



(й

/
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАЦИОНАЛЕН ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ

София, 1303
бул. "Ал. Стамболийски" 62-64
тел. 926-10-10, факс 926-14-40
www.nssi.bg

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Изх

СТ А Н О В И Щ Е

Относно: Конституционно дело № 21/2010 г. по искане на 52 народни представители от 41-о Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 4а от Кодекса за социално осигуряване, приет с § 48, т. 2 от ЗИД на КСО (обн. ДВ, бр. 100/2010 г.)

Уважаеми госпожи и господа Конституционни съдии,

Считаме, че искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено по следните съображения:

Съгласно чл. 51, ал. 1 от Конституцията гражданите имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане. За да могат гражданите да реализират тези права, държавата създава институционалната среда и законови норми за осъществяването му. В преамбюла на Конституцията е посочено, че Република България е демократична, правова и социална държава. Социалната държава организира и поддържа осигурителна система - част от социалната закрила, в която гражданите да могат да се осигуряват и да получават осигурителни плащания от системата при изпълнение на определени законови условия и изисквания. Начинът на осигуряване, размерът на осигурителните вноски, осигурителната база или осигурителния доход, за чия сметка са вноските или част от тях, осигурителният период за натрупване на съответните осигурителни права, и други правила, норми и ред, законодателят указва в отделни закони.

Кодексът за социално осигуряване, в сила от 1 януари 2000 г., въведе нови принципи и осигурителни схеми, различни от съдържащите се в предишната нормативна уредба, която уреждаше социалното осигуряване. Създаването на допълнителното задължително пенсионно осигуряване в професионален пенсионен фонд, за работещите при условията на I и II категория труд за ранно пенсиониране. До 31.12.1999 г. за лицата, работещи при условията на I и II категория труд се внасяха вноски в размер съответно 12 на сто и 7 на сто, в приход на бюджета на ДОО, за да се покрият разходите за по-ранното им пенсиониране. От 1.01.2000 г. държавата предостави тези вноски на професионалните пенсионни фондове с цел да се отпускат пенсии за ранно пенсиониране на капиталов принцип съобразно натрупаната сума по индивидуалните партии.

По отношение на твърдението за противоречието на § 4а КСО, с чл. 17, ал. 3 от Конституцията считаме, че няма нарушение на конституционната разпоредба. Партидите на осигурените лица в професионалните пенсионни фондове се формират единствено от осигурителни вноски за сметка на работодателите (предприятията) с цел, работещите при условията на I и II категория труд да могат да получат пенсия за ранно пенсиониране при условията на Част втора от КСО. С разпоредбите на чл. 140 КСО държавата задължи лицата, работещи при условията на I и II категория труд да изберат професионален пенсионен фонд, в който да се осигуряват, а на основание чл. 140, ал. 4 КСО за неизбралите професионален пенсионен фонд се извършва служебно преразпределение от НАП и КФН, без да се взема предвид волята на лицата. Тези текстове показват, че още при включването в осигуряването в ППФ държавата се намесва, регулира процеса, а в определени случаи (при служебното разпределение) определя и едностранно професионалния пенсионен фонд, където ще се осигурява лицето. Задължителността за осигуряване в ППФ също показва, че това е начин за реализиране на социалната функция на държавата, а не възможност за свободно договаряне на избора и условията за придобиване право на пенсия за ранно пенсиониране. Тази теза се подкрепя и от обстоятелството, че вноските за ППФ са фиксирани в определени размери съгласно чл. 157, ал. 1, т. 2 КСО - 12 на сто за работещите при условията на I категория труд и 7 на сто за работещите при условията на II категория труд. В КСО не е предвидена възможност да се внасят вноски в по-голям или по-малък

размер от определения в чл. 157, ал. 1, т. 2 КСО. Освен това, вноските за ППФ се ползват със статут на публично вземане съгласно чл. 162, ал. 2, т. 1 ДОПК.

В искането неправилно се твърди, че държавата със закон прекратява и създава договорни отношение на лицата осигурени в ППФ. Съгласно чл. 124 КСО, когато лицето не е избрало фонд и е служебно разпределено, не се сключва договор с него, а правоотношението възниква от датата на служебното разпределение във фонда.

До 31 декември 2010 г. съгласно § 4, ал. 4 КСО лицата, които са работили при условията на първа и/или втора категория труд, можеха да се пенсионират по-рано при наличие на посочения в разпоредбите стаж, ако отговарят на изискванията за сбор от осигурителен стаж и възраст по чл. 68 (100 точки за мъжете и 94 точки за жените). В случаи, че тези лица са упражнили правата си до 31.12.2010 г., набраните средства в професионалния пенсионен фонд се прехвърлят във фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване за отпускане на пенсия за осигурителен стаж и възраст, без да се изисква съгласие от лицата. С § 4а КСО единствено се промени реда за възстановяване на сумите от ППФ като те ще бъдат преведени еднократно за цялата група лица, посочена в ал. 1 на § 4а КСО. За времето след 2000 г., тъй като от професионалните пенсионни фондове не са отпуснати пенсии за ранно пенсиониране средния месечен разход за пенсии на категорияните работници за сметка на ДОО е 57,8 млн. лв., а годишния е 693,6 млн. лв. За целия период от 2000 г. средствата за осигурителни вноски в размер на 7% и 12% за II и I категория труд, на професионалните пенсионни фондове е преведена сумата от 455,3 млн. лв. Средствата преведени от фондовете към НОИ до края на 2010 г. за отпуснати пенсии на категорияни работници са 124 млн. лв. като целия останал разход е за сметка на ДОО. Това още веднъж показва, че създаването на § 4а КСО е наложително с цел защита на интересите, както на държавата, така и на осигурените лица в ППФ.

Неоснователно в т. 2 от искането се твърди, че с ал. 7 и 8 на § 4а КСО се сключват договори с частни лица по силата на закона - напротив, в тези случаи не се установяват договорни отношения, а се създават единствено задължение за НОИ да води индивидуални партии за постъпилите суми от ППФ за лицата по § 4а, ал. 1 КСО и за осигурителните вноски в размерите за фонд ППФ натрупани в тези партии за времето до 31.12.2014 г.

Неоснователни са и твърденията в т. 3 и 4 от искането, че се нарушават неотменими основни права на гражданите, както и правото на частна собственост. В чл. 51, ал. 1 от Конституцията предвижда регламентирането на реда за осигуряване на българските граждани да се извършва чрез отделни закони. С оглед обществената значимост на тази материя и в случаите, когато се провежда допълнително задължително пенсионно осигуряване, е нормативно установена ролята на държавата. Съгласно чл. 125, ал. 1, т. 1 КСО се въвежда задължителност на участието в професионалните пенсионни фондове, а с т. 4 от същата разпоредба се предвижда разрешителен режим и държавно регулиране на допълнителното задължително пенсионно осигуряване. От друга страна са ограничени правата за свободно договаряна на вноските за ППФ, тъй като те се определят единствено от държавата - в случая в чл. 157 КСО. Участието на държавата в регулирането на правоотношенията във връзка с ранното пенсиониране се потвърждава и от разпоредбата на чл. 140, ал. 4 КСО, с която се възлага на НАП и КФН да извършват служебно разпределение на лицата, които не са избрали професионален пенсионен фонд. От друга страна са ограничени правата за инвестиране на свободните средства на ППФ с чл. 176 КСО. Всички тези разпоредби водят до извода, че допълнителното задължително пенсионно осигуряване, което включва и осигуряването в ППФ, подлежи на регулиране от държавата в изпълнение на нейната социална функция, за да не се увреждат правата на осигурените лица. Това важи с още по-голяма сила и за осигуряването на категорийните работници в ППФ, тъй като на тях трябва да се отпускат срочни пенсии, които заместват основната им пенсия отпускана от ДОО за периода до навършване на възрастта за пенсиониране при условията на III категория труд - възраст за жените 60 години и 63 години за мъжете.

Реформирането на социално-осигурителната система от началото на 2000 г., освен дългосрочна финансова стабилизация, имаше за цел да разшири възможностите за осигуряване. Постигна се чрез допълнителното задължително и допълнителното доброволно осигуряване, но при запазване на основното обществено осигуряване на разходопокривен принцип в първия стълб на пенсионната система. Средствата от осигурителни вноски за т. нар. категорийни работници са отделени в професионални пенсионни фондове по индивидуални партии с цел ранно пенсиониране. Разчетите обаче показаха, че към 31.12.2010

г. средствата в тях са недостатъчни за изплащане на пенсия за ранно пенсиониране. Удължи се до 31.12.2014 г. срока за натрупване на средства по индивидуалните партии, след които пенсионните фондове трябва да започнат да изплащат пенсията за ранно пенсиониране на работещите в I и II категория труд (§ 4 ПЗР на КСО, ДВ, бр. 100/21.12.2010 г.). В тази група попадат жените, родени от 1 януари 1955 г. до 31 декември 1959 г., и мъжете родени от 1 януари 1952 г. до 31 декември 1959 г. Основният аргумент е, че за тях няма достатъчно средства от осигурителни вноски в индивидуалните партии за пенсия при ранно пенсиониране, съобразно условията за придобиване право на пенсия от първия стълб - фонд "Пенсии" в ДОО. За периода до 31.12.2014 г. за тях ще се отпускат пенсии за сметка на ДОО.

Създаването на пенсионна схема на капиталово покривен принцип предполага, че не всички осигурени лица могат да получат адекватни пенсии, именно поради необходимостта от достатъчно време със съответната трудова заетост и внасяне на вноски, за да се акумулира нужния ресурс за адекватна на пенсия и гарантиране на изплащането ѝ. Съгласно чл. 127, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване лицата, работещи при условията на първа и втора категория труд, задължително се осигуряват и в професионален пенсионен фонд за пенсия за ранно пенсиониране, независимо от възрастта. Състоянието по индивидуалните партии по пенсия от фонд "Пенсии" в ДОО показват, че жените, родени от 1 януари 1955 г. до 31 декември 1959 г., и мъжете, родени от 1 януари 1952 г. до 31 декември 1959 г., биха били ошетени, ако получават пенсия за ранно пенсиониране от професионален пенсионен фонд.

Внесените от работодателите осигуровки в професионалните фондове за компенсиране на неблагоприятните трудови условия дават съответните права на осигурените лица да се пенсионират по-рано. Въпросът дали индивидуалните партии са собственост на осигурените лица и с § 4а от ПЗР на КСО законодателят нарушава неприкосновеността на собствеността на осигурените лица, като се разпорежда с индивидуалните партии трябва да се разглежда едновременно с необходимостта от намеса на държавата чрез държавното обществено осигуряване да предотврати претърпяване на значителни щети от категорияните работници, изразяващи се в ниските размери на техните пенсии от ППФ. Парите в индивидуалните партии в професионалните фондове не са доброволно частно спестяване, а се внасят задължително и изцяло за сметка на

осигурителя за ранно пенсиониране на лицата, работещите при условията на I и II категория труд.

Професионалните фондове се създадоха, за да поемат ранното пенсиониране на работещите в I и II категория труд, като им осигурят срочна пенсия, докато лицата изпълнят общите условия за пенсиониране от държавното обществено осигуряване. В същото време при реформата от 2000 г. не е заложено увеличение на възрастта за пенсиониране при тези категории труд, която за жените и мъжете е съответно 47 и 52 години за първа и 52 и 57 години за втора категория труд при общоприета пенсионна възраст 60 и 63 години съответно за жени и мъже. В КСО е записано че професионалните фондове могат да изплащат до 8 години срочна пенсия при първа и до 3 години при втора категория труд. Досега няма отпусната пенсия за ранно пенсиониране от ППФ.

Навсякъде в страните членки на Европейския съюз ранното пенсиониране за работещите при тежки и неблагоприятни условия на труд е уредено чрез професионални схеми от работодателите, от които се отпускат професионални пенсии на браншови принцип. Тези схеми са известни още като "заводско" или "фирмено" осигуряване. В България от професионалните пенсионни фондове се предвижда отпускане пенсии за ранно пенсиониране, които заместват основната пенсия и се изплащат за периода до навършване на възрастта за пенсиониране при трета категория. След навършване на възрастта за трета категория труд пенсията на по-рано пенсионираните се лица се поема от фонд "Пенсии" в ДОО, управлявано от Националния осигурителен институт.

Създаването на § 4а в ПЗР на КСО е в интерес на осигурените лица. Със създаването му правата им за ранно пенсиониране се гарантират и се създава възможност за тях или за наследниците им НОИ да изплати прехвърлените от професионалните фондове средства, когато не е отпусната срочна пенсия за ранно пенсиониране. Съгласно ал. 6 от § 4а от ПЗР на в случай, че лицата по ал. 1 се пенсионират при условията на чл. 68 КСО, имат право да получат еднократно от Националния осигурителен институт прехвърлените средства от професионалния фонд, в който са били осигурени към 31 декември 2010 г., и постъпилите след тази дата осигурителни вноски за тях във фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване в размерите по чл. 157, ал. 1, т. 2 в 6-месечен срок след подаване на заявлението. Алинея 7 от § 4а от ПЗР на КСО

дава възможност при смърт на лица по ал. 1, които са упражнили правото си на пенсия по § 4, техните наследници - преживял съпруг, низходящи или възходящи, имат право да получат еднократно от Националния осигурителен институт прехвърлените средства от професионалния пенсионен фонд, в който е бил осигурен техният наследодател към 31 декември 2010 г., и постъпилите след тази дата осигурителни вноски за него във фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване в размерите по чл. 157, ал. 1, т. 2 в 6-месечен срок след подаване на заявлението. Видно от текстовете на § 4а, ал. 6 и 7 КСО осигурените лица продължават да бъдат титуляри на партиди на средствата прехвърлени им от ППФ и постъпилите за тях осигурителни вноски, поради което не са нарушени правата им на собственост върху средствата прехвърлени на основание § 4а КСО.

За да компенсира разходите за ранно пенсиониране и излизането на работника от средата - вредна за здравето, работодателя плаща по-висок размер вноски за първа и втора категория труд. Държавата обаче също има грижа и отговорност по отношение на тези лица по силата на принципа на солидарността. При положение, че категорийните работници не могат да придобият пенсия, поради обстоятелство, че в професионалните пенсионни фондове няма натрупани достатъчно средства, държавата трябва да упражни надзорната си и гаранционна функция по законов пред, което беше причина за създаването на § 4а КСО. Това е особено належащо, когато става въпрос за целеви средства за ранно пенсиониране, а не за допълнителни суми въз основа на лични спестявания на категорийните работници.

Прехвърлянето на средствата от индивидуалните партиди на посочените в § 4а от ПЗР на КСО лица във фонд "Пенсии" на ДОО не нарушава неприкосновеността на частната собственост. Определянето на средствата в индивидуалните партиди на осигурените лица от първа и втора категория труд като частна собственост е извадено от контекста на цялостния тристълбов пенсионен модел с различните допълващи се или компенсиращи пенсионни схеми. При положение, че за сега не могат да се отпускат пенсии от професионалните фондове, държавното обществено осигуряване, управлявано и администрирано от Националния осигурителен институт, трябва да гарантира адекватност на пенсиите за работещите при условията на I и II категория труд, които нямат достатъчно средства в индивидуалните партиди, за да бъдат

пенсионирани по-рано с приемливи пенсии. Следва да се има предвид, че средната пенсия на лицата работили при условията на I и II категория труд е 350,34 лв. месечно и е значително по-висока от пенсията, която биха получили от ППФ. При положение, че средния размер на сумите натрупани в индивидуалните партии на лицата по § 4а, ал. 1 КСО е 2490 лв. на лице, пенсията, която те биха получили за тази сума, ако се пенсионират 8 години по-рано от възрастта за III категория труд, би била между 26 и 30 лв. месечно. Ако тези лица се пенсионират 3 години по-рано от възрастта по чл. 68 КСО, то биха получили пенсия в размер на около 70 лв. месечно. Посочените примери показват, че в случая осигурените лица не са ощетени, а напротив, придобиват значително по-високи размери на пенсиите в резултат на създадената нова разпоредба на § 4а КСО, както и че срещу средствата си в индивидуалните партии от ППФ, те получават справедливо обезщетение. Пенсиите от ДОО са по-високи, тъй като при определянето им стажа на работниците от I и II категория труд се превръща в повече от календарното време съгласно чл. 104 КСО и това влияе пряко върху размера на пенсията. В капиталовите схеми за работещите при условията на I и II категория труд тази особеност е без значение, тъй като пенсията за ранно пенсиониране се изчислява само на базата на натрупаните в индивидуалната партида средства от внесените за сметка на работодателя вноски. В много случаи работодателят не е изпълнил задължението си да внесе вноските (обявен е в несъстоятелност, прекратил е дейността си и др.), а за определени периоди не се дължат вноски за ППФ - това са периодите на временна неработоспособност, бременност, раждане и отглеждане на дете и на неплатените отпуски. По тези причини в индивидуалните партии на осигурените лица не са натрупани нужните средства за изплащане на пенсиите им за ранно пенсиониране, които да заместят основната пенсия, която биха получавали от ДОО за времето до навършване на възрастта за III категория труд.

Във връзка с изложеното моля да отхвърлите искането за противоконституционност на § 4а от Кодекса за социално осигуряване като неоснователно.

,; :

УПРАВИТЕЛ:

^ ^ **Йстина Митрева**