
СТАТИИ

РЕФОРМИРАНЕ ИЛИ ДЕФОРМИРАНЕ НА ПЕНСИОННИЯ МОДЕЛ В БЪЛГАРИЯ

*Емил Лукаев**

С последните изменения в Кодекса за социалното осигуряване – КСО (обн., ДВ, бр. 107/24.12.2014 г., бр. 61 от 11.08.2015 г.) законодателят направи остър завой в регулаторната рамка на пенсионното осигуряване и противопостави две несравними по естеството си системи на осигуряване – *разходопокривна и капиталова*, чиито принципи и правила на функциониране са коренно различни¹. Осигуряването в универсалните и професионалните пенсионни фондове (УПФ, респ. ППФ) от страна на гражданите вече няма да бъде задължително. Тази нова политика представлява крачка назад от направената през 2000 г. реформа по модела на Световната банка. Реформата беше насочена към ограничаване на последиците от влошаващата се демографска структура, съответно финансовото ѝ измерение в държавното обществено осигуряване (ДОО), което доведе до въвеждането на тристълбовия пенсионен модел в България².

Основни отличителни белези на ДОО (*разходопокривната система*) са: солидарност на средствата в нея; липса на индивидуални партии; преразпределение на постъпилите средства спрямо нуждите на наличните пенсионери; лимитиране на максималния размер на пенсията; отпускане на пенсии на лица с недостатъчен осигурителен принос и неизбежно нарастващо дотиране от държавния бюджет в условията на влошаваща се демография. За да бъде системата в равновесно положение, е необходимо във всеки един момент размерът на направените вноски да бъде равен на размера

* Адвокат от София.

¹ Във връзка с това на 28 август 2015 г. 338 български граждани отправиха искане до омбудсмана за сезиране на Конституционния съд на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията за образуване на конституционно дело и обявяване на редица текстове от КСО за противоконституционни поради ограничаване и ощетяване на пенсионните права на осигурените лица.

² Наред със задължителното държавно обществено осигуряване (I стълб), осъществявано във фонд „Пенсии“ към Националния осигурителен институт, се въведе допълнителното задължително пенсионно осигуряване (II стълб), както и допълнителното доброволно пенсионно осигуряване (III стълб), осъществявано от фондовете на лицензираните пенсионноосигурителни дружества.

на изплатените пенсии, което при сегашните условия в България (а и в световен мащаб въобще) поставя съществуването ѝ пред изпитание.

Тези недостатъци започнаха постепенно да се преодоляват чрез II и III стълб, които функционират на *капиталовопокривен* принцип. В тях **пенсията на всеки участник се определя пропорционално на осигурителния му принос и е функция на доброто управление от пенсионноосигурителните дружества** на акумулираните средства в индивидуалната партида³. Капиталовите схеми се въведоха за намаляване в дългосрочен план на хроничния дефицит в ДОО, който към днешна дата доближава 5 млрд. лв. За съжаление, последните промени осуетиха тази идея за сметка на постигането на краткосрочни финансови цели със спорен ефект. Пакетът от мерки (вдигане на осигуровките⁴, ограничаването на възможностите за ранно пенсиониране от ДОО за работещите при I и II категория труд и др.) ще доведе до свиване на дефицита в ДОО до 2029 г., но въпреки това системата ще остане на загуба през целия период от 2015 г. до 2060 г., след което ще е налице връщане на нивата към момента.

Философията на тристълбовия модел се изразява в това, че **отделните елементи на пенсионната система следва да се надграждат и допълват взаимно и не трябва да се възприемат като алтернативни**, а още по-малко като конкурентни помежду си. Още с въвеждането на модела се планираше, че първият стълб може да осигури заместващ доход от около 35–40 %, вторият стълб – около 20 %, като общият заместващ доход следваше да достигне около 55–60 %. Ако в тази сметка добавим и средствата, които гражданите могат доброволно да внасят в третия стълб, то размерът на получаваните пенсии от трите стълба може да достигне около 75 % от трудовия доход преди пенсиониране. Навсякъде, където съществува осигуряване и в капиталови, и в солидарни схеми, те са допълващи се, а не алтернативни една на друга и българските граждани не би следвало да бъдат поставяни в условия на избор между тях. Това разбиране намира място и в практиката на Конституционния съд⁵.

³ По последни данни, публикувани на интернет страницата на Комисията за финансов надзор към 30.06.2015 г., общият брой на осигурените лица в УПФ и ППФ е 3 739 942 граждани, а акумулираните нетни активи в същите фондове са 7 978 633 хил. лв. (повече от 10 % от БВП).

⁴ Вдигането на осигурителната вноска с 2 процентни пункта ще покрие едва 25 % от дефицита в държавното обществено осигуряване, като от първото увеличение през 2017 г. с 1 пр. п. се очакват приходи от 235 млн. лв., през 2018 г. допълнителната сума се очаква да бъде 480 млн. лв., а през следващите години тази стойност ще нараства в зависимост от средния за страната доход.

⁵ Решение № 7/2011 г. на КС по к. д. № 21/2010 г.: „Държавното обществено осигуряване и допълнителното задължително пенсионно осигуряване имат самостоятелно и допълващо се място в пенсионната система, очертават тенденции на развитието ѝ при спазване на конституционните принципи в правната им уредба“.

Освен че новият курс на пенсионноосигурителната политика е доста спорен и в противовес на установения досега пенсионен модел, то и самите законови текстове, които въвеждат измененията, са изключително неясни и противоречиви, което поставя под въпрос възможността за тяхното прилагане. Нещо повече – дори се създават предпоставки за сериозно увреждане на имуществените права на осигурените лица.

Кодексът предвижда в чл. 4б, ал. 1 възможност осигурените в УПФ лица (т.е. родените след 31 декември 1959 г.) да прехвърлят индивидуалните си партии във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“, не по-късно от пет години преди възрастта по чл. 68, ал. 1 и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст. От друга страна, чл. 4в, ал. 1 предвижда възможност осигурените в ППФ (лицата, упражняващи I и II категория труд) еднократно да прехвърлят средствата си оттам във фонд „Пенсии“, ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст или професионална пенсия за ранно пенсиониране.

Не става ясно защо в първия случай е предвиден ограничителен срок, в рамките на който осигурените в УПФ лица могат да осъществят правото си на избор, прехвърляйки средствата си от пенсионните компании към държавата и обратно, а във втория случай такъв срок липсва. Остава отворен и въпросът как са определени тези 5 години преди достигането на пенсионната възраст, защото едва към момента на пенсионирането се изчислява, респ. става известен, размерът на пенсията, отпускана от ДОО и от частния пенсионен фонд. Това означава, че едва **при наличието на реални цифри и показатели осигуреното лице е в състояние да направи информиран избор**, което прави широко прокламираната *възможност за свободен избор*, съгласно мотивите на ЗИДКСО (обн., ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г.), в действителност заблуждаваща и неприложима.

Освен това логическото и систематично тълкуване на двете разпоредби налага извода, че **лицата по чл. 4б, ал. 1 имат право неограничен брой пъти да прехвърлят спестяванията си** (стига да са упражнили това право в предвидения от закона срок и да не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст), докато **работещите при I и II категория труд могат да направят това един-единствен път**. Не става ясно каква е законодателната логика за подобно ограничаване на правата на равнопоставени субекти, но във всички случаи това не бива да се допуска в нито една сфера на обществения живот, а още по-малко в една толкова чувствителна област, каквата е пенсионното осигуряване⁶.

⁶ В този смисъл е и решение № 10/2009 г. на КС по к. д. № 12/2009 г.: „При съставянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес (вж. преамбула на Конституцията и Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г.) в рамките на модела, който Конституцията задава, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да

Объркване и риск осигурените лица да не са наясно с правата си създава и **взаимното препращане** между разпоредбите на чл. 4б и чл. 124а. Съгласно чл. 4б, ал. 2 осигурените лица могат да упражнят правото си на избор по чл. 4б, ал. 1 (да прехвърлят средствата си от пенсионните компании към държавата) след изтичането на 1 година от избора по чл. 124а, който от своя страна урежда обратния ред на прехвърляне на пенсионните спестявания от държавата към универсалните пенсионни фондове. Парадоксът тук е, че това право може да бъде упражнено след изтичането на 1 година от избора по чл. 4б, ал. 1 (арг. от чл. 124а, ал. 2), което на практика **блокира правото на осигурените в УПФ лица да изберат започване на осигуряване във фонд „Пенсии“**. Как едно осигурено в УПФ лице ще осъществи правото си на избор по чл. 4б, ал. 1, ако това право може да бъде упражнено, при условие че е изтекла 1 година от избора по чл. 124а, какъвто избор това лице никога няма да е правило до момента поради липсата на законов механизъм за това?! Подобна неясна, противоречива и неприложима правна уредба влиза в остро противоречие с принципа на правовата държава и неговото съдържание, дефинирано в еднообразната практика на Конституционния съд.

Съществени **икономически рискове** за гражданите и предпоставки за накърняването на имуществените им права крие и многократното прехвърляне на средствата между пенсионните компании и държавата. Капиталовото натрупване във втория стълб има смисъл, ако се извършва от самото начало на трудовата кариера на осигурените лица и продължи последователно през целия период на тяхното осигуряване до момента на пенсионирането им. В капиталовите схеми **солидарността не е фактор** – от съществено значение е **личното участие за дълъг период от време**, през който средствата на лицата се инвестират и реализират доходност. Поради това участието в капиталов стълб от време на време, за година, две или пет, при което средствата на осигуреното лице се прехвърлят в държавен фонд, управляван и разходван по коренно различен начин, би донесло по-скоро загуби за лицата, отколкото ползи. Това е така, защото много от тях няма да имат достатъчно време за натрупване на средства, а при „инцидентно“ осигуряване е възможно да попаднат в капиталовия фонд в периоди на криза. С други думи – **осуetyа се заложената цел на втория стълб да осигури адекватно равнище на заместващия доход**⁷.

бъдат упражнявани. Най-сетне, в правовата държава подобните случаи трябва да се третират еднотипно и да не се допуска диференциация в законодателните разрешения по чужди на Конституцията критерии“.

⁷ В този смисъл е и решение № 7/2011 г. на КС по к. д. № 21/2010 г.: „С прехвърлянето на средствата от индивидуалните партии на лицата (...) във фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване се накърнява резултатът (включително и доходността) от дейността на пенсионноосигурителните дружества по инвестиране на средствата за тези лица, като се елиминира много съществен механизъм на допълни-

Докато горният риск зависи от обстоятелството дали и колко пъти осигурените лица ще прехвърлят средствата си, то **ощетяването на имуществените им права е сигурно при определяне на размера на пенсията за осигурителен стаж и възраст**. Промените водят до неравнопоставеност между осигурените във фонд „Пенсии“ и осигурените в УПФ лица и неотчитане на действителния осигурителен принос на лицата I и II категория труд и тези по чл. 69 и 69а. Разпоредбата на чл. 70, ал. 7 предвижда, че за периодите, през които лицата са осигурявани в УПФ, индивидуалният им коефициент се намалява на базата на съотношението между размерите на осигурителните им вноски за УПФ и осигурителните вноски на лицата, родени преди 1.01.1960 г., за фонд „Пенсии“ за III категория труд. Основанието за това намаление е, че осигурените в УПФ имат по-малък осигурителен принос във фонд „Пенсии“, тъй като част от вноската им за задължително пенсионно осигуряване постъпва в УПФ.

Всички лица, родени преди 1.01.1960 г., **се осигуряват само във фонд „Пенсии“**. Поставя се въпросът защо при определяне на индивидуалния коефициент на осигуряващите се във фонд „Пенсии“ и в УПФ (т.е. родените след 31.12.1959 г.) се взема предвид размерът на вноската във фонд „Пенсии“ само на лицата III категория труд, родени преди 1.01.1960 г.? Лицата I и II категория труд и лицата по чл. 69 и 69а имат по-голям осигурителен принос във фонд „Пенсии“ в сравнение с лицата III категория и при определяне на индивидуалния им коефициент това следва да бъде отчетено.

Да вземем следния пример: едно лице, родено след 31.12.1959 г., се осигурява и във фонд „Пенсии“, и в УПФ. Ако лицето е работило III категория труд, то съгласно правилото на чл. 70, ал. 7 неговият индивидуален коефициент ще бъде намален със съотношението между размера на вноската му за фонд „Пенсии“ – 5 %, и размера на вноската във фонд „Пенсии“ на лице, работещо III категория, родено преди 1.01.1960 г. – 17,8 %. На лице, работило I или II категория труд, размерът на индивидуалния му коефициент ще бъде намален по същия начин, независимо от обстоятелството, че вноската във фонд „Пенсии“ на лице, родено преди 1.01.1960 г., работещо I или II категория труд, е по-висока – 20,8 %. Изменението създава неравноправно третиране на осигурените лица и **макар законодателят да мотивира изменението с това да се отчете приносът във фонд „Пенсии“, всъщност се ощетяват тези, които имат най-голям принос**.

Противопоставянето между първия и втория стълб най-ярко проличава в чл. 70, ал. 8. Разпоредбата предвижда, че индивидуалният коефициент не се намаля-

телното задължително обществено осигуряване, а именно инвестиционната политика на дружеството и капитализирането на средствата по индивидуални партии с прибавяне на доходността“.

ва за периодите, за които натрупаните средства по индивидуалната партида на лицата в УПФ са прехвърлени в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система⁸. Това на практика ще даде „стимул“ на всички осигурени в УПФ „да избераг“ прехвърляне на индивидуалните си партиди към ДОО, „спасявайки се“ от намаляването на коефициента.

Съревнованието продължава и с **едновременното повишаване на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“ и отмяната на предвиденото увеличение на вноската за УПФ от 5 на 7 %**⁹. Държавата обрича пенсионноосигурените лица на неадекватен подход, намалявайки осигурителната вноска за тяхната допълнителна пенсия, съответно завишавайки вноската за ДОО, където пенсионният доход е силно зависим от политическата и демографската конюнктура.

За съжаление, подобни законодателни прийоми няма по какъв друг начин да бъдат окачествени, освен като средство за икономически натиск. Това ще доведе единствено до ограбване на труда на осигурените лица, което последните ще разберат *post factum* – към момента на достигането на пенсионна възраст и определянето на индивидуалния им коефициент, от който зависи размерът на тяхната пенсия.

Тревожно е и обстоятелството, че до последните законови промени задължителното участие в УПФ и ППФ беше последователно проведено в целия КСО. След промените и тяхното влизане в сила **голям брой законови текстове останаха непроменени и не отразиха новия подход на кодекса**, с което се създаде вътрешно противоречие и несъответствие между нови и стари разпоредби. Така например неактуализирана в светлината на новите чл. 4б, чл. 4в и чл. 125, ал. 1, т. 1 остана разпоредбата на чл. 1, т. 2, б. „а“ относно обхвата на допълнителното задължително пенсионно осигуряване. Същият е и случаят с чл. 124, ал. 1 и 2, според който допълнителното задължително пенсионно осигуряване към момента се осъществява само посредством сключен договор на осигуреното лице с пенсионноосигурително дружество. Съгласно чл. 127, ал. 2 лицата, работещи при условията на I и II категория труд, осигурени във фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване, задължително се осигуряват и в професионален пенсионен фонд за пенсия за ранно пенсиониране, независимо от възрастта, без да се държи сметка, че и държавата вече участва в този процес. Списъкът може да бъде продължен с чл. 127, ал. 2 и 4; чл. 128; чл. 129; чл. 133; чл. 143–144; чл. 157–162; чл. 167, ал. 2; чл. 340, ал. 3, т. 1; чл. 343г и редица други разпоредби. Отделно чл. 129, ал. 19 съдържа погрешна препратка към ал. 16 вместо към ал. 17.

⁸ Съгласно чл. 129, ал. 12 при промяна на осигуряването от универсален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“, натрупаните средства в индивидуалната партида на осигурените лица постъпват в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система.

⁹ Това увеличение беше предвидено през 2010 г. в чл. 157, ал. 1, т. 1, б. „г“, но отменено, преди да влезе в сила през 2017 г. (обн., ДВ, бр. 61 от 2015 г.).

Горното показва, че очевидно не става дума за изключения или несъществени пропуски при изменението на кодекса, тъй като са налице фундаментални разминавания между отделни разпоредби. Подобна небрежност и negliжиране на законодателния процес при изменението и съставянето на нормативните актове отново е в нарушение на принципа на правовата държава, което е недопустимо в едно демократично и правово общество¹⁰.

Не по-малко опасна е и идеята на кодекса средствата на осигурените в УПФ лица да се прехвърлят в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система (ДФГУДПС). Средствата, които постъпват в него, имат **публичен характер**, докато средствата на осигурените лица, натрупани в индивидуалните им партии, не са публични, а са „техни собствени средства“¹¹. С мотив, че се дава „избор“ на осигурените лица, се създават законови механизми **личните им средства да бъдат „погълнати“ от публичен фонд**, чиито средства са част от централния бюджет на държавата и перо от фискалния резерв.

Друг съществен проблем е допуснатата законова празнота в чл. 129, ал. 12 и 13. След като ал. 12 предвижда средствата на лицата, които променят осигуряването си от УПФ само във фонд „Пенсии“, да постъпват в ДФГУДПС, непосредствено в следващата ал. 13 се казва, че натрупаните средства на същите тези лица се превеждат от УПФ по сметка на НАП в 6-месечен срок. Кодексът обаче не съдържа **разпоредби**

¹⁰ Така вж. решение № 10/2009 г. на КС по к. д. № 12/2009 г.: „Принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба (решение № 5/2000 г. по к. д. № 4/2000 г.; решение № 9/1994 г. по к. д. № 11/1994 г.). Приеманите от него закони следва да гарантират правната сигурност, в това число, като се зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица съгласно закона права, а не да се променят в полза на държавата и във вреда на гражданите и юридическите лица (решение № 7/2001 г. по к. д. № 1/2001 г.)“.

Същото е и в решение № 8/2012 г. на КС по к. д. № 16/2011 г.: „Несъвършенството на закона и противоречието между неговите норми нарушават принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Този конституционен принцип би могъл да се спази само ако съдържащите се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да регулират основните обществени отношения (решение № 9/1994 г. по к. д. № 11/1994 г.; решение № 5/2002 г. по к. д. № 5/2002 г.; решение № 4/2010 г. по к. д. № 1/2010 г.) (...) Принципът на правовата държава (...) изисква от законодателя да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба (решение № 10/2009 г. по к. д. № 12/2009 г.). В практиката си Конституционният съд поддържа, че само по себе си противоречието между разпоредбите на един закон нарушава принципа на правовата държава (решение № 9/1994 г. по к. д. № 11/1994 г.; решение № 5/2000 г. по к. д. № 4/2000 г.; решение № 11/2010 г. по к. д. № 13/2010 г.) (...) Държавата е права, когато се управлява според Конституцията и законите, а те от своя страна трябва да са ясни, точни и непротиворечиви на Конституцията (решение № 5/2002 г. по к. д. № 5/2002 г.)“.

¹¹ Решение № 7/2011 г. на КС по к. д. № 21/2010 г.

относно сроковете за последващо прехвърляне на партидите от сметките на **НАП по сметките на Държавния фонд** и не е ясно дали, кога и как ще се осъществи това прехвърляне. Това отново ни връща на въпроса за липсата на ясна законова регламентация и създава предпоставки за увреждане на правата на осигурените лица.

Съгласно чл. 129, ал. 14 при обратния процес – връщане от ДФГУДПС в УПФ, средствата се прехвърлят в избрания от лицето УПФ, но **за разлика от чл. 129, ал. 3 тук не е предвиден срок, в който държавният орган следва да изпълни волеизявлението на осигуреното лице**. Ситуацията изглежда още по-абсурдна при внимателен прочит на същия чл. 129, ал. 14, който въвежда допълнително условие, според което **средствата ще бъдат върнати в УПФ, „ако за осигуреното лице има преведени средства в ДФГУДПС“**. Елементарният въпрос е как и защо няма да има преведени такива, след като това вече трябва да се е случило в срока по чл. 129, ал. 13?!! Означава ли това, че законодателят допуска хипотеза, при която средствата изобщо да не се прехвърлят от НАП в ДФГУДПС? Само времето ще покаже...

Остава отворен и въпросът как ще бъдат съхранявани тези средства и по какъв начин ще бъдат инвестирани, **т.е. каква доходност ще носят на осигурените лица**. Поради липсата на индивидуални партиди в ДФГУДПС, ако личните средства на осигурените лица се прехвърлят там, те ще влязат в обща сметка, върху която не се натрупва доходност и същата не може да се индивидуализира, което пък поставя следващ въпрос как ще се осъществи едно евентуално възстановяване на осигуряването обратно в УПФ.

След преместването на средствата от УПФ в Държавния фонд отпадат принципите и строгите нормативни изисквания и ограничения относно управлението на средствата на осигурените лица, залегнали в чл. 175–178. Комисията за финансов надзор е призвана да защитава интересите на осигурените във всички пенсионни схеми, но същевременно **няма контролни правомощия спрямо ДФГУДПС**. Освен това комисията осъществява контрол на ниво цялостен портфейл върху инвестициите и управлението на спестяванията на гражданите от пенсионните дружества, но подобен законов механизъм липсва по отношение на средствата в Държавния фонд.

В заключение следва да се отбележи, че истинските проблеми на осигурителната система в България се крият в извършването на работа без трудови договори; липсата на редовни осигуровки върху реалния размер на възнагражденията; ниската събираемост на осигурителните вноски; големите прекъсвания през периодите на осигуряване; широките възможности за ранно пенсиониране; злоупотребите с отпускането на инвалидни пенсии; застаряването на населението и др. Държавата притежава необходимите законови механизми, за да реши всички тези проблеми, но в продължение на години не можем да се похвалим с нищо друго освен с осъзнатост на предизвикателствата, широко обществено дискутиране и евентуално предприемане на половинчати мерки.

Очевидно промените в пенсионноосигурителната система са единствено мотивирани от частично запълване на огромната дефицитна дупка в държавното обществено осигуряване. Дори това да доведе до някакъв положителен фискален резултат в краткосрочен план, то ще е за сметка на правата и интересите на осигурените лица за в бъдеще. Жребият е хвърлен и в момента единственият гарант за съхранението на правата на осигурените лица остава омбудсманът, който предстои да се произнесе по искането за сезиране на Конституционния съд, направено от българските граждани.