

Актуални проблеми на адекватността на публичните пенсии в България

Драгомир Драганов*

Резюме: Настоящата статия има за цел да разкрие, опише и анализира съществуващи несъответствия между параметрите на българската публична пенсионна система и международните стандарти за адекватност на пенсията за риска „старост“, заложили в Конвенция № 102 на Международната организация по труда и Европейска социална харта на Съвета на Европа. Защишава се тезата, че идентифицираните пропуски, доколкото имат отношение към законодателни разпоредби, а не към действия на националните органи на социалната политика по прилагане на нормативната уредба, са резултат от политически решения, последователно омаловажаващи поети от България международни ангажменти в областта на социалната политика. С тези решения се отслабват важни функции на пенсионната политика и най-вече нейните защитна, осигурителна и разпределителна функции. Резултатите могат да се търсят в повишения риск от бедност сред възрастните хора, спад в икономическия статус след пенсиониране и уязвимост за пенсионерите в периоди на резки скокове в издръжката на живота. Поставят се и някои въпроси относно бъдещата адекватност на публичните

пенсии, разгледани в рамката на взаимодействието между гържавното обществено осигуряване и допълнителното задължително пенсионно осигуряване.

Ключови думи: адекватност на пенсията, пенсионна политика, социална сигурност, международни стандарти за социална сигурност.

JEL: I3, Z130.

Увод

Настоящата статия има за цел да изследва влиянието върху функциите на пенсионната политика на някои идентифицирани несъответствия между параметрите на българската публична пенсионна система и приетите за задължителни по силата на националното законодателство международни стандарти за адекватност на пенсията за риска „старост“.

В изпълнение на тази цел са дефинирани и следните задачи:

1. Да се изясни съдържанието на понятието за адекватност на пенсията;
2. Да се анализира начинът, по който стандартите за адекватност на пенсията са дефинирани в Конвенция № 102 от 1952 г. за минималните стандарти в областта на социалната сигурност на Международната организация по труда и в ревизираната

* Драгомир Драганов е доктор по социология, асистент в катедра „Икономическа социология“ на УНСС.

Управление на ресурси и разходи

Европейска социална харта, в качеството им на законодателно приети от България международни правни инструменти.

3. Да се разкрият и опишат съществуващи несъответствия между параметрите на българската публична пенсионна система и стандартите за адекватност, съдържащи се в посочените международни правни инструменти.
4. Да се анализира влиянието на разкритите несъответствия върху изпълнението на защитната, осигурителната и разпределителната функция на пенсионната политика в България.

Тезата, която се защитава, е, че независимо от приемането за задължителни от страна на България на съдържащите се в Конвенция № 102 и ревизираната Европейска социална харта стандарти за адекватност на пенсиите за риска „старост“, вече близо две десетилетия параметрите на националното законодателство трайно не са в съответствие с изискванията на тези международни правни инструменти. Резултатът е отслабване на важни функции на пенсионната политика и най-вече нейната защитна, осигурителна и разпределителна функция. Така отслабва потенциалът на публичната пенсионна система да защитава възрастните от изпадане в бедност, да оказва адекватна подкрепа на доходите в условия на несигурност и да прилага гаранции, че оттеглянето от пазара на труда няма да става причина за рязък спад в потребителските възможности.

Акът на приемането на международните стандарти за адекватност на пенсиите разкрива своя смисъл именно

благодарение на идеята за въвеждане на законодателни гаранции, че публичната пенсионна система ще продължи да изпълнява своята роля с неотслабваща ефективност. Това е и целта, с която България ратифицира Конвенция № 102 от 1952 г. за минималните стандарти в областта на социалната сигурност на Международната организация по труда (International Labour Organization, 1952) през 2008 г., приемайки за задължителни нейните разпоредби по отношение на риска „старост“. Още през 2000 г. бе ратифицирана и ревизираната Европейска социална харта. По този начин страната на гласно пое ангажимент пред международната общност, че, едновременно признавайки правото на социална сигурност като основно човешко право, ще работи за изграждане и поддържане на универсална система за социална сигурност, предоставяща адекватна защита за всички работещи.

За държава като България, обвързващи правото на пенсия за старост с изискване за определена продължителност на осигуряването, Конвенция № 102 изисква нивото на защита да бъде поне такова, че да гарантира заместване на трудовите доходи на т.нар. „стандартен бенефициер“ от поне 40 на сто при 30 години осигурителен стаж. Една от възможните дефиниции за „стандартен бенефициер“ е типичен квалифициран работник с минали трудови доходи в размер на 125 на сто от средните трудови доходи на всички защитени лица. Конвенцията също така предполага пенсионната възраст да не надвишава 65 г., освен ако няма ясни доказателства, че по-висока възраст отговаря на подобрения в здравословното състояние и трудоспособността на

възрастното население. Конвенцията налага съществуването на механизми, гарантиращи, че размерите на пенсиите ще бъдат актуализирани в случаите на рязко покачване на издръжката на живота. По същия начин и ревизираната Европейска социална харта предполага, че осигурителните обезщетения не трябва да обричат получателите си на дълбока бедност, а като минимум да съдействат за облекчаване на бремето на ниските разполагаеми доходи. Ангажимент за изпълнението на всички тези поети пред международната общност ангажименти носи държавата, респективно – публичната пенсионна система.

Този ясно дефиниран ангажимент на държавата за обезпечаване икономическата сигурност на възрастните хора е причината статията да поставя фокуса единствено върху публичните пенсии. Разбира се, не се пренебрезва по никакъв начин обстоятелството, че българската пенсионна система е изградена на т.нар. „тристълбов“ модел, създаден с пенсионната реформа в сила от началото на 2000 г. Но и в исторически план, и в момента, водещата роля за икономическата сигурност на възрастните има т.нар. „първи стълб“ – държавното обществено осигуряване. Все още т.нар. „втори стълб“, включващ универсалните пенсионни фондове за родените след 31 декември 1959 г., както и професионалните пенсионни фондове за лицата, работещи при условията на първа и втора категория труд (при опасни и вредни за здравето условия на труд съпоставено с работещите при условия на трета категория труд), както и т.нар. „трети стълб“ – допълнителното доброволно пенсионно осигуряване, нямат толкова значим принос. Към 31 декември

2022 г. има общо четирима пенсионери от професионалните пенсионни фондове и 1184 с пенсионери с изплатени пожизнени пенсии от фондовете за изплащане на пожизнени пенсии за старост от допълнителното задължително пенсионно осигуряване (Комисия за финансов надзор, 2023). За сравнение, броят на пенсионерите с пенсия от държавното обществено осигуряване към същия момент е 2030,3 хил. лица (Национален осигурителен институт, 2023а, с. 7). Може да се смята, обаче, че занапред ролята на допълнителното задължително пенсионно осигуряване за благосъстоянието на възрастните хора ще нараства. Ще расте и броят на пенсионерите, получаващи пенсия и от държавното обществено осигуряване, и от допълнителното задължително пенсионно осигуряване. За по-задълбочена дискусия по актуалните аспекти и предизвикателства пред българската пенсионна система виж Пандурска (2020).

Частичната приватизация на пенсионното осигуряване не отменя задължението за властимащите да работят за поддържане на адекватността на публичната пенсионна система. Затова и през изминалите няколко години темата за доходите на българските пенсионери повиши своята актуалност и се издигна в политическия дневен ред. Наред с щедри допълнителни суми към пенсиите на всички пенсионери (т.нар. „COVID-19 добавки“) бяха предприети и целици увеличения на пенсиите. От друга страна, публично достъпните данни все още не позволяват да се говори за значително подобрене, доколкото рискът от бедност и материални лишения за възрастните хора на 65 и повече години остават много силни. През 2021 г. 45,7 на сто от

Управление на ресурси и разходи

хората в тази възрастова категория са живели в риск от бедност или социално изключване, при 31,7 на сто за населението като цяло. Рискът от бедност е изключително силен за най-възрастните, като 43,4 на сто от хората на 75 и повече години живеят в бедност при само 20,0 на сто за хората под тази възраст (National Statistical Institute, 2022).

Това е сигнал, че въпреки предприетите действия, трайното разрешаване на въпроса с адекватността на пенсиите остава предизвикателство и стотици хиляди пенсионери остават лишени от икономическата сигурност, на която би следвало да се радват в държава, възприела за задължителни международните стандарти за адекватност на пенсиите.

Разкриването на последствията от това несъответствие е основният мотив за написването на настоящата статия. В същото време, тя няма претенции да задава предписания какви трябва да бъдат параметрите на българската пенсионна система, а само насочва вниманието към вече взети решения в областта на социалната политика и техните последствия от гледна точка на стандартите за адекватност на пенсиите, дефинирани в утвърдените международни инструменти.

Настоящият материал се опитва да допринесе и за развитие на дебата относно сложното взаимодействие между първия и втория стълбове на българската пенсионна система. В условия на устойчиво протичащ процес на демографско застаряване, свиване на работната сила и увеличаване числеността на хората над трудоспособна възраст, обезпечаването на икономическата сигурност на възрастните би следвало да бъде сред

приоритетните за социалната политика въпроси. За решаването му, доколкото това е възможно, вероятно има множество алтернативни сценарии. Всички те обаче минават през намирането на начини да бъдат създадени синергични и благоприятстващи не само финансовата, но и социалната устойчивост на българската пенсионна система ефекти, обусловени от настоящия ѝ дизайн, въплътен в мотото „сигурност чрез многообразие“.

Методология

Анализът на приложението на международните стандарти за адекватност на пенсиите при риска „старост“ е изготвен на база публично достъпни статистически данни за ценовите равнища и доходите на домакинствата, публикувани от Националния статистически институт и Евростат, и данни за държавното обществено осигуряване, публикувани от Националния осигурителен институт.

Извършен е анализ на съдържащи се в националното законодателство разпоредби за определяне правото и размера на пенсиите за осигурителен стаж и възраст, както и на взети решения по повод определяне минималните им размери. Направена е оценка на съответствието на въпросните разпоредби със стандартите, дефинирани в Конвенция № 102 и ревизираната Европейска социална харта, като са взети предвид и заключенията на експертните комитети, наблюдаващи приложението на тези инструменти (Европейски комитет за социални права – за ревизираната Европейска социална харта, и Комитет на експертите по прилагане на конвенциите и препоръките на МОТ – за Конвенция № 102).

По силата на Конвенция № 102 на Международната организация на труда (International Labour Organization, 1952), защитата срещу риска „старост“ трябва да се предоставя под формата на периодично парично пожизнено плащане (пенсия). Пенсията се отпуска при навършване на определена възраст, която не може да е повече от 65 г. Тази възраст може да е по-висока само в оправдани случаи, в които здравословното състояние и трудоспособността на възрастното население позволяват нещо подобно. Тя трябва да гарантира ниво на заместване от поне 40 на сто от миналите доходи от труд за т.нар. „стандартен бенефициер“ (чл. 28) при максимум 30 г. осигурителен стаж за гържавите, според чието законодателство правото на пенсия за старост възниква при наличие на определен период на осигуряване (чл. 29, параграф 1, буква „а“). Наред с това, ако пенсията се отпуска при изискване за осигурителен стаж с някаква минимална продължителност, достъпът до нея, но в редуциран размер, трябва да е възможен и за „стандартен бенефициер“, който има поне 15 г. осигурителен стаж (чл. 29, параграф 2, буква „а“). При изчисляване на описаните нива на заместване трябва да бъдат отчетени всички семейни помощи, на които лицето би имало право за периода на изплащане на обезщетението. За целите на сравнението, и миналите трудови доходи на пенсионера, и размерът на пенсията трябва да бъдат изчислени за един и същ период (чл. 65, параграф 4). И не на последно място, трябва да са налице правила, регламентиращи, че размерите на обезщетенията биват актуализирани при настъпили значителни изменения на общото равнище на доходите от труд,

когато те произтичат от съществени промени в издръжката на живота (чл. 65, параграф 10).

Когато пенсията се изчислява въз основа на миналите трудови доходи, а не във фиксирана парична абсолютна стойност, „стандартният бенефициер“ е възможно да бъде мъж с жена в пенсионна възраст (такава дефиниция съответства на слабото участие на жените в заетостта след края на Втората световна война, доколкото Конвенция № 102 става факт през 1952 г.) с минали трудови доходи в размер на 125 на сто от средните доходи на всички защитени лица (чл. 65). Възможни са и други дефиниции, но от позицията на времето и отчитайки съвременната образователно-квалификационна и професионална структура на заетите лица в по-развитите в икономически план гържави, днес тези дефиниции изглеждат по-скоро необичайни (например мъж, зает в сектор на икономиката, в който са заети най-голям брой мъже, или мъж, монтьор или стругар, зает в производството на машини, различни от електрическите).

Едно изключително важно обстоятелство за правилното разбиране на въпросните международни стандарти за адекватност е, че по силата на Конвенция № 102 органите на гържавната власт трябва да приемат общата отговорност за предоставяне на дължимите обезщетения и да предприемат съответните мерки (чл. 71, параграф 3). Нещо подобно означава нито повече, нито по-малко, че заложените в Конвенция № 102 стандарти предявяват претенции към адекватността на пенсиите от публичните пенсионни схеми. Така че те не би следвало да се считат за изпълнени, ако

Управление на ресурси и разходи

адекватността на публичните пенсии се окаже недостатъчна, но нивата на заместване са постигнати чрез комбиниране на доход, получен както от публични, така и от частни пенсионни схеми.

Приложението на минималните стандарти за адекватност в Конвенция № 102 на Международната организация на труда трябва да бъде анализирано едновременно със стандартите в чл. 12 „Право на социално осигуряване“ на ревизираната Европейска социална харта на Съвета на Европа. През 2000 г. България ратифицира и този инструмент, задължавайки се да поддържа приемливо ниво на адекватност на пенсиите и другите осигурителни обезщетения. Европейският комитет по социални права, следящ за приложението на Хартата, приема, че законодателството в дадена държава е в съответствие с изискванията ѝ, ако националната система за социална защита гарантира осигурителни обезщетения в размер, не по-малък от 50% от медианния общ еквивалентен доход по данни на Евростат от Наблюдението на доходите и условията на живот в ЕС (EU-SILC). Също както и при Конвенция № 102, това ниво на заместване на дохода от пенсии трябва да бъде обезпечено от публичните пенсионни схеми, а не чрез комбиниране на доходи от публични и частни пенсионни схеми. Това е най-малкото защото не всички пенсионери могат да разчитат на пенсия под формата на периодично пожизнено парично плащане от частна пенсионна схема, дори и участието в нея да е задължително.

Теоретични измерения на понятието за адекватност на пенсиите

Може да се приеме, че мисията на всяка пенсионна система е да съдейства за постигане на икономическа сигурност след навършване на определена възраст и оттегляне от активно участие в заетостта. Това може да бъде постигнато, ако пенсионната политика съумява да изпълни четири цели: първо, поддържане на механизъм, позволяващ на защитените лица да се предпазят от резки спадове в потреблението в рамките на жизнения си цикъл (разпределителна функция); второ, осигуряване срещу рисковете, чието проявление би довело до ниски доходи и влошено материално благосъстояние след пенсиониране (осигурителна функция); трето, облекчаване на негативните последици на бедността върху качеството на живот и благосъстоянието на възрастните хора (защитна функция); четвърто, преразпределение на доходи и ресурси (преразпределителна функция), било то между ниско- и високодоходните групи или между поколенията (Barr, 2004; Barr and Diamond, 2010).

Степената, в която пенсионните системи допринасят за постигане на икономическа сигурност на възрастните хора, се свързва с идеята за т.нар. „адекватност“ на пенсиите. Hill (2007) разглежда адекватността на пенсиите през призмата на три взаимосвързани обстоятелства: покритието на населението, т.е. каква част от възрастните изобщо имат доход от пенсия, нивото на заместване на миналите доходи от труд и преценката доколко пенсиите са в размер, който е съобразен с някакъв обективен измерител на приемливо минимално

жизнено равнище, било то линия на бедност, жизнен или социален минимум. Актуализацията на пенсиите във времето също има голямо значение за тяхната адекватност. Различните механизми за привеждане на размера на пенсиите в синхрон с измененията в ценовите равнища или заплатите би следвало да спомагат за поддържане на покупателната способност на доходите на пенсионерите и да съдействат за запазване на потреблението им, съпоставено в това на работещото население (Barr and Diamond, 2010), както и да не допускат появата на големи изкривявания в реалните равнища на пенсиите за различните генерации пенсионери (Gillion et al., 2000).

Тук интерес предизвиква както самото понятие за „адекватност“, така и тясно свързаната с него концепция за „стандарт за адекватност“. По този повод Robert Walker дефинира адекватността като „ресурсите, които са необходими за дадена единица, състояща се от един или повече индивиди, да поддържа някакъв специфичен, обикновено минимален или скромнен, жизнен стандарт за определен период“, а стандарта за адекватност – като граница в съотношението между ресурсите и нуждите, разделяща адекватното от неадекватното количество ресурси (Walker, 2009, с. 303). Може да се предположи, че не е без значение как и кой ще дефинира тази гранична стойност. Тук John Veit-Wilson насочва вниманието към практическата нецелесъобразност на опитите стандартите за адекватност да бъдат фиксирани изолирано от социалния контекст, в който следва да бъдат прилагани. Легитимизирането на стандартите за адекватност следва да намери изява

в съответствието им с обективните условия на живот на засегнатите от тях индивиди, групи и общности, а едва на следващ етап – в наложени чрез властови стратегии и инструменти дефиниции. На преден план изникват въпросите за самото съдържание на стандартите, формулирани от Veit-Wilson като: *Адекватност на какво?; За колко дълго?; За кого?;* и най-вече *Кой определя?* (Veit-Wilson, 1998, с. 21).

Излагането на показ на субекта, взел решението за дефиниране на стандартите, само по себе си не решава проблема нито за целевата, нито за ценностната рационалност на неговите действия, респективно – за смисъла, който той влага. Дали стандартите за адекватност съдържат социалния контекст на собственото си приложение или не, може да се изясни, ако бъдат изяснени критериите, спрямо които същият този субект е ориентирал поведението си в конкретната ситуация. По този повод Robert Walker разграничава три подхода за дефиниране на стандарт за адекватност на ресурсите. Първият от тях е нормативният подход, с водеща роля на научното и експертното знание, чието приложение дава обективен израз на онова количество ресурси, което може да бъде сметено за адекватно. Вторият е подходът, основан на нагласите на по-широката публика. Той произлиза от идеята, че засегнатите от приложението на стандартите са най-добрите възможни експерти, когато става дума за собствените им условия на живот, поради което те трябва да бъдат активно въвлечени в процеса на формулиране на същите тези стандарти. Третият подход Robert Walker нарича произволно определяне, същевременно

Управление на ресурси и разходи

приписвайки му претенцията да е нещо теоретично различно от другите два, доколкото има общо със свързани с политиката и формирането на политики съображения. При този подход стандартите се определят във фиксирано съотношение с някаква произволно избрана величина, на пример среден размер на обезщетение, среден доход, минимална заплата или се използва съвкупност от индекси (Walker, 2010, с. 141).

Този кратък преглед позволява да се направи изводът, че стандартите за адекватност, в т.ч. и на пенсиите, залегнали в Конвенция № 102, са определени именно чрез прилагане на третия описан по-горе подход. Това не омаловажава тяхната роля, най-малкото защото те носят оптимизма на трудно изкования след края на Втората световна война международен консенсус. Те отиват отвъд наложеното го средата на XX век схващане, че социалното осигуряване е единственият инструмент за защита на доходите на населението в условия на икономически и социални неблагоприятия, и представят по-широка визия за една универсална система за социална сигурност, покриваща всички рискове и всички работещи (Kulke, 2007). Нещо повече, Конвенция № 102 задава модерния облик на системата за социална сигурност, дефинирайки нейния обхват в деветте ѝ клона (медицински грижи, обща болест, безработица, старост, трудова злополука и професионална болест, отглеждане на деца, майчинство, инвалидност, смърт) и минимално приемливи нива на защита за всеки един от тях. В такава връзка е и коментарът на Комитета по икономически, социални и културни права на Организацията на обединените нации,

че заложеното в Международния пакт за икономически, социални и културни права право на социална сигурност изисква „обезщетенията, било то в пари или в натура, да бъдат адекватни по размер и продължителност, за да може всеки да реализира своето право на семейна защита или подпомагане, адекватен стандарт на живот и адекватен гостъп до згравеопазване“ (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2008, с. 7). Така че тези стандарти са глобален ориентир за усилията на онези, възприемащи политическата власт и като инструмент за конституиране на социален ред, издигащ едно социално право, каквото е правото на социална сигурност, в основно човешко право, което не може да бъде отнето от което и да е човешко същество, без значение от неговия икономически или социален статус. Няма да е излишно, ако тук бъдат припомнени думите на Thomas H. Marshall, че „социалните права налагат абсолютно право на определен стандарт на цивилизация, който зависи единствено от премахване на общите задължения на гражданството. Тяхното съдържание не зависи от икономическата стойност на индивидуалния заявител“ (Marshall, 1950, с. 43). Така че възраждането на международните стандарти в областта на социалната сигурност в рамката на системите за социална защита на национално ниво и определяването им чрез социалните политики е и акт, потвърждаващ определен цивилизационен избор.

Резултати

Настоящият раздел разглежда някои идентифицирани несъответствия между националната практика и описаните в методологическата част международни

стандарти за адекватност на пенсии-те. Анализът е пречупен през призмата на някои важни функции на пенсионната политика, като по този начин е илюстриран ефектът от взетите политически решения върху способността на публичната пенсионна система да изпълнява успешно мисията и целите си.

1. Защитна функция: ниска адекватност на минималните пенсии и уязвимост при резки ценови шокове

Защитната функция на пенсионната политика се свързва с облекчаване на материалните лишения за онези сред възрастните хора, които, поради неблагоприятно стечение на обстоятелствата, имат ниски доходи, обриващи ги на живот в бедност. По този повод, във всички свои заключения относно приложението в България на чл. 12, параграф 1 на ревизираната Европейска социална харта до момента, Европейският комитет по социални права посочва, че ситуацията в страната не е в съответствие с нормите, заложили в международния стандарт (European Committee of Social Rights, 2004; 2006; 2009; 2013; 2017). Причината е, че минималният размер на трудовите пенсии за старост е очевидно неадекватен – той е под 50 на сто от медианния общ нетен разполагаем еквивалентен доход за страната. Последните заключения на Комитета се отнасят за ситуацията към края на 2015 г., така че не може да има съмнение, че проблемът с ниската адекватност на минималните размери на пенсиите за осигурителен стаж и възраст стои нерешен още от момента на ратифициране от България на ревизираната Европейска социална харта и

поне до 2015 г. не е направено много, за да може стандартът да бъде изпълнен.

Заключенията на Комитета се отнасят до регламентирания в Кодекса за социално осигуряване минимален размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст при изпълнение на изискуемите условия за придобиване право на такъв вид пенсия. Размерът ѝ се определя в ежегодните закони за бюджета на държавното обществено осигуряване (чл. 68, ал. 1 и чл. 70, ал. 12 от Кодекса за социално осигуряване). Също така, при наличие на осигурителен стаж с продължителност, по-кратка от изискуемата, но поне 15 г. действителен стаж, пенсионерите имат право на 85 на сто от минималния размер при пълен стаж (чл. 68, ал. 3 и чл. 70, ал. 13 от Кодекса за социално осигуряване).

Таблица 1 представя ситуацията в България от 2016 г. до момента, т.е. след последните заключения на Европейския комитет по социални права.

Таблицата показва, че пет последователни заключения на Европейския комитет по социални права за периода от 2004 до 2017 г., подчертаващи явното несъответствие на нормативната уредба в България с изискванията на ревизираната Европейска социална харта относно правото на социално осигуряване, се оказват недостатъчен мотив за публичната власт в България, за да се промени провежданият вече близо две десетилетия курс, отслабващ защитната функция на публичната пенсионна политика. От 2016 г. минималните размери на пенсиите за осигурителен стаж и възраст са далеч под линията на бедност, определена като 50 на сто от медианния общ нетен разполагаем еквивалентен доход, което, при отсъствието на доходи от

Управление на ресурси и разходи

Таблица 1. Линия на бедността и минимални размери на пенсиите за осигурителен стаж и възраст по Кодекса за социално осигуряване

Показател	Отчетна година на дохода*						
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
1. Линия на бедност при 50% от медианния общ нетен разполагаем еквивалентен доход - едно лице (месечен размер), EU-SILC а)	292,58	292,58	344,17	375,83	420,25	438,25	-
2. Минимален месечен размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал.1 от Кодекса за социално осигуряване (към 31.12) б)	161,38	200,00	207,60	219,43	250,00	370,00	467,00
3. Съотношение (т. 2 към т. 1), в % в)	55,2%	68,4%	60,3%	58,4%	59,5%	84,4%	-
4. Минимален месечен размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 3 от Кодекса за социално осигуряване (към 31.12) б)	137,17	170,00	176,46	186,52	212,50	314,50	396,95
5. Съотношение (т. 5 към т. 1), в % в)	46,9%	58,1%	51,3%	49,6%	50,6%	71,8%	-

Източник: а) Eurostat (2023a); б) Национален осигурителен институт (2023a; 2023b).

Забележка: * В EU-SILC отчетният период на дохода е календарната година, предхождащата годината на регистрация на данните, поради което данните, публикувани за 2022 г., се отнасят за 2021 г. Тази зависимост е валидна и за данните за другите години. Данни за дохода с отчетна 2022 г. все още не са публикувани.

други източници, само увеличава дълбочината на бедността сред получателите на трудови пенсии за старост в минимални размери. Данни с отчетна 2022 г. не са публикувани, но трябва да се отбележи, че последните увеличения на минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст го доближиха до 50-процентния праг, отчетен за миналата календарна година. Нещо подобно прави евентуални бъдещи усилия за привеждане на националното законодателство със стандартите на чл. 12, параграф 1 на ревизираната Европейска социална харта по-реалистични.

Предизвикателството обаче остава и неговите измерения се усложняват още повече, ако се вземе предвид начинът, по който биват актуализирани размерите

на пенсиите в България. Според чл. 100, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване, пенсиите, отпуснати до 31 декември на предходната календарна година, се съвременяват от 1 юли с процент, равен на 50 на сто от нарастването на средния осигурителен доход и 50 на сто от инфлацията по хармонизирания индекс на потребителските цени. Практиката показва, че този механизъм, известен повече като „Швейцарско правило“, невинаги се прилага, и често пъти бива заменен с ad-hoc политически решения за промяна на нормативната уредба или отпускане на допълнителни суми към пенсиите във фиксиран размер. Онова, което създава тревога по този повод, е, че „Швейцарското правило“ не гарантира запазване на покупателната способност на доходите

от пенсия тогава, когато е налице реален спад на заплатите, т.е. в условия на изпреварваща доходите от труд инфлация. Случаят през 2022 г. е именно такъв, доколкото средногодишната инфлация по националния индекс на потребителските цени е 15,3 на сто и 13,0 на сто – по хармонизирания (National Statistical Institute, 2023), докато средният осигурителен доход за страната нараства с 11,0 на сто (Национален осигурителен институт, 2023с). Не е маловажен и въпросът доколко структурата на потребителските разходи, използвана за измерване на инфлацията, отговаря на потребителските разходи на домакинствата на възрастните хора, скриваща по този начин реалните последици от ценовите шокове за пенсионерите. При такива параметри би следвало пенсиите, отпуснати до 31 декември на 2022 г., да бъдат осъвременени от средата на 2023 г. с 12,0 на сто, т.е. с половината от нарастването на средния осигурителен доход и инфлацията по хармонизирания индекс. Положителното в случая е, че благодарение на предприетите през 2022 г. увеличения на пенсиите средният размер на пенсията на един пенсионер достигна 674,54 лв. (Национален осигурителен институт, 2023а, с. 20), което доведе до ръст от 25,7 на сто на годишна база и изпреварващо компенсира нарастването на потребителските цени през изминалата година. Картината обаче невинаги може да бъде такава, т.е. да се предполага, че резки скокове в издръжката на живота ще бъдат компенсирани от предварително изпълнени ad-hoc мерки, и би могло да се обърне внимание на липсата на нормативно заложен механизъм за навременна актуализация на нивата

на пенсиите при значителен ръст на потребителските цени през текущата година. Не е случайно, че още през 2012 г. Комитетът на експертите по прилагане на конвенциите и препоръките на МОТ (CEACR) отправил искане до правителството на България да докладва относно размерите на пенсиите и дали те са актуализирани при съществени промени в издръжката на живота (Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations, 2013).

2. Осигурителна функция: завишени критерии за достъп до пенсия

Осигурителната функция на пенсионната политика се свързва със създаване на възможност за лицата, които имат някакъв принос към системата, да разчитат на подкрепа на доходите си тогава, когато поради напредналата си възраст не могат да осигуряват сами издръжката си. Тази функция има отношение преди всичко към достъпа до пенсия и следователно към покритието на пенсионните системи.

През 2015 г. бяха приети промени в Кодекса за социално осигуряване, според които, считано от 1 януари 2016 г., правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст при недостигащ стаж може да бъде придобито при поне 15 г. действителен осигурителен стаж и навършване на възраст от 65 г. и 10 м. за жените и мъжете. Възрастта плавно нарастваше до достигане на 67 г. и за двата пола през 2023 г.

По този повод през 2019 г. CEACR поиска информация по какъв начин тези промени отчитат изискванията на чл. 26, параграф 2 и чл. 29, параграф 2, буква „а“

Управление на ресурси и разходи

от Конвенция № 102 и по-специално гали пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 3 от Кодекса за социално осигуряване може да се отпусна при навършване на стандартната законоустановена пенсионна възраст (Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations, 2019).

Отговорът на този въпрос е очевидно отрицателен, защото правото на този вид пенсия за осигурителен стаж и възраст вече се придобива при навършване на 67 г. Отделно, по-горе вече беше уточнено изискването на Конвенция № 102 трудовата пенсия за старост да се отпусна в намален размер при поне 15 г. осигурителен стаж, но на възраст, не по-голяма от 65 г. Конвенцията допуска изключение, стига то да бъде аргументирано в контекста на подходяща статистическа информация за здравословното състояние и трудоспособността на възрастното население.

Данните за демографското състояние на населението обаче много трудно могат да обосновават подобно политическо решение. По-скоро те подказват за наличието на още едно поле на потенциален конфликт между националното законодателство и стандартите в Конвенция № 102. През 2021 г. България има най-ниската очаквана средна продължителност на живота при навършване на 65-годишна възраст (общо за двата пола) измежду всички държави от Европейския съюз. Тя е едва 13,7 г. при средно 19,3 г. за ЕС-27 и изглежда много ниска дори и на фона на държави като Румъния (14,7 г.), Словакия (15,5 г.), Хърватия (16,4 г.), Полша (16,5 г.), Чехия (16,8 г.), Естония (17,5 г.) (Eurostat, 2023b). България беше на тази незавидна позиция и

преди пандемията на COVID-19, която, освен всичко друго доведе до невиджан в целия Европейски съюз спад в очакваната продължителност на живота при навършване на 65-годишна възраст в сравнение с нивата от 2019 г. – 2,6 г. средно за двата пола. Само Словакия (-2,4 г.), Румъния (-2,2 г.) и Полша (-2,0 г.) се доближават до този, наподобяващ бедствие срив в качеството на живот на възрастните хора у нас. Така че са налице основателни съмнения, че пенсионната възраст от 67 г. може да бъде аргументирана с надеждни статистически данни, едновременно, от една страна, доказващи подобрена трудоспособност на възрастното население в България, а от друга, оспорващи, че взетите през 2015 г. политически решения всъщност са довели до отслабване на осигурителната функция на публичната пенсионна система, прекомерно затруднявайки достъпа до пенсия за хората с по-кратки трудови кариери, които иначе изпълняват минималните изисквания за продължителност на осигуряване. Липсата на достатъчно публично достъпна информация за участието в заетостта след навършване на пенсионна възраст и все още неоползотворените възможности за усъвършенстване на административните методи за събирането ѝ, идентифицирани от някои автори (Тошева, 2021), допълнително усложнява обективния дебат по повод това, каква трябва да бъде законоустановената пенсионна възраст за различните групи защитени лица.

3. Разпределителна функция: намаляващи нива на заместване на доходите

Разпределителната функция на пенсионната политика според Nicholas Barr е насочена към подобряване благосъстоянието на възрастните хора, давайки им възможност да избегнат резки спадове в потреблението си в хода на своя жизнен цикъл (Barr, 2004). По този повод една от най-важните задачи на пенсионната система е да позволи на защитените лица да прехвърлят част от потреблението от етапа на живота си, в който те са трудово активни, към момента, в който те няма да имат физическите възможности да се грижат сами за своята издръжка, участвайки в заетостта. Както казва Nicholas Barr, пенсионната система трябва да позволява на хората „да преразпределят от своето по-младо към своето по-старо Аз“ (Barr, 2004, с. 153). Това става благодарение на осигурителните вноски, които хората правят, или подоходните данъци, които плащат докато работят, за да участват в пенсионните схеми, било то публични или частни, и се материализира в специфичните разпоредби на формулата за определяне на размера на пенсията (т.нар. „пенсионна формула“).

Коефициентът на заместване на миналите доходи от труд е един от най-важните показатели доколко пенсионната система се справя с изпълнението на разпределителната си функция. Неслучайно Конвенция № 102 обръща толкова голямо внимание на този въпрос, задавайки система от минимални и количествени измерими стандарти какво ниво от миналите трудови доходи трябва да бъде заместено от пенсията.

Стандартът на Конвенция № 102 предполага размерът на пенсията за т.нар. „стандартен бенефициер“ да покрива 40 на сто от неговите минали доходи от труд. Лесно може да се пресметне, че този стандарт е изпълнен при действащото в момента осигурително законодателство, доколкото всяка пълна година осигурителен стаж без превръщане по чл. 70, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване участва при определяне размера на пенсията с процент от 1,35 на сто. При 30 г. осигурителен стаж, коефициентът на заместване на референтните доходи от труд е 40,5 на сто, което е с малко над стандарта. С добавяне на сумата от 60 лв., която трябва да се включи механично в размера на всяка отпусната след 1 юли 2022 г. пенсия по силата на параграф 7, ал. 18 от преходните и заключителни разпоредби на Кодекса за социално осигуряване, коефициентът на заместване нараства до 44,2 на сто.

Необходимо е да се отбележи, че „тежест“ от 1,35 на сто за осигурителен стаж без превръщане (за разликата между зачетения и стажа без превръщане се прилага „тежест“ от 1,2 на сто) се прилага от началото на 2022 г. Допреди това процентът за всяка година осигурителен стаж заемаше стойности между 1,0 (от януари 2000 г. до април 2009 г.) до 1,2 на сто (декември 2021 г.). Повече от двадесет години от старта на реформата, България, имаща претенция да бъде сред най-високо развитите в икономически план държави, не съумя да достигне минимален стандарт за адекватност на пенсиите, датиращ от далечната 1952 г.

Дали на постижението от края на 2021 г. ще могат да се радват и

Управление на ресурси и разходи

бъдещите кохорти пенсионери, до голяма степен ще зависи от това дали те са родени след 31 декември 1959 г. и дали към момента на пенсионирането си от първия стълб са осигурени в универсален пенсионен фонд. За такива лица действащото в България законодателство предвижда редукция на стойността на техния индивидуален коефициент, което съответства на факта, че те са били осигурени и в първия, и във втория стълбове и поради това размерът на вноската, постъпваща за тях в първия стълб, е по-малка. Стойността на тази редукция е различна за всеки пенсионер, защото отразява неговата осигурителна история, в т.ч. продължителността и конкретните периоди на осигуряване. Редукцията се изчислява на база съотношението на вноската за универсален пенсионен фонд и фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване за работещи при условия на трета категория труд и родени преди 1 януари 1960 г., както се взема предвид каква част от общия осигурителен стаж е преминала в осигуряване и в държавното обществено осигуряване, и в универсални пенсионни фондове (за детайли относно изчисляването на индивидуалния коефициент за пенсиите, отпуснати след 31 декември 2018 г., виж Национален осигурителен институт, 2021). Към момента стойността на редукцията не е толкова голяма, но занапред тя ще нараства и ще води до все по-значително намаление в размерите на пенсиите от първия стълб за осигурените в универсален пенсионен фонд към момента на пенсионирането си лица. Ако нормативната уредба остане без промяна, намалението може да надхвърли 25 на сто за

онези, започнали трудовата си кариера през 2018 г., когато размерът на вноската за универсален пенсионен фонд е била 5,0 на сто, а тази за фонд „Пенсии“ за родените преди 1 януари 1960 г. – 19,8 на сто.

Като илюстрация на моментния ефект на тази редукция може да бъде разгледан хипотетичният случай на жена с пенсия за осигурителен стаж и възраст с отпусната с начална дата 1 януари 2023 г. пенсия. За целите на примера се приема, че тя има 36 г. и 4 м. осигурителен стаж от трета категория труд, колкото е изискуемият стаж за жените през 2023 г., осигурявана е на средния за страната осигурителен доход, работила без прекъсване на трудовата си кариера и е участвала в универсален пенсионен фонд за целия период от 2002 г. до момента на пенсионирането си. Тук разглеждащата особеност на пенсионната формула намалява коефициента на заместване от публичната пенсионна система на последната работна заплата от около 53,7 на сто до около 48,8 на сто. Разликата от по-малко от 5 пункта би следвало да бъде компенсирана от пожизнената пенсия от допълнителното задължително пенсионно осигуряване.

От общо 36 г. и 4 м. осигурителен стаж, лицето в този хипотетичен случай има само 21 г. като осигурено и в универсалните пенсионни фондове (от 2002 г. до 2022 г.), така че редукцията на стойността на индивидуалния коефициент не оказва толкова голямо влияние върху окончателния размер на пенсията.

Интересно е обаче да се проследи как тази редукция влияе върху изпълнението на стандарта по Конвенция № 102 за т.нар. „стандартен бенефициер“. Като

такъв се приема лице, осигурявано върху доход, равен на 125 на сто от средния осигурителен доход за страната през цялата му кариера, имащо 30 г. осигурителен стаж с осигуряване в универсален пенсионен фонд без прекъсване от 2002 г. до момента на пенсиониране. Допуска се, че средният осигурителен доход за страната ще нараства с 8 на сто на годишна база. Отговорът на поставения въпрос е представен в таблица 2.

Коефициентът на заместване, представен като съотношението между средномесечния размер на пенсията на „стандартния бенефициер“ за първата година на отпускането ѝ и личен осигурителен доход, равен на 125% от средномесечния осигурителен доход за страната за годината преди отпускане на пенсията, е под стандарта от 40 на сто във всеки един от разглежданите моменти. От близо 39,4 на сто за пенсионер с пенсия с начална дата 1 януари 2023 г., през 1 януари 2030 г. коефициентът на заместване за „стандартен бенефициер“ намалява до 35,5 на сто. Що се отнася до нивото на заместване без редукция, то, макар и с малко, надвишава стандарта

по Конвенция № 102 във всички моменти на илюстративния пример.

По този повод може да бъде направен изводът, че занапред за все по-голяма съвкупност от пенсионери, повечето от които осигурителен стаж включва осигуряване и в държавното обществено осигуряване, и в универсален пенсионен фонд, нивото на защита от публичната пенсионна система ще намалява. За някои пенсионери то вече е под заложените в Конвенция № 102 минимални стандарти. Това поставя редица въпроси пред бъдещата адекватност на пенсиите и изпълнението на поетите от България международни стандарти в тази сфера. Наложилото се сложно взаимодействие между първия и втория стълбове на пенсионната система съвсем не облекчава намирането на отговори, дори напротив – прави го още по-трудно.

Дискусия

Представените по-горе резултати показват, че пред адекватността на публичните пенсии в България стоят някои неразрешени проблеми. Тези предизвикателства намират обективен израз в несъответствие между параметрите на българската пенсионна система и

Таблица 2. Заместване на миналите доходи от труд за „стандартен бенефициер“, на когото е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст

Показател	Начална дата на пенсията		
	1 януари 2023 г.	1 януари 2025 г.	1 януари 2030 г.
1. Коефициент на заместване без редукция в стойността на индивидуалния коефициент (в %)	44,2	43,7	42,7
2. Коефициент на заместване с редукция в стойността на индивидуалния коефициент (в %)	39,4	38,2	35,5
3. Разлика (т. 2 – т. 1, в процентни пункта)	-4,8	-5,5	-7,2

Източник: Изчисления на автора

Управление на ресурси и разходи

международните стандарти за адекватност, като това твърдение черпи аргументи и от заключенията на комитетите от експерти към Международната организация по труда и Съвета на Европа, наблюдаващи приложението на въпросните стандарти във всички възприели ги държави по света.

На следващо място, за някои от тези проблеми няма да е пресилено да се твърди, че те нямат отговор от повече от две десетилетия. Такъв е примерът със защитната функция на пенсионната политика, чието проявление остава недостатъчно амбициозно на фона на големия риск от бедност сред възрастните и в частност – на най-възрастните.

Защитната функция на публичните пенсии не е единствената, чието действие бива отслабено от несъответствието с международните стандарти за адекватност. Важно би било да се потърси решение и за укрепване на осигурителната функция на пенсионната политика, доколкото съществуващите нормативно закрепени механизми за актуализация на пенсията не са особено чувствителни към резки скокове в издръжката на живота и потребителските цени като цяло, а за някои групи пенсионери достъпът до пенсия за осигурителен стаж и възраст е ненужно строг на фона на влошеното здравословно състояние на възрастните хора у нас.

Макар с промените от края на 2021 г. по повод „тежестта“ на година стаж без превръщане България най-сетне да успя да изпълни стандарта за заместване на доходите от труд за „стандартен бенефициер“, е много вероятно, че публичната пенсионна система няма да може да поддържа това ниво занапред. Причината

са съществуващите правила по повод изчисляването на пенсията на пенсионерите от първия стълб, които към момента на пенсионирането си са осигурени и във втория (в частност – в универсалните пенсионни фондове). Този факт е добре известен и документиран в съществуващите изследвания и публикации. Както е посочено и в Конвергентната програма на Република България, коефициентът на заместване на дохода плавно ще намалява в дългосрочен план, като основната причина за това е „законодателното изискване за редукция на индивидуалния коефициент на пенсионерите, на които ще бъде отпусната пенсия и от ДОО, и от универсален пенсионен фонд“ (Министерство на финансите, 2022, с. 67).

От такава гледна точка е важно ангажираните с формулирането на пенсионната политика институции да подобрят прозрачността на влиянието на взетите политически решения върху настоящата и бъдещата адекватност на пенсията, в т.ч. и през призмата на изпълнението на международните стандарти за тяхната адекватност. Подходящо би било това да става регулярно, едновременно с публикуването на отчети и анализи на състоянието на публичната пенсионна система, за да е възможно информацията за достъпа до пенсия и размерите на пенсията да бъде анализирана и в контекста на данни за финансовото състояние на първия стълб на пенсионната система. Наложително е да бъдат намерени и приложени подходящи начини за комбиниране на богатата по обхват и съдържание статистическа информация за адекватността на пенсията от първия стълб с такава за настоящата и бъдещата адекватност на пенсията от втория стълб.

Този въпрос е ключов, за да може да се изясни доколко изобщо българският пенсионен модел ще е в състояние в средносрочен и дългосрочен план да гарантира повишаваща се обща адекватност на пенсиите или по-скоро може да се очаква обратното – намаляваща адекватност, поне що се отнася до публичните пенсии, каквато е констатацията в Конвергентната програма на Република България.

В заключение, проблемът с адекватността на пенсиите от първия стълб е само малка част от сложния дебат за взаимодействието между гържавното обществено осигуряване и допълнителното задължително пенсионно осигуряване. Второто много важно измерение на въпроса е свързано с настоящото и

бъдещото финансово състояние на гържавното обществено осигуряване, особено в контекста на острите демографски проблеми. Въпреки всичко, въпросът на бъдещата адекватност на пенсиите от гържавното обществено осигуряване не може да бъде пренебрегван, поне не и ако страната ни все още се придържа към направения цивилизационен избор, при който солидарността, а не приватизацията на риска, стои в основата на социалната защита, при който гържавата носи водещата отговорност за благосъстоянието на своите граждани и при който правото на социална сигурност не трябва да зависи изцяло от пазарната позиция на отделния човек.

Цитирани източници (References):

1. Комисия за финансов надзор (2023). Предварителни резултати от дейността по допълнително пенсионно осигуряване за 2022 г. [онлайн] наличен в: https://www.fsc.bg/?page_id=41340 [Посетен на 20.02.2023 г.].
(Komisia za finansov nadzor (2023). Predvaritelni rezultati ot deynostta po dopalnitelno pensionno osiguryavane za 2022 g. [onlayn] nalichen v: https://www.fsc.bg/?page_id=41340 [Poseten na 20.02.2023 g.]
2. Министерство на финансите (2022). Конвергентна програма на Република България 2022-2025 [онлайн] наличен в: https://www.minfin.bg/upload/51725/Convergence+Programme+of+Bulgaria+2022-2025_BG.PDF [Посетен на 23.03.2023 г.].
(Ministerstvo na finansite (2022). Konvergentna programa na Republika Bulgaria 2022-2025 [onlayn] nalichen v: https://www.minfin.bg/upload/51725/Convergence+Programme+of+Bulgaria+2022-2025_BG.PDF [Poseten na 23.03.2023 g.]
3. Национален осигурителен институт (2021). Методика за изчисляване на индивидуален коефициент за пенсиите, отпуснати с начална дата след 31.12.2018 г., [онлайн] наличен в: https://www.noi.bg/wp-content/uploads/Methodika_individualen_koefficient_sled_2018.pdf [Посетен на 19.02.2023 г.].
(Natsionalen osiguritelен institut (2021). Metodika za izchislyavane na individualen koeffitsient za pensiite, otpusnati s nachalna data sled 31.12.2018 g., [onlayn] nalichen v: https://www.noi.bg/wp-content/uploads/Methodika_individualen_koefficient_sled_2018.pdf [Poseten na 19.02.2023 g.]
4. Национален осигурителен институт (2023а). Статистически бюлетин „Пенсии“ към 31.XII.2022 г., [онлайн] наличен в: <https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/STATB42022>.

Управление на ресурси и разходи

pdf [Посетен на 19.02.2023 г.].

(Natsionalen osiguriteln institut (2023a). Statisticheski byuletin „Pensii“ kam 31.XII.2022 g., [onlayn] nalichen v: <https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/STATB42022.pdf> [Poseten na 19.02.2023 g.]

5. Национален осигурителен институт (2023b). Статистически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване“, [онлайн] наличен в: <https://www.nssi.bg/publikacii/statistika/ikonomicheski-i-sotsialni-pokazateli/> [Посетен на 19.02.2023 г.].
(Natsionalen osiguriteln institut (2023b). Statisticheski spravochnik „Demografia, ikonomika i sotsialno osiguryavane“, [onlayn] nalichen v: <https://www.nssi.bg/publikacii/statistika/ikonomicheski-i-sotsialni-pokazateli/> [Poseten na 19.02.2023 g.]
6. Национален осигурителен институт (2023c). Средномесечен осигурителен доход за 12-те календарни месеца преди месеца на отпускане на пенсията, [онлайн] наличен в: <https://www.nssi.bg/publikacii/informacionni-materiali/za-pensioniraneto/> [Посетен на 19.02.2023 г.].
(Natsionalen osiguriteln institut (2023c). Srednomesechen osiguriteln dohod za 12-te kalendarni mesetsa predi mesetsa na otpuskane na pensiyata, [onlayn] nalichen v: <https://www.nssi.bg/publikacii/informacionni-materiali/za-pensioniraneto/> [Poseten na 19.02.2023 g.]
7. Пандурска, Р. (2020). Ключови аспекти и предизвикателства пред развитието на пенсионната система в България. София: Издателски комплекс – УНСС.
(Pandurska, R. (2020). Klyuchovi aspekti i predizvikatelstva pred razvitiето na pensionnata sistema v Bulgaria. Sofia: Izdatelski kompleks – UNSS)
8. Тошева, Е. (2021). Трудова заетост след пенсиониране – тенденции в България за периода 2009-2019 година. *Икономически и социални алтернативи*, 28(4), с. 5-18.
(Tosheva, E. (2021). Trudova zaetost sled pensionirane – tendentsii v Bulgaria za perioda 2009-2019 godina. *Ikonomicheski i sotsialni alternativi*, 28(4), s. 5-18)
9. Barr, N. (2004). *The Economics of the Welfare State* (4th edition). Oxford: Oxford University Press.
10. Barr, N. and P. Diamond (2010). *Pension Reform: A Short Guide*. Oxford: Oxford University Press.
11. Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations (2013). Direct Request to Bulgaria - adopted 2012, published 102nd ILC session (2013) [online] Available at: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3088600,102576,Bulgaria,2012 [Accessed 19.02.2023].
12. Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations (2021). Direct Request to Bulgaria - adopted 2019, published 109th ILC session (2021) [online] Available at: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:4012744,102576,Bulgaria,2019 [Accessed 19.02.2023].
13. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2008). General Comment No. 19: The right to social security (art. 9) [online] Available at: <https://socialprotection-humanrights>.

- org/wp-content/uploads/2015/06/CESCR-General-Comment-19.pdf [Accessed 20.02.2023].
14. European Committee of Social Rights, Conclusions – Bulgaria – Article 12-1 [online] [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCArticle%22:\[%2212-01-000%22\],\[%22ESCCharterId%22:\[%22163%22\],\[%22ESCDcLanguage%22:\[%22ENG%22\],\[%22ESCDcType%22:\[%22Conclusion%22\],\[%22ESCStateParty%22:\[%22BGR%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCArticle%22:[%2212-01-000%22],[%22ESCCharterId%22:[%22163%22],[%22ESCDcLanguage%22:[%22ENG%22],[%22ESCDcType%22:[%22Conclusion%22],[%22ESCStateParty%22:[%22BGR%22]}) [Accessed 19.02.2023].
 15. Eurostat (2023a). At-risk-of-poverty thresholds - EU-SILC and ECHP surveys [online] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li01/default/table?lang=en [Accessed 19.02.2023].
 16. Eurostat (2023b). Life expectancy at age 65, by sex [online] <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00026/default/table?lang=en> [Accessed 20.02.2023]
 17. Gillion, D., et al. (2000). Social Security Pensions: Development and reform. Geneva: International Labour Office.
 18. Hill, M. (2007). Pensions. Bristol: The Policy Press.
 19. International Labour Organization (1952). Social Security (Minimum Standards) Convention (No. 152) [online] Available at: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247 [Accessed 19.02.2023].
 20. Kulke, U. (2007). The present and future role of ILO standards in realizing the right to social security. *International Social Security Review*, 60(2-3), pp. 119-141.
 21. Marshall, T.H. (1950). Citizenship and Social Class. Cambridge: Cambridge University Press.
 22. National Statistical Institute (2022). Poverty and Social Inclusion Indicators - National Level [online] https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/data/timeseries/SILC_1_en.xls [Accessed 19.02.2023].
 23. National Statistical Institute (2023). Inflation and Consumer Price Indices [online] Available at: <https://www.nsi.bg/en/content/2445/inflation-and-consumer-price-indices> [Accessed 20.02.2023].
 24. Veit-Wilson, J. (1998). Setting Adequacy Standards: How Governments Define Minimum Standards. Bristol: Policy Press.
 25. Walker, R. (2009). Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons. Berkshire: Open University Press.

Aktualni problemi na adekvatnostta na publichnite pensii v Bulgaria Dragomir Draganov

Current Problems of the Adequacy of Public Pensions in Bulgaria Dragomir Draganov

Abstract: This article aims to uncover, describe, and analyze existing inconsistencies between the parameters of the Bulgarian public pension system and international adequacy standards applicable to old-age pensions and embedded in Convention No. 102 of the International Labour Organization and the revised European Social Charter of the Council of Europe. The thesis is that the identified gaps, as they relate to the legislative framework but not to actions of national social policy authorities in implementing the legislation, are a result of political decisions that consistently undermine international commitments in the social policy area undertaken by Bulgaria. These decisions weaken important pension policy functions and especially its protection, insurance and distribution functions. The outcomes are higher risk of poverty among the elderly, decline in their economic status after retirement and vulnerability for pensioners during periods of sharp rise in the cost of living. Some issues about the future adequacy of public pensions within the interaction between public state social insurance and supplementary mandatory pension insurance are also discussed.

Key words: adequacy of pensions, pension policy, social security, international social security standards.

JEL: I3, Z130.