

**„Договорът между поколенията” или
скритият пенсионен дълг на държавата**

Октомври 2012

ПЕТЪР ГАНЕВ

Десислава Николова, редактор

Този анализ е направен по проект “Better Governance in Bulgaria”, финансиран от Think Tank Fund (TTF) на Open Society Institute – Budapest (OSI-ZUG)

Настоящият анализ е фокусиран изцяло върху състоянието на фонд „Пенсии” и не разглежда в дълбочина икономическите ефекти от осигурителната политика. Целта на този текст е да отговори на някои популярни заблуди за солидарните пенсии или т. нар. „договор между поколенията”, като дефинира смисловите разлики между осигурителни приходи и трансфери, и представя реалното състояние с дефицита на фонд „Пенсии”. Ефектите на осигурителната политика върху икономиката са представени по косвен начин чрез анализ на постигнатия финансов резултат (приходи) от налагането на всеки един пункт осигурителна вноска. Текстът не претендира за изчерпателност, но считаме, че допринася за един по-експертен дебат по финансовите параметри на солидарния стълб на пенсионната система на България.

Пенсионното осигуряване в България има две основни съставни части със задължителен характер – вноски в солидарния фонд на НОИ и вноски в лична пенсионна сметка в избран частен фонд¹. Голямата разлика между двете е, че срещу вноската в НОИ стои обещание на държавата за пенсия, което автоматично го прави фискален въпрос, докато срещу вноската в лична сметка стои реално спестяване и пенсия на база на заделени пари и получена доходност, което не е задължително фискален въпрос, но може да се превърне в такъв. Сериозни предизвикателства има и пред двете форми на осигуряване, но структурата на солидарния фонд го прави неизбежно водещ обществен въпрос. Обещанията на държавата автоматично означават задължения за обществото, разбирай данъкоплатците – забележете, че обещанието за пенсия не е на НОИ, а на държавата.

В своя изчистен вариант солидарната пенсионна система е разходопокривна, т.е. при нея работещите отделят осигуровки, с които се финансират текущите разходи за пенсии. Това често бива наричано „договор между поколенията” и се представя като система, която може да бъде балансирана, тоест да не тежи на бюджета. Ключовото в тази система е, че имаме приходи от осигуровки и разходи за пенсии. Ако осигурителните приходи не покриват пенсионните разходи, в крайна сметка се разчита на бюджета. В такъв случай е практически безсмислено да говорим за какъвто и да е договор, а просто се връщаме към класическия дебат за данъците и държавните разходи.

Фокусът на тази публикация не е да коментира валидността на този „договор”, а да покаже как се финансират пенсионните обещания. Целта не е да бъде разгледан солидарният фонд на теория, а да се проследи как на практика държавата е финансирала солидарните пенсии през последните години и какво означава това за пенсионния модел в страната. Често солидарните пенсии (1-ви стълб) и личните сметки (2-ри стълб) биват противопоставяни, но в случая това е безсмислено упражнение. Текущите солидарни пенсии са вече обещани (тоест заслужени) и следва да бъдат изплатени от държавата, независимо дали пенсионният модел се промени или остане непокътнат. Въпросът е не дали трябва, а как държавата финансира обещанията си.

През последните години се наблюдават сериозни пропуски в обществените коментари по отношение на държавното обществено осигуряване и солидарните пенсии. Когато се коментираше покачването на пенсионната възраст например, финансовият аргумент често се правеше на база бюджета и съответно дефицита на държавното обществено осигуряване (ДОО). Между бюджета на ДОО и солидарните пенсии обаче има огромна разлика. Държавното обществено осигуряване е съставено от различни фондове – фонд „Пенсии”, фонд „Трудова злополука и професионална болест”, фонд „Общо заболяване и майчинство”, фонд

¹ Целенасочено бягаме от терминологията с „трите стълба”. Т. нар. трети стълб представлява данъчно облекчение за доброволно пенсионно осигуряване. В настоящия анализ поставяме фокус върху задължителните елементи на пенсионното осигуряване и по-конкретно върху солидарния стълб и обещанията/задълженията на държавата.

„Безработица“, както и фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“. Солидарните пенсии са изцяло във фонд „Пенсии“. Когато се коментира пенсионната система, другите фондове са безпредметни и нямат място в дискусиата². Финансовото изражение на т. нар. „договор между поколенията“ попада изцяло във фонд „Пенсии“.

Финансирането на разходите на фонд „Пенсии“ идва по три основни линии:

- Осигурителни вноски – тук влизат вноските на работодатели, работници и самонаети. Пенсионните вноски за държавните служители също попадат тук като вноски от работодател (тоест държавата);
- Осигурителен трансфер на държавата – това е трансфер в размер на 12% върху сбора на осигурителните доходи на всички осигурени лица за годината. Този осигурителен трансфер ще бъде коментиран детайлно по-долу, тъй като от неговото тълкуване зависи и оценката за състоянието на солидарните пенсии;
- Покриване на дефицита от държавата – това е трансферът от държавния бюджет за покриване недостига във фонд „Пенсии“.

Класическата риторика зад т. нар. „договор между поколенията“ е, че осигурителните вноски на работещите покриват пенсионните плащания, тоест системата е един вид самодостатъчна – работещите внасят достатъчно за текущите пенсии, а после разчитат на бъдещите работещи. Често тази система в чист вид се определя като такава, която не тежи на държавния бюджет³, тъй като няма трансфери за покриване на дефицити.

За да осмислим състоянието на солидарните пенсии, трябва ясно да дефинираме какво е осигурителна вноска (присъща на системата) и какво е трансфер за попълване на недостига. Подобно дефиниране съвсем не е лесно, но основните характеристики на осигуровката по смисъла на този „договор между поколенията“ са следните:

- Вноската трябва да е обвързана с осигурителния доход на работника – тук безспорно попадат вноските на работодатели, работници и самонаети. Полагането на труд и съответно наличието на осигурителен доход са неразделни от този тип вноски – ако няма труд и работник (например последният бъде съкратен), то няма да има и вноска на работодател и работник;
- Вноската трябва да бъде тежест върху труда на работника – наличието на външен трансфер, обвързан с работата и осигурителния доход, но без да бъде тежест върху труда е смислово несъвместимо с идеята за осигуровки по т. нар. „договор между поколенията“. Този тип „вноски“ не са нито тежест за работещия, нито дори за работодателя. Това е вноска, която е технически (счетоводно) обвързана с осигурителния доход, но смислово не е тежест върху труда.

Ако трябва да обобщим разписаните по-горе характеристики, то осигурителната вноска трябва да е обвързана с осигурителния доход на работника и да е смислово тежест върху конкретно положеният труд. Ако трябва да продължим този аргумент за солидарните пенсии, то „договорът между поколенията“ не е тежест за бюджета, ако приходите от осигурителни вноски (обвързани с осигурителен доход и бъдейки тежест върху труда) покриват разходите за пенсии.

² Хипотетично е възможно солидарните пенсии да се финансират изцяло със собствени приходи (осигуровки), а обезщетенията за майчинство или безработица например да сринат бюджета на ДОО. Така общественото осигуряване пак ще тежи на бюджета, но солидарните пенсии няма да има принос за това. Фондовете в НОИ трябва да се разглеждат поотделно, тъй като са смислово и финансово различни.

³ Разбира се, дори в идеалния вариант тази система си остава тежест върху труда на работещите – всяка форма на насилствено осигуряване е безспорно тежест върху труда. Технически върху държавния бюджет тежи единствено система, която има нужда от трансфери, тоест собствените приходи (вноски) не покриват пенсионните плащания.

Подобно дефиниране на осигурителните вноски неизбежно ще срещне сериозна съпротива, провокирана от наличието на т. нар. осигурителен трансфер на държавата, тоест трансфер в размер на 12% върху сбора на осигурителните доходи на всички осигурени лица за годината. Този трансфер бива често защитаван като осигурителна вноска, тъй като държавата един вид влизала като осигурител наравно с работници и работодатели. Ако използваме горната дефиниция, това не е осигурителна вноска, тъй като не е тежест върху труда, а просто е обвързана технически (счетоводно) с осигурителния доход.

Смисловият аргумент, че осигурителният трансфер на държавата всъщност не е осигурителна вноска, може да бъде придружен и от чисто техническо доказателство. Ако приемем, че тези 12% вноска на държавата са реални осигурителни приходи във фонд „Пенсии“, то дефицитът при солидарните пенсии е недостигът, който се получава след като вземем под внимание тази сума. Във всеки един момент обаче, държавата може да разпише, че осигурителният трансфер на държавата е например 25% върху сбора на осигурителните доходи на всички осигурени лица за годината. Така, още на следващия ден дефицитът на фонд „Пенсии“ технически ще е изчезнал, без абсолютно нищо да се е променило в структурата на системата – финансовите потоци и тежести ще са същите, просто имената ще са различни. Това като че ли е най-ясното доказателство, че в тази вноска има нещо фалшиво⁴. Не че е лошо да обвържеш с някакво правило държавното участие в осигурителната система⁵, но това не променя смисъла на трансфера и не го прави осигуровка.

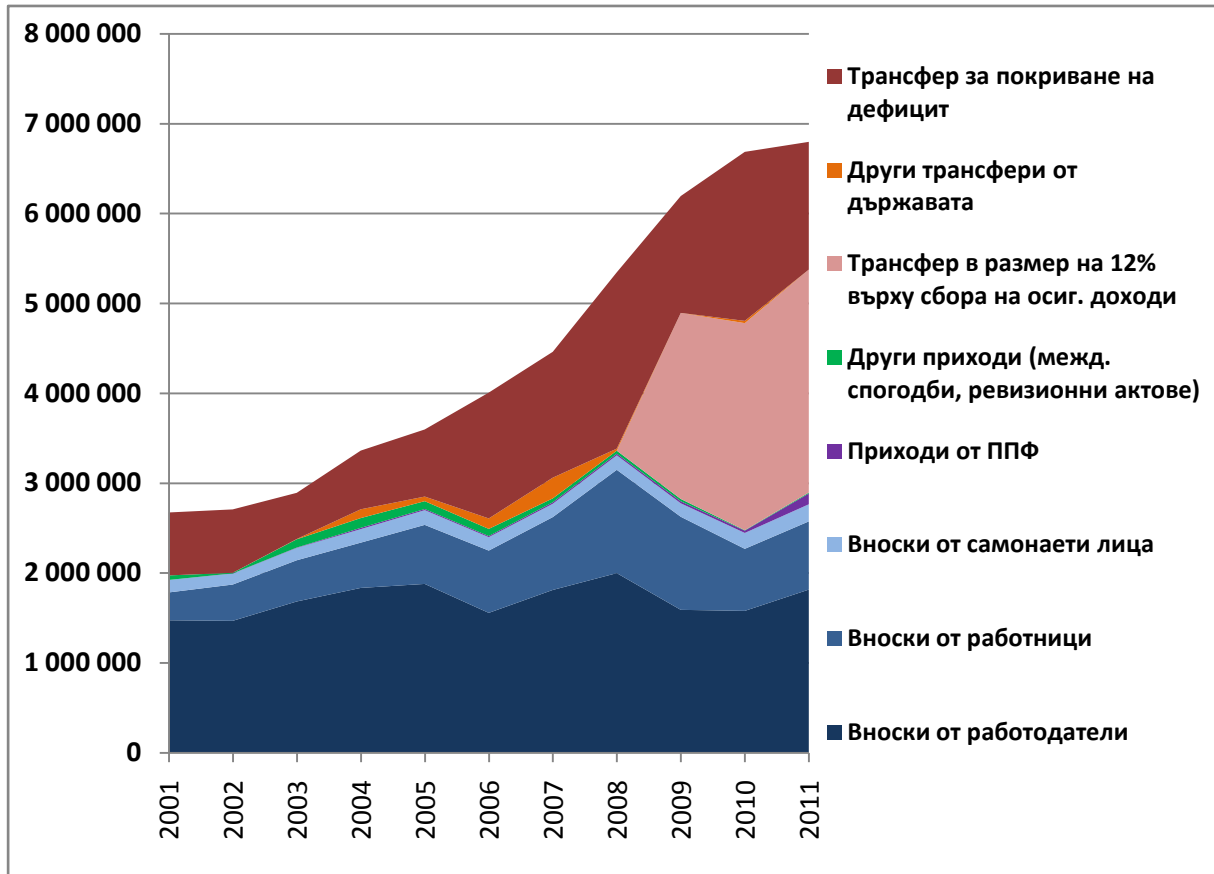
Определяйки какво е осигуровка и какво е трансфер⁶, вече можем да разгледаме данните и да оценим състоянието на фонд „Пенсии“. През последното десетилетие в нито една година „договорът между поколенията“ не е бил изпълнен без да се налага държавата да покрива сериозен недостиг. В периода 2001-2011 г. дефицитът (разходите за пенсии, което не се покриват от осигуровките) при солидарните пенсии нараства от 20% до 60% от разходите за пенсии. От 2009 г. насам разходите за пенсии се финансират в по-голяма степен от държавни трансфери (тоест от данъци), отколкото от осигурителни вноски.

⁴ Това е нещо като принципно правило в живота – ако структурен/генерален проблем в която и да било сфера бива решен без нищо реално да се промени, то най-вероятно става дума за трик, а не за решение.

⁵ На теория подобен механизъм може да бъде използван, за да крепи осигурителната система, без т. нар. „договор между поколенията“ да ерозира тотално, а просто като се признае, че има нужда от държавно дофинансиране. Логиката е държавата да се включи като „осигурител“, като нейната роля зависи изцяло от направените вноски на осигурените лица. Например на всеки внесен лев осигуровка в системата държавата да добавя 50 ст. Подобен механизъм обаче изисква с тази държавна „осигурителна вноска“ да се изчерпа подкрепата на държавата за финансиране на солидарните пенсии – на практика ще има правило за подкрепа (в някакви граници), а не просто покриване на дефицит. Ако въпреки наличието на подобен трансфер се появява дефицит и държавата го финансира, то идеята за включването на държавата като „осигурител“ се опорочава – това се превръща по-скоро в механизъм за прикриване на дефицита, както виждаме, че се случва в България.

⁶ Описаното смислово разделение съпада напълно с разписаното в бюджета на НОИ. Разликата е, че ние третираме всеки трансфер като дефицит на „договора между поколенията“, а НОИ разглежда като дефицит единствено недостига в края на годината.

Финансиране на разходите за пенсии от фонд „Пенсии“ 2001 – 2011 (хил. лв.)



Източник: [Статистически годишник „Пенсии“ 2011](#), НОИ

Към момента недостигът във фонд „Пенсии“, за да се изпълни „договорът между поколенията“ е над 4 млрд. лв. и това е дупката само за една година. На практика пенсионната система в България се е превърнала в система, в която държавата плаща по-голямата част от пенсиите, а т. нар. „договор между поколенията“ играя някаква допълваща роля. Този начин на финансиране напомня повече на системи, където няма осигуровки, а просто обещания на държавата да финансира пенсиите от данъчните си приходи (като в Дания например). На теория разликите между тези модели могат да бъдат дълго дискутирани, но тук не разглеждаме алтернативи, а просто отбелязваме факта, че пенсиите в България вече се финансират предимно от държавата, което не представлява класически солидарен модел.

Тук е мястото да коментираме едно от най-налудничавите твърдения за родната пенсионна система от последните месеци, а именно, че дупката в НОИ (разбирай фонд „Пенсии“) поразително прилича „като число“ на парите, натрупани в частните пенсионни фондове. С други думи премахването на личните сметки можело да реши проблемите на солидарните пенсии. Това предложение безспорно има противоконституционен характер, съдейки и от решението на Конституционния съд по казуса с професионалните пенсионни фондове⁷, но също така е финансово неиздържано. Всички пари в личните сметки, натрупани през последното десетилетие в страната, биха били достатъчни да покрият дефицита за една единствена година – още на следващата година дупката пак би била колосална.

⁷ Виж [Решение 7/2011 на КС](#) и коментари по темата: „[Върнете парите на хората!](#)“ и „[Три пъти 'Ура!' за Решение 7/2011 на Конституционния съд](#)“.

Коментирайки дефицита във фонд „Пенсии“, неизбежно стигаме до осигурителните вноски. Политиката на намаляване на осигурителната тежест и прехвърляне на вноски към частните фондове нормално доведе до по-ниски осигурителни вноски към фонд „Пенсии“ – през 2001 г. вноската (на работник и работодател) за солидарните пенсии бе общо 29% от брутното възнаграждение, докато след последната промяна от 2011 г. е 12,8% от брутнота заплата⁸. Икономическите ефекти от тази политика не са тема на настоящия анализ, макар също да предизвикват сериозни дебати⁹. Тук обаче ще разгледаме финансовите ефекти за фонд „Пенсии“, опитвайки се да отговорим на въпроса дали по-ниските осигуровки са довели до положителни динамични ефекти, тоест до по-голяма събираемост – повече заетост и изсветляване на икономиката.

Най-лесният начин да проверим това, гледайки не икономиката, а бюджета на фонд „Пенсии“, е като проверим колко приходи носи един процентен пункт осигурителна вноска. Ако има някакви положителни динамични ефекти и изсветляване, то всеки процентен пункт вноска би следвало да носи повече приходи. За да направим това възможно най-точно е нужно да ползваме разбивка на приходите на фонд „Пенсии“, тоест да търсим връзката между конкретните вноски (на работник или работодател за съответната категория труд) и приходите от този тип вноски. В случая използваме вноските на работодатели за лица трета категория труд и съответните приходи от техните вноски – това е обикновената и най-масова категория труд¹⁰.

Долната графика ясно показва как през последните 10 години приходите от един процентен пункт осигурителна вноска на работодателите нарастват¹¹. Нещо повече, това се случва с най-голям процент в години, в които вноските са намалени най-много: 2006-2007 г. и 2009-2010 г. Някои биха казали, че това е изцяло заради високата инфлация и икономическия растеж през тези години, затова на графиката е представен и номиналният ръст на БВП – той обхваща както инфлационните процеси, така и реалните промени в икономиката. Разликата между двете линии са именно динамичните ефекти, тоест по-високият финансов резултат за НОИ, постигнат от единица осигурителна вноска.

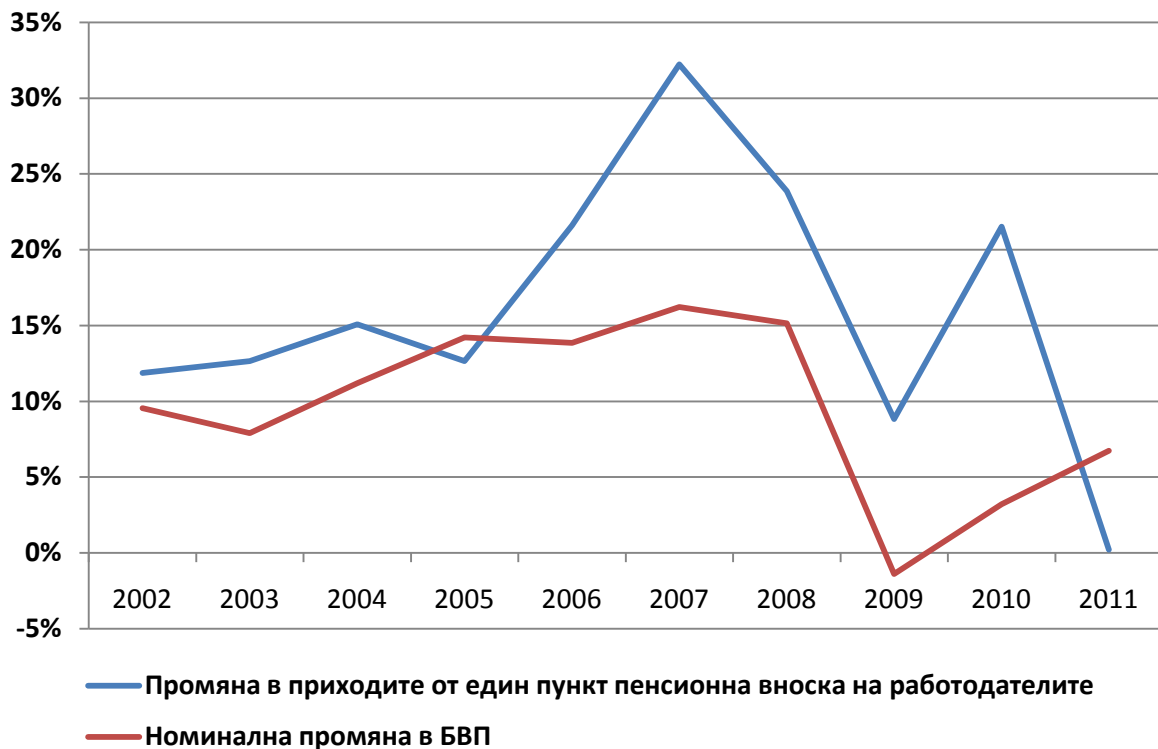
⁸ Повече за осигурителните вноски за пенсия виж тук: [„Една история за пенсионната реформа в България“](#)

⁹ Повече за икономическите ефекти от осигурителната политика виж тук: [„Позиция на Независимия съвет за пенсионна реформа по текущия дебат“](#) (юли 2010)

¹⁰ Същото упражнение можем да направим и с вноските на работниците или самонаетите лица. Данните, с които разполагаме за приходите във фонд „Пенсии“, правят най-точна сметката именно, когато използваме вноските на работодателите.

¹¹ Сметката е направена при размер на осигурителните вноски за родените след 31 декември 1959 г. Данните не ни позволяват да бъдем максимално точни и да вземем под внимание различни вноски за по-възрастни и по-млади – едните нямат вноски в частните пенсионни фондове и внасят повече в НОИ. Така или иначе, това води до някаква неточност в стойностите, но не и в тенденциите. Изводите, направени от тази сметка, не могат да се изменят смислово поради невъзможността за максимална точност.

Динамични ефекти от осигурителната политика

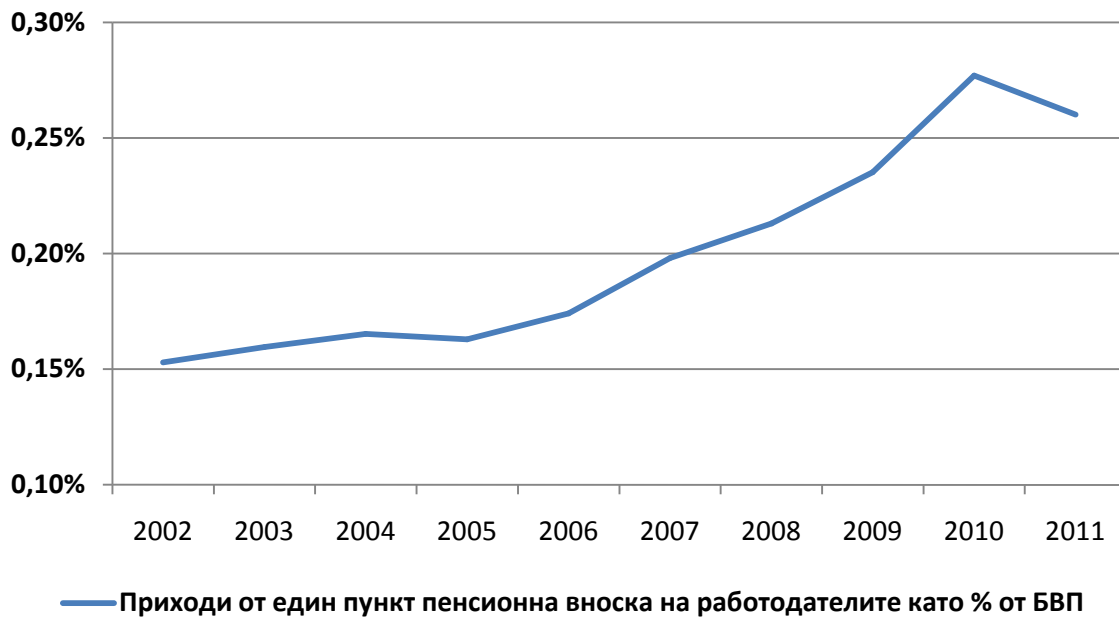


Източник: НОИ, НСИ, ИПИ

Вижда се, че в периода 2002 – 2005 ръстът на приходите от един пункт вноска следват номиналните промени в икономиката. В този период осигуровките почти не се променят и нормално нямаме никакви големи разминавания. Голямата промяна настъпва през 2006 г., когато вноските във фонд „Пенсии“ са намалени сумарно с 7 пункта. Ефектът е моментален – приходите от един пункт вноска нарастват рязко и изпреварват номиналния ръст на икономиката. През 2007 г. има ново намаление на вноските, а вече и ефектът от промените в предходната година се разгръща, което води до още по-голям ръст в приходите от един пункт вноска. Сумарно през 2007 г. един пункт осигурителна вноска носи с над 60% повече приход спрямо 2005 г. Едва половината от този ръст може да се обясни от реалният растеж на икономиката и инфлационните процеси в страната. Ето, че по-ниските осигуровки са довели до изсветляване и по-голям резултат от всеки пункт вноска.

Тази тенденция се наблюдава и през 2009-2010 г., когато имаме ново намаляване на вноските. През 2009 г. икономиката номинално се свива, но имаме ръст на приходите от един пункт вноска. Интересното е, че през 2011 г., която е единствената година на нарастване на осигурителните вноски (+1,8 пункта), е и единствената година, в която нямаме ръст на приходите от един пункт вноска въпреки номиналното нарастване на икономиката. Едва ли има по-красноречив пример за ефектите от осигурителната политика.

Същата картина можем да представим и по друг начин – приходите от един процентен пункт вноска на работодателите за лица трета категория труд като процент от БВП на страната. Това са на практика същите данни, но показани по друг, по-разбираем начин. Картината е същата – най-голям ръст през 2006-2007 г. и 2009-2010 г., и спад през 2011 г. Ето как през бюджета на фонд „Пенсии“ можем да изведем положителните икономически резултати от по-ниското осигурително бреме.

Динамични ефекти от осигурителната политика

Източник: НОИ, НСИ, ИПИ

Моментното състояние на фонд „Пенсии“ на практика не може да бъде балансирано. Текущите пенсии просто не могат да бъдат финансирани с осигурителни вноски. Ако излезем тотално от сферата на икономиката и забравим за всякакви динамични ефекти върху заетостта и икономическата активност, то колко би трябвало да са вноските, за да се балансира „договорът между поколенията“? Отговорът на този въпрос донякъде го виждаме в силовите ведомства, където пенсионната вноска от следващата година ще бъде вдигната с цели 20 процентни пункта¹². Подобна е картината и за всички останали, тоест вноската върху труда на всеки един трябва да скочи с 20 проценти пункта¹³, при това приемайки (абсолютно нереалистично), че скокът няма да окаже каквито и да е било негативни ефекти върху заетостта и икономиката, за да се балансира фонд „Пенсии“. Това просто няма как да се случи.

Ако разпределим евентуалното покачване на вноската с 20 процентни пункта поравно между работник и работодател, това би означавало моментален скок с 10% на разходите за труд на работодателите и свиване на нетните заплати с 9% за работниците¹⁴. С други думи в един напълно статичен свят един на всеки десет ще загуби работата си, а всички останали работещи ще обеднеят с близо 1/10 от дохода си. Този ефект би бил по-тежък удар от всичко, което се случи покрай кризата на пазара на труда през последните 3-4 години. Това са реалните измерения на пенсионния дефицит.

¹² Често се говори за това, че силовите ведомства вкарват дефицит в пенсионната система, тъй като осигуровките им не покриват и половината от пенсионните плащания. Всъщност това е валидно твърдение и за всички останали – по принцип пенсионната дупка в силовите ведомства е умален огледален образ на пенсионната дупка при солидарните пенсии.

¹³ Това лесно може да сметне като знаем размера на вноските за работодател и работник и съответните приходи. Статично показването на вноските трябва да е приблизително с 20 пункта, за да се покрие дефицита и да няма трансфери.

¹⁴ Наред с тези ефекти разходите за труд на работодателя вече ще бъдат почти двойни на нетната работна заплата, която получава работникът. С други думи, за да платиш нетна заплата от 500 лв., ще ти трябва ресурс от 1 000 лв.

Някои заключения и изводи:

- Осигурителната вноска по дефиниция е обвързана с осигурителния доход на работника и смислово представлява тежест върху конкретно положен труд;
- Осигурителният трансфер на държавата всъщност не е осигурителна вноска – този трансфер не е смислово тежест върху труда, просто е обвързан технически (счетоводно) с осигурителния доход. За това и НОИ го нарича „трансфер” в бюджета си, а не „вноска”.
- Приходите от осигурителни вноски вече не могат да финансират и половината от пенсионните плащания – на практика системата се доминира от държавните трансфери, тоест тя се финансира предимно от данъци;
- По-ниските осигуровки са довели до положителни динамични ефекти, което е видно и от бюджета на фонд „Пенсии” – това се отнася както за заетостта, тоест нови работни места, така и за изсветляване на сивата икономика;
- Дефицитът на солидарните пенсии е структурно заложен в системата, а не е резултат от политиката на намаление на осигурителните вноски;
- Хипотетично (разбирай статично), за да балансираме „договора между поколенията” трябва да покачим осигурителните вноски с цели 20 процентни пункта, което автоматично води до срив на заетостта и обедняване – ефектът върху пазара на труда би бил по-негативен от това, което наблюдаваме като проблеми покрай кризата през последните 3-4 години.

Всичко това неизбежно отваря темата за бъдещето на пенсионната система в страната. Моделът може да претърпи всякакви корекции и промени, но независимо от това, пенсионните плащания в следващите години си остават задължение на държавата. Остава отворен въпросът дали ще продължаваме да говорим за „договор между поколенията” или ще признаем т. нар. скрит пенсионен дълг на държавата. Доминантната роля на държавата при финансирането на пенсиите означава и практическа промяна на модела в страната, което следва да бъде коментирано открито, а не да се търсят счетоводни техники, чрез които данъчни плащания да се представят за осигурителни приходи.

За ИПИ

Институтът за пазарна икономика (ИПИ) е неправителствена организация, регистрирана през 1993 г. в София.

Основна цел на ИПИ е да предоставя независима оценка и анализ на политиката на правителството, както и да служи като трибуна за обмяна на възгледи и мнения на икономисти и наблюдатели по различни въпроси.

Някои от основните дейности, запазена марка за ИПИ са:

- Кампания "[Разходите на българската държава](#)";
- [Пенсионна реформа](#) за въвеждане на лични пенсионни сметки;
- [Ден на свобода от правителствена намеса в България](#);
- [Индекси на икономическа свобода за България](#);
- [Програма Стажанти](#);
- [Клуб на студентите към ИПИ](#);
- [Алтернативен бюджет с ниски данъци](#);
- [Клуб на икономическите журналисти](#);
- [Икономическа библиотека](#) на ИПИ и БМА.

За своята работа и успехи ИПИ е удостоен с няколко награди:

- Наградата на Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване за **2010** г.
- Златен ключ **2008** г. на Програма Достъп до Информация
- Неправителствена организация на **2007** г. и награда Медия на **2007** г. на международната мрежа Stockholm Network
- Наградата "Темпълтън" за **2006** г. на американската фондация Атлас
- Специалната награда за **2001** г. на Министерски съвет за "цялостен принос в развитието на гражданското общество в България"

ИПИ в социалната мрежа

