Частична предварителна оценка на въздействието	
Институция: Министерство на финансите	**Нормативен акт:** Закон за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (ЗИД на КСО)
◉ Не е включен в законодателна/оперативна програма на Министерския съвет	○ Включен е в законодателната/оперативната програма на Министерския съвет за:
Лице за контакт: Христина Пендичева, Елка Шонгова	**Телефон и ел. поща:** 02/98592433, 02/9852475 h.pendicheva@minfin.bg; e.shongova@minfin.bg

1. Проблем/проблеми за решаване:

Проблем 1 „Необходимост от доразвиване на пенсионния модел в Република България и осигуряване на възможност на осигурените лица за избор на подфонд с определен инвестиционен профил“

1.1. Кратко опишете проблема/проблемите и причините за неговото/тяхното възникване. По възможност посочете числови стойности.

От началото на 21-ви век, с развитието на технологиите, подобряване на стандарта на живот и повишаване на качеството на здравните услуги, все повече европейски граждани доживяват до напреднала и преклонна възраст. Устойчивото нарастване на продължителността на живота, в съчетание с трайните тенденции на намаляване на раждаемостта обаче, води до застаряване на населението, респ. поражда съществени икономически, бюджетни и социални предизвикателства. Настоящата тристълбова пенсионната система в България, въведена през 2000 г. по модел на Световната банка, доказва своята устойчивост и защитна функция в дългосрочен план. В рамките на нейното историческо развитие редица международни институции - част от и извън европейския единен назорен механизъм (Европейска комисия, Световна банка, Международен валутен фонд, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и др.) - са изразявали удовлетвореност от функционирането й. Динамиката в развитието на финансовите пазари и регулаторните изисквания спрямо тях, стратегическите цели на страната и нейното утвърждаване като надежден партньор, предлагащ устойчива и предвидима среда, налагат периодичен анализ, запознаване с развитието на законодателствата на сродни на страната държави и съответно адаптиране на регулаторната рамка спрямо тези изменения. Усъвършенстването на действащата пенсионна система и гарантирането на адекватността на пенсионните плащания налагат съблюдаването на неблагоприятните прогнози относно бъдещата финансова адекватност и устойчивост на пенсионните плащания от Държавното обществено осигуряване (I стълб), предизвикателствата, свързани с финансовата автономност на солидарната система и необходимостта от сериозно оздравяване на връзката „принос – права“, и обективно налагащата се ключова роля на

капиталовото пенсионно осигуряване (II и III стълб), като възможност за смекчаване остротата на тези проблеми.

Бързият темп на застаряване на населението в Република България изисква енергични икономически, институционални, административни, бюджетни и финансови промени, без които ще бъде нарушена сплотеността в обществото, солидарността между поколенията и нови, трудно решими проблеми за бъдещите поколения. С цел предотвратяване и намаляване на негативния ефект от застаряването на населението е нужно доразвиване на капиталовите II и III стълб на пенсионната система във фазата на натрупване, като от съществено значение е осигуряването на възможност на осигурените лица за избор на инвестиционни стратегии за управление на техните пенсионни натрупвания, които да дават възможност за постигане на реално по-висока възвръщаемост.

Понастоящем, действащата нормативна уредба в Република България не дава в достатъчна степен възможност на осигурените лица за избор на инвестиционна стратегия за управление на техните пенсионни спестявания. Недостатъкът е, че по този начин не се отчита различната толерантност към риска на отделните категории лица в различните фази на жизнения им цикъл. Настоящите инвестиционни ограничения, заложени в Кодекса за социално осигуряване, и следваните от пенсионноосигурителните дружества консервативни инвестиционни политики с оглед гарантиране постигането на минимална доходност, практически водят до „стадно поведение" на пенсионните фондове при управлението на активите им и не позволяват конкурентна среда и реализиране на по-висока възвръщаемост от инвестирането на осигурителните вноски.

Съгласно действащата уредба инвестиционните политики на пенсионните фондове обхващат цялата съвкупност осигурени лица, без да се отчита тяхното възрастово разнообразие и хоризонт на акумулиране на средствата, т.е. не се отчита рисковия толеранс и потребности както на тепърва навлизащите на пазара на труда осигурени лица, така и на лицата в предпенсионна възраст. Това решение произлиза от стремежа към ограничено поемане на риск и предпазване от спадове в стойността на общите активи, което може да настъпи в резултат на краткосрочни пазарни корекции, като се оценява като неефективно. Действащата уредба не дава възможност за избор на инвестиционни профили съобразно структурата на инвестициите и поетия риск, съобразени с жизнения цикъл на лицата, което ощетява лицата с дълъг хоризонт на осигуряване, като ги лишава от опцията техните натрупвания да се увеличават в по-значителна степен, в резултат на по-рисково инвестиране на средствата им.

Осигуряването на достатъчен капитал за покриване на оперативната дейност и границата на платежоспособност на пенсионноосигурителните дружества е ключово условие за гарантиране на стабилността на пенсионната система и защитата на спестяванията на осигурените лица. Действащите изисквания към капитала на пенсионноосигурителните дружества, заложени в Кодекса за социално осигуряване, не биха били достатъчни в условията на въвеждане на многофондова система, която се основава на рисково инвестиране, и поражда евентуална необходимост от покриване на загуби при неблагоприятни пазарни условия. От съществено значение е и обстоятелството, че е налице постоянно нарастване на активите на фондовете за извършване на плащанията, което води и до увеличаване на поетите от дружествата гаранции към пенсионерите и лицата с разсрочени плащания. С оглед изложеното, е необходимо повишаване на изискванията към капитала с цел осигуряване на по-добра дългосрочна устойчивост на системата за допълнително пенсионно осигуряване.

1.2. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).

Посочените проблеми не могат да бъдат ефективно отстранени без промени в Кодекса за социално осигуряване.

1.3. Посочете защо действащата нормативна рамка не позволява решаване на проблема/проблемите.

Посочените проблеми не могат да бъдат решени в рамките на съществуващото законодателство, доколкото действащите разпоредби на Кодекса за социално осигуряване не позволяват избор на фондове, чиито инвестиционен профил да отговаря на жизнения цикъл и рисков апетит на осигурените лица, както и не създават реална конкурентна среда за осъществяване на дейността по допълнително пенсионно осигуряване от пенсионноосигурителните дружества.

1.4. Посочете задължителните действия, произтичащи от нормативни актове от по-висока степен или актове от правото на ЕС.

Няма

1.5. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите

Не е извършвана последваща оценка на Кодекса за социално осигуряване по смисъла на чл. 22 от Закона за нормативните актове. Цялостен преглед на допълнителното пенсионно осигуряване е извършен през 2024 г. от Организацията за икономическо развитие и сътрудничество във връзка с намерението на Република България за присъединяване към организацията и също през 2024 г. по предложение на Председателя на 49-ото Народно събрание от Икономическия и социален съвет е разработен Анализ на действащата пенсионна система и предложения за нейното усъвършенстване. Препоръките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие са „*Introducing the possibility for pension insurance companies to offer several sub-funds with different risk profiles and considering the implementation of a life-cycle investment strategy as the default option.“* и „*Reconsidering the need to have a relative return guarantee to avoid herding behaviour and conservative investment strategies“*, съответно на Икономическия и социален съвет: *„ … въвеждане на фондове, обвързани с жизнения цикъл“ и „ … да се премахне изискването за гарантирана минимална доходност поради нейното негативно въздействие върху възможностите на ПОД да реализират по-висока доходност от инвестиции и да осигуряват по-адекватни пенсии.“*.

Проблем 2 „Необходимост от осъвременяване на инвестиционния режим и намаляване на събираните такси и удръжки с цел създаване на стимули за по-добро управление на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване“

1.1. Кратко опишете проблема/проблемите и причините за неговото/тяхното възникване. По възможност посочете числови стойности.

През последните шест години предвидените в Кодекса за социално осигуряване инвестиционни ограничения не са ревизирани и не е отчетена динамиката в развитието на капиталовите пазари и свързаните с това нови инвестиционни възможности. В тази връзка и с цел осигуряване на условия за постигане на по-висока доходност, като същевременно се минимизира

риска от загуби и злоупотреби със спестяванията на осигурените лица, се предлага преразглеждане на каталога на допустимите инвестиции на фондовете и се включат:

- инструменти на паричния пазар, издадени или гарантирани от държава членка или нейна централна банка, Европейската централна банка или от Европейската инвестиционна банка, и трета държава[1] или от нейната централна банка;
- финансови инструменти, приети за търговия на пазари за растеж;
- акции и дялове на борсово търгувани фондове със седалище в държава членка или трета държава, които не са колективни инвестиционни схеми;
- акции и дялове на алтернативни инвестиционни фондове, управлявани от лице, което подлежи на регистрация съгласно изискванията на Директива 2011/61/ЕС[2].

В контекста на предлаганото въвеждане на многофондова система и с оглед присъщите характеристики на посочените инструменти и положителните резултати от представянето им на световните финансови пазари през последните години може да се посочи, че ограниченията за инвестиране на средства на фондовете в тях води до пропуснати възможности за постигане на по-добра доходност за осигурените лица, респ. за нарастване на средствата по индивидуалните им партиди и съответно по-високи плащания при пенсиониране.

В отговор на препоръката на Организацията за икономическо развитие и сътрудничество като резултат от прегледа на допълнителното пенсионно осигуряване и в синхрон с предложението на Икономическия и социален съвет, видно от Анализа на действащата пенсионна система и предложения за нейното усъвършенстване, е извършено изследване на размерите на удръжките от всяка осигурителна вноска и на инвестиционните такси в държавите от Централна и Източна Европа със сходни пенсионни системи. Установено е, че относителния дял на таксите и удръжките в страната е с високо равнище сред останалите страни - близо една трета от начислените такси и удръжки се дължат на удръжката от всяка осигурителна вноска и две трети на таксата за управление на активите. Това се потвърждава и от доклада на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие[3], съдържащ актуална информация за всички държави-членки на организацията. Действащата регулаторна рамка не отчита обективния ръст на осигурителните вноски като резултат от измененията в осигурителния доход, съответно ръста на управляваните активи на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване. Ефектът от начисляването на заложените понастоящем размери на удръжки от всяка вноска върху натрупванията по индивидуалните партиди на лицата в дългосрочен период е съществен, а таксата за управление се начислява, независимо от постигнатия инвестиционен резултат. Влиянието на размерите на таксите и удръжките може да бъде оптимизирано, като се заложи плавно намаляване на таксите и удръжките с цел гарантиране финансовата стабилност на пенсионноосигурителните дружества без да се допускат резки колебания в техните постъпления и осигуряване по-добро планиране на разходите.

[1] Трети страни, включващи и държавите членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, определени с наредба на Комисията за финансов надзор.
[2] Директива 2011/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2011 г. относно лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове и за изменение на директиви 2003/41/ЕО и 2009/65/ЕО и на регламенти (ЕО) № 1060/2009 и (ЕС) № 1095/2010 (ОВ, L 174/1 от 1 юли 2011 г.)
[3] Pension Markets in Focus 2023 | OECD

1.2. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).

Посочените проблеми не могат да бъдат ефективно отстранени без промени в Кодекса за социално осигуряване.

1.3. Посочете защо действащата нормативна рамка не позволява решаване на проблема/проблемите.

Посочените проблеми не могат да бъдат решени в рамките на съществуващото законодателство, доколкото действащите разпоредби на Кодекса за социално осигуряване лимитират допустимите инвестиционните възможности за инвестиране на средствата на фондовете и не обвързват размера на инвестиционната такса с постигнатия резултат от управлението на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване.

1.4. Посочете задължителните действия, произтичащи от нормативни актове от по-висока степен или актове от правото на ЕС.

Няма

1.5. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите

Не е извършвана последваща оценка на Кодекса за социално осигуряване по смисъла на чл. 22 от Закона за нормативните актове. Цялостен преглед на допълнителното пенсионно осигуряване е извършен през 2024 г. от Организацията за икономическо развитие и сътрудничество във връзка с намерението на Република България за присъединяване към организацията и също през 2024 г. по предложение на Председателя на 49-ото Народно събрание от Икономическия и социален съвет е разработен Анализ на действащата пенсионна система и предложения за нейното усъвършенстване. Препоръките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие са: „*Better align the fee caps for mandatory and voluntary pension funds with the cost of the respective services provided by PICs, and take measures to further reduce fees in both pillars.“* и *„Consider increasing limits for investment in alternative assets, while taking into account the increase in investment risk. In case sub-funds with different risk profiles are introduced, higher limits for risky investments (e.g. equities) could be established for sub-funds with a more dynamic investment profile.“*, съответно на Икономическия и социален съвет: *„ ... прилагане на системност, умереност и постепенност на бъдещите промени, свързани с преразглеждане на таксите. ... такива промени следва да се оценят и в светлината на запазване на конкурентна среда на пазара на допълнителното пенсионно осигуряване.“*.

Проблем 3 „Обезпечаване подходящо управление на риска от преживяване“

1.1. Кратко опишете проблема/проблемите и причините за неговото/тяхното възникване. По възможност посочете числови стойности.

Данните от анализа за смъртността и средната продължителност на живота, представени на проведения на 8 ноември 2024 г. от Българското актюерско дружество Пенсионен форум, показват съществения риск от преживяемост на лицата, получаващи пожизнени плащания. Понастоящем нормативната рамка предвижда при изчисляването на допълнителните пожизнени пенсии за старост да се използва обща таблица за смъртност в страната, публикувана от Националния статистически институт. При прилагането на това законово изискване са установени несъответствия между продължителността на живота на осигуряваните в универсалните пенсионни фондове лица и продължителността на живота съгласно таблиците на Националния

статистически институт, които се изразяват в разликата между продължителността на живота на осигурените лица и пенсионерите от универсалните пенсионни фондове и очакваната продължителност на живота на цялото население на страната, в т.ч. и лицата, които не са осигурени в универсален пенсионен фонд, което води до изкривяване на актюерските допускания и невъзможност за отчитане очакванията за бъдещото развитие на рисковете, в резултат на което е налице риск от генериране на дефицит във фондовете за изплащане на пожизнени пенсии.

С промените в Кодекса за социално осигуряване, обнародвани в ДВ, бр. 19 от 2021 г., се регламентира изплащането на пенсии и разсрочени плащания при придобито право на пенсия във връзка с осигуряване в универсален пенсионен фонд да се извършва от самостоятелни фондове за извършване на плащания, отделени от пенсионноосигурителното дружество и пенсионните фондове. Тази мярка е въведена с цел недопускане на смесване на активите и задълженията на фондовете за извършване на плащания с тези на пенсионноосигурителното дружество и на управляваните от него пенсионни фондове и засягането им от присъщите при управлението им рискове. Фазата на изплащане от професионалните и доброволни пенсионни фондове остава неразвита от създаването на тристълбовия модел, което води до диференциран подход при осъществяването на плащанията от универсален пенсионен фонд, професионален пенсионен фонд и доброволен пенсионен фонд, респ. до оскъпяване услугата за лицата – плащанията се осъществяват с отделни банкови трансфери, за които се начисляват отделни такси. Липсата на последователен подход при регламентирането на фазата на изплащане от пенсионните фондове и недопускането на лицата да споделят биометричния риск също води до усложнения при управлението на очакваните бъдещи рискове и е предпоставка за генериране на дефицити.

1.2. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).

Посочените проблеми не могат да бъдат ефективно отстранени без допълнение на Кодекса за социално осигуряване.

1.3. Посочете защо действащата нормативна рамка не позволява решаване на проблема/проблемите.

Посочените проблеми не могат да бъдат решени в рамките на съществуващото законодателство, доколкото произтичат от действащите разпоредби на Кодекса за социално осигуряване и създават съществени затруднения при дейността на пенсионноосигурителните дружества.

1.4. Посочете задължителните действия, произтичащи от нормативни актове от по-висока степен или актове от правото на ЕС.

Няма

1.5. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите

Не е извършвана последваща оценка на Кодекса за социално осигуряване по смисъла на чл. 22 от Закона за нормативните актове. Цялостен преглед на допълнителното пенсионно осигуряване е извършен през 2024 г. от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие във връзка с намерението на Република България за присъединяване към организацията и също през 2024 г. по предложение на Председателя на 49-ото Народно събрание от Икономическия и социален съвет е разработен Анализ на действащата пенсионна система и предложения за нейното усъвършенстване. Препоръката на Организацията за икономическо

развитие и сътрудничество е „*Using data from adequate populations, those likely to get a lifelong pension, to develop mortality tables*“ и „*Including future trends in mortality and life expectancy in mortality tables*“, съответно на Икономическия и социален съвет: *„Най-добрите актюерски практики изграждат актюерските допускания на база наблюдения върху извадка, близка по структура и качества с групата, върху която ще се прилагат, като вземат предвид проспективното развитие на всеки фактор.“*.

2. Цели:

Предложените изменения и допълнения в Кодекса за социално осигуряване ще предоставят нова посока на развитие на допълнителното пенсионно осигуряване, като се очаква да доведат до различни по обхват социални промени. Осигурените лица няма да бъдат пасивни ползватели или наблюдатели на процесите, а ще имат възможност активно да участват в тях, променяйки собствената си мотивация и поведение, в съответствие със собствения си инвестиционен хоризонт, житейски потребности и поносимост към риск. Въвеждането на възможност за инвестиционен избор, или т.нар. многофондова система, ще способства за преодоляване на негативните ефекти от инфлацията върху пенсионните спестявания и стабилно постигане на по-висока доходност.

Проектът за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване поставя три основни цели, като всяка от тях е подкрепена от редица конкретни мерки и промени. Те са насочени към модернизацията на пенсионноосигурителната система, като предвиждат както нови механизми за натрупване и изплащане на средства, така и по-ефективно управление на инвестициите и гарантиране финансовата стабилност на пенсионноосигурителните дружества.

Цел 1 „Усъвършенстване на предлаганите услуги и продукти във фазата на акумулиране на пенсионни спестявания и във фазата на изплащане“

1.1. Въвеждане на многофондова система

Законопроектът предлага значителни подобрения в пенсионните услуги и продукти, като една от най-съществените промени е въвеждането на многофондова система. Предвидено е създаването на три подфонда в рамките на универсалните пенсионни фондове – динамичен, балансиран и консервативен, както и неограничен брой подфондове в доброволните пенсионни фондове, които ще се различават по съотношението на инвестициите във финансови инструменти с фиксиран и променлив доход. След приемане на измененията осигурените лица ще могат сами да избират как да се управляват техните спестявания, като решението им ще бъде базирано на личната им толерантност към риск и инвестиционния им хоризонт, ще имат възможност да променят участието си от по-високо рисков подфонд към по-нискорисков подфонд и обратно, след изследване на рисковия им толеранс чрез попълването на въпросник, както и след информиране и консултиране при избора на подходящата инвестиционна възможност с оглед вземане на информиран избор. С въвеждането на многофондовата система се създава конкурентна среда, която цели да благоприятства постигането на по-високи резултати при управлението на фондовете, респ. засилване на доверието на обществеността в капиталовото пенсионно осигуряване.

1.2. Развитие на фазата на изплащане

Промените имат за цел да обезпечат по подходящ начин управлението на риска от преживяване, да осигурят предвидимост при отчитане очакванията за бъдещото развитие на

рисковете и минимизиране на рисковете от генериране на дефицити. Предлага се пенсионноосигурителните дружества да създадат общи фондове за изплащане на пожизнени пенсии и за разсрочени плащания, което ще осигури по-ефективно управление на натрупаните средства и ще разпредели биометричния риск сред по-голям брой лица. По този начин се дава възможност на осигурените лица да обединят своите пенсионни спестявания от различни пенсионни фондове, което ще им позволи да получат една по-висока пенсия, без да се налагат отделни банкови трансфери, за които се начисляват такси.

Използването на селектирана таблица за смъртност и средна продължителност на предстоящия живот на лицата, родени след 31 декември 1959 г., отпадането на техническия лихвен процент при изчисляването на пенсиите и гарантирането на първоначалния им размер целят по-доброто управление на биометричния риск, значително подобряване предоставяните на лицата гаранции и по-гъвкаво и справедливо разпределение на постигнатия доход от инвестирането на средствата на фондовете между пенсионерите.

Предвид констатираните слабости, свързани с използването на техническия лихвен процент при изчисляването на пенсионните плащания, цел на предложените промени е да се гарантира по-справедлива и равнопоставена система за определяне и актуализация на пенсиите.

1.3. Усъвършенстване на изискванията към пенсионните продукти и тяхната дистрибуция

Предвид ключовата функция на осигурителните посредници при дистрибутирането на пенсионните продукти, законопроектът предвижда усъвършенстване на изискванията към тяхната компетентност и подготовка. Въвежда се задължително обучение и изпит за лицата, които ще информират и консултират осигурените лица при избор на пенсионен продукт, като от тях се очаква да извършват обективна оценка на индивидуалните потребности на клиента и предлагане на най-подходящ за него продукт.

Цел 2 „Увеличаване на средствата на осигурените лица чрез по-добра доходност и намаляване на таксите и удръжките“

2.1. Разширяване на инвестиционните възможности

За да се осигури по-висока доходност за осигурените лица, проектът предлага разширяване на възможностите за инвестиране. Пенсионноосигурителните дружества ще могат да инвестират в по-широк спектър финансови инструменти като държавни ценни книжа на трети страни, финансови инструменти, приети за търговия на пазари за растеж, борсово търгувани фондове и алтернативни инвестиционни фондове. Това ще даде възможност за по-добра диверсификация и потенциал за по-висока възвръщаемост на вложените пенсионни спестявания.

2.2. Промяна в механизма за гарантиране на минималната доходност

Друга промяна е премахването на механизма за гарантиране на минимална доходност, който в момента създава ограничения върху инвестиционната политика на пенсионните фондове и би породил значителни затруднения при неговото прилагане в условията на многофондова система. Вместо това ще бъде въведен нов пазарен показател (бенчмарк), който ще позволи по-добро съпоставяне на доходността на фондовете. Това ще даде на дружествата повече гъвкавост в управлението на инвестициите и ще премахне негативния ефект на „стадното поведение“, за който допринася действащият към момента механизъм за минимална доходност.

2.3. Намаляване на таксите и удръжките

Освен мерките за по-добро управление на инвестициите, законопроектът предвижда значително намаляване на максималния размер на таксите и удръжките, които пенсионноосигурителните дружества могат да събират във връзка с управлението на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване. Предвижда се да бъде въведен двукомпонентен модел на инвестиционната такса, при който част от таксата ще се базира на стойността на управляваните активи, а останалата част – на постигнатата доходност. Този подход ще допринесе за постигане на по-добри резултати при управление на средствата на осигурените лица. Освен това, удръжката върху всяка осигурителна вноска ще намалява постепенно в рамките на 10-годишен период.

2.4. Увеличаване на прозрачността и ефективността на разпределението на осигурените лица

За да се стимулира конкуренцията и да се гарантира, че осигурените лица ще получават по-висока доходност, законопроектът предвижда нов механизъм за разпределение на лицата във фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване. Дружествата, които не успяват да постигнат конкурентна доходност спрямо пазарния бенчмарк, ще бъдат изключени по този критерий от системата за служебно разпределение на лицата, които не са направили избор на универсален или професионален пенсионен фонд.

Цел 3 „Завишаване на изискванията на капитала на пенсионноосигурителните дружества за по-добро управление на дейността и покриване на поетите рискове“

За да се гарантира устойчивостта на системата за допълнително пенсионно осигуряване в дългосрочен план, законопроектът предвижда повишаване на капиталовите изисквания, на които следва да отговарят пенсионноосигурителните дружества. Въвежда се ново задължение за капиталова база в размер на минимум 2% от нетните активи на управляваните от съответното дружество фондове, като с цел избягване на сътресения в сектора се предлага дружествата да постигнат посоченото изискване към капитала поетапно в рамките на 10 години.

Увеличението на капитала има за цел да гарантира оперативната и финансова устойчивост на пенсионноосигурителните дружества, което ще им даде възможност да устояват на пазарни колебания и да обезпечат безпроблемното осъществяване на своята дейност. Със законопроекта се предвижда увеличение на минимално изискуемия размер на съществуващия резерв за гарантиране на брутните вноски от 0,5 на сто на 1 на сто от активите на универсалния пенсионен фонд, както и формиране на такъв резерв и за професионалните пенсионни фондове. Също така се предлага трансформиране на резерва за гарантиране на изплащането на пожизнени пенсии в резерв за гарантиране на пенсионните плащания, който ще е в минимално изискуем размер от 4 на сто от капитализираната стойност на отпуснатите пенсии и разсрочени плащания. В тази връзка въвеждането на по-високи капиталови изисквания ще способства за обезпечението на поетите от дружествата задължения и ще гарантира стабилността на пенсионните плащания дори при неблагоприятни икономически условия.

Законопроектът предвижда тези мерки да влязат в сила от 1 януари 2027 г., като се дава достатъчно време на пенсионноосигурителните дружества да се адаптират към новите изисквания. В резултат на предложените промени се очаква пенсионната система на Република България да стане по-гъвкава и по-сигурна за осигурените лица, което ще доведе до по-високи пенсии и по-добра защита на техните интереси в дългосрочен план.

3. Идентифициране на заинтересованите страни:

Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.).

3.1. Заинтересовани страни по Проблем 1 „Необходимост от доразвиване на пенсионния модел в Република България и осигуряване на възможност на осигурените лица за избор на подфонд с определен инвестиционен профил“

Предложените промени са насочени и могат да засегнат пряко или косвено следните субекти, в т.ч. регистрирани и/или извършващи дейност в Република България:

1. Осигурените лица и пенсионерите във фондовете, управлявани от пенсионноосигурителните дружества – общият брой на осигурените лица и пенсионерите във всички видове фондове към 31.12.2024 г. е 5 096 237, по данни на Комисията за финансов надзор;

2. Пенсионноосигурителни дружества – 10 бр., които управляват 30 пенсионни фонда, 2 пенсионни фонда по професионални схеми и 20 фонда за извършване на плащания;

3. Заети в пенсионноосигурителните дружества – 70 членове на управителните и контролни органи, 1 734 служители на трудово правоотношение, 11 инвестиционни консултанти и 23 694 осигурителни посредници;

4. Лица, притежаващи или възнамеряващи да придобият квалифицирано участие в капитала на пенсионноосигурителните дружества;

5. Банките-попечители на фондовете – към 31.12.2024 г. – 6 бр.;

6. Инвестиционни посредници – към 31.12.2024 г. дружества, лицензирани от Комисията за финансов надзор да извършват дейност като инвестиционни посредници – 34 бр. и 3 бр. клонове на инвестиционни посредници;

Банки - инвестиционни посредници – 16 бр. банки и 3 бр. клонове на банки, лицензирани от Българската народна банка да предоставят инвестиционни услуги и да извършват инвестиционна дейност;

7. Управляващи дружества– към 31.12.2024 г. – 31 бр.;

8. Лица, управляващи алтернативни инвестиционни фондове – към 31.12.2024 г. – 27 бр., от които 11 са и управляващи дружества;

9. Публични дружества и емитенти – към 31.12.2024 г. – 185 бр.;

10. Акционерни дружества със специална инвестиционна цел – към 31.12.2024 г. – 49 бр.;

11. Одиторите на годишните финансови отчети на пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях фондове – към 31.12.2024 г. – 12 бр.

3.2. Заинтересовани страни по Проблем 2 „Необходимост от промяна на инвестиционния режим и начисляваните такси и удръжки с цел постигане на по-висока доходност“

Предложените промени са насочени и могат да засегнат пряко или косвено следните субекти, в т.ч. регистрирани и/или извършващи дейност в Република България:

1. Осигурените лица в пенсионните фондове – общият брой на осигурените лица в четирите вида пенсионни фондове към 31.12.2024 г. е 5 066 133, по данни на Комисията за финансов надзор;

2. Пенсионноосигурителни дружества – 10 бр., които управляват 30 пенсионни фонда, 2 пенсионни фонда по професионални схеми и 20 фонда за извършване на плащания;

3. Заети в пенсионноосигурителните дружества – 70 членове на управителните и контролни органи, 1 734 служители на трудово правоотношение, 11 инвестиционни консултанти и 23 694 осигурителни посредници;

4. Лица, притежаващи или възнамеряващи да придобият квалифицирано участие в капитала на пенсионноосигурителните дружества;

5. Банките-попечители на ПФ - Към 31.12.2024 г. – 6 бр.;

6. Инвестиционни посредници: Към 31.12.2024 г. дружества, лицензирани от Комисията за финансов надзор да извършват дейност като инвестиционни посредници - 34 бр. и 3 бр. клонове на инвестиционни посредници;

Банки – инвестиционни посредници - 16 бр. банки и 3 бр. клонове на банки, лицензирани от Българската народна банка да предоставят инвестиционни услуги и да извършват инвестиционна дейност;

7. Управляващи дружества - Към 31.12.2024 г. - 31 бр.;

8. Лица, управляващи алтернативни инвестиционни фондове - Към 31.12.2024 г. - 27 бр., от които 11 са и управляващи дружества;

9. Публични дружества и емитенти – Към 31.12.2024 г. - 185 бр.

10. Малки и средни предприятия, емитенти на финансови инструменти на пазари за растеж – 24 бр.

11. Акционерни дружества със специална инвестиционна цел – Към 31.12.2024 г. - 49 бр.

12. Одиторите на годишните финансови отчети на пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях фондове - Към 31.12.2024 г. – 12 бр.;

13. „Централен депозитар“ АД;

14. „Българска фондова борса“ АД

3.3. Заинтересовани страни по Проблем 3 „Развиване на уредбата на изплащането на средства при придобиване на право на пенсия“

Предложените промени са насочени и могат да засегнат пряко или косвено следните субекти, в т.ч. регистрирани и/или извършващи дейност в Република България:

1. Осигурените лица и пенсионерите във фондовете, управлявани от пенсионноосигурителните дружества – общият брой на осигурените лица и пенсионерите в управляваните фондове към 31.12.2024 г. е 5 096 237 , по данни на Комисията за финансов надзор;

2. Пенсионноосигурителни дружества – 10 бр., които управляват 30 пенсионни фонда, 2 пенсионни фонда по професионални схеми и 20 фонда за извършване на плащания;

3. Заети в пенсионноосигурителните дружества – 70 членове на управителните и контролни органи, 1 734 служители на трудово правоотношение, 11 инвестиционни консултанти и 23 694 осигурителни посредници;

4. Банките-попечители на ПФ – към 31.12.2024 г. – 6 бр.;

5. Инвестиционни посредници: към 31.12.2024 г. дружества, лицензирани от Комисията за финансов надзор да извършват дейност като инвестиционни посредници - 34 бр. и 3 бр. клонове на инвестиционни посредници;

Банки – инвестиционни посредници – 16 бр. банки и 3 бр. клонове на банки, лицензирани от Българската народна банка да предоставят инвестиционни услуги и да извършват инвестиционна дейност;

6. Одиторите на годишните финансови отчети на пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях фондове – към 31.12.2024 г. – 12 бр.;

Засегнати органи за надзор и държавни органи, свързани с посочените проблеми:

Комисията за финансов надзор – в качеството ѝ на компетентен орган за надзор над пенсионноосигурителните дружества, лицензирани съгласно Кодекса за социално осигуряване, инвестиционните посредници, лицензирани съгласно Закона за пазарите на финансови инструменти, инвестиционни дружества, управляващи дружества, лица, управляващи алтернативни инвестиционни фондове лицензирани съгласно Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и други предприятия за колективно инвестиране, дружествата със специална инвестиционна цел и дружествата за секюритизация, получили лиценз съгласно Закона за дружествата със специална инвестиционна цел и за дружествата за секюритизация.

Национална агенция за приходите - Националната агенция за приходите играе ключова роля в процеса по администриране на осигурителните вноски от допълнителното задължително пенсионно осигуряване, участва в процеса по служебно разпределяние на лицата, неизбрали фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване, и администрира заявленията за избор за промяна на осигуряване от допълнително задължително пенсионно осигуряване в универсален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“, на Държавното обществено осигуряване по реда на Кодекса за социално осигуряване и други относими нормативни актове.

Министерство на труда и социалната политика – във връзка с правата на осигурените лица и цялостното осъществяване на държавната политика в областта на социалното осигуряване;

Национален статистически институт - с разработването на таблици за смъртност, съобразени със спецификите на популациите във фондовете за допълнително пенсионно осигуряване, Националния статистически институт ще бъде ангажиран с допълнителни дейности, свързани с предоставяне на данни на база на проспективен модел, отразяващ моментните нива на смъртност и тенденциите на развитие в бъдеще.

4. Варианти на действие. Анализ на въздействията:

4.1. По проблем 1: „Необходимост от доразвиване на пенсионния модел в Република България и осигуряване на възможност на осигурените лица за избор на подфонд с определен инвестиционен профил“

Вариант 1 „Без действие“ се използва като основа за сравнение на възможните опции, като това помага да бъде идентифицирано въздействието на разглежданите варианти. Този вариант проектира развитие на настоящата ситуация без промени в националната нормативна уредба и регулаторна намеса.

Описание:

Действащият към настоящия момент модел на пенсионната система в България е тристълбов. Той съчетава в себе си осигуряване на разходопокривен (солидарен) принцип и на капиталов принцип. Трите стълба на пенсионно-осигурителната система в Република България се допълват взаимно.

I стълб – Държавно обществено осигуряване – управлява се от Националния осигурителен институт;

II стълб – Допълнително задължително пенсионно осигуряване – осъществява се от лицензирани частни пенсионноосигурителни дружества чрез управляваните от тях универсални и професионални пенсионни фондове.

III стълб – Допълнително доброволно пенсионно осигуряване. Този тип осигуряване се извършва чрез частни доброволни пенсионни фондове, управлявани от лицензирани пенсионноосигурителни дружества.

Съвременната пенсионна система в Република България осигурява възможност на осигурените лица да запазят стандарта си на живот след пенсиониране, в случай че дългосрочно и едновременно се осигуряват и в трите стълба, като дава възможност за по-висок коефициент на заместване при загуба на дохода от активна трудова дейност.

Към 31.12.2024 г. осигурените лица в управляваните от пенсионноосигурителните дружества пенсионни фондове са 5,07 млн. души, като управляваните активи надвишават 26,6 млрд. лв. Най-голям дял от активите на фондовете са инвестирани в дългови финансови инструменти – 16,6 млрд. лв. или малко под две трети от общите инвестиции. Дяловите финансови инструменти са в размер на 8,15 млрд. лв., което представлява почти една трета от инвестираните в пенсионните фондове средства. За сравнение, в страните от Централна и Източна Европа, в които се прилага аналогичен модел на допълнително пенсионно осигуряване, се забелязва по-висок дял на инвестициите в по-рискови инструменти с променлив доход.

Към настоящия момент осигурените в пенсионните фондове лица в Република България не могат да избират различен инвестиционен профил. Инвестиционната политика и портфейлите на фондовете се формират върху съвкупността от всички участници във съответния фонд, което включва лица в началото на трудовия им стаж, както и в такива в предпенсионна възраст.

Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:

Вариант „Без действие“ запазва текущата законова рамка и инвестиционна политика на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване и фондовете за допълнително доброволно пенсионно осигуряване. Осигурените лица запазват правото си да избират пенсионен фонд, като средствата им продължават да се инвестират консервативно, без да отчита индивидуалния рисков толеранс и жизнения им цикъл.

В случай че предложените промени в Кодекса за социално осигуряване, свързани с въвеждането на многофондова система с различен инвестиционен профил, не бъдат приети, като положителен аспект може да се посочи стабилността на системата от гл. т. предвидимостта на доходността и управлението на пенсионните фондове. Настоящата система, в която пенсионните фондове предлагат общ инвестиционен профил за всички осигурени лица, гарантира еднакъв подход към управлението на активите и улеснява администрирането на пенсионните спестявания.

При запазване на сегашния модел пенсионноосигурителните дружества ще продължат да инвестират средствата въз основа на единна стратегия, без да е необходимо да управляват няколко различни инвестиционни портфейла с различни нива на риск. Насочването към по-рискови инвестиционни стратегии предполага тяхното активно управление, съобразено с динамиката на капиталовите пазари и на рисковете от генериране на по-големи моментни загуби при резки пазарни спадове.

При многофондовата система, в зависимост от толерантността си към риск, осигурените лица ще трябва да избират в кой подфонд да бъдат разпределени. Това може да затрудни хора, които не разполагат с достатъчно финансови познания, да направят информиран избор. В настоящата система този проблем не съществува, тъй като инвестиционната стратегия е еднаква за всички осигурени лица и обективно не им дава възможност за избор.

Въвеждането на многофондова система ще наложи нови правила за регулиране и надзор върху различните инвестиционни стратегии, както и по-сложен механизъм за оценка на представянето на фондовете.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:

Настоящата нормативна рамка, регулираща пенсионна система в Република България, не предоставя на осигурените лица възможност да избират как да бъдат управлявани техните пенсионни спестявания. В много други страни съществуват модели, които позволяват на участниците в пенсионните фондове да избират между различни инвестиционни стратегии, съобразени с индивидуалната им толерантност към риск и фазата от жизнения им цикъл. Към момента в Република България всички осигурени лица са подложени на един и същ модел на управление на активите, който не отчита индивидуалните им нужди. Това е особено важно за младите хора, които имат по-дълъг инвестиционен хоризонт и могат да си позволят по-високорискови, но потенциално по-доходоносни инвестиции. В същото време лицата, които наближават пенсионна възраст, трябва да бъдат предпазени от резки пазарни колебания чрез инвестиция в по-консервативни стратегии. Липсата на персонализиран подход води до неефективно управление на пенсионните спестявания и намалява възможността за постигане на оптимална доходност, респ. адекватен размер на заместващия трудов доход. Управлението на активите на пенсионните фондове се извършва съобразно инвестиционен режим при запазване на еднообразна инвестиционна стратегия, която не отговаря на индивидуалните нужди на осигурените лица и са налице ограничени възможности за оптимизиране на доходността спрямо рисковия профил. По-ниската доходност на пенсионните фондове в резултат на цялостно по-консервативното инвестиране на средствата на пенсионните фондове ощетява осигурените лица и намалява дългосрочната устойчивост на пенсионната система, като увеличава отговорността за осигуряване на адекватен заместващ доход върху държавното обществено осигуряване в първи стълб.

Ограничаването на възможностите за предлагане на различни инвестиционни профили води до стесняване на опциите за диверсифициране на спестяванията на гражданите и ограничава условията за стимулиране конкурентна алтернатива на традиционните банкови депозити и договорни фондове. В резултат на това възможностите за осигурените лица да управляват ликвидността на своите спестявания, в т.ч. възползвайки се от допустимите данъчни облекчения, при постигане на по-висока доходност, са силно ограничени и допълнително подкопава доверието

на осигурените лица в капиталовото пенсионно осигуряване. Въвеждането на по-гъвкави инвестиционни стратегии би могло да създаде както по-ясно разграничаване между пенсионните фондове и да засили конкуренцията между тях, така и да предпостави възможности за гражданите и бизнеса активно да участват в процесите по развитие на националната икономика. Управляваният от пенсионните фондове ресурс е основен двигател в развитието на националната икономика, свързаните с публичните финанси процеси и предопределя положителния тренд на доходи и пенсионни плащания. В тази връзка развитието на българския капиталов пазар - увеличаване капитализацията на дружествата, приети за търговия на Българска фондова борса, набиране на ресурс за развиване на инфраструктурата, енергетиката и др. ключови държавни приоритети, насърчаване подпомагането и развитието на МСП и пр., е в пряка зависимост от възможността за либерализиране на инвестиционните стратегии на пенсионните фондове. Липсата на инвестиционна диверсификация ще принуди пенсионните фондове да спазват консервативни стратегии, което може да доведе до по-ниска възвръщаемост на активите.

Инвестиционните посредници биха имали съществена роля в изграждането на многофондова система, тъй като тя ще доведе до по-активно управление на активите и потенциално по-голям оборот на финансовите инструменти. Ако промените не бъдат приети, пенсионните фондове ще останат в сегашния модел на по-консервативно управление на средствата, което означава по-малко сделки с акции, облигации и колективни инвестиционни схеми, което е свързано с по-ниски комисиони за инвестиционните посредници и ограничаване на възможностите за развитие на капиталовите пазари.

В дългосрочен план това може да ограничи развитието на националната икономика, в частност и на допълнителното пенсионно осигуряване в България, и да доведе до по-ниски пенсии за осигурените лица.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Специфични въздействия:

Въздействия върху малките и средните предприятия: Няма данни, че Вариант „Без действие“ има пряко или косвено въздействие върху МСП, засегнати от проблем 1.

Административна тежест: Вариант „Без действие“ няма ефект върху административната тежест.

1.1. Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални и екологични въздействия, включително върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни. Пояснете кои въздействия се очаква да бъдат значителни и кои второстепенни.

1.2. Опишете специфичните въздействия с акцент върху малките и средните предприятия и административната тежест (задължения за информиране, такси, регулаторни режими, административни услуги и др.)

Вариант 2 „Доразвиване на пенсионния модел в Република България и осигуряване на възможност на осигурените лица за избор на подфонд с определен инвестиционен профил“:

Описание:

Предвижда се предоставянето на възможност на всяко осигурено лице за избор на подфонд с различен инвестиционен профил според степента на толерантност към поетите инвестиционни рискове.

Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:

Предоставяне на възможност за личен избор на инвестиционен профил от всички осигурени лица ще отговаря в по-голяма степен на техните нужди и възрастова характеристика. Вследствие

на оптимизирането на инвестиционните стратегии се очаква повишена доходност в рамките на многофондова система подобно на други пенсионни системи, в които тя вече е въведена. Ще се осигури гъвкавост в управлението на активите на фондовете, което ще осигури по-ефективно адаптиране към динамиката на финансовите пазари.

От гледна точка на въздействието върху пенсионноосигурителните дружества, многофондовата система и високият праг за експозиция към дялови инструменти в динамичния подфонд ще позволят разширяване на инвестиционните възможности и ще подобрят условията на конкуренция на пазара. Динамичните подфондове в универсален пенсионен фонд, които ще обхващат и най-голям брой осигурени лица (от започване на трудова дейност до 50-годишна възраст, когато лицето не е заявило друго), ще могат да привличат нови лица при демонстриране на добро управление на активите и постигната висока доходност. Това важи с особена сила и за подфондовете в доброволните пенсионни фондове, за които законопроектът предвижда значителна свобода за развиване на инвестиционна политика по преценка на дружествата, които не са ограничени в броя на подфондове, които могат да създават, с цел развиване на сектора и конкурентоспособност на други предлагани на пазара продукти (животозастрахователни полици, банкови влогове, депозитни сметки и т.н.).

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:

Осъществяването на Вариант 2 е свързано с допълнителни разходи за пенсионноосигурителните дружества за учредяване на подфондове с различен инвестиционен профил. С оглед мащаба на тяхната дейност и корпоративна структура ще бъде необходимо съответно осигуряване на кадрова обезпеченост в пенсионноосигурителните дружества, която да отговаря на регулаторните изисквания по отношение на активното управление на инвестициите на пенсионните фондове, дистрибутирането на пенсионните услуги и продукти и информиране на осигурените лица, за да се подпомогне избора на инвестиционен профил и се осигури тяхната удовлетвореност. Разходите за банките-попечители във връзка със съхраняването на активите се очаква да се увеличат до степен, осигуряваща ефективност на контролната функция с оглед по-активното управление на активите на пенсионните фондове и съответно на разходите за депозитарни услуги. Спазването на нормативните изисквания ще се контролира в рамките на системата за осъществяване на надзор над дейността по допълнително пенсионно осигуряване и води до необходимостта от допълнителни административни разходи в Комисията за финансов надзор от гл. т. укрепване на кадровата обезпеченост на надзорния орган, адаптиране на информационната система и развиване електронното обслужване на бизнеса и гражданите. При Вариант 2 не се очаква негативно въздействие върху осигурените лица, пенсионерите и техните наследници.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Специфични въздействия:

Въздействия върху малките и средните предприятия: Няма данни, че Вариант 2 „Доразвиване на пенсионния модел в Република България и осигуряване на възможност на осигурените лица за избор на подфонд с определен инвестиционен профил“ има пряко или косвено въздействие върху МСП, засегнати от проблем 2.

Административна тежест: Вариант 2 няма ефект върху административната тежест.

(въздействията върху малките и средните предприятия; административна тежест)

1.1. Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални и екологични въздействия, включително върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни. Пояснете кои въздействия се очаква да бъдат значителни и кои второстепенни.

1.2. Опишете специфичните въздействия с акцент върху малките и средните предприятия и административната тежест (задължения за информиране, такси, регулаторни режими, административни услуги и др.)

4.2. По проблем 2: „Необходимост от осъвременяване на инвестиционния режим и намаляване на събираните такси и удръжки с цел създаване на стимули за по-добро управление на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване“

Вариант 1 „Без действие“ се използва като основа за сравнение на възможните опции, като това помага да бъде идентифицирано въздействието на разглежданите варианти. Този вариант проектира развитие на настоящата ситуация без промени в националната нормативна уредба и регулаторна намеса.

Описание:

Считано от 1 януари 2000 г. в Република България е въведен тристълбов пенсионен модел, който включва базирано на принципа на солидарността задължително пенсионно осигуряване и капиталово на принципа „дефинирани вноски“ допълнително задължително и доброволно пенсионно осигуряване. Промяната е наложена поради различни фактори, най-вече поради отрицателните демографски тенденции. С въвеждането на тристълбовия модел се цели да се повиши жизнения стандарт на бъдещите български пенсионери. Системата на допълнителното пенсионно осигуряване в Република България функционира на капиталов принцип, при който средствата от осигурителните вноски се натрупват по индивидуални осигурителни партиди на лицата заедно с дохода от тяхното инвестиране. Тристълбовата пенсионна система дава възможност осигурените лица да получават допълнителна пенсия от фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване (II стълб – Универсален пенсионен фонд и Професионален пенсионен фонд), както и пенсия от фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване (III стълб – Доброволен пенсионен фонд). Допълнителното задължително пенсионно осигуряване в Република България се осъществява от лицензирани пенсионноосигурителни дружества чрез управляваните от тях:

– професионални пенсионни фондове – задължителни за лицата, работещи при условията на първа и втора категория труд, в случай че са осигурени във фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване, с изключение на лицата, осигуряващи се по реда на чл. 4в от Кодекса за социално осигуряване;

– универсални пенсионни фондове – задължителни за родените след 31.12.1959 г. лица, в случай че са осигурени във фонд „Пенсии“, съответно фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“, на държавното обществено осигуряване, с изключение на лицата, осигуряващи се по реда на чл. 4б от Кодекса за социално осигуряване.

Средствата на осигурените лица се управляват при спазване на изискванията, заложени в Кодекса за социално осигуряване, където изрично се посочва в какви активи могат да се инвестират средствата на пенсионните фондове, както и количествените ограничения по отделни инструменти. В Кодекса за социално осигуряване са транспонирани изискванията на Директива

(ЕС) 2016/2341[4] по отношение на изисквания към системите за управление, включително за вътрешен одит, управление на риска и актюерски функции, изискванията за квалификация и професионален опит на лицата, управляващи пенсионните фондове и др.

Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:

Историческото развитие на капиталовото пенсионно осигуряване през тези 25 години и оценката на международните и националните организации доказа устойчивостта и жизнеспособността на системата , независимо от мащабите на възникналите световни и локални икономически, политически, финансови, социални и демографски предизвикателства. Общото схващане е, че капиталовата форма на осигуряване предоставя неприкосновеност на средствата, осигурява справедливост при определяне на пенсионните плащания, като отчита осигурителния принос на лицата, акумулира капитал, способен да подкрепя икономическото развитие на страната. Комисията за финансов надзор в рамките на своите правомощия осъществява надзор върху дейността, осъществявана от пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях фондове за допълнително пенсионно осигуряване при съблюдаване защитата на правата и интересите на пенсионерите, осигурените лица и техните наследници.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:

Действащата правна рамка ограничава възможностите за инвестиране на пенсионните фондове, което затруднява постигането на по-добра доходност. Пенсионноосигурителните дружества са ограничени в избора на финансови инструменти, което намалява възможността за ефективно разпределение на риска и оптимизиране на печалбите. В други държави пенсионните фондове могат да инвестират в по-широк спектър от активи, включително инструменти на паричния пазар, издадени от трети страни, борсово търгувани фондове и алтернативни инвестиционни фондове, което позволява по-добра диверсификация на риска.

В допълнение към ограничените инвестиционни възможности, високите такси и удръжки, които осигурените лица плащат на пенсионноосигурителните дружества, също оказват значително влияние върху натрупаните средства. Съществуващият модел не отчита постигнатите инвестиционни резултати на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване и не стимулира пенсионноосигурителните дружества да търсят по-добри възможности за управление на активите, за разлика от доброволното пенсионно осигуряване.

Видно от годишния отчет за дейността на Комисията за финансов надзор за 2023 г., почти всички пенсионноосигурителни дружества поддържат максимално допустимите съгласно Кодекса за социално осигуряване размери на таксите и удръжките, събирани от фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване (ФДЗПО): 3.75% удръжка от всяка осигурителна вноска и инвестиционна такса в размер 0.75% годишно, изчислена върху стойността на нетните активи на фонда в зависимост от периода, през който те са били управлявани. Едно пенсионноосигурително дружество е приело по-нисък размер на удръжката от всяка осигурителна вноска за управляваните от него ФДЗПО, като е възприело диференциран подход в зависимост от периода на осигуряване на лицето, а именно намаляване на техния размер след определен времеви период. Също така две пенсионноосигурителни дружества са приели по-нисък размер на удръжката от всяка осигурителна вноска за управлявания от едното пенсионноосигурително дружество – УПФ

[4] Директива (ЕС) 2016/2341 относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване (ИППО)

(диференциран подход в зависимост от периода на осигуряване на лицето), а от другото – за ППФ (без допълнителни условия). Почти всички пенсионноосигурителни дружества поддържат максимално допустимия съгласно Кодекса за социално осигуряване размер на таксата, изчислена върху стойността на нетните активи на фондовете за извършване на плащанията в зависимост от периода, през който те са били управлявани – 0.5%. Едно дружество удържа по-ниска такса за управляваните от него фонд за изплащане на пожизнени пенсии (ФИПП) и фонд за разсрочени плащания (ФРП), а друго с взето през годината решение на управителните органи е приело да не удържа такса от управляваните от него ФИПП и ФРП. Таксите и удръжките за управление на фондовете за допълнително доброволно пенсионно осигуряване (ФДДПО), събирани от пенсионноосигурителните дружества, са в размери, по-ниски от нормативно определените. Средният размер на удръжката от всяка осигурителна вноска в ДПФ през 2023 г. и 2022 г. е 2.7%, а при ДПФПС е 0.8% през 2023 г. спрямо 0.9% през 2022 г. Законоустановеният максимален размер на удръжката от всяка осигурителна вноска във ФДДПО е до 7.0%.

Към 31.12.2023 г. от всички доброволни пенсионни фондове (ДПФ) е отчетен положителен доход от инвестиции, в резултат на което е отчислена и инвестиционна такса за управляващите дружества. За сравнение към 31.12.2022 г. само от два ДПФ е отчетен положителен доход от инвестиции и е отчислена инвестиционна такса за управляващите ги дружества. От другите ДПФ не е отчислена инвестиционна такса, поради отчетен отрицателен доход. Към 31.12.2023 г. от ДПФПС е отчетен положителен доход от инвестиции и е отчислена инвестиционна такса, докато към 31.12.2022 г. е отчетен отрицателен доход от инвестиции и не е отчислена инвестиционна такса за управляващото го дружество.

Специфични въздействия:

Въздействия върху малките и средните предприятия: Няма данни, че Вариант „Без действие“ има пряко или косвено въздействие върху МСП, засегнати от проблем 2.

Административна тежест:

Вариант „Без действие“ няма ефект върху административната тежест.

1.1. Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални и екологични въздействия, включително върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни. Пояснете кои въздействия се очаква да бъдат значителни и кои второстепенни.

1.2. Опишете специфичните въздействия с акцент върху малките и средните предприятия и административната тежест (задължения за информиране, такси, регулаторни режими, административни услуги и др.)

Вариант 2 „Промяна на каталога с разрешени инвестиционни инструменти, въвеждане на сравнителен бенчмарк и промяна в начина на изчисление на удръжки и такси на дружествата“:

Новата уредба цели да даде повече гъвкавост на пенсионноосигурителните дружества, като им позволи да влагат средства в нови класове активи, които също предлагат възвръщаемост и ефективност при управлението на риска. В тази връзка се предлага включването на нови категории финансови инструменти, като инструменти на паричния пазар, борсово търгувани фондове и алтернативни инвестиционни фондове, които осигуряват по-широк достъп до международните пазари и възможност за прилагане на добре диверсифицирани инвестиционни стратегии. Разширяването на инвестиционния спектър ще позволи на пенсионноосигурителните дружества да управляват активите по-гъвкаво като адаптират своите стратегии към динамиката на пазарите и увеличават възможностите за постигане на по-висока доходност.

Настоящата система за гарантиране на минималната доходност на пенсионните фондове създава редица ограничения, които възпрепятстват ефективното управление на активите. Този механизъм задължава пенсионноосигурителните дружества да постигат определена минимална доходност във фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване, което стимулира „стадни“, консервативни инвестиционни стратегии и ограничаване на възможностите за постигане на по-висока възвръщаемост. Освен това, задължението да се осигурява минимална доходност често води до инвестиране на средствата в нискорискови, но и по-слабо доходоносни активи, което намалява потенциалните ползи за осигурените лица.

С цел да се създаде по-гъвкава и ефективна система, законопроектът предвижда премахване на механизма за гарантиране на минималната доходност и неговото заместване с бенчмарк, който ще бъде използван за оценка на представянето на пенсионните фондове. Новият подход ще позволи по-добро измерване на резултатите спрямо пазарните условия и ще осигури по-голяма свобода за оптимизиране на инвестиционните стратегии. В същото време, чрез бенчмарка ще бъде осигурен механизъм за контрол, чрез който ще се следи в каква степен пенсионноосигурителните дружества управляват активите ефективно спрямо представянето на международните финансови пазари.

Друг ключов аспект от предложените промени е намаляването на таксите и удръжките, които се събират от осигурените лица, което пряко рефлектира върху размера на техните натрупвания, респ. върху размера на плащането при придобиване право на пенсия.

Описание:

1. Нови възможности за инвестиции във финансови инструменти

С цел даване възможност за осигуряване по-висока доходност на осигурените лица в списъка на допустимите финансови инструменти, в които могат да бъдат инвестирани средствата на фондовете, управлявани от пенсионноосигурителните дружества, са добавени нови финансови инструменти, а именно:

- инструменти на паричния пазар, издадени или гарантирани от държава-членка, Европейската централна банка, Европейската инвестиционна банка, както и трети държави, определени с наредба на Комисията за финансов надзор;

- финансови инструменти, приети за търговия на пазари за растеж;

- акции и/или дялове на борсово търгувани фондове, различни от колективни инвестиционни схеми;

- акции и/или дялове на алтернативни инвестиционни фондове, управлявани от лице, регистрирано съгласно Директива 2011/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2011 година относно лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове и за изменение на директиви 2003/41/ЕО и 2009/65/ЕО и на регламенти (ЕО) № 1060/2009 и (ЕС) № 1095/2010.

Това ще даде възможност за по-добра диверсификация и потенциал за по-висока възвръщаемост на вложените пенсионни спестявания. Предложените изменения и допълнения също така ще се отразят положително и на инвестиционните посредници, вследствие увеличените възможности за инвестиране и вероятно по-големия брой и обем сключени сделки с финансови инструменти.

Разширяването на видовете финансови инструменти, в които могат да инвестират пенсионноосигурителните дружества, ще допринесе за развитието на управляващите дружества,

както и на лицата, които управляват алтернативни инвестиционни фондове. Засилената конкуренция при предлагането на акции и/или дялове на борсово търгувани фондове, различни от колективни инвестиционни схеми и акции и/или дялове на алтернативни инвестиционни фондове, ще доведе до ръст на активите им под управление.

Очаква се предложените изменения и допълнения в Кодекса за социално осигуряване да допринесат за увеличаване капитализацията на дружествата, приети за търговия на „Българска фондова борса“ АД, в качеството ѝ на регулиран пазар, с оглед предоставяне на възможностите пенсионноосигурителните дружества да инвестират в различни видове финансови инструменти. Наличието на качествени емитенти би допринесло за увеличаване броя на сключените сделки на „Българска фондова борса“ АД, както и увеличаване възможностите за финансиране на атрактивни проекти чрез капиталовия пазар.

2. Намаляване размера на удържаните такси

Върху натрупването на средства по индивидуалните партиди на участниците във фондовете за допълнително пенсионно осигуряване съществено влияние оказват не само резултатите от инвестициите, но и таксите и удръжките, които осигурените лица заплащат на пенсионноосигурителните дружества, във връзка с което се предлага тяхното оптимизиране.

Най-съществено влияние върху обема на натрупаните в индивидуалните партиди средства има инвестиционната такса, която при УПФ и ППФ се удържа независимо от постигнатия инвестиционен резултат. Предвид това, със законопроекта се предлага въвеждането на двукомпонентна такса, формирана от фиксирана част – процент върху управляваните активи, и променлива част, представляваща процент от постигнатия доход при инвестиране на средствата.

Първият компонент се определя въз основа на стойността на нетните активи на ППФ и на подфондовете в УПФ в зависимост от периода, през който те са били управлявани от пенсионноосигурителните дружества. Предвижда се стойността на този компонент да намалява плавно в рамките на десет годишен период. Вторият компонент, който ще се увеличава плавно в рамките на десет годишен период, се изчислява въз основа на дохода, реализиран от инвестирането на средствата на ППФ и на подфондовете в УПФ. Размерите на двата компонента са диференцирани поради различните инвестиционни профили на подфондовете в УПФ и свързаните с тях рискове и оперативните разходи. Предложението ще осигури прилагането на принципа на жизнения цикъл - по-рисково инвестиране на средствата на лицата в началото на осигуряването им и консервативно инвестиране с цел съхраняване на натрупаните средства преди пенсионирането им.

Освен това, за удръжката върху всяка осигурителна вноска ще бъде въведен механизъм за постепенно намаляване в рамките на десетгодишен период. Това ще увеличи сумата, която реално постъпва в индивидуалните партиди на осигурените лица. Предвижда се максималният размер на удръжката от осигурителната вноска в УПФ и ППФ да се намали от 3,75 на сто до 2,10 на сто. Също така е заложено плавно намаляване до 2036 г. на инвестиционната такса, начислявана върху нетните активи – от 0,75 на сто годишно до 0,38 на сто в ППФ и балансираните подфондове в УПФ и до 0,20 на сто за динамичните и консервативните подфондове в УПФ. Таксите върху реализирания доход от управлението на балансираните и динамичните подфондове в УПФ ще достигнат съответно 3,25 на сто и 6,00 на сто годишно.С оглед стимулиране нарастването на средствата по индивидуалните партиди на лицата в задължителните пенсионни фондове, със

законопроекта се предлага и стъпаловидно годишно намаляване на удръжката от всяка осигурителна вноска, в рамките на десет годишен период.

В допълнение, след изтичане на десет годишния период се очаква, че средният размер на събираните такси и удръжки спрямо активите ще бъде намален до 0.59% от нетните активи под управление, което съставлява намаление от 0.49 пр.п. от сегашното средно ниво, което понастоящем е 1,08% от нетните активи на фондовете.

Сравнително дългият период за намаляване на таксите и удръжките, събирани от пенсионноосигурителните дружества, е определен с оглед избягване на резки колебания в постъпленията, по-добро планиране на разходите и запазване на финансовата стабилност на дружествата и системата за допълнително пенсионно осигуряване като цяло.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Отрицателни икономически въздействия:

Увеличеният брой подфондове с различен рисков профил могат да доведат до понижаване вниманието на служителите на пенсионноосигурителните дружества и прекомерни разходи на фондовете за сметка на осигурените лица.

Намаляването на размера на удържаните от пенсионноосигурителните дружества такси оказва отрицателно въздействие върху техните приходи, съответно върху техните печалби.

Отрицателни социални въздействия: Не се идентифицират конкретни преки негативни социални въздействия върху групите заинтересовани страни.

Отрицателни екологични въздействия: Не се идентифицират конкретни преки негативни екологични въздействия върху групите заинтересовани страни.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Специфични въздействия:

Въздействия върху малките и средните предприятия:

Осъществяването на Вариант 2 „Промяна на каталога с разрешени инвестиционни инструменти, въвеждане на сравнителен бенчмарк и промяна в начина на изчисление на удръжки и такси на дружествата“ има пряко въздействие върху някои МСП. Предвидените в законопроекта изменения на каталога на допустимите финансови инструменти и предоставянето на възможност за инвестиране на пазарите за растеж на малки и средни предприятия в държави-членки и трети държави пряко влияе върху МСП, приети за търговия на Bulgarian Enterprise Accelerator Market (BEAM) пазара в Република България. Нововъведеното разрешение за инвестиции на пазарите за растеж на МСП (до 2% от активите в динамичния подфонд и до 1% от активите на ППФ и на балансираните подфондове в УПФ, както и до 5% от активите в подфондовете в ДПФ), предоставя възможност за придобиване на акции и облигации на МСП, регистрирани в Република България от страна на пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях фондове. С оглед крупния размер на общия капитал под управление на десетте ПОД и тенденцията той да се увеличава в бъдеще, това би спомогнало популяризирането и естественото разрастване на местния BEAM пазар. Следователно, осигуряването на повече възможности за набиране на капитал за МСП се очаква да насърчи интереса от страна на МСП да бъдат приети за търговия на BEAM, съответно да подобри средата за развитие на малкия и среден бизнес в държавата, особено в

иновативни, технологични и други бързоразвиващите се сектори, които използват пазарите за растеж за финансиране на дейността.

Административна тежест:

Вариант 2 „Промяна на каталога с разрешени инвестиционни инструменти, въвеждане на сравнителен бенчмарк и промяна в начина на изчисление на удръжки и такси на дружествата“ няма ефект върху административната тежест.

(въздействията върху малките и средните предприятия; административна тежест)

1.1. Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални и екологични въздействия, включително върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни. Пояснете кои въздействия се очаква да бъдат значителни и кои второстепенни.

1.2. Опишете специфичните въздействия с акцент върху малките и средните предприятия и административната тежест (задължения за информиране, такси, регулаторни режими, административни услуги и др.)

4.3. По проблем 3: „Обезпечаване подходящо управление на риска от преживяване“

Вариант 1 „Без действие“:

Описание:

През последните години в България бяха предприети няколко значими реформи в системата на допълнителното пенсионно осигуряване. През 2021 г. бяха приети изменения в Кодекса за социално осигуряване, регламентиращи фазата на изплащане на средствата от универсалните пенсионни фондове. Тези промени предоставиха на осигурените лица няколко опции за получаване на натрупаните средства при пенсиониране. Беше въведена гаранция върху брутния размер на внесените осигурителни вноски в УПФ, която покрива целия период на осигуряване.

Тези промени целяха да предоставят по-голяма гъвкавост и сигурност на осигурените лица при получаване на допълнителната им пенсия от универсалните пенсионни фондове.

Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:

При вариант „Без действие“ , в който не са приети измененията в регулацията на фазата на изплащане, пенсионната система ще продължи да функционира по утвърдените правила, които са познати както на осигурените лица, така и на пенсионноосигурителните дружества.

Новите предложения за промяна на фазата на изплащане, включително премахването на техническия лихвен процент, създаването на общи фондове за изплащане и новите методи за актуализация на пенсиите, ще изискват промени в софтуерните системи, отчетността и методологията на пенсионноосигурителните дружества. Ако тези промени не бъдат приети, пенсионноосигурителните дружества няма да бъдат натоварени с допълнителни разходи за адаптиране към новите правила.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:

При действие на настоящата уредба се предпоставя проявата на несправедливост във фазата на изплащане – допуска се генериране на разлики при актуализация на пенсионните плащания в резултат на прилагането на различен технически лихвен процент (ТЛП) в зависимост от момента на тяхното отпускане, т.е. на пенсионноосигурителните дружества се дава възможност да изчисляват допълнителните пожизнени пенсии, използвайки различни ТЛП за различни групи

пенсионери в зависимост от икономическите условия към момента на отпускане на пенсията. Това ще доведе до обособяване на групи пенсионери във фондовете за изплащане на пожизнени пенсии, чиито пенсии са изчислени с различен ТЛП, в резултат на което, въпреки че средствата на всички пенсионери се инвестират заедно, различните първоначални условия неминуемо ще доведат до неравномерна актуализация на пенсионните плащания.

Друг съществен проблем при запазване на нормативната уредба е механизмът за гарантиране на пенсионните плащания, който създава несигурност за пенсионерите. Съгласно действащата уредба в Кодекса за социално осигуряване, допълнителната пожизнена пенсия за старост при осигуряване в универсален пенсионен фонд е с гарантиран размер, изчислен на база брутните вноски на лицето. Това означава, че осигуреното лице има гаранция да получава пенсия, която не пада под размера на натрупаните му брутни вноски, но не и на целия натрупан капитал в индивидуалната му партида. Когато лицето има натрупани средства, които надвишават брутния размер на вноските фондът може да гарантира първоначално договорения размер на пенсията, но се прилага рисков коефициент, който намалява размера на плащането.

Продължаването на използването на неподходящи таблици за смъртност, които не отразяват точно очакваната продължителност на живота на осигурените лица водят до проблеми в измерването на биометричния риск. В момента пенсионноосигурителните дружества използват общата таблица за смъртност, публикувана от Националния статистически институт, която включва данни за цялото население, без да отчита специфичните характеристики на осигурените лица. Това води до неточности при прогнозите за очакваната продължителност на пенсионните плащания.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Специфични въздействия:

Въздействия върху малките и средните предприятия: Няма данни, че Вариант „Без действие“ има пряко или косвено въздействие върху МСП, засегнати от проблем 3.

Административна тежест: Вариант „Без действие“ няма ефект върху административната тежест.

1.1. Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални и екологични въздействия, включително върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни. Пояснете кои въздействия се очаква да бъдат значителни и кои второстепенни.

1.2. Опишете специфичните въздействия с акцент върху малките и средните предприятия и административната тежест (задължения за информиране, такси, регулаторни режими, административни услуги и др.)

Вариант 2 „Промяна в механизма на изплащане на пенсионните средства и отпадане на ТЛП“:

Описание:

Предлаганите промени в Кодекса за социално осигуряване целят да подобрят и развият уредбата на фазата на изплащане в допълнителното пенсионно осигуряване, като разширят възможностите за получаване на пенсия и осигурят по-справедливо разпределение на пенсионните плащания. Те обхващат няколко ключови аспекта: организацията на фондовете за изплащане на пенсии, промените в методиката за изчисляване на пенсиите, както и усъвършенстването на гаранционните механизми и наследствените права.

Предвидената реформа разширява принципа на разделност на активите, задълженията и рисковете при изплащането на пенсии и разсрочени плащания. Въведената с измененията през 2021 г. уредба предвижда пенсиите от универсалните пенсионни фондове да се изплащат от

самостоятелни фондове за изплащане, за да се избегне смесването на активите на пенсионните фондове и задълженията на пенсионноосигурителните дружества. Сега този подход се разширява и върху изплащането на пенсиите от професионалните и доброволните пенсионни фондове.

За по-добро споделяне на биометричния риск се създават общи фондове за изплащане на пожизнени пенсии и срочни плащания, които ще обединят изплащането на пенсиите от различни фондове. По този начин пенсиите от универсалните и доброволните пенсионни фондове ще бъдат изплащани от общ фонд за пожизнени пенсии, а разсрочените плащания от тези фондове, както и срочните пенсии от професионалните пенсионни фондове – от общ фонд за срочни плащания.

Новата уредба предвижда премахване на ТЛП при изчисляване на пенсиите в универсалните, професионалните и доброволните пенсионни фондове. Също така, пенсионноосигурителните дружества ще бъдат задължени да гарантират пенсията на осигурените лица на база цялата преведена сума от индивидуалната партида, а не само на брутните вноски.

Предвижда се да се използва таблица за смъртност, която да отчита специфичните характеристики на осигурените лица, а не средните стойности за цялото население на страната.

Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:

С промените ще се постигне по-справедлива актуализация на пенсионните плащания в резултат на премахването на разликите в актуализацията на пенсиите. Посредством отпадането на ТЛП като параметър при определяне на размера на пенсията и при актуализацията й се премахва възможността лицата с отпуснати пенсии в еднакъв размер, но в различен момент при различен ТЛП, да получават различна актуализация на плащанията (на база разликата между дохода от дейността на фонда за извършване на плащания и ТЛП за плащането на съответното лице).

Съгласно действащите разпоредби гарантираната минимална пенсия на осигурените в универсалните пенсионни фондове лица се изчислява на база брутните вноски. В случай че натрупаните средства са по-високи първоначалният размер на пенсията може да бъде гарантиран по желание на лицето, като тогава се прилага рисков коефициент, което води до намаляване размера на плащането. Предложените промени имат за цел да осигурят справедливост при отчитане приноса на лицата и да гарантират получаваните пенсии и разсрочени плащанияв интерес на лицата.

Разработването на биометричните таблици, използвани за целите на определяне на размера на пенсионните плащания от ФДПО, като в тях се включи само тази част от населението, която подлежи на допълнително пенсионно осигуряване, ще доведе до по-прецизно отчитане на бъдещото развитие на рисковете, респ. по-справедлив подход при определяне размера на плащанията и споделянето на риска от преживяване между лицата.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:

Вариант 2 няма отрицателно въздействие върху заинтересованите страни.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Специфични въздействия:

Въздействия върху малките и средните предприятия: Няма данни, че Вариант 2 има пряко или косвено въздействие върху МСП, засегнати от проблем 3.

Административна тежест: Няма данни, че Вариант 2 има пряко или косвено въздействие върху административната тежест.

(въздействията върху малките и средните предприятия; административна тежест)

1.1. Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални и екологични въздействия, включително върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни. Пояснете кои въздействия се очаква да бъдат значителни и кои второстепенни.

1.2. Опишете специфичните въздействия с акцент върху малките и средните предприятия и административната тежест (задължения за информиране, такси, регулаторни режими, административни услуги и др.)

5. Сравняване на вариантите:

5.1. По проблем 1: „Необходимост от доразвиване на пенсионния модел в Република България и осигуряване на възможност на осигурените лица за избор на подфонд с определен инвестиционен профил“

Степени на изпълнение по критерии: 1) висока; 2) средна; 3) ниска.

		Вариант 1 „Без действие“	**Вариант 2 „Доразвиване на пенсионния модел в Република България и осигуряване на възможност на осигурените лица за избор на подфонд с определен инвестиционен профил”**
Ефективност	Цел 1: Въвеждане на многофондова система	ниска	висока
	Цел 2: Усъвършенстване на изискванията към пенсионните продукти и тяхната дистрибуция	ниска	висока
	Цел 3: Повишаване на капиталовите изисквания	ниска	висока
Ефикасност	Цел 1: Въвеждане на многофондова система	ниска	висока
	Цел 2: Усъвършенстване на изискванията към пенсионните продукти и тяхната дистрибуция	ниска	висока
	Цел 3: Повишаване на капиталовите изисквания	ниска	висока
Съгласуваност	Цел 1: Въвеждане на многофондова система	ниска	висока
	Цел 2: Усъвършенстване на изискванията към пенсионните продукти и тяхната дистрибуция	ниска	висока
	Цел 3: Повишаване на капиталовите изисквания	ниска	висока

1.1. Сравнете вариантите чрез сравняване на ключовите им положителни и отрицателни въздействия.

1.2. Посочете степента, в която вариантите ще изпълнят определените цели, съгласно основните критерии за сравняване на вариантите:

ефективност, чрез която се измерва степента, до която вариантите постигат целите на предложението;

ефикасност, която отразява степента, до която целите могат да бъдат постигнати при определено ниво на ресурсите или при най-малко разходи;

съгласуваност, която показва степента, до която вариантите съответстват на действащите стратегически документи.

5.2. По проблем 2: „Необходимост от осъвременяване на инвестиционния режим и намаляване на събираните такси и удръжки с цел създаване на стимули за по-добро управление на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване“

Степени на изпълнение по критерии: 1) висока; 2) средна; 3) ниска.

		Вариант 1 „Без действие“	**Вариант 2 „Промяна на каталога с разрешени инвестиционни инструменти, въвеждане на сравнителен бенчмарк и промяна в начина на изчисление на удръжки и такси на дружествата“**
Ефективност	Цел 1: Разширяване на инвестиционните възможности	ниска	висока
	Цел 2: Промяна в механизма за гарантиране на минималната доходност	ниска	висока
	Цел 3: Увеличаване на прозрачността и ефективността на разпределението на осигурените лица	ниска	висока
	Цел 4: Намаляване на таксите и удръжките	ниска	висока
Ефикасност	Цел 1: Разширяване на инвестиционните възможности	ниска	висока
	Цел 2: Промяна в механизма за гарантиране на минималната доходност	ниска	висока
	Цел 3: Намаляване на таксите и удръжките	ниска	висока
	Цел 4: Намаляване на таксите и удръжките	ниска	висока
Съгласие	Цел 1: Разширяване на	ниска	висока

	инвестиционните възможности		
	Цел 2: Промяна в механизма за гарантиране на минималната доходност	ниска	висока
	Цел 3: Намаляване на таксите и удръжките	ниска	висока
	Цел 4: Намаляване на таксите и удръжките	ниска	висока

5.3. По проблем 3: „Обезпечаване подходящо управление на риска от преживяване“

Степени на изпълнение по критерии: 1) висока; 2) средна; 3) ниска.

		Вариант „Без действие“	**Вариант 2 „Промяна в механизма на изплащане на пенсионните средства, нови пенсионни продукти и отпадане на ТЛП“**
Ефективност	Цел 1: Развитие на фазата на изплащане	ниска	висока
Ефикасност	Цел 1: Развитие на фазата на изплащане	ниска	висока
Съгласуваност	Цел 1: Развитие на фазата на изплащане	ниска	висока

6. Избор на препоръчителен вариант:

Изборът на препоръчителен вариант се извършва въз основа на следните основни критерии:

Ефективност: степента, до която вариантът е вероятно да постигне целите.

Ефикасност: степента, до която целите могат да бъдат постигнати чрез даден вариант на действие при дадено равнище на финансови ресурси, или при по-ниски разходи.

Съгласуваност: степента, до която вариантите съответстват на действащите стратегически

документи.

При сравняване на вариантите на действие може да се установи, че най-голяма ефективност има Вариант на действие 2, при който ще бъдат постигнати напълно поставените цели. Няма идентифицирана ефективност при предприемане на Вариант на действие 1.

Сравнението на вариантите по критерий ефикасност показва, че постигането на целите с най-ниско ниво на разходите от всички заинтересовани страни ще е при Вариант на действие 2. При предприемане на Вариант на действие 1 не се предвиждат разходи, но целите няма да бъдат постигнати.

При сравняване на вариантите на действие може да се установи, че по-голяма съгласуваност има Вариант на действие 2, което цели привеждане в съответствие на националното законодателство с препоръките на ОИСР в правните инструменти Recommendation of the Council on Core Principles of Private Pension Regulation и Recommendation of the Council for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans.

По проблем 1: Вариант 2 „Доразвиване на пенсионния модел в Република България и осигуряване на възможност на осигурените лица за избор на подфонд с определен инвестиционен профил “

При сравняване на вариантите на действие се установи, че най-голяма ефективност, ефикасност и съгласуваност се постига чрез Вариант 2.

По проблем 2: Вариант 2 „Промяна на каталога с разрешени инвестиционни инструменти, въвеждане на сравнителен бенчмарк и промяна в начина на изчисление на удръжки и такси на дружествата“

При сравняване на вариантите на действие се установи, че най-голяма ефективност, ефикасност и съгласуваност се постига чрез Вариант 2.

По проблем 3: Вариант 2 „Промяна в механизма на изплащане на пенсионните средства, нови пенсионни продукти и отпадане на ТЛП“

При сравняване на вариантите на действие се установи, че най-голяма ефективност, ефикасност и съгласуваност се постига чрез Вариант 2.

Посочете препоръчителните варианти за решаване на поставения проблем/проблеми.

6.1.1. Промяна в административната тежест за физическите и юридическите лица от прилагането на препоръчителния вариант по проблем 1:

- (•) Ще се увеличи
- ( ) Ще се намали
- ( ) Няма ефект

С приемането на изменения и допълнения в Кодекса за социално осигуряване административната тежест върху пенсионноосигурителните дружества ще се увеличи.

1.1. Изборът следва да е съотносим с посочените специфични въздействия на препоръчителния вариант за решаване на всеки проблем.

1.2. Ако се предвижда въвеждането на такса, представете образуването на нейния размер съгласно Методиката по чл. 7а от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

6.1.2. Промяна в административната тежест за физическите и юридическите лица от прилагането на препоръчителния вариант по проблем 2:

◉ Ще се увеличи

○ Ще се намали

○ Няма ефект

С приемането на изменения и допълнения в Кодекса за социално осигуряване административната тежест върху пенсионноосигурителните дружества ще се увеличи.

1.1. Изборът следва да е съотносим с посочените специфични въздействия на препоръчителния вариант за решаване на всеки проблем.

1.2. Ако се предвижда въвеждането на такса, представете образуването на нейния размер съгласно Методиката по чл. 7а от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

6.1.3. Промяна в административната тежест за физическите и юридическите лица от прилагането на препоръчителния вариант по проблем 3:

◉ Ще се увеличи

○ Ще се намали

○ Няма ефект

С приемането на изменения и допълнения в Кодекса за социално осигуряване административната тежест върху пенсионноосигурителните дружества ще се увеличи.

1.1. Изборът следва да е съотносим с посочените специфични въздействия на препоръчителния вариант за решаване на всеки проблем.

1.2. Ако се предвижда въвеждането на такса, представете образуването на нейния размер съгласно Методиката по чл. 7а от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

6.2.1. Създават ли се нови/засягат ли се съществуващи регулаторни режими и услуги от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми)?

◉ Да

○ Не

Предлаганият вариант на действие 2 по проблем 1, с който ще се приемат промени в нормативната уредба, предвижда създаването на нови и промяната на съществуващи регулаторни режими и услуги.

1.1. Изборът следва да е съотносим с посочените специфични въздействия на избрания вариант.

1.2. В случай че се предвижда създаване нов регулаторен режим, посочете неговия вид (за стопанска дейност: лицензионен, регистрационен; за отделна стелка или действие: разрешителен, уведомителен; удостоверителен и по какъв начин това съответства с постигането на целите).

1.3. Мотивирайте създаването на новия регулаторен режим съгласно изискванията на чл. 3, ал. 4 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

1.4. Посочете предложените нови регулаторни режими отговарят ли на изискванията на чл. 10 – 12 от Закона за дейностите по предоставяне на услуги.

1.5. Посочете изпълнено ли е изискването на § 2 от Допълнителните разпоредби на Закона за дейностите по предоставяне на услуги.

1.6. В случай че се изменят регулаторни режими или административни услуги, посочете промяната.

6.2.2. Създават ли се нови/засягат ли се съществуващи регулаторни режими и услуги от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми)?

(•) Да

( ) Не

Предлаганият вариант на действие 2 по проблем 2, с който ще се приемат промени в нормативната уредба, предвижда създаването на нови и промяната на съществуващи регулаторни режими и услуги.

1.1. Изборът следва да е съотносим с посочените специфични въздействия на избрания вариант.

1.2. В случай че се предвижда създаване нов регулаторен режим, посочете неговия вид (за стопанска дейност: лицензионен, регистрационен; за отделна стелка или действие: разрешителен, уведомителен; удостоверителен и по какъв начин това съответства с постигането на целите).

1.3. Мотивирайте създаването на новия регулаторен режим съгласно изискванията на чл. 3, ал. 4 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

1.4. Посочете предложените нови регулаторни режими отговарят ли на изискванията на чл. 10 – 12 от Закона за дейностите по предоставяне на услуги.

1.5. Посочете изпълнено ли е изискването на § 2 от Допълнителните разпоредби на Закона за дейностите по предоставяне на услуги.

1.6. В случай че се изменят регулаторни режими или административни услуги, посочете промяната.

6.2.3. Създават ли се нови/засягат ли се съществуващи регулаторни режими и услуги от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми)?

(•) Да

( ) Не

Предлаганият вариант на действие 2 по проблем 3, с който ще се приемат промени в нормативната уредба, предвижда създаването на нови и промяната на съществуващи регулаторни режими и услуги.

1.1. Изборът следва да е съотносим с посочените специфични въздействия на избрания вариант.

1.2. В случай че се предвижда създаване нов регулаторен режим, посочете неговия вид (за стопанска дейност: лицензионен, регистрационен; за отделна стелка или действие: разрешителен, уведомителен; удостоверителен и по какъв начин това съответства с постигането на целите).

1.3. Мотивирайте създаването на новия регулаторен режим съгласно изискванията на чл. 3, ал. 4 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

1.4. Посочете предложените нови регулаторни режими отговарят ли на изискванията на чл. 10 – 12 от Закона за дейностите по предоставяне на услуги.

1.5. Посочете изпълнено ли е изискването на § 2 от Допълнителните разпоредби на Закона за дейностите по предоставяне на услуги.

1.6. В случай че се изменят регулаторни режими или административни услуги, посочете промяната.

6.3.1. Създават ли се нови регистри от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми)?

( ) Да

(•) Не

Предлаганият вариант на действие 2 по проблем 1, с който ще се приемат промени в Кодекса за социално осигуряване, не предвижда създаването на нови регистри.

Когато отговорът е „Да“, посочете регистрите, които се създават и по какъв начин те ще бъдат интегрирани в общата регистрова инфраструктура.

6.3.2. Създават ли се нови регистри от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми)?

○ Да

◉ Не

Предлаганият вариант на действие 2 по проблем 2, с който ще се приемат промени в Кодекса за социално осигуряване, не предвижда създаването на нови регистри.

Когато отговорът е „Да“, посочете регистрите, които се създават и по какъв начин те ще бъдат интегрирани в общата регистрова инфраструктура.

6.3.3. Създават ли се нови регистри от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми)?

○ Да

◉ Не

Предлаганият вариант на действие 2 по проблем 3, с който ще се приемат промени в Кодекса за социално осигуряване, не предвижда създаването на нови регистри.

Когато отговорът е „Да“, посочете регистрите, които се създават и по какъв начин те ще бъдат интегрирани в общата регистрова инфраструктура.

6.4. По какъв начин препоръчителният вариант въздейства върху микро-, малките и средните предприятия (МСП) (включително по отделните проблеми)?

Осъществяването на заложената възможност за инвестиции на пазарите за растеж на малки и средни предприятия в държави-членки и трети държави за различните подфондове има пряко въздействие върху МСП, приети за търговия на Bulgarian Enterprise Accelerator Market (BEAM) борсата в Република България. Разрешението за инвестиране на средствата на пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях фондове в акции и облигации на МСП предполага засилен интерес към пазарите за растеж и подпомагане на МСП в началния им етап на развитие. Към 17.03.2025 г. пазарната капитализация на компаниите на BEAM пазара за растеж възлиза на 250 млн. лв. при реализиран оборот на сделките с акции на компаниите в него в размер на 685 хил. лв. за едномесечен период към същата дата. Активите на пенсионните фондове, които могат да бъдат инвестирани в пазари на растеж съгласно предвидените в законопроекта количествени ограничения, ще надвишават 400 млн. лв. по предварителни данни.

Изборът следва да е съотносим с посочените специфични въздействия на препоръчителния вариант.

6.5. Потенциални рискове от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми):

Не се очакват потенциални рискове от приемане на предложените промени в ЗИД на КСО. Разпоредбите на нормативния акт целят да доразвият действащата към настоящия момент правна уредба.

Посочете възможните рискове от прилагането на препоръчителния вариант, различни от отрицателните въздействия, напр. възникване на съдебни спорове и др.

7. Консултации:

В процеса на разработване на предложените промени в Кодекса за социално осигуряване бяха проведени редица работни срещи с представителите на пенсионноосигурителните дружества, в рамките на които са обсъдени установените области и дефинираните цели за развиване на нормативната уредба. В рамките на тези дискусии бяха разгледани различни подходи за

постигане на тези цели, като се отчитат спецификите на дейността по допълнително пенсионно осигуряване и финансовата устойчивост на сектора.

Посочете основните заинтересовани страни, с които са проведени консултации. Посочете резултатите от консултациите, включително на ниво ЕС: спорни въпроси, многократно поставяни въпроси и др.

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване ще бъде публикуван за обществени консултации на Портала за обществени консултации (http://www.strategy.bg/PublicConsultations), както и на интернет страницата на Министерството на финансите за срок от 30 дни, съгласно чл. 26 от Закона за нормативните актове. Направените предложения ще бъдат включени в Справка за отразените становища със съответните мотиви за тяхното приемане/неприемане. Справката ще бъде публикувана на Портала за обществени консултации и на интернет страницата на Министерството на финансите.

Обобщете най-важните въпроси за обществени консултации. Посочете индикативен график за тяхното провеждане и видовете консултационни процедури.

8. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?

……..……

……

1.1. Посочете изискванията на правото на Европейския съюз, включително информацията по т. 6.2 и 6.3, дали е извършена оценка на въздействието на ниво Европейски съюз, и я приложете (или посочете връзка към източник).

1.2. Изборът трябва да съответства на посоченото в раздел 1, съгласно неговата т. 1.5.

9. Изисква ли се извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието поради очаквани значителни последици?

(преценка съгласно чл. 20, ал. 3, т. 2 от Закона за нормативните актове)

10. Приложения:

……..……

……

Приложете необходимата допълнителна информация и документи.

11. Информационни източници:

https://www.fsc.bg/osiguritelna-deynost/statistika/2024-2/

Посочете изчерпателен списък на информационните източници, които са послужили за оценка на въздействията на отделните варианти и при избора на вариант за действие: регистри, бази данни, аналитични материали и др.

12. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за извършването на частичната предварителна оценка на въздействието:

Име и длъжност: Надя Даскалова, директор на дирекция „Регулация на финансовите пазари“ в Министерството на финансите

Дата: 11.12 2025 г.

Подпис: Nadia Dacheva Daskalova Digitally signed by Nadia Dacheva Daskalova Date: 2025.12.11 14:00:21 +02'00'