВИЕ

По искане на правителството на България, мисия на Международния валутен фонд (МВФ), състояща се от Емануеле Балдачи (ръководител на мисията), Тод Матина – и двамата от дирекция „Фискални въпроси” (ДФВ), и Анджело Марано (външен експерт), посети София на 13 – 26 октомври 2010 г. Целта на мисията беше да предостави техническа помощ на правителството по отношение на възможностите за реформиране на системата на общественото пенсионно осигуряване.

За написването на доклада мисията проведе изключително полезни дискусии със служители на различни държавни ведомства. Мисията се срещна с г-н Симеон Дянков, заместник министър-председател и министър на финансите (МФ); г-н Тотю Младенов, министър на труда и социалната политика (МТСП); г-жа Христина Митрева, управител, Национален осигурителен институт (НОИ); г-жа Боряна Пенчева, заместник-министър, МФ; г-н Емил Мирославов, директор на дирекция „Трудово право, общественно осигуряване и условия на труд”, МТСП; г-жа Антоанета Ганчева, главен актюер, НОИ; г-жа Валентина Кръстева, директор, дирекция „Пенсии”, НОИ; г-жа Финка Денкова, и.д. началник, отдел „Демографска и социална статистика”, Национален статистически институт (НСИ); г-жа Валентина Динкова, директор, Комисия за финансов надзор (КФН); г-жа Валентина Чикова, директор, дирекция „Контролна дейност”, КФН; г-н Стоян Марков, заместник-изпълнителен директор, Национална агенция за приходите (НАП); г-жа Светлана Панова, началник отдел „Световна банка, МВФ и Г-24”, МФ; г-жа Анна-Мари Виламовска, началник, отдел „Фискални и социални анализи и прогнози”, МФ; г-жа Жени Нечева, експерт, МФ; г-жа Кристина Карагъзова, експерт, дирекция „Икономически изследвания и прогнози”, Българска народна банка (БНБ); г-н Виктор Илиев, експерт, дирекция „Икономически изследвания и прогнози”, БНБ, както и други длъжностни лица.

Мисията би искала да изрази своята искрена благодарност за подкрепата, предоставена от тези служители и техния екип. Мисията се срещна и с представители на пенсионноосигурителни дружества (ПОД), в т.ч. г-жа София Христова, изпълнителен директор, „Алианс България”; г-жа Даниела Петрова, изпълнителен директор, „Ти Би Ай Доверие”, и г-н Николай Стойков, главен изпълнителен директор, „Ай Ен Джи Пенсионноосигурително дружество”. Мисията също така проведе полезни дискусии за тенденциите в социалния сектор и възможностите за пенсионна реформа с г-жа Розалинда Кинтанила и г-жа Аста Звиниене (Световна банка). Искрено оценяваме тяхната подкрепа и отлично сътрудничество.

Авторите биха искали да изразят своята благодарност на регионалния представител на МВФ г-н Тони Любек и неговия екип, по-специално на г-жа Яна Виталиова Пальова, за предоставянето на отлична помощ и подкрепа на мисията.

## РЕЗЮМЕ

**По време на кризата публичните финанси на България бяха подложени на натиск.** Бюджетният излишък (на касова основа), който през 2006-2008 г. надхвърли 3% от БВП, през 2009 г. се превърна в дефицит в резултат на спада на приходите. При отрицателен ръст на производството, фискалният дефицит се очаква тази година да достигне около 4½ % от БВП и да остане висок през 2011 г. въпреки общото замразяване на заплатите и пенсиите. На този фон е необходимо да се направи фискална корекция с цел запазване на валутния борд и подготвяне на страната за приемане на еврото.

**Фискалните трудности се увеличиха от растящия дефицит в пенсионната система.** Разходопокривният стълб на системата изисква големи трансфери от държавния бюджет за финансиране на растящите публични разходи за пенсии. През 2009 г. те се увеличиха с около 16% спрямо предходната година в резултат на промените в минималната пенсия, по-щедрата формула за изчисляване на обезщетенията и голямото увеличение на максималната пенсия. През последните две години вноската за задължително пенсионно осигуряване също беше намалена с 4 процентни пункта – на 16%. В резултат на тези мерки и влошената макроикономическа среда дефицитът в пенсионната система се прогнозира да достигне 6½ % от БВП през 2010 г.

**Българската система на обществено пенсионно осигуряване се нуждае от реформи.** Разходите за обществено пенсионно осигуряване в размер на около 10% от БВП са високи в сравнение с други страни от региона. В средносрочен план разходите за пенсии се очаква да се увеличат значително, отразявайки застаряването на населението. Освен това, частичното индексирание на заплатите, благоприятните правила за ранно пенсиониране, ниската възраст за пенсиониране и прекомерното използване на пенсии за инвалидност засилват натиска върху разходите. Мисията счита, че ако не бъдат реализирани реформи дефицитът на пенсионната система може да остане висок, надвишавайки 7% от БВП в средносрочен план (от които около 5% от БВП е за пенсии за осигурителен стаж).

**Последните мерки, предложени от правителството, ще ограничат, но няма да премахнат натиска върху бюджета.** Пакетът от мерки за реформи предвижда размерът на осигурителните вноски да се повишава от 2011 г. и през следващите десет години постепенно да се увеличава необходимият стаж за пълна пенсия. Властите също така планират да увеличат възрастта за пенсиониране за мъжете и жените. Според оценката на мисията ефектът от тези мерки върху баланса на пенсионната



система се очаква да бъде около  $\frac{1}{2}$  процентен пункт от БВП до 2017 г. и  $\frac{1}{4}$  процентни пункта от БВП в средносрочен план. Тези мерки обаче е слабо вероятно да премахнат натиска върху разходите за пенсии, свързан със застаряващото население, който се очаква да се засили рязко след 2030 г. Нещо повече, за да се гарантира финансова устойчивост ще бъдат необходими големи трансфери от държавния бюджет към пенсионната система.

**Настоящият доклад разглежда възможностите за ограничаване на натиска върху разходите в краткосрочен план и премахване на дефицита в пенсионната система в средносрочен план.** Предлаганите реформи имат за цел да коригират структурните дисбаланси в некапиталовия стълб на пенсионната система. Те ще намалят дефицита в пенсионната система с около 1 процентен пункт от БВП до 2012 г. в сравнение с основния сценарий, според който не се извършват реформи, и ще премахнат необходимостта от трансфери от държавния бюджет за покриване на пенсиите за осигурителен стаж в средносрочен план. Евентуални регулаторни реформи с цел увеличаване на възвръщаемостта на втория стълб биха могли да помогнат за повишаване на обезщетенията, в т.ч. посредством намаляване на административните разходи на частните пенсионни фондове и подпомагане на развитието на анюитетен пазар.

**Краткосрочните реформи ще спомогнат за ограничаване на ръста на разходите за пенсии и за намаляване на дефицита в пенсионната система.** В допълнение към планираното замразяване на обезщетенията, през 2011 – 2012 г. биха могли да бъдат изпълнени следните препоръчани мерки:

- увеличаване с 2 процентни пункта на вноските за пенсиите по първия стълб до 18%, считано от януари 2011 г.;
- увеличаване с шест месеца на година на стажа за пълна пенсия както за мъжете, така и за жените, като се започне от 2011 г.;
- прехвърляне на изплащането на пенсиите на ранно пенсионираните към втория стълб, считано от януари 2011 г., както беше планирано по-рано, и гарантиране, че плащанията от НОИ са ограничени до кратък преходен период; и
- затягане на контрола върху получателите на пенсии за инвалидност посредством произволно извършвани прегледи на получателите на инвалидни пенсии от медицински комисии на НОИ.

**Предвид демографските тенденции са необходими допълнителни реформи, за да се гарантира финансовата устойчивост на системата на общественото пенсионно осигуряване.** Въпреки че рамката, основана на три стълба, трябва да се запази, нейната финансова устойчивост разчита на възстановяването на фискалното здраве на общественото пенсионно осигуряване. Това изисква промяна на параметрите на некапиталовия стълб, за да се избегне прекомерен натиск върху разходите и постоянни дисбаланси, и да се засили връзката между обезщетения и вноски. За да бъдат тези реформи ефективни в момента, когато натискът от застаряването на населението достигне върхната си точка, са необходими бързи действия.

**Биха могли да се въведат мерки за премахване на дефицита в пенсионната система до 2050 г.** Чрез изпълнението на посочените по-долу действия биха могли да се реализират икономии в размер на допълнителни 4% от БВП (в сравнение с основния сценарий):

- продължаване на увеличаването на изисквания осигурителен стаж и повишаване на възрастта за пенсиониране от 2017 г. нататък с шест месеца всяка година, докато тя не достигне 66 години и за мъжете, и за жените. След 2028 г. възрастта за пенсиониране да се обвърже с продължителността на живота;
- преминаване към ценово индексирание на обезщетенията, считано от 2013 г.;
- увеличаване на вноската за втория стълб с 2 проценти пункта от 2017 г. нататък, за да се гарантира, че мерките за ограничаване на дефицита не засягат общата адекватност на обезщетенията; и
- 
- постепенно премахване на пенсиите при ранно пенсиониране и хармонизиране на третирането по отношение на пенсиите на всички категории труд, с изключение на ограничен брой професии, свързани с опасни и физически изморителни условия (напр., миньори).

**По този план за реформа ще бъде защитена адекватността на обезщетенията.** Предлаганите мерки ще задържат коефициента на пенсионните обезщетения за системата на задължителното пенсионно осигуряване на сегашните равнища. Все пак, до 2050 г. над една трета от пенсиите ще се изплащат от пенсионните фондове по втория стълб. По-високи пенсии биха могли да се постигнат чрез доброволни (освободени от данъци) вноски в пенсионните фондове по третия стълб.

**Може да се предвиди и периодично актюерско преразглеждане на пенсионната система.** Законодателството би могло да предвиди автоматични корекции на обезщетенията и вноските при отсъствие на корективни мерки в случай на по-високи от очакваните дефицити в пенсионната система. В средносрочен план би трябвало да се помисли и за допълнително засилване на връзката между вноските и обезщетенията, което би повишило стимулите за спазване на законите.

**Макар и тези реформи да са амбициозни, също толкова амбициозно е и предизвикателството да се гарантира устойчивостта на общественото пенсионно осигуряване.** Мисията счита, че България е в добра позиция да започне да предприема ключови мерки за рационализиране на пенсионната система, за да гарантира по-висока ефективност и дългосрочна фискална устойчивост.

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. **Преди десет години България създаде пенсионна система, основана на три стълба.** Системата се състои от некапиталов, свързан с доходите, обществен компонент, който е комбиниран със задължителен, капиталов втори стълб за лицата, родени след 1959 г. Тези схеми са допълнени от трети стълб на доброволни пенсионни фондове, подкрепени от данъчни облекчения.<sup>1</sup> Целта на системата е да осигури адекватни нива на обезщетенията при навършване на определена възраст чрез комбинация от пенсии по разходопокривния първи стълб и капиталовия втори стълб, като осигурява балансирана диверсификация на пенсионните спестявания и стимули за участие на работниците. Извършената преди няколко години оценка на системите на обществено пенсионно осигуряване в страните от Европейския съюз (ЕС) постави българската социалноосигурителна система сред системите с нисък риск за устойчивостта преди началото на световната финансова криза. Счетено бе също така, че системата ще осигури адекватни обезщетения след като започнат да се изплащат пенсии от частните пенсионни фондове (Европейска комисия, 2009б).

2. **Кризата от неотдавна обаче доведе до рязко влошаване на публичните финанси.** Внезапното спиране на големите капиталови входящи потоци през 2008 г. доведе до рязък икономически спад в България. Независимо от решителните коригиращи действия за ограничаване на разходите (включително и замразяване на заплатите и пенсиите през втората половина на 2009 г. и през 2010 г.), спадът във вътрешното търсене доведе до срив на приходите в бюджета. Това доведе до влошаване на фискалния баланс с около 7½ процентни пункта от БВП до края на 2010 г., от излишък от 3% от БВП през годината преди кризата. Влошаващата се фискална перспектива ще затрудни членството в ЕРМ-II и прехода към въвеждане на еврото.

3. **Разходопокривната пенсионна система е основен източник на фискален натиск.** По време на кризата приходите от социалноосигурителни вноски намаляха рязко, отразявайки спада в доходите и растящата безработица. В същото време, значителното намаляване на размера на социалноосигурителните вноски и специалните увеличения на обезщетенията създадоха голям дисбаланс в бюджета на пенсионната система. До 2008 г., бюджетните трансфери за намаляване на разликите между пенсиите и вноските беше средно около 3% от БВП годишно (Schaechter, 2010 г.). Въпреки това, приетите през последните години мерки повишиха финансовия

---

<sup>1</sup> Вж. Приложение I за кратко описание на българската пенсионна система.

натиск върху некапиталовия компонент на социалноосигурителната система. Това доведе до голям дисбаланс, който се финансира чрез трансфери от държавния бюджет.

4. **Очаква се демографските тенденции да затруднят фискалното управление.** България е една от най-бързо застаряващите икономики в ЕС според Доклада за застаряването от 2009 г. (Европейски съюз, 2009а), поради намаляващата раждаемост и покачващата се продължителност на живота. Коефициентът на зависимост на възрастните хора ще се увеличи бързо през следващите десетилетия, отразявайки очакваното удвояване на дела на възрастните хора от общото население и дори още по-забележимия спад на дела на населението в трудоспособна възраст. Тези тенденции ще се отразят неблагоприятно върху финансовата стабилност на пенсионната система и ще превърнат бюджетните трансфери за покриване на дефицита на пенсионната система в риск за макроикономическата стабилност.

5. **През ноември властите приеха пакет от мерки за постепенно реформиране на пенсионната система и предстои окончателното му гласуване в парламента.** Проектът на реформата предвижда размерът на осигурителните вноски да се повишава с 1.8 процентни пункта от 2011 г., докато размерът на пенсиите остава замразен и в бюджета за следващата година. Реформата също така постепенно ще повиши минималния осигурителен стаж за пълна пенсия от 37 на 40 години за мъжете (при възраст от 63 години) и от 34 на 37 години за жените (при възраст от 60 години) за едно десетилетие. През следващите две десетилетия се планира възрастта за пенсиониране да бъде повишена постепенно (с шест месеца на година), за да достигне 65 години за мъжете и 63 години за жените. Макар че тези реформи са стъпка в правилната посока, те могат да бъдат недостатъчни, за да компенсират натиска върху бюджета и да гарантират финансовата жизнеспособност на пенсионната система. Големите дефицити в пенсионната система вероятно ще се запазят, освен ако не бъдат приложени по-смели и по-бързи реформи.

6. **Настоящият доклад представя възможности за реформиране на общественото пенсионно осигуряване с оглед осигуряването на финансова устойчивост.** Той прави преглед на ефекта на последните планове за ограничаване на дефицита в пенсионната система и идентифицира допълнителните мерки, необходими за постигането на бюджетна консолидация през 2011 – 2012 г. и премахването на дефицита в пенсионната система в средносрочен план. Реформите за постигане на тези цели включват дейности по: (i) ограничаване на натиска върху пенсионните разходи в краткосрочен план чрез реформи на параметрите и други мерки, и (ii) осигуряване на

средносрочна финансова жизнеспособност и адекватност на обезщетенията в пенсионната система в светлината на очакваното застаряване на населението<sup>2</sup>.

7. **Останалата част от доклада е организирана по следния начин.** Глава II очертава предстоящите ключови предизвикателства пред българската пенсионна система и оценява ефекта от предложението на властите за реформа. Основната констатация е, че са необходими допълнителни мерки за намаляване на краткосрочния натиск върху бюджета и за гарантиране на финансовата жизнеспособност на пенсионната система в средносрочен план. На базата на тези констатации, глава III разглежда възможностите за мерки за реформа, които биха могли да бъдат приети в бюджетите за 2011 г. и 2012 г., а глава IV предлага пакет от допълнителни реформи за справяне с дисбалансите в общественото пенсионно осигуряване в средносрочен план.

## II. КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ

8. **Българската система на общественото пенсионно осигуряване се нуждае от реформи.** След 2000 г. бяха предприети важни стъпки, състоящи се в увеличаване на възрастта за пенсиониране на мъжете и жените (съответно от 60 на 63 години и от 55 на 60 години) и създаване на тристъпловата пенсионна система. Обаче те бяха отчасти компенсирани от неотдавнашните мерки за увеличаване на обезщетенията и намаляване на размера на вноските. В резултат на това разходопокриващият компонент на общественото пенсионно осигуряване на системата (т.е. първият стълб) е финансово неустойчив. Затова той продължава да източва значителни средства от държавния бюджет. Сред ключовите недостатъци в модела на системата на общественото пенсионно осигуряване са ниската ефективна възраст за пенсиониране спрямо продължителността на живота, слабата връзка между вноските и обезщетенията, която подкопава събираемостта, ниският размер на вноските (като се вземат предвид текущите равнища на обезщетенията) и скъпите правила за индексирание на обезщетенията.

### A. Средносрочни дисбаланси

9. **Дефицитът на системата на общественото пенсионно осигуряване е висок и неустойчив.** Бюджетният баланс на НОИ, без трансферите от държавния бюджет, е показател за финансовия баланс на некапиталовата пенсионна система. НОИ

---

<sup>2</sup> Приложение III представя краткосрочния и средносрочния ефект от предлаганите мерки за реформа.

предоставя некапиталови пенсии в размер на около 2% от БВП<sup>3</sup> в допълнение към непенсионните социалноосигурителни обезщетения (например, за майчинство, болнични и безработица), които се финансират от социалноосигурителните вноски. В резултат на това дефицитът на НОИ (като се изключат трансферите от държавния бюджет) показва приноса на общественото пенсионно осигуряване за консолидирания фискален баланс на правителството. На базата на този показател, дефицитът на пенсионната система се очаква да достигне около 6½ % от БВП през 2010 г..

10. **За финансиране на този дефицит са необходими значителни трансфери от централния бюджет.** Дефицитът отразява отчасти ефекта от натрупаните намаления на размера на социалноосигурителните вноски от 32% на 16% от 2000 г. насам и увеличените вноски в частните пенсионни фондове. Неотдавнашни политически мерки също увеличиха разходите за пенсии. През 2009 г. обезщетенията се увеличиха рязко в резултат на 20-процентното увеличение на минималната пенсия, 40-процентното увеличение на максималната пенсия и 10-процентното увеличение на процента за всяка година осигурителен стаж<sup>4</sup>. В резултат на това приходите от вноски намаляха рязко като дял от пенсионните разходи (Фигура 1). Предвид финансовия дисбаланс на системата на обществено пенсионно осигуряване в резултат на това, през 2009 г. правителството установи „съответстваща вноски“<sup>5</sup>, която обаче не е достатъчна за покриване на дефицита в общественото пенсионно осигуряване<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Те включват социални пенсии, социални обезщетения за инвалидност и допълнителни обезщетения за пенсията под минималната и други краткосрочни обезщетения, непокрити от вноските. Допълнителен източник за разходите за некапиталови пенсии в бюджета на НОИ са разходите за финансиране на прехода към втория стълб. От 2003 г. част от размера на социалноосигурителната вноски се отклонява към финансираната схема (тази част нарасна от 2 процентни пункта в началото на реформата до 5 процентни пункта). Въпреки че разходите по прехода биха могли да достигнат 1% от БВП годишно, като оправдават съответен трансфер към бюджета на НОИ, в средносрочен план разходите за прехода ще намалят постепенно и няма да оказват влияние върху оценката на финансовата стабилност на пенсионната система.

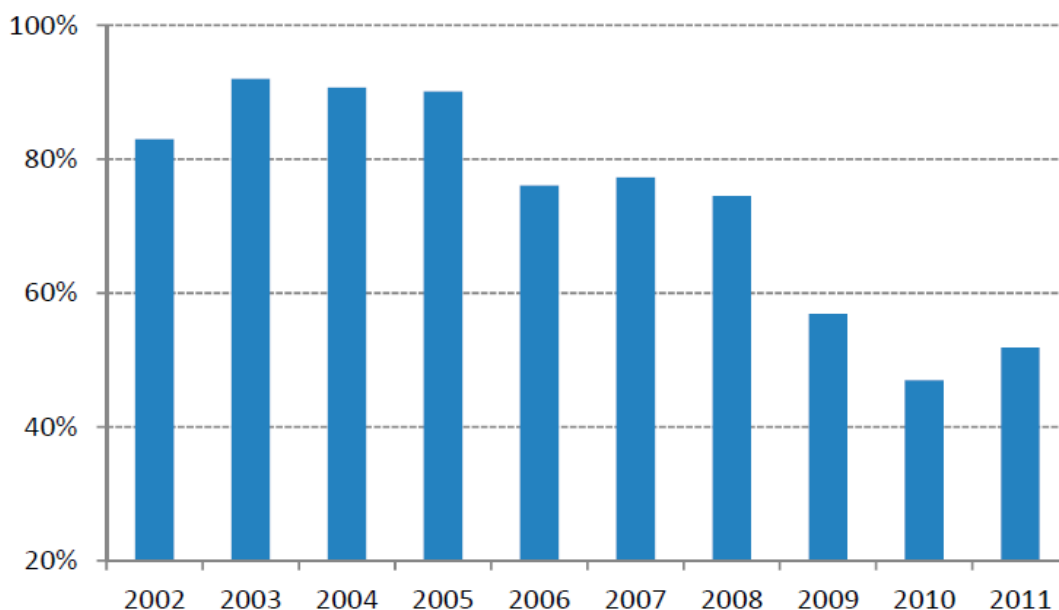
<sup>4</sup> Комбинираният ефект на тези мерки беше нарастване на разходите в размер на 1% от БВП.

<sup>5</sup> Съгласно действащото законодателство вноската е на база 12% от осигурителния доход и не е свързана с разходите за некапиталови пенсии.

<sup>6</sup> Финансирането на пенсии от държавния бюджет представлява регресивен трансфер от неосигурените данъкоплатци, които обикновено имат ниски доходи, към осигурените вносителите.

**Фигура 1. България: социалноосигурителни вноски и пенсионни разходи, 2002-2011 г.**

(социалноосигурителните вноски са в % от пенсионните разходи)



Източник: бюджет на НОИ; и оценки на екипа на МВФ.

**11. Демографският натиск ще увеличи средносрочните пенсионни разходи, в резултат на което ще има по-високи дефицити в пенсионната система.**

Предвижданията на екипа<sup>7</sup>, основани на отсъствие на промяна в политиката и на макроикономическата рамка на властите (основен сценарий), сочат, че дефицитът в пенсионната система първоначално ще се подобри с 2¼ процентни пункта от БВП през 2010 - 2028 г.<sup>8</sup> Това ще остави пенсионната система със среден дефицит от над 4% от БВП през този период, изисквайки продължителна подкрепа от държавния бюджет<sup>9</sup>. В средносрочен план, свързаният със застаряването натиск върху разходите ще накара дефицита отново да се влоши, което ще доведе до кумулативен ръст от около 3 процентни пункта от БВП през 2028 - 2050 г. (Фигура 2). За влошаването на дефицита

<sup>7</sup> Вж. Приложение II за представяне на рамката на предвижданията.

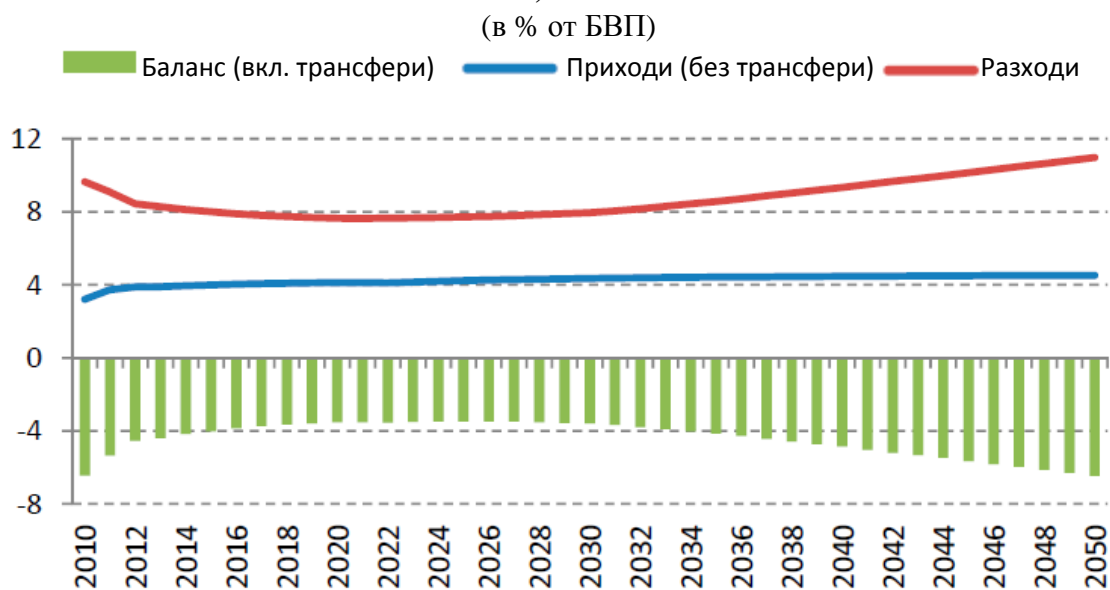
<sup>8</sup> Това отразява, наред с други мерки, постепенното възприемане на пожизнените приходи в изчисляването на пенсиите.

<sup>9</sup> Около половината от тази подкрепа ще бъде необходима за финансирането на некапиталовите пенсии и разходите по прехода, произтичащи от приемането на капиталови пенсии чрез отклоняването на вноски от първия стълб (вж. Приложение I).



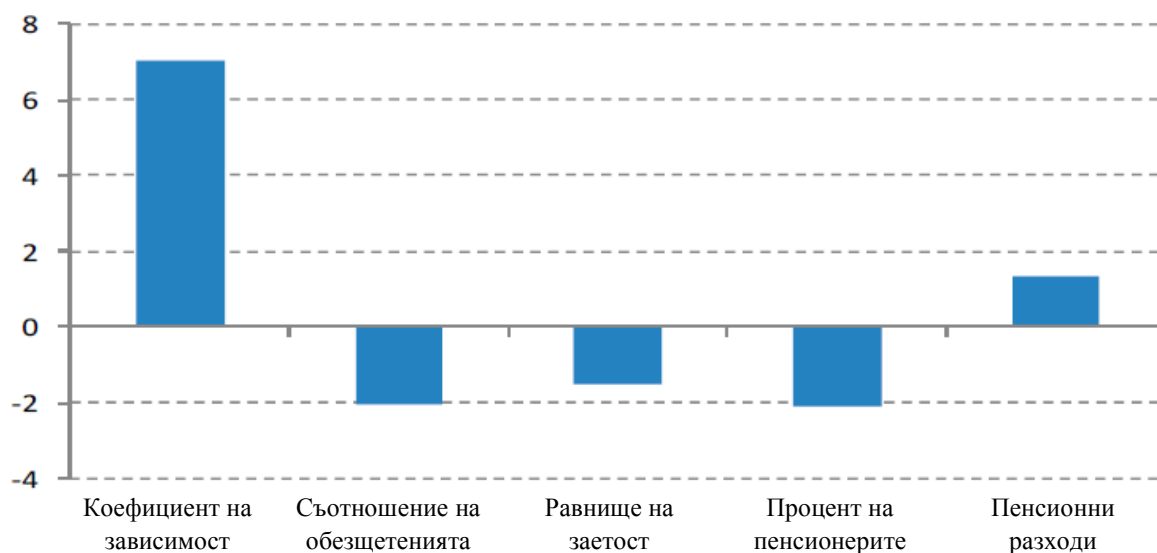
през този период е отговорен по-високият (с 20 процентни пункта до края на периода) коефициент на зависимост (Фигура 3). Произтичащият от това дефицит в пенсионната система в размер на 7% от БВП през 2050 г. ще източи значителни средства от държавния бюджет.

**Фигура 2. България: Основни предвиждания за баланса на пенсионната система, 2010-2050 г.**



Източник: оценки на екипа на МВФ

**Фигура 3. България: промяна в пенсионните разходи, основен сценарий, 2010-2050 г.**  
(в % от БВП)



Източник: оценки на екипа на МВФ.

12. **Оптимистичните краткосрочни макроикономически предвиждания могат също така да доведат до по-висок дефицит в пенсионната система в сравнение с основния сценарий.** Предвижданията отразяват потенциално амбициозните макроикономически прогнози за заплатите и БВП в сравнение с консенсусните оценки в краткосрочен план. Възможно е да са необходими допълнителни коригиращи мерки при макроикономически резултати, по-лоши от очакваните. Например, един по-нисък реален ръст на БВП (с 1 процентен пункт в сравнение с основния сценарий през 2011 – 2012 г.) ще увеличи дефицита в пенсионната система с 0,3 процентни пункта от БВП през 2010 г. (в сравнение с основния сценарий) и с почти 1% от БВП в средносрочен план.<sup>10</sup> Обаче, макроикономическите прогнози се съгласуват с Европейската комисия (2009а; 2009б) в средносрочен план.

13. **Предвижданите краткосрочни икономии се дължат на мерките за ограничаване на пенсионните разходи в разходопокриващия стълб.** Замразяването

<sup>10</sup> Подобно на това, безработица, с 1 процентен пункт по-висока в сравнение с макроикономическата прогноза на основния сценарий, ще увеличи дефицита в обществената пенсионна система с 0,2% от БВП в средносрочен план

на пенсиите през 2010 г. ограничи ръста на разходите на фона на една бързо влошаваща се фискална позиция по време на рецесията през 2009 - 2010 г. В предвижданията по основния сценарий за 2011 - 2012 г. е включено трайно замразяване на пенсиите в съответствие с политиката на правителството. Това ще донесе кумулативни икономии от около 1% от БВП в сравнение с 2010 г. След 2012 г. индексирането както на заплатите, така и на инфлацията спрямо ИПЦ ще доведе до намаляване на съотношението на обезщетенията. Предвижданият спад в равнището на безработицата с около 1 процентен пункт през 2010 - 2012 г. ще доведе до допълнителни приходи от вноски, което ще намали дефицита.

## **В. Оценка на пакета от мерки за реформа, изготвен от правителството**

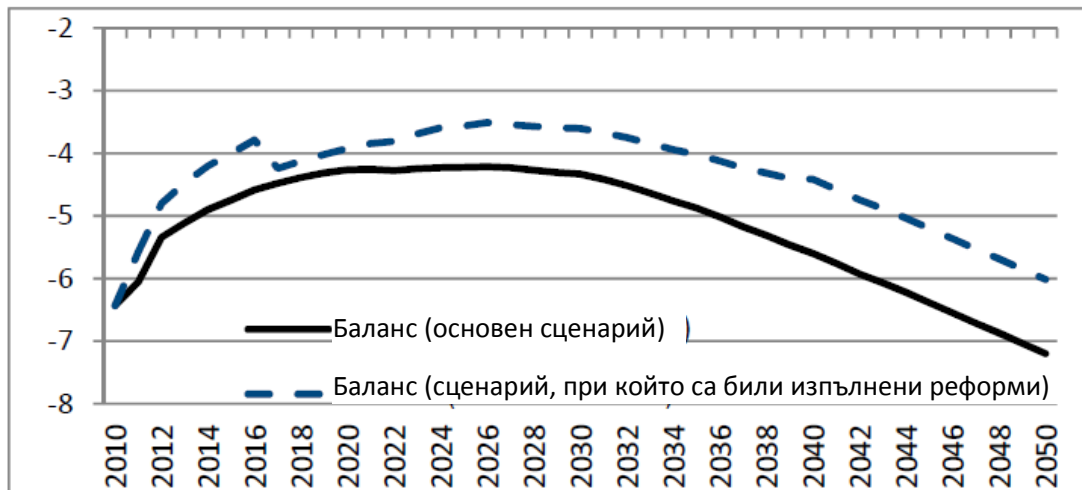
14. **Пакетът от мерки за реформа, предложен от правителството, няма да е достатъчен за компенсиране на средносрочния натиск върху разходите.** Предвижданията на екипа са, че този пакет ще генерира годишни икономии от около ½% от БВП до 2017 г. и около 1¼% от БВП през 2050 г. в сравнение с основния сценарий (Фигура 4). По-високият (с 1.8 процентни пункта от 2011 г. нататък) размер на вноската ще осигури повече от половината от тези годишни икономии. Останалата част от икономии ще се дължи на поетапното увеличение на необходимия стаж с четири месеца на година, считано от 2012 г., и на по-високата законоустановена възраст за пенсиониране. Въпреки тези мерки, влошаването на коефициента на зависимост ще продължи да бъде двигател на по-високите общи пенсионни разходи през периода 2023 - 2050 г., което ще изисква големи бюджетни трансфери в размер на около 6% от БВП (от които около 4% от БВП за покриване на пенсиите на осигурените лица).

## **С. Въпроси, свързани с пенсионния модел**

### **Възраст за пенсиониране**

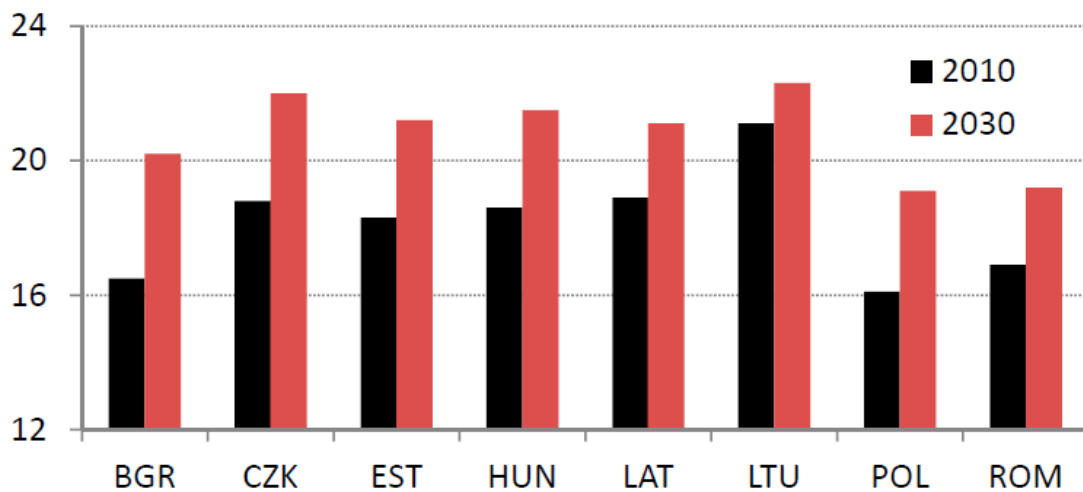
15. **Възрастта за пенсиониране в България е ниска в сравнение с очакваните промени в продължителността на живота.** Тъй като населението застарява и живее по-дълго, пенсионната система ще бъде изправена пред увеличаващ се финансов натиск за поддържане на адекватни пенсионни доходи при сегашните нива на вноските. Законоустановената възраст за пенсиониране от 63 и 60 години съответно за мъжете и жените е ниска в сравнение с продължителността на живота след пенсиониране от около 16 години и половина. В сравнение с другите нови държави-членки на ЕС (НДЧ), в България също се очаква да има сравнително голямо увеличение на продължителността на живота между 2010 и 2030 г. от около 4 години (Фигура 5).

**Фигура 4. България: ефект от пакета от мерки на властите за пенсионна реформа, 2010 - 2050 г.**  
(в % от БВП)



Източник: оценки на екипа на МВФ.

**Фигура 5. Продължителност на живота след пенсиониране в новите държави-членки на ЕС за мъжете и жените**  
(в години след законоустановената възраст за пенсиониране)



Източник: данни на Евростат; и оценки на екипа на МВФ.

16. **Възможностите за ранно пенсиониране намаляват ефективната възраст за пенсиониране.** Повече от една трета от населението се пенсионира преди

пенсионната възраст в резултат на схеми за трудов стаж, инвалидност и ранно пенсиониране. Определени групи труд, които представляват около 10% от работната сила през 2010 г., имат право на ранно пенсиониране преди законоустановената възраст. Например професиите от първа категория (т.е. миньорите), където има опасни условия на труд, натрупват осигурителни права за пенсиониране в съотношение три години за всяка година трудов стаж. Отговарящите на условията работници могат да се пенсионират осем години преди официалната възраст за пенсиониране, което позволява на мъжете да се пенсионират на 55 години, а на жените - на 52 години. Въпреки че в професиите от първа категория са заети сравнително малко работници, някои работници в публичния сектор и други професии (т.е. работещите втора категория труд, като например пилотите) също ползват специални привилегии за ранно пенсиониране. Военните и полицаите могат да се пенсионират с 25 години трудов стаж в сравнение с 37 години необходим стаж за мъжете и 34 години - за жените по основната категория труд.

**17. Ранното пенсиониране доведе и до нефинансирани разходи по прехода за системата на обществено пенсионно осигуряване.** След пенсионната реформа през 2000 г., работещите първа и втора категория труд започнаха да плащат вноски в професионални фондове от втория стълб, наричани професионални пенсионни фондове (ППФ), за да се финансират ранните пенсии. Системата на общественото пенсионно осигуряване покри разходите по прехода за тези пенсии след 2000 г., докато на ППФ беше отпуснат определен период за натрупване на активи. По план ППФ трябва да започнат да изплащат първите пенсии от януари 2011 г., което евентуално ще спести на обществената система 30 млн. лв. (0,05% от БВП). Въпреки това, преходът от обществената към капиталовата система може да доведе до значително намаляване на обезщетенията на засегнатите работници, предвид ограниченото натрупване на активи до момента.<sup>11</sup> Освен това, по-малко от 20% от осигурените са внасяли вноски 10 години, което означава, че повечето бенефициенти ще получават скромни обезщетения при ранно пенсиониране<sup>12</sup>. Друг проблем е неяснотата по сега действащото законодателство за подходящата възраст за ранно пенсиониране, приложима за работещите първа категория труд. Според съществуващите планове ППФ трябва да започнат да изплащат пенсии при ранно пенсиониране от 2015 г., като

---

<sup>11</sup> Според оценките на мисията обезщетенията биха могли да бъдат намалени наполовина за лицата, които се пенсионират, след като 10 години са плащали вноски в ППФ, в сравнение със средните обезщетения, които НОИ в момента изплаща.

<sup>12</sup> Няколко проблема обясняват защо малко осигурени лица са натрупали по-малко от 10 години вноски, като сред другите фактори са влиянието на икономическия спад и неплащането на вноски от работодателите.

НОИ ще поеме разходите по време на прехода (и ще получава съответните вноски през този период).

### **Индексация на пенсиите**

18. **Настоящата формула за индексирание ще доведе до по-високи номинални обезщетения, отколкото са необходими за компенсиране на пенсионерите за ефекта на инфлацията.** През юли 2007 г. е въведена автоматична формула за индексирание, основана на „златното швейцарско правило“. Формулата обвързва годишната индексация с равно претеглена средна величина на ръста на осигурителния доход през последната календарна година и инфлацията спрямо ИПЦ. В периода 2010 – 2012 г. политиката на правителството е да замрази номиналните пенсии, като по този начин намали съотношението на обезщетенията и осигури спестявания на разходи като процент от БВП. Средносрочните прогнози за пенсиите обаче се основават на възобновяване на златното швейцарско правило през 2013 г. В сравнение със сегашните равнища на разходите и като се абстрахираме от демографските промени, настоящата формулировка ще доведе до допълнителни номинални пенсионни разходи от около 22% през следващите 10 години (повече от 1% от БВП) въз основа на разликата между прогнозния ръст на средната заплата и инфлацията.<sup>13</sup>

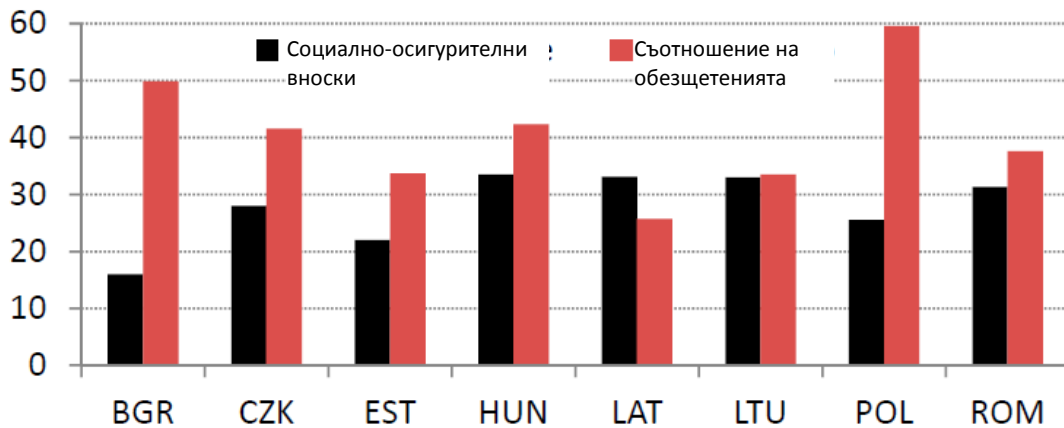
### **Размер на вноските**

19. **Размерът на вноските е сравнително нисък в България в сравнение със съотношението на обезщетенията.** Настоящата пенсионна вноска в размер на 16% е сравнително ниска в сравнение с други НДЧ (Фигура 6). Обратното, размерът на обезщетението е над средния за НДЧ с около 10 процентни пункта. Въпреки че тези отклонения биха могли да отразяват разликите между държавите във възрастовата структура на населението и обхвата на пенсионната система, несъответствието между вноските и обезщетенията, ако бъде запазено във времето, може да застраши устойчивостта на системата за обществено пенсионно осигуряване, предвид некапиталовия ѝ характер.

---

<sup>13</sup> Прогнозата за ръста на средната заплата в периода 2010 - 2020 г. е за около 7% в сравнение с 3% за средната инфлация. Половината от диференциала ще премине в по-високи пенсии. Допълнителен годишен ръст на обезщетенията от около 2% за десет години ще доведе до по-високи обезщетения от около 22%.

**Фигура 6. Размер на социалноосигурителните вноски в НДЧ, 2010 г.**  
(в процентни пункта)



Източник: Данни на Европейската комисия и оценки на екипа на МВФ.

### Връзка между вноските и обезщетенията

20. **Съществува слаба връзка между вноските и обезщетенията на индивидуално равнище.** Формулата на обезщетенията се основава по-скоро на стажа и на осигурителния доход, а не на платените вноски, затъмнявайки връзката между плащанията и обезщетенията за отделните работещи. Както е описано в дадената по-долу формула, обезщетението на даден осигурен  $i$  в момент  $t$  е функция на средния осигурителен доход през предходните 12 месеца; индивидуален коефициент (ИК), който представлява съотношението на индивидуалния осигурителен доход към средния осигурителен доход за страната; стажа в години; и процента за всяка година осигурителен стаж:

21. **Тази връзка е отслабена на практика от няколко фактора.** Първо, стаж продължава да се натрупва за работници, чиито работодатели не превеждат социалноосигурителни вноски от тяхно име, намалявайки един важен стимул за гарантиране плащането на социалноосигурителните вноски. Второ, гаранциите за минимална пенсия предполагат, че изчислените обезщетения под този праг би трябвало да се покриват от НОИ. Трето, неотдавнашните промени в политиките

допълнително са отслабили връзката. По-високият процент за всяка година осигурителен стаж и специалното индексирание са намалили предполагащата връзка между вноските в пенсионната система и очакваните обезщетения. Слабата събираемост от гледна точка на широко разпространеното докладване на по-нисък осигурителен доход би могла да бъде симптом за непредсказуеми и случайни промени в ключовите параметри на пенсионното осигуряване.<sup>14</sup>

**22. Настоящото законодателство не е ясно по отношение на необходимата корекция на общественото пенсионно осигуряване за отчитане на социалноосигурителните вноски, които се разпределят към втория стълб.**

Формулата за обезщетенията, описана по-горе, е независима от размера на платените вноски. Настоящото законодателство обаче посочва, че общественото пенсионно осигуряване трябва да бъде коригирано, за да отразява частта от вноските, разпределена за втория стълб, за осигурените, родени след 1959 г. Обаче тази корекция е неясно дефинирана в закона и създава несигурност относно размерите на обезщетението.

**Пенсии по втория стълб**

**23. Необходими са допълнителни регулаторни и законодателни реформи за завършване въвеждането на втория стълб.**<sup>15</sup> Например, финансовото регулиране на частни пенсионноосигурителни дружества (ПОД) в момента е насочено по-скоро към административен надзор, а не към основани на риска оценки на разпределението на портфейла, които биха били за предпочитане, като се вземат предвид съществуващите правила за инвестиране. Административните такси, налагани от ПОД, също са сравнително високи в сравнение с други държави и вероятно отразяват концентрирания пазар. Например, средните такси в периода 2003 - 2007 г. се изчисляват на 2,7% от активите: това е приблизително двойно в сравнение с равнището в съпоставими държави (Impravidò, 2008 г.). ПОД и регулаторните органи продължават да трупат опит и знания в областта на управлението на риска, което е особено важно при използването на деривати за хеджиране на портфейлния риск. Необходими са и регламенти за улесняване на по-широк кръг от основани на риска и възрастта портфейлни възможности, така че осигурените да могат да намалят рисковете за обезщетенията при спад на финансовите пазари. Освен това, липсата на

<sup>14</sup> Таваните на максималния осигурителен доход също намаляват потенциалните ползи на участието в системата на общественото пенсионно осигуряване, тъй като водят до по-ниски пенсии в сравнение с действителните заплати.

<sup>15</sup> Като цяло е установено, че частните стълбове на пенсионното осигуряване са добре организирани и възвращаемостта е в унисон с тази в други държави (Impravidò, 2008 г.)



регулация на фазата на изплащане на частните пенсии е забавило едно по-бързо развитие на аниоитетния пазар.

### **III. ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РЕФОРМИ В КРАТКОСРОЧЕН ПЛАН**

#### **A. Основна информация**

24. **Бързи действия за ограничаване на дефицита на пенсионната система ще допринесат за планираната краткосрочна фискална консолидация.** Понастоящем правителството предвижда корекция на дефицита на консолидирания бюджет от около 4½% от БВП през 2010 г. на 1½% от БВП до 2012 г. Реформите на некапиталовия стълб на социалното осигуряване, въведени през следващите две години, могат да помогнат за постигането на трайна средносрочна фискална корекция, подкрепяща излизането от процедурата при прекомерен дефицит на ЕС. Това също така ще подпомогне планираното кандидатстване на България за присъединяване към ERM-II и в края на краищата – към еврозоната.

25. **Тези реформи ще допринесат също така за постигане на устойчива пенсионна система в средносрочен план.** С постепенното акумулиране на пълното фискално въздействие на много пенсионни реформи в средносрочен план, мерките на политиките следва да бъдат подредени по приоритети във възможно най-голяма степен, за да се постигнат потенциалните спестявания от реформите. Това отразява големия размер на дисбалансите и прогнозирания бъдещ натиск върху системата на общественото пенсионно осигуряване в резултат на застаряването на населението. Забавянето на изпълнението на нови мерки ще доведе до по-рязка корекция в бъдеще.

#### **B. Възможности за реформи**

26. **Мерките трябва да бъдат насочени към спиране на ръста на пенсионните разходи и ограничаване на дисбалансите в пенсионната система.** Краткосрочните реформи, които трябва да се приемат през 2011 - 2012 г., трябва да са насочени към ключовите предизвикателства на модела, идентифицирани в предходната глава. Те включват изискването за стаж за придобиване право на пенсия; правилата за индексирание на пенсиите и слабата връзка между вноските и обезщетенията.

#### **Възраст за пенсиониране и стаж**

27. **Удължаването на осигурителния стаж за придобиване право на пълна пенсия ще намали пенсионните разходи и ще увеличи приходите на НОИ.** Намалението на дефицита би могло да достигне ¼ % от БВП за всяка допълнителна

година стаж през 2011 - 2012 г.<sup>16</sup> Има две основни предимства от засилването на изискването за осигурителния стаж за придобиване право на пенсия при точковата система: (i) намален поток на нови пенсионери, които изискват пенсионни плащания; и (ii) повече вноски, тъй като повече работници остават активни в работната сила. Повишаването на изискването за стаж е в съответствие и с посоката на средносрочните реформи.<sup>17</sup> Тази мярка обаче ще повиши и бъдещите пенсии, тъй като настоящата формула обвързва обезщетенията с годините осигурителен стаж.

### **Индексиране на обезщетенията**

28. **Продължаването на замразяването на пенсиите ще намали и разходите.** Основното предимство на трайно замразяване на пенсиите ще бъде намаляване на съотношението на обезщетенията, което ще доведе до по-ниски пенсионни разходи като процент от БВП (с почти ¼ % от БВП през 2012 г.). Замразяването е в съответствие с настоящата политика на правителството и е отразено в официалните изходни прогнози. Тази мярка обаче има цена от гледна точка на намаляването на покупателната способност на обезщетенията, което засяга особено бенефициентите с ниски доходи.<sup>18</sup> Въпреки всичко, прогнозите за инфлацията са, че тя ще се задържи около 3% през 2011 и 2012 г. Инфлацията ще намали по-сериозно реалната стойност на обезщетенията в средносрочен план, подчертавайки необходимостта от добра формула за индексиране след 2012 г.

### **Връзка между вноските и обезщетенията**

29. **По-висок размер на вноските би могъл да намали необходимостта от трансфери от държавния бюджет за финансиране на общественото пенсионно осигуряване.** Увеличаване размера на вноските с един до два процентни пункта ще запази сравнително ниския размер на социалноосигурителните вноски в България в сравнение с други НДЧ. По-големите отчисления от заплатите обаче пораждат изкривявания в поведението на предлагането на труд и биха могли да окуражат ръста на сивата икономика. Макар че тези въпроси представляват важни съображения, ръстът на неформалния сектор остана сравнително неповлиян от голямото намаление на размера на социалноосигурителните вноски с 16 процентни пункта в периода 2000 -

<sup>16</sup> Тази оценка взема предвид факта, че изискването за възраст може да не е обвързващо за някои пенсионери, които ще имат право на пенсия за възраст на 65 години с минимален осигурителен стаж от 15 години.

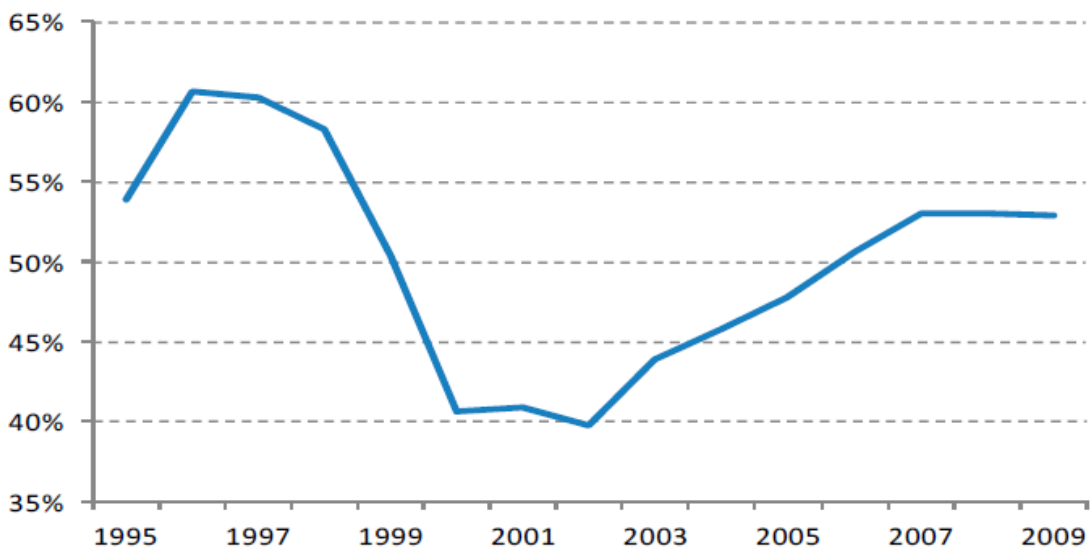
<sup>17</sup> Вж. глава IV за възможностите за средносрочни реформи.

<sup>18</sup> Пенсии на лицата с ниски доходи могат да бъдат прогнозирани чрез осигуряване на частична ценова индексация или коригиране на минималната пенсия в съответствие с промените в цените.

2010 г. (Фигура 7).<sup>19</sup> Пенсионното покритие не достигна предишните най-високи равнища от деветдесетте години на миналия век независимо от икономическия бум и увеличаващата се възраст за пенсиониране в периода 2000 - 2008 г. Това предполага, че скромното увеличение на размера на вноските няма да доведе до значителни нови изкривявания.

**Фигура 7. България: Покритие на осигуреното население в работоспособна възраст, 1995 - 2009 г.**

(осигурени лица в процент от населението на възраст от 15 до 64 години)



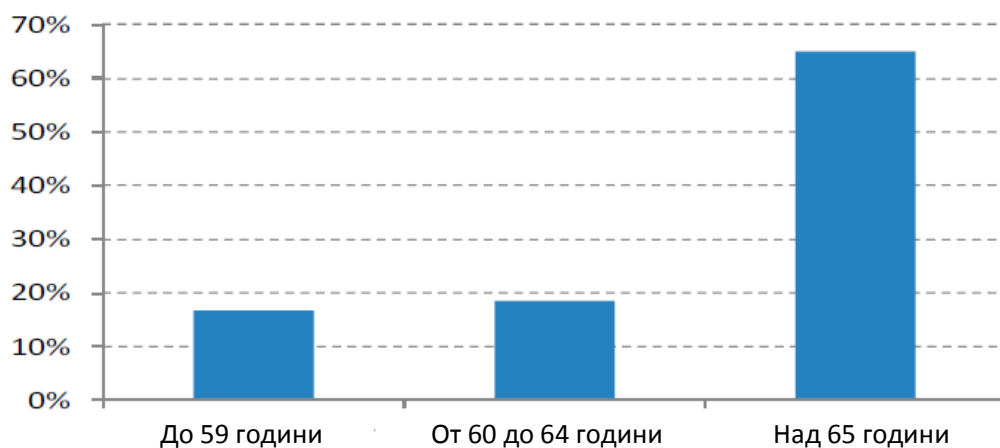
Източник: Евростат, данни на НОИ и оценки на екипа на МВФ.

30. **Хармонизирането на пенсионните режими по категории труд ще повиши равнопоставеността и ще постигне спестявания.** Обосновката за предоставяне на възможности за ранно пенсиониране за специални категории труд извън онези, обхванати от ЧПФ, следва да се преразгледа. Например, военните и полицаите могат да се пенсионира след 25 години стаж, в сравнение с определения със закон стаж от 34 и 37 години за основната категория труд. Учителите също се ползват с право за ранно пенсиониране, въпреки че не са изложени на опасни или трудни условия на труд. Макар че ранното пенсиониране вероятно би могло да бъде оправдано за някои

<sup>19</sup> Отчасти повишаването на коефициента на покритие между 2000 г. и 2008 г. може да отрази нарастващата заетост през периода преди кризата. Предвижда се, обаче, покритието да се е увеличило и като процент от заетостта през същия период.

високорискови професии (т.е. миньорите), броят на пенсионерите в тази категория е сравнително малък и ще бъде обхванат от ЧПФ. Обратното, настоящата система предвижда ранно пенсиониране за значителна част от пенсионерите извън онези, обхванати от професионалните схеми за ранно пенсиониране. Приблизително 340 000 лица получават пенсии преди навършване на 60 години, като техният брой е почти равен на броя на пенсионерите на възраст между 60 и 64 години (Фигура 8). В тази връзка усилията за хармонизиране на правилата за осигурителен стаж за различните категории труд биха могли да повишат равнопоставеността, да генерират спестявания и да намалят административната тежест на НОИ.

**Фигура 8. България: Разпределение на пенсионерите по възраст, 2010 г.**  
(в процент от общия брой на пенсионерите)



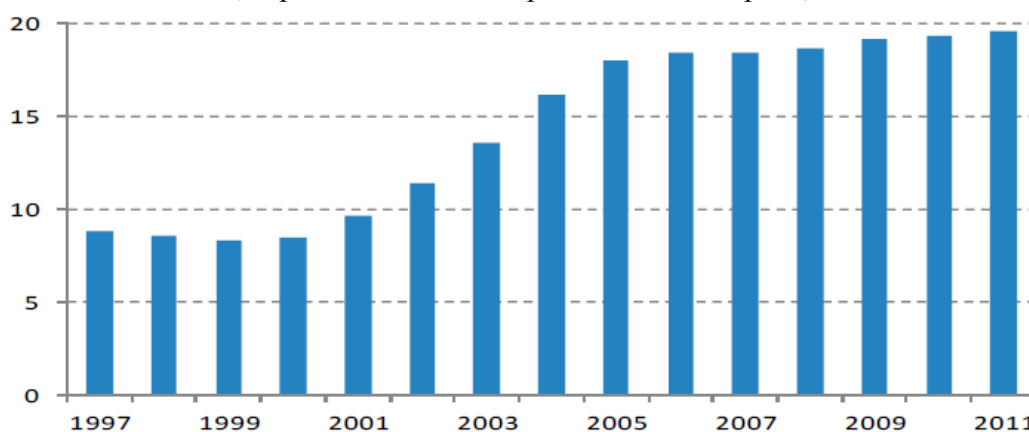
Източник: Данни на НОИ и оценки на екипа на МВФ.

31. **Трайни предпазни мерки при предоставянето на пенсии за инвалидност ще помогнат за ограничаване на натиска върху разходите.** Броят на пенсионерите, получаващи пенсия за инвалидност, приблизително се е удвоил в периода 2000 - 2005 г., достигайки почти 20% от общия брой пенсионери. Реформите в медицинския контрол през 2005 г. до голяма степен ограничиха бързия ръст на тези пенсии (Фигура 9). Въпреки това, предвид че пенсиите за инвалидност са били предмет на по-голям риск от злоупотреби преди реформата от 2005 г., инвалидният статус на съществуващите бенефициенти следва да се провери и от медицинските комисии на НОИ. Тази мярка ще послужи главно за възпиране на бъдещи незаконни претенции и осигуряване на известно ограничено намаляване на разходите. Въз основа на опита на

други държави, продължителни обжалвания биха могли обаче да компенсират всякакви значителни спестявания.

**Фигура 9. България: Дял на пенсионерите, получаващи пенсия за инвалидност, 1997 – 2011 г. 1/**

(в процент от общия брой на пенсионерите)



Източник: Данни на НОИ и оценки на екипа на МВФ.

1/ Прогнози за 2010 и 2011 г.

32. **Пенсиите за ранно пенсиониране за специалните категории труд трябва да бъдат преместени в ЧПФ по-рано от планираното в момента.** Прехвърлянето на тежестта на разходите към ЧПФ ще намали необходимостта от бюджетни трансфери и ще укрепи връзката между вноските и обезщетенията в системата на общественото пенсионно осигуряване.<sup>20</sup> Предвид очакваното ниско равнище на обезщетенията за лицата, чието пенсиониране предстои през следващите две години, трябва да се помисли за обвързано с време споразумение между ЧПФ и НОИ за споделяне на тежестта за тези групи и за пенсионерите, които са придобили права (предимно) преди периода на реформи.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> В бюджета на НОИ за 2011 г. плащането на нови пенсии за ранно пенсиониране се очаква да бъде извършено от ДОО, като ЧПФ ще прехвърлят съответните активи за пенсиониращите се работници в унисон със съществуващата практика. Това би могло да усложни управлението на ликвидността от страна на тези фондове и да прехвърли условни задължения на НОИ, за да продължи да плаща пенсии при ранно пенсиониране.

<sup>21</sup> Ранното пенсиониране е обосновано единствено за опасните професии. На работници от други категории или изпълняващи неопасни функции във високорискови сектори не трябва да се позволява да се пенсионира по-рано от нормалната възраст или при значително по-малък осигурителен стаж.

33. **Системата на обществено пенсионно осигуряване не трябва да предоставя пенсии, когато не са платени осигурителни вноски.** Предоставянето на право на пенсия за стаж, когато не са платени осигурителните вноски, предполага необходимост от кръстосани субсидии от други осигурени лица<sup>22</sup> или трансфери от държавния бюджет. Например, работници получават право на пенсия за стаж, когато работодатели не са превели социалноосигурителни вноски на Националната агенция за приходите (НАП). В системата на втория стълб не се отпускат допълнителни обезщетения без реално плащане на осигуровки. Системата на обществено пенсионно осигуряване трябва да действа симетрично и да предоставя право на пенсия за стаж само когато вноските са реално получени. Работниците също така трябва да бъдат информирани, когато работодателите им не превеждат необходимите социалноосигурителни вноски. Това ще осигури допълнителен стимул за работодателите да подобрят спазването на законодателството. Тази мярка ще изисква от НАП да започне да превежда на НОИ събраните вноски на индивидуално ниво, вместо сумарните постъпления за всеки работодател, като за това ще бъде необходимо да се промени счетоводната структура, използвана от НАП.

34. **Действащото законодателство е неясно по отношение на корекциите в разходопокривните пенсии, отчитащи дела на социалноосигурителните вноски, разпределени към втория стълб.** За осигурените лица, родени след 1959 г., законът посочва, че пенсиите, осигурявани от първия разходопокривен стълб трябва да бъдат намалявани пропорционално на размера на социалноосигурителните вноски, които са разпределени към втория стълб. Обаче държавният бюджет осигурява вноска от 12%, което предполага, че пенсиите от общественото пенсионно осигуряване могат да бъдат намалени или с 5 към 28 проценти пункта, или с 5 към 16 процентни пункта. НОИ е възприел първия подход, тъй като второто тълкуване би довело до голямо намаляване на обезщетенията по първия стълб и би намалило общата адекватност на обезщетенията. Обаче неяснотата в съществуващото законодателство по отношение на тази корекция трябва да бъде отстранена.

### С. Препоръки

35. **Съчетание на горните мерки би могло да намали дефицита на пенсионната система с  $\frac{3}{4}$  % от БВП до 2012 г. в сравнение с основния сценарий.**<sup>23</sup> Тези мерки

<sup>22</sup> Такъв може да бъде случаят при периоди на безработица или отпуск по майчинство.

<sup>23</sup> Основният сценарий, при който не се провеждат реформи, не включва ефектите от неотдавнашния пакет на правителството и прави допускането, че ЧПФ ще започнат да плащат пълните разходи за пенсиите при ранно пенсиониране през 2011 г. Споразумението за споделяне на тежестта с ЧПФ би (продължава...)

също така ще включват първите стъпки в преразглеждането на параметрите на системата на обществено пенсионно осигуряване за намаляване на натиска върху разходите в средносрочен план. Предлаганите реформи предполагат, че замразяването на пенсиите ще продължи през 2011 - 2012 г., съгласно политиките на правителството, и могат да включват следните мерки:

- увеличаване на размера на социалноосигурителните вноски за НОИ с 2 процентни пункта, считано от януари 2011 г. Това ще доведе до спестяване в размер на повече от ½ % от БВП през 2012 г.;
- увеличаване на осигурителния стаж за пълна пенсия (точкова система) за мъжете и жените с шест месеца годишно от 2011 г. нататък. Спестяванията ще възлязат на 0,2% от БВП през 2012 г.; и
- увеличаване на изискването за стаж за военните, полицаите и учителите с най-малко три години през 2012 г. Тези мерки ще доведат до спестявания в размер на 0,1% от БВП до 2012 г.

36. **Други краткосрочни мерки ще помогнат за засилване на връзката между вноските и обезщетенията, ще елиминират злоупотребите и ще направят по-ясно изчисляването на обезщетенията.** Макар че финансовото въздействие на следващите мерки ще бъде сравнително ограничено, те ще помогнат за повишаване на равнопоставеността в пенсионната система. Тези реформи включват:

- да се преразгледат настоящите разпоредби и законодателство така, че да не се предоставят пенсионни права за стаж, когато вноските не са преведени на НАП, и да се започне да се събира информация относно платените вноски на индивидуална база;
- въвеждане на произволни проверки на около 5 000 получатели на пенсии за инвалидност годишно през 2011 - 2012 г. от страна на медицинските комисии на НОИ, за да се провери текущата медицинска целесъобразност на претенцията за инвалидност;
- 

---

могло да прибави допълнителни, но скромни разходи към системата на общественото пенсионно осигуряване.

- да се преразгледа действащото законодателство, за да се определи точно изчисляване на корекцията на пенсиите от първия стълб, като се вземе предвид размерът на социалноосигурителните вноски, разпределен към втория стълб, и механизма за разглеждане на съответстващата вноска от държавния бюджет.

#### IV. ПОСТИГАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПЕНСИОННАТА СИСТЕМА

##### A. Основна информация

37. **Тази глава прави преглед на възможностите за коригиране на средносрочните дисбаланси на общественото пенсионно осигуряване.** Тя прави оценка на възможните реформи, които да се осъществят след 2012 г. Целта на тези мерки ще бъде да възпрат ефекта от застаряването на населението върху ръста на пенсионните разходи и да коригират останалите слабости на модела в некапиталовия стълб на българска социално-осигурителна система. Мерките за укрепване на модела на капиталовия компонент на пенсионната система (втори и трети стълб) също ще имат значение за осигуряване на адекватни пенсии.
38. **Предложените по-горе краткосрочни реформи няма да бъдат достатъчни за премахването на дефицита на пенсионната система в дългосрочен план.** Предвидените в предишната глава мерки ще намалят дисбалансите на пенсионната система с около 1% процент от БВП през 2050 г. в сравнение с основния сценарий. Те обаче не са достатъчни за елиминирането на значителния дефицит в некапиталовата пенсионна система. Оценките ни са, че този дефицит ще варира между 3% и 4% от БВП през следващите две десетилетия и ще достигне 6% от БВП през 2050 г.
39. **Следователно, необходими са по-амбициозни действия.** Ще бъдат необходими реформи, за да се постигне финансова устойчивост на общественото пенсионно осигуряване, като същевременно се гарантират адекватни равнища на обезщетенията. Тъй като бъдещите обезщетения ще се осигуряват както от обществения, така и от частния стълб, оценка на адекватността ще трябва да се направи, съчетавайки обезщетенията по задължителната капиталова и некапиталовата система. Мерките за укрепване на пенсионната система следва да имат за цел и насърчаването на прозрачността и осигуряването на адекватни стимули за спазване на законодателството.
40. **Моделът на реформи би могъл да се възползва от международния опит.** Тъй като повечето държави са изправени пред подобни предизвикателства във връзка със застаряването на населението и в света, включително в ЕС (вж. каре 1), са осъществявани пенсионни реформи, България може да извлече поуки от обширния



международен опит. Макар че пенсионните реформи отразяват спецификите на различните държави – институционални, политически, икономически и демографски, – могат да бъдат открити общи модели от опита с реформирането на социалното осигуряване през последните две десетилетия. Основните поуки от опита на различните страни са, че удължаването на продължителността на трудовия живот в контекста на демографското застаряване и обвързването на обезщетенията с вноските са основните фактори за осигуряване на финансова устойчивост и адекватност.

#### Карте 1. Пенсионни реформи в ЕС

**През последните години много държави-членки на ЕС предприеха реформи за стабилизиране на пенсионните финанси.** Тези реформи често включваха комбинация от мерки за увеличаване на социално-осигурителните вноски, увеличаване на възрастта за пенсиониране и намаляване на обезщетенията. Бяха предприети и реформи за гарантиране финансовата жизнеспособност на пенсионната система, изправена пред външни шокове. Макар че ефектът от тези реформи ще бъде значителен едва след 2020 г., очаква се мерките до голяма степен да компенсират неблагоприятния ефект от демографските развития.

**В много от пакетите от реформи изпъкна увеличаването на възрастта за пенсиониране, свързано с продължителността на живота.** В началото на деветдесетте години на миналия век Германия затегна условията за получаване на пълна пенсия преди навършване на 65 години и увеличи минималната възраст за предсрочно пенсиониране след безработица от 60 на 63 години; през 2007 г. предвидената със закон възраст за пенсиониране беше увеличена на 65 години от 2010 г. и 67 години след 2030 г. В Италия реформите вдигнаха възрастта за пенсиониране над 61 години през 2013 г., с 35 години осигурителен стаж; след 2015 г. възрастта за пенсиониране ще бъде обвързана с увеличението на продължителността на живота. В Обединеното кралство реформата от 2007 г. увеличи предвидената със закон възраст за пенсиониране от 65 години през 2008 г. на 68 години през 2027 г. (възрастта за пенсиониране на жените ще бъде изравнена с тази на мъжете до 2020 г.). Неотдавна Франция одобри план за увеличаване на възрастта за пенсиониране от 60 на 62 години. Унгария увеличи възрастта за пенсиониране от 62 на 65 години до 2012 г., докато Румъния възнамерява да изравни възрастта за пенсиониране на мъжете и жените на 65 години.

**В много държави беше засилена връзката между обезщетенията и вноските и размерът на вноските беше увеличен.** Във Франция реформата от 1993 г. увеличи основната заплата за изчисляване на пенсиите, а реформата от 2003 г. обвърза осигурителният стаж за пълна пенсия с продължителността на живота. Реформата от 2001 г. в Германия въведе частно финансиран втори стълб и увеличи вноските за първия и за втория стълб. В Обединеното кралство размерът на вноските за националното осигуряване като цяло се увеличава. Неотдавна размерът на вноските беше увеличен в други държави-членки на ЕС, за да се покрият дисбалансите в пенсионните системи, включително в Румъния (от 27,5% на 31,3%) и Литва. Обаче някои държави замразиха или намалиха размера на вноската за задължителния втори стълб (Световна банка, 2009 г.), включително в Румъния и балтийските държави, или позволиха на осигурените лица да се върнат към некапиталовия стълб (например Унгария и Република Словакия).

**Индексването на обезщетенията, отчитайки заплатата, постепенно беше премахнато.** В държави, където пенсиите все още изцяло или отчасти се индексираха към номиналните заплати, реформите преминаха към ценова индексация. Това включва пенсионните системи в Унгария и Румъния, докато в много държави, силно засегнати от кризата, обезщетенията бяха намалени или замразени, в т.ч. Гърция и Балтийските държави.

**Реформите също така установиха самокоригиращи правила за гарантиране на дългосрочна жизнеспособност на пенсионните системи.** Например, реформата от 2004 г. в Германия въведе „фактор за устойчивост“, за да компенсира отчасти ефекта от увеличаването на коефициента на зависимост. Италия, Швеция, Полша и Латвия приеха система на условно определени вноски (NDC), при която пенсиите зависят от вноските през целия живот,

ръста на БВП или общата заплата и продължителността на живота при пенсиониране. Това гарантира в дългосрочен план баланс между вноските и обезщетенията.

## **В. Възможности за реформи**

### **Възраст за пенсиониране**

41. **Повишаването на ефективната възраст за пенсиониране ще намали разходите и ще подпомогне вноските, подобрявайки адекватността.** При прогнозираното повишение на продължителността на живота в България не съществува друга възможност освен увеличаване на продължителността на трудовия живот. Както е посочено в глава III, резултатите от тази мярка биха могли да бъдат големи: средно една година увеличаване на ефективната възраст за пенсиониране ще спести разходи в размер на повече от 0,2 процентни пункта от БВП, като същевременно ще увеличи приходите с още 0,1 процентни пункта от БВП.<sup>24</sup> По-високата възраст за пенсиониране обаче ще подпомогне и равнищата на вноските. Въз основа на сегашните правила, нетният коефициент на заместване на дохода при изчисляване на обезщетението при пенсиониране ще бъде 1,1 процентни пункта по-висок от основния сценарий – без реформи.

42. **Биха могли да бъдат увеличени както изискванията за продължителност на стажа, така и законоустановената възраст за пенсиониране.** За по-бързо увеличаване на ефективната възраст за пенсиониране, предвид съществуването на точковата система в България, увеличаването на изискването за прослужени години би могло да е възможност, която може да се реализира. Това ще позволи на работниците да се пенсионират по-късно, без да се променя законоустановената възраст за пенсиониране. Въпреки това, предвид прогнозираните големи дефицити в пенсионната система и ниската законоустановена възраст за пенсиониране, биха могли да се увеличат както продължителността на стажа, така и възрастта за пенсиониране. Желателно е тези реформи да бъдат подходящо планирани – първо да се увеличи изискването за прослужено време, а след това като втора стъпка – законоустановената възраст за пенсиониране. При адекватно висока възраст за пенсиониране настоящата точкова система постепенно може да отпадне.<sup>25,26</sup>

<sup>24</sup> Допускането е за непроменен процент безработица.

<sup>25</sup> Аргументи в полза на различна възраст за пенсиониране на мъжете и жените стават все по-ирелевантни в съвременното общество. Това означава, че възрастта за пенсиониране трябва да се повиши минимум до еднакво равнище за мъжете и жените.

<sup>26</sup> Гъвкаво пенсиониране (преди и след законоустановената възраст) би могло да бъде разрешено чрез допълнително укрепване на съществуващата схема от стимули. Настоящите правила вече позволяват (продължава...)

43. **Възрастта за пенсиониране може да бъде обвързана и с бъдещите промени на продължителността на живота в средносрочен план.** Едно автоматично коригиране на законоустановената възраст и на пенсиите спрямо продължителността на живота би позволило на системата да остане финансово балансирана, когато продължителността на живота се подобри. За да се запази непроменен периода на получаване на пенсия, всяка година увеличение на продължителността на живота следва при пенсиониране трябва да се отрази в едногодишно увеличение на възрастта за пенсиониране. Обезщетенията също трябва да се коригират въз основа на българската пенсионна формула посредством малка корекция надолу на процента за всяка година осигурителен стаж.<sup>27</sup>

### **Ранно пенсиониране**

44. **Поетапното премахване на ранното пенсиониране за специалните категории би довело до хармонизиране на публичната пенсионна правна уредба.** Както се посочва в глава III, не е икономически обосновано определени категории (включително военните и държавните служители) да се възползват от една по-благосклонна към тях пенсионна правна уредба в сравнение с останалите работници. Стажът, който се изисква за ранно пенсиониране, следва да продължи да се увеличава за тези категории и след 2012 г. в съответствие с този за останалите работници. Освен това, също така в средносрочен план следва да бъдат установени граници при възрастта за пенсиониране. Макар да не се очаква спестените от тези мерки средства да бъдат големи, тази реформа ще премахне привилегиите и ще доведе до по-голяма справедливост.

### **Индексиране на пенсиите**

45. **Преминването от индексиране съгласно швейцарското правило към ценово индексиране значително ще намали натиска върху разходите.** По принцип, една промяна в правилата за индексиране е особено ефективна за постепенното намаляване на разходите, тъй като тези реформи са приложими за всички съществуващи пенсии. При ценовото индексиране съотношението пенсионни разходи/БВП автоматично ще намалява при реален ръст на БВП.

---

отлагане на пенсионирането. По тази схема може да се позволи пенсиониране две години преди навършване на възраст с актюерно намаление на обезщетението.

<sup>27</sup> Държави като Германия, Франция и Италия неотдавна въведоха такива автоматични механизми, които обвързват възрастта за пенсиониране или изискването за стаж с продължителността на живота.

46. **Ценовото индексване обаче може също така да окаже въздействие върху адекватността на пенсиите.** При реален ръст на заплатите, тласкан от производителността на труда, ценовото индексване също така би могло да намали съотношението пенсия/доходи. В България ефектът от ценовото индексване би бил особено силен, тъй като се предвижда през следващите две десетилетия в икономиката да се наблюдава бърз реален растеж на заплатите, преди те да се приближат към тенденцията в ЕС. В резултат на това, ценовото индексване би оказало силно въздействие както върху съотношението разходи/БВП, така и върху съотношението пенсия/доходи.

47. **Необходими са мерки за справяне с ниските пенсии.** Докато съотношението пенсионни плащания/доходи намалява, коефициентът на заместване в момента на пенсиониране ще остане незасегнат, тъй като ценовото индексване подкопава относителната позиция на пенсионерите по отношение на работниците с напредване на възрастта на пенсионерите. Увеличаването на пенсионната възраст би ограничило това въздействие, тъй като намалява броят на годините в пенсия. Въпреки това може да е необходимо повишаване на адекватността на пенсиите, по-конкретно на пенсионерите с ниски доходи. Това би наложило увеличение на задължителната пенсия, която се изплаща от капиталовата система, като в същото време се диверсифицират източниците на пенсионни доходи.

### **Частни пенсионни фондове**

48. **Повишаването на вноските в капиталовата система може да помогне за нарастване на обезщетенията.** Въпреки че на теория се очаква по-високите данъци върху фонд работна заплата да имат негативен ефект върху растежа в една обществена пенсионна система (вж. Каре 2),<sup>28</sup> увеличаването на вноските за пенсионните фондове от втория стълб би довело до нарастване на частните спестявания и до по-големи обезщетения. Ефектът от последното би компенсирал в голяма степен финансовите разходи за бюджета по отношение на предвидените приходи<sup>29</sup> предвид това, че тези вноски са освободени от данъци.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Това би било по-вероятно в случай, че обществените пенсионни системи се основават на схема с дефинирани вноски, както е в България.

<sup>29</sup> Увеличаването на тази вноска с 2 процентни пункта би довело до повишаване на общата социалноосигурителна ставка до 20 процента (включително предложеното в глава III увеличение на вноските за първия стълб). Въпреки това България ще остане след другите нови НДЧ по отношение на размера на вноските.

<sup>30</sup> В България вноските се удържат от дохода преди данъчно облагане, като обезщетенията също са освободени от данък върху дохода. Тази особеност на данъчната система изглежда е в отклонение от (продължава...)

49. **Необходимо е неотложно укрепване на регулаторната рамка за частните пенсионни схеми.** Необходимо е регулаторната рамка за етапа на изплащане на пенсиите от капиталовите схеми да бъде въведена бързо.<sup>31</sup> По-конкретно, правилата следва да подпомогнат развитието на активен пазар за анюитети (включително такива с ценова индексация) с цел управление на рисковете. Също така е необходимо регулиране в други области, включително: (i) даване на възможност на работниците да избират между портфейли с различно разпределение на риска, (ii) значително намаляване на административните разходи, които намаляват възвращаемостта чрез определяне на граници за максималните такси и подпомагане на конкуренцията между пенсионните фондове.

### **Други средносрочни реформи**

50. **Реформите следва да обърнат внимание на слабата връзка между вноските и обществените пенсионни схеми на индивидуално равнище.** Работниците не възприемат вноските към НОИ като спестявания, а като непосилно данъчно бреме. Това намалява подкрепата за пенсионната реформа и ограничава събираемостта. Въпреки че това отчасти отразява некапиталовото естество на обществения пенсионен стълб и структурата на формулата за плащанията, от съществено значение е повишаването на информираността по отношение на връзката между пенсионните спестявания и вноските в разходопокривната система.

51. **Информационните кампании могат да помогнат за повишаване на осведомеността.** Работниците биха могли да получават годишно извлечение от НОИ за платените вноски и прогнозните плащания, както е в Швеция и САЩ. Това ще позволи на работниците да бъдат по-наясно със своите текущи и минали вноски, както и със своите бъдещи права, и ще им даде възможност за оценка на действителното плащане на пенсионните вноски от работодателя. Това ще бъде и стъпка към овладяване на избягването на социалноосигурителни вноски.<sup>32</sup> Разясняването на законодателството в областта на намаленията при обществените пенсионни схеми за лицата, които плащат вноски към капиталовата система, също ще намали несигурността относно бъдещите плащания у по-младите групи.

---

добрата международна практика или пенсиите да се облагат с данък като всеки друг източник на доходи, или да се изисква вноските да се плащат върху дохода след данъчно облагане.

<sup>31</sup> Първата пенсия по схемата за Универсалния пенсионен фонд (УПФ) може да се изплаща от 2015 г. , тъй като съгласно съществуващите правила работниците могат да се пенсионират по тези схеми пет години преди пенсионната си възраст със съответна актюерска корекция на пенсията.

<sup>32</sup> Както се посочва в глава III, това също така налага събирането и оценката от страна на НАП и НОИ на информация за пенсионните вноски на равнище отделно лице.

## **Каре 2. Макроикономическо въздействие на пенсионните реформи**

**Настоящото каре разглежда макроикономическите въздействия на трите параметърни мерки за реформа на системата на общественото пенсионно осигуряване.** Разглежданите мерки включват увеличаването на възрастта за пенсиониране; намаляването на обезщетенията; и увеличаване на размера на осигурителните вноски. Карето обобщава резултатите от доклад на Кагат и др. (2010 г.), в който авторите използват пет-регионален вариант на Глобалния интегриран паричен и фискален модел на МВФ (GIMF). Резултатите от симулациите показват, че пенсионните реформи могат да окажат положително въздействие върху ръста на продукцията в краткосрочен план, предизвикан от повишаващото се частно потребление.

**Тези реформи съгщо така биха помогнали дългосрочните перспективи за растеж, като отразят по-ниския държавен дълг и натрупването на частни инвестиции.** Сред разглежданите реформи увеличаването на възрастта за пенсиониране оказва най-силно въздействие в краткосрочен план поради ефекта на търсенето на по-високите доходи от труд. В средносрочен план стабилизирането на дела на пенсионните разходи в БВП води до значителен спад на съотношението дълг / БВП. Своевременни усилия и твърди действия за намаляване на бъдещите разходи, свързани със застаряването на населението, биха могли да подобрят съществено фискалната устойчивост, да намалят реалните лихвени проценти и да подпомогнат ръста на продукцията.

**Реформите се симулират с помощта на аналитична рамка, която позволява измерване на въздействието върху пазара на труда и капиталовия пазар в краткосрочен и в дългосрочен план.** *Увеличаването на възрастта за пенсиониране* намалява обезщетенията, плащани на пенсионерите през живота им, и насърчава по-дългия трудов живот с по-високи спечелени доходи. Това води до намаляване на спестяванията и повишаване на частното потребление во време на трудовия живот. Повишените фискални спестявания оказват дългосрочно положително въздействие върху резултата чрез намаляване на цената на капитала и натрупване на инвестиции. *Намаляването на обезщетенията* повишава стимулите за натрупване на спестявания по време на трудовия живот, за да се избегне едно по-рязко намаляване на доходите и потреблението след пенсионирането. Това води до намаляване на частното потребление в краткосрочен и средносрочен план в симулациите, но повишава частните инвестиции в дългосрочен план. *Увеличаването на размера на осигурителните вноски* води до изкривявания в предлагането на труд, които, заедно с отрицателното сумарно търсене на реален разполагаем доход, понижават реалната дейност както в краткосрочен, така и в дългосрочен план. По-високите социалноосигурителни данъци, обаче, помагат за намаляването на натрупването на публичен дълг и оказват положителните ефекти върху растежа в средносрочен план чрез по-ниските реални лихвени проценти и по-големите частни инвестиции.

**Като съпоставят въздействията на тези мерки за реформи, резултатите от симулацията подчертават ефективността на увеличаването на възрастта за пенсиониране.** То оказва най-голямо влияние върху растежа в сравнение с намаляването на обезщетенията, докато увеличаването на размера на осигурителните вноски има най-неблагоприятно въздействие върху продукцията. В допълнение към повишаването на вътрешното търсене в краткосрочен план, удължаването на трудовия живот на работниците намалява натиска върху правителството за значително намаляване на пенсионните обезщетения или повишаване на данъците върху фонд работна заплата и данъците върху доходите от трудова дейност.

**52. Вдигането на осигурителния доход и коригирането на таваните на пенсиите ще разширят покритието.** По принцип тавани не са необходими в пенсионната система и могат да бъдат постепенно премахнати, като обезщетенията бъдат съответно коригирани на пропорционална основа. Въпреки че ефектът от тази мярка върху пенсионния дефицит би бил незначителен (тъй като на по-високите вноски ще съответстват по-високи пенсии през следващите години), включването на по-голям дял от индивидуалните заплати в пенсионната система ще доведе до по-голямо покритие на доходите от трудова дейност от пенсионната система. Това също така може да повиши равнището на доходите и да допринесе за адекватността.

53. **Периодичен актюерски преглед на пенсионната система може да спомогне за поддържането на устойчиво пенсионно развитие.** Прогнозите за пенсиите са несигурни и зависят освен всичко друго от демографските фактори, икономическите тенденции и отделните пенсионни решения. За да се поддържа доверието в системата, необходимо е дисбалансите да бъдат разкривани своевременно и системно, както и да бъдат предприемани действия за тяхното коригиране. В процеса на преразглеждане трябва да бъдат включени механизми за автоматично коригиране.<sup>33</sup> В случай на финансови дисбаланси могат да бъдат предвидени автоматични корекции в ключовите параметри, освен ако не бъдат предприети конкретни действия.

54. **Обвързването на пенсиите с вноските във формулата за обезщетенията също ще насърчи актюерската справедливост и прозрачността.** Преминването към система от условно определени вноски за обществените пенсионни схеми, в случай че бъде правилно разработена, ще гарантира съответствие между обезщетенията и вноските. Върху последните ще се начислява възвращаемост, равна на ръста на производството или на заплатите. Дори един постепенен преход към формула за условно определени вноски обаче би довел до големи административни разходи, тъй като отделните условни сметки би следвало да бъдат открити от НОИ. В допълнение към това преходът към система на условно определени вноски може да бъде усложнен от първоначално големия неформален сектор и нестабилната демографска среда. Въпреки това реформата би могла да бъде от полза за събираемостта.

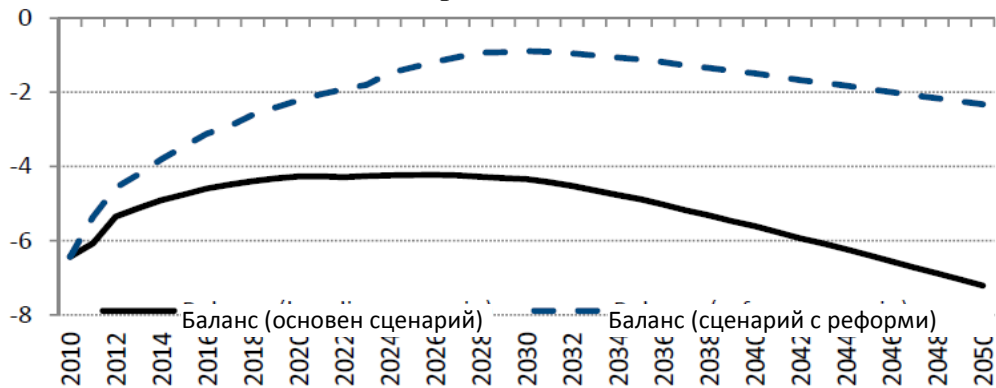
### С. Препоръки

55. **Пакет от реформи, който комбинира горните мерки, би премахнал дефицитите при пенсиите за на осигурителен стаж, като същевременно се запази адекватност на доходите до 2050 г.** Тези мерки биха намалили дефицита в обществената пенсионна система с 4 процентни пункта до 2050 г. в допълнение към спестените средства от краткосрочните мерки. Това ще доведе до комбинирано намаление на дефицита с около 5 процентни пункта от БВП спрямо базовата стойност при липса на реформа (Фигура 10 и Фигура 2 от Приложенията). Тези реформи биха премахнали необходимостта от финансиране на бюджета на НОИ посредством трансфери от държавния бюджет, освен за социални помощи и разходи по прехода.

---

<sup>33</sup> Подобна нормативна уредба беше приета в Канада. В редица страни, сред които Франция, Италия и Обединеното кралство, бяха създадени пенсионни комисии. Задачата на тези комисии, които включват външни експерти и представители на министерствата на труда и на финансите, е да събират информация с цел оценка на средносрочната финансова устойчивост на обществените пенсионни схеми и да предлагат политически мерки за корекции.

Фигура 10. България: Баланс на обществената пенсионна система, Основен сценарий и сценарий с реформи, 2010 - 2050 г.  
(като процент от БВП)



Източник: оценки на екипа на МВФ.

**56. Предложеният пакет от реформи може да включва следните мерки, които да бъдат приложени от 2013 г. нататък:**

- да продължи увеличението на осигурителния стаж след 2012 г. с шест месеца годишно до достигане на 40 години за мъжете и 37 години за жените през 2016 г. След това до 2028 г. постепенно да се премахва възможността за пенсиониране по точковата система (вж. Таблица 1 от Приложението);
- да се увеличава законоустановената възраст за пенсиониране с шест месеца годишно от 2017 г. нататък до достигане на 66 години за мъжете и жените до 2028 г. След това да се обвърже автоматично с промените в продължителността на живота при пенсиониране;
- като се започне от 2013 г., постепенно до 2028 г. да се премахнат специалните разпоредби за пенсиониране на военните, полицаите и другите специални категории посредством хармонизиране на възрастта за пенсиониране с тази на работниците от категория III и възможността за ранно пенсиониране да се ограничи до работниците, които изпълняват конкретни опасни функции.
- да се премине към ценово индексване на пенсиите от 2013 г. нататък; и
- да се увеличи общият размер на вноските с 2 процентни пункта, за да се увеличи процентът на вноските за задължителния капиталов стълб от 5 на 7 процента от 2017 г. нататък.



**57. Допълнителни реформи биха заздравили връзката между вноските и пенсиите.** Тези мерки също така биха хармонизирали нормативната уредба за обществената пенсионна система и биха поддържали финансовата жизнеспособност посредством следните действия:

- да се предоставят на работниците годишни извлечения от НОИ относно платените вноски и правата на обезщетение и да се разясни законодателството относно процентът на намаление при обществената пенсионна схема за участниците в капиталовата система;
- да се приемат разпоредби за частните пенсионни схеми, които да предоставят рамка за пазара на анюитети, и да се позволи на осигурителите да избират измежду различни портфейли.
- постепенно до 2015 г. да се увеличи максималният осигурителен доход до 4 000 лв. месечно и да се коригира максималната пенсия до 35 процента от тази стойност в унисон с международните практики;
- да се въведат тригодишни прегледи на дългосрочния актюерски баланс на пенсионната система и да се приемат автоматични корекции (напр., нарастване на вноските и замразяване на доходите), освен ако не бъдат предприети конкретни действия; и
- в средносрочен план да се обмисли преминаване към система от условно определени вноски за обществените пенсионни схеми с цел по-тясно обвързване на вноските и обезщетенията и ясно разграничение на социалните осигуровки от социалните помощи.

## Приложение I. Пенсионната система в България

По-долу се прави обобщение на основните характеристики на пенсионната система в България.<sup>34</sup> След голяма реформа на пенсионната система през 2000 г., реформираната система се базира на три стълба. Тя съчетава некапиталов елемент (първи стълб), който се управлява от НОИ, капиталови професионални схеми (втори стълб) и доброволни пенсионни спестовни фондове (трети стълб). Участието във втория стълб е задължително за лицата, родени след 1959 г., докато родените преди тази дата работници получават пенсията си единствено от първия стълб и (в много малко случаи) от доброволния стълб.

Некапиталовата система се финансира от бюджетни трансфери и социални вноски.<sup>35</sup> Последните се плащат от работниците и работодателите (в съотношение 45 процента и 55 процента). Вноските, както и останалите приходи, се събират от НАП. Вноска не се дължи за доходите над максималния таван на заплатите. Към октомври 2010 г. размерът на вноската е 16 процента от заплатата, върху която се осигуряват лицата, родени преди 1960 г., и 11 процента за по-младите групи, които плащат допълнителни 5 процентни пункта за втория пенсионен стълб. Всяка година от държавния бюджет към НОИ се превеждат допълнително 12 процента от фонд работна заплата за покриване на пенсионни разходи, които не са свързани със социално осигуряване<sup>36</sup>, и на разликата между вноските и (социалните) пенсии.

Пенсиите от първия стълб са обвързани с доходите. Пенсии за старост се изчисляват по формула, която отразява стажа, доходите от труд (за доходите, получени след 1996 г.<sup>37</sup>) и процент за натрупване на пенсия в размер 1.1 процент за всяка прослужена година. При плащане на вноски в продължение на 40 години, нетният коефициент на заместване на дохода е около 60 процента за родените преди 1960 г. лица. Пенсии, които се изплащат на осигурените работници от втория стълб, се коригират пропорционално на по-ниската осигурителна вноска, която се плаща на НОИ.

<sup>34</sup> Вж, Европейска комисия (2009б) и Impavido (2008).

<sup>35</sup> „Сребърният фонд” е натрупал над 2 процента от БВП под формата на спестявания от приватизация и други доходи, които би трябвало да се използват за финансиране на нарастването на разходите за пенсия, породени от демографските тенденции. Тази сума във фонда обаче е малка в сравнение с пенсионните разходи, тъй като покрива едва една пета от годишните разходи.

<sup>36</sup> Това включва социалните пенсии за старост и пенсията за инвалидност.

<sup>37</sup> Преди тази дата при изчислението на пенсията се вземат предвид трите най-добри години (с най-висок осигурителен доход).

Наследствените пенсии и пенсиите за инвалидност също се изплащат на осигурените лица по некапиталовата схема.

Възрастта за пенсиониране е определена на 65 години за мъжете и жените при плащане на вноски в продължение на поне 15 години.<sup>38</sup> В резултат на щедрата система за оценка на продължителността на стажа с включване на годините, през които не са плащани вноски (напр. военна служба, майчинство, периоди на безработица, пропуски при плащане на вноски преди 1989 г.), обаче, само малка част от пенсионерите получават пенсия за старост на тази възраст и ранното пенсиониране е често срещано явление. По-голямата част от работниците се пенсионира по точкова система, което позволява на мъжете да придобиват право за пълен размер на пенсия на 63 години (при най-малко 37 осигурителни години), а жените на 60 години (при най-малко 34 осигурителни години). Пенсионните плащания за старост за тези работници не могат да бъдат по-ниски от минималната пенсия в размер на 130 лв. месечно. След 2006 г. това е обвързано с нивото на пенсиите, натрупано въз основа на точковата система. За пенсионерите с 15 години осигурителен стаж или по-малко, минималното пенсионно плащане е 85 процента от посочената по-горе минимална пенсия.

Определени категории са обхванати от специални пенсионни режими. Това са:

- Работници I категория: миньори, пилоти, работници от стоманодобивния отрасъл, работници в химични заводи и други рискови професии, които се възползват от по-ранно пенсиониране (обикновено 52 години за мъжете и 47 години за жените) и по-щедрa система за оценка на стажа при изчислението на пенсионните плащания (напр., 3 години осигурителен стаж се натрупват за една година работа за миньорите и 5 години осигурителен стаж за всеки 3 години работа при другите специални категории);
- Работници II категория и специални категории: включително военни, полиция и служители от другите правоохранителни органи могат да се пенсионират с 25 години стаж без ограничение за възраст.

Индексирането на пенсиите се базира на „златното швейцарско” правило. Плащанията се индексират като се вземат предвид увеличението на цените и ръста на номиналната заплата (с еднаква тежест на всеки от тези компоненти). В миналото специалните корекции на пенсионните плащания извън тази формула са били често явление,

---

<sup>38</sup> От тях поне 12 години трябва да бъдат от вноски, свързани с работата. Лицата с по-кратък осигурителен стаж имат право на социална пенсия в размер на 100 лв. месечно след навършване на 70 години, когато доходите им са под линията на бедността.

включително и през 2009 г. Минималната и социалната пенсия също се коригират в съответствие с инфлацията на цените и ръста на номиналната заплата.

Вторият стълб се основава на схемата на дефинираните вноски. От 2003 г. насам работниците, родени след 1959 г., плащат осигурителна вноска (в момента тя е 5 процента от 16-процентната вноска за пенсия) в капиталовата пенсионна система. Тя се плаща почти поравно от работниците и работодателите и изцяло от самоосигуряващите се лица. Вноските се натрупват в индивидуални сметки, които се управляват от пенсионно-осигурителни дружества,<sup>39</sup> които са акционерни дружества – отделни юридически лица от обществените пенсионни фондове и се контролират от КФН. Задължителният втори стълб обхваща рисковете за старост и наследствената пенсия. Той предоставя пенсия при навършване на законоустановената възраст от 63 години (за мъжете) и 60 години (за жените) и по-ранно пенсиониране пет години преди законоустановената възраст. Плащанията се очаква да обхващат между 10 и 15 процента от заплатите за лицата с пълен трудов стаж.<sup>40</sup>

За работниците от рисковите категории и другите специални категории задължителният капиталов стълб обхваща и разходите за ранно пенсиониране. Отделна капиталова схема по втория стълб от пенсионната система обхваща работниците със специални професии. Тя се базира на система за дефинирани вноски и по нея се извършват пенсионни плащания при ранно пенсиониране (или равностойността на еднократната сума на плащането за малките пенсии) до навършване на нормалната пенсионна възраст за работещите при опасни условия. Системата на професионалните пенсионни фондове се финансира от социални вноски, които варират между 10 и 15 процента (3 процентни пункта от които се плащат на НОИ) в зависимост от категорията труд и се плащат изключително от работодателя. След забавяне на осъществяването на тази реформа през 2009 г. от професионалните пенсионни фондове се очакваше да предоставят пенсии за ранно пенсиониране от януари 2011 г., като НОИ ще спре да извършва нови пенсионни плащания. Осъществяването на тази реформа обаче се отлага за 2012 г., като предстоят дискусии относно споразумението за поделение на тежестта между НОИ и професионалните пенсионни фондове за покриване на разходите за тези пенсии.

---

<sup>39</sup> В България има десет лицензирани ПОД, които управляват 29 фонда.

<sup>40</sup> При другата възможност, ако изчисленото анюитетно ниво е по-малко от 20 процента от социалната пенсия, работниците имат право на еднократно плащане. Те също така могат да изберат еднократно плащане в размер на 50 процента при инвалидност, която води до неспособност за работа.

Третият стълб на пенсионната система обхваща допълнителното доброволно пенсионно осигуряване. То включва доброволните индивидуални пенсионни фондове, които функционират от 1994 г., както и професионалните фондове за доброволни групови политики, функциониращи от 2007 г. На участниците в тези доброволни фондове се предоставят данъчни стимули: доброволните вноски са освободени от данък върху доходите до 10 процента от заплатата за служителите и 60 лв. месечно за работодателите. Доходите от инвестиции и пенсионните плащания също са освободени от данък. Плащанията могат да бъдат под формата на еднократни плащания или анюитети и включват пенсиите за инвалидност и наследствените пенсии.

## Приложение II. Опростена рамка на пенсионните разходи

В настоящото Приложение се представят основните характеристики на една опростена рамка за прогнозиране на пенсиите. Симулациите в доклада се базират на тази рамка, която позволява анализ на съставните части на тенденциите в пенсионните разходи във времето. След като бъдат направени допусканията за ключовите параметри на пенсионната система и макроикономическите и демографските променливи, рамката допуска прогнозиране на пенсионните разходи и симулиране на въздействието на алтернативните реформи.

Обикновен анализ на съставните части помага при оценката на факторите, които обуславят тенденциите в пенсионните разходи. Като следваме използвания от Европейската комисия подход (2009 г.), пенсионните разходи (*ПР*) като процент от БВП могат да се разделят на пет съставни компонента, които отразяват правото на пенсия, щедростта, въздействието на пазара на труда, демографските промени и дела на труда:

$$ПР = \text{Пенсионери} * \text{Средна пенсия} ;$$

$$\frac{ПР}{БВП} = \text{Пенсионери} * \frac{\text{Средна пенсия}}{БВП} ;$$

$$\frac{ПР}{БВП} = \text{Пенсионери} * \frac{\text{Средна пенсия}}{\text{Средна заплата}} * \frac{\text{Средна заплата}}{БВП} ;$$

$$\frac{ПР}{БВП} = \frac{\text{Пенсионери}}{\text{Насел.65+}} * \frac{\text{Средна пенсия}}{\text{Средна заплата}} * \frac{\text{Средна заплата}}{БВП} * \frac{\text{Работници}}{\text{Насел.65+}} ;$$

$$\frac{ПР}{БВП} = \frac{\text{Пенсионери}}{\text{Насел.65+}} * \frac{\text{Средна пенсия}}{\text{Средна заплата}} * \frac{\text{Обща заплата}}{БВП} * \frac{\text{Насел.65+}}{\text{Насел.15-64}} * \frac{\text{Насел.15-64}}{\text{Работници}} .$$

При постоянен дял на труда, четири елемента оказват влияние върху промените в съотношението на разходите. Това може да се види от следната формула, в която ръстът на пенсионните разходи се разлага на право на пенсия, щедрост, въздействие на пазара на труда, отношение брой пенсионери/брой заети:<sup>41</sup>

<sup>41</sup> В отделен момент тази формула може да даде приблизителни стойности.

$$d\left(\frac{PP}{BВП}\right) = \left(\frac{PP}{BВП} * d\left(\frac{\text{Пенсионери}}{\text{Насел.65+}}\right)\right) + \left(\frac{PP}{BВП} * d\left(\frac{\text{Средна пенсия}}{\text{Средна заплата}}\right)\right) +$$

$$+ \left(\frac{PP}{BВП} * d\left(\frac{\text{Насел.65+}}{\text{Насел.15-64}}\right)\right) + \left(\frac{PP}{BВП} * d\left(\frac{\text{Насел.15-64}}{\text{Работници}}\right)\right)$$

Право на пенсия

Щедрост

Отн - е брой пенсионери /ббро заети

Въздействи е на пазара на труда

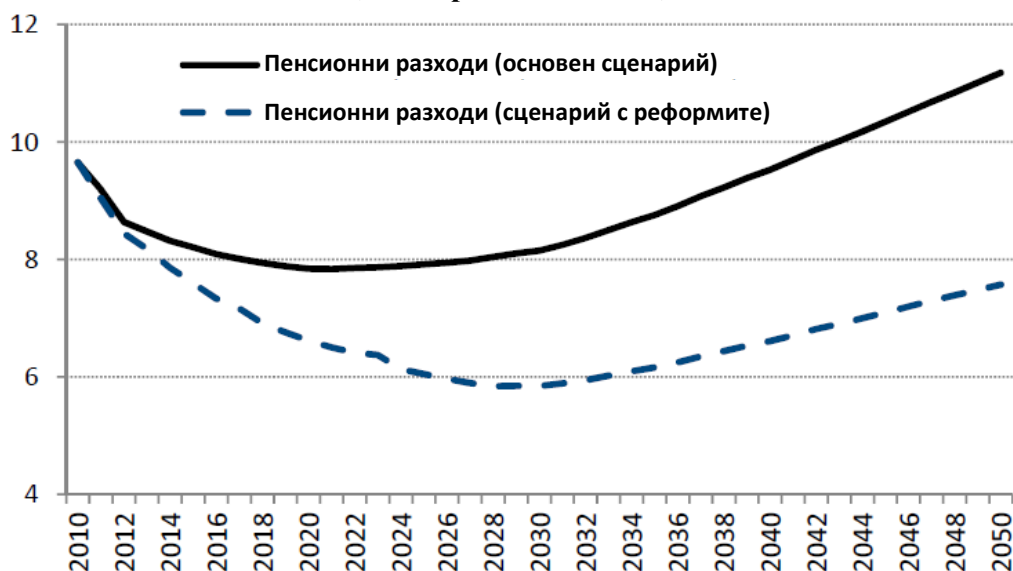
- *Правото на пенсия* зависи от изискванията за получаване на пенсия. Например, увеличаването на възрастта за получаване на първа пенсия намалява броя на пенсионерите като процент от населението на възраст над 65 години.
- *Щедростта* зависи от съотношението *Съотношение доходи/пенсии = Средна пенсия / Средна заплата*, като по този начин за дадена заплата тя се влияе пряко от формулата за пенсионните плащания. Повсеместно намаляване на пенсионните плащания с 10 процентни пункта намалява съотношението на доходите с 10 процентни пункта и води до спестяване на пенсионни разходи от тази промяна като съотношение пенсионни разходи/БВП.
- *Отношението брой пенсионери/брой заети* зависи от демографските фактори.
- *Въздействието на пазара на труда* зависи от тенденциите на пазара на труда. Пенсионните разходи са обратно пропорционални на участието на работната сила, която представлява населението на възраст 15–64 години.

За да се ограничи ръстът на пенсионните разходи е необходимо реформите да окажат влияние върху някой от тези компоненти. Това може да се постигне чрез намаляване на плащанията (по-малка *щедрост*) или чрез увеличаване на възрастта за пенсиониране (ограничаване на *правото на пенсия* и засилване на *въздействието на пазара на труда* посредством потенциално увеличение на участието на по-възрастните работници в работната сила). Ако разходите не могат да бъдат овладени в достатъчна степен, другата възможност за намаляване на финансовите дисбаланси в пенсионната система е да се увеличат приходите посредством увеличение на размера на вноските.

### Приложение III. Въздействие на предложените от мисията реформи

В настоящото Приложение се прави преглед на ефектите от пакета реформи, предложен в настоящия доклад. Резултатите от мерките в краткосрочен и дългосрочен план за повторно балансиране на пенсионната система при сценария на осъществяване на реформа се съпоставят с основния сценарий при липса на реформа. Фигура 1 от Приложението показва прогнозните пенсионни разходи при двата сценария. В нея се подчертава, че пенсионните разходи като съотношение спрямо БВП се предвижда да достигнат почти 12 процента до 2050 г. при основния сценарий. Пакетът реформи ще гарантира, че съотношението ще остане под 8 процента от БВП въпреки силното застаряване на населението в средносрочен план. Очаква се пенсионните разходи да спаднат до 6 процента от БВП през първите две десетилетия на прогнозния период благодарение на увеличаването на ефективната възраст за пенсиониране, ценовото индексирание на пенсионните плащания и поетапното премахване на възможността за ранно пенсиониране на специалните категории (Таблица 1 от Приложението).

**Фигура 1 от Приложението. България: Пенсионни разходи при основния сценарий и сценария на реформите, 2010 - 2050 г. (като процент от БВП)**



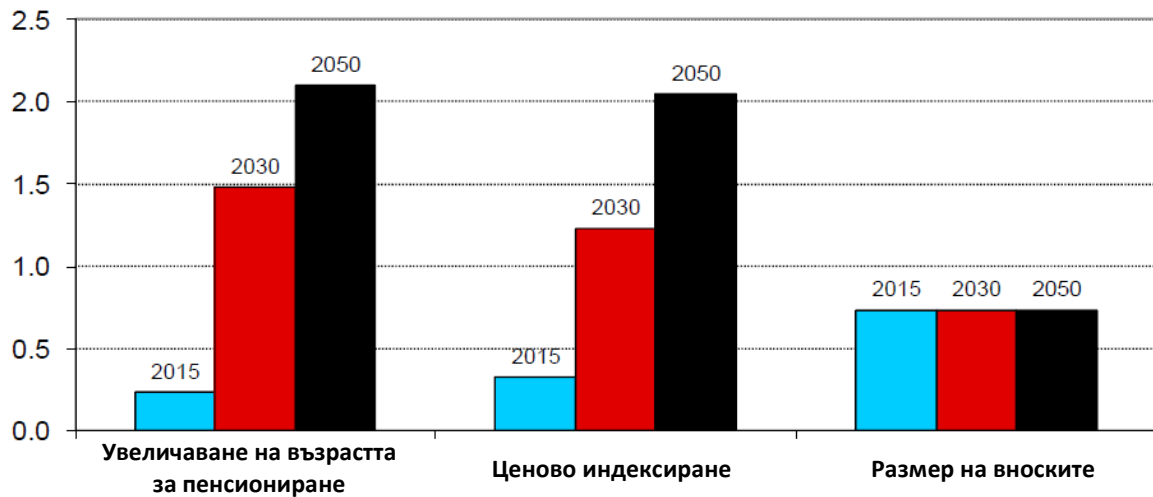
Източник: оценки на екипа на МВФ.

Увеличаването на възрастта за пенсиониране и преминаването към ценово индексирание имат най-голям принос за намаление на дефицита в пенсионната система. Фигура 2 от Приложението показва приноса на основните мерки в пакета от реформи



за намаляване на дефицита в обществената пенсионна система до 2050 г. Докато през 2015 г. нарастването на размера на вноската – което носи по-високи приходи в размер на повече от ½ процентен пункт от БВП – представлява повече от половината от намалението на дефицита, то с времето увеличаването на възрастта за пенсиониране оказва най-голямо въздействие с повече от 2 процента от БВП. Съпоставено с основния сценарий, преминаването към ценово индексирание на пенсионните плащания носи снетствания в размер на допълнителни 2 процента от БВП до 2050 г.

**Фигура 2 от Приложението. България: Принос на мерките за намаляване на дефицита в пенсионната система спрямо основния сценарий, 2010-50 г. (като процент от БВП)**



Източник: оценки на екипа на МВФ.

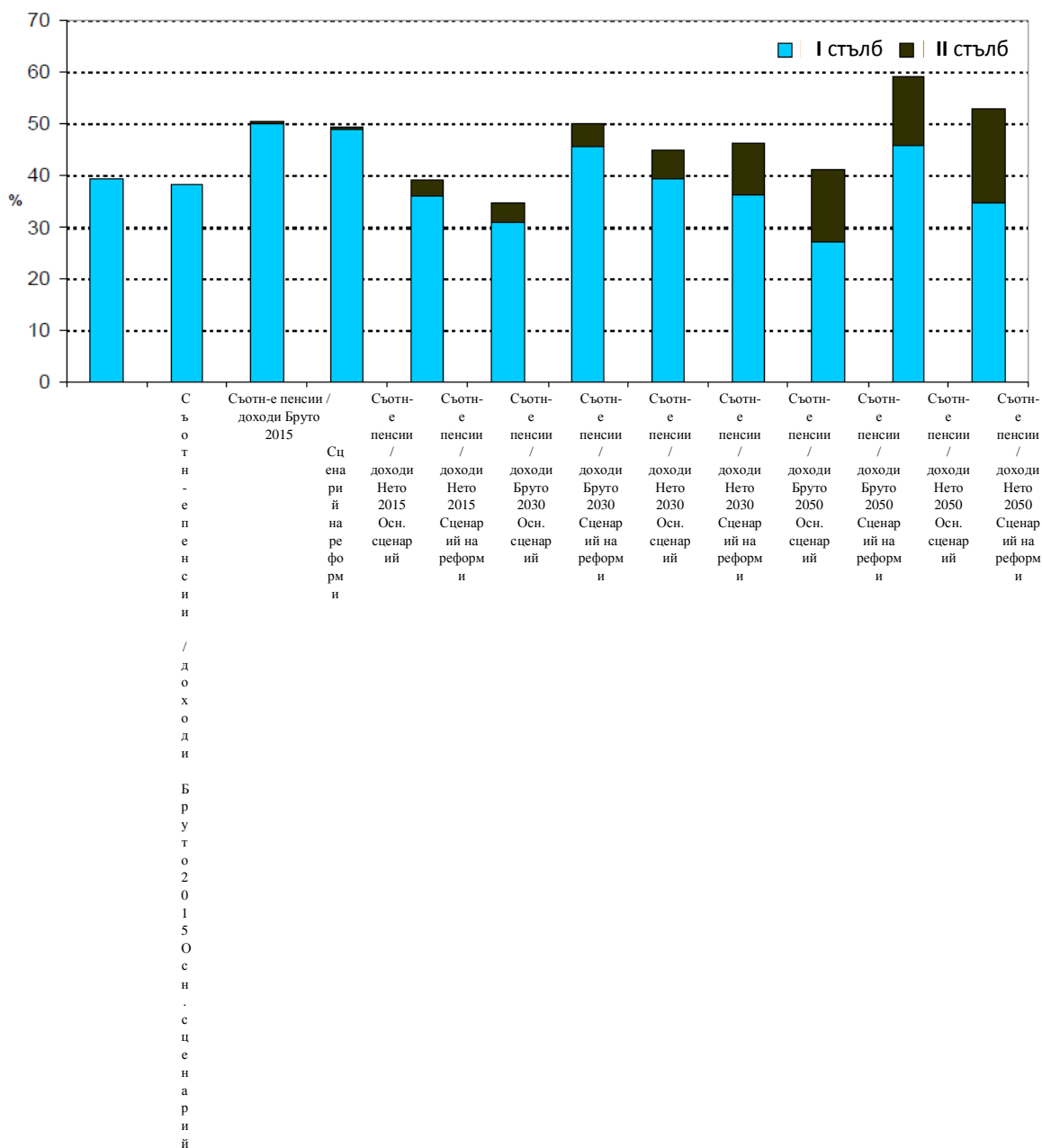
Предлаганите реформи ще позволят на задължителното съотношение на пенсиите и доходите да остане на нива, близки до сегашните. През 2050 г. очакваното общо средно нетно съотношение пенсии/доходи, при съчетание на обществения и частния стълб по задължителната система, ще бъде близо до 50 процента: ниво съпоставимо със съотношението пенсии/приходи през 2015 г., което включва ефектите от планираното краткосрочно замразяване на доходите. Това е съпоставимо с брутно съотношение пенсии/доходи от около 45 процента през 2010 г. През 2050 г. около една трета от пенсиите ще се изплаща от частния стълб на задължителната пенсионна система, а останалите две трети – от обществената пенсионна система.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Прогнозните плащания по втория пенсионен стълб се основават на консервативни допускания за нетната възвращаемост на активи. Частните пенсии могат да нараснат повече от предвиденото, ако (продължава...)

---

инвестициите, извършени от пенсионните фондове, са по-доходни. Това би могло да повиши брутното съотношение задължителни пенсии/доходи с още 5-7 процентни пункта.

**Фигура 3 от Приложениято. България: Брутно и нетно съотношение  
пенсии/доходи, 2015-2050 г.  
(като процент от средната работна заплата)**



Източник: оценки на екипа на МВФ.

**Таблица 1 от Приложението. България: Пенсионна възраст и стаж в сценария на реформите, 2010 - 2050 г.**

	<b>Мъже</b>			<b>Жени</b>		
	мин. възраст на пенсиониране	точки	мин. продълж. на косвени услуги	мин. възраст на пенсиониране	точки	мин. продълж. на косвени услуги
<b>2010</b>	63	100	37	60	94	34
<b>2011</b>	63	100.5	37.5	60	34.5	34.5
<b>2012</b>	63	101	38	60	95	35
<b>2013</b>	63	101.5	38.5	60	95.5	35.5
<b>2014</b>	63	102	39	60	96	36
<b>2015</b>	63	102.5	39.5	60	96.5	36.5
<b>2016</b>	63	103	40	60	97	37
<b>2017</b>	63.5	103.5	40	60.5	97.5	37
<b>2018</b>	64	104	40	61	98	37
<b>2019</b>	64.5	104.5	40	61.5	98.5	37
<b>2020</b>	65	105	40	62	99	37
<b>2021</b>	65.5	105.5	40	62.5	99.5	37
<b>2022</b>	66	106	40	63	100	37
<b>2023</b>	66	106	40	63.5	100.5	37
<b>2024</b>	66	106	40	64	101	37
<b>2025</b>	66	106	40	64.5	101.5	37
<b>2026</b>	66	106	40	65	102	37
<b>2027</b>	66	106	40	65.5	102.5	37
<b>2028</b>	66	106	40	66	103	37
от <b>2029</b>	актюерна корекция	няма	няма	актюерна корекция	няма	няма

Източник: оценки на екипа на МВФ.



### ИЗПОЛЗВАНИ ДОКУМЕНТИ

- European Commission (Европейска комисия), 2009а, *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States* (Brussels) (*Доклад за застаряване на населението за 2009 г.: Икономически и бюджетни прогнози за 27-те държави-членки на ЕС*).
- European Commission (Европейска комисия), 2009b, *Pension Schemes and Pension Projections in the EU-27 Member States-2008-2060*, Economic Policy Committee (AWG) and Directorate General for Economic and Financial Affairs (Brussels) (*Пенсионни схеми и прогнози за 27-те държави-членки на ЕС за периода 2008-2060 г.*, Комитет за икономическа политика и Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ (Брюксел)).
- International Labour Organization (Международна организация на труда), 2010, *World Social Security Report 2010, Providing Coverage in the Time of Crisis and Beyond*, International Labour Office, Social Security Department (Geneva) (*Световен доклад за социално осигуряване за 2010 г., Обхващане по време на криза и след това*, Международна служба по труда, Отдел „Социално осигуряване“ (Женева)).
- Impavido, Gregorio, 2008, “Efficiency and Performance of Bulgarian Private Pensions,” IMF Working Paper, WP/08/268 (Washington: International Monetary Fund) („Ефективност и изпълнение на българските частни пенсионни фондове”, Работен документ на МВФ, РД/08/268 (Вашингтон: Международен валутен фонд)).
- Karam, Philippe, Muir, Dirk, Pereira, Joana and Anita, Tuladar, 2010, “Macroeconomic Effects of Public Pension Reforms,” IMF Working Paper, forthcoming (Washington: International Monetary Fund) („Макроикономически ефекти на реформите в обществените пенсионни системи”, Работен документ на МВФ, предстои да бъде публикуван (Вашингтон: Международен валутен фонд)).
- Schaechter Andrea, 2010, “Bulgaria: Fiscal Policy Challenges,” Bulgaria: Selected Issues, International Monetary Fund (Washington: International Monetary Fund) („България: предизвикателства пред фискалната политика”, „България: подбрани въпроси”, МВФ (Вашингтон: Международен валутен фонд)).
- Social Security Administration (Администрация за социално осигуряване), 2008, *Social Security Programs throughout the World, Europe and Asia and the Pacific Volumes*, (Washington) (*Социалноосигурителни програми по света, томове за Европа, Азия и Тихия океан* (Вашингтон)).

United Nations (Организация на обединените нации), 2007, *World Population Ageing 2007* (New York) (ООН *Застаряване на населението в световен мащаб за 2007 г.* (Ню Йорк)).

World Bank (Световна банка), 2009, *Pensions in Crisis: Europe and Central Asia Regional Policy Note*, Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia (Washington) (*Пенсионните системи в криза: политически документ за регион Европа и Централна Азия*, сектор „Човешко развитие”, Европа и Централна Азия (Вашингтон)).