

ДОКЛАД

за първо гласуване на Законопроект за допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 954-01-38, внесен от Корнелия Петрова Нинова и група народни представители на 12.06.2019 г.

Комисията по труда, социалната и демографската политика на редовно заседание, проведено на 3 юли 2019 г., разгледа и обсъди Законопроект за допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 954-01-38, внесен от Корнелия Нинова и група народни представители.

В заседанието взеха участие Бисер Петков, министър на труда и социалната политика, Петя Малакова, началник отдел в дирекция „Трудово право, обществено осигуряване и условия на труд“ в Министерството на труда и социалната политика, Весела Караиванова, подуправител на Националния осигурителен институт, Драгомир Драганов, директор на Дирекция „Анализи, планиране и прогнозиране“ в Националния осигурителен институт, Ваня Григорова, съветник на Президента на КТ „Подкрепа“ и Стоянка Сотирова, национален координатор в Съюза за стопанска инициатива.

Законопроектът беше представен от народният представител Георги Гъоков като акцентира върху целта на законопроекта, която е да се преизчислят всички пенсии за трудова дейност, отпуснати до 31 юни 2016 г. Нещо повече, преизчисляването на пенсиите трябва да е периодично, поне на четири години.

Вносителите на законопроекта смятат, че ако са били приемани подобни предложения назад в годините, настоящия законопроект би имал далеч по-поносими финансови измерения. Освен това преизчисляването на пенсиите със средния осигурителен доход за 2015 г. би изчистило частично проблемите с неравнопоставеността.

Предложеният законопроект е само една от необходимите стъпки за търсене на трайно решение с адекватността на размера на пенсиите. Тя, според носителите, е първата и най-важната. В противен случай ще се задълбочи още повече проблемът с един от основните принципи на осигуряването, какъвто е принципът на равнопоставеността на осигурените лица. Всяко отлагане на решението за в бъдеще ще изисква все по-големи финансови ресурси.

Според мотивите на законопроекта, немалка част от българските граждани са с доходи на границата на физическото оцеляване. В най-голяма степен това се отнася за пенсионерите и хората над 65 години. Бедните възрастни хора са се увеличили от 22,6% през 2014 г. на 29,2% през 2018 г. При линия на бедността за 2019 г. 348 лв., минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст от 1 юли ще стане 219 лв., а средната пенсия за 2019 г. ще е около 386 лв. Над 1,3 млн. пенсионери (60 % от общия брой) са с пенсии под границата на бедността.

В същото време не се предвижда никаква съществена промяна в размера на пенсиите, освен ежегодното осъвременяване от 1 юли. Положението е нетърпимо и се изискват бързи и неотложни мерки, разположени във времето, които няма да нарушат основни принципи на осигуряването и да демотивират младите българи въобще да се осигуряват.

Вносителите предлагат, за справяне с тази ситуация допълнение към Кодекса за социално осигуряване, с което да се преизчислят всички стари пенсии. Вносителите предлагат тази мярка с разбирането, че основен принцип в осигуряването е равнопоставеността и солидарността между осигурените лица. Съгласно чл.70 от Кодекса за социално осигуряване размерът на пенсията за осигурителен стаж и възраст зависи от: средно месечния доход на страната за последните 12 месеца преди пенсионирането, съотношението между осигурителния доход на лицето и средния осигурителен доход на страната за определения период, и от осигурителния стаж на лицето.

При спазване на принципа на равнопоставеност осигурените лица, имащи еднакъв осигурителен принос (една и съща продължителност на осигурителен стаж и еднакво съотношение между осигурителния доход на лицето и средния осигурителен доход на страната за определения период) би трябвало да получават близки по размер пенсии за осигурителен стаж и възраст. Но поради това, че средният осигурителен доход на страната през годините е различен, дори и при еднакъв осигурителен принос на лицата, размерът на пенсията често чувствително се различава.

За да се намалят тези различия се налага периодично преизчисляване на размера на старите пенсии за осигурителен стаж и възраст с актуалния среден осигурителен доход за страната. Последното такова преизчисляване беше извършено през 2008 г. със средния осигурителен доход за 2007 г.

Средният осигурителен доход за 2018 г. е нараснал над два пъти в сравнение с този за 2007 г. В резултат на това за последните 10 години различията между стари и нови пенсии, при еднакъв осигурителен принос на осигуреното лице, станаха значителни. Това обрича не малка част от българските пенсионери, въпреки техния осигурителен принос, да получават по-ниски пенсии и реално да мизерстват. Отделно това противопоставя хората със стари пенсии на новите пенсионери и демотивира работещите хора да се осигуряват на реалните си доходи.

В направената предварителна оценка на въздействието на предлагания законопроект, в частта, „Анализ на разходи и ползи“ вносителите са записали, че преизчисляването на пенсиите от 1 септември 2019 г. със средния осигурителен доход за 2015 г. ще струва около 550 млн. лв.

В частта „Въздействие върху нормативната уредба“ е записано, че приемането на предложените промени трябва да получи своето отразяване в държавния бюджет и бюджета на държавното обществено осигуряване за 2019 г.

В Комисията бяха получени и предоставени на вносителите на законопроекта и членовете на Комисията становища на Министерството на финансите, Министерство на труда и социалната политика, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Българската стопанска камара, Асоциацията на индустриалния капитал в България, Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България, Съюза за стопанска инициатива, Националният осигурителен институт, както и Протокол от заседанието на Комисията по осигурителни отношения към Националния съвет за тристранно сътрудничество от 20 юни 2019 г.

В становището на Министерството на финансите се изказват принципни несъгласия със законопроекта, от социална и фискална гледна точка.

Министър Бисер Петков представи становището на Министерството на труда и социална политика, като се спря на няколко аргумента, които дават основание да не бъде подкрепен законопроекта.

Съгласно формулата и елементите, участващи при изчисляване размера на пенсията, един от елементите е средномесечният осигурителен доход за предходните 12 месеца. От така възприетия начин на изчисляване на пенсиите следва, че в зависимост от месеца на отпускане на пенсията, лицата с еднакъв осигурителен принос, получават различни по размер пенсии.

Възприетото законодателно решение да се взема предвид средномесечният осигурителен доход за страната за 12 календарни месеца преди месеца на отпускане на пенсията е свързано с това, че до този момент лицето е участвало в осигуряването, внасяло е осигурителни вноски и неговият доход е отчетен при определяне на средномесечния осигурителен доход за страната. След пенсионирането си лицата, които не са работили и не са подлежали на осигуряване, нямат принос за нарастването му, поради което е възприето, че няма основание техните пенсии да се определят или преизчисляват в зависимост от този доход.

При положение че средномесечният осигурителен доход нараства – това е трайната тенденция, която е установена през последните години – не е възможно размерът на пенсиите, изчислени по една формула и с един и същ индивидуален коефициент и осигурителен стаж, но отпуснати през различни години, да бъдат еднакви.

За да се избегне изоставането на размерите на пенсиите, отпуснати през предходни години в сравнение с новоотпуснатите, в законодателството ни са предвидени други механизми. Министърът припомни, че става дума за осъвременяване на пенсиите по чл. 100 от Кодекса за социално осигуряване, което се прилагаше до 2016 г., след това беше заменено, но пак със същия ефект чрез преизчисляването на пенсиите на основание § 53 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на КСО. С последните промени беше възстановено прилагането на чл. 100, който временно беше замразен заради другия механизъм на преизчисляване с по-висока тежест на осигурителния стаж. Това е механизмът, който се прилага. От 1 юли 2019 г. всички пенсии бяха осъвременени с 5,7%, точно за да се избегне или да се намали това обективно изоставане, което съществува на старите пенсии спрямо новоотпусканите.

В становищата на работодателските организации се изказва неподкрепа за предложението законопроект с аргументите, че такъв тип предложения, които променят бюджетната рамка, трябва да се правят по време на обсъжданията на закона за държавния бюджет и закона за бюджета на държавното обществено осигуряване. Освен това трябва да има сериозни и детайлни финансови разчети, които да намерят отражение и в три годишната бюджетна прогноза.

В становището на Конфедерацията на независимите синдикати в България се посочва, че организацията не споделя предложените допълнения към законопроекта. За КНСБ правилното и справедливо решение относно размерите на пенсиите, в т.ч. тяхното осъвременяване и целево увеличаване трябва да се съобразява преди всичко с приноса на лицата (осигурителен стаж и доход върху който са внасяни осигурителните вноски) и едва след това да се преценява необходимостта от допълнителна подкрепа на лицата, чиито доходи от пенсии са под определена граница. Това е подходът, който съответства на принципите на осигуряването и който не подчинява солидарността на цели, които принадлежат на други елементи на системите за социална защита. Предложението, съдържащо се в законопроекта, освен че „убива“ стимулите за осигуряване на по-високи доходи на сега работещите лица, нарушава основните принципи, прилагани в осигурителната политика.

От Протокола на заседанието на Комисията по осигурителни отношения към НСТС става ясно, че при разглеждането на законопроекта не е постигнато единодушие от членовете на Комисията и предстои разглеждането му в Националния съвет за тристранно сътрудничество.

От Националния осигурителен институт не се ангажират с позиция, но предоставят подробно изчисления на необходимите финансови ресурси, ако законопроектът бъде подкрепен и започне неговото прилагане. Конкретно за настоящето предложение НОИ посочва, че при преизчисление с посочения осигурителен доход, увеличение ще получат около 1 286 985 или 74,6 на сто от пенсиите, подлежащи на преизчисление, като размерите на някои от тях ще достигнат новия максимален размер от 1200 лв. и ще бъдат ограничени на него. Средният размер

увеличение в резултат на преизчислението, ще се увеличи от 391,20 лв. (това е размерът им след увеличението от 1 юли 2019 г. с 5,7 на сто, доколкото в законопроекта не е изрично посочено, че предвиденото увеличение от 1 юли 2019 г. няма да бъде извършвано поради извършване на преизчисление от 1 септември 2019 г.) на около 500,00 лв. или с 27,8 на сто. Няма да получат увеличение 438 046 пенсии, от които:

- 344 012 са пенсии, приравнени на минималния размер за съответния вид;
- около 19 500 пенсии, ограничени на максималния размер от 1200 лв.;
- 74 500 пенсии с размери на между минималния и максималния размер, които са отпуснати преди 1 януари 2016 г. с доход по-нисък от 726,40 лв., но в резултат на осъвременяванията през следващите години размерите им са достигнали стойности по-високи от тези, които биха получили при преизчислението.

В проведената дискусия взеха участие народни представители Светлана Ангелова, Георги Гъоков, Надя Клисурска, Виолета Желева и Хасан Адемов.

Светлана Ангелова изрази позиция, че законопроектът струва много средства. Тя се позова на разчетите на Националния осигурителен институт, от които е видно, че ако бъде прието предложението от 1 септември до края на 2019 г. са необходими 560 млн.лв., а за цялата 2020 г. над 1 млрд. 700 млн.лв. Това е един значителен финансов ресурс. Тези средства не са предвидени в бюджета на Държавното обществено осигуряване за 2019 г., както и в средносрочната бюджетна прогноза 2020 – 2022 г. Г-жа Ангелова заяви още, че не може да бъде подкрепена промяната на пенсионноосигурителния модел, която да се извършва за сметка на финансовата устойчивост на финансовата система. Ако бъде прието това предложение, то ще вкара пенсионната система в дефицит и по-голяма зависимост от държавния бюджет.

Д-р Хасан Адемов изрази разбиране към някои от мотивите на законопроекта. Той обаче настоя на това, че при правенето на такива предложения трябва да се отчита, че има съвършено ново различни условия на труд, има съвършено нова производителност на труда, има нов брутен вътрешен продукт, който през последните години расте на базата на потреблението. Трябва да се зададе въпроса - дали пенсионерите участват по някакъв начин, във формирането на БВП. Вярно фактически е, че пенсиите се харчат предимно за потребление, защо тогава не се отчита тяхното участие в ръста на brutния вътрешен продукт? Отговорите на тези въпроси, според д-р Адемов, биха решили по-лесно задачата с осъвременяването на пенсиите.

Виолета Желева изказа мнение, че освен инструмента, предложен в законопроекта винаги може да се обсъждат и други инструменти, стига да има воля за това. Например такъв инструмент е индексацията да е диференцирана по години. Но пък той изисква преодоляване на принципа „равнопоставеност на осигурените лица”.

Георги Гъоков припомни, че това е стара дискусия, правена много често през годините назад. Не би било справедливо да бъдат упрекувани вносителите на

законопроекта, че с такива предложения се цели уеднаквяване на пенсиите. Но сегашните норми в осигуряването предпоставят в пъти разминаване размера на пенсиите за еднакви години осигурителен стаж и еднакви професии. Това е и несправедливо и неравнопоставено, по отношение на „старите“ и новите пенсии.

Надя Клисурска акцентира върху факта, че адекватността на пенсиите и потребностите на пенсионерите тотално се разминават. Според нея, в тази връзка Кодекса за социално осигуряване не е предвидим и не е устойчив. Независимо от това трябва да се намери инструментът, с който да се преодолее диференциацията между старите и новите пенсии.

В дискусиата, освен народни представители се включиха и представители на пенсионерски организации, които предложиха свои становища за обсъждания законопроект.

След приключване на обсъждането и проведеното гласуване с резултати:
7 гласа „за“, без гласове „против“ и 11 гласа „въздържал се“ ,

Комисията по труда, социалната и демографската политика прие следното становище:

Предлага на Народното събрание да не подкрепи на първо гласуване Законопроект за допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 954-01-38, внесен от Корнелия Петрова Нинова и група народни представители на 26.04.2018 г. на 12 юни 2019 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ на КТСДП:

Д-Р ХАСАН АДЕМОВ