

# **АНАЛИЗ НА СИСТЕМАТА НА ЗАДЪЛЖИТЕЛНОТО ПЕНСИОННО ОСИГУРЯВАНЕ**

*Анализът съдържа три основни части:*

*I. Преглед на финансово състояние на държавното обществено осигуряване в България в периода 2015 – 2070 г.*

*II. Проблеми в системата на задължителното пенсионно осигуряване и възможни мерки за тяхното преодоляване.*

*III. Мерки – обобщение.*

## Съдържание

I. ПРЕГЛЕД НА ФИНАНСОВОТО СЪСТОЯНИЕ НА ДЪРЖАВНОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ В БЪЛГАРИЯ ЗА ПЕРИОДА 2015 – 2023 Г.....	5
1. Макроикономическа среда в България .....	5
2. Проведени политики с отражение върху финансовото състояние на държавното обществено осигуряване в периода 2015 г. – 2023 г. ....	6
2.1. Политики по приходите.....	6
2.2. Политики по пенсиите .....	7
2.3. Мерки за подобряване адекватността на пенсиите, предприети в периода 2021 – 2023 г. ....	10
2.4. Мерки, свързани с разпространението на Covid-19, проведени в периода 2020 – 2022 г. ....	11
3. Основни показатели за състоянието на държавното обществено осигуряване.....	12
4. Общ преглед на финансовото състояние на ДОО в периода 2015 г. – 2023 г. ....	15
4.1. Приходи .....	15
4.2. Разходи.....	19
4.3. Трансфери .....	24
5. Основни причини, довели до текущото финансово състояние на ДОО.....	26
6. Приходи и разходи на фонд Пенсии, фонд Пенсии за лицата по чл. 69, на фонд Пенсии, несвързани с трудова дейност и на фонд ТЗПБ .....	28
6.1. Фонд „Пенсии“ .....	28
6.2. Фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ .....	30
6.3. Фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“ .....	32
6.4. Фонд „Трудова злополука и професионална болест“ .....	33
7. Прогноза за дългосрочното финансово състояние на държавната пенсионна система с хоризонт до 2070 г. ....	34
II. ПРОБЛЕМИ В СИСТЕМАТА НА ЗАДЪЛЖИТЕЛНОТО ПЕНСИОННО ОСИГУРЯВАНЕ И ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕТО ИМ .....	39
1. Пенсии за трудова дейност .....	39
2. Пенсии, несвързани с трудова дейност.....	50
3. Други проблеми .....	51
III. МЕРКИ - ОБОБЩЕНИЕ .....	60

## Въведение

През 2000 г. беше извършена пенсионна реформа в България, с която се възприеха нови принципи на социалното осигуряване и се въведе тристълбовият пенсионен модел - системата за задължителното пенсионно осигуряване (I стълб), допълнителното задължително пенсионно осигуряване (II стълб) и допълнителното доброволно пенсионно осигуряване (III стълб).

Обществената система за задължително пенсионно осигуряване от разходопокривен тип (I стълб) въведе тясно обвързване между размера на получаваните обезщетения и пенсии и личния финансов принос на осигурените лица; оптимално диференцира осигурителната тежест между осигурените, осигурителите и държавата; регламентира нови, по-рестриктивни изисквания за придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Държавното обществено осигуряване (т.нар. първи стълб в пенсионната система) на разходопокривен принцип. Това означава, че приходите от осигурителните вноски на работещите сега, следва да покриват разходите за пенсии и обезщетения, отпускани на основание на разпоредбите на Кодекса за социално осигуряване (КСО). В тази връзка основният източник на приходи в осигурителните фондове следва да са приходите от осигурителни вноски.

Допълнителното задължително пенсионно осигуряване (II стълб) се осъществява чрез пенсионни схеми на капиталовопокривен принцип, на базата на дефинирани осигурителни вноски, акумулирани и капитализирани в индивидуална пенсионна партида. Осигуряването в универсалните пенсионни фондове допълва задължителното обществено осигуряване от разходопокривен тип, като създава възможност за получаване на повече от една пенсия и увеличаване на коефициента на заместване на доходите от труд, без увеличаване на осигурителната тежест. Осигуряването в професионалните пенсионни фондове създава възможност за работещите при условията на първа и втора категория труд да получават срочна професионална пенсия за ранно пенсиониране, която предшества пенсията за осигурителен стаж и възраст, без да се кумулира с нея.

Допълнителното доброволно пенсионно осигуряване (III стълб) е третият елемент на българската пенсионна система и вторият елемент на допълнителното пенсионно осигуряване, почиващ на капиталовопокривния принцип. То позволява чрез доброволни осигурителни вноски, внасяни самостоятелно, заедно с осигурителя, както и само от осигурителя без участието на осигуреното лице, да се осигури трета пожизнена или срочна лична пенсия за старост или инвалидност, а също и наследствена пенсия при смърт на осигурения, респективно - на получавалия доброволна пенсия.

Цялостната конструкция на тристълбовия пенсионен модел осигурява гъвкавост, стабилност и позволява да се развият различни политики, които да осигурят един по-добър общ коефициент на заместване на доходите от труд на пенсионерите. Ето защо архитектурата на пенсионната система не трябва да се променя, а е необходимо тя да се стабилизира и нейните показатели да станат дългосрочно предвидими.

През 2015 г. България осъществи сериозни, тристранно договорени изменения в регулациите на първия стълб на своята пенсионна система, което, в съчетание с благоприятните икономически условия, допринесе за кратък период да бъде постигнато съществено подобрение във финансовата устойчивост на държавното обществено осигуряване (ДОО). От 5,0% през 2015 г., трансферът от централния бюджет за покриване на недостига от средства в ДОО намаля до 3,0% от БВП през 2019 г. През следващите три години развитието на държавната социалноосигурителна система бе белязано от пандемията на COVID-19. На Държавното обществено осигуряване бе възложена ролята на инструмент за ограничаване на социалните последици от пандемията. Бяха предприети редица мерки за повишаване адекватността на паричните обезщетения и пенсиите. Постигнато беше значително подобрение в размерите на пенсиите. В сравнение с 2019 г., през 2022 г. средната пенсия достигна 674,54 лв. и отчете ръст от над 76%. За същия период и минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст, и максималният размер на получаваните една или повече пенсии (т.нар. „таван“), нараснаха над два пъти. От под 39% през 2019 г., средната пенсия достигна до близо 52% от средния брутен осигурителен доход за страната през 2022 г.

По-голямата част от разходите, необходими за тези мерки, бяха финансирани чрез трансфери от централния бюджет, а не от собствени приходи на осигурителната система. Въпреки това разрывът между приходите и разходите в ДОО се увеличи, също както и зависимостта на системата от държавния бюджет. През 2023 г., когато се проявиха с пълнота ефектите от предприетите мерки с постоянен характер, брутният коефициент на заместване се увеличи до 55%, но делът на трансфера от централния бюджет за покриване на недостига от средства достигна 5,3% от БВП и надхвърли нивото от 2015 г. Днес прогнозите показват, че и в средносрочен, и в дългосрочен план, при параметрите на действащото законодателство, зависимостта на ДОО от държавния бюджет ще продължи да нараства.

Стойностите на бюджетните показатели в Закона за бюджета на ДОО за 2024 г. предполагат, че делът на трансфера от централния бюджет за покриване на недостига от средства може да достигне 5,5% от БВП, а през следващите три години да надхвърли 6,0%. В дългосрочен план, до 2070 г., дефицитът в ДОО ще се запази на нива от около 5% от БВП. Тези стойности са прогнозни и, разбира се, зависят от конкретните демографски параметри и икономически условия. Но те ясно показват, че проблемите пред финансовата устойчивост на ДОО няма да загубят актуалност.

Демографските процеси ще бъдат основният източник на финансова нестабилност за ДОО. Населението на България ще застарява, числеността на хората в трудоспособна възраст ще намалява за сметка на населението над трудоспособна възраст. Очаква се до 2070 г. делът на хората на 65 и повече години да достигне до 30,8% от населението при 21,6% през 2023 г. И ако през 2023 г. на 100 лица в трудоспособна възраст (15-64 г.) се падат 34 лица на 65 и повече години, то през 2070 г. тези лица вече ще бъдат 55.

Ще нараства и средната продължителност на живота. За ДОО застаряването на населението води до намаляване броя на хората, които правят вноски в системата за сметка на онези, които черпят права от нея. Стойността на т.нар. „системен коефициент на зависимост“ (брой на пенсионерите с пенсия за трудова дейност на 100 осигурени лица) към момента е 68 и ще се задържи на тази стойност до към 2040 г., след което ще започне да нараства, достигайки до около 80 пенсионери на 100 осигурени лица в 2060 г.

Намаляващият брой на осигурените лица и промените в тяхната възрастова структура ще ограничават възможностите за нарастване на приходите от осигурителни вноски в ДОО. При допускането, че размерите на осигурителните вноски остават на настоящото ниво, в средносрочен план средният размер на осигурителната вноска в ДОО (за всички рискове) плавно ще намалява, доколкото лицата, родени след 31 декември 1959 г., осигурени в универсалните пенсионни фондове (УНПФ) и поради това осигуряващи се в ДОО с 5 пр. п. по-нисък размер на вноската ще заемат все по-голям дял в общия брой осигурени лица. Родените преди 1960 г. ще излязат от пазара на труда още преди края на това десетилетие и тогава за запазване нивото на приходите в ДОО ще е от решаващо значение нарастването на осигурителните доходи да става с по-бързи темпове, отколкото намаляването по демографски причини на броя на осигурените лица.

В дългосрочен план се очаква делът на приходите от осигурителни вноски да остане на ниво малко над 6,0% от БВП. Въведените през 2015 г. по-строги изисквания за придобиване право на пенсия за трудова дейност и правилата за изчисляване и осъвременяване на пенсиите ще смекчат последиците от демографското застаряване върху разходите за пенсии, но няма напълно да ги ограничат. При параметрите на действащото законодателство, разходите за пенсии в процент от БВП ще нарастват и ще надхвърлят 11% през следващите няколко години. След това се очаква те да започнат слабо да намаляват, но остават трайно на нива между 10% и 11% за целия прогнозен период.

Дългосрочните прогнози за разходите за пенсии подсказват, че основното предизвикателство не е да се задържи нарастването на разходите за пенсии, а да се гарантират подходящи източници за финансирането им.

За бъдещата финансова устойчивост на ДОО е важно нарастването на разходите за пенсии да не изпреварва нарастването на приходите от осигурителни вноски, а защитата на най-уязвимите от пенсионерите трябва да се постига, без да се подценява и пренебрегва

важността на принципите, въз основа на които функционират разходопокривните пенсионни системи.

В настоящия анализ са идентифицирани проблемите в системата на задължителното пенсионно осигуряване и са предложени някои конкретни мерки за нейното подобряване. При разработване на анализа е извършен преглед на финансовото състояние конкретно на фондовете на държавното обществено осигуряване, от които се изплащат пенсии, систематизирани са съществуващите проблеми в първия стълб на пенсионната ни система и са формулирани необходими конкретни мерки за преодоляването им. Обсъдени са всички въпроси, които имат отношение към приходите и разходите на осигурителната система, с оглед намиране на най-добрите и балансиращи решения както за осигурените лица, така и за бюджета на държавното обществено осигуряване. Целта на анализа е да се идентифицират проблемните области и да се създадат предпоставки да се подобри финансовата независимост на пенсионната система от държавния бюджет и нейните показатели да бъдат дългосрочно предвидими.

Анализът е разработен от работна група с участието на представители на Министерството на труда и социалната политика, Министерството на финансите, Националния осигурителен институт и на национално представителните организации на работниците и служителите и на работодателите.

## **I. ПРЕГЛЕД НА ФИНАНСОВОТО СЪСТОЯНИЕ НА ДЪРЖАВНОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ В БЪЛГАРИЯ ЗА ПЕРИОДА 2015 г. – 2023 г.**

### **1. МАКРОИКОНОМИЧЕСКА СРЕДА В БЪЛГАРИЯ**

Развитието на всяка социалноосигурителна система, в т.ч. и на българската, е в тясна връзка и зависимост от протичащите глобални и национални икономически, политически и социални процеси. Прегледът на макроикономическата среда дава възможност за идентифициране на факторите и причините за финансовото състояние на фондовете на държавното обществено осигуряване (ДОО). Темповете на икономически растеж, инфлацията, нивото на доходите, измененията в демографската структура на населението и състоянието на пазара на труда оказват съществено влияние върху системата на социалното осигуряване. Периодът 2015 -2023 г. се характеризира с динамична макроикономическа среда. До 2019 г. икономиката следваше възходящо развитие, последвано от значителен спад в първата година от Ковид пандемията през 2020 г. и бързо възстановяване на следващата година до нивото от 2019 г.

- След резкия спад от 4% през 2020 г. икономиката на България отчете ръст от 7,6% през 2021 г., 3,4% през 2022 г. и 1,8% през 2023 г.
- Средногодишната инфлация, измерена по хармонизирания индекс на потребителските цени, достигна 13,0% през 2022 г., след което през 2023 г. намалю до 8,6%
- Средната брутна месечна работна заплата за страната се удвои и през 2023 г. достигна 2 012 лв.
- Заетите лица на възраст 15 – 64 навършени години през 2023 г. са 2 821,7 хил. (2 973,5 хил. за 2015 г.). Въпреки отчетения спад през 2020 г. заради пандемията, коефициентът на заетост за населението в същата възрастова група нарасна от 62,9% за 2015 г. до 70,7% през 2023 г.
- Броят на регистрираните безработни в дирекциите „Бюро по труда“ намалю с над 54% - от 330 816 лица през 2015 г. до 151 497 лица през 2023 г., а Агенцията по заетостта отчете спад в равнището на безработица от 10,1% през 2015 г. на 5,3% през 2023 г.

**Таблица 1: Макроикономически показатели, 2015 – 2023 г.**

ПОКАЗАТЕЛИ	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
БВП (млн. лв.)	89 571	95 349	102 683	109 916	120 342	120 492	138 979	167 809	183 743
БВП реален растеж (в %)	3.4	3.0	2.8	2.7	4.0	-4.0	7.6	3.4	1.8
Хармонизиран индекс на потребителските цени									
Средногодишно (в %)	-1.1	-1.3	1.2	2.6	2.5	1.2	2.8	13.0	8.6
В края на годината (в %)	-0.9	-0.5	1.8	2.3	3.1	0.0	6.6	14.3	5.0
Средна работна заплата за страната (лв.)	878	948	1 037	1 146	1 267	1 391	1 561	1 770	2 012
Заети лица на 15-64 навършени години (хил.)	2 973.5	2 954.3	3 073.4	3 068.9	3 136.3	3 024.3	2 986.7	2 840.7	2 821.7
Коефициент на заетост на населението на 15-64 навършени години	62.90	63.40	66.90	67.7	70.1	68.5	68.1	70.6	70.7
Регистрирани безработни лица (средномесечен брой)	330 816	284 707	236 752	202 994	185 266	233 160	181 486	147 804	151 497
Равнище на регистрирана безработица (в %)	10.1	8.7	7.2	6.2	5.6	7.4	5.5	5.2	5.3

Източник: Национален статистически институт, Агенция по заетостта

## 2. ПРОВЕДЕНИ ПОЛИТИКИ С ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ ФИНАНСОВОТО СЪСТОЯНИЕ НА ДЪРЖАВНОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ В ПЕРИОДА 2015 г. – 2023 г.

### 2.1. ПОЛИТИКИ ПО ПРИХОДИТЕ

2.1.1. С промяната в Кодекса за социално осигуряване (КСО) от 2015 г. се даде право на лицата, родени след 31 декември 1959 г., да могат да направят избор дали да се осигуряват за пенсия едновременно в ДОО и в универсален пенсионен фонд или да прехвърлят осигуряването си изцяло към фонд „Пенсии“ на ДОО (чл. 4б от КСО). Ако лицата изберат осигуряване само във фонд „Пенсии“, то осигурителната вноска постъпва в този фонд в пълния си размер, т.е. увеличена с размера на осигурителната вноска, която дотогава е постъпвала в универсален пенсионен фонд. Такова право беше предоставено и на осигурените лица в професионален пенсионен фонд (чл. 4в от КСО). Те могат еднократно да променят осигуряването си от професионален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“ (с увеличена осигурителна вноска в размера на осигурителните вноски за професионалните фондове), ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст или професионална пенсия за ранно пенсиониране.

2.1.2. От началото на 2009 г. до края на 2015 г. държавата участваше във финансирането на фонд „Пенсии“ като „трети осигурител“ чрез трансфер от държавния бюджет в размер на 12 на сто върху сбора от осигурителните доходи на всички осигурени лица за календарната година. От 2016 г. това участие бе преустановено.

2.1.3. В рамките на две последователни години бе възстановено намалението от 2010 г. на размера на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО общо с два процентни пункта, както следва:

- от 1 януари 2017 г. – с 1 процентен пункт, от който 0,56 за сметка на осигурителя и 0,44 за сметка на осигуреното лице;
- от 1 януари 2018 г. – с 1 процентен пункт, от който 0,56 за сметка на осигурителя и 0,44 за сметка на осигуреното лице.

2.1.4. От 1 януари 2016 г. бе създаден фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ в ДОО. В този фонд постъпват осигурителните вноски за лицата по чл. 69 от КСО и от него се изплащат пенсиите за осигурителен стаж и възраст, пенсиите за инвалидност поради общо заболяване и добавките към тях, както и помощите за профилактика и рехабилитация на лицата от сектор

„Отбрана и сигурност“. През 2016 г. размерите на вноските за работещите в специалните ведомства, които се пенсионира по реда на чл. 69 се запазиха на нивото от предходната година, а от 01.01.2017 г. осигурителната вноска се увеличи с 20 процентни пункта – от 40,8 на сто на 60,8 на сто за родените преди 1 януари 1960 г., и от 35,8 на сто на 55,8 на сто за лицата родени след 31 декември 1959 г. (чл. 6, ал. 1 от КСО).

## 2.2. ПОЛИТИКИ ПО ПЕНСИИТЕ

Законодателството в областта на отпускане, изчисляване и изплащане на пенсиите не само през изследвания в настоящия анализ период е доста динамично. С промените в законодателството от 2015 г. бяха направени значителни промени в Кодекса за социално осигуряване, които оказаха съществено влияние върху финансовото състояние на пенсионната система. По-важните от тях са следните:

2.2.1. От началото на 2015 г. отпадна възможността социалната пенсия за инвалидност да се получава заедно с друг вид пенсия. Правата на лицата, които получават като втора пенсия 25 на сто от социалната пенсия за инвалидност, отпускната до 31 декември 2014 г., бяха запазени и те продължиха да я получават в определения им към тази дата размер до изтичане на срока, за който е отпускната. От 01.01.2019 г. служебно се прекрати изплащането от НОИ на социалните пенсии за инвалидност, получавани с друг вид пенсия, като на лицата, които са получавали тези пенсии, Агенцията за социално подпомагане започна да изплаща трансформирана сума във вид на месечна финансова подкрепа.

2.2.2. От 1 януари 2016 г. се създаде възможност за отпускане на пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер на лица, които притежават необходимия осигурителен стаж по чл. 68, ал. 2 от КСО, до една година по-рано от навършване на възрастта им по чл. 68, ал. 1 (чл. 68а от КСО). Пенсията се намалява пожизнено с 0,4 на сто за всеки недостигащ месец до навършването на възрастта (чл. 70, ал. 14 от КСО).

2.2.3. След като през периода 2014 – 2015 г. беше спряно повишаването на изискуемата възраст за придобиване право на пенсия, от началото на 2016 г. промените в пенсионната система продължиха чрез повишаването на изискуемите възраст и осигурителен стаж за пенсиониране за всички категории труд, както следва:

- Възрастта за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1-2 от КСО за мъжете и жените ще продължи да нараства до достигане на 65-годишна възраст и за двата пола през 2037 г., а осигурителният стаж – до достигане на 37 години за жените и 40 години за мъжете през 2029 г. След 31 декември 2037 г. пенсионната възраст за двата пола се обвързва с промените в средната продължителност на живота.
- Регламентира се и нарастването на възрастта за придобиване право на пенсия при наличие на поне 15 години действителен осигурителен стаж до достигане на 67 години и за двата пола (чл. 68, ал. 3 от КСО).
- Въведе се изискване за навършена минимална възраст за лицата, работещи в сектор „Отбрана и сигурност“, които придобиват право на пенсия при условията на чл. 69 от КСО и се регламентира нейното ежегодно нарастване до достигане на 55 години в 2029 г.
- Въведе се изискване за навършена минимална пенсионна възраст и за лицата, работещи на длъжност балерина, балетист или танцьор в културна организация, като се установи нейното ежегодно нарастване до достигане на 45-годишна възраст през 2029 г. (чл. 69а от КСО).
- Създаде се постоянно действаща разпоредба, която урежда правото на ранно пенсиониране от ДОО на работещите при условията на първа и втора категория труд. Според нея лицата, които не отговарят на условията за пенсиониране от професионален пенсионен фонд по чл. 168 на КСО или са променили осигуряването си по чл. 4в от КСО, могат да получат пенсия за осигурителен стаж и възраст от ДОО преди навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 от КСО, при определени условия (чл. 69б от КСО).

- Условието за придобиване право на ранно пенсиониране на лицата с учителски осигурителен стаж се разписаха като постоянно действащи текстове в КСО, като и за тях се регламентира нарастване на възрастта за придобиване право на пенсия (чл. 69в от КСО).

2.2.4. Първоначално беше предвидено след 31 декември 2016 г. процентът за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула, наричан още „тежест на осигурителния стаж“, да нараства от първо число на всяка следваща календарна година с процент равен или по-голям от процента по чл. 100 от КСО, до достигане на 1,5. Със ЗБДОО за съответната година процентът за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула беше увеличен от 1,1 на 1,126 през 2017 г., на 1,169 през 2018 г. и на 1,2 през 2019 г. От 2020 г. беше преустановено по-нататъшното нарастване на процента до 1,5 и отново се премина към прилагане на правилото за ежегодно осъвременяване на трудовите пенсии по чл. 100 от КСО. През 2021 г. беше извършено служебно преизчисляване, считано от 25 декември 2021 г., на трудовите пенсии и добавки с процент 1,35 за всяка година осигурителен стаж без превръщане. За разликата между общия осигурителен стаж, превърнат към трета категория труд, и осигурителния стаж без превръщане процентът за година стаж остана 1,2.

2.2.5. От 1 януари 2019 г. отпадна изискването при изчисляване на индивидуалния коефициент на лицето да се взема предвид осигурителният му доход, отнасящ се за период от три последователни години преди 1 януари 1997 г., по негов избор, както и доходът от 01.01.1997 до 31.12.1999 г. За пенсиите, отпуснати с начална дата след 31 декември 2018 г., индивидуалният коефициент започна да се изчислява от осигурителния доход на лицето за периодите след 31 декември 1999 г. до датата на отпускане на пенсията, но за период, не по-малък от 36 месеца. Беше регламентиран преходен период до 01.01.2022 г., през който лицата имаха право да поискат при определянето размера на пенсията им за трудова дейност, когато тя е с начална дата след 31.12.2018 г., размерът на пенсията им да бъде определен с индивидуален коефициент изчислен по действалото до 31 декември 2018 г. законодателство, ако това е по-благоприятно за тях.

2.2.6. С промяна в § 6 от ПЗР на КСО, от 1 юли 2019 г. максималният размер на получаваните една или повече пенсии, беше определен в размер 40 на сто от максималния осигурителен доход за съответната календарна година, определен със ЗБДОО. Със ЗБДОО за 2021 г. беше предвидено, че през 2021 г. разпоредбата на § 6 от ПЗР на КСО няма да бъде прилагана, като максималният размер на получаваните една или повече пенсии, без добавките към тях, беше определен на 1440 лв. Посочената практика при определянето на този максимален размер продължи и през следващите години, в резултат на което за по-малко от две години максималният размер нарасна повече от два пъти и достигна 3400 лв. в края на 2022 г.

2.2.7. През 2020 г., като антикризисна мярка поради Ковид пандемията, беше извършено служебно преизчисляване на пенсиите с допълнително положения от лицата осигурителен стаж след пенсионирането им, без да е необходимо да се подава заявление от пенсионера. На следващата година този механизъм беше регламентиран с постоянно действаща норма в КСО, като се създаде възможност за служебно годишно преизчисляване от 1 април на съответната година на трудовите пенсии с придобития от пенсионера осигурителен стаж в периода след отпускането, съответно след последното преизчисляване на пенсията. Запази се възможността пенсионерът да поиска с еднократно подаване на заявление пенсията му да се преизчислява ежегодно с допълнително придобития осигурителния стаж и осигурителен доход в периода след отпускането, съответно след последното преизчисление на пенсията, когато това е по-благоприятно за него.

2.2.8. В периода 2020-2023 г. бяха значително увеличени минималните размери на пенсиите – при 250 лв. в края на 2020 г., от юли 2023 г. минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1-2 от КСО стана 523,04 лв. или над два пъти по-висок. Съществено увеличение е отчетено и в размера на социалната пенсия за старост (виж таблица №2). Повишаването на минималните размери на трудовите пенсии стана с по-бързи



темпове, като изпревари по ръст нарастването на пенсиите над минималния размер, осъвременявани и преизчислявани през периода по различни механизми.

2.2.9. В периода от август 2020 г. до юни 2022 г. с цел подпомагане на възрастните хора в условията на пандемията от Коронавирус, към пенсиите на всички пенсионери бяха изплащани допълнителни суми (т. нар. „ковид“ добавки), описани в раздел „Мерки, свързани с разпространението на COVID-19“.

2.2.10. От 1 юли 2022 г. всички пенсии за трудова дейност, отпуснати до 31 декември 2021 г., бяха увеличени с 10 на сто вместо с 6,1 на сто (колкото беше процентът, определен по правилото на чл. 100 от КСО). Изплащаните към 30 юни допълнителни суми от 60 лв. (ковид добавки) и индивидуални допълнителни/компенсаторни разлики<sup>1</sup> бяха включени в основния размер на получаваната пенсия за трудова дейност, след прилагане на увеличаването с 10 на сто (§ 7ж от ПЗР на КСО).

2.2.11. От 1 октомври 2022 г., пенсиите за трудова дейност, отпуснати с начална дата до 31 декември 2021 г., бяха преизчислени на базата на средномесечния осигурителен доход за страната, от който е отпусната пенсията и стойността на процента за година стаж, определена в законодателството, действащо към датата на отпускане на пенсията. За периода от отпускането до момента на преизчисляването беше приложено ново правило за годишно осъвременяване на трудовите пенсии, като вместо сборът от 50 на сто от нарастването на осигурителния доход и 50 на сто от индекса на потребителските цени през предходната година, беше приложен по-високият от двата процента в пълен размер (§ 7з от ПЗР на КСО).

2.2.12. В сила от 16.09.2021 г. се регламентира нов размер на социалната пенсия за инвалидност. С промяната размерът ѝ за лицата с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане над 90 на сто се повиши от 120 на 135 на сто от размера на социалната пенсия за старост (СПС), а за лицата с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане от 71 до 90 на сто се повиши от 110 на 125 на сто от размера на СПС.

2.2.13. От 01.04.2022 г. отново се регламентираха нови размери на социалната пенсия за инвалидност, като се диференцираха три категории, в зависимост от трайно намалената работоспособност/ вид и степен на увреждане на лицата, вместо две, както беше записано в предходния текст. Размерите, определени в процент от социалната пенсия за старост, са следните:

- за лица с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане 100 на сто с определена чужда помощ – 160 на сто;
- за лица с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане от 91 на сто до 100 на сто – 140 на сто;
- за лица с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане от 71 на сто до 90 на сто – 130 на сто.

2.2.14. От 10.06.2023 г. пенсионерите с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане, на които е определена чужда помощ, получават към определената им пенсия добавка в размер 75 на сто от социалната пенсия за старост (т.н. добавка за чужда помощ). До тази дата право на добавка за чужда помощ имаха само пенсионерите с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане над 90 на сто, които постоянно се нуждаят от чужда помощ.

2.2.15. Считано от 01.07.2023 г., размерите на пенсиите, отпуснати до края на предходната година бяха осъвременени по правилото на чл. 100 от КСО с 12 на сто, а от 01.07.2024 г. – с 11 на сто.

## **Таблица 2: Минимални размери на пенсиите и максимален размер на получаваните**

---

<sup>1</sup> Виж раздел „Мерки, свързани с разпространението на COVID-19“.

**една или повече пенсии (лв.), 2015 – 2023 г.**

Период	Минимален месечен размер на пенсията за ОСВ по чл. 68, ал. 1-2 от КСО	Социална пенсия за старост	Максимален месечен размер на получаваните една или повече пенсии
01.01.2015 – 30.06.2015 г.	154,50 лв.	113,00 лв.	840 лв.
01.07.2015 – 30.06.2016 г.	157,44 лв.	115,15 лв.	910 лв.
01.07.2016 – 30.06.2017 г.	161,38 лв.	118,14 лв.	910,00 лв.
01.07.2017 – 30.09.2017 г.	180,00 лв.	120,98 лв.	910,00 лв.
01.10.2017 – 31.12.2017 г.	200,00 лв.	120,98 лв.	910,00 лв.
01.01.2018 – 30.06.2018 г.	200,00 лв.	120,98 лв.	910,00 лв.
01.07.2018 – 31.12.2018 г.	207,60 лв.	125,58 лв.	910,00 лв.
01.01.2019 – 30.06.2019 г.	207,60 лв.	125,58 лв.	910,00 лв.
01.07.2019 – 31.12.2019 г.	219,43 лв.	132,74 лв.	1 200,00 лв.
01.01.2020 – 30.06.2020 г.	219,43 лв.	132,74 лв.	1 200,00 лв.
01.07.2020 – 31.12.2020 г.	250,00 лв.	141,63 лв.	1 200,00 лв.
01.01.2021 – 30.06.2021 г.	300,00 лв.	141,63 лв.	1 440,00 лв.
01.07.2021 – 24.12.2021 г.	300,00 лв.	148,71 лв.	1 440,00 лв.
25.12.2021 – 30.06.2022 г.	370,00 лв.	170,00 лв.	1 500,00 лв.
01.07.2022 – 30.09.2022 г.	467,00 лв.	247,00 лв.	2 000,00 лв.
01.10.2022 – 30.06.2023 г.	467,00 лв.	247,00 лв.	3 400,00 лв.
01.07.2023 – 30.06.2024 г.	523,04 лв.	276,64 лв.	3 400,00 лв.
01.07.2024 – 31.12.2024 г.	580,57 лв.	307,07 лв.	3 400,00 лв.

*Източник:* Национален осигурителен институт

**2.3. МЕРКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ АДЕКВАТНОСТТА НА ПЕНСИИТЕ, ПРЕДПРИЕТИ В ПЕРИОДА 2021 г. - 2023 г.**

- От 25 декември 2021 г. минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст се увеличи от 300 лв. на 370 лв. или с 23,3 на сто. В сравнение с края на 2020 г. (250 лв.) този размер е с 48% по-висок.
- От 25 декември 2021 г. максималният размер на пенсиите беше увеличен от 1440 лв. на 1500 лв. или с 4,2 на сто.
- От 25 декември 2021 г. всички пенсии за трудова дейност бяха преизчислени, като тежестта за всяка година осигурителен стаж беше увеличена от 1,2 на 1,35 на сто за стажа без превръщане.
- От 1 юли 2022 г. всички пенсии за трудова дейност, отпуснати до 31 декември 2021 г., бяха увеличени с 10 на сто вместо с 6,1 на сто (процентът, определен по правилото на чл. 100 от КСО). Изплащаните към 30 юни 2022 г. допълнителни суми от 60 лв. (ковид добавки) и индивидуални компенсаторни суми, представляващи разликата между дохода от пенсия и ковид добавка от 120 лв. през декември 2021 г. и дохода от пенсия и ковид добавка от 60 лв. през януари 2022 г., бяха включени в основния размер на получаваната пенсия за трудова дейност след прилагане на увеличаването с 10 на сто.
- Считано от 1 юли 2022 г., минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст беше увеличен от 370 лв. на 467 лв. или с 26,2%, като размерът от 370 лв. е увеличен с 10 на сто и към него са добавени 60 лв., за да се компенсира отпадането на ковид добавката. Спрямо размера (300 лв.) в сила до 25 декември 2021 г., увеличението е с близо 56%.
- От 1 юли 2022 г., размерът на социалната пенсия за старост се увеличи от 170 лв. на 247 лв. или с 45,3% (също увеличен с 10 на сто и с добавени 60 лв.). Спрямо размера (148,71 лв.) в сила до 25 декември 2021 г., увеличението е с 66,1%.

- От 1 юли 2022 г., максималният размер на получаваните една или повече пенсии се увеличи от 1500 лв. на 2000 лв., или с 33,3%, а от 1 октомври 2022 г. – от 2000 лв. на 3400 лв., което е допълнително увеличение от 70%. Така спрямо размера в сила до 25 декември 2021 г. (1 440 лв.), увеличението е повече от 2 пъти.
- От 1 октомври 2022 г., пенсиите за трудова дейност, отпуснати с начална дата до 31 декември 2021 г. вкл., бяха преизчислени на базата на средномесечния осигурителен доход за страната, от който е отпусната пенсията, и стойността на процента за година стаж, определена в законодателството, действащо към датата на отпускане на пенсията. За периода от отпускането до момента на преизчислението, беше приложено модифицирано правило за годишно осъвременяване – вместо сборът от 50% от нарастването на осигурителния доход и 50% от индекса на потребителските цени през предходната година, беше приложен пълният размер на по-високия от двата процента. Когато преизчисленият размер се окаже различен от размера към 30 септември 2022 г., пенсията се определи в по-високия размер.  
От това преизчисляване увеличение на дохода от пенсии получиха 894 249 лица или 45,3% от общия брой на пенсионерите с пенсии за трудова дейност. Този брой включва пенсионери с увеличение само на основния размер на пенсията (696 398 пенсионери), пенсионери с увеличение само на добавките към пенсията (добавка от пенсията на починал съпруг и/или добавка, изплащана от учителския пенсионен фонд) и такива с увеличение както на пенсията, така и на добавката. Средното увеличение на изплатената сума за тези лица е 15,2%.
- От 1 юли 2023 г. всички пенсии за трудова дейност, отпуснати до 31 декември 2022 г., бяха увеличени с 12 на сто.

В резултат на горепосочените политики размерите на пенсиите се повишиха значително като средният размер от 536,71 лв. за 2021 г. достигна 784,48 лв. за 2023 г.

#### **2.4. МЕРКИ, СВЪРЗАНИ С РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА COVID-19, ПРОВЕДЕНИ В ПЕРИОДА 2020 - 2022 г.**

По време на пандемията от COVID-19 осигурителната система се превърна в един от най-важните държавни инструменти за овладяване на последствията от пандемията, в резултат на което значителен по размер финансов ресурс от бюджета на ДОО бе насочен за целеви мерки, свързани със запазване на заетостта, както и за подкрепа на доходите на възрастните хора.

##### **Мерки за запазване на заетостта**

- Още при старта на пандемията с промяна в Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2020 г. разходите по бюджета на фонд „Безработица“ бяха увеличени с 1 000 000,0 хил. лв. за реализиране на мерки за заетост и защита на работните места в засегнатите от пандемията сектори. Със същата сума беше увеличен и трансферът от държавния бюджет (ЗИД на Закон за държавния бюджет, обн., ДВ, бр. 34/2020 г.). Редът и начинът за предоставяне на подкрепата бе регламентиран с две постановления на Министерския съвет, а именно ПМС № 55 от 2020 г. и ПМС № 151 от 2020 г. (изм. с ПМС № 278 от 2020 г., ПМС № 416 от 2020 г. и ПМС № 93 от 2021 г.).
- Към края на 2020 г. по ПМС № 55 от 2020 г. и ПМС № 151 от 2020 г. от Националния осигурителен институт бяха изплатени 648 684,4 хил. лв. Остатъкът от 351 315,6 хил. лв. бяха преведени по сметка за чужди средства с цел използването им през 2021 г.
- През цялата 2021 г. НОИ продължи да изплаща средства за запазване на заетостта на работници и служители при работодатели от сектори, засегнати от пандемията по мярката, известна като „60 на 40“. През същата година Министерският съвет одобри

допълнителни трансфери от централния бюджет по бюджета на ДОО на обща стойност 528 700,0 хил. лв.<sup>2</sup> в допълнение към вече включените в ЗБДОО за 2021 г. 300 000,0 хил. лв. за същата цел. В края на 2021 г. в сметка за чужди средства бяха прехвърлени 131 933,3 хил. лв.

- Мярката „60 на 40“ остана в сила до средата на 2022 г., но плащанията по нея продължиха до края на 2022 г. За финансовото обезпечаване на плащанията към работодателите за запазване на заетостта на наетите от тях работници и служители, в ЗБДОО за 2022 г. бяха предвидени 300 000,0 хил. лв.

**За периода от 1 март 2020 г. до 31.12.2022 г. са подкрепени 13 677 работодатели и 341 877 лица, като общият размер на изразходваните средства е 1 989 325,4 хил. лв.**

### **Мерки в подкрепа на пенсионерите**

- През 2020 г. средства в размер на близо 0,5% от брутният вътрешен продукт (БВП) бяха използвани за изплащане на допълнителни суми към пенсиите на всички пенсионери (т.нар. „ковид“ добавки), които имаха за цел по-добра защита на пенсионерите в условия на пандемията от COVID-19. През 2021 г. делът на тези допълнителни суми нарасна до 1,3% от БВП.
- В периода от август 2020 г. до септември 2021 г. към пенсиите на всички пенсионери беше изплащана добавка в размер на 50 лв. месечно. В периода октомври-декември 2021 г. месечният размер на тази добавка беше увеличен на 120 лв.
- През първото полугодие на 2022 г. продължи изплащането на допълнителни суми към пенсиите в размер на 60 лв. месечно, а пенсионерите, за които доходът от пенсия през януари 2022 г., след преизчислението с тежест 1,35 от 25 декември 2021 г. и с включена ковид добавка от 60 лв., е по-малък от този през декември 2021 г. с включена ковид добавка от 120 лв., бяха компенсирани, като им беше определена за месечно изплащане сума, представляваща разликата между дохода им през декември 2021 г. и дохода им през януари 2022 г. (т. нар. индивидуална допълнителна разлика - сумата по § 7, ал. 1 от ПЗР на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2022 г.).

**Общата изплатена сума за посочените мерки в подкрепа на пенсионерите в периода 2020-2022 г. е в размер на 3 143 385,2 хил. лв.**

### **3. ОСНОВНИ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА ДЪРЖАВНОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ**

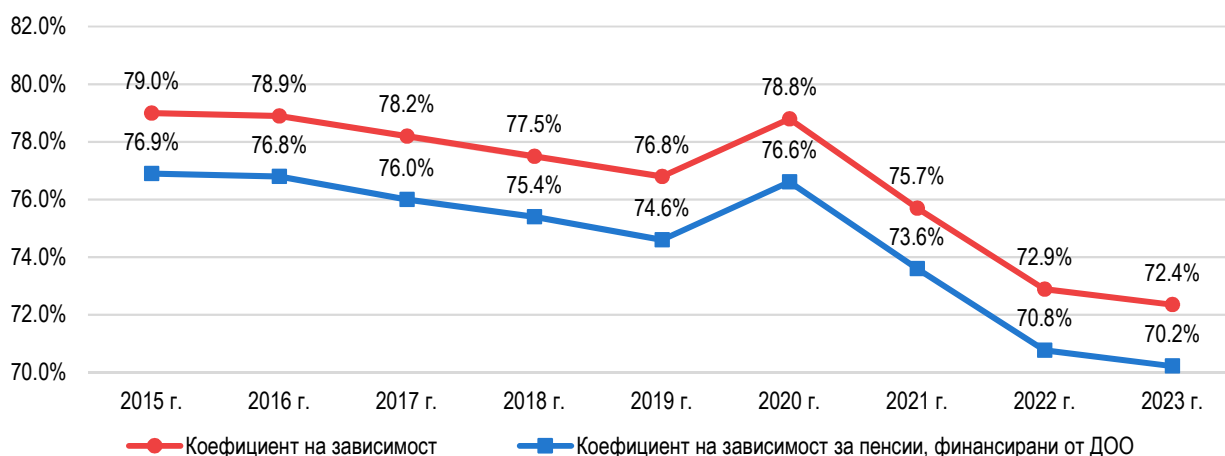
Показателите, които в синтезиран вид дават аналитична информация за държавното обществено осигуряване и позволяват измерване и сравнение, са следните:

◆ *Системният коефициент на зависимост* е съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица в държавната пенсионна система.

За 2023 г. коефициентът на зависимост е 72,4% като спрямо 2015 г. намалява с 6,6 процентни пункта (при 79,0% за 2015 г.). За пенсиите, финансирани от ДОО, коефициентът на зависимост е 70,2% (при 76,9% за 2015 г.), т.е. на 100 осигурени лица съответстват 70 пенсионери за трудова дейност. Увеличението в коефициента на зависимост през 2020 г. е резултат от по-ниския брой на осигурените лица заради пандемията, а резкия спад в следващите две години се дължи както на увеличението в броя на осигурените, така и на намалението в броя на пенсионерите поради по-високата смъртност в този период.

<sup>2</sup> ПМС № 184, ПМС № 255 и ПМС № 392 от 2021 г.

**Фигура № 1: Динамика на коефициента на зависимост, 2015 – 2023 г.**

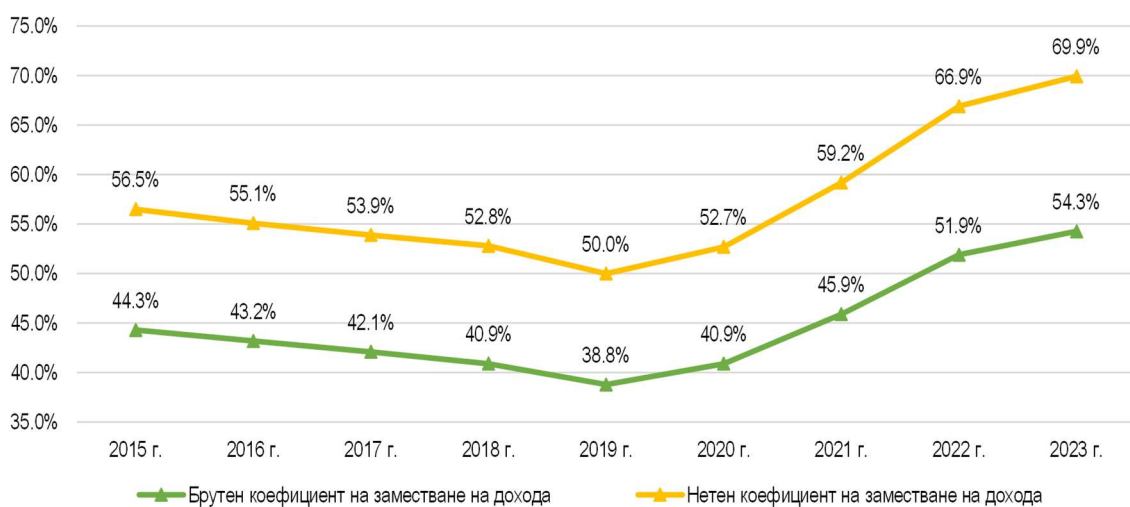


Източник: Национален осигурителен институт

◆ *Коефициентът на заместване на дохода* е съотношението на средната пенсия на един пенсионер към средния осигурителен доход за страната.

За 2023 г. *брутният коефициент на заместване на дохода* е 54,3% (при 44,3% за 2015 г.). *Нетният коефициент на заместване на дохода*, изчислен като съотношение на средномесечния размер на пенсията на един пенсионер и средния нетен осигурителен доход (с изключени задължителните удръжки върху заплатите) достигна 69,9%, или с над 13 пр. п. по-висок от този през 2015 г. и с близо 20 пр. п. по-висок от 2019 г. Увеличението се дължи основно на мерките за подобряване на адекватността на пенсиите, провеждани в периода на пандемията, а именно изплащаните добавки към пенсиите, по-високият процент на осъвременяване през 2022 г., преизчислението от 1 октомври 2022 г., както и значителното увеличение на минималните размери и на максималния размер на изплащаните една или повече пенсии.

**Фигура № 2: Динамика на брутния и нетния коефициент на заместване на дохода, 2015 – 2023 г.**



Източник: Национален осигурителен институт

◆ *В края на 2023 г. общият брой на пенсионерите* е 2 037 336. За периода 2015-2023 г. броят на пенсионерите е намалял със 140 787 (6,5%), като най-значителното намаление е в

периода 2020-2022 г. в резултат на по-високата смъртност по време на пандемията. От началото на 2023 г. броят на пенсионерите започна да нараства, което се дължи както на намалението на смъртността, така и на някои промени в КСО и в наредбата за медицинската експертиза, даващи по-лесен достъп до пенсия на лица с непълнен осигурителен стаж и на лица с трайно намалена работоспособност.

◆ *Средният месечен размер на пенсията на един пенсионер за 2023 г. с включени всички допълнителни суми и добавки към пенсиите е 784,48 лв., или 2,4 пъти по-висок от този през 2015 г. (321,78 лв.)*

◆ *С определена на минималния размер за съответния вид пенсия към 31 декември 2023 г. са 930 536 пенсионери или 45,7% от общия брой (2 037 336). За сравнение броят им през 2015 г. е бил 443 747 (20,4% дял от всички пенсионери), като увеличението се дължи на изпреварващото нарастване на минималните размери на пенсиите през последните години.*

◆ *Пенсии ограничени на максималния размер от 3400 лв., към 31 декември 2023 г. получават 2080 пенсионери (при 36 509 пенсионери за 2015 г.). В периода 2016-2018 г., когато максималният размер се задържаеше на постоянно ниво от 910 лв. броят на пенсионерите с максимални пенсии достигна близо 66 000, след което с повишението на максималния размер техният брой започна постепенно да намалява.*

◆ *Средният осигурителен стаж, превърнат към трета категория труд, към 31 декември 2023 г. при личните първи пенсии за осигурителен стаж и възраст е 38,8 години, като за периода 2015-2023 г. нарастването е с около 1 година. За новоотпуснатите пенсии през съответната година, средният стаж е намалял с 2,6 години - от 37,5 на 34,9 години. Намалението се дължи на нарастващия брой на пенсионерите, с пенсии отпуснати при непълнен стаж по чл. 68, ал. 3 от КСО. Тъй като осигурителният стаж на новоотпуснатите пенсии е по-висок от този на прекратените, е отчетено нарастване на общия среден стаж на пенсионерите в разглеждания период.*

◆ *Средната продължителност на получаване на лична пенсия в периода 2015 – 2023 г. е между 21 и 22 години. За личните пенсии за осигурителен стаж и възраст тя е около 23 години през целия период. Личните пенсии за инвалидност поради общо заболяване се получават средно 13,4 години (10,7 години за 2015 г.), а тези за инвалидност поради трудова злополука и професионална болест – 34,8 години (32,7 години за 2015 г.).*

**Таблица № 3: Основни показатели за пенсиите и пенсионерите, 2015 – 2023 г.**

Показатели	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	Разлика 2023 г. спрямо 2015 г.
Брой пенсионери към 31 декември на съответната година	2 178 123	2 181 356	2 169 237	2 158 047	2 135 836	2 112 916	2 056 289	2 030 318	2 037 336	-140 787
Средна пенсия на един пенсионер (лева)	321.8	332.7	345.5	364.3	383.0	437.2	536.7	674.5	784.5	462.7
Брой пенсионери с пенсия в размер, определен на минималния за съответния вид към 31.12. на съответната година	443 747	446 345	797 678	779 182	752 960	804 628	932 005	931 782	930 536	486 789
Брой пенсионери с пенсия в размер, ограничен на максималния към 31.12. на съответната година	36 509	45 514	53 756	65 876	28 209	43 260	26 832	990	2 080	-34 429
Среден осигурителен стаж, превърнат към III-та кат. труд към 31.12 на съответната година:										
при личните първи пенсии за ОСВ (години)	37.7	37.8	38.0	38.1	38.3	38.5	38.6	38.7	38.8	1.1
при новоотпуснатите лични първи пенсии за ОСВ (години)	37.5	37.6	36.7	36.2	36.2	36.4	35.9	35.7	34.9	-2.6
Средна продължителност за получаване на лична пенсия (години)	21.5	21.5	21.7	21.7	21.8	21.7	21.4	21.9	21.7	0.2

Източник: Национален осигурителен институт

#### **4. ОБЩ ПРЕГЛЕД НА ФИНАНСОВОТО СЪСТОЯНИЕ НА ДОО В ПЕРИОДА 2015 г. – 2023 г.**

Настоящата част от анализа представя финансовото състояние на ДОО в периода 2015 – 2023 г. Бюджетът на държавното обществено осигуряване е основната финансова рамка на социалноосигурителната система, с която се изпълнява определената за годината политика в тази област и структурата му следва модела на фондовата организация на общественото осигуряване. Законът за бюджета на ДОО включва консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване, в т.ч. бюджетите на фондовете: „Пенсии“, „Пенсии за лицата по чл. 69“, „Пенсии, несвързани с трудова дейност“, „Трудова злополука и професионална болест“, „Общо заболяване и майчинство“, „Безработица“ и бюджета на Националния осигурителен институт. С него се приемат като приложения и годишните бюджети на „Учителския пенсионен фонд“ и на фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“, които не се включват в консолидирания бюджет на ДОО. Преглед на финансовото състояние на отделните фондове, от които се изплащат пенсии<sup>3</sup>, е направен в раздел 6.

Разпространението на COVID-19 остави съществен отпечатък върху изпълнението на бюджета на ДОО. Същевременно, осигурителната система остана важен инструмент на държавната политика за запазване на заетостта и подкрепа на доходите на домакинствата. През бюджета на ДОО се разпредели значителен публичен ресурс за овладяване на последствията от пандемията. Докато през 2020 г. сътресенията в икономиката и пазара на труда се оказаха основните фактори, чрез които пандемията повлия върху състоянието на ДОО, то през 2021 г. фокусът се премести върху увеличената заболеваемост.

През последните няколко години страната ни се изправи и пред сериозни икономически предизвикателства: значителен скок на цените на природния газ, електрическата енергия, горивата и цените на основните хранителни продукти. Това създаде затруднения за една уязвима група в обществото – възрастните хора, които разчитат преди всичко, а в голяма част от случаите – единствено, на дохода от пенсия. Поради тази причина Министерският съвет инициира промени в нормативната уредба, чрез които през бюджета на държавното обществено осигуряване да бъде мобилизиран допълнителен ресурс за мерки в подкрепа на доходите на възрастните хора.

#### **4.1. ПРИХОДИ**

Приходите по осигурителните фондове на ДОО по правило се набират основно от осигурителните вноски плащани от работодатели, работници и служители, и от самоосигуряващи се лица. Сумата на приходите от осигурителни вноски за всеки един от осигурителните фондове се определя въз основа на осигурителния доход, включващ всички доходи и възнаграждения от трудова дейност на осигурените лица. Броят на осигурените лица, осигурителните им доходи и размерът на осигурителните вноски са основните параметри, определящи приходите на общественото осигуряване. Те от своя страна са пряко свързани с неблагоприятните демографски процеси и икономическите условия в страната. През последните три години, с оглед разпространението на COVID-19, както бе посочено и по-горе, осигурителната система изпълняваше ролята на важен инструмент на държавната политика за запазване на заетостта и подкрепа на доходите на домакинствата. През бюджета на ДОО беше разпределен значителен публичен ресурс за овладяване на последствията от пандемията и сътресенията в пазара на труда.

Размерът на постъпленията от осигурителни вноски в държавното обществено осигуряване е в пряка зависимост от броя на осигурените лица и осигурителния им доход.

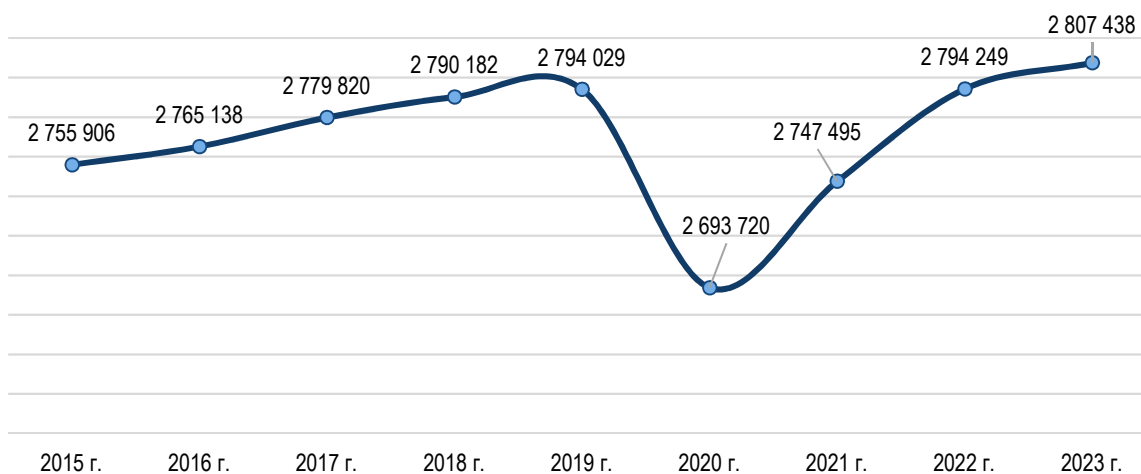
4.1.1. Общият брой на осигурените лица, за които са постъпили приходи от осигурителни вноски се характеризира със слаб, но траен ръст за периода 2015 – 2019 г. - от 2 775 906 през 2015 г. до 2 794 029 през 2019 г., което представлява увеличение с 38 123 лица.

---

<sup>3</sup> С изключение на Учителския пенсионен фонд

През 2020 г. броят им намалява с над 100 000 лица (или с 3,6% спрямо предходната година) в резултат на разпространението на COVID-19, което предизвика силно влошаване на икономическата ситуация в страната и оказва сериозно отражение върху пазара на труда. Въведените мерки за ограничаване на разпространението на корона вируса доведоха до пълно прекъсване на дейността в редица икономически сектори, като най-засегнат бе секторът на услугите. Това, заедно с рязкото повишаване на несигурността и непредвидимостта на близкото и средносрочно бъдеще на икономиката, е другият негативен фактор, който ограничи развитието на трудовия пазар и предизвика съществено намаление в броя на осигурените лица. През следващите години броят на осигурените лица непрекъснато се увеличава, като през 2022 г. надхвърли стойността на показателя през 2019 г. - последната предкризисна година, а през 2023 г. той достига най-високата си стойност за целия разглеждан период от 2 807 438.

**Фигура № 3: Общ брой на осигурените лица, 2015 – 2023 г.**



*Източник:* Национален осигурителен институт

4.1.2. В структурата на осигурените лица за периода 2015 – 2023 г. най-висок е дялът на работещите по трудов договор (между 83,9% и 85,1% от осигурените в ДОО лица), като преобладават лицата от III категория труд. Дялът на лицата осигурени за собствена сметка, за които са постъпили осигурителни вноски, е в рамките на 8,7% – 9% от всички осигурени лица. Осигурените за сметка на работодател лица, в т.ч. държавните служители, съдиите, прокурорите и работещите в сектор „Отбрана и сигурност“, са между 4,3% и 4,9% от общия брой на осигурените.

Темповете на развитие на икономиката, икономическата активност и състоянието на пазара на труда имат определящо значение за динамиката на броя на осигурените лица и нарастването на средния осигурителен доход, респективно – за динамиката на приходите от осигурителни вноски в ДОО. Осигурителен доход е доходът, върху който се дължат осигурителни вноски и включва всички възнаграждения, включително начислените и неизплатени, и други доходи от трудова дейност. Минималният и максималният осигурителен доход се определят ежегодно със Закона за бюджета на ДОО.



**Таблица № 4: Среден осигурителен доход (лв.), 2015 – 2023 г.**

Показатели	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>ОСИГУРЕНИ ЛИЦА С ВНОСКИ</b>	<b>704.44</b>	<b>747.72</b>	<b>824.36</b>	<b>889.82</b>	<b>1 010.53</b>	<b>1 091.15</b>	<b>1 177.36</b>	<b>1 304.84</b>	<b>1 447.41</b>
Общо осигурени от I, II и III категория труд	<b>724.43</b>	<b>768.62</b>	<b>852.41</b>	<b>916.20</b>	<b>1 038.88</b>	<b>1 116.78</b>	<b>1 206.55</b>	<b>1 334.87</b>	<b>1 511.68</b>
- осигурени от I категория труд	1 267.29	1 274.07	1 465.32	1 609.48	1 913.58	1 980.15	2 101.15	2 332.26	2 497.14
- осигурени от II категория труд	926.46	947.33	1 019.48	1 090.32	1 220.63	1 283.97	1 358.81	1 521.29	1 696.96
- осигурени от III категория труд	713.22	757.98	842.01	904.96	1 028.16	1 106.68	1 197.29	1 323.78	1 500.46
Държавни служители, съдии, прокурори, следователи и лица, заети в сектор "Сигурност"	1 085.01	1 146.40	1 209.06	1 347.81	1 617.94	1 782.88	1 947.32	2 176.99	2 559.50
Членове на кооперации, работещи без трудови правоотношения	294.24	273.52	274.27	298.88	307.33	320.71	374.64	415.25	400.82
Лица, включени в програми за подкрепа на майчинството и насърчаване на заетостта	218.36	289.35	410.58	464.59	512.62	571.86	661.95	705.31	782.59
Осигурени от възложител лица (само за пенсия), работещи без трудови правоотношения	291.33	305.34	323.96	335.94	379.91	407.44	416.76	489.79	497.87
<b>Самоосигуряващи се лица</b>	<b>435.94</b>	<b>439.13</b>	<b>476.02</b>	<b>524.84</b>	<b>589.05</b>	<b>634.89</b>	<b>667.75</b>	<b>733.14</b>	<b>816.06</b>
- самоосигуряващи се лица за всички социални рискове (без ТЗПБ и безработица)	464.94	467.66	519.75	566.08	625.12	666.81	703.94	748.60	831.41
- самоосигуряващи се лица само за пенсия	445.51	453.14	501.25	549.22	596.49	651.69	684.74	737.29	808.53
- самоосигуряващи се земеделски стопани и тютюнопроизводители, осигурени за всички социални рискове (без ТЗПБ и безработица)	303.39	309.19	312.03	359.41	402.02	434.21	424.06	631.59	734.53
- самоосигуряващи се земеделски стопани и тютюнопроизводители, осигурени само за пенсия	304.70	307.86	310.31	358.36	399.25	422.95	426.00	633.72	733.20

Източник: Национален осигурителен институт

4.1.3. Средният осигурителен доход на база постъпилите приходи от осигурителни вноски<sup>4</sup> за периода 2015 – 2023 г. се увеличава от 704,44 лв. през 2015 г. до 1 447,41 лв. през 2023 г.

Основните фактори за нарастването на средния осигурителен доход в разглеждания период са повишаването на минималната работна заплата, минималния месечен осигурителен доход на самоосигуряващите се лица, минималния осигурителен доход за земеделските стопани и тютюнопроизводители, максималния месечен размер на осигурителния доход, както и провежданите в периода политики по доходите.

**Таблица № 5: Постъпили приходи в консолидирания бюджет на ДОО (хил. лв.), 2015 – 2023 г.**

Показатели	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>ПРИХОДИ - ОБЩО</b>	<b>4 850 979.8</b>	<b>5 239 127.7</b>	<b>6 024 094.5</b>	<b>6 894 379.5</b>	<b>7 740 284.3</b>	<b>8 072 996.7</b>	<b>9 176 502.0</b>	<b>9 978 032.3</b>	<b>11 389 832.0</b>
<b>Осигурителни приходи</b>	<b>4 798 107.4</b>	<b>5 064 900.7</b>	<b>5 914 007.3</b>	<b>6 772 399.8</b>	<b>7 559 866.3</b>	<b>7 882 663.2</b>	<b>8 756 011.7</b>	<b>9 841 317.1</b>	<b>11 204 812.4</b>
<b>Осигурителни вноски</b>	<b>4 798 107.4</b>	<b>5 064 900.7</b>	<b>5 914 007.3</b>	<b>6 772 399.8</b>	<b>7 559 866.3</b>	<b>7 882 663.2</b>	<b>8 756 011.7</b>	<b>9 841 317.1</b>	<b>11 204 812.4</b>
- работодатели / възложители	2 922 497.2	3 093 656.6	3 645 715.6	4 163 552.3	4 619 730.3	4 830 991.8	5 357 835.5	5 996 787.0	6 838 387.1
- лични вноски от работници и служители	1 620 487.5	1 732 552.8	1 992 042.4	2 281 106.8	2 576 509.5	2 671 847.6	2 965 784.8	3 345 465.4	3 805 297.4
- само осигуряващи се	218 128.8	220 851.6	254 792.3	297 539.6	322 845.0	328 572.2	357 158.9	405 371.0	455 066.5
- главница по ревизионни актове за начет от НАП	4 734.2	4 518.2	2 351.8	4 566.6	2 814.7	2 024.9	-707.2	2 062.6	1 373.5
- по чл.4б, чл. 4в и чл.157, ал.7 от КСО и §51 и §154 от ПЗР към ЗИД на КСО	32 259.8	13 321.5	19 105.3	25 634.6	37 966.8	49 226.7	75 939.8	91 631.2	104 687.9
<b>Неданъчни приходи</b>	<b>52 872.4</b>	<b>174 227.0</b>	<b>110 087.2</b>	<b>121 979.7</b>	<b>180 418.0</b>	<b>190 333.5</b>	<b>420 490.3</b>	<b>136 715.2</b>	<b>185 019.6</b>

<sup>4</sup> Средният осигурителен доход, който се публикува на интернет страницата на НОИ е изчислен на базата на подадените данни в Декларация № 1.

Приходи и доходи от собственост	5 976.3	6 296.0	6 294.6	6 115.8	6 174.3	5 559.9	6 015.1	6 376.0	7 386.8
Глоби, санкции и наказателни лихви	18 055.5	22 801.7	26 822.2	22 771.8	24 584.8	21 413.1	22 296.5	29 171.2	26 075.5
Други приходи	28 840.6	145 129.2	76 970.4	93 092.1	149 658.9	163 360.5	392 178.8	101 168.0	151 557.3

*Източник:* Национален осигурителен институт; Статистически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 2023 г.“, наличен: <https://nssi.bg/publikacii/statistika/ikonomicheski-i-sotsialni-pokazатели/>

*Забележка:* За 2021 г. в „други приходи“ са отчетени средствата от индивидуалните партии на лицата, на които бе предоставена възможност в първите 6 месеца на 2021 г. еднократно да прехвърлят осигуряването си от УПФ към фонд „Пенсии“ на ДОО, в случай че им остават по-малко от 5 години до навършване на възраст за пенсиониране и нямат отпусната пенсия (§9 от ПЗР на ЗБДОО 2021 г.).

4.1.4. В бюджета на ДОО осигурителните приходи се формират от осигурителни вноски на работодатели/възложители, вноски за сметка на осигурените лица (лични вноски) и вноски от самоосигуряващи се лица.

Постъпилите приходи от осигурителни вноски през 2023 г. са 11 204 812,4 хил. лв., при 4 798 107,4 хил. лв. през 2015 г., или 2,3 пъти повече. Факторите, които оказват влияние върху нарастването на приходите от осигурителни вноски за периода са:

- Нарастването на средния осигурителен доход със 105,5 на сто (от 704,44 лв. през 2015 г. до 1 447,41 лв. през 2023 г.);
- Повишението на минималната работна заплата със 116,7 на сто (от 360 лв. през 2015 г. до 780 лв. през 2023 г.);
- Увеличението на осигурителния доход на самоосигуряващите се лица от диференциран минимален месечен размер по скала (420 лв., 450 лв., 500 лв. и 550 лв.) през 2015 г. до 780 лв. през 2023 г. (между 41,8% и 85,7%);
- Увеличението на минималния осигурителен доход за регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители със 116,0 на сто (от 300 лв. през 2015 г. до 780 лв. през 2023 г.);
- Повишението на максималния месечен размер на осигурителния доход с 30,8 на сто (от 2600 лв. през 2015 г. до 3 400 лв. през 2023 г.);
- Провежданата политика по доходите в т.ч. увеличение на възнагражденията в част от държавната администрация, педагогическия персонал и подкрепата за пряко ангажираните с дейности за овладяване разпространението на COVID-19 и смекчаване последствията от пандемията върху икономиката, бизнеса, заетостта и доходите на домакинствата.

Разглеждайки приходите от осигурителни вноски по елементи за периода 2015 – 2023 г. вноските от работодатели/възложители за наетите от тях лица заемат най-голям дял (около 61%) в структурата на общите приходи. Те възлизат на 6 838 387,1 хил. лв. през 2023 г., при 2 922 497,2 хил. лв. през 2015 г., или 2,3 пъти повече. В тази група са включени преведените суми за работещите по трудов договор от първа, втора и трета категория труд, за държавните служители и наетите в специални дейности и във Висшия съдебен съвет и за работещите без трудово правоотношение.

Личните вноски от наетите по трудови и без трудови правоотношения заемат второ място в структурата на приходите от осигурителни вноски (около 34,0%). През 2023 г. са постъпили 3 805 297,4 хил. лв. вноски от работници и служители, при 1 620 487,5 хил. лв. през 2015 г. В сравнение с началото на периода постъпленията от личните вноски на работници и служители са нараснали 2,3 пъти.

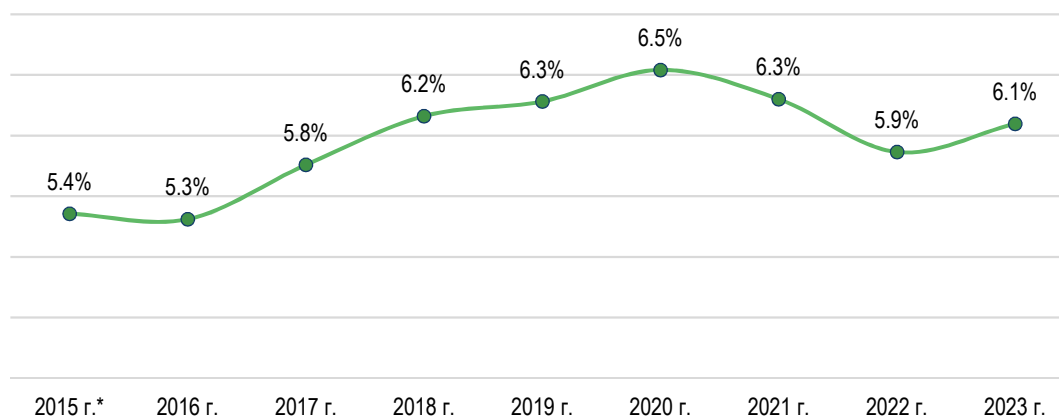
Приходите от осигурителни вноски общо от самоосигуряващите се лица заемат дял от 4,1% – 4,5% в общите осигурителни приходи за изследвания период. През 2023 г. те са в размер 455 066,5 хил. лв., при 218 128,8 хил. лв. през 2015 г. В сравнение с началото на периода при приходите от осигурителни вноски от лицата, осигурени за собствена сметка е отчетен ръст от 108,6 на сто.

Приходите от осигурителни вноски за лица, избрали да се осигуряват само във фонд „Пенсии“, съответно фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ на ДОО (на основание чл. 4б и чл. 4в от КСО), през 2023 г. са 104 687,9 хил. лв., при 32 259,8 хил. лв. през 2015 г. В сравнение с началото на периода приходите на това основание са близо три пъти повече, а делът им в структурата на осигурителните приходи варира между 0,3% и 0,9%.

4.1.5. Постъпилите неданъчни приходи по бюджета на ДОО през 2023 г. са в размер на 185 019,6 хил. лв., при 52 872,4 хил. лв. през 2015 г. или 3,5 пъти повече. Те включват приходи и доходи от собственост (от наем на имущество, от продажба на стоки и услуги, приходи от лихви), глоби, санкции и наказателни лихви (събрани от НАП и НОИ), както и други приходи, където се отчитат прехвърлените средства от индивидуалните партии на осигурени лица от универсалните и професионалните пенсионни фондове.

4.1.6. Основен измерител на общото осигурително участие е съотношението на приходите от осигурителни вноски към brutния вътрешен продукт. В периода 2015 – 2019 г. се формира трайна възходяща тенденция дължаща се на увеличението на осигурителните вноски с по 1 пр. п. през 2017 г. и 2018 г., както и на нарастващия брой на осигурените лица, като стойността на този показател нараства от 5,4% до 6,3%. През 2020 г. с началото на Ковид пандемията и резкия спад в броя на осигурените лица, увеличението на приходите до 6,5% от БВП се дължи основно на мерките за запазване на заетостта в комбинация със слабия номинален ръст на БВП и повишаването на осигурителния доход. През следващите години възходящата тенденция се нарушава и се отчита спад до 5,9% през 2022 г., който е резултат от по-високия темп на нарастване на БВП в сравнение с темпа на нарастване на приходите от осигурителни вноски. Приходите от осигурителни вноски се покачват до 6,1% от БВП през 2023 г. поради забавения темп на нарастване на БВП.

**Фигура № 4: Приходи от осигурителни вноски към БВП (%), 2015 – 2023 г.**



Източник: Национален осигурителен институт

## 4.2. РАЗХОДИ

Средствата по бюджета на държавното обществено осигуряване се изразходват за изплащане на пенсии и добавки към тях, краткосрочни обезщетения и помощи и за издръжка на службите по социално осигуряване в администрацията на Националния осигурителен институт.

**Таблица № 6: Разпределение на разходите в Консолидирания бюджет на ДОО (хил. лв.), 2015 – 2023**

Г.

ПОКАЗАТЕЛИ	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>ПЕНСИИ</b>	<b>8 445 512.1</b>	<b>8 736 973.4</b>	<b>9 008 228.1</b>	<b>9 456 510.2</b>	<b>9 861 157.8</b>	<b>11 138 451.4</b>	<b>14 249 396.5</b>	<b>15 634 714.6</b>	<b>19 123 241.0</b>
Пенсии за сметка на ДОО	8 089 957.4	8 402 629.0	8 715 420.8	9 173 574.9	9 707 185.5	10 977 032.2	14 077 912.8	15 379 051.4	18 787 945.8
Капиталов трансфер за прехвърляне на пенсионни права към пенсионните схеми на ЕС, ЕЦБ и ЕИБ	492.1	1 219.3	1 039.8	619.7	630.8	1 123.4	234.6	0.0	2 125.8
Пенсии за сметка на Държавния бюджет	318 907.7	303 790.1	291 767.5	282 315.6	153 341.5	160 295.8	171 249.1	255 663.2	333 169.3
Издръжка (пощенска такса, ДДС и др. финансови услуги)	36 154.9	29 335.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>СОЦИАЛНИ ПОМОЩИ И ОБЕЗЩЕТЕНИЯ</b>	<b>1 250 125.2</b>	<b>1 381 315.0</b>	<b>1 473 903.3</b>	<b>1 612 140.4</b>	<b>1 674 605.5</b>	<b>2 015 197.7</b>	<b>2 096 732.3</b>	<b>2 162 655.2</b>	<b>2 324 545.3</b>
<b>ПРОГРАМИ, ДЕЙНОСТИ И СЛУЖБИ ПО СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ, ПОДПОМАГАНЕ И ЗАЕТОСТ</b>	<b>66 241.0</b>	<b>69 702.0</b>	<b>76 459.4</b>	<b>110 138.3</b>	<b>120 611.3</b>	<b>1 131 932.7</b>	<b>968 255.0</b>	<b>310 841.0</b>	<b>161 555.4</b>
Програми за временна заетост, дейности и служби по социалното осигуряване, подпомагането и заетостта	66 241.0	69 702.0	76 459.4	110 138.3	120 611.3	133 903.6	144 802.8	152 792.3	161 808.7
Компенсации/средства по мерките свързани със запазване на заетостта	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	998 029.1	823 452.2	158 048.7	-253.3
<b>ОТБРАНА И СИГУРНОСТ</b>	<b>20.7</b>	<b>10.4</b>	<b>7.1</b>	<b>90.0</b>	<b>111.4</b>	<b>112.5</b>	<b>137.8</b>	<b>139.5</b>	<b>170.6</b>
<b>ОБЩО РАЗХОДИ</b>	<b>9 761 899.00</b>	<b>10 188 000.80</b>	<b>10 558 597.90</b>	<b>11 178 879.00</b>	<b>11 656 486.00</b>	<b>14 285 694.30</b>	<b>17 314 521.60</b>	<b>18 108 350.30</b>	<b>21 609 512.3</b>

Източник: Национален осигурителен институт; Статистически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 2023 г.“, наличен: <https://nssi.bg/publikacii/statistika/ikonomicheski-i-sotsialni-pokazатели/>

През 2023 г. общите *разходи на консолидирания бюджет на ДОО* (без предоставените трансфери) възлизат на *21 609 512,3 хил. лв.* За периода 2015 – 2023 г. отчетените разходи са се увеличили с *11 847 613.3 хил. лв.* или повече от два пъти.

4.2.1. Отчетените за 2023 г. разходи за пенсии в размер на *19 123 241,0 хил. лв.* (включително еднократните суми към пенсиите за месец април - *79 898,9 хил. лв.*) представляват *88,5%* от общите разходи на ДОО за 2023 г. Спрямо 2015 г. разходите са нараснали малко повече от два пъти или с *10 677 728,9 хил. лв.*

4.2.2. Разходите за *социални помощи и обезщетения* са *2 324 545,3 хил. лв.* или *10,8%* от общите разходи за 2023 г. Повишението при сумите, изплатени за *парични обезщетения и помощи* е с *1 074 474,8 хил. лв.* (*85,9%*) спрямо 2015 г., когато са били *1 250 125,2 хил. лв.*

4.2.3. Разходите за *програми, дейности и служби по социално осигуряване, подпомагане и заетост през 2023 г. са в размер на 161 555,4 хил. лв.* За 2023 г. спрямо 2015 г. при тях се отчита ръст от *95 314,4 хил. лв.* (*144,0%*). В периода 2020-2022 г. разходите в тази дейност бяха значително по-високи, тъй като в нея бяха отчетени и средствата по мерките, свързани със запазване на заетостта в т.ч. изразходваните суми за изплащане на компенсации/средства на работодателите от засегнатите от пандемията от COVID-19 икономически дейности с цел запазване на заетостта на работниците и служителите им при извънредното положение/извънредната епидемична обстановка в страната.

4.2.4. През 2023 г. за *отбрана и сигурност* са изразходвани средства в размер на *170,6 хил. лв.* при *20,7 хил. лв.* през 2015 г.

Структурата на основните разходи по отчета на консолидирания бюджет на ДОО за периода 2015 – 2023 г. е представена на следващата фигура.

**Фигура № 5: Структура на основните разходи в консолидирания бюджет на ДОО, 2015 – 2023 г.**



Източник: Национален осигурителен институт

#### 4.2.1. РАЗХОДИ ЗА ПЕНСИИ

В структурата на общите разходи в консолидирания бюджет на ДОО най-голям дял заемат разходите за пенсии. Техният дял е 88,5% от общите разходи през 2023 г. (86,5% през 2015 г.).

4.2.1.1. За периода 2015 – 2023 г. при пенсиите и добавките към тях, изплащани за сметка на ДОО се наблюдава тенденция на увеличение на разходите, като спрямо 2015 г. увеличението е над два пъти. През 2023 г. те са 18 787 945,8 хил. лв. и представляват 98,3% от всички разходи за пенсии. Спрямо 2015 г. са нараснали с 10 697 988,4 хил. лв. (132,2%). *Пенсиите за трудова дейност* и добавките към тях имат най-съществен дял (91,9%) от разходите за пенсии от ДОО. За тази група пенсии разходите възлизат на 17 261 154,6 хил. лв., като спрямо 2015 г. нарастването е със 134,7% или с 9 905 284,7 хил. лв. При средствата за *пенсии на лицата по чл. 69 от КСО* и добавките към тях, е отчетен ръст от 129,9% спрямо 2015 г.

При разходите за изплащане на пенсии и добавки за сметка на *държавния бюджет* се наблюдава тенденция на намаление за периода от 2015 г. до 2019 г., като от 318 907,7 хил. лв. разходите се понижават до 153 341,5 хил. лв. или с 51,9 на сто, което се дължи на прекратяване от началото на 2019 г. на изплащането от ДОО на социални пенсии за инвалидност в размер 25 на сто, изплащани като втора пенсия. Те бяха трансформирани в месечна финансова подкрепа, изплащана от системата на социалното подпомагане. В периода след 2019 г. се забелязва значителен ръст (117,3%) на разходите за тази група пенсии, като през 2023 г. те достигат 333 169,3 хил. лв. с дял от 1,7% от общите разходи за пенсии. Този ръст се дължи основно на проведените в периода мерки за подобряване на адекватността.

Разпределението на разходите по отделните групи пенсии и добавки е показано в следващата таблица:

**Таблица № 7: Разходи за пенсии (хил. лв.), 2015 – 2023 г.**

ПОКАЗАТЕЛИ	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>ПЕНСИИ</b>	<b>8 408 865.1</b>	<b>8 706 419.1</b>	<b>9 007 188.3</b>	<b>9 455 890.5</b>	<b>9 860 527.1</b>	<b>11 137 328.0</b>	<b>14 249 161.8</b>	<b>15 634 714.6</b>	<b>19 121 115.2</b>
<b>Пенсии за сметка на държавното обществено осигуряване, в т.ч.:</b>	<b>8 089 957.4</b>	<b>8 402 629.0</b>	<b>8 715 420.8</b>	<b>9 173 574.9</b>	<b>9 707 185.5</b>	<b>10 977 032.2</b>	<b>14 077 912.8</b>	<b>15 379 051.4</b>	<b>18 787 945.8</b>
Пенсии за трудова дейност и добавките към тях	7 355 869.9	7 586 773.4	7 888 744.6	8 332 532.5	8 820 223.3	9 557 149.3	10 650 239.9	13 934 788.4	17 261 154.6
Пенсии за лицата по чл. 69 от КСО и добавките към тях	632 147.6	714 881.5	724 037.6	738 976.1	781 725.4	836 612.6	882 699.7	1 092 166.0	1 446 892.4
Еднократни допълнителни суми към пенсиите, в т.ч. за минали години	101 939.9	100 974.1	102 638.5	102 066.4	105 236.9	583 270.3	2 544 973.1	352 097.0	79 898.9
<b>Пенсии за сметка на държавния бюджет, в т.ч.:</b>	<b>318 907.7</b>	<b>303 790.1</b>	<b>291 767.5</b>	<b>282 315.6</b>	<b>153 341.5</b>	<b>160 295.8</b>	<b>171 249.1</b>	<b>255 663.2</b>	<b>333 169.3</b>
Пенсии за военна и гражданска инвалидност, социални пенсии за старост и инвалидност и др.	304 567.4	290 784.5	279 997.1	271 462.0	143 118.3	150 456.6	161 651.9	245 976.6	321 350.7
Добавки към пенсиите на ветераните от войните и на ветераните-инвалиди от Отечествената война, както и на наследниците, полу чаващи наследствена пенсия за загиналите в Отечествената война	5 446.3	4 062.6	2 894.0	2 094.1	1 460.1	1 037.8	665.6	493.5	380.3
Добавки към пенсиите на репресираните лица по чл. 9 от ЗПГРРП	8 890.0	8 938.9	8 872.3	8 755.2	8 757.2	8 795.1	8 922.5	9 180.5	11 419.9
Добавки по чл. 4 от Закона за уреждане на някои трудови и осигурителни права на български граждани	4.1	4.2	4.1	4.4	5.9	6.3	9.1	12.6	18.4
Капиталов трансфер за прехвърляне на пенсионни права към пенсионните схеми на ЕС, ЕЦБ и ЕИБ	492.1	1 219.3	1 039.8	619.7	630.8	1 123.4	234.6	0.0	2 125.8
Разходи по изплащане (пощенска такса, ДДС и др. финансови услуги)	36 154.9	29 335.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>ОБЩО РАЗХОДИ ЗА ПЕНСИИ:</b>	<b>8 445 512.1</b>	<b>8 736 973.4</b>	<b>9 008 228.1</b>	<b>9 456 510.2</b>	<b>9 861 157.8</b>	<b>11 138 451.4</b>	<b>14 249 396.5</b>	<b>15 634 714.6</b>	<b>19 123 241.0</b>

Източник: Национален осигурителен институт; Статистически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 2023 г.“, наличен: <https://nssi.bg/publikacii/statistika/ikonomicheski-i-sotsialni-pokazатели/>

Забележка: За 2021 г. в сумата 2 544 973,1 хил. лв. са отчетени изплатените еднократни допълнителни суми към пенсиите:

- за месеците януари-март и септември-декември 2021 г. в размер на 1 162 192,1 хил. лв., в изпълнение на § 6, ал. 1 от ПЗР на ЗБДОО 2021 г.
- за минали години в размер на 6 006,3 хил. лв.;
- за месеците от април до август, съгласно ПМС № 84, 168, 192, 204 и 242 от 2021 г. в размер на 526 774,8 хил. лв.
- 850 000,0 хил. лв., прехвърлени по сметка за чужди средства на НОИ, за изплащане към пенсиите през 2022 г. на еднократна добавка от 75 лв. за ваксинираните пенсионери съгласно ПМС № 474/2021 г. ( 100 000,0 хил. лв.) и на 60 лв. „ковид добавка“ към пенсиите на всички пенсионери за месеците от януари до юни 2022 г. съгласно ПМС 479/ 2021 г. ( 750 000,0 хил. лв.).

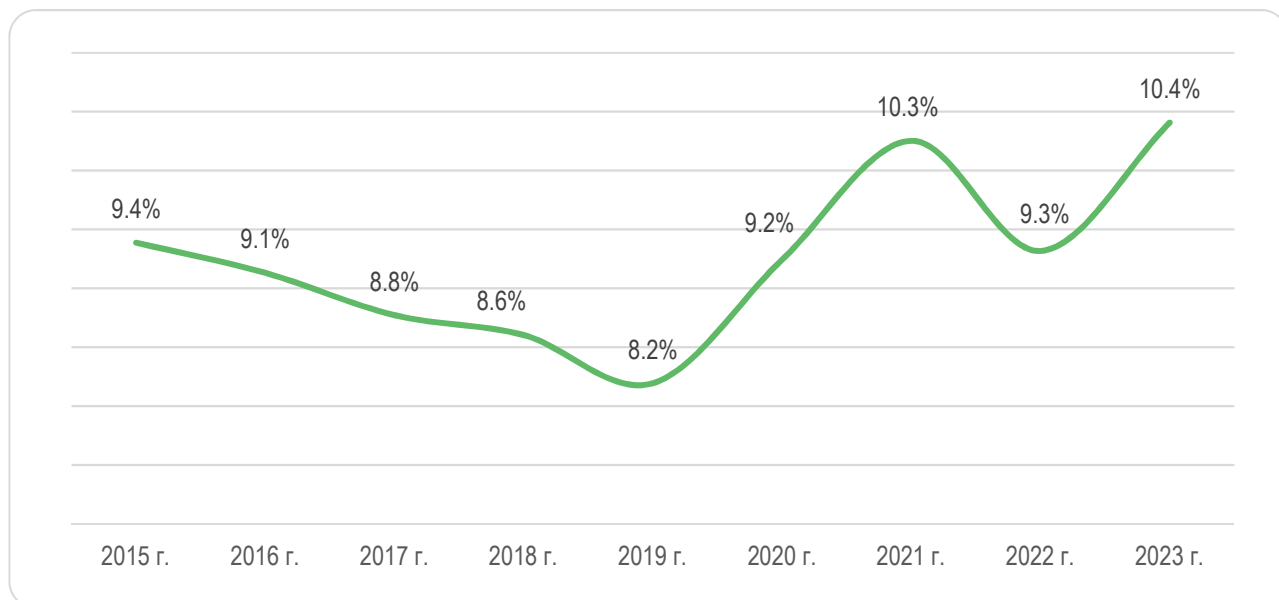
4.2.1.2. През периода от 2015 до 2019 г. делът на разхода за пенсии към brutния вътрешен продукт бележи спад от 9,4% на 8,2% (фигура № 6). След 2019 г. се прекъсва тенденцията на намаление на показателя, като стойността му нараства до 10,3% през 2021 г. Отчетеният ръст се дължи на по-високите темпове с които нарастват разходите за пенсии през 2020 и 2021 г. (с 12,9% през 2020 г. и с 27,9% през 2021 г.). Това нарастване беше повлияно от изразходваните през 2020 г. близо 0,5% от БВП за изплащане на допълнителни суми към пенсиите на всички пенсионери (ковид добавки), които имаха за цел да подкрепят пенсионерите в условия на пандемията от COVID-19. През 2021 г. делът на тези допълнителни суми нарасна до 1,3% от БВП. Общата изплатена сума за посочените в т. 2.4 мерки в подкрепа на пенсионерите в периода 2020-2022 г. е в размер на 3 143,4 млн. лв.

Съществено влияние върху динамиката на разходите за пенсии през 2021 г. и 2022 г. оказват прехвърлените в края на 2021 г. в сметка за чужди средства 850,0 млн. лв. за ковид добавки и еднократни суми за ваксинирани пенсионери, които бяха изплатени през 2022 г. Това допълнително увеличи разходите за 2021 г. и намали средствата, отчетени през 2022 г., тъй като сумата от 850,0 млн. лв. беше изплатена през 2022 г., но отчетена в 2021 г. Така след съществения ръст от над 1,0 процентен пункт през 2021 г., през 2022 г. делът на разхода за пенсии от brutния вътрешен продукт спрямо предходната година и се понижи до 9,3%.

4.2.1.3. През 2023 г. в резултат на целогодишното изплащане на увеличените от 1 юли 2022 г. и от 1 октомври 2022 г. размери на пенсиите, както и на осъвременяването с 12,0% от 1 юли 2023 г., разходът за пенсии нарасна с 22,3 % спрямо 2022 г. и достигна 10,4% от БВП.

Динамиката на дела на разхода за пенсии от брутния вътрешен продукт за периода 2015 – 2023 г. е представена на следващата фигура.

**Фигура № 6: Дял на разходите за пенсии от БВП (%), 2015 – 2023 г.**



Източник: Национален осигурителен институт

*Основните фактори, влияещи върху разхода за пенсии, са броят на пенсионерите и средните размери на пенсиите.*

Средномесечният брой на пенсионерите през 2023 г. е 2 031 191 лица, при 2 177 716 през 2015 г. или броят им е намалял със 146 525 пенсионери. Този резултат е следствие от повишените законови изисквания за достъп до пенсия и демографската ситуация в страната, в т.ч. от повишената смъртност в периода на пандемията от Ковид-19. От началото на 2023 г. намаляващата тенденция беше нарушена и броят на пенсионерите започна да нараства. Докато в края на 2022 г. общият брой на пенсионерите беше 2 030 318, то в края на 2023 г. той достигна 2 037 336.

4.2.1.4. Една от причините за това увеличение е разширяването на понятието „действителен стаж“, в резултат на допълнението в нормата на § 1, ал. 1, т. 12 от Допълнителните разпоредби на КСО, прието със ЗИД на КСО (обн. ДВ, бр. 8/25.01.2023 г., в сила от 29 януари 2023 г.). Според новата редакция за „действителен стаж“ се признават и периоди без ефективно осъществяван труд, респективно внасяне на осигурителни вноски - периодът на наборна или мирновременна алтернативна служба, както и периодите по чл. 7 от Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица. Понятието „действителен стаж“ е от значение за отпускането на пенсии за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 3 от КСО, както и на пенсии за инвалидност поради общо заболяване, с оглед изискванията на чл. 74 от КСО. И двете разпоредби обвързват придобиването на право на пенсия с наличието на действителен стаж с определена минимална продължителност. Поради това, разширяването на периодите, които се зачитат за действителен стаж, води до увеличение в броя на правоимащите лица, които изпълняват изискването за наличие на действителен стаж, равен или с по-висока от минималната продължителност.

4.2.1.5. През 2023 г. беше извършена промяна в Методиката за определяне на трайно намалената работоспособност, приета с ПМС № 13 от 26 януари 2023 г. за изменение и допълнение на Наредбата за медицинската експертиза (обн., ДВ, бр. 10 от 31.01.2023 г.). Съгласно промяната в Методиката общият процент трайно намалена работоспособност/вид и

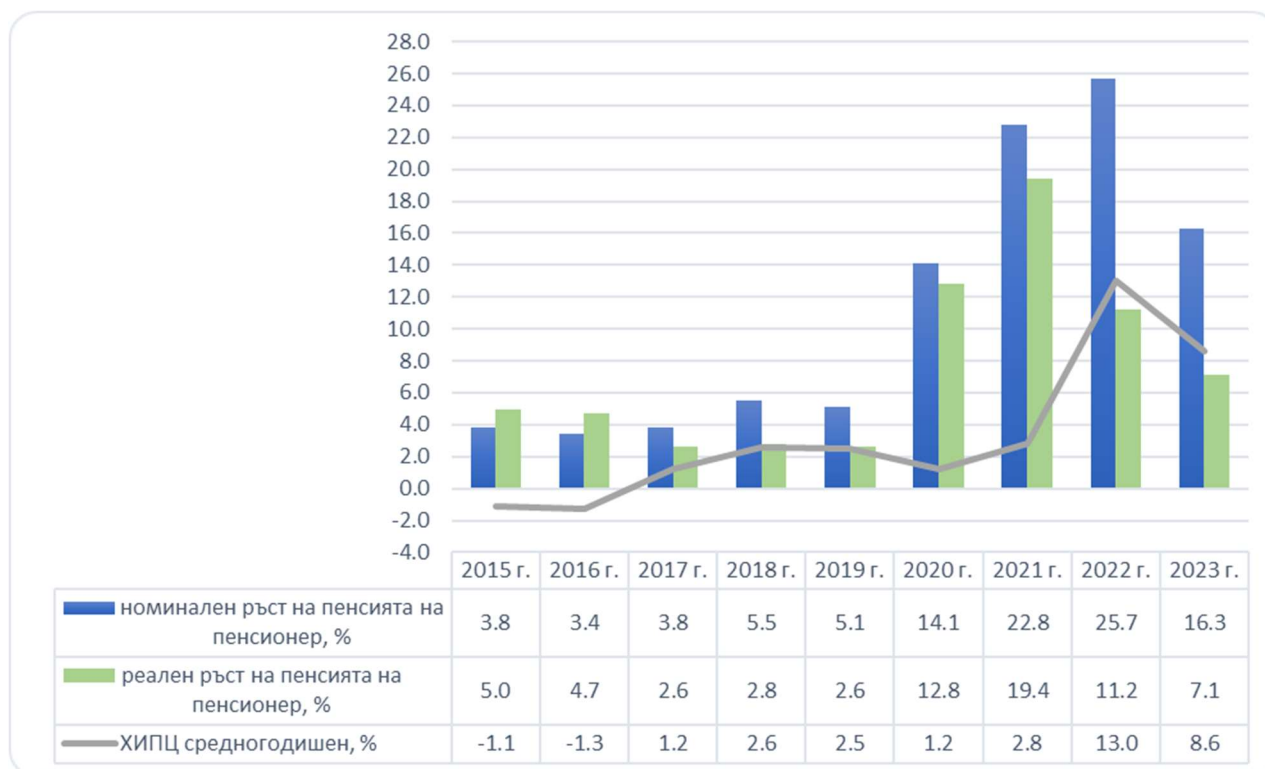
степен на увреждане се определя, като към най-високия процент на най-тежкото увреждане се прибавят 20% от сбора на процентите на всички съпътстващи увреждания. Това обстоятелство допринася за увеличаването на броя на новоотпуснатите пенсии за инвалидност, което от своя страна доведе до увеличение на общия брой на пенсионерите в края на годината, както и на разходите за пенсии от държавното обществено осигуряване.

4.2.1.6. През разглеждания период най-съществен принос за постоянно нарастващия разход за пенсии оказва ръстът на средния месечен размер на пенсията. Средните размери през периода 2015-2023 г. нарастват значително под влияние на мерките, предприети по време на Ковид пандемията, както и в резултат на по-високите размери на новоотпуснатите пенсии от тези на прекратените и на високия брой на преизчислените пенсии с допълнителен осигурителен стаж след пенсиониране.

Средният месечен размер на пенсията на един пенсионер за 2023 г. е 784,48 лв. при 321,78 лв. за 2015 г. или с 462,70 лв. по-висок. Номиналното нарастване за разглеждания период на средния месечен размер на пенсиите е 143,8%.

Динамиката на средния месечен размер на пенсията на един пенсионер за периода от 2015 г. до 2023 г. е показана на фигура № 7.

**Фигура № 7: Динамика на номиналния и реалния ръст на средния размер пенсия на пенсионер (%), 2015 – 2023 г.**



Източник: Национален осигурителен институт

### 4.3. ТРАНСФЕРИ

Трансферите от държавния бюджет към системата на общественото осигуряване служат за покриване на социални разходи за сметка на държавния бюджет (разходите за пенсии, несвързани с трудова дейност и обезщетения по чл.230 и чл.231 от Закона за отбраната и въоръжените сили), някои неконтрибутивни<sup>5</sup> периоди, зачитащи се за осигурителен стаж

<sup>5</sup> Периодите, през които лицата получават парични обезщетения за временна неработоспособност, майчинство и безработица се зачитат за осигурителни периоди, без да се покриват с вноски от държавния бюджет. Периодите на отбиване на редовна военна служба и отглеждане на дете също се зачитат за



при пенсиониране, както и за покриване на недостига от средства по фондовете на ДОО. В периода 2020 – 2022 г. поради пандемията от Ковид-19, значителен ресурс беше насочен от държавния бюджет към ДОО за изплащане на допълнителни суми към пенсиите, както и за мерките, свързани със запазване на заетостта.

4.3.1. За периода 2015 – 2023 г. получените общо трансфери от държавния бюджет за ДОО се увеличават с 5 326 980,2 хил. лв. (2,3 пъти). През 2023 г. са получени трансфери в общ размер на 10 251 405,5 хил. лв., при 4 924 425,3 хил. лв. за 2015 г., като през 2019 г. се отчита най-ниско ниво в размер на 3 931 563,4 хил. лв.

**Таблица № 8: Получени трансфери от държавния бюджет за ДОО (хил. лв.), 2015-2023 г.**

ПОКАЗАТЕЛИ	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>Получени трансфери от централния/държавния бюджет за държавното обществено осигуряване</b>	<b>4 924 425.3</b>	<b>4 953 632.1</b>	<b>4 557 449.3</b>	<b>4 292 306.1</b>	<b>3 931 563.4</b>	<b>6 247 090.1</b>	<b>8 221 985.9</b>	<b>8 054 317.0</b>	<b>10 251 405.5</b>
→ Пенсии, несвързани с трудова дейност	341 509.9	345 588.6	324 035.8	307 731.0	171 136.7	177 214.3	177 593.2	239 550.0	346 536.9
→ Други социални плащания за сметка на ДБ	2 327.4	1 991.4	1 293.8	1 072.6	1 075.3	1 072.4	1 057.1	1 077.1	1 087.0
→ Получен допълнителен трансфер от централния/държавния бюджет за покриване на недостига от средства	4 476 357.7	4 501 891.1	4 084 612.2	3 857 722.7	3 624 633.4	4 451 865.8	4 638 605.9	7 012 769.0	9 711 022.3
→ Получени допълнителни трансфери от централния бюджет за изплащане на допълнителни суми към пенсиите	101 000.0	100 500.0	100 800.0	100 724.0	103 943.4	579 739.5	2 508 053.2	387 268.7	72 000.0
→ Трансфер от централния бюджет за поети данъци	3 230.3	3 661.0	3 809.5	4 240.4	4 715.8	5 592.0	6 401.5	6 193.9	7 021.0
→ Трансфер чрез централния бюджет от Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система			42 898.0	20 815.4	26 058.8	31 606.1	61 575.0	107 458.3	113 738.3
→ Получени допълнителни трансфери от централния бюджет за мерки, свързани със заетостта						1 000 000.0	828 700.0	300 000.0	0.0

*Източник:* Национален осигурителен институт *Забележка:*

1. За целите на материала в колона 2015 г. е променена структурата на приходите с цел осигуряване на съпоставимост със следващите години. Трансферът от ДБ в размер на 12 на сто върху сбора на осигурителните доходи на всички осигурени лица за календарната година е отчетен в „Получен трансфер от централния/държавния бюджет за покриване на недостига от средства“.
2. Допълнителният трансфер от ЦБ за изплащане на допълнителни суми по пенсиите през 2021 г. включва:
  - ✓ **1 136 253.2** хил. лв., „ковид добавки“ за месеците януари-март и септември-декември 2022 г., съгласно §6, ал.1 и 2 от ЗБДОО 2022 г.
  - ✓ **521 800,0** хил. лв., допълнителен трансфер от централния бюджет за изплащане на еднократна допълнителна сума към пенсиите за месеците от април до август 2021 г., съгласно ПМС № 84,168, 192, 204 и 242 от 2021 г
  - ✓ **850 000,0** хил. лв., прехвърлени по сметка за чужди средства на НОИ за изплащане към пенсиите през 2022 г. на еднократна добавка от 75 лв. за ваксинираните пенсионери съгласно ПМС № 474/30.12.2021 г. ( 100 000,0 хил. лв.) и на 60 лв. „ковид добавка“ към пенсиите на всички пенсионери за месеците от януари до юни 2022 г. съгласно ПМС 479/ 30.12.2021 г. ( 750 000,0 хил. лв.).

Фигура № 8 показва общия размер на трансферите от държавния бюджет и трансфера за покриване на недостига от средства като дял от общите разходи на ДОО за периода от 2015 г. до 2023 г. Средствата изплатени в подкрепа на бизнеса и в подкрепа на пенсионерите в периода на пандемията от COVID-19 са включени в общия трансфер и не участват в трансфера за покриване на недостига от средства.

---

осигурителни периоди, като при пенсиониране, дължимите вноски за тях се прехвърлят от държавния бюджет към бюджета на държавното обществено осигуряване.

**Фигура № 8: Трансфери от държавния бюджет за ДОО (в % от общите разходи), 2015 – 2023г.**



Източник: Национален осигурителен институт

Участието на държавата във финансирането на ДОО намалява от 50,4% през 2015 г. до 47,4% от общите разходи през 2023 г. През първите пет години се формира тенденция на намаление на зависимостта на ДОО от централния бюджет, като през 2019 г. дялът на трансферите от общите разходи е 33,7%. В следващия период (2020 – 2023 г.) се наблюдава значително повишение на необходимостта от допълнително държавно участие с оглед влошената икономическата ситуация в страната в резултат на разпространението на COVID-19, довел до пълно прекъсване на дейността в редица икономически сектори. Въведените мерки за ограничаване на разпространението му наложиха през бюджета на ДОО да се разпредели съществен публичен ресурс за овладяване на последствията от пандемията и сътресенията в пазара на труда, за запазване на заетостта, увеличаване на доходите на възрастните хора и повишаване адекватността на пенсиите.

4.3.2. В периода 2015 – 2021 г. относителният дял на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига от средства спрямо общите разходи е намалял от близо 45,9% в 2015 г. до 26,8% в 2021 г. През 2022 г. и 2023 г. е отчетено съществено увеличение, като в резултат на проведените мерки за подобряване на адекватността на пенсиите трансферът за покриване на недостига от средства достига 44,9% от общите разходи на ДОО.

## 5. ОСНОВНИ ПРИЧИНИ, ДОВЕЛИ ДО ТЕКУЩОТО ФИНАНСОВО СЪСТОЯНИЕ НА ДОО

Следва да се отбележи, че още от реформата от 2000 г., осигурителните приходи в ДОО са по-малко от разходите за пенсии, обезщетения и помощи, което налага от държавния бюджет да бъдат получавани допълнителни трансфери. Нещо повече, в някои от годините от периода, в които държавата участваше като т.нар. „трети осигурител“, предоставяйки трансфер в размер на 12 на сто от осигурителния доход на осигурените във фонд „Пенсии“ лица (2009-2015 г.), трансферите от държавния бюджет значително надхвърлят приходите от осигурителни вноски. През 2010 и 2012 г., сумата от трансфера за покриване на недостига от средства заедно с трансфера за 12-те процента за фонд „Пенсии“ достига съответно 55,1 и 50,4 на сто от общите разходи.

5.1. В исторически план могат да бъдат изведени няколко основни причини, довели до текущото финансово състояние на ДОО. Те са както следва:

- **Заварените условия преди реформата.** Преди реформата от 2000 г., съществуващото законодателство предвиждаше облекчени условия за достъп до пенсия. В резултат на това се достигна до ситуация, в която броят на пенсионерите надвиши броя на осигурените лица. През 2000 г. броят на пенсионерите е бил 2 379,3 хил. лица, а този на осигурените – 2 303,7 хил. лица, т.е. системният коефициент на зависимост (брой пенсионери на 100 осигурени лица) е бил над 103 на сто, а през 2002 г. – над 108 на сто. След промените

в нормативната уредба и повишаването на изискуемите пенсионна възраст и осигурителен стаж за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, се регистрира тренд на намаление на стойността на системния коефициент на зависимост и независимо от негативните демографски процеси, имащи негативно отражение върху абсолютния брой на осигурените лица, броят на пенсионерите намалява по-бързо и през 2022 г. бе отчетено най-ниското му равнище от 2000 г. насам – 72,4 на сто, в т.ч. 70,2 на сто – пенсионерите с пенсии за трудова дейност. От друга страна, броят на пенсионерите с пенсии, отпуснати преди 2000 г. по отменения Закон за пенсиите е все още твърде голям, което допринася за влошаване на баланса между приходи от осигурителни вноски и разходи за пенсии. В края на 2023 г. броят на пенсионерите с пенсии, отпуснати преди 2000 г. е 414,7 хил. лица или 20,3% от общия брой.

- **Решения за намаляване на осигурителните вноски за ДОО.** В периода от 2000 г. насам, на няколко пъти са вземани решения, водещи както до намаляване на размера на законоустановените осигурителни вноски за фондовете на ДОО, така и до намаляване на фактическия размер на осигурителната вноска.

Година	Размер на осигурителната вноска за лицата, родени <u>преди</u> 01.01.1960 г. (%)	Размер на осигурителната вноска за лицата, родени <u>след</u> 31.12.1959 г. (%)	
	За фонд „Пенсии“ на ДОО – III категория труд	За фонд „Пенсии“ на ДОО - III к.т.	За допълнително задължително пенсионно осигуряване в УПФ
2000	32	32	-
2001	29	29	-
2002-2003	29	27	2
2004-2005	29	26	3
2006	23	19	4
от 01.01.2007	23	18	5
от 01.10.2007	22	17	5
2008	22	17	5
2009	18	13	5
2010	16	11	5
2011-2016	17,8	12,8	5
2017	18,8	13,8	5
2018-2024	19,8	14,8	5

Източник: Национален осигурителен институт; Статистически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 2023 г.“, наличен: <https://nssi.bg/publikacii/statistika/ikonomicheski-i-sotsialni-pokazатели/>

5.2. От началото на 2000 г. допълнителната осигурителна вноска за работещите при условията на първа категория труд в размер на 12% за лицата и на 7% за лицата, работещи при условията на втора категория труд, беше пренасочена към професионалните пенсионни фондове, създадени за да отпускат пенсии за ранно пенсиониране на т.нар. „категорийни работници“.

5.3. През 2001 г. осигурителната вноска за всички осигурителни случаи за работещите при условията на трета категория труд е намалена с 3 пункта (от 35,7 до 32,7 %), след което е

възстановена до 36,7% през 2002 г., за да дойдат 2005 г., 2006 г. и 2007 г., когато следват нови намаления съответно с 1,2, с 6 и с 3 пункта (от 1 октомври 2007 г.). През 2009 г. вноската е намалена с нови 4 пункта, а през 2010 г. – с още 2 пункта, частично компенсирани с ръст от 1,8 пункта още през следващата 2011 г. Финансовата зависимост на ДОО от държавния бюджет се усилва, включително и поради решението от 2009 г. държавата да участва като „трети осигурител“, и това мотивира решението осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО да бъде увеличена с по 1 пункт през 2017 г. и 2018 г., достигайки до сегашните си нива от 19,8%, при условие, че при старта на реформата е била 35,7%.

5.4. Същевременно, през 2002 г. започват да функционират универсалните пенсионни фондове (УПФ), като реформата предвижда осигурените в тях да плащат по-малка вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО. За 2002 г. и 2003 г. вноската за УПФ е 2 %, за 2004 г. и 2005 г. – 3%, за 2006 г. – 4% и от 2007 г. – 5%. Тези разпоредби, предвиждащи участието в УПФ да бъде за сметка на вноската за ДОО, а не в допълнение към нея, в комбинация с постепенното увеличаване на броя на лицата, родени след 31 декември 1959 г. и осигуряващи се в УПФ, водят до намаляване на средния фактически размер на осигурителната вноска за ДОО.

5.5. Периодът 2005-2007 г. бележи началото на увеличаващата се финансова зависимост на ДОО от държавния бюджет. От около 1,0% от БВП през 2004 г. трансферът за покриване на недостига от средства през 2006 г. и 2007 г. почти се удвоява, достигайки съответно 2,2 и 1,9% от БВП, а през 2008 г. – 2,7% от БВП. През 2009 г. държавата се включва като „трети осигурител“ с вноска от 12 на сто върху осигурителните доходи на всички осигурени лица и след новото намаление на осигурителната вноска за ДОО с 4 процентни пункта през 2009 г. и с 2 процентни пункта през 2010 г., приносът на държавата във финансирането на разходите на ДОО достигна 4,9% от БВП в 2009 г., и 6,0% от БВП в 2010 г.

- **Решения за инцидентни увеличения на разходите.** Освен намалението на осигурителните вноски и отделянето на част от тях за УПФ, текущото финансово състояние на ДОО е силно повлияно от решенията, водещи до ръст на разходите, значително изпреварващ номиналното нарастване на приходите от осигурителни вноски. Годишните на пандемията на коронавирус COVID-19 са особено илюстративен пример в тази посока, а крайният резултат намира израз в отчета на ДОО за 2023 г., в който нарастването на разходите спрямо предходната година е 2,5 пъти по-голямо от нарастването на приходите от осигурителни вноски.

Факт е, че тези решения водят до значително подобрене на адекватността на защитата на осигурените лица и особено на пенсионерите.

- **Проблеми, свързани с установяване на осигурителния стаж на лицата.** С развитието на информационните технологии тенденцията за удостоверяване на осигурителен стаж с неистински документи се трансформира в тенденция за подаване на неверни данни относно осигуряването на лицата. В редица случаи контролните органи на НОИ, при проверки на конкретни осигурители, констатирали неправилно подадени данни или целенасочено подадени неверни данни за осигуряване на отделни лица с цел получаване на обезщетения и/или пенсии от ДОО. В някои случаи се касае за фиктивно назначени лица, които реално не полагат труд, а в други – за подавани данни за периоди, в които осигурителят не е извършвал дейност. Обичайно в тези случаи осигурителни вноски за лицата, за които са подавани данните, не са внасяни, което обаче не е пречка за ползване на осигурителни права.

## **6. ПРИХОДИ И РАЗХОДИ НА ФОНД ПЕНСИИ, ФОНД ПЕНСИИ ЗА ЛИЦАТА ПО ЧЛ. 69, НА ФОНД ПЕНСИИ, НЕСВЪРЗАНИ С ТРУДОВА ДЕЙНОСТ И НА ФОНД ТЗПБ**

### **6.1. ФОНД „ПЕНСИИ“**

Задължително осигурени във фонд „Пенсии“ на ДОО са всички лица, получаващи доходи от трудова дейност (без лицата по чл. 69 от КСО). Осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ се разпределя между осигурителя и осигуреното лице, а за държавните служители

– осигурителните вноски са изцяло за сметка на държавния бюджет. Размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО за 2023 г. е 19,8 на сто за родените преди 1 януари 1960 г. и 14,8 на сто за лицата родени след 31 декември 1959 г. За работещите при условията на I или II категория труд и за лицата по чл. 69а, родени преди 1 януари 1960 г., размерът на осигурителната вноска е 22,8 на сто, а за родените след 31 декември 1959 г. – 17,8 на сто.

**Таблица № 9: Бюджет на фонд „Пенсии“ (хил. лв.), 2015 - 2023 г.**

Показатели	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>I. ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО</b>	<b>6 312 215.8</b>	<b>3 459 029.6</b>	<b>3 974 997.9</b>	<b>4 602 220.7</b>	<b>5 195 544.3</b>	<b>5 399 427.9</b>	<b>5 989 076.4</b>	<b>6 747 465.6</b>	<b>7 642 062.2</b>
1. Осигурителни приходи	6 283 984.7	3 403 693.7	3 931 381.9	4 548 320.2	5 128 093.4	5 321 943.1	5 860 482.2	6 593 788.9	7 483 782.7
1.1. Осигурителни вноски	3 576 154.3	3 403 693.7	3 931 381.9	4 548 320.2	5 128 093.4	5 321 943.1	5 860 482.2	6 593 788.9	7 483 782.7
1.2. Трансфер от държавния бюджет в размер на 12 на сто върху оборота на осигурителните доходи на всички осигурени лица за календарната година	2 707 830.4	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Неданъчни приходи	27 581.0	54 685.8	32 575.6	39 536.4	45 626.0	49 482.6	73 678.9	51 560.2	54 872.2
3. Получени трансфери от централния бюджет за ДОО	650.1	650.1	11 040.4	14 364.1	21 824.9	28 002.2	54 915.3	102 116.5	103 407.3
<b>II. РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО</b>	<b>8 084 717.5</b>	<b>7 678 073.0</b>	<b>7 954 079.3</b>	<b>8 396 085.8</b>	<b>8 887 065.9</b>	<b>10 101 298.6</b>	<b>13 151 017.5</b>	<b>14 229 386.3</b>	<b>17 275 026.8</b>
1. Разходи	8 084 682.2	7 678 031.0	7 954 041.9	8 396 053.4	8 887 035.2	10 101 279.0	13 150 997.8	14 229 361.0	17 274 997.9
1.1. Пенсии	8 084 250.8	7 677 538.3	7 953 492.1	8 395 547.2	8 886 602.2	10 100 996.8	13 150 632.0	14 228 941.3	17 274 544.9
Пенсии за сметка на ДОО	8 049 504.3	7 648 479.9	7 952 452.3	8 394 927.5	8 885 971.4	10 099 873.4	13 150 397.4	14 228 941.3	17 272 419.1
Издържка (пощенска такса, ДДС и др. финансови услуги)	34 254.4	27 839.1	-	-	-	-	-	-	-
Капиталов трансфер за прехвърляне на пенсионни права към пенсионните схеми на ЕС, ЕЦБ и ЕИБ	492.1	1 219.3	1 039.8	619.7	630.8	1 123.4	234.6	-	2 125.8
1.2. Социални помощи и обезщетения	431.4	492.7	549.8	506.2	433.0	282.2	365.8	419.7	453.0
Парични помощи за профилактика и рехабилитация	431.4	492.7	549.8	506.2	433.0	282.2	365.8	419.7	453.0
2. Предоставен трансфер за профилактика и рехабилитация на правоимащи лица към бюджетни предприятия/организации	35.3	42.0	37.4	32.4	30.7	19.6	19.7	25.3	28.9
<b>III. ДЕФИЦИТ (-), ИЗЛИШЪК (+)</b>	<b>-1 772 501.7</b>	<b>-4 219 043.4</b>	<b>-3 979 081.4</b>	<b>-3 793 865.1</b>	<b>-3 691 521.6</b>	<b>-4 701 870.7</b>	<b>-7 161 941.1</b>	<b>-7 481 920.7</b>	<b>-9 632 964.6</b>

Източник: Национален осигурителен институт; Статистически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 2023 г.“, наличен: <https://nssi.bg/publikacii/statistika/ikonomicheki-i-sotsialni-pokazатели/>

6.1.1. В бюджета на фонд „Пенсии“ през 2023 г. са постъпили 7 483 782,7 хил. лв. от осигурителни вноски, като спрямо 2015 г. увеличението е с над 100,0%.

Неданъчните приходи са в размер на 54 872,2 хил. лв. Те включват приходите от професионални пенсионни фондове на основание чл. 4в и чл. 69б, ал. 1-4 от КСО. Това са натрупаните средства в индивидуалните партии на осигурените лица, решили да ги прехвърлят от съответния професионален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“ на ДОО.

В получените трансфери от централния бюджет за фонд „Пенсии“ е включен и трансфер в размер на 102 757,2 хил. лв., постъпил чрез централния бюджет от „Сребърния фонд“ на основание чл. 129, ал. 15 от КСО. Това са натрупаните средства в универсални пенсионни фондове на лицата с променено осигуряване по чл. 4б от КСО, които постъпват първоначално в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система (Сребърния фонд), а след пенсионирането или смъртта на лицето се прехвърлят във фонд „Пенсии“ на ДОО.

6.1.2. Общо разходите за пенсии през 2023 г. възлизат на 17 274 544,9 хил. лв. Този разход представлява почти 100,0 на сто от всички разходи на фонда. Тук се включват разходите за пенсии и капиталов трансфер за прехвърляне на пенсионни права към пенсионните схеми на Европейския съюз, Европейската централна банка и Европейската инвестиционна банка.

За периода 2015 – 2023 г. отчетените разходи за пенсии (без капиталовия трансфер за прехвърляне на пенсионни права) са нараснали с 9 222 914,8 хил. лв. или със 114,6%.

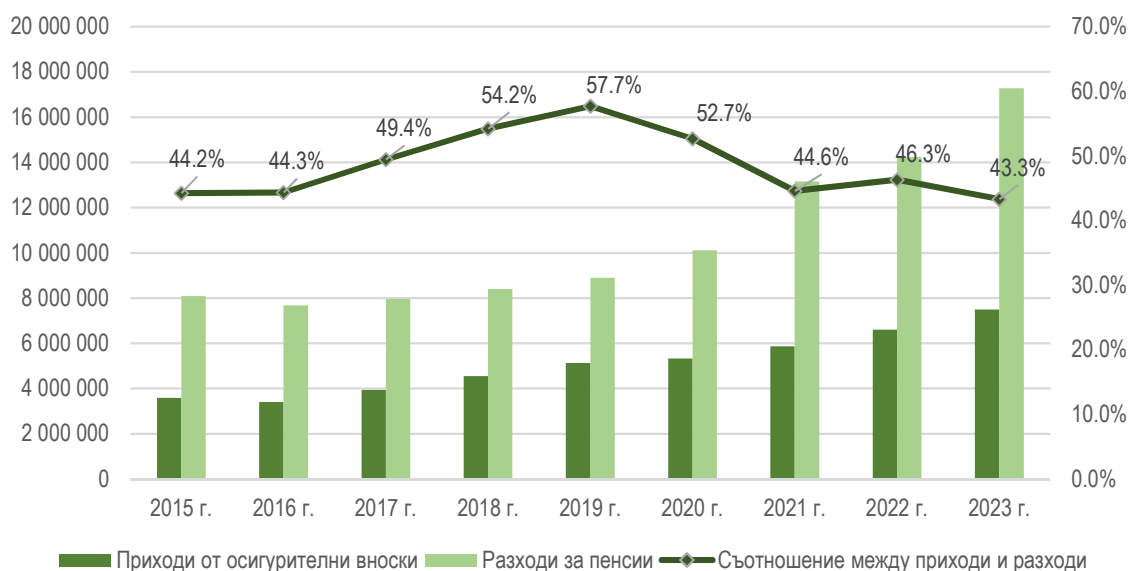
6.1.3. Разходите за пенсии, без добавките към тях и без изплатените еднократните допълнителни суми, през 2023 г. са 17 192 520,2 хил. лв. и имат следното разпределение по видове пенсии:

- За пенсии за осигурителен стаж и възраст, включително за пенсии по международни спогодби и пенсии по отменени закони и добавките към тях са изразходвани 13 794 207,0 хил. лв., което представлява 80,2% от разходите за пенсии на фонда;
- За пенсии за инвалидност поради общо заболяване, включително за пенсии по международни спогодби и по отменени закони – 3 398 313,1 хил. лв., или 19,8% от общите разходи.

За сметка на фонд „Пенсии“ на ДОО са изразходвани 453,0 хил. лв. за профилактика и рехабилитация на осигурени лица и е предоставен трансфер в размер на 28,9 хил. лв. за профилактика и рехабилитация на правоимащи лица към бюджетни организации.

6.1.4. През 2023 г. приходите от осигурителни вноски във фонд „Пенсии“ на ДОО покриват 43,3% от разходите за изплащане на пенсиите и добавки към тях от фонда. На следващата фигура е представено съотношението на постъпилите приходи от осигурителни вноски и извършените разходи за пенсии от фонда за периода 2015 – 2023 г.

**Фигура № 9: Приходи от осигурителни вноски, разходи за пенсии и покритие на разходите за пенсии с осигурителни вноски за фонд „Пенсии“ на ДОО, 2015 – 2023 г.**



Източник: Национален осигурителен институт

## 6.2. ФОНД „ПЕНСИИ ЗА ЛИЦАТА ПО ЧЛ. 69“

6.2.1. Задължително осигурени във фонда са лицата работещи в специалните ведомства, които се пенсионира по чл. 69 от КСО. Размерът на осигурителната вноска за тях се запази на нивото от 2020 г. – 60,8 на сто за родените преди 1 януари 1960 г. и 55,8 на сто за лицата родени след 31 декември 1959 г. Осигурителните вноски за фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ са изцяло за сметка на държавния бюджет.

**Таблица № 10: Бюджет на фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ (хил. лв.), 2016 - 2023 г.**

Показатели	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>I. ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО</b>	<b>468 737.8</b>	<b>607 226.8</b>	<b>690 930.8</b>	<b>736 396.2</b>	<b>787 892.0</b>	<b>940 942.3</b>	<b>1 019 919.0</b>	<b>1 191 851.8</b>
1. Осигурителни приходи	411 541.0	573 056.3	681 487.7	730 239.8	783 594.0	926 468.6	1 013 927.1	1 180 860.2
1.1. Осигурителни вноски	411 541.0	573 056.3	681 487.7	730 239.8	783 594.0	926 468.6	1 013 927.1	1 180 860.2
2. Недаъчни приходи	57 196.8	1 662.8	2 341.7	1 272.4	44.0	7 163.9	-	10.5
3. Получени трансфери от централния бюджет за ДОО	-	32 507.7	7 101.4	4 884.0	4 254.0	7 309.8	5 991.9	10 981.1
<b>II. РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО</b>	<b>715 409.2</b>	<b>723 962.2</b>	<b>738 896.1</b>	<b>781 640.8</b>	<b>836 523.5</b>	<b>882 607.5</b>	<b>1 092 039.6</b>	<b>1 446 744.8</b>
1. Разходи	715 408.4	723 962.2	738 896.1	781 640.3	836 523.5	882 607.5	1 092 039.6	1 446 744.8
1.1. Пенсии	715 407.6	723 961.0	738 895.3	781 639.0	836 523.5	882 607.0	1 092 039.6	1 446 744.8
Пенсии за сметка на ДОО	714 804.9	723 961.0	738 895.3	781 639.0	836 523.5	882 607.0	1 092 039.6	1 446 744.8
Издръжка (пощенска такса, ДДС и др. финансови услуги)	602.7	-	-	-	-	-	-	-
1.2. Социални помощи и обезщетения	0.8	1.2	0.8	1.3	-	0.5	-	-
Парични помощи за профилактика и рехабилитация	0.8	1.2	0.8	1.3	-	0.5	-	-
2. Предоставен трансфер за профилактика и рехабилитация на правоимащи лица към бюджетни предприятия	0.8	-	-	0.5	-	-	-	-
<b>III. ДЕФИЦИТ (-), ИЗЛИШЪК (+)</b>	<b>-246 671.4</b>	<b>-116 735.4</b>	<b>-47 965.3</b>	<b>-45 244.6</b>	<b>-48 631.5</b>	<b>58 334.8</b>	<b>-72 120.6</b>	<b>-254 893.0</b>

Източник: Национален осигурителен институт; Статистически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 2023 г.“, наличен: <https://nssi.bg/publikacii/statistika/ikonomicheski-i-sotsialni-pokazateli/>

През 2023 г. постъпилите във фонда приходи и трансфери възлизат на 1 191 851,8 хил. лв. От тях 99,1% са приходи от осигурителни вноски за лицата по чл. 69 от КСО.

6.2.2. Постъпленията от осигурителни вноски през 2023 г. са в размер на 1 180 860,2 хил. лв. спрямо 2016 г. (когато е създаден фонда) приходите от осигурителни вноски са нараснали със 769 319,2 хил. лв. или около 2,9 пъти.

В получените трансфери от централния бюджет за фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ е отчетен трансфер в размер на 10 981,1 хил. лв., постъпил чрез централния бюджет от „Сребърния фонд“ на основание чл. 129, ал. 15 от КСО за лицата, родени след 1959 г., избрали да се осигуряват само във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ на ДОО.

6.2.3. Разходите за пенсии възлизат на 1 446 744,8 хил. лв. Те са разпределени, както следва:

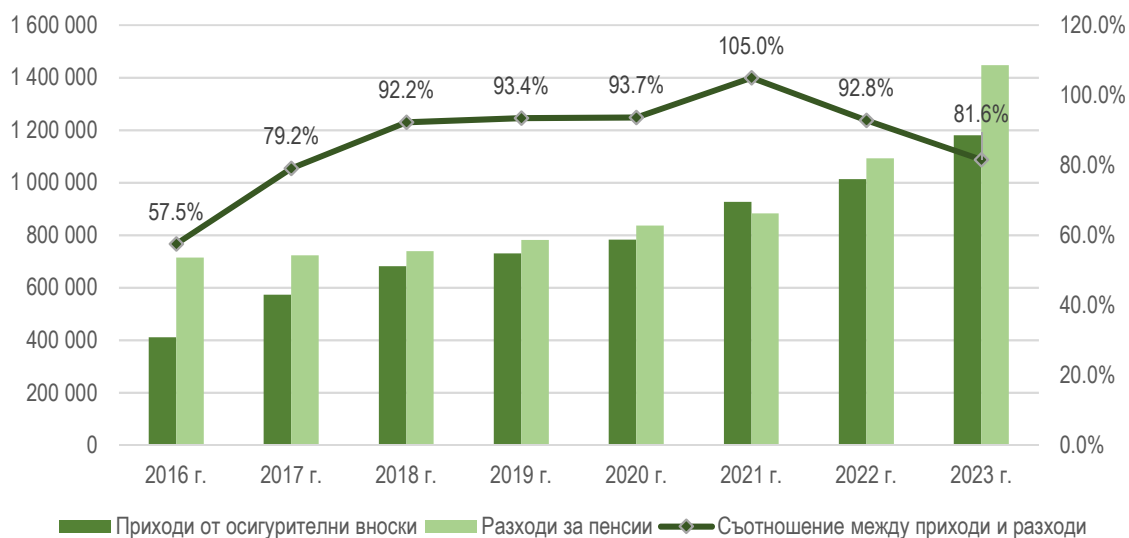
- Пенсии за осигурителен стаж и възраст по чл. 69 от КСО в размер на 1 446 381,1 хил. лв., (99,97% от разходите за пенсии);
- Пенсии за инвалидност поради общо заболяване в размер на 363,7 хил. лв. (0,03% от разхода за пенсии).

За финансиране на дейността за профилактика и рехабилитация от фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ през 2023 г. не са изразходвани средства за парични помощи.

За периода 2016 – 2023 г. отчетените разходи за пенсии са нараснали със 731 337,2 хил. лв.

6.2.3. През 2023 г. приходите от осигурителни вноски по отчет са обезпечили 81,6% от направените разходи за пенсии и добавки към тях от фонда. На следващата фигура е представено съотношението на постъпилите приходи от осигурителни вноски и извършените разходи за пенсии от фонда за периода 2015 – 2023 г.

**Фигура № 10: Приходи от осигурителни вноски, разходи за пенсии и покритие на разходите за пенсии с осигурителни вноски за фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ на ДОО, 2016 – 2023 г.**



Източник: Национален осигурителен институт

### 6.3. ФОНД „ПЕНСИИ, НЕСВЪРЗАНИ С ТРУДОВА ДЕЙНОСТ“

От фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“ се изплащат пенсиите, несвързани с осигурителен принос, независещи от полагането на труд и зачитането на стаж, които имат социален характер. Фондът се финансира чрез трансфери от централния бюджет и се администрира от осигурителната администрация.

**Таблица № 11 : Бюджет на фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“, 2015 - 2023 г.**

Показатели	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>I. ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО</b>	<b>341 509.9</b>	<b>345 588.6</b>	<b>324 035.8</b>	<b>307 731.0</b>	<b>171 136.7</b>	<b>177 214.3</b>	<b>177 593.2</b>	<b>239 550.0</b>	<b>346 536.9</b>
1. Получени трансфери от централния бюджет за ДОО	341 509.9	345 588.6	324 035.8	307 731.0	171 136.7	177 214.3	177 593.2	239 550.0	346 536.9
<b>II. РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО</b>	<b>320 609.4</b>	<b>304 604.0</b>	<b>291 780.3</b>	<b>282 334.2</b>	<b>153 356.1</b>	<b>160 297.0</b>	<b>171 256.5</b>	<b>255 670.2</b>	<b>333 185.0</b>
1. Разходи	320 609.4	304 603.2	291 780.3	282 333.8	153 355.7	160 297.0	171 256.5	255 670.2	333 182.3
1.1. Пенсии	320 601.3	304 586.2	291 767.5	282 315.6	153 341.5	160 295.8	171 249.1	255 663.2	333 169.3
Пенсии за сметка на държавния бюджет:									
- за пенсии за военна инвалидност, за гражданска инвалидност, социални пенсии за старост и за инвалидност, персонални пенсии, пенсии за особени заслуги, пенсии по отм. ЗП и Закон за общественото осигуряване, за които не се дължат осигурителни вноски, както и добавките към тях, в т. ч. и добавките по чл. 84 от КСО	304 567.4	290 784.5	279 997.1	271 462.0	143 118.3	150 456.6	161 651.9	245 976.6	321 350.7
- за добавки към пенсиите на ветераните от войните и ветераните-инвалиди от Отечествената война, както и на наследниците, получаващи наследствена пенсия от загиналите в Отечествената война	5 446.3	8 938.9	2 894.0	2 094.1	1 460.1	1 037.8	665.6	493.5	380.3
- добавки към пенсиите на репресираните лица по чл. 9 от ЗПГРП	8 890.0	4 062.6	8 872.3	8 755.2	8 757.2	8 795.1	8 922.5	9 180.5	11 419.9
- добавки по чл. 4 от Закона за уреждане на някои тр. и осиг. права на бълг. граждани	4.1	4.2	4.1	4.4	5.9	6.3	9.1	12.6	18.4
Издържка (пощенска такса, ДДС и др. финансови услуги)	1 693.6	796.1	-	-	-	-	-	-	0.0
1.2. Социални помощи и обезщетения	8.1	17.0	12.8	18.2	14.2	1.2	7.4	7.0	13.0
Парични помощи за профилактика и рехабилитация	8.1	17.0	12.8	18.2	14.2	1.2	7.4	7.0	13.0
2. Предоставен трансфер за профилактика и рехабилитация на правоимащи лица към бюджетни предприятия	-	0.8	-	0.4	0.4	-	-	-	2.7
<b>III. ДЕФИЦИТ (-), ИЗЛИШЪК (+)</b>	<b>20 900.5</b>	<b>40 984.6</b>	<b>32 255.5</b>	<b>25 396.8</b>	<b>17 780.6</b>	<b>16 917.3</b>	<b>6 336.7</b>	<b>-16 120.2</b>	<b>13 351.9</b>

Източник: Национален осигурителен институт; Статистически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 2023 г.“, наличен: <https://nssi.bg/publikacii/statistika/ikonomicheski-i-sotsialni-pokazateli/>

Приходите в бюджета на фонда през 2023 г. са в размер на 346 536,9 хил. лв.



Разходите и трансферите на фонда възлизат на 333 185,0 хил. лв. Изплатените суми за пенсии, несвързани с трудова дейност и добавките към тях са 333 169,3 хил. лв. Спрямо 2015 г. те са увеличили с около 12,6 хил. лв. или 3,9%.

През 2023 г. изразходваните средства за пенсии и добавки от фонда са разпределени както следва:

- За пенсии за военна и гражданска инвалидност, социални пенсии за старост, социални пенсии за инвалидност, персонални пенсии, пенсии за особени заслуги и пенсии, отпуснати по отменени закони са изразходвани 321 350,7 хил. лв.
- За добавки към пенсиите на ветераните от войните и ветераните-инвалиди от Отечествената война, както и на наследниците, получаващи наследствена пенсия от загиналите в Отечествената война, са изразходвани 380,3 хил. лв.
- За добавки към пенсиите на репресираните лица по чл. 9 от Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица са извършени разходи в размер на 11 419,9 хил. лв.
- За добавки по чл. 4 от Закона за уреждане на някои трудови и осигурителни права на български граждани изразходваните средства са в размер на 18,4 хил. лв.

Разходите за изплащане на парични помощи за профилактика и рехабилитация от фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“ възлизат на 13,0 хил. лв.

#### **6.4. ФОНД „ТРУДОВА ЗЛОПОЛУКА И ПРОФЕСИОНАЛНА БОЛЕСТ“**

Осигуряването за трудова злополука и професионална болест се осъществява чрез задължителното държавно обществено осигуряване като средствата са обособени във фонд „Трудова злополука и професионална болест“ (ФТЗПБ). Приходите на фонда се набират от задължителни осигурителни вноски от работодателите за наетите от тях лица, като размера им е диференциран в диапазона от 0,4% до 1,1% в зависимост от честотата и тежестта на трудовите злополуки според икономическата дейност на осигурителя (Приложение № 2 към чл. 14 от ЗБДОО). В обхвата на осигурените за трудова злополука и професионална болест са и работещите по трудов договор за краткотрайна сезонна селскостопанска работа, сключили трудов договор по чл. 114а, ал. 1 от КТ, както и морските лица, които задължително се осигуряват за своя сметка.

Средствата на фонда се разходват за: изплащане на пенсии, парични обезщетения и помощи, както и за осъвременяване и индексирание на тези плащания; мероприятия за предотвратяване на трудови злополуки и професионални болести; диагностика на професионалните болести; помощно-технически средства, свързани с увреждането и други разходи, произтичащи от осигуряването за този социален риск.

**Таблица № 12 Бюджет на фонд „Трудова злополука и професионална болест“ (хил. лв.), 2015 - 2023 г.**

Показатели	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>I. ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО</b>	<b>170 191.0</b>	<b>196 111.4</b>	<b>215 903.3</b>	<b>245 608.4</b>	<b>225 469.4</b>	<b>235 605.9</b>	<b>261 048.0</b>	<b>301 048.6</b>	<b>343 038.9</b>
<b>1. Осигурителни приходи</b>	<b>170 191.0</b>	<b>196 111.4</b>	<b>215 903.3</b>	<b>245 608.4</b>	<b>225 469.4</b>	<b>235 605.9</b>	<b>261 048.0</b>	<b>301 048.6</b>	<b>343 038.9</b>
1.1. Осигурителни вноски	170 191.0	196 111.4	215 903.3	245 608.4	225 469.4	235 605.9	261 048.0	301 048.6	343 038.9
<b>II. РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО</b>	<b>51 810.2</b>	<b>51 187.7</b>	<b>50 769.2</b>	<b>52 283.1</b>	<b>52 950.6</b>	<b>53 447.9</b>	<b>57 888.1</b>	<b>72 568.6</b>	<b>84 706.4</b>
<b>1. Разходи</b>	<b>47 806.5</b>	<b>47 271.6</b>	<b>47 611.7</b>	<b>48 947.2</b>	<b>48 984.1</b>	<b>49 298.5</b>	<b>53 711.2</b>	<b>68 342.1</b>	<b>80 477.0</b>
1.1. Пенсии	40 660.0	39 441.3	39 007.5	39 752.1	39 575.1	40 635.3	44 908.4	58 070.5	68 782.0
Пенсии за сметка на ДОО	40 453.1	39 344.2	39 007.5	39 752.1	39 575.1	40 635.3	44 908.4	58 070.5	68 782.0
Издръжка (пощенска такса, ДДС и др. финансови услуги)	206.9	97.1	-	-	-	-	-	-	-
1.2. Социални помощи и обезщетения	7 146.5	7 830.3	8 604.2	9 195.1	9 409.0	8 663.2	8 802.8	10 271.6	11 695.0
Парични обезщетения за временна неработоспособност поради трудова злополука и професионална болест	7 083.6	7 781.2	8 567.9	9 163.4	9 379.0	8 637.2	8 772.6	10 251.3	11 665.6
Парични обезщетения за трудоустрояване при временно намалена работоспособност поради трудова злополука и професионална болест	2.2	4.3	0.3	0.5	0.2	1.3	-	0.7	1.3
Еднократна помощ при смърт поради трудова злополука и професионална болест	56.0	35.5	31.4	25.3	25.6	24.4	28.7	19.1	27.0
Парични помощи за профилактика и рехабилитация	4.7	9.3	4.7	6.0	4.2	0.4	1.4	0.5	1.1
<b>2. Трансфери</b>	<b>4 003.7</b>	<b>3 916.1</b>	<b>3 157.5</b>	<b>3 335.9</b>	<b>3 966.5</b>	<b>4 149.4</b>	<b>4 176.9</b>	<b>4 226.5</b>	<b>4 229.4</b>
2.1. Предоставени трансфери	4 003.0	3 915.7	3 157.5	3 335.5	3 966.1	4 149.4	4 176.9	4 226.5	4 229.4
- на МТСП за Агенцията за социално подпомагане/ Министерство на здравеопазването, съгл. чл. 24, т. 5 от КСО	347.0	347.0	348.0	347.4	347.8	350.0	350.0	350.0	350.0
- на МТСП за фонд "Условия на труд"	3 656.0	3 568.7	2 809.5	2 988.1	3 618.3	3 799.4	3 826.9	3 876.5	3 879.4
2.2. Предоставен трансфер за профилактика и рехабилитация на правоимащи лица към бюджетни предприятия	0.7	0.4	-	0.4	0.4	-	-	-	-
<b>III. ДЕФИЦИТ (-), ИЗЛИШЪК (+)</b>	<b>118 380.8</b>	<b>144 923.7</b>	<b>165 134.1</b>	<b>193 325.3</b>	<b>172 518.8</b>	<b>182 158.0</b>	<b>203 159.9</b>	<b>228 480.0</b>	<b>258 332.5</b>

Източник: Национален осигурителен институт; Статистически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 2023 г.“, наличен: <https://nssi.bg/publikacii/statistika/ikonomicheski-i-sotsialni-pokazateli/>

Приходите от осигурителни вноски, постъпили във фонд „Трудова злополука и професионална болест“, през 2023 г. са 343 038,9 хил. лв.

Общо разходите и трансферите на фонда, са в размер на 84 706,4 хил. лв. Разходите за пенсии и обезщетения (без трансферите) възлизат на 80 477,0 хил. лв.

Спрямо 2015 г. приходите от осигурителни вноски нарастват 2 пъти, а разходите с около 68,0%.

## 7. ПРОГНОЗА ЗА ДЪЛГОСРОЧНОТО ФИНАНСОВО СЪСТОЯНИЕ НА ДЪРЖАВНАТА ПЕНСИОННА СИСТЕМА С ХОРИЗОНТ ДО 2070 г.

Дългосрочната бюджетна прогноза за развитието на държавната пенсионна система е разработена при параметрите на действащото към края на 2023 г. законодателство в областта на пенсиите и разпоредбите на Кодекса за социално осигуряване, като са използвани следните основни допускания:

1. Демографска прогноза на Евростат от 2023 г.
2. Макроикономическа прогноза за периода 2024-2070 г. разработена през месец април 2024 г. от Института за анализи и прогнози към Министерството на финансите.

*В дългосрочен план, най-силно влияние върху финансовото състояние на държавната пенсионна система в България ще оказват следните фактори:*

- ❖ **Демографските промени**, представени чрез коефициента на възрастова зависимост;
- ❖ **Условията за пенсиониране**, представени чрез вътрешносистемния коефициент на зависимост;
- ❖ **„Щедростта“ на публичната пенсионна схема**, представена чрез коефициента на заместване на дохода.

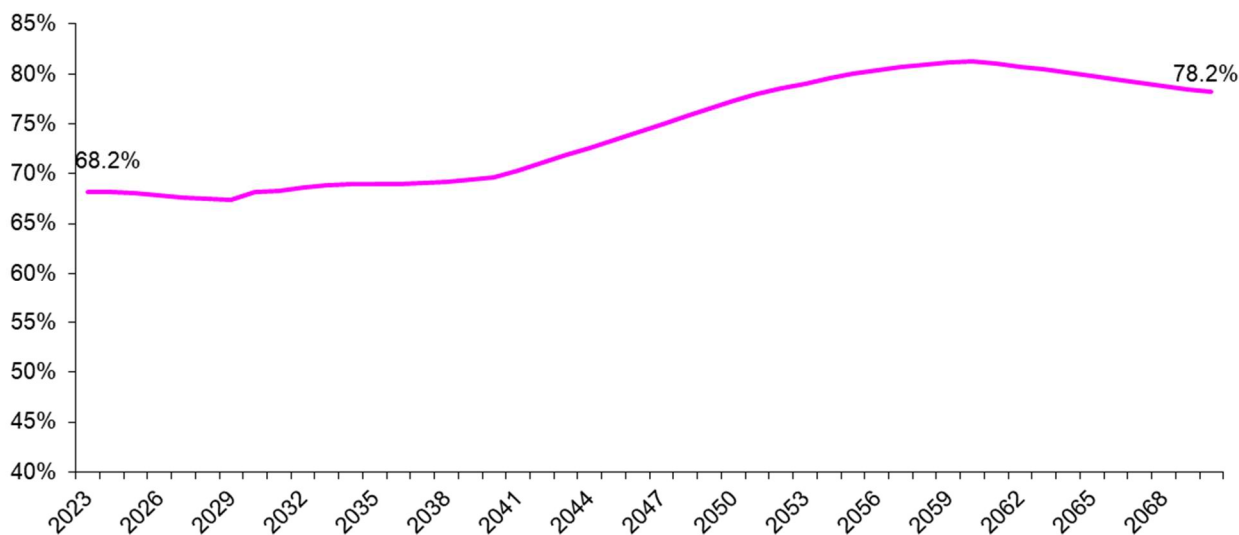
**7.1. В демографски план,** българската пенсионна система е изправена пред сериозни предизвикателства. Прогнозите на Евростат показват, че населението на страната ще продължава да намалява, като едновременно с това неговата възрастова структура ще се влошава. Това ще доведе до чувствително нарастване на коефициента на възрастова зависимост. Ако през 2023 г. на 100 лица между 15 и 64 г. са съответствали 34 лица на възраст над 65 г., то през 2070 г. броят им ще нарасне до 54 на 100 лица. Населението в трудоспособна възраст ще намалява и дялът му от общата численост на населението в България ще се свие от около 64% до около 56%. От своя страна, дялът на възрастното население (65+) ще нарасне от около 21% през 2023 г. до 31% през 2070 г.

**7.2. В дългосрочен план съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица ще нараства.**

Съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица, наричано още (системен) коефициент на зависимост, е ключов индикатор за финансовото състояние на пенсионните схеми от разходопокривен тип. Застаряването на населението и нарастването на средната продължителност на живота от една страна, и намаляването на населението в трудоспособна възраст от друга, оказват съществено влияние върху държавната осигурителна система в дългосрочен план.

През 2023 г. на 100 осигурени лица са съответствали 68 пенсионери с пенсии за трудова дейност. В резултат на негативните демографски промени се очаква в дългосрочен план и броят на осигурените лица, и броят на пенсионерите да намалява. С оглед на факта, че през 2037 г. ще приключи законодателно въведеното нарастване на пенсионната възраст<sup>6</sup>, както и поради нарастването на средната продължителност на живота, броят на пенсионерите ще намалява по-бавно от този на осигурените лица. Това ще доведе до влошаване на коефициента на системна зависимост и той ще достигне 78% при 68% през 2023 г.

**Фигура 11: Пенсионери с пенсии за трудова дейност към осигурени лица, 2023 - 2070 г.**



Източник: Национален осигурителен институт

**7.3. Провежданите в последните години пенсионни политики съдействаха за повишаване на адекватността на пенсиите.**

<sup>6</sup> В прогнозата не е взето предвид обвързването на пенсионната възраст с промените в средната продължителност на живота след 2037 г., тъй като в законодателството не е определен механизъм, по който ще се извърши това обвързване.

Брутният коефициент на заместване на дохода<sup>7</sup>, който през 2019 г. е бил 38,8%, през 2023 г. достигна 55,0%. В резултат на проведените през 2022 г. политики по отношение на размерите на пенсиите, през следващите няколко години брутният коефициент на заместване на дохода се очаква да се увеличи до около 56-57%, като това са и най-високите му стойности за целия разглеждан период.

В дългосрочен план средната стойност на коефициента на заместване на дохода ще намалее до около 43,0-44,0%. Върху този процес най-съществено влияние оказва законодателното изискване за редукция на индивидуалния коефициент на пенсионерите, на които се отпуска пенсия и от ДОО, и от универсален пенсионен фонд (втори стълб)<sup>8</sup>. Коефициентът на заместване от ДОО ще бъде по-нисък за пенсионерите, които са се осигурявали и в двата стълба. Техните пенсии ще бъдат редуцирани, според процента на осигурителната вноска, която е била прехвърляна към втория стълб, при отчитане на броя на месеците, през които лицето е било осигурявано в универсален пенсионен фонд спрямо общата продължителност на осигурителния му стаж. Тези лица ще получат допълнителна пенсия от универсален пенсионен фонд. Намалението в размера на пенсиите от първия стълб, отпуснати на жените, родени в началото на 1960 г., които придобиват право на пенсия за осигурителен стаж и възраст през 2023 г., е около 10,0 на сто. Този процент ще нараства, достигайки до около 25 на сто за пенсиите, отпуснати след 2050 г., тъй като целият осигурителен стаж на лицата, които ще се пенсионират тогава, ще обхваща периоди след 2001 г. с осигуряване в универсален пенсионен фонд. Важно е да се отбележи, че стойността на намалението е различна за всеки отделен пенсионер и зависи от конкретния период, който обхваща осигурителния му стаж.

7.4. Правилото за осъвременяване на пенсиите по чл. 100 от КСО, според което осъвременяването се извършва с процент, равен на сбора от 50% от нарастването на осигурителния доход и 50% от хармонизирания индекс на потребителските цени през предходната календарна година, също допринася за низходящата тенденция в коефициента на заместване на дохода.

**7.5. Динамиката в разходите за пенсии** е в пряка зависимост от динамиката в системния коефициент на зависимост и коефициента на заместване на дохода.

През 2023 г. общите разходи за пенсии, включително за пенсиите несвързани с трудова дейност, достигнаха 10,4% от БВП. През следващите няколко години разходите за пенсии като процент от БВП ще нарастват и през 2026 г. и 2027 г. ще достигнат най-високата си стойност за целия прогнозен период от 11,5%. След 2027 г. делът на разходите за пенсии от БВП ще започне постепенно да намалява, достигайки най-ниската си стойност от 10,0% около 2040 г., след което се очаква ръст до 10,5% в края на прогнозния период. Причините за по-същественото намаление на разходите за пенсии като процент от БВП в периода 2028-2040 г. са комплексни и могат да бъдат обобщени в три групи: 1) намаляване броя на пенсионерите и задържане на съотношението между броя на пенсионерите и осигурените лица на относително ниски нива – основно поради демографски причини и по-строгите условия за придобиване право на пенсия; 2) изпреварващ ръст на средния осигурителен доход спрямо средната пенсия поради прилагания механизъм за осъвременяване на пенсиите; 3) намаляването на пенсията от ДОО на лицата, които са били осигурени и в двата стълба към момента на пенсионирането си. Следователно, наред с демографските процеси, правилата за достъп до пенсия и механизма за осъвременяване, възможността за избор на промяна на осигуряването ще е един от най-важните фактори, имащи отношение към динамиката на разходите за пенсии в дългосрочен план.

7.6. След 2040 г., когато възрастта за пенсиониране на жените и мъжете вече ще бъде изравнена на 65 години, в резултат на процеса на застаряване на населението и на очакваната по-висока средна продължителност на живота, фискалният натиск върху държавната

---

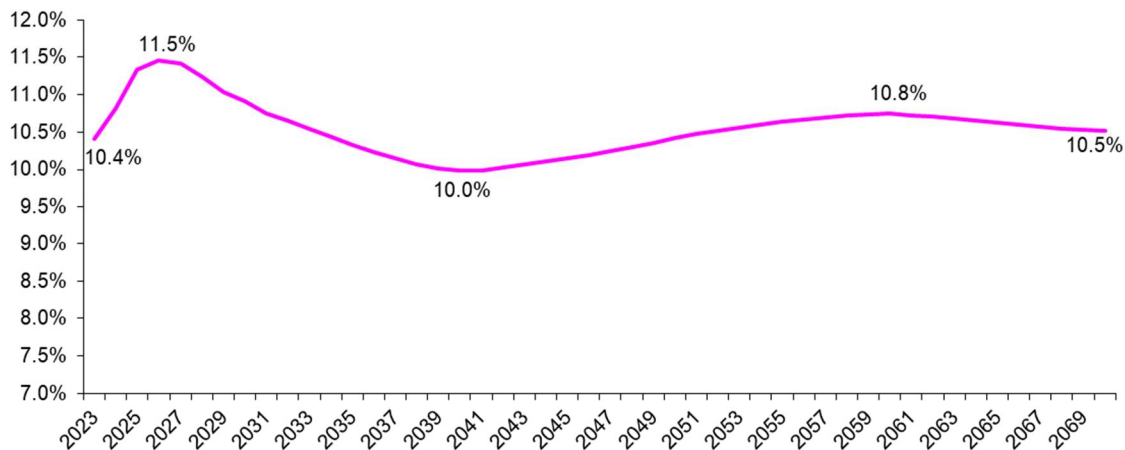
<sup>7</sup> Съотношението на средната пенсия за трудова дейност към средния осигурителен доход на осигурените лица за съответната календарна година.

<sup>8</sup> От 2002 г. лицата, родени след 1959 г. се осигуряват за втора пенсия в универсални пенсионни фондове, като за тях 5% от осигурителната вноска за пенсия се пренасочва към втория стълб.

пенсионната система ще се увеличи и относителният дял на разходите за пенсии от БВП ще започне да нараства, като до 2060 г. ще достигне 10,8%. Слабият спад до 10,5% в края на прогнозния период се дължи на прогнозираните от Евростат по-високи нива на раждаемост и постепенното увеличение на относителния дял на населението в работоспособна възраст през последната декада от прогнозния период.

На следващата графика са показани резултатите от дългосрочната прогноза за разходите за пенсии, изплащани от държавното обществено осигуряване за периода 2023 - 2070 г.

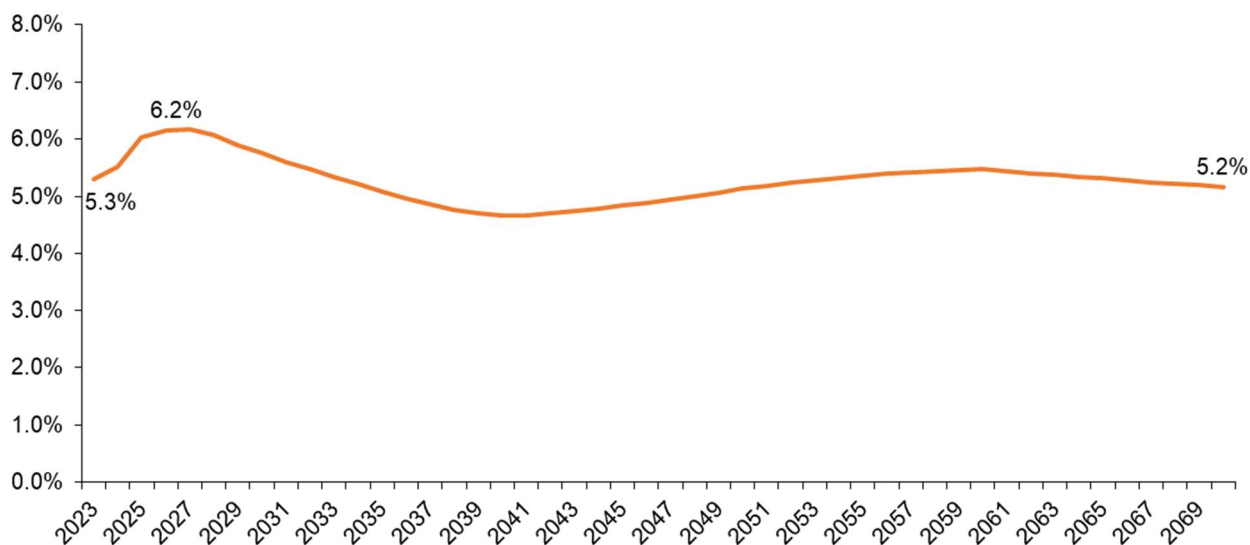
**Фигура № 12: Дял на разходите за пенсии от БВП (%), 2023 - 2070 г.**



*Източник:* Национален осигурителен институт

**7.7. Балансът на ДОО** ще остане отрицателен през целия период до 2070 г. Трансферът за покриване на недостига от средства, който за 2023 г. е 5,3% от БВП, ще достигне 6,2% през 2026 г. и 2027 г., след което ще започне да намалява, достигайки най-ниската си стойност от 4,7% около 2040 г. Нарастването на разходите за пенсии през втората половина на периода ще доведе до необходимост от увеличаване на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига от средства, като до 2070 г. се очаква той да надхвърли 5,0% от БВП.

**Фигура № 13: Трансфер за покриване на недостига от средства в % от БВП, 2023-2070 г.**



*Източник:* Национален осигурителен институт

7.8. В заключение, резултатите от дългосрочната бюджетна прогноза показват, че при запазване на текущото законодателство, фискалният натиск върху държавната пенсионна система е най-силен в началото на прогнозния период. Тогава и разходите за пенсии, и трансферът за недостига от средства, измерени като дял от БВП, ще са най-големи.

В дългосрочен план, ефектът от застаряването на населението и очакваната по-висока продължителност на живота, до голяма степен ще се компенсира от по-ниските коефициенти на заместване на дохода от първия стълб за лицата, които са се осигурявали и в двата стълба на пенсионната система. Тъй като тези лица ще получават и втора пенсия от универсалния пенсионен фонд, бъдещата адекватност на пенсиите ще зависи не само от коефициента на заместване на дохода от първия стълб на пенсионната система, но и от коефициента на заместване, който ще бъде постигнат от втория стълб<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Повече подробности относно текущото и прогнозното състояние на българската пенсионна система се съдържат в Актюерския доклад от 2024 г., изготвен от Националния осигурителен институт и публикуван на неговата Интернет страница.

## **II. ПРОБЛЕМИ В СИСТЕМАТА НА ЗАДЪЛЖИТЕЛНОТО ПЕНСИОННО ОСИГУРЯВАНЕ И ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕТО ИМ**

Задължителното пенсионно осигуряване по част Първа от Кодекса за социално осигуряване по своята същност е система, в която личният принос на отделния индивид при набирането на средства в съответните фондове на държавното обществено осигуряване се съчетава с обществената солидарност между поколенията при използването на събраните средства. В основата си този механизъм е социален и негова главна цел е да осигури престация, която да замени загубения от лицето трудов доход, поради презумирана от законодателя трайна неработоспособност, настъпваща с достигането на нормативно определена възраст или поради доказана от органите на медицинската експертиза такава в резултат от увреждане на здравето на осигурения. Друго негово предназначение е осигуряването на доход за лица, които са останали без източник на средства за издръжка, поради смъртта на лицето, което е предоставяло тези средства.

С оглед изпълняването на определени социални функции, Националният осигурителен институт изплаща и пенсии, които не са свързани с трудова дейност. Макар тяхното отпускане да не е обвързано с наличието на осигурителен принос от лицата, с оглед социална справедливост, а в определени случаи – поради съображения за целесъобразност при изплащането на средствата с оглед капацитета на НОИ, изплащането на тези средства се осъществява от осигурителната институция.

Поради горното, проблемите в пенсионната система могат да бъдат разгледани и разбрани по най-добър начин при тяхното изследване съобразно вида на изплащаната пенсия.

### **1. ПЕНСИИ ЗА ТРУДОВА ДЕЙНОСТ**

Както бе посочено по-горе, най-голямата част от изплащаните от НОИ пенсии, са пенсиите за трудова дейност. Общото при тях е, че правото на пенсия възниква при наличието на определен осигурителен принос – придобит осигурителен стаж с регламентирана от законодателя продължителност.

Това са пенсиите за осигурителен стаж и възраст (по чл. 68, ал. 1-2 от КСО, по чл. 68, ал. 3, по чл. 68а, по чл. 69, по чл. 69а, по чл. 69б и по чл. 69в от КСО), пенсиите за инвалидност поради общо заболяване (по чл. 74 от КСО) и пенсиите за инвалидност поради трудова злополука и професионална болест (по чл. 78 от КСО) и наследствените пенсии (чл. 80 и сл.).

Характерно за пенсиите за трудова дейност е, че размерът им се определя най-общо от три компонента – продължителност на осигурителния стаж, индивидуален коефициент на лицето и средномесечен осигурителен доход за страната за 12 месеца преди месеца на отпускане на пенсията. В този смисъл, налице са проблеми, които са общи за всички пенсии за трудова дейност, както и проблеми, които са специфични за пенсиите за осигурителен стаж и възраст, както и за пенсиите за инвалидност.

#### **1.1. Общи проблеми за пенсиите за трудова дейност**

##### **1.1.1. Относно влиянието на т.нар. „действителен стаж“ върху правото и размера на пенсията**

А. Дефиницията на понятието „действителен осигурителен стаж“ се съдържа в разпоредбата на § 1, ал. 1, т. 12 от Допълнителните разпоредби на КСО. Смесът на посочената дефиниция е да се разграничи времето на реално положение от лицата осигурителен стаж от времето, което законодателят е приравнил на осигурителен стаж, най-вече по социални съображения.

Действителният осигурителен стаж има приложение в редки, изрично предвидени от законодателя случаи, а именно – при преценка за право на пенсия за осигурителен стаж и възраст при непълнен осигурителен стаж по чл. 68, ал. 3 от КСО (изключение от общото

правило, при което се изискват поне 15 г. действителен стаж, но при по-висока възраст), при определяне на процента за периода на отложено пенсиониране, съгласно чл. 70, ал. 2 от КСО, както и при преценка на изискуемия осигурителен стаж за право на пенсия за инвалидност поради общо заболяване по чл. 74, ал. 2 и 3 от КСО (една трета от изискуемия стаж трябва да е действителен, т.е. между 4 месеца и 1 година и 8 месеца).

С § 1 от Закона за допълнение на Кодекса за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г.), е допълнена разпоредбата на § 1, ал. 1, т. 12 от Допълнителните разпоредби на КСО, като във времето, което се дефинира като действителен осигурителен стаж, са включени не само периодите на реално упражнявана трудова дейност по трудово или служебно правоотношение, или като самоосигуряващо се лице, но и периодът на наборна или мирновременна алтернативна служба, както и периодите на претърпяна репресия по Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица.

Самото изискване за наличие на действителен стаж с определена минимална продължителност възплаща характера на държавното обществено осигуряване като разходопокривна система, за ползването на права от която осигурените лица следва да имат определен осигурителен принос. Така се реализира и един от основните принципи на държавното обществено осигуряване – солидарността между осигурените лица. При разглеждане на различните основания за зачитане на осигурителен стаж по чл. 9 от КСО е очевидно, че е напълно възможна хипотеза, при която, ако не съществуваше изискването за ефективен действителен осигурителен стаж (полагане на труд и осигуряване), едно лице би придобило право на пенсия без каквото и да е, или със съвсем минимален осигурителен принос. При зачитането на времето на отглеждане на дете до 3-годишна възраст от неработещите майки за действителен осигурителен стаж тази хипотеза става реална.

**Б.** Съгласно чл. 74, ал. 1 от КСО осигурените придобиват право на пенсия за инвалидност поради общо заболяване, ако са загубили работоспособността си и имат осигурителен стаж, придобит до датата на инвалидизирането, а за слепите по рождение и за ослепелите преди постъпване на работа - до датата на заявлението по чл. 94 от КСО, както следва:

1. до 20-годишна възраст и за слепите по рождение и на ослепелите преди постъпването им на работа - независимо от продължителността на осигурителния стаж;

2. до 25-годишна възраст - една година;

3. до 30-годишна възраст - 3 години;

4. над 30-годишна възраст - 5 години.

Нормата на чл. 74, ал. 2 от КСО изисква една трета от този стаж да е действителен, а алинея 3 предвижда възможност за пенсиониране при горните условия на лицата с вродени и лицата с придобити трайни увреждания до постъпване на работа, при положение, че същите имат поне една година действителен осигурителен стаж.

Ако не бъде направено разграничение между реално положен осигурителен стаж и действителен стаж, се стига до ситуация, при която едно лице би имало право на пенсия за трудова дейност от всеки вид, без реално да е отработен нито един ден, дори и без никога да е сключван трудов или друг договор, въз основа на който да е осъществявана трудова дейност (арг. и от чл. 45в от Правилника за прилагане на дял III от Кодекса на труда (отм.) и § 9, ал. 1 от ПЗР на КСО).

### **ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ**

*Да се преразгледа и преосмисли промяната в дефиницията на „действителен осигурителен стаж“ като се спазва принципа тя да обхваща само реално отработено време по трудово, служебно или друго правоотношение.*

### **ЕФЕКТ**

*Разграничават се ясно функциите на пенсионното осигуряване и социалното подпомагане, като не се дава безусловен достъп до солидарната държавна пенсионна система на лица без, или с недостатъчно реално положен стаж, за който са били дължими*



*и внасяни осигурителни вноски. По този начин ще се предотврати и увеличаването на разходите на ДОО за изплащане на пенсии на тези лица.*

### **1.1.2. Относно зачитането на стаж без реално да са внасяни осигурителни вноски**

Защитавайки пенсионните права на осигурените лица от недоброръководни действия на осигурителите във връзка с реалното превеждане на осигурителните вноски за техните работници и служители, законодателят приема от една страна, че доходът, върху който се дължат осигурителните вноски, включва всички възнаграждения, включително начислените и неизплатените, както и неначислените (чл. 6, ал. 2 от КСО), а от друга страна, че на лицата се зачитат за осигурителен стаж периодите, в които вноските са били дължими, но не са били внесени, независимо дали възнагражденията са били изплатени или начислени от осигурителя (чл. 9 от КСО и чл. 38 от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж).

Така лицата могат да придобият право на пенсия на базата на зачетения по този ред осигурителен стаж, без реално да са постъпили вноски в бюджета на ДОО за тях. Тази законова норма има защитен характер от гледна точка на правата на работниците и служителите, но в същото време не стимулира осигурителите да изпълняват стриктно задължението си за внасяне на осигурителните вноски към бюджета на ДОО за наетите при тях лица. Същевременно и осигурените лица не проявяват особен интерес да следят внимателно дали работодателят изпълнява коректно задълженията си относно техните осигурителни права, каквато възможност информационната система на НОИ предоставя на всяко осигурено лице.

Важно е да се отбележи, че наличието на специална норма в Наказателния кодекс (чл. 255б), визираща неплащането на осигурителни вноски от страна на осигурителите, всъщност е неизползваема, доколкото изрично изисква доказване на умисъл при това деяние.

Очевидна е изключителната важност на реалните постъпления от дължимите осигурителни вноски във фондовете на пенсионната система, както и на политиките за тяхната ефективна събираемост.

#### ***ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ***

*1. Повишаване ефективността на контролния механизъм и мониторинга на Националната агенция за приходите по начисляването и своевременно превеждане на дължимите осигурителни вноски по фондовете на Държавното обществено осигуряване, вкл. чрез идентифициране и следене на рисковите осигурители.*

*2. Увеличаване броя на съвместните проверки между отделните контролни институции, насочени към установяване и събиране на дължимите осигурителни вноски.*

*3. Периодично провеждане на целенасочени и правилно таргетирани информационни кампании относно предимствата на осигуряването на лицата, вкл. осигуряването им върху реалните доходи от трудова дейност, с участието и на социалните партньори.*

*4. Обсъждане и прилагане на мерки и политики за по-тясно обвързване получаването на пенсии от ДОО с осигурителния принос на лицата, в т.ч. преосмисляне на възможностите за закупуване на осигурителен стаж.*

#### ***ЕФЕКТ***

*Увеличаване на приходите от осигурителни вноски по бюджета на пенсионните фондове на ДОО. Повишаване отговорността на осигурителите и на осигурените лица към задълженията за осигуряване и подобряване обвързката между осигурителния принос и правата, в т.ч. повишаване солидарността и справедливостта в системата.*

### **1.1.3. Относно влиянието на т.н. „Ковид-добавки“ върху размера на пенсиите**

С оглед преодоляване последиците от Ковид пандемията по отношение на една от най-уязвимите социални групи – възрастните хора, след 2020 г. бяха предприети редица мерки, свързани с изплащане на допълнителни суми към пенсиите – т.н. „ковид добавки“ и еднократна добавка за ваксинирани пенсионери.

А. Макар изплащането на тези добавки да бе замислено и започна като временна целева мярка, с разпоредбата на § 7ж, ал. 2 от ПЗР на КСО (нова, обн., ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 01.07.2022 г.) от 1 юли 2022 г., след осъвременяването с 10 на сто на размера на пенсиите, свързани с трудова дейност, отпуснати с начална дата до 31 декември 2021 г., в техния размер се включи и сумата от 60 лева, изплащана като „ковид добавка“ към всички пенсии до м. юни 2022 г. вкл. В размера на пенсиите се включи и сумата за индивидуалната допълнителна разлика (в размер между 0,01 и 60 лв.), на лицата, на които е била определена такава от началото на 2022 г. (на основание § 7, ал. 1 от Закона за бюджета на ДОО за 2022 г.). През 2023 г., когато се прояви и оцени пълният ефект от мярката, бедността в напреднала възраст намаля значително, но разходите за пенсии нараснаха също значително. В Доклада на МВФ от 2024 г. е отбелязано, че това значително увеличение на разходите за пенсии не е съчетано със съразмерно увеличение на приходите. Посочено е също, че мерките срещу COVID-19 са се отразили на финансовата устойчивост на пенсионната система и се оценяват като промяна, която е задълбочила дисбалансите.

Б. Данните сочат, че разходите за пенсии достигнаха исторически връх през 2023 г. и средносрочната бюджетна прогноза очаква те да продължат да нарастват през следващите години.

В. Освен това, в ал. 18 на § 7ж от ПЗР на КСО е предвидено, че при отпускане на всяка нова пенсия, свързана с трудова дейност, с начална дата след 1 юли 2022 г., след изчисляването на размера ѝ по реда на КСО в него също се добавя и сума от 60 лв.

Този подход има за резултат, че на практика една фиксирана сума, предвидена в преходна разпоредба, беше превърната в елемент от пенсионната формула за определяне на размера на трудовата пенсия. Така ковид добавката и индивидуалната допълнителна разлика, както и сумата от 60 лв. (за новите пенсии), станаха част от размера на трудовите пенсии, въпреки че по никакъв начин не са свързани и не отразяват осигурителния принос на лицата в пенсионноосигурителната система. Няма съмнение, че и по този начин принципът „принос-права“ губи стойност и значение.

Г. В допълнение, посочените суми, като част от размера на съответните пенсии, подлежат на осъвременяване от 1 юли всяка година във връзка с прилагането на „швейцарското правило“ по чл. 100 от КСО.

Следва да се отбележи, че суми от 60 лв. и индивидуални допълнителни разлики не се съдържат в размерите на трудовите пенсии, които са определени в нов по-висок размер след преизчисляването им от 01.10.2022 г. При това преизчисляване беше извършено сравнение на преизчисления по § 7з от ПЗР на КСО размер на всяка пенсия (с тежест на стажа според годината на отпускане и с процента на нарастване на осигурителния доход до 2021 г. вкл.) с размера ѝ към 30.09.2022 г. (с включени 60 лв. и индивидуалната допълнителна разлика), след което на лицето се определи за изплащане по-високия от двата размера, изчислен по съответния ред.

Д. Необходимо е да се подчертае, че честите и разнопосочни промени в законодателството водят до това, че в системата на пенсионното осигуряване след всяко преизчисляване на пенсиите се появява нова група пенсии, изчислени по специфичен начин, и едновременно с това продължават да се изплащат пенсии в запазени размери, изчислени по различни прилагани във времето механизми. Това многообразие в начините и реда за изчисляване на трудовите пенсии от една страна изключително затруднява последващите изменения в така отпуснатите пенсии, а от друга - води до объркване сред хората, предизвикано от разликите в начините на изчисляване, преизчисляване и индексирание на техните пенсии. Води и до разбъркване в структурата на пенсиите и несъпоставимост на размерите на отделни пенсии, отпуснати при сходни параметри, като осигурителен принос на лицата, но преминали през различни процедури на изменения.

### **ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ**

*С оглед запазване на връзката между осигурителния принос на лицата и размера на пенсията, която получават и за ограничаване нарастването на неприсъщите разходите на пенсионните фондове, да се отмени ал. 18 в § 7ж от ПЗР на КСО, на основание на която при*

*отпускане на всяка пенсия, свързана с трудова дейност, с начална дата след 1 юли 2022 г., след изчисляването на размера ѝ по реда на КСО в него се включва сума от 60 лв. – сума, която вече е изиграла своята роля в постковидния период.*

### **ЕФЕКТИ**

*Постигане на съответствие с осигурителния принцип, че при определянето на размера на трудовата пенсия участват елементи, свързани с финансовия принос на лицето в пенсионната система.*

*Намаляване на разходите за пенсии на ДОО, в т.ч. освобождаване на пенсионната система от бъдещи финансови ангажименти, несвързани с осигурителния принос на осигурените.*

#### **1.1.4. По отношение осъвременяването и преизчисляването на пенсиите**

Съгласно разпоредбата на чл. 100, ал. 1 от КСО пенсиите, отпуснати до 31 декември на предходната година, се осъвременяват ежегодно от 1 юли с решение на Надзорния съвет на Националния осигурителен институт с процент, равен на сбора от 50 на сто от нарастването на осигурителния доход и 50 на сто от индекса на потребителските цени през предходната календарна година.

Целта на осъвременяването е да осигури нарастване на пенсиите по начин, който отразява най-общо поскъпването на живота и изменението на доходите от труд, като характерно за него е, че осъвременяването се извършва с един и същ процент за всички пенсии за трудова дейност. При осъвременяването не се засягат елементите на пенсионната формула.

Прегледът на практическото прилагане на посочената разпоредба за осъвременяване на пенсиите показва, че почти няма година, в която осъвременяването да е осъществено при стриктно спазване на заложения в нея подход. Безспорно е, че стремежът е бил да се подкрепят най-ниските пенсии или да се постигне по-висок ефект върху размерите на всяка отделна пенсия. Но също така безспорно е, че различията в начините на осъвременяване не създават трайни и прозрачни очаквания както сред заинтересованите пенсионери, така и сред осигурените лица и обществото. Не на последно място страда и доверието в пенсионното осигуряване като цяло.

Същевременно, въпреки че в законовата разпоредба е предвидено осъвременяването да се осъществява „с решение на Надзорния съвет“ на НОИ, последният има само формални правомощия.

### **ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ**

*1. Ежегодно прилагане и стриктно спазване на разпоредбата на чл. 100 КСО за осъвременяването на пенсиите, която дава възможност нарастването на пенсиите да отразява ръста на доходите /чрез нарастването на средния осигурителния доход в системата/, както и да компенсира влиянието на инфлацията през предходната календарна година.*

*2. Подобряване на механизма за ежегодно осъвременяване на пенсиите по чл. 100 от КСО от 1 юли. Възможно е да се промени “тежестта” на двата елемента, които се вземат предвид при определяне процента на нарастване размера на пенсиите – ръстът на средния осигурителен доход и хармонизиращият индекс на потребителските цени. Може и да предвиди осъвременяването да се провежда не от средата на годината, а например от началото на второто тримесечие на годината. Във всички случаи обаче, не бива да се изземват финансовите възможности за подобряване адекватността на пенсиите чрез повишаване приноса на всяка година осигурителен стаж, което държи сметка за спазване на основния осигурителен принцип – принос-права.*

### **ЕФЕКТИ**

*Стабилизиране на регулациите в пенсионното осигуряване и на очакванията на осигурените и пенсионерите. Повишаване на доверието в пенсионната система.*  
*Поддържане покупателната способност на трудовите пенсии.*  
*Подпомагане ръста на адекватността на пенсиите и борбата срещу бедността сред пенсионерите.*  
*Увеличаване на разходите за пенсии на ДОО за пенсии, като част от политиките на „вложения“ в общественото потребление, респективно ръста на БВП на страната.*

### **1.1.5. По отношение установяване на промени в гражданското състояние на пенсионера, настъпили на територията на друга държава**

В последните години, с разширяването на мобилността на лицата не само между отделни населени места в рамките на Република България, но и в държавите от Европейския съюз, Европейското икономическо пространство и особено – в други държави по света, на преден план все повече излиза въпросът как може да бъде удостоверено своевременно, че даден пенсионер е починал в друга държава.

Този въпрос е от съществено значение, тъй като ненавременната информация за датата на смъртта може да доведе до изплащане на пенсия по българското законодателство без правно основание след смъртта на пенсионера, понякога за много продължителен период от време.

В същата насока проблем се явява, макар и случаите да не са масови, изплащането на пенсии по платежна сметка с дебитна карта, както и по пълномощно без определен срок на действие, когато приносителите на картата или пълномощното неправомерно укриват смъртта на пенсионера (в България или в чужбина) с цел да получават пенсията му.

В този смисъл, необходимо е трайно и ефикасно законодателно или друго процедурно решение по поставените въпроси, за да се елиминира възможността да се правят недължими разходи от ДОО, както и злоупотребни.

#### ***ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ***

*1. Въвеждане на задължение за българските граждани, за които не се прилагат международни договори и европейски регламенти за координация на системите за социална сигурност и на които настоящият адрес е на територията на друга държава да представят веднъж годишно пред пенсионните органи декларация за продължаване получаването на пенсия от Република България.*

*2. Въвеждане на задължение за лицата, които получават пенсиите на други лица с пълномощно, при всяко получаване на пенсия да декларират, че упълномощителят им е жив.*

#### ***ЕФЕКТИ***

*Ограничаване възможностите за изплащането на пенсии по българското законодателство на починали лица в чужда държава, което ще спести финансов ресурс на ДОО.*

*Увеличаване на административната тежест за около 30 хиляди пенсионери.*

## **1.2. Проблеми при пенсиите за осигурителен стаж и възраст**

### **1.2.1. По отношение на осигурителния стаж за придобиване право на пенсия и определяне размера на пенсията**

Както бе посочено и по-горе, с направените през 2015 г. изменения в КСО бе предвидено постепенното нарастване на възрастта за пенсиониране и изравняването на пенсионната възраст на мъжете и жените до 65-годишна възраст. Това законодателно решение

е продиктувано не само от демографските особености, но и от необходимостта от осигуряване на работна сила за нарастващите нужди на пазара на труда.

Същевременно, с оглед осигуряване на адекватност в размера на пенсиите, в годините между 2015 г. и 2022 г. постепенно нараства процентът, с който осигурителния стаж се включва при изчисляване размера на пенсиите за трудова дейност, т.е. увеличава се т.н. „тежест на осигурителния стаж“.

Въпросът за тежестта на една година осигурителен стаж е неразривно свързан с въпроса за стажа на т.н. категорийни работници. Осигурителният стаж на лицата от първа и втора категории труд се превръща към осигурителен стаж от 3-та категория на основание чл. 104 от КСО, с което неговата действителна продължителност се увеличава. Стажът с увеличената продължителност (вкл. превърнатият стаж) се отчита веднъж при преценката за придобито право на пенсия и втори път при определянето на размера ѝ. Така увеличеният осигурителен стаж, умножен със съответния процент в пенсионната формула, допълнително води до увеличение в размера на пенсиите на категорийните работници и служители. Така те не само се пенсионират на по-ниска възраст и с по-кратък осигурителен стаж от работещите при условията на трета категория труд, но имат и по-висок размер на пенсиите. Също така, в резултат от ранното им пенсиониране, някои от тези лица получават пенсии за значително дълъг период от време.

Опит за решаването на този въпрос беше направен с изменението на чл. 70, ал. 1 от КСО (обн., ДВ, бр. 77 от 2021 г., в сила от 25.12.2021 г.), с което се предвиди за реално отработения стаж без превръщане (в календарно време) да се прилага по-висока тежест в пенсионната формула (1,35 на сто), докато за осигурителния стаж, представляващ разликата между общия осигурителен стаж, зачетен на лицето, и реално отработения (т.е. за годините и месеците, които надхвърлят реално отработеното календарно време) да се прилага тежест 1,2 на сто (пример: когато 6 години осигурителен стаж от първа категория труд се превърнат към 10 години стаж от трета категория труд, от тях 6 години се умножават с 1,35 на сто, а разликата от 4 години – с 1,2 на сто).

За всички трудови пенсии, отпуснати преди 25.12.2021 г., беше извършено преизчисляване от тази дата, като размерът им се определи със същата по-висока тежест на стажа без превръщане (1,35), приложима за новоотпусканите пенсии.

След преизчисляването на трудовите пенсии, считано от 01.10.2022 г. на основание § 7з от ПЗР на КСО, за тези, за които преизчисляването доведе до по-висок размер, беше върнат процента за годините осигурителен стаж, приложен при отпускането на пенсията, т.е. без разграничаване на реално положения от превърнатия стаж.

#### **ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ**

*За всички пенсии за трудова дейност да се увеличи тежестта на стажа без превръщане (например на 1,4%) при запазване на процента 1,2 за превърнатия стаж, включително за отпуснатите до датата на изменението трудови пенсии.*

#### **ЕФЕКТИ**

*Подобряване на адекватността на пенсиите, свързани с трудова дейност.*

*Увеличаване на разхода за пенсии от ДОО.*

*Стимулиране на осигурените лица за по-продължително участие на пазара на труда, което ще доведе до увеличаване на приходите във фондовете на ДОО.*

### **1.2.2. Относно влиянието на категорията труд върху размера на отпусканите трудови пенсии**

Категорията труд оказва влияние не само при определянето на размера на пенсиите, но и при преценката за придобиване на правото на пенсия.

Съгласно чл. 104, ал. 1 от КСО Министерският съвет определя кой труд към коя категория се причислява съобразно характера и особеностите на условията на труд. В тази връзка, с Постановление на Министерския съвет (ПМС) № 235 от 20.10.1998 г. е приета

Наредба за категоризиране на труда при пенсиониране (НКТП), в сила от 01.01.2000 г., в която са определени критериите, въз основа на които се прави преценка за категорията труд при пенсиониране. С Инструкция № 13/31.10.2000 г. за прилагане на Наредбата за категоризиране на труда при пенсиониране, издадена от Управителя на НОИ, са определени обхватът и условията за категоризиране на труда на работещите в отделни дейности, производства, работни места и професии, както и конкретните изисквания, съобразно които дадена длъжност или професия се причислява към съответната категория труд.

Лицата, работили при условията на първа или втора категория труд се пенсионираат на възраст, съществено по-ниска от лицата, които се пенсионираат при условията на трета категория труд. През 2024 г. за пенсиониране при общите условия на чл. 68, ал. 1-2 от КСО са необходими възраст от 62 години и 2 месеца за жените и 64 години и 7 месеца за мъжете и осигурителен стаж 36 години и 6 месеца за жените и 39 години и 6 месеца за мъжете. За сравнение, необходимата възраст за пенсиониране при условията на втора категория от 1 януари 2024 г. е 55 години и 8 месеца за жените и 59 години и 2 месеца за мъжете (т.е. до 6 и половина години по-ниска възраст), а за пенсиониране при условията на първа категория - 50 години и 8 месеца за жените и 54 години и 2 месеца за мъжете (т.е. до 11 и половина години по-ниска възраст). Това законодателно решение е обусловено от изключителната важност на въпросите за защита здравето на работниците и служителите, което е в пряка зависимост от професионалните рискове на работното място. Безспорно е, че професионалните рискове за здравето и безопасността на работниците и служителите в обхванатите с ранно пенсиониране производства, видове работи, работни места и професии се характеризират с по-висока степен на опасност от тези, включени в обхвата на трета категория.

Важно е да се отбележи, че като страна член на Европейския съюз законодателството ни в областта на безопасността и здравето при работа съответства на правото на Европейската общност. Въведени са изискванията на всички директиви на Европейския съюз, в резултат на което е изградена система от норми, конкретни изисквания и задължения за осигуряване на безопасност и здраве при работа, която създава реална основа за реализиране на принципите на превенция. Целта е да се осигуряват такива условия на труд, които не увреждат здравето на работещите, осигуряват тяхната безопасност при работа и гарантират по-продължителен трудов живот в добро здраве.

Резултатите от контролната дейност на ИА „Главна инспекция по труда“ показват, че като цяло основните изисквания и принципи за осигуряване на безопасност и здраве при работа реално се прилагат в предприятията. Натрупан е значителен опит в изготвянето на оценка на риска за здравето и безопасността на работещите, което се отразява положително на ефективността на прилаганите мерки за отстраняване и минимизиране на професионалните рискове в предприятията. В тази връзка е обосновано в обхвата на „първа“ и „втора“ категория труд да се включват тези производства, видове работи, работни места и професии, при които професионални рискове не могат да бъдат отстранени, ограничени или намалени до определено ниво, независимо от предприетите мерки.

Видно от посоченото както НКТП, така и Инструкция № 13/31.10.2000 г. за прилагане на Наредбата за категоризиране на труда при пенсиониране не предвиждат възможност при определяне на категорията труд да се отчетат професионалните рискове в предприятията, които могат да бъдат променяни посредством целенасочени инвестиции и специфична организация на производствените процеси. В тази връзка се отчита и противоречие с новото законодателство в областта на безопасността и здравето при работа, което от своя страна не мотивира към подобряване на условията на труд. Ето защо се налага осъвременяване на нормативната уредба, въз основа на която се определят категориите труд при пенсиониране, като се отчетат промените в националното законодателство в областта на безопасността и здравето при работа и реалните условия на труд. Целта е да се създадат обективни критерии за оценка на характера и тежестта на труда, въз основа на които да се определя категорията труд, без да се ограничава правото на ранно пенсиониране.

### ***ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ***

*Създаване на междуведомствена работна група за изготвяне на:*

- анализ и оценка на характера и спецификата на включените в съответната категория труд производства, видове работи и професии. С анализа следва да се обхване и относимата към съответната трудова дейност правна уредба, с оглед определяне на обективни критерии за оценка на професионалните рискове.

- предложение за промяна на НКТП и Инструкция № 13 за прилагане на Наредбата за категоризиране на труда при пенсиониране.

### **ЕФЕКТИ**

Промени в НКТП и Инструкция № 13 за прилагане на Наредбата за категоризиране на труда при пенсиониране ще доведат до включване в обхвата на първа и втора категория труд само на работници и служители, които реално работят при тежки условия на труд. Това ще мотивира работодателите да подобряват условията на труд и да намаляват разходите си за осигуряване в професионалните фондове на ДОО от една страна, а от друга ще намалят разходите на ДОО за пенсии.

### **1.2.3. пенсиониране по специалната разпоредба на чл. 69 от КСО**

Осигурителният стаж на лицата, изпълняващи длъжности или извършващи дейности по посочените в чл. 69 от КСО закони, регламентиращи работата на ведомствата от сектор „Отбрана и сигурност“, е приравнен към първа категория труд. Тази разпоредба е специална спрямо нормата на чл. 69б от КСО, която урежда предпоставките за придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст от работещите при условията на първа и втора категория труд.

Осигуряването на лицата по двете разпоредби бележи различия. За лицата по чл. 69 от КСО се внася по-висока по размер осигурителна вноска (60,8%, съответно – 55,8% за родените преди и след 01.01.1960 г.), която постъпва в специализирания фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ на ДОО. Работещите при условията на първа и втора категория труд, освен в ДОО, подлежат на задължително осигуряване в професионални пенсионни фондове от II стълб на пенсионната система с увеличен размер на общата осигурителна вноска – съответно с 12% или със 7% според категорията на полагания труд.

Различни са и условията, при които лицата по двете разпоредби придобиват право на пенсия за осигурителен стаж и възраст:

- член 69 от КСО предвижда, че военнослужещите, държавните служители по Закона за Министерството на вътрешните работи, по Закона за специалните разузнавателни средства, по Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, както и други изчерпателно изброени в ал. 1, 2, 3, 5, 5а и 6 на този член лица, придобиват право на пенсия при навършване на възраст 52 години и 10 месеца и при 27 години общ осигурителен стаж, от които две трети (т.е. 18 години) действително изслужени като държавни служители по посочените закони. Изискването за посочената възраст влиза в сила от 01.01.2016 г., а нормата на чл. 69, ал. 9 от КСО предвижда, че от 31.12.2016 г. тя се увеличава от първия ден на всяка следваща календарна година с по 2 месеца до достигане на 55-годишна възраст. С оглед на това изискуемата възраст за придобиване на право на пенсия по чл. 69, ал. 1, 2, 3, 5, 5а и 6 от КСО от 1 януари 2024 г. е 54 години и 2 месеца и за двата пола.

- по чл. 69б, ал. 1 и 2 от КСО лицата, които са работили 10 години при условията на първа категория труд, придобиват право на пенсия, ако са навършили възраст 47 години и 8 месеца за жените и 52 години и 8 месеца за мъжете, а лицата, които са работили 15 години при условията на втора категория труд, придобиват право на пенсия, когато са навършили възраст 52 години и 8 месеца за жените и 57 години и 8 месеца за мъжете. От началото на 2016 г. изискванията за възрастта за пенсиониране се променят, като тя се увеличава от първия ден на всяка следваща календарна година с по 2 месеца за мъжете и с по 4 месеца за жените до достигане на 55-годишна възраст за работещите при условията на първа категория труд, съответно 60-годишна възраст – за втора категория. И в двата случая се изисква лицата да имат сбор от осигурителен стаж и възраст 94 за жените и 100 за мъжете.

Съгласно разпоредбата на чл. 18, ал. 4 от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж лицата, които не могат да придобият право на пенсия по чл. 69 от КСО поради недостигащ осигурителен стаж, могат да се пенсионират по реда на чл. 69б, ал. 1 и 2 от КСО – в случай че отговарят на условията на тази разпоредба. Нормата на чл. 69 от КСО е специална норма за дефинираната в нея категория служители и е с приоритет пред тази на чл. 69б от КСО.

В практиката са установени множество случаи, в които военнослужещи, които нямат общия и специален осигурителен стаж за пенсиониране по чл. 69 от КСО, но нямат и изискуемата по този член възраст, претендират да се пенсионират по реда на чл. 69б, ал. 1 от КСО на още по-ниска възраст, с което се заобикаля нормативното условие, поставено в наредбата. Поради това, въведеното изключение следва да бъде регламентирано в основния закон, а не в подзаконовия акт по прилагането му.

### **ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ**

*Въведеното изключение в разпоредбата на чл. 18, ал. 4 от НПОС следва да бъде регламентирано в закона като специалната хипотеза, която дава право на лицата по чл. 69 от КСО да се пенсионират при условията на първа категория труд се включи в КСО.*

### **ЕФЕКТИ**

*Намаляване разходите на фонд „Пенсии“.*

#### **1.2.4. Относно изплащането на пенсиите на учителите**

Учителският пенсионен фонд е пенсионна схема за ранно пенсиониране на педагогическия персонал в системата на образованието, която се администрира от Националния осигурителен институт. Той е изграден на разходопокривен принцип, като годишните приходи от осигурителни вноски се използват за покриване на разходите на фонда за същата година. Тоест този фонд е изграден на принципа на солидарността и в него няма индивидуални партии на лицата. Работодателите осигуряват изцяло за своя сметка всички учители, като внасят във фонда 4,3 на сто осигурителна вноска.

Осигурителното ни законодателство винаги е третирало по-благоприятно лицата, които заемат учителски длъжности в сравнение с останалите лица, работещи при условията на трета категория труд. Тази традиция е продължена с приемането на Кодекса за социално осигуряване (КСО), който предвижда възможност за ранно пенсиониране за учителите. Съгласно действащата към момента разпоредба на чл. 69в от КСО, за да ползват това право, към датата на освобождаване от учителска длъжност за конкретното лице трябва да са изпълнени следните условия:

- навършена възраст 3 години по-рано от възрастта, на която лицата биха се пенсионирали за осигурителен стаж и за възраст по общия ред на чл. 68, ал. 1 от КСО (през 2023 г. – навършена възраст 62 г. за жените и 64 г. и 6 мес. за мъжете) и
- наличие на определена продължителност на учителски стаж, който е непроменен от 1 януари 2014 г. (25 г. и 8 м. за жените и 30 г. и 8 м. за мъжете) и е значително по-малък от изисквания се за останалите работещи при условията на трета категория труд.

На лицата, които отговарят на посочените изисквания се изплаща срочна пенсия за ранно пенсиониране от Учителския пенсионен фонд в размер, определен по реда, по който се изчисляват всички останали пенсии за осигурителен стаж и възраст, който се намалява с 0,1 на сто за всеки месец, недостигащ на лицето до навършване на възрастта му за придобиване право на пенсия по чл. 68, ал. 1 от КСО. След навършване на тази възраст пенсията се изплаща в пълен размер, но вече от фонд "Пенсии" на ДОО (чл. 19, ал. 6 от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж). Тази разпоредба дава възможност за лица, работещи при условия на трета категория труд, които не внасят по-висок размер на осигурителната вноска във фонд „Пенсии“ на ДОО да получават пенсия с непълен осигурителен стаж от този фонд, но не при навършване на възрастта по чл. 68, ал. 3 от КСО (67 години от 2023 г.), както е за всички останали лица, а при навършване на значително по-ниската възраст по чл. 68, ал. 1 от КСО.



В тези случаи е необходимо да се следва възприетият принцип в чл. 69в, ал. 4 от КСО, съгласно който на учителите, които имат изискуемия учителски осигурителен стаж за ранно пенсиониране и се пенсионира след навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 от КСО, пенсията да се изплаща от Учителския пенсионен фонд **до навършване на възрастта по чл. 68, ал. 3 от КСО**. Едва след навършване на тази възраст тя да се изплаща за сметка на фонд "Пенсии" на ДОО.

#### **ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ**

*Да се измени разпоредбата на чл. 19, ал. 6 от НПОС като се предвиди, че пенсиите на лицата, упражнили правото на пенсия по чл. 69в, ал. 1 от КСО се изплаща от фонд „Пенсии“ на ДОО при навършване на възрастта по чл. 68, ал. 3 от КСО. В периода от навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 от КСО до навършване на възрастта по чл. 68, ал. 3 от КСО пенсията в пълен размер следва да се изплаща от Учителския пенсионен фонд.*

#### **ЕФЕКТ**

*Постига се равнопоставеност при ползване на средствата от фонд „Пенсии“ на ДОО от лицата, работещи при условията на трета категория труд.  
Намалява се разходът на фонд „Пенсии“.*

### **1.3. Проблеми при пенсиите за инвалидност**

#### **Проблеми при медицинската експертиза**

Данните от първата част на анализа показват, че през последните години средствата за изплащане на пенсии за инвалидност поради общо заболяване все повече нарастват. Като основен проблем в случая, който в значителна степен влияе и върху държавното обществено осигуряване може да бъде открит проблемът със съвременното произнасяне на органите на медицинската експертиза на работоспособността. Тук се сблъскват два основни обществени интереса – от една страна необходимостта да се защитят интересите на хората с увреждания, за които, често пъти, пенсията е основен източник на доходи, а от друга – да се препятстват възможностите за разходване на средства от фондовете на ДОО от недобросъвестни лица, които използват механизмите на пенсиите за инвалидност единствено за придобиване на доходи, на които не би следвало да имат право.

В последните години, не само предвид мерките срещу Ковид пандемията, но особено с промените в Закона за здравето, приети със Закона за изменение и допълнение на Закона за хората с увреждания от януари 2023 г., за все повече лица се удължават сроковете, през които се изплащат пенсии за инвалидност по експертни решения, чиято валидност вече е изтекла. Същевременно, не се наблюдава скъсяване в периодите, необходими за произнасяне на медицинските комисии към ТЕЛК/НЕЛК, които не са и стимулирани да намаляват забавянето в медицинската експертиза, след като за тези периоди социалните и пенсионните плащания на лицата са нормативно подсигурени.

Всичко това изисква търсенето на решение – законодателно и/или процедурно, което да успее да съвмести както интересите на правоимащите лица, така и обществения интерес от правилно разходване на публичния ресурс.

#### **ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ**

*Спазване на сроковете в работата на органите на медицинската експертиза и справяне с опитите за измами, водещи до значително нарастване на броя на пенсиите за инвалидност и до все по-продължителни плащания по експертни решения с изтекъл срок.*

#### **ЕФЕКТ**

*Ограничаване разходите на фонд „Пенсии“.*

## 2. ПЕНСИИ, НЕСВЪРЗАНИ С ТРУДОВА ДЕЙНОСТ

По дефиниция пенсията е доход, заместващ доходите от труд, в резултат на настъпил риск – старост, инвалидност или смърт. Въпреки социалния характер на пенсионната система, правото на пенсия и определянето на нейния размер трябва да бъдат пряко обвързани с осигурителния принос на лицата и/или на техните осигурители към тази система, което и е изпълнено в принципите за задължителност и всеобщност на осигуряването, за солидарност и равнопоставеност на осигурените лица.

Към момента Кодексът за социално осигуряване предвижда отпускането и изплащането на пенсии от държавното обществено осигуряване, които не са свързани с трудова дейност. Тези пенсии имат подчертано социален характер, тъй като за тяхното отпускане и получаване няма изискване за нито един ден положен осигурителен стаж от заявителя. Критериите за отпускането им са свързани с определения от органите на медицинската експертиза процент трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане или с възрастта и дохода на лицето, или с други социално значими фактори (увреждане на здравето при специфични обстоятелства, отгледан брой деца, особени заслуги и др.). Към месец май 2024 г. сред пенсиите, несвързани с трудова дейност, най-голям е броят на социалните пенсии за инвалидност (52 943), следван от броя на социалните пенсии за старост (5 695) и пенсиите за военна инвалидност (3 410).

Наличието на отделен фонд на ДОО „Пенсии, несвързани с трудова дейност“, от който се изплащат тези пенсии и който се финансира изцяло със средства от държавния бюджет, подчертава техния характер на социални плащания, които са различни от трудовите пенсии на осигуряваните лица, въпреки че също са наречени пенсии.

Първа стъпка към решаването на проблема беше направена през 2013 г., когато в КСО беше отменена разпоредбата, на основание на която се отпускаха пенсии за особени заслуги. Беше приет нов закон (Закона за награждаване на лица за особени заслуги към българската държава и нацията), който регламентира по нов начин тези отношения, при отчитане на обстоятелството, че приносът на лицата в различни сфери на обществения живот не следва да има връзка с пенсионната система.

През 2019 г. и персоналните пенсии, отпускани на деца без право на наследствена пенсия от починал родител, бяха изключени от системата на ДОО и бяха заменени с месечна финансова подкрепа, изплащана от системата на социалното подпомагане (чл. 8е от Закона за семейни помощи за деца).

В допълнение следва да се посочи един сериозен проблем, произтичащ от определянето на плащане като пенсия, а не като социално подпомагане. За отпускането на социалната пенсия за старост по чл. 89а от КСО, която е вид дългосрочно плащане, е предвиден доходен критерий, съгласно който годишният доход на член от семейството на заявителя към датата на преценката на правото трябва да е по-малък от 30 на сто от сбора на линията на бедност, определена за страната през последните 12 месеца. Проблемът е, че този критерий се преценява единствено към момента на отпускане на пенсията, но веднъж отпусната, нейното получаване в следващите години вече не зависи от материалното положение на лицето. В резултат на това не са редки случаите, когато пожизнено се изплащат социални пенсии за старост на лица, при които след отпускането на пенсията са настъпили промени в семейното положение или в дохода на семейството им и те впоследствие не отговарят на първоначалните условия. Не съществува обаче нормативно основание за спиране или прекратяване на пенсията в такива случаи, нито е предвиден механизъм за проверка на тези обстоятелства след отпускането на пенсията.

Функциите и правомощията на НОИ не позволяват да се определи адекватно обхватът на лицата, които имат нужда от социална подкрепа, както и да се извършват първоначални и последващи оценки на финансовото и имуществено състояние на лицата, които ползват права, несвързани с осигурителния им принос, така както това е ангажимент и правомощие в системата за социално подпомагане.

### **ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ**

*Пенсиите, несвързани с трудова дейност, да се трансформират в месечни финансови помощи, отпускани и изплащани по реда на законодателството, уреждащо социалното подпомагане.*

*До реализацията на тази мярка условието за отпускане на социална пенсия за старост от ДОО за годишен доход на член от семейството може да бъде въведено като условие за продължаване изплащането на този вид пенсия. За целта лицата с отпуснати социални пенсии за старост да представят в НОИ веднъж годишно декларация за семейно положение и за годишния доход на член от семейството.*

### **ЕФЕКТИ**

*Разходите от държавния бюджет за тези плащания няма да се променят съществено, само ще се измени редът за тяхното изплащане. Може и да намалее, ако доходният критерий за плащането, което бъде аналогично на социалната пенсия за старост, се проверява периодично и след отпускане на плащането като условие за неговото продължаване.*

*Отпадането от пенсионната система на плащания с чисто социален характер ще е в синхрон с основната функция на трудовите пенсии – заместващ доход на загубения трудов такъв, правото за който се придобива срещу дългосрочен осигурителен принос на лицата в пенсионната система.*

*Извеждането на тези плащания извън системата на ДОО ще изчисти и „санира“ картината на нейното финансово състояние.*

## **3. ДРУГИ ПРОБЛЕМИ**

### **3.1. Размер на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“**

Ефективната вноска за фонд „Пенсии“ за работещите при условията на трета категория труд още преди края на това десетилетие ще бъде 14,8 на сто. Това е така, тъй като на пазара на труда остават лицата, родени след 31 декември 1959 г., които подлежат на осигуряване в универсалните пенсионни фондове и за тях осигурителната вноска в размер 5 на сто се внася в тези фондове, ако те не са променили избора си на осигуряване.

При осигурителните системи, действащи на разходопокривен принцип, каквато е системата на ДОО, необходимият размер на осигурителната вноска е размерът, при който приходите от осигурителни вноски са достатъчни за покриване разходите на системата в една календарна/бюджетна година. Превишението на разходите над приходите в пенсионната система означава, че размерът на осигурителната вноска не е достатъчен за покриване на разходите. Разликата между действителния и необходимия размер на вноската е ключов показател за финансовата стабилност на пенсионната система. Ако необходимият размер на вноската е по-голям от действителния размер, това е индикатор за наличие на дефицит в системата. Обратно, ако необходимият размер е по-нисък от действителния, системата натрупва излишъци.

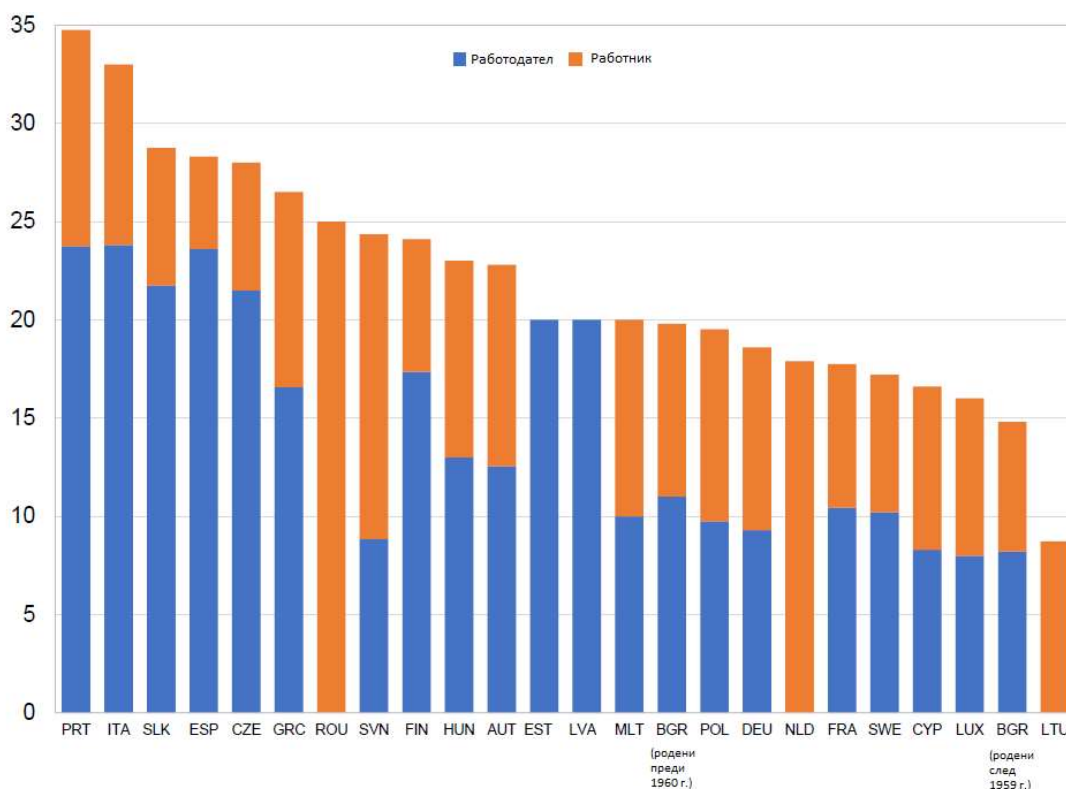
От началото на 2018 г. осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ за работещите при условията на трета категория труд е 19,8% за родените преди 1960 г., а за родените след 1959 г. – 14,8%. За работещите при условията на първа и втора категория труд тя е с 3 пр. п. по-висока, а за служителите в сектор „Отбрана и сигурност“ осигурителната вноска за пенсия е 60,8% за родените преди 1960 г. и 55,8% за родените след 1959 г. По данни от Актюерския доклад за 2024 г. на НОИ, за 2023 г. необходимият размер на вноската за пенсия, е бил 37,5%, а средният действителен размер, изчислен като средно претеглена величина на осигурителната вноска за родените преди 1 януари 1960 г. и за родените след 31 декември 1959 г., е бил 16,3% или с повече от 20 процентни пункта по-ниска от необходимата за покриване на разходите за пенсии.

В средносрочен план се очаква необходимият размер на вноската за пенсия да се задържи около 37-38% поради относително постоянните нива както на коефициента на зависимост, така и на коефициента на заместване на дохода. След 2027 г. при възходяща тенденция в коефициента на зависимост и низходяща тенденция в коефициента на

заместване на дохода, необходимият размер на вноската за пенсия постепенно намалява до около 32% през 2040 г., като до края на прогнозния период слабо нараства до 34-35%. Средният действителен размер на вноската за пенсия постепенно намалява от 16,3% в 2023г. до 15,9% в 2029 г., когато осигурените лица, родени преди 1960 г., ще излязат от пазара на труда, след което остава постоянен до края на прогнозния период.

В Доклада на мисията на Международния валутен фонд от консултациите за 2024 г. с българските власти по чл. IV от Учредителния договор е посочено, че въпреки, че пенсиите са ниски, размерите им са щедри в сравнение с вноските. Видно от приложената таблица (фигура № 14), през 2019 г. осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ за родените след 31 декември 1959 г., които вече са преобладаващата част от осигурените лица, е една от най-ниските (и е под средната) за ЕС.

Фигура № 14. Размери на вноските в държавната пенсионна система (в проценти, през 2019 г.)



**Източник:** Доклад за България на Международния валутен фонд от 10 май 2024 г., в който са използвани данни от Доклада на Европейската комисия за остаряването от 2021 г. и Евростат (Esspros).

Това налага необходимостта да се обсъдят възможностите за повишаване размера на осигурителната вноска за този фонд.

Ефектът от увеличаването на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ върху приходите на ДОО е значителен. Повишаването размера на осигурителната вноска с 1 на сто от 1 януари 2025 г. би довело до нарастване на приходите в ДОО от 6,4% на 6,7% от БВП още през същата 2025 г. Размерът на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига от средства, който до 2027 г. се очаква да надхвърли 48% от общите разходи, при посоченото увеличение намалява с 2,4 пр.п. още през 2025 г.

### **ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ**

*Повишаване размера на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“.*

## **ЕФЕКТИ**

*Повишаване приходите във фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване.*

### **3.2. Минимален и максимален месечен размер на осигурителния доход**

В последните години договаряне между национално представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на размерите на минималните осигурителни доходи по основни икономически дейности и квалификационни групи професии (МОД) практически не се провежда. Не се извършва и служебно увеличение, а се коригират стойностите само за онези позиции, за които минималният доход е под размера на минималната работна заплата за съответната година. През 2024 г. над 93% от позициите са с минимален доход, равен на минималната работна заплата за страната. Запазването на тази тенденция лишава от смисъл наличието на МОД. Съществуването им обаче, така, както и при въвеждането им през 2003 г., продължава да е важен инструмент за справяне със сивата икономика и в частност – с осигуряването на лицата върху доходи, значително по-ниски от реално получаваните. В тази връзка е необходимо да се регламентира на законово ниво механизъм за определяне на МОД.

Що се отнася до максималния осигурителен доход, неговият размер е непроменен от 2015 г. до 2019 г., както и през периода на пандемията, докато ръстът на заплатите е стабилен. В периода 2019 г. - 31 март 2022 г. максималният осигурителен доход е 3000 лв., от 1 април 2022 г. се увеличи на 3400 лв. и се запази на това ниво до 1 януари 2024 г., когато нарасна на 3750 лв. Общо за периода 2019 г.-2024 г. увеличението е 25%, значително под това на минималната работна заплата.

Поради това делът на лицата, които се осигуряват върху максималния осигурителен доход нарасна от 6,4 на сто през 2019 г. на 14,2 процента през 2023 г., а вноските върху максималния осигурителен доход представляват над 21 процента от общите вноски (от 13,6 процента през 2019 г.). Констатациите на Международния валутен фонд в Доклада от 2024 г. са, че това лишава осигурителната система от приходи, съответстващи на настоящото състояние на икономиката и пазара на труда. В тази връзка се препоръчва да се създаде механизъм, който предвижда ръст на максималния осигурителен доход, съответстващ на ръста на възнагражденията.

Съгласно информацията, налична във Взаимната информационна система за социална закрила – MISSOC (<https://www.missoc.org/>), в която всяка година се публикуват актуални данни относно социалноосигурителните системи на 27-те държави – членки на Европейския съюз и 4-те държави от Европейската асоциация за свободна търговия, в 15 от тези държави няма максимален осигурителен доход по отношение на риска „старост“ (13 страни нямат максимален осигурителен доход за нито един от рисковете, а в 2 държави има „таван“ за някои рискове, но не и за „старост“).

В държавите, в които има максимален размер на осигурителния доход, неговият размер е средно 4 пъти по-висок от този в България.

## **ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ**

*Да се разработи механизъм за определяне на минималния и на максималния осигурителен доход.*

## **ЕФЕКТИ**

*Увеличаване приходите във всички фондове на ДОО.*

*Намаляване дела на осигурените върху доходи, които са значително по-ниски от реално получаваните.*

### 3.3. Минимални размери на пенсиите за трудова дейност.

Въпросът, свързан с минималните размери на пенсиите е многократно дискутиран. Част от аргументите на хората, които искат по-осезаемо повишаване на минималните пенсии са свързани с това, че не бива да се допуска да има пенсии, които не осигуряват възможност на пенсионерите да задоволят основните си жизнени потребности. От друга страна обаче, като всяко друго осигурително плащане, размерът на пенсията трябва да е в пряка връзка с осигурителния принос на лицето. Всяко повишаване на минималните размери на пенсиите води до включване на все повече пенсионери в група с еднакъв пенсионен доход, независимо от действителния размер на пенсията, отразяващ осигурителния принос на лицата и определен по законово определената пенсионна формула. Това е сериозен демотивиращ фактор за лицата да работят по-продължително време и да се осигуряват върху по-висок доход. В тази връзка определянето на минималния размер на пенсията трябва да се определя много внимателно, при стриктно спазване на принципите на осигурителната система и с минимално въздействие на други, вкл. политически съображения.

В периода 2020-2024 г. минималните размери на пенсиите нараснаха значително – при 250 лв. в края на 2020 г., от юли 2024 г. минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1-2 от КСО стана 580,57 лв. или над два пъти по-висок (132 %). Това се отразява и върху минималните размери на останалите пенсии за трудова дейност. Повишаването на минималните размери на пенсиите за трудова дейност става с по-бързи темпове, изпреварвайки по ръст нарастването на пенсиите над минималния размер, осъвременявани и преизчислявани през периода по различни механизми.

Съществено увеличение се отчита и в размера на социалната пенсия за старост и на производните от нейния размер размери на пенсиите, несвързани с трудова дейност, както и на размерите на обвързаните към нейния размер добавки към пенсиите (от 141,63 лв. към 1 юли 2020 г. до 307,07 лв. от 1 юли 2024 г. или ръст от 116% за последните 5 години).

Средният размер на изплащаните от ДОО пенсии се повиши значително, като от 536,71 лв. за 2021 г. достигна 1 030,84 лв. през юли 2024 г. (увеличение със 192%).

Въпреки това адекватността на пенсиите като цяло не бележи сериозно подобрение спрямо нарастващия стандарт на живота, а трансферите от държавния бюджет нарастват. Изпреварващият ръст на минималните и социалните пенсии, от една страна, поражда сред пенсионерите негативизъм, доколкото тези пенсии се получават от хората с най-малък принос към пенсионната система във финансово и времево изражение, а от друга – демотивира осигурените лица да се осигуряват на реалите си доходи.

За да не се допусне разкъсването на връзката принос-права, но същевременно да се осигури достоен живот на възрастните хора, които се нуждаят от подкрепа, е необходимо да се въведе законов механизъм за актуализиране размера на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст, от който размер се определят и всички останали минимални размери на пенсиите за трудова дейност. Намираме за подходящо в КСО да се регламентира ежегодното му актуализиране по възприетия механизъм за осъвременяване на пенсиите.

За постигането на посочените по-горе цели е необходимо да се включат и механизмите на социалното подпомагане. В тази връзка единният регистър за получаваните доходи, разработен от Националната агенция за приходите и Министерството на финансите, ще подпомогне изключително много процеса по идентифициране на реално нуждаещите се от подкрепа лица.

Във фиша за Република България, включен в Част 2 от Доклада за адекватността на пенсиите от 2024 г., е посочено следното:

„През 2022 г. процентът на лицата, изложени на риск от бедност или социално изключване (AROPE) за хората на възраст 65 или повече години е 45,5 % (34,5 % за мъжете и 52,8 % за жените), в сравнение със средния за ЕС 20,2 (16,7 % за мъжете и 22,9 % за жените). Той се увеличава допълнително с възрастта до 56,2 % сред хората на възраст 75 или повече години (39,9 % за мъжете и 65,3 % за жените). От 2019 г. насам процентът на лицата, изложени на риск от бедност или социално изключване за жените на възраст 75 и повече години се е увеличил с 5 процентни пункта, докато при мъжете леко е намалял с 0,5 процентни пункта.

По-често жените живеят сами в по-късна възраст и нямат социална подкрепа, което ги прави по-уязвими към изпадане в бедност и социално изключване.

Процентът на пенсионерите, изложени на риск от бедност, е много по-висок от средния за ЕС и има значителна разлика между половете. През 2022 г. процентът на лицата в напреднала възраст, изложени на риск от бедност, е 35,6 % [23,7 % за мъжете и 43,5 % за жените (последният с 4 процентни пункта промяна от 2019 г.)], което отразява неравенството между половете по отношение на адекватността на пенсиите. Процентът на лицата, изложени на риск от бедност, се увеличава и в напреднала възраст, като достига 47,9 % сред хората на възраст 75 или повече години (29,8 % за мъжете спрямо 57,9 % за жените).

Що се отнася до дълбочината на бедността, относителната медианна разлика при лицата, изложени на риск от бедност (за лицата на възраст 65 и повече години) през 2022 г. е 22,2 % (17,6 % за мъжете срещу 22,9 % за жените). С други думи, сред по-възрастните жени с доходи под прага на риск от бедност, медианният им доход е с 22,9 % по-нисък от прага.

През 2022 г. процентът на хората с тежки материални и социални лишения на възраст 65 и повече години е 24,2 % (19,4 % за мъжете и 27,3 % за жените). От 2019 г. насам процентът на хората с тежки материални и социални лишения демонстрира намаление и за двете възрастови групи (65+ и 75+) от -5,8 процентни пункта, но все още България е с втория по големина коефициент на хора с тежки материални и социални лишения в ЕС.

През 2022 г. коефициентът за хора с материални и социални лишения за тези, които са на възраст 65 и повече години е 41,9 % (34,4 % за мъжете спрямо 46,9% за жените), но от 2019 г. насам демонстрира спад от -7,9 процентни пункта (-8,7 процентни пункта за мъжете спрямо -7,3 процентни пункта за жените).

Очакваната продължителност на живота при навършване на 65-годишна възраст през 2022 г. в България остава значително под средната за ЕС и за двата пола (17,8 години за мъжете и 21,2 години за жените) и от 2019 г. насам е намаляла допълнително с 0,9 години. През 2022 г. очакваната продължителност на живота при достигане на 65 години ще бъде 13,2 години за мъжете и 17,3 години за жените. Очакваните години живот в добро здраве на 65-годишна възраст са под средната стойност за ЕС (9,7 години) и са общо 8,4 години, т.е. 7,7 години за мъжете и 9 години за жените. Неудовлетворената потребност от медицински преглед по собствена преценка е малка (3,5 %, без съществени разлики между мъжете и жените), което показва, че причините за ниската продължителност на живота могат да се търсят по-скоро в качеството на медицинските грижи и общото качество на живот, отколкото в достъпа до здравни грижи. Последните научни изследвания показват, че възрастните българи са склонни да пренебрегват собственото си здраве от по-ранна възраст<sup>10</sup>. Разликата между очакваната продължителност на живота и очакваните години живот в добро здраве на 65-годишна възраст показват, че в края на живота си мъжете ще прекарат средно около четири години в нужда от сериозни медицински грижи, докато при жените този показател е около шест години и половина.

Разходите за жилище са голяма тежест за хората на възраст 65 и повече години, особено за жените. Процентът на свръхнатоварване с жилищни разходи за лицата на възраст 65 и повече години през 2022 г. е 24,7 % (16,5 % за мъжете и 30,1 % за жените), докато средната стойност за ЕС е 10,7 %. Обезщетенията за жилищно настаняване в България са незначителни по обхват и размер. Една от малкото групи, които могат да се възползват от тях, са лицата на възраст 70 и повече години, настанени в социални жилища; но според годишния доклад на Агенцията за социално подпомагане през 2022 г. едва 45 души месечно са били подпомагани с жилищни помощи в цялата страна.<sup>11</sup>

В тази връзка като част от основните предизвикателства и възможности пред страната ни е посочено, че „В допълнение към осигуряването на адекватност на обезщетенията за

<sup>10</sup>Тошева, Екатерина, Маркова, Екатерина, и Йорданова, Габриела. (2021). Преди и по време на епидемията: предпоставки за високата смъртност от Covid-19 в България. Empirical insights from SHARE data (Емпирични прозрения от данните на SHARE). Revista Inclusiones, 8 (Специално издание октомври), 44–61. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8009870>

<sup>11</sup>Годишен доклад на Агенцията за социално подпомагане за 2022 г.

старост, предоставяни от задължителната схема, ефективното мобилизиране на други елементи на системата за социална закрила, включително социалното подпомагане, политиката на пазара на труда и здравната политика, представлява възможност за по-добро посрещане на нуждите на възрастните хора в България.“

#### **ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ**

*Прилагане на балансиран подход за повишаване адекватността на пенсиите при спазване на принципа „принос-права“.*

*Определяне на минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1 от КСО по за осъвременяване на пенсиите по чл. 100 от КСО.*

*Регламентиране в законодателството в областта на социалното подпомагане на социална подкрепа за пенсионери, които получават доходи (а не само пенсии) под линията на бедност и нямат възможност да се издържат сами.*

#### **ЕФЕКТИ**

*Намаляване на разликата между собствените приходи на пенсионната система и нейните разходи.*

*Укрепване на доверието на гражданите в разходопокривната държавна пенсионна схема.*

### **3.4. Максимален размер на получаваните пенсии**

С промяна в § 6 от ПЗР на КСО, от 1 юли 2019 г. максималният размер на получаваните една или повече пенсии, без добавките към тях, е определен в размер 40% от максималния осигурителен доход за съответната календарна година, определен със ЗБДОО. Със ЗБДОО за 2021 г. беше предвидено, че през 2021 г. разпоредбата на § 6 от ПЗР на КСО няма да бъде прилагана, като максималният размер на получаваните една или повече пенсии, без добавките към тях, беше определен на 1 440 лв. Тази практика при определянето на размера му продължи и през следващите години, в резултат на което за по-малко от две години т.нар. „таван на пенсиите“ нарасна повече от два пъти и достигна 3 400 лв. в края на 2022 г., изравнявайки се с максималния осигурителен доход към онзи момент. Същият максимален размер продължава да се прилага и през настоящата година на основание ЗБДОО за 2024 г.

#### **ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ**

*Премахване на максималния размер на получаваните една или повече пенсии без добавките към тях.*

#### **ЕФЕКТИ**

*Укрепване на доверието на гражданите в разходопокривната държавна пенсионна схема.*

*Мотивиране осигуряването на лицата върху реалните доходи.*

### **3.5. Осигурени лица**

Демографските проблеми оказват голямо влияние върху всички разходопокривни системи, вкл. върху системата на държавното обществено осигуряване в България. Това е така, тъй като при този модел приходите от осигурителните вноски на работещите сега, следва да покриват разходите за пенсии. В тази връзка демографските тенденции, свързани със застаряване на населението, увеличаване средната продължителност на живота и намаляване броя на хората в работоспособна възраст, водят до негативни последици за социалното осигуряване. От една страна лицата, които внасят осигурителни вноски стават по-малко, от друга страна периодът на получаване на пенсия става по-продължителен, а броят на лицата, които получават пенсии – все по-голям. Ясно е, че след като хората живеят по-дълго, те трябва



да остават по-дълго време и трудово заети, за да се запази адекватността на пенсиите и да не се достигне до неудържимо нарастване на разходите за социални плащания.

В тази връзка е необходимо, без да се повишава възрастта за пенсиониране, да се предвидят мерки в законодателството, които насърчават осигурените лица да остават по-продължително време на пазара на труда.

Осигуряването на устойчивост на осигурителната система зависи изключително много от пазара на труда, доколкото увеличаването на приходите в системата е възможно чрез повишаване на броя на осигурените лица и на внесените от тях осигурителни вноски и то върху реално получените доходи.

В момента в недостатъчна степен е използван потенциалът на някои групи - младежи, хора с увреждания, които имат възможност да работят, имигранти, лица с ниска квалификация или такива, които са ангажирани с гледане на деца и близки. Необходимо е те да бъдат привлечени по-активно на пазара на труда. В тази връзка трябва да се отбележи, че трудовото ни законодателство вече е осигурило множество възможности за гъвкава заетост. Развитие на трудовото законодателство през последните години увеличава възможностите за съчетаване на личния и професионалния живот, което да позволява включването на все по-голяма част от хората в неравностойно положение в пазара на труда.

МТСП е провело няколко изследвания с цел да се осигури подкрепа за разработване, актуализиране и прилагане на политиките в областта на пазара на труда като се отчитат предизвикателствата, породени от очакваните промени в организацията на труда, заетостта и нововъзникващите „нови форми на труд“ вследствие на интензивното навлизане на нови информационни и комуникационни технологии, на иновациите, както и от очакваните промени в демографската ситуация в страната. Изследванията, проведени на национално равнище, както и по икономически сектори и професии, показват, че за разлика от други държави, в България навлизането на новите форми на труд, придружаващи промените в търсенето и предлагането на труд, все още не е толкова сериозно на този етап и традиционните или стандартните форми на труд все още са доминиращи и предпочитани сред мнозинството от работодателите и работещите. Това обаче не означава, че в следващите години темата за новите форми на труд няма да става все по-актуална. Потенциалът на възможностите, предоставяни от новите форми на труд за увеличаване на обхвата на лицата в системата на социалното осигуряване е сериозна причина да се наблюдават тенденциите на пазара на труда и да се създават подходящи условия за използването им.

В значителна степен възможността за гъвкавост при организацията на работата е и въпрос за познаване и прилагане на трудовото законодателство, което и сега позволява да се използват значителна част от идентифицираните в международните проучвания „нови форми на труд“.

Социалният диалог и тристранно сътрудничество са ключови, за да се отговори на въпроса как да се включат повече лица на пазара на труда, което е от полза както за работодателите, изпитващи недостиг на кадри, така и за работниците, които ще получават доходи от труд. Ползата за осигурителната система също е безспорна, тъй като приходите в нея ще се увеличат. В тази връзка е важно партньорството с работодателските и синдикалните организации, които чрез целенасочени информационни кампании могат да разясняват всички възможности за легална работа, в т.ч. и чрез съществуващите „нови форми на труд“, дигитализацията на процесите и т.н., така че да се развиват трудовите отношения и да се подобрява пазара на труда.

### ***ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ***

*1. Повишаване тежестта на една година осигурителен стаж без превръщане в пенсионната формула.*

*2. Повишаване процента на добавката от Учителския пенсионен фонд, изплащана на лицата, работили на учителска длъжност, които се пенсионират по общите условия на чл. 68, ал. 1 и 2 от КСО, а не са се възползвали от възможността за ранно пенсиониране*

*3. Насърчаване на работодателите да наемат на работа лица от уязвими групи, както и насърчаване на лицата от уязвими групи за по-активно поведение на пазара на труда,*

включително и чрез тяхното допълнително обучение, преквалификация и създаване на трудови навици.

4. Промяна на все още съществуващата в немалка част от обществото нагласа за ранно излизане от пазара на труда.

#### **ЕФЕКТИ**

*Повишаване на приходите от осигурителни вноски във всички фондове на ДОО.*

*Повишаване размера на пенсиите за трудова дейност.*

*Намаляване на дела на ранно пенсионираните лица.*

*Повишаване на знанията, уменията и прогодността за пазара на труда на лицата от уязвимите групи.*

*Намаляване на дела на икономически неактивните лица.*

### **3.6. Недеклариран труд**

Ключов фактор за повишаване на устойчивостта на осигурителната система е и намаляването на дела на недекларирания труд във всичките му проявления. Проучванията показват различни данни относно нивото на недекларирания труд в България. Въпреки че проблемът не бива да се пренебрегва, следва да се подчертае, че във всички проучвания се отбелязва тенденция за намаляване на процента на недекларирания труд и сивата икономика в България.

Недекларираният труд има различни проявления и няма едно решение на този проблем. Статистиката относно заетостта показва, че има увеличение на лицата, които работят с трудов договор, поради което може да се твърди, че все по-рядко работодателите наемат лица без трудови договори. Очертава се обаче като основен проблем недекларирането на реалните доходи на наетите лица и проблемът с т.нар. „заплата в плик“. Именно поради това справянето с т.нар. недодеклариране на труда следва да е във фокуса на всички, за да се гарантира устойчивост на социалноосигурителната система.

За справянето с недекларирания труд е необходимо повишаване на ефективността на контролната дейност и предприемане на целенасочени и правилно таргетирани информационни кампании.

В рамките на контролната дейност е важно доброто взаимодействие между отделните контролни институции (Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ и Националната агенция за приходите), чрез които да се повиши ефективността на правоприлагането и да се гарантира, че нарушителите ще бъдат установявани и ефективно санкционирани с предвидените от закона наказания.

Не по-малко значение имат информационните кампании, които имат за цел да представят ползите от декларирането на труда. Промяната на нагласата на обществото и създаването на нетърпимост към всички форми на недеклариран труд са ключови за повишаване на събираемостта на осигурителните вноски. В тази връзка следва да се полагат целенасочени усилия за информиране на настоящите и бъдещите работници, че начисляването и изплащането на осигурителни вноски върху реалните възнаграждения гарантира осигурителните им права не само при пенсиониране, но и при ползването на обезщетения при болест, майчинство, трудова злополука и безработица. Необходимо е да се възприеме нетърпимост и сред самите работодатели към недекларирания труд, тъй като този проблем води до намаляване на конкурентоспособността за спазващите законодателството. Безпрецедентната ситуация от пандемията от COVID-19 и свързаните с нея здравни и социално-икономически мерки, демонстрираха на практика необходимостта и важността от деклариране на трудовата заетост и доходите. Именно чрез социалната система бяха подкрепени значителна част от предприятията и работниците при настъпването на това непредсказуемо събитие, но подкрепата се получи върху декларираните преди това доходи.

### ***ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ***

Намаляване дела на недеklarирания труд във всичките му проявления.

***Предприемане на целенасочени и правилно ориентирани информационни кампании относно това какво губят хората когато приемат да получават заплата в плик, вкл. по-голямо популяризиране на настоящия сайт „Заплата в плик“<sup>12</sup>.***

***Промяна на все още съществуващата в немалка част от обществото нагласа за непълно деклариране на труд.***

### ***ЕФЕКТИ***

***Повишаване на приходите от осигурителни вноски във всички фондове на ДОО.***

***Повишаване размера на пенсиите за трудова дейност.***

---

<sup>12</sup> <https://zaplatavplik.bg/>

### III. ПРЕДЛОЖЕНИ ВЪЗМОЖНИ МЕРКИ – ОБОБЩЕНИЕ

Основните цели, насочени към подобряване на пенсионната система и възможните мерки за тяхното постигане са, както следва (посочена е съответната точка от анализа):

**1. Укрепване на финансовата устойчивост на пенсионните фондове на ДОО, в т.ч. чрез мерки за:**

➤ **Ограничаване на разходите:**

- Премахване от пенсионната формула на елементи, които не отразяват приноса на осигуреното лице в пенсионната система - отпадане на 60 лв. „ковид-добавка“, която се включва след 1 юли 2022 г. в размера на всяка нова пенсия. Мярката няма да се прилага по отношение на отпуснатите пенсии (т. 1.1.3.).

- Цялостен анализ и актуализиране на нормативната уредба за определяне на категориите труд (т. 1.2.2.).

- Законово уреждане на специална хипотеза, даваща право на лицата по чл. 69 от КСО да се пенсионират при условията на първа категория труд при недостигащ стаж по чл. 69 от КСО (т. 1.2.3.).

- Изплащане на срочните пенсии за ранно пенсиониране на учителите от Учителския пенсионен фонд до навършване на възрастта по чл. 68, ал. 3 от КСО (т. 1.2.4.).

- Засилване на контрола с оглед ограничаване на неправомерни разходи за пенсии, извършени по вина на пенсионери, техни наследници или упълномощени лица (т. 1.1.5.).

- Спазване на сроковете в работата на органите на медицинската експертиза и справяне с опитите за измами, водещи до значително нарастване на броя на пенсиите за инвалидност и до все по-продължителни плащания по експертни решения с изтекъл срок (т. 1.3.).

➤ **Увеличаване на приходите:**

- Повишаване размера на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО (т. 3.1.);

- Повишаване на реалните постъпления от дължимите осигурителни вноски в пенсионните фондове на ДОО и подобряване на политиката за тяхната ефективна събираемост от НАП (т. 1.1.2.).

- Повишаване ефективността на контролния механизъм и мониторинга на Националната агенция за приходите по начисляването и своевременно превеждане на дължимите осигурителни вноски по фондовете на Държавното обществено осигуряване (1.1.2.).

- Увеличаване броя на съвместните проверки между отделните контролни институции, насочени към установяване и събиране на дължимите осигурителни вноски (1.1.2.).

- Мерки за намаляване дела на недеklarирания труд (т. 3.6.).

- Предприемане на целенасочени и правилно таргетирани информационни кампании относно това какво губят хората когато приемат да получават заплатата в плик, вкл. по-голямо популяризиране на настоящия сайт „Заплата в плик“. (т. 1.1.2. и т. 3.6.).

- Разработване на механизъм за определяне на минималния и на максималния осигурителен доход (т. 3.2.).

- Насърчаване на работодателите да наемат на работа лица от уязвими групи, както и насърчаване на лицата от уязвими групи за по-активно поведение на пазара на труда (т. 3.5.).

- Мерки за повишаване на доверието на обществото към пенсионната система, вкл. чрез организиране на информационни и образователни кампании за учащите, което ще доведе и до засилване на мотивацията за участие на пазара на труда извън т.нар. „сива икономика“ (т. 3.6.).

- Промяна на все още съществуващата в немалка част от обществото нагласа за непълно деклариране на труд и ранно излизане от пазара на труда (т. 3.5. и т. 3.6.).

➤ **Запазване на принципа в осигурителната система „принос – права“:**

- Утвърждаване на т.нар. „действителен стаж“ за правото и размера на пенсията (т. 1.1.1.);

- Премахване от пенсионната формула на елементи, които не отразяват приноса на осигуреното лице в пенсионната система (т. 1.1.3.).

- Включване на пенсиите, несвързани с трудова дейност в системата за социално подпомагане (т. 2.).

## **2. Повишаване на адекватността на пенсиите и насърчаване по-продължително участие на лицата на пазара на труда:**

- Подобряване на механизма за ежегодно осъвременяване на пенсиите по чл. 100 от КСО (т. 1.1.4.).

- Повишаване на тежестта на осигурителния стаж без превръщане (т. 1.2.1.).

- Повишаване размера на добавката по чл. 69в, ал. 3 от КСО, изплащана от Учителския пенсионен фонд (т. 3.5.).

- Прилагане на балансиран подход за повишаване адекватността на пенсиите при спазване на принципа за съответствие на получаваните обезщетения (пенсии) с приноса в осигурителната система (т. 3.3.).

- Определяне на минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1 от КСО по правилото за осъвременяване на пенсиите по чл. 100 от КСО (т. 3.3.).

- Премахване на максималния размер на получаваните една или повече пенсии без добавките към тях (т. 3.4.).