

Реформата на българската пенсионна система и скритият пенсионен дълг

Бисер Петков*

Резюме: В статията се изследва въздействието на реформата на българската пенсионна система, осъществена със Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (обн. ДВ, бр. 61 от 2015 г.), върху скрития пенсионен дълг (implicit pension debt). За постигане на целта е приложена методологията на Холцман за изчисляване на пенсионните задължения по метода на отворената група (Holzmann и др., 2004). Дългосрочното прогнозиране на приходите и разходите на фонд „Пенсию“ на Държавното обществено осигуряване е осъществено с помощта на актюерски модел, разработен от проф. Джон Уилкин в рамките на консултантската помощ от Световната банка при осъществяване на пенсионната реформа от 2000 г. За изготвянето на прогнози за приходите и разходите на публичната пенсионна система по отделни години за периода 2020-2055 г. са използвани макроикономически прогнози и допускания за демографското и икономическото развитие на страната, както и допускания, специфични за българската осигурителна система. Чрез факторен (сценариеен) анализ е измерено влиянието на отделни компоненти (промяна в параметрите на системата) на реформата от 2015 г. Върху размера на скрития пенсионен дълг. Емпиричните резултати от изследването доказват съществено влияние за намаляване на скрития пенсионен дълг на повишението на осигурителната вноска за фонд „Пенсию“ и на предвиденото в закона

* Бисер Петков е доктор по икономика, доцент в катедра „Икономика на търговията“ на УНСС.

нарастване на пенсионната възраст и изискуемия осигурителен стаж за придобиване правото на пенсия.

Ключови думи: пенсионна реформа, скрит пенсионен дълг, пенсионни права, пенсионни задължения.

JEL: H55, J11.

Увод

Протичащите от началото на 90-те години на XX век у нас демографски промени оказват неблагоприятно влияние върху финансовата устойчивост на българската пенсионна система. Населението на България е сред най-бързо застаряващите населения на гържавите от Европейския съюз поради ниските нива на раждаемост, нарастващата продължителност на живота и високите темпове на емиграция сред българското население в работоспособна възраст. Тенденцията към застаряване на населението се проявява в промени в неговата възрастова структура, респ. увеличаване на коефициента на възрастова зависимост (съотношението между числеността на населението на възраст над 65 г. и числеността на населението в работоспособна възраст). Съгласно прогнозата на Евростат, до 2060 г. коефициентът на възрастова зависимост у нас ще се удвои. Тези радикални промени във възрастовата структура на населението оказват съществено влияние върху броя на пенсионерите и осигурените лица, а оттам – и върху съотношението между тях (т.нар. системен коефициент на зависимост). Системният коефициент на зависимост е ключов индикатор за финансовата устойчивост

Икономическо развитие

на всяка пенсионна схема, финансирана на разходопокривен принцип (pay as you go PAYG), т.е. при която плащането на текущите пенсии се финансира основно с текущите постъпления от осигурителни вноски на работещите членове на обществото. Обективното нарастване на коефициента на системна зависимост вследствие на протичащите демографски промени може да се компенсира чрез промени в други параметри на пенсионната система: размер на осигурителната вноска, системен коефициент на заместване (benefit ratio), възраст на пенсиониране, или да се прехвърлят върху бъдещите поколения. Параметричните промени и/или пререзпределението между поколенията на последствията от застаряването на населението са в основата на протичащите у нас и в другите държави – членки на Европейския съюз (ЕС), пенсионни реформи (параметрични и системни) през последните двестри десетилетия.

Оценката на въздействието (предварителна и последваща) на промените в параметрите и структурата на българската пенсионна система върху нейната финансова устойчивост традиционно се осъществява посредством индикаторите „баланс на фондовете на държавното обществено осигуряване (ДОО) като процент от БВП“ и „необходим размер на пенсионноосигурителната вноска за осигуряване на балансиран бюджет“. Дългосрочни прогнози за стойностите на тези показатели се разработват и в актюерските доклади, периодично изготвяни и публикувани от Националния осигурителен институт (НОИ). Фокусът на политическите дебати при приемането на годишните бюджети на ДОО е насочен към годишните приходи и разходи на пенсионния фонд, а оценката на финансовата устойчивост на публичната пенсионна схема се базира на размера на дефицита в пенсионния фонд, който се покрива с трансфери от държавния бюджет. Оценката на финансовата устойчивост на разходопокривната

Пенсионна система

пенсионна схема единствено на основата на текущите парични потоци (постъпления и плащания) на пенсионния фонд е непълна и може да доведе до грешни заключения от икономическа гледна точка. Включването на времевата дименсия (междугенерационната солидарност и справедливото разпределение между поколенията) чрез оценка на поетите задължения към бъдещите поколения пенсионери, които са настоящи контрибутори, позволява по-добре да се оценят социалната устойчивост на пенсионната система, необходимостта от реформи и резултатите от проведените реформи.

В специализираната литература на български език е слабо изследван въпросът за скрития пенсионен дълг на българската пенсионна система. В отделни публикации се правят оценки на натрупаните към определен момент бъдещи пенсионни задължения от функционирането на публичната разходопокривна пенсионна схема в контекста на устойчивостта на публичните финанси (Белчев, 2011). Макар и от друг аспект, този въпрос придоби актуалност и конкретни практически измерения с влизането в сила от 2018 г. на задължението за държавите – членки на Европейския съюз, да публикуват данни за натрупаните пенсионни права. През 2018 г. Националният статистически институт за първи път публикува таблицата „Пенсионни права в социалното осигуряване“ с данни за 2015 г. като част от Европейската система от сметки 2010 (ЕСС 2010). Пенсионните права, натрупани от осигурените лица и пенсионерите в разходопокривната пенсионна схема с дефинирани плащания, са част от активите (благосъстоянието) на домакинствата, но от гл.т. на фиска те са задължения за изплащане на бъдещи пенсии, т.е. скрит пенсионен дълг. Важно е да се отбележи, че в Европейската система от сметки, пенсионните права, респ. пенсионните задължения, се отчитат на брутна основа, т.е. не се вземат под внимание бъдещите пенсионноосигурителни вноски и други

постъпления, които имат характер на актив в пенсионния баланс.

Настоящото изследване има за цел да оцени дългосрочната финансова устойчивост на българската социалноосигурителна пенсионна схема и в частност да измери въздействието на параметричните промени, извършени с реформата от 2015 г., върху скрития пенсионен дълг. В съответствие с поставената цел пенсионните задължения се изчисляват по метода на отворената група (система) за относително дълъг времеви хоризонт, като същевременно се нетират със съответстващите им пенсионни активи. Подобен концептуален подход е приложен от чуждестранни автори и институции в сравнителни изследвания на скрития пенсионен дълг на групи държави, сред които и България, но поради по-ранното си провеждане те не отразяват въздействието на параметричните промени, извършени с пенсионната реформа от 2015 г. (Soto, Clements & Eich, 2011; Obofril, 2015).

В статията се прави кратък преглед на реформата на българската пенсионна система в периода след 2000 г. с акцент върху параметричните промени от 2015 г. На следващо място се въвежда използваната концептуална и методологична рамка за измерването на скрития пенсионен дълг. На тази основа са представени резултатите от оценката на скрития пенсионен дълг на българската пенсионноосигурителна система по метода на отворената група за 2015 г. при използването на отчетни данни за периода 2015-2019 г. и на определени допускания за демографското и икономическото развитие на страната за периода 2020-2055 г. Значимостта на извършените през 2015 г. параметрични промени в пенсионното законодателство е оценена чрез измерване на самостоятелното им влияние върху размера на скрития пенсионен дълг. Изводите относно дългосрочната финансова устойчивост на българската пенсионна система и въздействието на пенсионната реформа от 2015 г. са представени в заключение.

1. Кратък преглед на реформите на българската пенсионна система в периода след 2000 г.

С приемането в края на 1999 г. на новото пенсионно законодателство у нас се постави началото на комплексна по своя характер (параметрична и системна) реформа на системата за социално осигуряване.

Параметричните промени в действащата в края на миналия век публична система на пенсионно осигуряване (I стълб) се изразяват основно в следното:

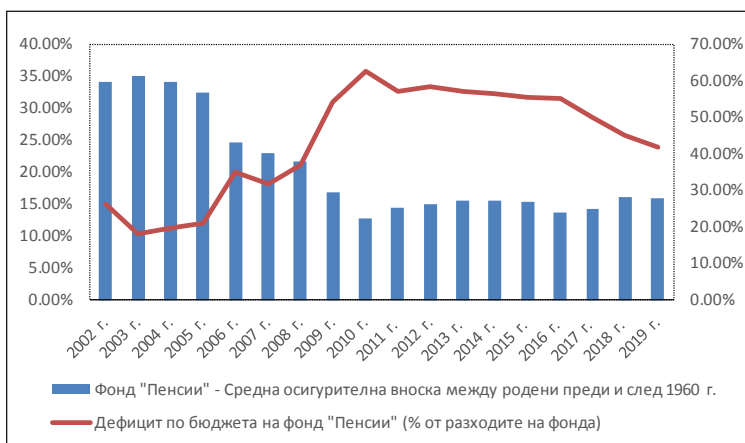
- Въвеждане на по-строги критерии за достъп до осигурителни права чрез плавно нарастване на пенсионната възраст. В периода 2000-2009 г. пенсионната възраст за масовата трета категория труд се повиши от 55 на 60 г. за жените и от 60 на 63 г. за мъжете;
- ограничаване на ранното пенсиониране и безвъзмездното „гаряване“ на осигурителен стаж;
- обвързване размера на пенсията с конкретния принос през целия трудов живот чрез промени в пенсионната формула;
- възприемане на по-пестелив подход при индексацията на пенсиите.

Реформата от началото на 2000 г. постави социалното осигуряване в България в нова философска рамка, основана на концепцията на Световната банка за многостълбова социална защита („сигурност чрез многообразие“). Наред с параметричните промени в съществуващата публична пенсионна система, с реформата се въведе задължително пенсионно осигуряване на капиталов принцип (II стълб). Допълнителното задължително пенсионно осигуряване (ДЗПО) се осъществява чрез участие в пенсионни фондове (универсални и професионални), които се учредяват и управляват от лицензирани пенсионноосигурителни дружества (ПОД). В универсалните пенсионни фондове (УПФ) от 1 януари

2002 г. задължително се осигуряват лица, които са родени след 31 декември 1959 г., ако са осигурени във фонд „Пенсии“ на ДОО. В професионалните пенсионни фондове (ППФ) от началото на 2001 г. задължително се осигуряват всички лица, работещи при условията на първа и втора категория труд, които са осигурени във фонд „Пенсии“ на ДОО, независимо от тяхната възраст. Осигурените лица в ППФ, които са родени след 31 декември 1959 г., се осигуряват и в универсален пенсионен фонд.

ога 2003-2010 г. показват тенденция на увеличаване на дефицита на пенсионния фонд, който през 2010 г. достигна 62,7% (фигура 1).

Основната причина за нарастващия дефицит на фонд „Пенсии“ на ДОО е възприетата от три последователни правителства политика за намаляване на размера на пенсионноосигурителната вноска с цел стимулиране на бизнеса, намаляване на цената на труда и подобряване на конкурентоспособността. В периода 2002-2010 г. нормативният размер на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“



Фигура 1. Динамика в изменението на ефективния размер на осигурителната вноска и дефицита на фонд „Пенсии“ на ДОО за периода 2002-2019 г.

Източник: Данни на НОИ и собствени изчисления на автора

Една от целите на пенсионната реформа от 2000 г. бе да се постигне финансова устойчивост на обществената пенсионна система без да се увеличава размерът на пенсионноосигурителната вноска, който през 2000 г. възлизаше на 32 на сто от осигурителния доход. На основата на този размер на осигурителната вноска, актюерските разчети на Националния осигурителен институт показваха, че разходопокривната пенсионна система ще преодолее текущия дефицит и ще генерира положително салдо в периода 2006-2007 г. Тази цел на реформата не беше постигната. Фактическите данни за баланса на фонд „Пенсии“ на ДОО за пери-

на ДОО намаля гва пъти, достигайки 16 на сто през 2010 г. Същевременно, ефективният размер на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО намаля допълнително в резултат от отклоняването на част от нея към личните сметки на осигурените лица в универсалните пенсионни фондове. Христовков (2010) оценява на над 10 млрд. лв. кумулативните загуби на осигурителни приходи за социалното осигуряване за периода 2000-2008 г. в резултат от намаленията в размера на осигурителните вноски.

Двата компонента (параметричен и систематичен) на реформата от 2000 г. имат противоположно въздействие върху фискал-

Икономическо развитие

ния баланс на публичната пенсионна система. Параметричните промени в първия пенсионен стълб, при равни други условия, водят до намаляване на текущия дефицит във фонд „Пенсии“ на ДОО, както и на бъдещите (непокрити) пенсионни задължения. Изчисленията на Международния валутен фонд на нетните задължения на българската пенсионна система по метода на отворената група за периода 2007-2060 г. показват, че самостоятелният ефект от параметричната част на реформата е значително намаляване на нетните пенсионни задължения и на практика балансиране на пенсионната система (Soto, Clements & Eich, 2011).

Частичното преминаване към капиталовнатрупваща система чрез отклоняване на част от общата пенсионноосигурителна вноска към личните партиди на осигурените лица в УПФ води до загуба на осигурителни приходи за публичната система и до появата на преходен дефицит (funding gap). В литературата съществуват различни оценки за размера на допълнителните разходи за фиска (transition costs), свързани с преминаването на финансирането на част от задължителното пенсионно осигуряване у нас от разходопокривен към капиталовопокривен принцип (Bielawska, Chlon-Dominczak & Stanko, 2017). Направените изчисления на основата на данни на Комисията за финансов надзор за постъпленията от осигурителни вноски в УПФ показват нарастване на „дефицита на прехода“ от 0,13% от БВП през 2002 г. (първата година от функционирането на УПФ) до 1,22% от БВП през 2019 г. Общата сума на загубата на осигурителни приходи за публичната пенсионна система за периода 2002-2019 г. в резултат от финансирането на УПФ възлиза номинално на близо 12 млрд. лева. Soto, Clements & Eich (2011) изчисляват настоящата стойност през 2007 г. на загубите от осигурителни приходи на публичната пенсионна система за периода 2007-2060 г., в резултат от систематичната част на реформата от 2000 г., на 45% от БВП за 2007 г.

Провежданата през периода 2000-2009 г. политика на намаляване на размера на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО и нарастващата фискална тежест от частичното преминаване към капиталовнатрупваща пенсионна схема поставиха на изпитание финансовата устойчивост на публичната пенсионна система. Настъпила през 2008-2009 г. световна икономическа криза доведе до намаляване на осигурителната база, а оттам – и на осигурителните приходи в системата на социално осигуряване. С цел ограничаване нарастването на пенсионните разходи от началото на 2011 г. се пристъпи към увеличаване на възрастта и стажа за придобиване право на пенсия с 4 месеца годишно за всички категории труд и се въведе възраст за пенсиониране на кадровите военнослужещи. Ефектът от тези параметрични промени беше краткотраен, защото под натиска на социалните партньори тяхното прилагане беше замразено в периода 2013-2014 г. и това доведе до значително нарастване на трансферите от гържавния бюджет за покриване на дефицита във фонд „Пенсии“ на ДОО (вж. фигура 1).

След дълги дебати и въз основа на постигнато съгласие между социалните партньори, в средата на 2015 г. с изменения и допълнения в КСО (обн. ДВ, бр. 61 от 2015 г.) беше приет пакет от мерки, който има характер на параметрична реформа в първия стълб на пенсионната ни система.

Основните промени в параметрите на публичната пенсионна система се изразяват обобщено в следните няколко пункта:

- Нарастване на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО с по един процентен пункт през 2017 и 2018 г.;
- Установяване на плавен преход към по-високи условия за пенсиониране за всички категории осигурени лица, изразяващ се в: постепенно нарастване и изравняване на възрастта за пенсиониране на мъжете и жените от III кат. труд на 65 години (мъже през 2029 г. и жени – през 2037 г.); увели-

- чаване с по 2 месеца на необходимия осигурителен стаж за III кат. труд до достигане на 40 години мъже и 37 години – жени;
- Въвеждане на автоматично нарастване на възрастта за пенсиониране след 2037 г. според нарастването на очакваната средна продължителност на живота;
 - Въвеждане на възраст за пенсиониране на работещите в сектор „Сигурност“ на 52 години и 10 месеца и ежегодно нарастване с по 2 месеца до достигане на 55 години;
 - Постепенно (с 2 месеца) нарастване на възрастта за пенсиониране на лицата с недостигащ осигурителен стаж (но с не по-малко от 15 години действителен стаж) до достигане на 67-годишна възраст.
 - Ежегодно нарастване тежестта на 1 година осигурителен стаж в пенсионната формула с процент, равен на процента по швейцарското правило, до достигане на 1.5. Впоследствие предвиденото нарастване беше „стопирано“ на 1.2, като се възстанови индексиранието на старите пенсии по швейцарското правило;
 - Промени в пенсионната формула, съгласно които след 31.12.2018 г. пенсията се изчисляват само от осигурителния доход след 1996 г., с което отпада необходимостта от избор на три последователни години от последните 15 години преди 1997 г. С последваща преходна норма в КСО със срок до края на 2022 г. се даде възможност за избор на лицата на по-благоприятен за тях начин на изчисляване на пенсията – със или без участието на дохода от три избрани последователни години преди 1997 г.;
 - Отпадане на ограничението за максимален размер за новите пенсии. Впоследствие тази разпоредба отново е отменена и се възстановява „таванът“ на пенсията или сборът от получаваните пенсии на 40% от максималния осигурителен доход.

Наред с приетите параметрични промени в първия пенсионен стълб, със ЗИД на КСО (обн. ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г.) беше предоставена възможност за последващ избор за промяна на осигуряването от универсален пенсионен фонд в съответния пенсионен фонд на ДОО. Осигурените лица в УПФ имат право да изберат да променят осигуряването си от универсален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ на ДОО, с увеличена осигурителна вноска в размера на осигурителната вноска за универсален пенсионен фонд не по-късно от 5 години преди определената им в КСО възраст за пенсиониране и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст. Поради реципрочния характер на правото на избор за промяна на осигуряването, т.е. възможността при определени условия промените участители си лица да се „върнат“ във втория пенсионен стълб, натрупаните средства по индивидуалните партиди на упражняващите правото на избор за промяна на осигуряването от УПФ в ДОО лица се управляват от Държавния фонд за гарантиране на устойчивостта на гържавната пенсионна система (т.нар. Сребърен фонд).

Прилагането на параметричните мерки, приети с реформата от 2015 г., в краткосрочен план доведе до относително намаляване на дефицита във фонд „Пенсии“ на ДОО (вж. фигура 1). Същевременно, резултатите от публикуваната в актюерския доклад на НОИ за 2019 г. дългосрочна актюерска оценка показват, че при сега действащите законодателни параметри и допускания за социално-икономическото развитие на страната, публичната пенсионна система ще остане на дефицит през целия период до 2070 г. Тази дългосрочна прогноза засилва изследователския интерес към нетрадиционни индикатори за измерване и оценка на дългосрочната финансова устойчивост на пенсионната система.

2. Концептуална и методологическа рамка за изследване на скрития пенсионен дълг

Концепцията за непокрытите с активи (unfunded) пенсионни задължения започва да се развива в икономическата литература през 70-те години на миналия век, когато социалните разходи в Съединените щати и Европа нарастват и стават значителна част от бюджетите на страните. Началото поставя Feldstein (1974), който от позицията на участниците в пенсионното осигуряване дефинира понятието „социалноосигурително богатство“ като нетната настояща стойност на бъдещите плащания от и към социалноосигурителната система. Концепцията за скрития (implicit) пенсионен дълг се развива по-късно като алтернативна гледна точка към този индикатор, от позицията на поетите от правителството ангажименти за бъдещи пенсионни плащания.

Auerbach, Gokhale and Kotlikoff (1994) създават цялостна рамка (generational accounting) за оценка на дългосрочната финансова устойчивост на публичния сектор. В тази рамка всяко поколение има своя сметка, която показва разликата между настоящата стойност на всички бъдещи данъци (вноски) и настоящата стойност на всички бъдещи трансферни плащания, които типичният представител на дадено поколение ще плати, респ. ще получи. Нетният трансферен профил на всяко поколение показва как фискалната тежест се разпределя между отделните поколения и как се развива дългосрочната финансова устойчивост на публичната система, в т.ч. здравеопазване, социално осигуряване и др.

Отчитайки широката рамка на генерационните сметки, които обхващат всички правителствени приходи и разходи и не представят отделно финансовите потоци на пенсионната система, в края на 90-те години на миналия век икономисти от Световната

банка развиват концепцията за скрития пенсионен дълг като измерител на задълженията на правителството, произтичащи от финансови ангажименти, свързани с изплащането на пенсии, които, макар и да не се отчитат като правителствен дълг, имат характер на публични задължения (Holzmann, Palacios & Zviniene, 2001; Holzmann, 2013). Публичните пенсионни задължения най-общо могат да произтичат от предоставени от държавата гаранции за частни пенсионни схеми (условни задължения) или от директни обещания за плащане на пенсии в публичната пенсионна схема от разходопокривен тип. Holzmann (2013) разглежда скрития пенсионен дълг като подмножество на публичните пенсионни задължения и предлага следните критерии за квалифициране на определени пенсионни задължения като скрит пенсионен дълг:

- Пенсионните права на членовете на схемата, респективно задълженията на правителството, произтичат и зависят от направените контрибутивни плащания от членовете на схемата, техните работодатели или от трети лица, за тяхна сметка;
- Висока степен на сигурност по отношение изплащането на натрупаните на база направените осигурителни вноски пенсионни права;
- Сходство между скритите пенсионни задължения и конвенционалния правителствен дълг.

Обещанието на държавата да плаща в бъдеще пенсии срещу направените понастоящем вноски в социалноосигурителната система има характер на ангажимент за бъдещи разходи, които правителството поема, но не признава за дълг по начина, по който заемите и емитираните на финансовите пазари държавни облигации се признават. Въпреки наличието на сходства между конвенционалния правителствен дълг и скрития (неявен) пенсионен дълг, в литературата се посочват следните по-съществени различия в техните характеристики и капацитет за влияние върху кредитния рейтинг на държавата (Holzmann

и гр., 2004; Beltrametti & Della Valle, 2011; Dragokoupiil & Domonkos, 2013; Goebel, 2017):

- Осигурените лица (кредиторите) в разходопокривната пенсионна схема са задължени по закон да се осигуряват, докато закупуването на публичен дълг става доброволно на финансовите пазари. В по-широк контекст, задължителното пенсионно осигуряване може да съдържа елемент на данъчно облагане, когато скритата възвръщаемост на пенсионната схема е по-ниска от равнището на пазарната доходност.
- Участието в социалноосигурителната схема не е скрепено с формален договор както при емитуването на публичен дълг и при частните пенсионни спестявания, а по-скоро почива на моралния договор между поколенията. Това дава по-голяма гъвкавост (дискреция) на правителството да променя условията за получаване на пенсия, включително и да намали размера на пенсионните плащания чрез промени в пенсионната формула, което прави размера на тези задължения по-малко конкретен в сравнение с конвенционалните форми на правителствен дълг.
- Оценката на скритите пенсионни задължения е по-малко надеждна в сравнение с оценката на гържавните ценни книжа, доколкото пенсионните права не са търгуват на вторичния пазар и нямат пазарна оценка, която да отчита риска от бъдещо намаляване на размера на пенсиите.

В зависимост от обхвата на разглежаните участници в пенсионната схема в литературата се разграничават три дефиниции, респ. методи за определяне на пенсионните задължения (Franco, 1995; Holzmann, 2013 и гр.):

- Натрупани до момента задължения (Accrued-to-date liabilities), които представляват настоящата стойност на пенсиите, които вече се изплащат и които трябва да бъдат платени в бъдеще, въз основа на натрупаните от членовете на схемата/групата до момента права. Поради фа-

кта, че тези задължения биха възникнали при затваряне на схемата, те се наричат още крайни (терминални). В зависимост от допусканията за влиянието на бъдещия ръст на възнагражденията на работещите членове от групата върху размера на техните пенсии се прилагат два методологически подхода за изчисляване: подход на акумулираните пенсионни задължения (accumulated benefit obligation) и подход на прогнозираните пенсионни задължения (projected benefit obligation).

- Текущи задължения към настоящите работници и пенсионери (Current workers and pensioners' liabilities) в групата. В този случай разглежданата група, също като при натрупаните до момента задължения, е затворена за нови членове, но пенсионната схема продължава да функционира, докато не умре и последният контрибутор. Поради това, към натрупаните до момента задължения се прибавя нетната настояща стойност на бъдещите вноски и произтичащите от тях задължения за пенсионни плащания на членовете на групата.
- Задълженията на отворената група/система (Open-system/open group liabilities) имат най-широк обхват. Към текущите задължения на настоящите пенсионери и работници се прибавя нетната настояща стойност на вноските и пенсиите на новопостъпващите участници в схемата при запазване на действащите правила. Диапазонът на участниците в отворената група се простира от включването на младото поколение, което все още не е в работната сила, до безкрайна перспектива.

Разширяването на обхвата и своеобразното награждане на пенсионните задължения в трите групи е илюстрирано на фигура 2.

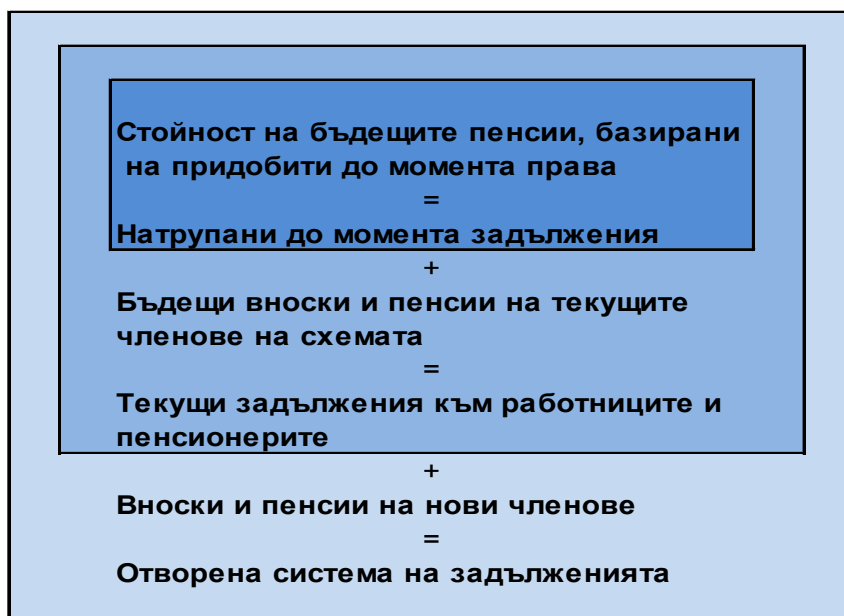
Трите групи пенсионни задължения са в основата на съществуващите в литературата различни концепции за скрития пенсионен дълг. Holzmann, Palacios & Zviniene (2004) намират най-голяма концептуална близост

Икономическо развитие

между размера на натрупаните до момента задължения и скрития пенсионен дълг, който трябва да отговори на въпроса „Каква е настоящата стойност на потока от бъдещи пенсионни плащания, които ще получат настоящите участници в пенсионната схема и техните наследници срещу направените вноски до настоящия момент, при положение че правилата на схемата не се променят?“, т.е. какво количество финансови ресурси трябва да бъдат заделени понастоящем, за да се финансират всички натрупани пенсионни права до настоящия момент. Този измерител на скрития пенсионен дълг не е подходящ индикатор за финансовата устойчивост на пенсионната схема, но може да се използва за оценка на фискалните ефекти от систематична пенсионна реформа, свързана с преминаване от разходопокривна (PAYG) система към капиталопокривна система. В този случай правителството трябва да понесе тежестта на изплащането на всички бъдещи пенсии въз основа на натрупаните права, а в същото време няма да има

нови вноски от участниците. Дефиницията за пенсионните задължения като натрупаните до определена дата задължения е в съответствие с методологията за отчитане, която се използва в националните системи за статистическа отчетност.

Подходът на затворената група, който е в основата на първите два метода за изчисляване на пенсионните задължения, не отчита специфичния начин на финансиране при разходопокривните пенсионни схеми, където натрупваните от осигуряващите се лица права през текущия период трябва да бъдат платени от бъдещите вноски на бъдещите активни членове на схемата. В съответствие с принципа на текущото начисляване, задължението на пенсионната схема се признава, когато работникът си е осигурил една единица осигурителен стаж и по този начин си е увеличил правото на обезщетения, но бъдещите вноски, които ще плащат тези обезщетения, не се признават до бъдещата дата, когато бъдещият работник ще осигури вноската, която ще плати за обез-



Фигура 2. Взаимовръзка между дефинициите на скрития пенсионен дълг (адаптирано от автора по Holzmann (2013) и Oboril (2015)).

цетението. В резултат от това времево разминаване в признаването на пенсионните права и осигурителните вноски за тяхното изплащане, пенсионните задължения на разходопокривната схема в текущия период се разглеждат като непокрити с активи.

Подходът на отворената група (система) за изчисляване на пенсионните задължения е по-комплексен и релевантен на принципа за солидарността между поколенията, който е в основата на разходопокривните пенсионни системи. Докато при прилагането на метода на натрупаните до момента задължения се изискват прогнози за продължителността на живота, дисконтовия процент и ръста на заплатите, то при подхода на отворените групи допълнително се изискват прогнози на населението и неговия възрастов профил (включително раждаемост и нетна стойност на миграцията), както и продължителност на заетостта на настоящите и бъдещите работници.

Трите различни дефиниции на пенсионните задължения могат да се разглеждат като алтернативни измерители на brutния размер на скрития пенсионен дълг, чието използване зависи от конкретно поставените цели пред икономическия анализ. В частност, използването на скрития пенсионен дълг като индикатор на финансовата устойчивост на пенсионната схема изисква при неговото изчисляване да се приложи подходът на актюерския баланс, като изчислените по метода на отворената група пенсионни задължения се съпоставят (нетират) с настоящата стойност на бъдещите осигурителни вноски, които ще правят активните членове на схемата. В този контекст нетният размер на скрития пенсионен дълг кореспондира с актюерския дефицит на социалноосигурителната схема.

Концепцията за скрития пенсионен дълг постепенно се въвежда в документите на Европейския съюз (ЕС). Европейската комисия реферира към „скритите задължения, свързани със застаряването“ в допълнени-

ята към Европейския пакт за стабилност и растеж. След дълго продължила дискусия, Европейската комисия се съгласи временно да изключи от дефиницията за публичен дефицит допълнителните разходи, свързани с осъществявани систематични пенсионни реформи, които водят до регулиране на дългосрочните задължения. С цел уеднаквяване и сравнимост при изчисляване на статистически макро показатели като доход, спестявания, финансови активи и пасиви, актуализираната Европейска система от сметки (ЕСС 2010) въвежда таблицата „Начислени пенсионни права в рамките на социалното осигуряване“, която е задължителна за всички държави – членки на ЕС, от 2015 г., като данните се публикуваха през 2018 г. В тази таблица се записват натрупаните пенсионни права, респ. пенсионните задължения на всички пенсионни схеми, независимо от начина на управление, вида на финансиране и типа на предлаганите пенсии. В нея се посочват и натрупаните задължения на публичните пенсионни схеми от разходопокривен тип, които са значителни по размер. Отчитането на пенсиите в таблицата се извършва на базата на оценка за натрупаните пенсионни права на участниците в пенсионната схема – текущите пенсионери и осигурените лица към датата на оценката. Тези пенсионни права от гледна точка на държавата са бъдещи задължения за изплащане на напълно или частично придобити (пропорционално на натрупания осигурителен стаж) пенсионни права.

Европейската система от сметки за свързаните с възрастта разходи е многостранна. Националните сметки се фокусират върху данните за натрупани до момента пенсионни права на заетите лица и настоящите пенсионери, докато Комитетът за икономическа политика (ЕРС) анализира въздействието на застаряването на населението върху европейските общества от по-широк ъгъл, като периодично изготвя и публикува доклади за застаряването (Ageing reports).

Докладът за затаряването на ЕРС включва оценки за пенсионните права (и свързаните с тях вноски), които се натрупват в бъдеще.

Важно е да се отбележи, че данните за натрупаните права в публичните пенсионни схеми от разходопокривен тип, които са извън основните национални сметки, се базират на актюерски изчисления. Поради това, резултатите в голяма степен зависят от използваните допускания при изчисленията. За да се осигури единен подход и съпоставимост на данните между отделните гържави, актюерските допускания за тези схеми в ЕСС 2010 са приведени в съответствие с тези, предложени от работната група за застаряването (AWG) на ЕРС, включително дисконтовия процент за изчисляване на настоящата стойност на пенсионните права. Актюерските допускания редовно се преразглеждат от работната група по застаряването в рамките на тригодишни доклади за застаряването на населението. Анализът показва, че дисконтовият процент е най-важният параметър, който влияе върху получената стойност на пенсионните права. В литературата и в професионалните среди съществуват различия по отношение на концептуално най-приемливия подход за обосноваване на използваната норма на дисконтиране, както и по отношение на емпиричния избор на нейното най-добро приближение. По отношение на публично управляваните пенсионни схеми в частност е налице значителна степен на съгласие, че доходността на дългосрочните гържавни облигации е подходяща база за определянето на използваната норма на дисконтиране. В съответствие с този критерий, Европейската статистическа служба (Евростат) и Европейската централна банка препоръчват при изчисленията да се използва норма на дисконтиране на годишна база в размер на 3% в реално изражение, респ. 5% в номинално изражение.

Съгласно публикуваните от Националния статистически институт (НСИ) през 2018 г. данни, натрупаните пенсионни права

в България към началото на 2015 г. (крайно салдо за 2014 г.) са 144 145 млн. лв. (фигура 3). От тях 135 985 млн. лв. са към гържавното обществено осигуряване (I стълб), а 8 160 млн. лв. са към допълнителното задължително пенсионно осигуряване и допълнителното доброволно пенсионно осигуряване (II и III стълб).

Натрупаните пенсионни права в България към края на 2015 г. са 149 879 млн. лв. (169% от БВП за 2015 г.), в т.ч. 140 546 млн. лв. са към гържавното обществено осигуряване (I стълб), а 9 333 млн. лв. са към допълнителното задължително пенсионно осигуряване и допълнителното доброволно пенсионно осигуряване (II и III стълб).

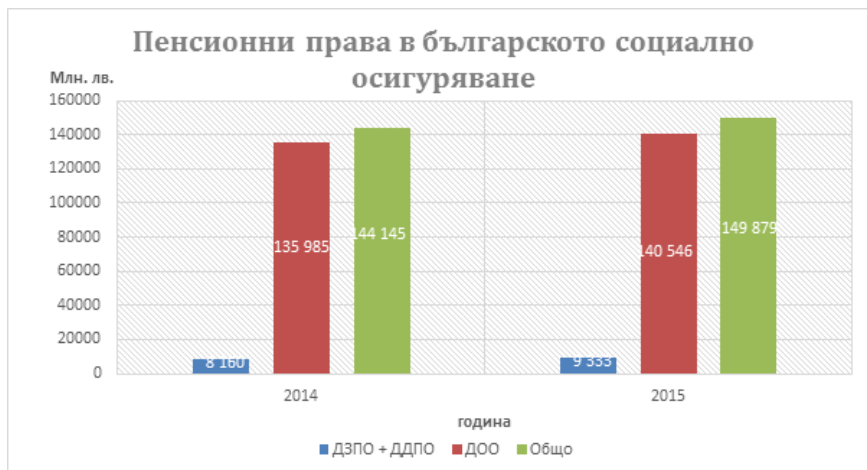
Общото увеличение на пенсионните права през 2015 г. е в размер на 4% (5 734 млн. лв.) спрямо началото на периода. Увеличение от 3% (4 561 млн. лв.) има в пенсионните права на осигурените в Държавното обществено осигуряване, докато пенсионните права на осигурените в Допълнителното задължително пенсионно осигуряване и Допълнителното доброволно пенсионно осигуряване нарастват с 14% (1 173 млн. лв.). Прехвърлянето на пенсионни права между схемите (от допълнителното задължително пенсионно осигуряване към гържавното обществено осигуряване) за 2015 г. възлиза на 42 млн. лв.

3. Оценка на въздействието на реформата от 2015 г. върху дългосрочната финансова устойчивост на българската публична пенсионна система

Съществена част от мотивацията на провежданите параметрични реформи в публичните пенсионни системи е постигането на финансова устойчивост. Скритият пенсионен дълг, изчислен по метода на отворената група, може да се използва като обобщаващ показател за оценка на въздействието на пенсионните реформи върху финансовата устойчивост на публичната пенсионна

система. Проследяването на промяната в размера на скрития пенсионен дълг, особено преди и след реформата, показва ефекта от

глежданите сценарии е използвано следното уравнение, което следва дефиницията за пенсионните задължения като отворена група:



Фигура 3. Пенсионни права в българското социално осигуряване, натрупани в края на 2014 и 2015 г.

Източник: НСИ

реформата върху финансовата устойчивост на пенсионната система.

За да се оцени размерът на скрития пенсионен дълг на българската публична пенсионна система и да се измери въздействието на проведената през 2015 г. пенсионна реформа е изследван 40-годишен период с начало 2015 г. Избраният времеви хоризонт обхваща пълния осигурителен период на едно поколение и позволява прилагането на метода на отворената група за изчисляване на скрития пенсионен дълг. За всяка година от периода е създаден сценарий с променливи, необходими за оценката на скрития пенсионен дълг. Промените в параметрите, произтичащи от пенсионната реформа, са включени в тези сценарии. Въздействието на отделните компоненти от пенсионната реформа върху скрития пенсионен дълг се измерва чрез промените в неговия размер при различните сценарии.

За оценката на размера на скрития пенсионен дълг на българската публична пенсионна система през базовата 2015 г. при раз-

IPD = PV (приходи от осигурителни вноски – разходи за пенсии)

$$IPD = \sum_{t=to}^T (\text{приходи от осигурителни вноски}_{(t)} - \text{разходи за пенсии}_{(t)}) \cdot (1+r)^{-(t-to)} \quad (1)$$

където:

IPD – размер на скрития пенсионен дълг в лв.;

PV – настояща (сегашна) стойност;

t – година от периода на изследването (**to**-базова година, **T**-последна година от прогнозирания период);

r – норма на дисконтиране (%);

приходи от осигурителни вноски – акумулираните приходи от осигурителни вноски на всички осигурени лица през съответната година;

разходи за пенсии – разходите за изплащане на всички пенсии за трудова дейност през съответната година.

За изчисляването на стойностите на променливите в уравнение (1) е използван моделът за дългосрочно прогнозиране на приходите и разходите на гържавното обществ-

Икономическо развитие

вено осигуряване, разработен от Джон Уилкин за симулиране на пенсионната реформа в България.

Изготвянето на прогноза за състоянието на гържавното обществено осигуряване изисква използването на определен набор от допускания, отнасящи се до демографското и икономическото развитие на страната, както и допускания, специфични за българската осигурителна система. При изготвянето на актуарската оценка е използвана средносрочна макроикономическа прогноза на Министерството на финансите за периода 2020-2022 г., а за дългосрочния период след това основните макроикономически допускания са запазени на постоянно ниво. Допусканията, свързани със социалноосигурителната система, са изготвени на основата на действащото към 1 януари 2020 г. пенсионно законодателство. С цел съпоставимост на оценките, изготвени от НСИ за размера на скрития пенсионен дълг по метода на натрупаните до момента задължения (права) и оценките по метода на отворената група в настоящото изследване, изчисленията на настоящата стойност на приходите от осигурителни вноски и разходите за пенсии в уравнение (1) са извършени с 3 % годишна норма на дисконтиране. За периода 2015-2019 г. са използвани отчетни данни.

Изследвани са различни сценарии, отразяващи съвкупното и самостоятелното влияние на основните параметрични промени, приети с пенсионната реформа от 2015 г.

- Базов сценарий – при запазване на параметрите на пенсионната система, регламентирана в законодателството преди реформата от 2015 г.;
- Сценарий 1 – Повишаване само на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“;
- Сценарий 2 – Постепенно повишаване на пенсионната възраст на мъжете и жените от трета категория труд до достигане на 65 години и за двата пола и промени в условията на ранното пенсиониране;
- Сценарий 3 – Промени само в пенсионната

формула;

- Сценарий 4 – Избор на осигуряване само в 1-ви стълб;
- Сценарий 5 – Комбиниране на сценарии 1, 2 и 3.

В таблица 1 са представени емпиричните резултати от проведеното изследване. Оценките за размера на скрития пенсионен дълг, получени по формула (1), имат отрицателен знак (поставени са в скоби), доколкото дисконтираните бъдещи разходи за пенсии на осигурените лица и настоящите пенсионери превишават дисконтираната сума на бъдещите пенсионноосигурителни вноски през разглеждания 40-годишен период, т.е. нетната настояща стойност на бъдещите нетни парични потоци (годишни баланси) на публичния пенсионен фонд е отрицателно число. За покриването на всички пенсионни задължения на публичната пенсионна система с падеж през следващите 40 години правителството следва да задели сума от собствени източници (данъци), съпоставима с двукратния размер на БВП за 2015 г.

Данните в таблица 1 показват еволюцията на скрития пенсионен дълг на публичната пенсионна система в България в резултат на пенсионната реформа за период от 40 години, съотнесен към 2015 г. като базова. Резултатите за всеки един от сценариите тестват отражението на промените в съответния параметър на реформата върху скрития пенсионен дълг (СПД), при запазване нивата на останалите параметри.

Повишаването на размера на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ от 17,8 на сто с по 1 п.п. през 2017 г. и 2018 г. повишава приходите от осигурителни вноски още в началото на изследвания период и се отразява положително в намаляване на дефицита на пенсионната система. Разликата между СПД при сценарий 1 и базовия сценарий е около 28,3 п.п. от БВП за 2015 г.

Постепенното повишаване на пенсионната възраст до достигане 65 г. за мъжете и жените и ограничаване на ранното пенси-

Таблица 1. Оценки на скрития пенсионен дълг (СПД) на публичната пенсионна система в България в номинално изражение и като % от БВП за 2015 г. според различните сценарии

СЦЕНАРИИ	СПД, в млрд. лв.	СПД като % от БВП за 2015 г.	Изменение спрямо базовия сценарий(п.п.)
1. Базов сценарий – Параметри на пенсионната система до началото на промените.	(216,4)	244,36%	
2. Сценарий 1 - Повишаване на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“	(191,3)	216,00%	28,36
3. Сценарий 2 - Постепенно повишаване на пенсионната възраст на мъжете и жените от трета кат. труд до достигане на 65 години и за двата пола и промени в условията на ранното пенсиониране.	(194,0)	218,98%	25,38
4. Сценарий 3 - Промени в пенсионната формула.	(216,1)	243,95%	0,41
5. Сценарий 4 – Избор на осигуряване само в 1-ви стълб.	(184,2)	208,00%	36,37
6. Сценарий 5 – Комбиниране на Сценарии 1, 2 и 3.	(168,4)	190,16%	54,21

ониране оказва положително влияние в посока намаляване на дефицита, а също и в намаление на СПД. Намалението на СПД е около 25,4 п.п. спрямо базовия вариант. В прогнозата не е включено по-нататъшното повишаване на пенсионната възраст в съответствие с нарастването на очакваната продължителност на живот.

Промените в пенсионната формула са свързани с по-плавното увеличение на „тежестта“ на година осигурителен стаж и с начина на изчисляване на индивидуалния коефициент. Фактичестката промяна в този параметър е, че „тежестта“ от 1,2 на година осигурителен стаж в пенсионната формула беше достигната през 2019 г. вместо в 2017 г., което поради краткия период оказва незначително влияние върху СПД. Промените в начина на изчисляване на индивидуалния коефициент не оказват влияние върху разходите за пенсии, а само водят до по-справедливо разпределение на ресурса за пенсии между пенсионерите.

При упражняване правото на избор за осигуряване занапред само в първия пенсионен стълб от всички осигурени лица, цялата осигурителна вноска за пенсия се насочва към първия стълб, което значително увеличава

приходите във фонд „Пенсии“ на ДОО. От друга страна, изборът на осигуряване само в публичната пенсионна система ще доведе до по-високи размери на пенсиите от първия стълб, в резултат на което разходите за пенсии ще се увеличат значително. Макар че в рамките на разглеждания времеви период упражняването на тази законова опция води до съществено намаляване на оценката за СПД в сравнение с базовия вариант, може да се очаква, че при удължаване на времеви хоризонт на прогнозата влиянието на този фактор ще отслабне.

Последният сценарий обхваща съвкупното влияние на основните параметрични промени, които бяха направени през 2015 г. Като резултат се получава осезаемо намаляване на СПД с около 54,2 п.п. спрямо базовия сценарий.

Получените оценки за скрития пенсионен дълг на българската публична пенсионна система с помощта на използвания актюерски модел за дългосрочно прогнозиране на приходите и разходите на ДОО не следва да се приемат като предвиждане за точни стойности поради дългосрочния характер на прогнозата и някои ограничения на модела. Използваният модел, например, не отчита финансо-

вия ефект върху баланса на фонд „Пенсию“ на ДОО от трудовата миграция в Европейския съюз и свързания с това пренос на пенсионни права, респ. нарастващи пенсионни трансфери между националните социалноосигурителни схеми в бъдеще. Затова получените резултати по-скоро могат да служат като общ индикатор за фискалната устойчивост на публичната пенсионна система при възприетия набор от демографски и икономически допускания и за потенциалното въздействие на параметричните реформи върху скрития пенсионен дълг.

Заклучение

Функционирането на зрелите публични пенсионни системи от разходопокривен тип генерира, от една страна, бъдещи права на осигурените лица в тях, а от друга страна – бъдещи задължения на пенсионната схема, респ. държавата. Настоящата стойност на тези бъдещи пенсионни задължения не се третира и отчита като публичен дълг, но налага съществени ограничения върху фискалната политика чрез ангажирането на значителна част от бъдещите приходи на държавния бюджет за изплащане на скрития пенсионен дълг.

Бързото застаряване на българското население и съществуващите финансови дисбаланси във фонд „Пенсию“ на ДОО поставят на сериозно изпитание дългосрочната финансова устойчивост на българската публична пенсионна система. Осъществените през 2015 г. параметрични промени водят до намаляване на финансовото бреме за следващите поколения, но са недостатъчни за гарантиране на дългосрочна фискална стабилност на пенсионната система.

Използването на скрития пенсионен дълг като показател за оценка на необходимостта и на резултатите от бъдещи пенсионни реформи е наложително с цел обхващане на междугенерационните трансфери и справедливото разпределение на тежестта между поколенията, което е важно условие за постигането на социална кохезия в българското общество.

Цитирани източници:

Белчев, Др., 2011. Скритият дълг на пенсионната система в България, в: Скритият дълг на обществената система за социално осигуряване. Случаите на България, Германия, Полша и Унгария. София, Институт за икономическа политика, с. 97-121.

(Belchev, Dr., 2011, Skritiat dalg na pensionnata sistema v Bulgaria, v: Skritiat dalg na obshtestvenata sistema za sotsialno osiguruyavane. Sluchaita na Bulgaria, Germania, Polsha i Ungaria. Sofia, Institut za ikonomicheska politika, s. 97-121)

Христоков, Й., 2010. Реформите в социалното осигуряване (предизвикателства и решения). София, издателство на ВУЗФ.

(Hristoskov, Y., 2010. Reformite v sotsialnoto osiguruyavane (predizvikatelstva i reshenia). Sofia, izdatelstvo na VUZF)

Комисия за финансов надзор, 2020, https://www.fsc.bg/bg/pazari/osiguritelen_pazar/statistika/.

(Komisia za finansov nadzor, 2020, https://www.fsc.bg/bg/pazari/osiguritelen_pazar/statistika/)

Министерство на финансите, 2020, <https://www.minfin.bg/bg/1408>.

(Ministerstvo na finansite, 2020, <https://www.minfin.bg/bg/1408>)

Национален осигурителен институт, 2020, Актуерски доклад 2019, <https://www.noi.bg>.

(Natsionalen osiguritelen institut, 2020, Aktyuerski doklad 2019, <https://www.noi.bg>)

Национален статистически институт, 2020, Пенсионни права в социалното осигуряване, <https://www.nsi.bg/bg/content/16036/>.

(Natsionalen statisticheski institut, 2020, Pensionni prava v sotsialnoto osiguruyavane, <https://www.nsi.bg/bg/content/16036/>)

Auerbach, A., J. Gokhale and L. Kotlikoff, 1994. Generational accounting: a meaningful way to evaluate fiscal policy. *The Journal of Economic Perspectives* 8.1 (1994): pp. 73-94.

Beltrametti, L. and M. Della Valle, 2011. Does

the implicit pension debt mean anything after all. Center for Research on Pensions and Welfare Policies, No. 118. Turin (Italy).

Bielawska, K., A. Chlon-Dominczak and D. Stanko, 2017. Retreat from mandatory pension funds in countries of the Eastern and Central Europe in result of financial and fiscal crisis: causes, effects and recommendations for fiscal rules. *MPRA papers* 83345, University library of Munich, Germany.

Drahokoupil, J. and S. Domonkos, 2014. Is the egg basket worth its price? The fiscal implications of pension privatization in Eastern Europe. In: Clements, B., Eich, F., and Gupta, S. (eds), *Equitable and sustainable pensions: Challenges and experience*. Washington DC, IMF, pp. 155-178.

European Commission, The 2018 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070), *Institutional Paper 079*, May 2018.

Eurostat, 2011. Technical compilation guide for pension data in national accounts, Luxembourg.

Feldstein, M., 1974. Social security, induced retirement and aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy*, 5, pp. 905-926.

Franco, D., 1995. Pension liabilities – Their use and misuse in the assessment of fiscal policies,

European Commission, DG for economic and financial affairs. *Economic Papers №110*.

Goebel, P., 2017. A Primer on Government-Sponsored Pension Schemes in the National Accounts and Their Impact on the Interpretation of Government Debt Statistics. *OECD Statistics Working Papers*, 2017/05, OECD Publishing, Paris.

Holzmann, R., R. Palacios and A. Zvinieni, 2001. On the economic sand scope of implicit pension debt: An international perspective. *Empirica* 28 (1), pp. 97-129.

Holzmann, R., R. Palacios and A. Zvinieni, 2004. Implicit pension debt: Issues, measurement and scope in international perspective. *Social Protection Discussion Paper Series*, Vol. 403, World Bank, Washington DC.

Holzmann, R., 2013. The Implicit Pension Debt: Concept and Role in Pension Economics and Policy Reform, in: J. Meszaros (ed.), *Pension Adequacy and Sustainability*, Budapest.

Obofril, J., 2015. Impact of pension reform to implicit pension debt: Evidence of pension reforms in EU in 1993-2013, Master Thesis, Charles University, Prague.

Soto, M., B. Clements and F. Eich, 2011. A Fiscal Indicator for Assessing First and Second Pillar Pension Reform. *Technical Report*, IMF.