

ЦЕЛИ, ПРОБЛЕМИ И ЗАДАЧИ НА ПЕНСИОННАТА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ

Студията съдържа данни, анализи и оценки за обществената среда - икономическа, демографска, социална, политическа и пр. в България и нейното развитие при прехода към пазарна икономика и демократизация на обществените отношения /1989-1999 г./, която направи неизбежна пенсионната реформа и новия Кодекс за задължителното обществено осигуряване / КЗОО/, влязъл в сила от 1 януари 2000 г.; характеристики на предлаганата през 1999 г. пенсионна реформа и нова трисълбова системата за пенсионно осигуряване и най-вече на нейният първи/основен/ стълб; формулировки и обосновки на нейните основни цели, принципи и най-значими конкретни норми, нормативи и механизми, от които зависи, при благоприятна обществена среда, скоростта и степента за реализация на нейните основни цели и принципи; идентификация и анализи на основните фактори, от които зависи възстановяването на доверието към новата пенсионна система, възстановяване на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии, повишаване на общото равнище на пенсиите и пенсионната защита и финансова стабилизация на пенсионната система в краткосрочна, средносрочна и дългосрочна перспектива.

Публикуването на студията позволява на интересувалите се днешни и бъдещи научни работници, специалисти и други читатели :

- да се запознаят по-задълбочено с основните мотиви на предлагания, а в края на 1999 г. и утвърден от Народното събрание нов модел и архитектура на системата за пенсионно осигуряване, с нейните основни цели и принципи, конкретни норми, нормативи и механизми и т.н.;
- да изградят или допълнят собствените си критерии и оценки за обосноваността и ефективността на пенсионната реформа; за потенциалните и реално проявяващи се постижения и слабости на влезлия в сила от 1 януари 2000г. КЗОО; за налагащи се допълнителни дискусии и корекции в част от конкретните норми, нормативи и механизми на КЗОО и техните параметри – с цел ускорена реализация на основните цели на пенсионната реформа: /1/ възстановяване на социалната справедливост в пенсионното осигуряване; /2/ повишаване размерите и равнището на пенсиите и пенсионната защита; /3/ финансова стабилизация на системата; и /4/ ускорена социалната интеграция на България с Европейския Съюз в тази изключително важна и общество значима област на социалната политика и практика – пенсионното осигуряване.

¹ Димитър Нинов е д-р по икономика и старши научен сътрудник. Работи в КНСБ като съветник по социална, данъчна и бюджетна политика.

Вместо въведение

Кодексът за задължителното обществено осигуряване (КЗОО) беше подготвен през 1999г. от сборна работна група, съставена от експерти на държавата, социалните партньори и други заинтересувани неправителствени организации. Активно участие в неговата подготовка взеха и няколко чуждестранни експерти.

Участието на държавата, социалните партньори и други заинтересувани страни в проектирането на пенсионната реформата и нейната правна регламентация беше израз на: демократизацията на обществените отношения; общото желание за балансираност на интересите на всички заинтересувани страни в тази толкова важна област на социалната политика; осъзнатата необходимост от прозрачност, търсенето и осигуряването на широка обществена подкрепа за пенсионната реформа – все важни относително самостоятелни фактори и условия за нейния успех.

Тази студия е част от предварителната подготовка на КЗОО. С нейното публикуване се дава възможност на интересуващите се лица – настоящи и бъдещи анализатори на пенсионната реформа у нас, да се запознаят с: основните проблеми на старата система за пенсионно осигуряване, нейната безперспективност и необходимостта от цялостното ѝ реформиране в новите и бързо променящи се обществени условия; главните цели, принципи и архитектура на пенсионната реформа и КЗОО; техни основни конкретни норми, нормативи и механизми; оставащи дискуссионни нерешени или незадоволително решени въпроси на КЗОО, както и предизвикателствата, пред които е изправен успехът на пенсионната реформа и влезлия в сила от 1 януари 2000г. КЗОО. И по този начин – да изградят или допълнят досегашните си собствени критерии и оценки за принципната и конкретна обосновааност и ефективност на пенсионна реформа и КЗОО; за тяхното място и роля в прехода към пазарна икономика и демократизация на обществени отношения у нас; за основни сегашни и бъдещи права и задължения на пенсионерите и осигурените лица; за възможни или наложителни частични промени в отделни конкретни норми, нормативи и механизми на КЗОО с цел неговото усъвършенстване.

1. Основни цели на реформирането на системата за пенсионното осигуряване в България

Най-общо формулирани, основните цели на реформата в областта на пенсионното осигуряване могат да се сведат до :

- 1. Възстановяване на социалната справедливост в пенсионното осигуряване (ПО);*
- 2. Повишаване размерите и равнището на пенсиите и пенсионната защита ;*
- 3. Финансова стабилизация на системата;*
- 4. Сближаване на нашето пенсионно законодателство и практика с тази на страните-членки на ЕС – с непосредствена задача социална интеграция на България със тях.*

Анализите показват, че реализирането на тези основни цели е невъзможно чрез продължаващите от години изменения и допълнения на

действащия Закон за пенсиите (ЗП) и в рамките на едностълбовата (едноетажна) система за пенсионно осигуряване. То изисква **изграждането на качествено нова многоетажна (наричана още многостълбова) системата за пенсионно осигуряване, комбинираща по подходящ начин предимствата на:**

- едно реформирано и съвременно **задължително пенсионно осигуряване** (I етаж на новата система) с **допълнително задължително** (II етаж) и **допълнително доброволно** (III етаж) пенсионно осигуряване;
- **двете основни специфични системи за финансиране на ПО** – разходнопокривна (I етаж) с капиталопокривна или просто капиталова (II и III етажи);
- **принципа на детерминирани пенсии** (I етаж) с **принципа на детерминирани осигурителни вноски** (II и III етажи или стълбове);
- **държавното** (I етаж) с **частното** (II и III етажи) **администриране** (мениджмънт) на системата;
- **по-широкото приложение на трипартидният принцип при управлението на пенсионното осигуряване;**
- **предимствата на качествено нови и по-големи възможности за избор на режими и носители на пенсионно осигуряване от страна на осигурените и самоосигуряващите се лица;**
- **по-тясно и ефективно обвързване равнището и развитието на системата за пенсионно осигуряване с общото социално, икономическо и демографско равнище и развитие /а/ на страната и /б/ на останалите членки на Европейския съюз.**

От такава гледна точка изграждането на качествено нова тристепенна структура на пенсионното осигуряване е най-общата и обществено значима задача на реформата в тази област.

Към основните цели и принципи на реформата на пенсионното осигуряване в България трябва да се добави необходимостта от:

а) децентрализация на права, отговорности и финансови ресурси от държавата към частния сектор, към работодателите, структурите на гражданското общество, отделното семейство и отделния индивид;

б) ефективно стимулиране на трудовия стаж, спестовността и социалните инициативи на осигурените и самоосигурените лица, на работодателите и структурите на гражданското общество;

в) подпомагане развитието на капиталовите пазари и ускоряване на приватизацията;

г) възстановяване и съхраняване на най-доброто от неговата близо 110 – годишна история и традиция у нас;

д) опростяване на пенсионното законодателство и оттам – лесната му разбираемост, приложимост и по-широка обществена подкрепа.

Разбира се, не бива да се забравя, че пенсионната система с нейните основни цели, принципи и конкретно норми, нормативи и механизми възниква, реформира се и се развива в исторически определена и

променяща се обществена среда – икономическа, социална, демографска, политическа и т.н., и исторически определени традиции. В този смисъл реализацията и скоростта на реализацията на изложените основни и допълнителни цели и принципи на реформата зависят от две групи фактори: а) външни, включващи промените, конкретното състояние и перспективи за развитие на цялостната обществена среда – икономическа, социална, демографска, политическа и т.н.; б) вътрешни, свеждащи се до адекватността на нейните основни цели и принципи и промените в нея, от една страна, и от друга – до адекватността на конкретните норми, нормативи и механизми на новото пенсионно законодателство на изложените основни цели и принципи на реформата.

2. Основни характеристики на обществената среда и сегашната едностълбова система за пенсионното осигуряване при подготовката и старта на пенсионната реформа

2.1. Периодът 1989 – 1997г.

Пенсионната система и предстоящата реформата в нея засягат непосредствено съдбата на около 2.4 млн. налични пенсионери и косвено тази на над 3 млн. осигурени лица и бъдещи пенсионери. Този факт ѝ придава изключително голяма обществена значимост като фактор и елемент на социалната политика..

Реализмът при подготовката и провеждането на реформите - общо и конкретно в областта на пенсионното осигуряване – изисква ясна представа за изходното равнище и характеристики на пенсионната система и обществената среда като цяло – икономическа, социална, демографска, политическа и т.н. през повратната 1997г.

Без да търсим изчерпателност и подробности, нашата стартова позиция може да бъде характеризирана най-общо чрез сравняване стойностите на основни икономически и социални показатели **през отчетните 1996 и 1997г. спрямо 1989г.:**

1. Спад в БВП от 28.5%, т.е. по-голям от този по време на кризата от 1929г.;

2. Влошено здравно и образователно обслужване на населението – поради ограничените финансови ресурси и силно изострена конкуренция между тези и останалите основни “отрасли” на социалната политика при разпределението и преразпределението на наличните финансови и материални ресурси.

3. Неприемливо висок дял на сенчестата икономика, която по експертни оценки върти около 40% от БВП, но има незначителен принос в формирането на данъчните приходи на държавата и осигурителните фондове.

Само няколко цифри: през 1996 и 1997г. в частния сектор у нас са заети около 45-50% от общия брой на заетите и осигурени лица, но техният принос в общата сума на приходите от осигурителни вноски варира между 7.5 и 10%.

4. Високо равнище на безработица – около 15% през последните години.

5. Изключително бързи и неблагоприятни демографски процеси и явления – пряк резултат както от ускорено стареене на населението, така и **най-вече от масовата емиграция на предимно млади и образовани лица, означаващо значителни и трудно възстановими загуби на човешки капитал.**

- *Това, което отличава демографските процеси и проблеми у нас от останалите развити европейски страни, е не само близо два пъти по-високата детска смъртност и силно намалената раждаемост, но и **масовата емиграция** през последните 10 години, обхванала около 600 000 лица, повечето от които (около 65–70%) в трудоспособна възраст и със сравнително добро образование. Това са огромни за мащабите на България загуби на човешки капитал за един твърде кратък период от време. Загуби, за възстановяването на които по естествен път са **нужни десетки години и огромни дълготрайни инвестиции в общото и професионалното образование на подрастващите поколения.***
- *Към масовата емиграция трябва да добавим и появилата се **масова безработица**, около и над 2 пъти по-висока от тази в ЕС.*

6. Изключително бързо нарастващ и запазващ се и в момента висок коефициент на натоварване на активните и осигурените лица с пенсионери: около 80 по официални данни и около 100 по наши разчети пенсионери на 100 заети и осигурени лица през последните няколко години - при около 50 пенсионери на 100 заети и осигурени през 1989 г.

По натоварване на активните и осигурените лица с пенсионери България е на първо място в Европа и на едно от първите в света в края на ХХ век.

*Този изключително бърз растеж и високо равнище на пенсионерския товар у нас се дължи на комбинацията от няколко основни негативни процеси и явления, наблюдавани през изминалите 8-10 години: **ниска пенсионна възраст; ускорено стареене на населението; масова и бързо нарастваща емиграция на предимно млади и образовани лица и повишено и оставащо високо равнище на безработица;***

7) Изключително висока социална цена на реформите за основната част от населението, определена и илюстрирана от големия спад в реалните размери на пенсиите, работните заплати и другите регулирани от държавата лични доходи на населението; влошено здравно и образователно обслужване и др.

Ето няколко примера:

- *През 1996г. спрямо 1989г. средният размер на реалната работна заплата е намалял 3 до 3.3 пъти (в зависимост от основата – брутната или нетната заплата – за нейното изчисляване), а средният реален размер на пенсията – 4.3 пъти;*

- През критичната 1997г. спрямо 1989г. средният реален размер на пенсиите е вече 5.78 пъти по-малък, а средната реална работна заплата – 3.98 до 4.28 пъти.

8. Силно нарушена справедливост при разпределението на финансовите тежести на системата между светлата и сенчестата част на икономиката и заетите в тях лица.

9. Големи деформации при разпределение на доходите от пенсии, намиращи израз в обществено неприемливо висока и масова уравниловка в размера на пенсиите, съчетана с необосновани различия според пола, категорията труд, общата величина на трудовия стаж и годината на пенсионирането.

10. Наследеният и запазващ се значителен общ – външен и вътрешен – държавен дълг, и значителните разходи по неговото обслужване.

11. Заварените тежки и задълбочаващи се през предходните 7 години финансови проблеми на системата за пенсионно и по-общо за социално осигуряване, породени от комбинацията на няколко взаимосвързани неблагоприятни основни фактори и процеси или последици от тях през изминалите осем години, а именно: продължителната икономическа криза; формираният и оставащ неприемливо висок относителен дял на сенчестата икономика; голямата сума на общия държавен дълг; все още значителният, макар и неколккратно намален през последните две години, относителен дял на разходите по републиканския бюджет (РБ) за обслужване на общия държавен дълг; повишените и оставащи неприемливо високи размери на осигурителните вноски и общо на данъчните тежести; крайно неравномерното разпределение на данъчните тежести на системата за социално осигуряване между светлата и сенчестата икономика; силната незаинтересуваност и демотивация сред работодателите и осигурените лица за редовно правене на дължимите по закон осигурителни вноски; неприемливо ниската събираемост на приходите от осигурителните вноски – общо и особено в частния сектор; високият пенсионерски товар.

*

Говорейки за неблагоприятната стартова позиция на пенсионната и въобще на реформите в края на 1996 и началото на 1997г., не можем да не споменем и все още продължаващото робуване **на стари и неефективни подходи** от определени институции, ръководни лица и експерти, пряко ангажирани и отговорни за подготовката и провеждането на реформите в тази област.

Става въпрос за **самостоятелното или най-често комбинирано робуване в една или друга степен на следните подходи:**

- **потребителския**, който най-често се изразява в ограничаване на авторите на законопроекти и други нормативни актове в социалната сфера до разчитане на **необходимите** допълнителни финансови средства за постигането на едни или други социални цели, без необходимите предварителни анализи и оценки за икономическите и финансовите възможности за тяхното осигуряване, както и за конкретните им източници;

- **фрагментния**, с неговите многобройни изяви, свеждащи се общо до поставяне, обсъждане и “решаване” на сложните въпроси на общественото развитие без отчитане на обективната взаимна връзка и зависимост между елементите и състоянието на обществената среда и развитие като цяло – икономическо, демографско, социално, политическо, психологическо; връзката и зависимостта между т. нар. вътрешни и външни или международни фактори и процеси; исторически традиции, с които беше закърмена нашата система за пенсионно осигуряване и които са формирани в течение на повече от един век; проблемите на европейската интеграция;
- **конюнктурния**, при който решенията се подчиняват на конюнктурни фактори и съображения, **без да се отчита перспективата** на социалното и икономическото развитие; на съображения, които често имат негативни икономически и социални последици в средносрочно и по-далечно бъдеще;
- **т. нар. “пост фактум” подход**, при който се върви след събитията и се “гасят пожари”, вместо те да се изучават и прогнозира (предвиждат) заедно с техните причини и последици и да се предприемат предварително необходими и възможни мерки за ограничаване или предотвратяване на негативните им страни и последици и засилване на позитивните;
- **непрофесионален подход при подбора на системата от конкретни норми, нормативи и механизми**, от които при равни други условия зависи степента на реализация на предварително възприетите основни цели и принципи на системата, а с това и нейното успешно или неуспешно реформиране.

Замяната на тези стари и неефективни подходи и свързаните с тях икономически и социални политики е първото условие за успешно проектиране на предстоящата по това време реформа, в т. ч. в пенсионното осигуряване.

2.2. 1997 – 1998г. - начало на позитивни обществени промени и перспективи

През 1997г. започва обрат в политическата и цялостната общественоекономическата среда и наблюдаваните до този момент неблагоприятни обществени процеси и тенденции. Този обрат се свързва непосредствено с настъпилите през пролетта на 1997г. политически промени и възприетата от правителството нова политика и практически мерки за ускоряване на реформите във всички области на обществения живот, подкрепени от основните политически сили и социалните партньори в страната, а също и от Международния валутен фонд (МВФ), Световната банка, Съвета на Европа, правителствата на страните – членки на Европейския съюз, САЩ и др.

В резултат от всичко това, за удивително кратък период инфлацията в страната е овладяна; постигната е банкова и финансова стабилизация;

изградени са необходими предпоставки за реален икономически растеж; преодоляна е политическата поляризация по основни въпроси от национална значимост и интерес.

Благодарение на тези предпоставки, в т. ч. на финансовата стабилизация, овладяната инфлация и намалените лихвени проценти, през втората половина на 1997 и цялата 1998г. се постигна **бърз и значителен спад на относителния дял в републиканския бюджет на разходите за обслужване на общия държавен дълг: от 63.6% през 1996г. на 33.6% през 1997г. и около 27% през 1998г.** Това позволи на държавата да увеличи относителното тегло и да задели необходимата все по-голяма част от общите разходите по РБ за изпълнение на своите социални функции в областта на образованието, здравеопазването, науката, културата и т. н., в т.ч. за повишаване размера на пенсиите и поемане за своя сметка на разходите по Указа за насърчаване на раждаемостта – детски добавки и еднократни помощи при раждане на деца.

Въпреки инертно продължаващият спад на физическия обем на БВП през 1997г., **в края на 1997г. спрямо края на 1996г. средният реален размер на пенсиите е повишен с около 23.32%** - без еднократната компенсация от 10 000 лв. (10 деноминирани лева) – **и с около 44.01% с нея**, а средният реален размер на работните заплати **е нараснал с около 33.01%**.

За съжаление този ръст на реалните размери на пенсиите и заплатите в края на 1997г. спрямо края на 1996г. **не може да предотврати набралото инерция намаление на реалните им размери на средногодишна основа, което при пенсиите възлиза на 25.3%, а при реалните работни заплати на 23.97 до 24.2%** в зависимост от основата на разчета – нетната или brutната заплата (вж. табл. 1).

През следващата 1998г. се постига най-голямото в нашата история нарастване на реалния размер на пенсиите, и то на средногодишна основа – с 36.4%, както и на реалните работни заплати – с 18.4 до 22.2% в зависимост от основата за изчисляване на реалните заплати – разполагаемия или brutния им размер.

През същата година се разработва **и първата тригодишната програма на правителството и се подписва тригодишно споразумение с МВФ**, в които се предвижда ускоряване на реформите във всички области на обществения живот и съхраняване на очертаващите се положителни процеси и тенденции в страната в икономическата и социалната сфери през периода 1999 – 2001г.

Характерно за 1998г. е, че ръстът на реалните пенсии и работни заплати изпреварва значително нарастването на реалния brutен вътрешен продукт. Конкретното основание за това трябва да се търси в комбинацията от:

- значително по-големия спад в реалните размери на пенсиите през предходния период от 1989г. до 1997г. вкл., в сравнение с намалението в реалния БВП – около 75-80% за реалните размери на пенсиите и работните заплати при около 33.4% спад за физическия обем на БВП;
- крайно ниското и незадоволително изходно равнище на номиналните и реалните размери на пенсиите през 1997г. –

далеч под равнището им от 1989г. и под жизнения минимум за преобладаващата част от пенсионерите;

- необходимия и възприетия от правителството приоритет на пенсионното осигуряване в структурата на социалната политика през 1998г.;
- огромните потенциални възможности за осигуряване на допълнителни средства за финансирането на изпреварващ ръст на реалните размери на пенсиите, в т.ч. за сметка на планираните и предприеманите мерки за повишаване събираемостта на приходите от осигурителни вноски.

*

За да се съхрани и утвърди растежът на реалните пенсии в бъдеще като траен и устойчив процес и тенденция **са необходими две основни условия**, синтезиращи в себе си множество подусловия и по-конкретни фактори и процеси, а именно:

- **да се премине от финансова стабилизация към устойчив и достатъчен икономически растеж в страната, съчетан с активна и ефективна политика по заетостта;**
- **бързо реформиране на старата система за пенсионно осигуряване, замената ѝ с качествено нова и решително повишаване равнището на събираемостта на приходите от осигурителни вноски до обществено приемливо ниво.**

Макар и изключително важен проблем, факторите на икономическия растеж и заетостта излизат извън прекия предмет и обхват на тази студия. Обратно, реформирането на пенсионната система, както и факторите и мерките за повишаване събираемостта на приходите от осигурителни вноски са важна част от нейното съдържание. По тази причина ще се ограничим именно до тях. Независимо от това трябва предварително да отбележим и подчертаем, че повишаването на събираемостта на приходите от осигурителни вноски, от която в голяма степен зависи финансовата стабилизация на пенсионната система, от своя страна зависи от система от взаимно-свързани и допълващи се вътрешни и външни социални, икономически, законодателни, съдебни и организационни мерки, способни да осигурят и доведат до:

- **прогресивно нарастващ, стабилен и социално добре ориентиран икономически растеж и развитие;**
- **бързо ограничаване на сенчестата икономика и черния пазар на труда;**
- **разширяване основата на приходите на държавата и фондовете за социално осигуряване, в т.ч. чрез ограничаване на сенчестата икономика и повишаване равнището на заетостта;**
- **драстично намаляване на сегашните размери на осигурителните вноски и общия размер на данъчните тежести за работодателите, осигурените и самоосигурените лица;**
- **бързо възстановяване на връзката между размера на пенсиите и приноса на осигурените лица и техните**

работодатели и с това – мотивацията за редовно начисляване и внасяне на дължимите по закон осигурителни вноски;

- **ускорено възстановяване равнището на номиналните и реалните пенсии от 1989г. – решаващо условие за възстановяване доверието към пенсионната система;**
- **преодоляване слабостите на данъчното законодателство;**
- **повишаване ефективността на контролните органи** върху начисляването и внасянето на дължимите по закон осигурителни вноски от работодателите, от осигурените и самоосигуряващите се лица.

Наред с мерките за гарантирането на устойчив, достатъчен и социално добре ориентиран икономически растеж и нарастващо равнище на заетост на трудоспособното и икономически активното население, **общите и специфични законодателни и организационни мерки за повишаване събираемостта на данъчните приходи** – общо и конкретно на фондовете за социално осигуряване, са най- актуална, неотложна и важната задача и условие за успешно и ускорено решаване на финансовите проблеми на системата за пенсионно осигуряване сега и в бъдеще и на тази основа – за успешно и ускорено продължаване и приключване на реформите в областта на пенсионното и социалното осигуряване като цяло.

*

Анализът на данните от края на 1997 и от цялата 1998г. показва, че необходимите най-общи политически и икономически предпоставки за подготовка и стартиране на пенсионната реформа в България са налице.

Става въпрос за постигнатия политически консенсус; за успешно функциониращия валутен борд; за забележително бързата финансова стабилизация; за решимостта на правителството, парламента и социалните партньори за ускоряване на реформите; за все по-активната подкрепа на реформите у нас от страна на международните институции и общности; за нарастващите възможности за ползване на международен опит и консултации.

Остава по-важната, по-сложна и трудна задача – бърза законодателна, организационна, информационна и кадрова подготовка и старт на пенсионната реформа и по този начин – максимално оползотворяване на тези благоприятни вътрешни и външни условия (последните – **с едно изключение, породено от събитията в съседна Югославия**).

Разбира се, създадените през 1997-1998г. благоприятни вътрешни и външни условия **не бива да ни успокояват или главозамайват, защото:**

- **те са само най-общи предпоставки** за успешната подготовка и провеждане на реформите в икономическата и едновременно в социалната области на обществения живот и общественото развитие.
- **без бърз преход от финансова стабилизация към реален, достатъчен, устойчив и социално добре ориентиран икономически растеж, съчетан с бързо и ефективно ограничаване на сенчестата икономика и черния пазар на труда** няма да постигнем набелязаните високи икономически и социални цели на общественото развитие в нито един от

основните “отрасли” на социалната политика, в т. ч. в областта на пенсионното и здравното осигуряване;

- **възможностите за ускорено повишаване размерите и равнище на пенсиите чрез повишаване дела на средства за пенсионно осигуряване в БВП за сметка на ограничаването им за останалите основни “отрасли” на социалната политика** – например на необходимите средства за реформите в система на здравеопазването и здравното осигуряване или на образованието и др., **са ограничени** и вероятно ще останат такива в рамките минимум на следващите 5-10 години.

Всички анализи показват, че по редица причини, в т.ч. поради продължилото с години и оставащо крайно ниско равнище на реалните пенсии в края на 1998г. и изчерпващото се търпение на пенсионерите, **понадлъжното отлагане на подготовката и старта на пенсионната реформа са недопустими.**

3. Основни проблеми и насоки за реформиране на действащата (до края на 1999г.) система за пенсионно осигуряване

Макар и косвено и най-общо, те се оглеждат в очертаните **основни цели** на реформирането на старата система и закон за пенсионно осигуряване и се свеждат до:

- възстановяване на социалната справедливост както при финансирането, така и при разпределението на доходите от пенсии;
- издигане сегашното незадоволително равнище на номиналните и реалните размери на пенсиите до обществено приемливо ниво, гарантиращо достоен живот на пенсионерите;
- възстановяване на финансово здраве на системата сега и в дългосрочна перспектива.

3.1 Относно незадоволителната социална справедливост при разпределението на доходите от пенсии

Започваме с този проблем и задача по три съществени причини:

Първо, той е най-силно подценяваният в теорията и практиката през последните няколко десетилетия.

Второ, той е тясно свързан и в определен смисъл (в т. ч. като една от последиците) включва в себе си останалите два относително самостоятелни проблема – за незадоволителното равнище на пенсиите и финансов статус и перспектива на сегашната остаряла система за пенсионно осигуряване.

Трето, вярваме, че в края на ХХ и началото на ХХІ век той заслужава и непременно ще заеме равно или дори по-голямо място и значимост при планирането и изпълнение **на една нова социална политика** в областта на доходите като цяло и конкретно на доходите от пенсии, адекватна на европейските стандарти и съвременното разбиране за пазарна икономика и демокрация. С други думи, **вярваме, че този проблем е перспективен и обществено значим за социалната политика на ХХІ век в национален и световен мащаб**; че няма да може да се гарантира висока социална, а

косвено и икономическа ефективност на пенсионното осигуряване и социалната политика като цяло, ако продължаваме по една лоша традиция и навик да се ограничавам главно до планирането и регулирането единствено на “средната пенсия”, “средната работна заплата” или “средно равнище на ДОД” и по-общо – на “данъчните тежести” и средните стойности на други икономически показатели .

В областта на пенсионното осигуряване проблемите на социалната справедливост и тези (колкото и парадоксално да звучи) на незадоволителната събираемост на приходите от осигурителните вноски се свързват най-вече **с комбинацията от такива негативни процеси и явления като:** силно нарушена връзка между размера на пенсиите и приноса на осигурените лица във фонда през активния период от техния живот; крайно неравномерно и несправедливо поемане на данъчните тежести на системата за пенсионно и по-общо за социално осигуряване от светлата и сенчестата икономика; недопустимо високо преразпределение на доходите от и чрез системата на задължителното пенсионно осигуряване и силно нарушената мотивация на осигурените лица и техните работодатели за редовно изплащане на дължимите по закон осигурителни вноски; високия пенсионерски товар и необосновано големите размери на осигурителните вноски и данъчните тежести; силно намалените реални размери и равнища на пенсиите и породеното от това недоверие към пенсионната система сред всички слоеве от населението.

Пряка “вина” за наблюдаваната социална несправедливост при разпределението на доходите от пенсии и ниската ефективност на системата по отношение на трудовия стаж носят: съществуващият норматив-ограничител за максималния размер на пенсиите и ползваните доскоро компенсации към тях и силно остарялата и неефективна формула както за изчисляване на новите, така и за осъвременяване на старите пенсиите. Конкретните разчети показват, че именно по тези причини: преразпределението на доходите и приноса на осигурените лица в момента и след тяхното пенсиониране носи масов характер. В определени случаи (за най-високодоходните осигурени лица с осигурителен стаж от 40-45г.) преразпределението на доходите от действащия Закон за пенсиите достига до 80% от приноса им (общата сума на осигурителните им вноски) в пенсионния фонд в течение на активния им живот. **Толкова високо преразпределение на доходите чрез пенсионната система не може да се оцени като обосновано и обществено приемливо за която и да е, в т.ч. и за нашата страна, тъй като** противоречи на възприетите основни принципи на действащата у нас пенсионна система и най-пряко – **на принципа за равнопоставеност на осигурителните лица с еднакъв принос за пенсионния фонд през техния отминал активен живот.** То понижава и дори убива интереса и мотивацията на работниците и техните работодатели за редовно начисляване и внасяне на дължимите по закон осигурителните вноски за частта от работните заплати над и дори малко под средния размер; или след изпълнение на изисквания от ЗП основен трудов стаж за съответната категория труд, даващ, при равни други условия, право на т.нар. пълен размер на пенсията, а също е и един от основните фактори за недоверието на по-голямата част от осигурените лица към пенсионната

система; за ниската и незадоволителна събираемост на приходите от осигурителни вноски; за нарастващите финансови проблеми на бюджета на пенсионното осигуряване и т. н.

Ще напомним, че по официални статистически данни средната работна заплата в страната за септември 1998г. възлиза на 187 998 лв., а тази, която е достатъчна за постигане на максималния размер на пенсиите за същия месец е 180 000 лв. и е с 4.3% по-ниска от необходимата за достигане на максималния размер на пенсиите.

Нека приемем, че около половината от общия брой на заетите и осигурени лица през м. септември 1998г. са с брутни работни заплати до 187 988 лв. Това означава, че останалата половина от заетите и осигурените лица с брутни работни заплати над тази сума през същия месец са потенциално в една или друга степен оцетени от действащите конкретни норми и нормативи на ЗП и най-вече от съществуващия пряк нисък норматив-ограничител за максималния размер на пенсиите и наложената от него обща уравниловка в техните размери. Те не са заинтересувани от начисляване и внасяне на съответната част от дължимите по закон осигурителни вноски, особено ако работят в частния сектор и вече имат необходимия трудов стаж за т. нар. пълен размер на пенсията за изслужено време и старост. Последниците от това са: проявите на масовата незаинтересуваност сред осигурените лица и техните работодатели от точно и своевременно начисляване и редовно внасяне на дължимите по закон осигурителни вноски; крайно ниската събираемост на приходите от осигурителни вноски – общо и най-вече в бързо нарастващия частен сектор; проведените през последното десетилетие две повишения в размерите на и без това високите осигурителни вноски за ДОО; наблюдаваното необосновано високо и обществено неприемливо разпределение и преразпределение на данъчните тежести общо, в т.ч. на системата на социалното осигуряване между държавния и частния сектор, светлата и сивата икономика, както и между ниско-, средно- и високодоходните лица и семейства.

х

Освен неприемливо високото преразпределение и общата уравниловка в размера на пенсиите и разпределението на доходите от пенсии, действащите необосновани конкретни норми, нормативи и механизми на ЗП пораждат и **“обратната” слабост** при разпределението на доходите от пенсии и в размера на самите пенсии **в рамките на доминиращата обща уравниловка.**

Става въпрос за необоснованите различия в:

- **изисквания основен трудов стаж за осигурените лица от двата пола, полагащи трета категория труд – 20 г. при жените и 25 г. при мъжете, както и за породени от този факт различия по пол в размера на самите пенсии за 1 година трудов стаж: 2.75% от базисните работни заплати при жените и 2.1% при мъжете за всяка година основен трудов стаж;**
- **делението на общия трудов стаж в рамките на трудоспособния живот на “основен” и “допълнителен” и на тази основа – в “цената” на пенсията за 1 година “основен”**

и 1 година “допълнителен” трудов стаж: само 1% от базисните възнаграждения за всяка година допълнителен (над основния) трудов стаж, при 2.1% за всяка година “основен” трудов стаж при мъжете и 2.75% при жените, полагащи трета категория труд.

- в размера на пенсиите и разпределението на доходите от пенсии, **дължащи се на слабости в действащия Правилник за категоризацията на труда.**
- в размера на пенсиите, **породени от недостатъци в механизма за тяхното осъвременяване и отнетото право на свободен избор на базисния период за новопенсиониращи се,** подсилени до масово проявяващо се явление от същественото изоставане на работните заплати в бюджетната сфера през последните няколко години.

Накратко, изискванията на един от основните принципи на Бисмарк и на реформата – за равнопоставеност на пенсионерите с еднакъв принос за пенсионния фонд през техния отминал активен живот – принцип, върху който се гради и развива задължителното пенсионно осигуряване в редица европейски страни и у нас през последните над 100-110 г., **се реализират в силно ограничена степен и изкривена форма, с две противоречиви и неприемливи негативни последици и прояви:**

- висока и доминираща, но необоснована уравниловка в размера на пенсиите;
- необосновани различия в размера на пенсиите в тесните нормативни граници между минималния и максималния им размер: по пол; за единица основен и единица допълнителен трудов стаж; по категории труд; в зависимост от наличието или отсъствието на трудов стаж до и след 1 януари 1997г.²

*

Ползваните през последните десетина години, в т.ч. и най-вече въведените през февруари, март и април 1997г. **компенсации към пенсиите,** имат аналогичен уравниловъчен ефект върху техния размер, с всички негативни последици от този факт. Нещо повече, макар и временно, изплатените през февруари, март и април 1997г. компенсации към пенсиите сведоха **пенсионното осигуряване в България до равнището и изискванията на социалното подпомагане;** превърнаха го в негов клон. Какво друго означаваше и можеше да означава компенсация към всяка пенсия, за всеки пенсионер от 20 000 лв. при среден месечен размер на една пенсия от 6130 лв., ако не превръщане на пенсията в добавка към компенсацията и свеждане на пенсионната осигуряване до равнището на социалното подпомагане.

*

Очертаните две характерни прояви на силно нарушената социална справедливост в размера на пенсиите – масова и недопустима уравниловка, съчетана с необосновани различия - **се запазват и след въвеждането в ЗП**

² Виж глава втора на нашата книга: “Социалната справедливост в пенсионно осигуряване”, София, 1998г.

на индивидуалния пенсионерски коефициент. Причините са отново комбинация от обективни и субективни фактори, границата между които често е размита и в известен смисъл условна.

3.2. *Относно наследеното незадоволително изходно равнище и размери на номиналните и реални пенсии през 1997 и 1998г.*

За него съдим от:

а) отчетните данни за средния номинален и реален размер на пенсиите **през 1997 спрямо 1989г.:**

- от 116.1 лв. през 1989г. през 1997г. средният номинален размер на пенсията нараства до 36 565 лв., т. е. 314.9 пъти;
- през същия период обаче индексът на инфлацията показва значително по-голям ръст – 1817.1 пъти (181 710.0%);
- при това положение от 100% през 1989г. **реалното равнище на средната пенсия пада до 17.3% през 1997г., т. е. 5.78 пъти.**

б) промените в реалните размери на пенсиите и работните заплати през 1998г. спрямо 1997г.

Както споменахме, в резултат от финансовата стабилизация, нарастването на БВП и отдадения от Правителството приоритет на проблемите на пенсионната защита, средният номинален размер на пенсиите **през 1998 спрямо 1997г.** нараства с 66.5%, а средният реален размер – **с 36.4%**. В резултат от това **спрямо базисната 1989г.** равнището на средната реална пенсия нараства **от 17.3% през 1997г. на 23.6% през 1998г.** Подробно развитието на номиналните и реалните размери на пенсиите и работните заплати през разглеждания период, както и очакваното им развитие през 1999г. са показани на табл. 1.

Въпреки наблюдаваното през 1998г. значително (36.4%) и през 1999г. добро, но по-скромно (5.9%) нарастване на реалните размери на пенсиите, трябва изрично да подчертаем, **че спрямо базисната 1989г. тяхното равнище остава крайно ниско и незадоволително – съответно 23.64% през 1998г. и 25.0% през 1999г.** Това се отнася особено за пенсионерите с минимални и близки до нея пенсии, както и за тези, за които пенсиите и доходите от тях са единствен или основен източник на лични доходи, разходи и потребление.

Този факт налага търсенето на допълнителни финансови ресурси и резерви за ускорено и изпреварващо увеличение на пенсиите спрямо реалното нарастване на БВП през следващите години. Нещо повече, той поставя успеха на реформите в областта на пенсионното осигуряване в определена зависимост от разкриването и използването на налични допълнителни източници на приходи за пенсионната системата.

Важна негативна роля за силно намаленото равнище на номиналните и реалните размери на пенсиите през изминалия период играят:

- **нарасналото и оставащо сравнително високо равнище на безработица;**
- **стареенето на населението;**

- **значителната емиграция** на предимно млади и трудоспособни лица в чужбина;
- наследената и запазващата се до момента **ниска пенсионна възраст и висок абсолютен и относителен брой на пенсиите и пенсионерите**;
- бързо и неблагоприятно промененото съотношение през последните 8-9 години между общия брой на пенсионерите и този на заетите и осигурени лица и в резултат – **достигнатият и оставащ изключително висок коефициент на зависимост или на натоварване на активните лица с пенсионери (нарастването на “пенсионерския товар”)**.

Таблица 1
Размери и равнища на средната пенсия спрямо средната брутна и нетна работна заплата в страната. Индекси на номиналните и реални размери на пенсиите и заплатите

Показатели	Мярка	1989г.	1990г.	1991г.	1992г.	1993г.	1994г.	1995г.	1996г.	1997г.	1998г.	1999г.*
Ср. мес. пенсия	Лева	116.1	140.1	434.3	669.9	1088.8	1712.3	2368	4140	36565	60 899	65.66
Индекси:												
1989г. = 100%	%	100.0	120.7	374.6	577.1	937.8	1474.8	2039.6	3566.2	31494.4	52540.9	56554.7
верижни	%	-	120.7	310.0	154.2	162.5	157.3	138.3	174.8	883.2	166.5	107.8
Ср. брутна раб. заплата	Лева	274	378	1012	2047	3231	4960	7460	13965	125 163	181 200	205. 05
Индекси :												
1989г. = 100%	%	100.0	137.9	369.3	747.1	1179.2	1812	2722.6	5096.7	45679.9	66 131.4	74835.8
верижни	%	-	137.9	267.7	202.3	157.8	153.5	150.4	187.2	896.3	144.8	113.16
Равнища на заместване спрямо:												
- ср. брутна запл.	%	42.4	37.1	42.9	32.7	33.7	34.5	31.7	29.6	29.2	33.6	33.07
- ср. разпол. запл.	%	47.2	41.7	49.2	39.1	42.1	40.2	36.1	36.4	35.8	39.9	39.29
Индекс на ср. год. инфлация												
1989г. = 100%	%	100.0	121.6	656.3	1255.4	2169.4	4252.1	6892.6	15370.5	181710.	222231.3	226231.5
верижни	%	-	121.6	539.7	191.3	172.8	196.0	162.1	223.0	1182.2	122.3	101.8
Индекси на ср. реална пенсия												
1989г. = 100%	%	100.0	99.3	57.1	46.0	43.2	34.7	29.6	23.2	17.3	23.64	25.0
верижни	%	-	99.3	57.4	80.6	94.0	80.3	85.3	78.4	74.7	136.38	105.9
Индекси на реалната брутна раб. Заплата:												
1989г.=100%	%	100.0	113.4	56.3	59.5	54.4	42.6	39.5	33.2	25.14	29.75	33.35
верижни	%	-	113.4	49.6	105.7	91.3	78.3	92.8	83.9	75.81	118.40	111.16
Разполагаема ср. раб. Заплата	Лева	246	336	883	1 746	2 531	4 260	6 565	11 365	102 153	152 674	167.12
Индекси:												
1989г. = 100%	%	100.0	136.6	358.9	709.8	1028.9	1731.7	2568.7	4 619.9	41525.6	62 062.69	67934.96
верижни	%	-	136.6	262.8	197.7	144.96	168.3	154.1	173.1	898.8	149.5	110.32
Индекс на реалната располагаема запл.												
1989г. = 100%	%	100.0	112.3	54.7	59.5	54.3	42.6	39.5	30.06	22.85	27.9	30.03
верижни	%	-	112.3	48.7	103.3	83.9	85.9	95.1	77.63	76.03	122.2	108.37

* Разполагаема раб. заплата = брутна минус данъците и задължителните лични осигурителни вноски.

От около 50 пенсионери на 100 заети и осигурени лица през 1988-1989г. броят им достига 80-82 пенсионери през 1993-1994г. Според прогнозни разчети през 1999-2001г. той ще надхвърли 100-104 пенсионери на 100 заети и осигурени лица и ще доведе до сериозен дефицит в бюджета на ДОО.

Очевидно с подобен “пенсионерски товар” трудно ще стигнем развитите европейски страни. **Резултатът: от една страна, прекалено голям брой пенсии и пенсионери; от друга – прекалено ниски размери и равнище на пенсиите; от трета – значителен и като тенденция нарастващ дефицит в бюджета на ДОО;**

- **високото** относително тегло през последните години на разходите на оържавния бюджет по обслужване на държавния дълг – вътрешен и външен.

Както споменахме, пикът на този показател беше достигнат през 1996г., **когато 63.6%** от общите разходи по РБ отиваха за обслужване на държавния дълг и само 36.4% оставаха за всички останали функции на държавата в областта на образованието, здравеопазването, социалното, в т.ч. пенсионното осигуряване и т.н. В резултат от постигната финансова стабилизация, ускорената приватизация и т.н. през 1997г. относителният дял тези разходи в общите разходи на държавата **е намален на 33.6%. Около 27% и съответно 24-25% се очаква да се движи относителното им тегло в общите разходи по републиканския бюджет през 1998- 2000г.**

Някои слабости в действащото законодателство:

- в Закона за пенсиите с негативни последици, най-вече разкъсаната връзка между размера на пенсиите и осигурителния принос на пенсионерите през отминалия им активен живот;
- в Закона за корпоративното данъчно облагане от 1998г., свеждаща се първоначално до увеличеното данъчно облагане на разходите за социално-битово и културно обслужване (СБКО) от 20 на около 40-42% от 1 януари 1999г., в резултат от въведената задължителна осигурителна вноска от 22% върху социалните разходи, пряко, перманентно или периодично предоставяни на работниците и служителите в пари и натура.

3.3. Относно нерешените или незадоволително решени финансови проблеми на действащия ЗП и система за пенсионно осигуряване

Ако оставим настрана тежката икономическа криза през периода 1989 – 1997г., основните причини за нарастващите като тенденция и нерешими в близка перспектива финансови проблеми на системата за пенсионно и по-общо – на цялата система за социално осигуряване могат да се сведат **до комбинацията на около осем споменати вече основни и взаимно обуславящи се или свързани негативни факти и процеси, а именно:**

1. Големия относителен дял на сенчестата икономика и черния пазар на труда и силно стеснената основа на приходите от осигурителни вноски.
2. Високото равнище на безработицата.
3. Големия брой емигриращи лица в трудоспособна възраст, в т.ч. елитни кадри.
4. Социално и икономически необоснования и неприемливо висок размер на осигурителните вноски и сумата от тях за пенсии и социално осигуряване като цяло .

5. Разкъсаната връзка между размера на пенсиите и приноса на осигурените лица през активния период от техния живот .
6. Ниската и незадоволителна събираемост на приходите от осигурителни вноски.
7. Прекалено (непосилно) високия “пенсионерски товар” (или т.нар. “коефициент на зависимост”).
8. Нулевото или неефективно стимулиране на отсроченото пенсиониране.

Преки последици от действието и взаимодействието на първите пет от изброените негативни фактори и процеси са:

- крайно неравномерното и необосновано разпределение и преразпределение на финансовите тежести на системата за пенсионно и по-общо за социално осигуряване между държавния и частния сектор в икономиката;
- силната незаинтересуваност и демотивация на работодатели, осигурени и самоосигуряващи се лица от вярно и редовно начисляване и внасяне на дължимите по закон осигурителни вноски и оттам – ниската и незадоволителна събираемост на приходите от осигурителни вноски общо и особено от частния сектор.

*Отчетните данни показват, че средният размер на осигурителните вноски за покриване на 7 от общо 9-те основни осигурителни риска по К 102 на МОТ от 1952г. за трите категории труд е около 41.5%. Ако към него прибавим 2% лична осигурителна вноска и 5 % осигурителна вноска за фонд “ПКБ”, а след 1 юли 1998 г. – 4.5 %, се получава **общ размер на осигурителните вноски от около 48.0 до 48.5%** . Сами по себе си и още повече на фона на останалите данъчни тежести това са неприемливо високи размери, с негативни икономически и социални последици в кратко-, средно- и дългосрочен план и перспектива.*

Тяхна последица и специфичен израз е ниското равнището на събираемост на приходите на ДОО от осигурителни вноски, особено в частния сектор:

- *При около 45-50% заети лица в частния сектор през 1997 г., приходите от осигурителни вноски в ДОО от него възлизат на около 8 до 10%.*
- *Не е трудно да си представим финансовите последици за системата за пенсионно и по-общо – за социално осигуряване само след година-две, когато приключи процесът на приватизация и частният сектор поеме 75-80% от всички заети лица, ако това ниско равнище на събираемост на приходите от осигурителни вноски се запази..*

Негативна роля за незадоволителната събираемост на приходите от осигурителни вноски вероятно играе и малкият относителен дял в общия им размер на **личните осигурителни вноски**. Впрочем ефектът от евентуално увеличаване относителния дял на последните ще зависи от понижаването на общия им размер и степента на възстановяване на връзката между размера на пенсиите и приноса на осигурените лица и равнището на пенсиите от 1989г.

И още нещо важно. При сегашните размери на работните заплати и този размер на осигурителните вноски за задължителната система за социално осигуряване, **в общото подоходно пространство практически няма или остава крайно ограничено място за втория и третия стълб на системата за ПО и за така желаните мощни пенсионни фондове .**

Съществена негативна роля играят **силно намалените реални размери и равнище на пенсиите** и породеното от тях и широко разпространено сред всички слоеве от населението, но най-вече сред помладите възрастни групи на активните лица, **недоверие към пенсионната система.**

Тези факти показват, че наред с устойчив икономически растеж и ефективната политика по заетостта, особено важна задача и условие за успеха на реформите в областта на социалното и в частност в пенсионното осигуряване е предприемането на спешни, добре обосновани, ефективни и комплексни мерки за:

- **постепенно понижаване и реструктуриране на общия размер и сумата от размера на осигурителните вноски – във връзка и с въвеждането на осигурителни вноски за здравното осигуряване от 1 юли 1999г.;**
- **преразпределение на общото подоходно пространство в полза на втория и третия етаж (или стълб) на системата – чрез замяна на сегашния пряк норматив-ограничител за максималния размер на пенсиите с обоснован норматив – ограничител за максималния размер на осигурителните доходи – например 8 или 10-кратния размер на минималната работна заплата в страната;**
- **гарантиране на по-справедливо и обществено приемливо преразпределение и разпределение в бъдеще на данъчните тежести между различните сектори на икономиката;**
- **възстановяване обективната връзка и зависимост между размера на пенсиите и приноса на осигурените лица през активния период от техния живот;**
- **ефективно стимулиране на отсроченото пенсиониране;**
- **въвеждане на прогресивно постепенно пенсиониране;**
- **комбинацията от: разширяване на основата – главно чрез ограничаване на сенчестата икономика, и повишаване на пенсионната възраст, съчетано с: ефективна политика на заетостта и възстановена мотивация на работодателите и осигурените лица за редовно правене на дължимите по закон осигурителни вноски; и като последица от тези мерки – бързо нарастващо и високо равнище на събираемост на приходите от осигурителни вноски;**
- **ускорено възстановяване реалните размери и равнища на пенсиите от началото на преходния период.**

*

Специално внимание заслужават обективните възможности за **намаление размера на осигурителните вноски при едновременно повишаване равнището на изплащаните пенсии от задължителната**

система за пенсионно осигуряване за сметка на комбинацията на ефективни мерки, водещи до ускорено **понижаване на сегашното равнище на т.нар. “пенсионерски товар”** и **повишаване събираемостта на приходите от осигурителни вноски.**

Потенциални възможности на тези два синтетични фактора са значителни (вж. табл. 2).³

Таблица 2

Необходимите размери на осигурителните вноски за пенсии при различно равнище на т. нар. “пенсионерски товар” и на самите пенсии при 100% събираемост на приходите от осигурителните вноски

Средно равнище на пенсиите (%)	Равнище на пенсионерския товар (%)												
	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	100
	Необходим размер на пенсионната осигурителна вношка (%)												
28	9.8	11.2	12.6	14.0	15.4	16.8	18.2	19.6	21.0	22.4	23.8	25.2	28.0
30	10.5	12.0	13.5	15.0	16.5	18.0	19.5	21.0	22.5	24.0	25.5	27.0	30.0
35	12.5	14.0	15.8	17.5	19.2	21.0	22.7	24.5	26.3	28.0	29.8	31.5	35.0
40	14.0	16.0	18.0	20.0	22.0	24.0	26.0	28.0	30.0	32.0	34.0	36.0	40.0
45	15.3	18.0	20.3	22.5	24.8	27.0	29.3	31.5	33.8	36.0	38.3	40.5	45.0
50	17.5	20.0	22.5	25.0	27.5	30.0	32.5	35.0	37.5	40.0	42.5	45.0	50.0
55	19.2	22.0	24.8	26.6	30.3	33.0	35.8	38.5	41.3	44.0	46.8	49.5	55.0
60	21.0	24.0	27.0	30.0	33.0	36.0	39.0	42.0	45.0	48.0	51.0	54.0	60.0

От приведените данни лесно може да се установи влиянието на едни или други възможни евентуални позитивни промени в равнището на пенсионерския товар и в коефициента на събираемостта на приходите от осигурителни вноски – самостоятелно или комбинирано – за повишаване сегашните размери и равнище на пенсиите и/или за понижаване на сегашните високи размери на самите осигурителни вноски.

Разчетите показват например, че :

1. За да се постигне и гарантира по-високо, желано и приемливо за наличните пенсионери и по-високите възрастови групи от осигурените лица равнище на средната пенсия спрямо средната работна заплата **от около 40%**, необходимата осигурителна вношка **при 100% събираемост на приходите** би възлязла на:

- 40% - при 100 пенсионери на 100 заети и осигурени лица;
- 30% - при 80 пенсионери на 100 заети и осигурени лица;
- 28% - при 70 пенсионери на 100 заети и осигурени лица;
- 26% - при 60 пенсионери на 100 заети и осигурени лица;
- 20% - при 50 пенсионери на 100 заети и осигурени лица;

2. За гарантиране на това (40%) равнище на пенсиите спрямо средната работна заплата **при значително по-ниската събираемост на приходите от осигурителни вноски от около 70% и равни други условия**, отнасящи се до броя на пенсионерите на 100 заети и осигурени лица, необходимият размер на осигурителната вношка би възлизал съответно на: 57.14%; 42.8%; 40.0%; 37.1% и 28.6%.

³ Д.Нинов:“Новият закон за социалното осигуряване – част от смяната на системата”, сп.“ЕВРОГЛОБУС”, Синдикална интер-панорама, кн. 1-2, 1992 г., табл. № 4, стр. 194 .

Очевидно резервите за повишаване равнището на пенсиите и пенсионната защита и същевременно за финансова стабилизация на системата могат и трябва да се търсят и в двете насоки – понижаване на т.нар. “пенсионерски товар” и повишаване равнището на събираемостта на приходите от осигурителни вноски и обуславящите ги фактори и причини.

Колкото по-ефективна е посочената комбинация от мерки, толкова по-бързо ще нарастват основата и събираемостта на приходите от осигурителни вноски; по-ускорено ще протичат процесите на намаляване общия размер на осигурителните вноски и на повишаване равнището на пенсиите – до пълното или практически пълното изчерпване на съществуващите сега обективни възможности в това отношение.

4. По-важни задачи на пенсионната реформа и предложения за адекватни конкретни законови норми, нормативи и механизми на КЗОО

Необходимите конкретни мерки са многобройни. **В рамките на първия етаж или стълб** – държавната система за задължително ПО - бихме искали да подчертаем необходимостта от съществени и според нас неизбежни промени в пенсионното законодателство, насочени към:

1. Затягане на условията за придобиване право на пенсия за изслужено време и старост чрез комбинация от мерки за:

- повишаване и евентуално изравняване на пенсионната възраст за осигурените лица от двата пола;
- повишаване и изравняване на изисквания от ЗП трудов стаж за правото на пенсия за изслужено време и старост (ИВС) в пълен размер при жените и мъжете;
- премахване на съществуващата категоризация на труда;
- въвеждане (като необходим малък отдушник на повишената пенсионна възраст и прекатегоризацията на труда) на система за гъвкаво пенсиониране, позволяваща на осигурените лица да се пенсионира – съобразно индивидуалното им стареене и загуба на работоспособност – с няколко години преди или след установената пенсионна възраст при съответно намаляване – при по-ранно пенсиониране, респ. увеличаване – при отложено пенсиониране, размера на техните пенсии.

2. Ефективно стимулиране на отсроченото пенсиониране.

3. Въвеждане на гъвкаво и на прогресивно постепенно пенсиониране.

4. Подмяна на сегашната основна формула и система от формули за изчисляване на пенсиите за трудова дейност и нейните, респ. техните параметри с нова/и/.

5. Промяна в съществуващия механизъм за осъвременяване на пенсиите.

6. Замяна на сегашния пряк норматив–ограничител за максималния размер на пенсиите с пряк норматив–ограничител за максималния размер на осигурителните доходи.

7. Понижаване на сегашните размери на осигурителните вноски и по-справедливо и обществено приемливо разпределение на данъчните тежести

на системата между заетите лица и работодателите в светлата и сенчестата икономика.

8. Ограничаване съществуващото преразпределение на доходите вътре в и от системата между високо- и нискодоходните групи от осигурените лица - до обществено приемливи граници и размери.

9. Бърза отмяна на сегашния Правилник за категоризацията на труда и неколкостранно ограничаване общия брой на осигурените и пенсиониращите се лица по условията на I и II категория труд.

10. Освобождаване на системата в максимално възможна степен от неприемливите ѝ форми за социално подпомагане.

11. Ефективна политика по заетостта, вкл. чрез изграждане на подходящи работни места и режими за работа за по-високите възрастови групи от икономически активното население.

Поради ограничения обем на студията ще направим конкретни предложения по: условията за придобиване право на пенсия за изслужено време и старост; новата основна формула на пенсиите; премахването на съществуващия пряк норматив-ограничител за максималния размер на пенсиите и замяната му с норматив-ограничител за максималния размер на осигурителния доход и намаляване на сегашните размери на осигурителните вноски.

4.1. Относно необходимите промени в условията за правото на пенсиониране и пенсия за изслужено време и старост

Тези промени засягат непосредствено двете главни класически условия за правото на пенсиониране и пенсия за осигурителен стаж и възраст – **изискваната пенсионна възраст и минимално изисквания трудов стаж.**

Ще напомним, че изискваната у нас пенсионна възраст за различните категории труд е средно с 5 до 15 г. по-ниска от тази в развитите европейски страни, а изискваният трудов стаж за правото на пенсия за старост в пълен размер – с 10 до 20 г. по-малък. На фона на ускореното стареене на населението, масовата миграция на предимно млади и образовани лица през последните 10 години, значителните слабости в Правилника за категоризацията на труда и нарасналата безработица, остарелите нормативи на ЗП за пенсионната възраст доведоха до бързо и значително увеличение на броя на пенсионерите на 100 заети и осигурени лица **от около 50 през 1989г. на около 75-100 на 100 през последните няколко години** (по официалните данни на НСИ и НОИ).

Както посочихме, значителен брой от осигурените или подлежащи на задължително социално осигуряване лица не правят дължимите от тях вноски. В този смисъл, ако отнесем наличния брой пенсионери към действително осигуряващите се лица (които сами или за които се правят дължимите осигурителни вноски) през 1998г. например, то коефициентът на натоварване на действително осигуряващите се лица с пенсионери ще се окаже значително по-висок: около и над 100 пенсионери на 100 действително осигуряващи се лица – абсолютен световен рекорд. Но всъщност този показател е неправомерен и заблуждаващ, доколкото се влияе и включва в себе си част от друг обществено значим относително самостоятелен финансов проблем на задължителната система за

пензионно осигуряване – ниската и незадоволителна събираемост на приходите от осигурителни вноски.

На свой ред бързо нарасналият през последните години и оставащ неприемливо висок и в момента “пензионерски товар” се отразява негативно както върху размера и равнището на пенсиите, така и върху финансовото състояние и перспективи на системата за пенсионно осигуряване.

Необходимостта от постепенно повишаване на установената сега пенсионна възраст и отмяна на действащия Правилник за категоризация на труда, както и от ефективна програма и мерки за повишаване равнището на заетостта – особено сред по-младите и по-възрастните групи от икономически активното население, и понижаване на безработицата, не поражда никакви съмнения. Проблемът е в нейната успешна и ускорена реализация, изискваща комплексен и добре балансиран и перспективен подход.

Една от необходимите мерки в това направление е **постепенното повишаване на установената сега нормална пенсионна възраст до примерно:**

I вариант - 65 г. за мъжете и 63 г. за жените;

II вариант - 65 г. за мъжете и жените, съчетано с ефективни мерки за повишена заетост и понижено равнище на безработицата.

*При ефективна политика и мерки в областта на заетостта в подкрепа на **изравняването на новата пенсионна възраст за мъжете и жените** има редица сериозни аргументи.*

По много причини и най-вече поради дългосрочния характер на пенсионното осигуряване и нагласата на обществеността смятаме, че предстоящото повишаване на установената пенсионна възраст **може и трябва да става постепенно, в рамките на добре избран и обоснован преходен период** – например с 6 месеца в рамките на една календарна година до достигане възприетата и обоснована крайна пенсионна възраст от 65 г. за мъжете и 63 г. за жените по първия вариант или от 65 г. за мъжете и жените по втория.

При стартиране на този процес от 2000г. новата по-висока пенсионна възраст при мъжете. и при жените по първия от предлаганите от нас два варианта ще бъде достигната през 2009, а по втория – през 2005г.

Изборът на крайната цел и един или друг вариант ще зависи в голяма степен от политическите нагласи и експертните оценки за перспективите на социалното и икономическото развитие, в т.ч. и най-непосредствено от ефективността на активните мерки в областта на равнището на заетостта.

*

Още по-наложително е обоснованото и адекватно **повишаване и задължително изравняване за мъжете и жените** (изискване на К 102 и 128 на МОН и на Европейския кодекс за социално осигуряване) **на законите изисквания за минимален трудов стаж за правото на пенсия за ИВС – например 15 г. , и за нормален трудов стаж, даващ право на пенсия за осигурителен стаж и възраст в пълен размер – например 35 до 40 г.**

Абсолютно безспорна е и необходимостта от повишаване на изисквания трудов стаж, с който при равни други условия се свързва правото на осигурените и пенсиониращите се лица на пенсия в пълен

размер. Но, първо, този норматив засяга непосредствено параметрите на формулата за определяне на размера, а не на условията за придобиване право на пенсия за изслужено време и старост; второ, повишаването величината на този фактор може да стане в скрита форма, без да е необходим изричен норматив в ЗП за величината на трудовия стаж, с която при равни други условия се свързва правото на пенсията за изслужено време и старост в пълен размер.

Според нас затягането на условията за достъпа или правото на осигурените лица на пенсия за изслужено време и старост може и **трябва да се свърже с едновременно опростяване на системата. Как ?**

Отговорът е чрез свеждане на квалификационните условия до два основни класически нормативи-показатели, а именно: новата по-висока пенсионна възраст и минимално изисквания трудов стаж при постепенно повишаване на пенсионната възраст през преходния период. Това ще направи първия и основен етаж на новата тристепенна система за пенсионно осигуряване по-ясен и по-лесно разбираем, по-прозрачен, по-предсказуем и по-лесно прогнозируем както в рамките на неизбежния преходен период, така и в бъдеще.

Затягането и опростяването на условията за пенсиониране, както и премахването на съществуващата категоризация на труда (с цел неколкостранно намаляване на сегашния общ брой на привилегировано пенсиониращи се лица) **правят още по-необходимо ефективното стимулиране на отсроченото пенсиониране и въвеждането на т.нар. системи за гъвкаво и за постепенно (прогресивно) пенсиониране, широко разпространени в Западна Европа.**

Ефективното стимулиране на отсроченото пенсиониране е важен относително самостоятелен фактор за ограничаване броя на пенсионерите и оттам – за повишаване размера на пенсиите и за финансова стабилизация на пенсионната система от първия стълб, особено през следващите 5-10 години от старта на пенсионната реформа, които се очертават като дефицитни. Става въпрос за въвеждане в новото пенсионно законодателство на актюерски изчислено увеличение за размера на пенсията за осигурителен стаж и възраст за всеки месец или година отсрочено пенсиониране. Най-често годишният размер на това увеличение за 1 година отсрочено пенсиониране се колебае около 6%, което е около 2 пъти повече от очаквания среден размер на пенсията за 1 година осигурителен стаж.

Системите за гъвкаво пенсиониране, съчетаващи правото на по-ранното с това на отсроченото пенсиониране, допълнена от системата на прогресивното (постепенно) пенсиониране, идеално връзва съвременните тенденции с класическите условия за правото на пенсия за изслужено време и старост и ефективното стимулиране на отсроченото пенсиониране. Основното им съдържание е съчетаване на няколко права на осигурените лица: правото на осигурени лица с трудов стаж над определен размер – например над 30 или 35 години, изпаднали в продължителна безработица, да се пенсионират по свое желание и избор от 1 до няколко години преди установената пенсионна възраст, с правото на всички осигурени лица да се пенсионират няколко (например 3 до 5 години) по-късно, т.е. след навършване на установената нормална пенсионна възраст (и

двете права се осъществяват при актюерски изчислено намаление, респ. увеличение на месечните размери на полагащите им се пенсии за изслужено време и старост); и правото им на един до няколко часа намалено работно време до 1 година преди навършване на установената пенсионна възраст или преди действителното им пенсиониране поради старост без намаляване на работните им заплати – например намален с 1 до няколко часа работен ден.

Гъвките условия за пенсиониране позволяват по-лесно възприемане от страна на осигурените лица на нарастващата или вече повишена пенсионна възраст – особено при променящо се равнище на заетостта и безработицата. Същевременно те разширяват възможностите на осигурените лица за избор на момента на тяхното пенсиониране и неговото съобразяване с индивидуалните особености на тяхното стареене и загуба на работоспособността; изпадането им в продължителна безработица от една до няколко години преди навършване на установената пенсионна възраст – често срещано явление сред по-възрастните поколения от активното население, както и с техни желания, породени от други лични обстоятелства и мотиви, предвидени в пенсионния закон.

От своя страна актюерското намалението в размера на пенсиите им при по-ранно пенсиониране, както и съответното му увеличение при отсрочено пенсиониране не променят настоящата стойност (наричана още капиталова стойност) на полагащата се при равни други условия индивидуална пенсия за изслужено време и старост. Обратно, както намалението, така и увеличението на месечните размери на пенсиите в тези два случая **се определя на основата и в рамките на настоящата стойност на всяка индивидуална пенсия за изслужено време и старост.** По тази причина нито намалението, нито увеличението на месечните размери на пенсиите нарушава принципното изискване за съответствие между това, което осигуреното лице е дало на системата за пенсионно осигуряване през активния период от своя живот, и онова, което получава от системата през своя предстоящ среден пенсионерски живот. Обратно, както намалението, така и съответното увеличение в месечните размери на пенсиите **са необходими и задължителни условия за съблюдаване изискването на този принцип** – за съответствие между приноса на осигурените лица във Фонда за пенсионно осигуряване през активния период от техния живот и това, което същите тези лица ще получат от фонда в рамките на средния предстоящ пенсионерски живот. С други думи, **за пълно съблюдаване на принципа за равнопоставеност на осигурените лица с еднакъв осигурителен стаж и индивидуални коефициенти при и след тяхното пенсиониране.**

Ще поясним, че намалението на месечния размер на пенсиите при по-ранно пенсиониране се дължи на това, **че същата настояща (капиталова) стойност на полагащата се индивидуална пенсия се разпределя между по-голяма средна предстояща продължителност на пенсионерския живот, както и че увеличението на месечния размер на пенсиите във втория случай** – при отсрочено пенсиониране, се дължи на това, **че настоящата стойност на пенсията им се разпределя между намалена (от отсроченото**

пенсиониране) средна предстояща продължителност на пенсионерския живот.

В същото време от психологическа и икономическа гледна точка намалението и съответно увеличението на месечните размери на пенсиите по условията на предлаганата система и механизъм за гъвкаво пенсиониране **се възприема** и действа като относително самостоятелен фактор за разрешаване, съчетано с едновременно санкциониране на по-ранното и едновременно стимулиране на отсроченото пенсиониране.

По тези причини намалението и съответно увеличението на месечните размери на пенсиите **се възприема като важен относително самостоятелен стимул за отсрочено пенсиониране** и понижаване при равни други условия на коефициента на натоварване на активните лица с пенсионери и пенсии, както и за финансова стабилизация на системата.

При всички случаи изборът между предсрочно и отсрочено пенсиониране – с или без допълнителни условия, остава право на осигурените лица, а периодът на възможното по-ранно и по-късно (отсрочено) пенсиониране трябва да бъде ограничен и според нас – по-голям в началото на прехода и реформите и по-малък в края и след завършването му.

*

Наред с класическия подход, който свежда основните квалификационни условия за правото на пенсия за изслужено време и старост до две кумулативни нормативни изисквания – пенсионна възраст и минимален трудов стаж, у нас широко се обсъжда и предложението, базирано на практиката в Югославия, за свеждане на квалификационните условия за придобиване право на пенсиониране и пенсия за изслужено време и старост **до определен брой точки, формирани като сума от възрастта и трудовия стаж, покрит с осигурителни вноски – т. нар. точкова система или комбиниране на класическите изисквания с изискване за определен брой точки.**

В първоначално предложения вариант на точковата система през 1991г. правото на пенсия за изслужено време и старост се свързваше единствено с наличието на определен брой точки – например 100 при мъжете и 90 при жените (напомняме, че тези точки представляват сбор от възрастта и годините трудов стаж, покрит с осигурителни вноски на осигурените и новопенсиониращите се лица). Твърдеше се, че такава система опростява квалификационните условия, защото, първо, прави излишни досегашните две нормативни изисквания за пенсионна възраст (нормална или нормална и минимална) и минимален трудов стаж; второ, позволява скрито повишаване на пенсионната възраст и трето, съдържа възможността за гъвкаво пенсиониране на лицата с особено голям трудов стаж не само през преходния период, но и в бъдеще, защото изискваният брой точки може да бъде формиран от комбинацията на различна възраст и трудов стаж.

В предложения през 1998г. вариант условията за пенсиониране комбинираха класическите изисквания за възраст и трудов стаж с тези на определен брой точки.

При по-задълбочен анализ на точковата система обаче нейните “предимства” се оказаха пресилени и/или неверни. Особено при

ограничаване на квалификационните условия за право на пенсиониране **единствено** до нормативно определен сбор от точки, което на практика води до масово нарушаване на възприетата от К 102 на МОТ от 1952г. пенсионна възраст от 65 г.; в условията на наблюдаваната висока безработица – до рязко ограничаване пряко на достъпа на значителни групи от осигурените лица до пенсиониране и пенсии, а косвено – на личните им доходи; нарастване на нуждаещите се от социално подпомагане и растящо социално напрежение и недоволство.

Значително по-малки са предимствата и по-големи слабостите на точковата система и като заместител на принципно описаната вече съвременна система за гъвкаво пенсиониране, вкл. ефективното стимулиране на отсроченото пенсиониране.

По тези причини смятаме, че точковата система **не е и не бива да се определя като единствено или основно (водещо) условие за право на осигурените лица на пенсиониране поради изслужено време и старост.** Тя, ако въобще се запази, би могла да се ползва само като **частен случай и възможност за по-ранно** (под установената нормална пенсионна възраст) пенсиониране на лица със значителен трудов стаж – например от и над 40 години.

Трябва да подчертаем обаче, че известните ни досега предложения за т.нар. точкова система, **не предвиждат размерът на пенсиите за изслужено време и старост да се влияе нито от общия брой на точките, нито от възрастта, респ. от броя им идващи от възрастта, а единствено от трудовия стаж**, т.е. от точките, съответстващи на трудовия стаж. По тази причина лицата, които достигат пълния брой точки на по-ниска възраст и се пенсионира на нея, се оказват в значително по-благоприятно положение от гледна точка на настоящата стойност на техните пенсии спрямо останалите, които се пенсионира на нормално установената или на по-висока пенсионна възраст от 65 години. С други думи, от гледна точка на настоящата стойност на пенсиите точковата система – самостоятелно или комбинирано с класическите условия, **стимулира предсрочното пенсиониране**, тъй като поставя новопенсиониращите се лица на по-ниска от установената нормална пенсионна възраст в по-благоприятно положение спрямо всички останали осигурени, които достигат и се пенсионира при същия брой точки, но на нормално установената или на по-висока възраст. Защото при равни други условия пенсионирането на по-ниска възраст означава по-голяма предстояща продължителност на пенсионерския живот, а по-голямата предстояща продължителност на пенсионерския живот означава **по-голяма настояща стойност на пенсиите** и доходите от пенсии в рамките на предстоящия пенсионерски живот.

Казано по друг начин, предлаганата точкова система не само усложнява условията за пенсиониране и прави развитието на системата по-трудно предсказуемо и прогнозируемо – общо и особено през преходния период, а се превръща и в предпоставка и относително самостоятелен фактор за:

- **нарушаване принципа на еквивалентността в пенсионното осигуряване от гледна точка на настоящата стойност на пенсиите**, т.е. на необходимото съответствие между онова, което

те са дали на пенсионния фонд в рамките на техния трудоспособен и активен живот, от една страна, и онова, което получават от него в рамките на техния предстоящ пенсионерски живот, от друга;

- **стимулиране на ранното пенсиониране и ниското образование** (с цел ранно включване в обществения труд и ранно пенсиониране) с произтичащите от тези факти преки и/или косвени негативни финансови, икономически и социални последици.

По всички тези причини смятаме предложената през 1991 и 1998г. точкова система като единствена и съответно като основна (водеща) при формулиране условията за достъп и право на осигурените лица на пенсия за изслужено време и старост в първия стълб за: **принципно порочна; пораждаща повече негативни, отколкото позитивни социални и икономически последици** и действваща като относително самостоятелен фактор за непълна или забавена реализация на основните цели и принципи на реформата.

4.2. Относно необходимостта от качествено нова и по-ефективна основна формула на пенсиите

Многобройни анализи доказват, че формулата и таблицата за изчисляване на пенсиите в чл. 10 на действащия Закон за пенсиите са силно остарели и неефективни .

На практика отдавна не се прилагат първите 5 етажа на шестетажната таблица на чл.10 от Закона за пенсиите и не действа възприетият принцип за дегресивна зависимост между равнището на пенсиите и размера на работните заплати, осигуряващ преразпределение на доходите от високо към ниско платените лица след тяхното пенсиониране.

Никакви социални и икономически основания нямат :

- възприетото деление на общия трудов стаж в рамките на трудоспособния живот на “основен” и “допълнителен”;
- съществени, при равни други условия, различия в размера на пенсиите за 1 година “основен” трудов стаж за осигурените лица от двата пола – **2.2%** от базисните възнаграждения при мъжете и **2.75%** при жените;
- съществуващите, при равни други условия, различия в размера на пенсиите за 1 година “основен” и 1 г. “допълнителен” (над “основния”) трудов стаж – **2.2% при мъжете и 2.75% при жените за 1 г. основен трудов стаж и 1.1% от базисното възнаграждение (2% от основния размер на пенсията) за 1 г. допълнителен трудов стаж при мъжете и жените** (по тази причина ЗП стимули трудовия стаж до размера на “основния”, но не и над него, въпреки че “основният” е около половината от общо възможния в рамките на трудоспособния и активен живот).

Никакви оправдания нямат и качествените различия между формулите в ЗП за изчисляване на пенсиите за осигурителен стаж и възраст, от една страна, и пенсиите за инвалидност, от друга.

Тези и много други съображения доказват нуждата от качествено нова основна формула за изчисляване пряко на пенсиите за изслужено време и старост и чрез добавяне на допълнителни параметри – от превръщането ѝ в основа или гръбнак на формулите за изчисляване на останалите два вида пенсии – за инвалидност поради трудова злополука и професионална болест и поради общо заболяване и майчинство. Това се оказва пътят и начинът за изграждане на качествено нова основна и производни на нея формули за изчисляване размера на пенсиите, отговаряща едновременно на следните изисквания: 1) **простота и лесна разбираемост от всички осигурени лица независимо от образователното им равнище;** 2) **лесна приложимост;** 3) **възстановяваща/и/ и правеща/и/ прозрачна връзката между размера и настоящата стойност на пенсиите, от една страна, и обуславящите ги основни фактори – работните заплати (осигурителните доходи) и трудовия стаж, покрит с осигурителни вноски (или приноса за фонда на лицата в рамките на целия им трудоспособен и икономически активен живот), от друга;** 4) **позволяваща/и/ премахване на сегашното необосновано деление на обективно възможния трудов стаж в рамките на трудоспособния живот на “основен” и “допълнителен” с всички произтичащи от това необосновано деление негативни социални и икономически последици;** 5) **позволяваща/и/ скрито и обосновано повишаване на трудовия стаж, с който при равни други условия се свързва правото на пенсия за изслужено време и старост в пълен размер – например до 30 или 35 години;** 6) **лесно приложима/и/ при въвеждане на система за гъвкаво пенсиониране;** 7) **способна/и/ да обслужва/т/ както изчисляване размерите на новите пенсии, така и осъвременяването размерите на старите;** 8) **формула и параметри на формула, които евентуално запазват традиционната дегресивна връзка и зависимост между равнището на пенсиите и размера на работните заплати (осигурителните доходи) над определен максимум;** 9) **съвместимост със законодателно определен и гарантиран минимален размера на пенсиите за трудова дейност.**

Според нас от различните възможни решения, прилагани в развитите европейски страни, най-подходящ за нашите условия и отговарящ най-пълно на горните изисквания е следният вариант на основна формула на пенсиите за определяне размера на пенсиите за осигурителен стаж и възраст:

$$1/ \quad P = AOD \times PZ \times OS,$$

където:

AOD е актуализираният индивидуален месечен размер на осигурителния доход на конкретното лице за целия базисен период (в лева);

PZ – **размерът (в %) на пенсията спрямо осигурителния доход (процент на заместване) за 1 година осигурителен стаж ;**

OS – осигурителният стаж (в години)

Като:

$$(2) \quad AOD = K \times \text{Ср.}PZ \text{ или } 2a/ \quad AOD = K \times \text{СОД} ,$$

където

СОД е **средният осигурителен доход в страната за избран от Надзорния съвет на НОИ предходен период – предходните 3, 6 или 12 календарни месеца;**

К е т.н. пенсионерски коефициент.

К се изчислява като частно от сумата от brutните работните заплати или осигурителни доходи на осигуреното лице през т.нар. базисен период и средната работна заплата в страната за същия период.

Конкретната стойност на параметър ПЗ (процента на заместване на дохода за 1 година трудов стаж) може и трябва да бъде определена допълнително след необходимите предварителни специфични и актюерски разчети.

Специфичните разчети могат за стартират със следните стойности за ПЗ:

ПЗ = 1.2%, ако изискваният трудов стаж за право на пенсия за изслужено време и старост в пълен размер се свърже с трудов стаж от 35 години;

ПЗ = 1.4%, ако пълният размер на пенсията се свърже с трудов стаж от 30 години.

При окончателното определяне стойностите на този параметър е много важно и задължително да се отчетат:

- *финансовите възможности на Фонда и страната не само в момента, но и в перспектива, за което са нужни актюерски разчети и анализи;*
- *изискванията за постепенно намаление на сегашните размери и сума от размери на сегашните осигурителни вноски и конкретните темпове на това намаление;*
- *нуждата от заделяне на част от сегашните размери на осигурителните вноски за втория стълб, както и други важни и задължителни за реформата финансови съображения.*

За да се прилага основната формула при определяне размера на пенсията за осигурителен стаж и възраст на лица от втора и първа категория труд, е необходимо стажът предварително да се приравнява към трета категория – с помощта добре обосновани коефициенти.

За да се ползва тази формула като гръбнак и на формулата за определяне (изчисляване, преизчисляване и актуализиране) **размерите на останалите видове пенсии за трудова дейност и конкретно при определяне размера на пенсията за инвалидност поради общо заболяване и инвалидност поради трудова злополука и професионална болест**, е необходимо:

- **да се въведат нормативи и механизъм за определяне на зачитания от закона и възможен трудов стаж на инвалидизираните лица от съответната група инвалидност според степенна на загубената работоспособност от момента на тяхното инвалидизиране до края на установената със закона нова по-висока пенсионна възраст.** Стойностите на коефициентите за превръщане на 1 календарна година в 1 година зачетен или приравнен осигурителен стаж на инвалидизираните лица **поради трудова злополука и професионална болест** могат и според нас трябва да бъдат малко по-високи от тези, с помощта на които се изчислява

допълнително зачетеният осигурителен стаж на инвалидизираните лица поради общо заболяване;

- **към формулата да се въведе допълнителен параметър**, отчитащ степента (процента) на загубената работоспособност вследствие на инвалидизацията;
- стойностите на горните параметри да се определят след допълнителни текущи и перспективни разчети.
- формулата, респ. формулите за изчисляване размера на новоотпусканите пенсии за трудова дейност могат и е целесъобразно да се ползват и **като формули за актуализация (осъвременяване) на старите пенсии**. По този начин се гарантира пълното съблюдаване на принципа за равнопоставеност на осигурените лица с еднакъв принос за фонд "Пенсии" през активния им живот (с еднакъв осигурителен стаж и индивидуални коефициенти) независимо от годината на тяхното първоначално пенсиониране.

4.3. Относно необходимостта от премахване на съществуващия пряк норматив-ограничител за максималния размер на пенсиите и въвеждане на такъв за максималния размер на осигурителния доход

Вече беше показано с конкретни разчети, че **съществуващият пряк норматив-ограничител за максималния размер на пенсиите** е една от главните причини за силно принизената връзка и зависимост между размера на пенсиите, от една страна, и размера на приноса на осигурените и пенсиониращите се лица, от друга, както и че този факт е една от важните причини за ниската и незадоволителна събираемост на приходите от осигурителни вноски. Поради това премахването на съществуващия пряк норматив-ограничител за максималния размер на пенсиите е една от най-важните задачи на реформата.

Само по себе си обаче премахването на съществуващия пряк норматив-ограничител за максималния размер на пенсиите от първия стълб не е достатъчно. Цялостното реформиране и най-вече изграждането на нова многостепенна система за пенсионно осигуряване, съчетаваща предимствата на различните принципи за финансиране и определяне размера на пенсиите и даваща възможност на осигурените лица за собствен избор, изисква още една крачка, а именно: **въвеждането на добре обоснован пряк норматив-ограничител за максималния размер на осигурителния доход за първия стълб.**

Ефектът от подобна мярка е троен или четворен:

- *Ще се постигне преразпределение на общото подоходно пространство и освобождаване на специално поле за третия стълб – допълнителното и доброволно пенсионно осигуряване.*
- *Ще се ограничи до обществено приемливите граници съществуващото в момента прекалено голямо, необосновано и неприемливо преразпределение на доходите от и чрез*

задължителното пенсионно осигуряване при средно- и най-вече при високодоходните групи от заетите и осигурените лица.

- *Ще се подпомогне необходимото разширяване на основата на данъчните приходи за системата на пенсионното и по-общо на социалното осигуряване и по-справедливото им разпределение и преразпределение между различните сектори в икономиката, в т.ч. между държавния и частния.*
- *Подобна промяна в ЗП ще има благоприятно косвено влияние върху възможностите за постепенно, но ускорено и спешно **понижаване на сегашните размери и сумата от размери на сегашните осигурителни вноски.***

4.4. Относно необходимостта от намаляване на сегашните размери на данъчната и осигурителна тежест и неуспеха на първите усилия в тази насока

Постигането на основните цели на реформите в областта на пенсионното осигуряване изисква съчетаване на много, в т.ч. на изброените, със специални мерки за ускорено ограничаване дела на сенчестата икономика и разширяване основата на данъчните приходи на пенсионния и останалите социални фондове. Сред тях особено място се пада **на понижаването на сегашните размери на осигурителните вноски**, съчетано със засилване на контрола и санкциите към потенциалните нарушители на задълженията към фондовете за социално осигуряване и въвеждане на поощрения за тези, които редовно и коректно начисляват и правят дължимите по закон осигурителни вноски.

Необходимостта от понижаване на сегашните размери на осигурителните вноски не се оспорва от никого. По тази причина ще преминем към следващия въпрос – първите усилия в тази насока и техните временни резултати.

Първите намерения и разчети за практически мерки за намаляване сегашните размери на осигурителните вноски у нас бяха направени и споделени от правителството с МВФ през лятото на 1998г. като част от подготовката и подписването на тригодишното споразумение.

Според предварителните намерения и разчети на правителството общият размер и структура на осигурителни вноски за социално, здравно и осигуряване при безработица трябваше да се променят както е показано в табл. 3.

В показаната в последната колона, последния ред на табл. 3 сума на осигурителните вноски от 1 юли 1999г. – **46.15%**, е отчетено влиянието на първоначално очакваната отмяната на действащия Правилник за категоризация на труда и замаяната му с нов от 1 юли 1999г. Впоследствие под натиска на социалните партньори и поради забавеното стартиране на втория стълб и конкретно на професионалните фондове за допълнително задължително пенсионно осигуряване, правителството отложи с 6 месеца влизането в сила на новия Правилник за категоризацията на труда. Вследствие от това действителната **сума от осигурителните вноски за**

трите осигурителни фонда за периода 1 юли – 31 декември 1999г. е с няколко пункта по-висока.

Таблица 3

Размери на осигурителните вноски за трите осигурителни фонда по периоди (% към brutните заплати или осигурителни доходи)

Показатели	1998г.		1999г.	
	До 30.06	От 1.07.	От 01.01	От 1.07.
I. Фонд "Социално осигуряване" *				
Общ размер	41.75	41.75	41.75	36.15*
За работодатели	39.75	39.75	39.75	35.15
Лична осиг. вноска	2.00	2.00	2.00	1.00
II. Фонд "Професионална квалификация и безработица"				
Общ размер	5.00	4.50	4.50	4.00
За работодатели	4.00	3.60	3.60	3.50
Лична осиг. вноска	1.00	0.90	0.90	0.50
III. Национална здравно-осигурителна каса				
Общ размер	0	0	0	6.00
За работодатели	0	0	0	3.00
Лична осиг. вноска*	0	0	0	3.00
ОБЩ РАЗМЕР (I+II+III):	46.75	46.25	46.25	46.15

* Фонд "Социално осигуряване" включва бюджетите на фонд "Обществено осигуряване" и "Съвета за взаимно осигуряване членовете на трудово-производителните кооперации" (СВОЧ на ТПК).

В същата посока – към ново допълнително повишаване сумата от осигурителните вноски - действат и въведените от 1 януари 1999г. две нови осигурителни вноски за пенсионното осигуряване:

- за периода на временна нетрудоспособност в размер на 22% от средното брутно трудово възнаграждение или осигурителен доход, от което е изчислено обезщетението;
- пенсионноосигурителна вноска в размер на 22% от социалните разходи, периодично или перманентно предоставяни пряко в пари или натура на работниците и служителите.

В крайна сметка отсроченото влизане в сила на новия Правилник за категоризацията на труда, въведените две нови пенсионноосигурителни вноски и въведените от 1 юли 1999г. здравни осигурителни вноски в размер общо на 6% (3% за сметка на работодателя и 3% за сметка на населението) **доведоха до повишаване и по-висок общ размер на осигурителните вноски след 1 юли във сравнение с предходния период.**

Нека се надяваме, че това ново повишаване (вместо обещаното и необходимо намаление) на общия размер на осигурителните вноски за издръжка на общата система на социално, здравно и осигуряване при безработица **носи временен характер.**

Заклучение

1. Анализът на действащия до 31 декември 1999г. Закон за пенсиите показва, че наред с устойчив икономически растеж и политически консенсус решаващо условие за успеха на реформите в областта на пенсионното осигуряване имат бързите, обосновани, комплексни,

перспективни, адекватни на целите и практически ефективни програми и мерки за:

- **опростяване на системата;**
- **възстановяване на социалната справедливост;**
- **възстановяване равнището на номиналните и реалните размери на пенсиите от 1989г. и последващото му повишаване до равнището на съвременните изисквания;**
- **финансово оздравяване на системата сега и в перспектива, в т.ч. чрез намаляване на сегашните размери на осигурителните вноски и останалите данъчни тежести, повишаване събираемостта на приходите от тях и понижаване сегашното прекалено високо равнище на натоварване на осигурените лица с пенсионери;**
- **съчетаване на изброените мерки с ефективна демографска политика и най-вече с ефективна политика по заетостта за всички възрастови групи от икономически активното население и социално по-добре ориентирана икономическа политика и развитие.**

2. Въвличането и прякото участие на представители на всички заинтересувани страни – на държавата, работодателите и работниците и служителите – беше безспорно правилният подход и важно условие за принципно добрия съвременен дизайн на пенсионната реформа; за по-бързото ѝ приемане от населението; за по-успешното ѝ прилагане, както и за очакваната ускорена реализация на нейните основни цели и принципи. От своя страна успешното прилагане на пенсионната реформа е относително самостоятелен и важен фактор за:

- успешна и ускорена демократизацията на българското общество;
- развитие на съвременна социалноориентирана пазарна икономика;
- ограничаване и предпазване в бъдеще на страната от очертаващата се прекомерна социална поляризация на населението;
- ускорена и все по-пълна социална интеграция на България със страните-членки на Европейския Съюз.

3. Независимо от добре определените и обосновани основни цели, принципи и архитектура на пенсионната реформа и новата тристълбова система за пенсионно осигуряване у нас, дори беглият анализ на КЗОО разкрива определени слабости и пропуски в него и най-вече в отделни конкретни негови норми, нормативи и механизми. Сред тях бихме искали да отбележим следните:

- **Продължаващите дискусии около целесъобразността на комбинацията на класическите изисквания за достъп до системата – нормативно определена пенсионна възраст и минимално изискван осигурителен стаж – с т.нар. точкова система.** Според нас квалификационните условия за достъп на осигурените лица до пенсионната система рано или късно ще

бъдат сведени до класическите две, а именно – наличието на нормативно определена възраст и минимален осигурителен стаж. Това ще опрости системата, ще я направи по-стабилна и лесно разбираема и ще открие значително по-добри възможности за вграждане в нея на ефективни механизми за гъвкаво и постепенно пенсиониране.

- **При изключително високия пенсионерски товар от около 100 пенсионери на 100 заети и осигурени лица открит остава и въпросът за нормативно определената пенсионна възраст – 63 г. за мъжете и 60 г. за жените, както определи КЗОО; или 65 г. за мъжете и 63 г. за жените, както предлагаме ние, а първоначално и работната група.** Убедени сме, че рано или късно ще се наложи ново повишаване на пенсионната възраст. Проблемът е, че се пропусна възможно най-благоприятният момент за това в края на 1999 и началото на 2000г. Още повече, че имаше относително добра нагласа за това:
- КЗОО предвиди щедър преходен период за осигурените лица от по-високите възрастови групи и работещите при тежки и вредни условия на труд, кадровите военнослужещи и служителите от системата на МВР.
- През изминалите две години – 2000 и 2001, общото равнище на безработицата нарасна спрямо 1999г. с няколко пункта и се задържа на равнище 17-18%.
- **Необосновано, без сериозни аргументи, КЗОО възприе различни формули и критерии за определяне размера на новите и за осъвременяване размерите на старите пенсии.** По тази причина КЗОО постави размера на новите пенсии в зависимост от един критерий – нарастването на средния осигурителен доход през предходната календарна година, а осъвременяването на старите пенсии – в зависимост от **два различни критерия – нарастването на осигурителния доход и инфлацията на потребителските цени през предходната календарна година.** Наред с това КЗОО не уточни реда и критериите за избор между посочените два възможни показателя за осъвременяване на старите пенсии или комбинирането им по определен начин при възможните различни ситуации.

Според нас по този начин КЗОО заложи реална възможност за необосновани и нарастващи като тенденция различия в размера на пенсиите за осигурителен стаж и възраст **за лица с еднакви индивидуални коефициенти и осигурителен стаж, пенсионирани през различни календарни години.** А това означава реална възможност за: нарастващо с годините противопоставяне на старите и новите пенсионери с еднакъв осигурителен стаж и индивидуални пенсионерски коефициенти, но пенсионирани през различни календарни години; увеличаващо се с времето нарушаване на принципа за равнопоставеност между осигурените лица с

еднакъв принос за системата след тяхното пенсиониране, в течение на техния пенсионерски живот. През 2001 г. тази възможност става реален факт.

- КЗОО не въведе и предлаганите съвременни норми, нормативи и механизми **за ефективно стимулиране на отсроченото пенсиониране – самостоятелно или като част от по-общата система за гъвкаво пенсиониране**. Обратно, чрез правото за пенсиониране без прекратяване на трудовите и/или служебни правоотношения, действащо до края на 2001 г., съчетано с правото едновременно на работна заплата и пенсия в пълен размер за работещите пенсионери, новото законодателство стимулира ранното и срочното пенсиониране. Възстановяването на изискването за прекратяване на трудовото правоотношение като условие за пенсиониране от началото на 2002 г. е стъпка в правилната посока, но крайно недостатъчна. Необходимостта от въвеждане в КЗОО на съвременни механизми за гъвкаво пенсиониране, съчетаващи ефективно стимулиране на отсроченото с ефективно санкциониране на предсрочното (по-ранното) пенсиониране не само остава, но и нараства.
- Необосновано КЗОО възприе различни формули и параметри на **формулите за изчисляване размера на пенсиите за: инвалидност поради общо заболяване и инвалидност поради трудова злополука и професионална болест**. Това решение ненужно усложнява и затруднява както разбирането от осигурените лица на формулите за изчисляване на тези два вида пенсии, така и тяхното прилагане от осигурителната институция.
- В съответствие с препоръките на работната група още преди края на първата година от действието на КЗОО правителството и законодателят предприеха стъпки към намаляване на общата данъчна и осигурителна тежест, влезли в сила от 1 януари 2001г. Същевременно неуспешно се ангажираха за нови стъпки в тази насока през следващата 2002г.
- В края на първото полугодие на 2001г. бяха направени частични и благоприятни за осигурените лица и пенсионерите изменения и допълнения в КЗОО, изискващи преизчисляване на индивидуалните коефициенти на пенсионираните лица до 31 декември 1999 г., на основата на средния осигурителен доход, както и изтегляне с 1 месец напред – от 1 юни вместо от 1 юли – на ежегодното осъвременяване на старите пенсии.
- С цел ускорено повишаване размера и равнището на пенсиите и доходите от пенсия в края на 2000 г. по решение на Надзорния съвет на НОИ и с подкрепата на държавния бюджет пенсионерите получиха допълнително коледно плащане, чиито размери варираха от 15 до 60 лева. С него средният месечен размер на пенсията на пенсионер възлезе на 84.27 лв. , а на пенсионер – на 86.41 лв., което представлява 35.4% и съответно 36.3% от средната брутна работна заплата и 46.0%

и съответно 47.2% от средната разполагаема работна заплата за 2000г.

- В същото време комбинацията от намаления с 3 пункта размер на осигурителната вноска за ДОО и останалите изменения и допълнения в КЗОО през изминалите две години (2000-2001) от влизането му в действие, с липсата на ефективна система за стимулиране на отсроченото пенсиониране; високото равнище на безработицата, незадоволителният ефект от правителствените усилия и мерки за повишаване събираемостта на приходите от осигурителни вноски и ограничаване на сенчестата икономика доведоха до значителен и като тенденция прогресивно нарастващ дефицит в консолидирания бюджет на ДОО – от около 117 млн.лв. през 2000г. на около 230 млн. през 2001г. и очаквани около 516 млн. лв. през 2002г.; както и до забавен по финансови съображения темп на повишаване номиналните и реалните размери на пенсиите. По предварителни разчети на НОИ, дефицитът в бюджета на ДОО ще продължи до 2006 – 2007г. Това означава, че едва след 5-6 години може да се надяваме на финансова стабилизация на консолидирания бюджет на ДОО и фонд “Пенсии” от първия стълб на системата за задължително пенсионно осигуряване. Успокоението идва от факта, че без осъществената пенсионна реформа до 2007г. дефицитът в бюджета на ДОО би бил значително по-голям и през следващите едно-две десетилетия би довел фонд “Пенсии” от първия стълб на системата за пенсионно осигуряване до финансов банкрут.

*

Всички наши предварителни и последващи анализи показват, **че целите, принципите и новата тристълбова архитектура на пенсионната реформа и система у нас са правилни. Обнадеждаващи са и първите резултати от прилагането на КЗОО** – независимо от направените и очакваните допълнителни корекции в отделни негови конкретни норми, нормативи и механизми и очертаващия се дефицит в бюджета на ДОО през първите 6-7 години.

Заедно с това те показват, **че за по-нататъшната реализация на основните цели и принципи на пенсионната реформа и КЗОО ще са необходими продължителни и значително по-ефективни усилия и мерки, в т.ч. за преодоляване на определени слабости и пропуски в КЗОО и за цялостно ускоряване на общественото развитие, при подчиняване на неговите икономически и научно-технически цели на социалните му задачи, които са и самоцели на общественото развитие. А това означава – на човека, с неговия здравен, духовен и социален статус, творчески възможности и прояви.**