

## РЕФОРМИ И ЕВОЛЮЦИЯ НА ПЕНСИОННИЯ МОДЕЛ ВЪВ ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

### Въведение

Кризисните тенденции и бъдещите перспективи в развитието на пенсионните системи е сред най-актуалните проблеми, който присъства неизменно както в научните дискусии през последните десетилетия, така и в широкия политически и обществен дебат във всички европейски държави. Актуалността на тази проблематика е повече от разбираема. От края на 20 в. всички европейски общества се развиват в нова икономическа, демографска и политическа среда, която отправя поредица от предизвикателства към техния модел на устойчиво икономическо и балансирано социално развитие. По отношение на действалите успешно до края на 70-те години на 20 в. пенсионни системи в Европа, най-значимите предизвикателства се формират от устойчиво по-ниски темпове на икономически растеж и негативната демографска перспектива. В резултат на това последните десетилетия са етап, в който всички европейски държави преминават през значима реформена динамика в своята пенсионна политика. В политическо отношение реформите във всички европейски страни имат сложната задача. В тях е заложен стремеж едновременно да се отговори адекватно на променените условия на развитие, но и да се запази, във възможно най-голяма степен, високото ниво на социална сигурност на възрастните граждани. Настоящата статия си поставя за цел да представи и анализира един конкретен случай на таква реформена динамика – този на Великобритания.

С оглед на това изследването е структурирано в три основни раздела. *Първият* извежда кратко съдържателно описание на водещите и отличителни характеристики (водещи принципи, структура, начин на финансиране, заместващ коефициент на пенсиите и др.) на пенсионния модел и политика във Великобритания от периода преди началото на реформите, от една страна, и спецификата на проявление на кризисни тенденции и предизвикателства, от друга. В случая това се прави с цел да се зададе изходна точка и база за анализ. Целта е, чрез наслагването на сравнение между „стар“ и „нов“ пенсионен модел, да се открий динамиката и характерът на самите реформи и да се изведе оценка на общото им кумулативно влияние. *Вторият раздел* проблематизира реформите в пенсионната политика на Великобритания за периода до 2012 г. Самият реформен процес е разгледан в хронологична логика, като е направен опит да се открий

September 9, 2013

различният характер и степен на влияние върху съществуващите пенсионни модели на неговите отделни етапи и/или на отделни реформени стъпки. *Третият раздел* извежда обобщение и оценка на резултатите от проведените реформи. Негова основна цел е да се посочат основните насоки в еволюцията на пенсионния модел във Великобритания: Оценката на постигнатите резултати е ориентирана спрямо два основни критерия: перспективи за дългосрочна финансова стабилност и адекватност на пенсионните доходи.

### **1. Пенсионният модел на Великобритания преди реформите**

Пенсионният модел на Великобритания е *продукт на две исторически възникнали традиции* – на *професионалните осигурителни пенсионни схеми и на публичната пенсионна система*.<sup>1</sup> До средата на 70-те години на ХХ в. развитието и характерът на пенсионната система във Великобритания преминава под знака на една специфична „паралелност“ между тези две сфери. Еволюцията и консолидацията на британския пенсионен модел в неговото публично измерение се структурира и формира според философията на т.нар. „план Бевъридж“ и принципа на минимално ниво на социална сигурност за възрастните хора. В не по-малка степен обаче важна роля в посрещането на риска старост има частният пенсионен сектор, включващ множество професионални пенсионни програми и индивидуални пенсионни планове. До средата на 70-те години на ХХ в. обаче двете сфери се развиват независимо една от друга, като между тях не съществува формална, законова обвързаност и взаимозависимост. За разлика от всички останали европейски страни, където през 60-те и началото на 70-те години на ХХ в. публичните пенсионни схеми вече включват действащи публични подходни пенсионни схеми, във Великобритания този процес стартира през 1975 г.

Първата значима пенсионна реформа в следвоенния период, тази от 1975 г.<sup>2</sup>, има многопластови измерения. На първо място, тя е нов етап в еволюцията и

---

<sup>1</sup> Професионалните осигурителни пенсионни схеми имат своите корени още в ранните стадии на индустриалната епоха и началните десетилетия ХІХ в. Макар и също обвързана с дълбоки исторически корени, модерното развитие на публичната пенсионна система започва през 1946 г., в рамките на следвоенното обособяване на британската „държава на благоденствието“. В случая се визират появилите се още през епохата на Елизабет и Викторианската епоха политика и законодателства, целящи предотвратяването на бедността, които са обвързани с ангажимент от страна на държавата. В сравнителните международни изследвания съществува общоприето мнение, че именно тези традиции и насоки в развитието на Великобритания изиграват значима роля във формирането на цялостната философия на „плана Бевъридж“, който е в основата на британския проект за „социална държава“ или „държава на благоденствието“ (welfare state) след Втората световна война. Самата публична пенсионна схема има своето формално начало през 1911 г., като обхваща само държавните служители. В десетилетията между двете световни войни тя бележи постепенно разрастване, по отношение на обхващаните групи от населението. Въпреки това именно с приетия през 1946 г. Закон за социално осигуряване публичната пенсия придобива своя законов универсален характер и обхват. За по-обстойно представяне на проблема виж: Ball, J., *Developments in British Pensions, International seminar on pensions*, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, 2001, pp.1-39.

<sup>2</sup> Могат да се посочат и по-ранни реформени стъпки, които имат за цел развитие и консолидация на британския пенсионен модел. Пример е опитът да се въведе второ, обвързано с доходите осигурително ниво в рамките на държавната пенсия в периода 1961-75 г. – т.нар. State Graduated Pension (GRAD). Самата реформа обаче се оказва неуспешна и още от самото начало е подкопана и обезсмислена от заложения номинален процент на възвръщаемост от осигурителните вноски, който е чувствително по-нисък от

September 9, 2013

консолидацията на публичната пенсионна система, която се осъществява чрез въвеждането на втори публичен и задължителен доходен пенсионен стълб – т.нар. SERPS (State Earnings Related Pension Scheme). Не по-малко важна е обаче и ролята ѝ за нормативното обвързване на двете пенсионни сфери (публичната и частната). Именно реформата от 1975 г. и последващият я почти двадесетгодишен „неоконсервативен“ период в управлението на страната полагат основите и задават логиката и характеристиките на съвременния британския пенсионен модел.<sup>3</sup> Поради тази причина е естествено представянето на структурата и обхвата на „старата“ британската пенсионна система да се съсредоточи върху нейния облик и характеристики определи реформата от 1975 г.

До средата на 70-те години на XX в. пенсионният модел на Великобритания се състои от два основни и в значителна степен независими стълба или сфери (*Таблица 15*).<sup>4</sup> Първият стълб е публичен и се състои от т.нар. държавна базова пенсия. Вторият стълб стъпва на частен капиталов принцип и включва множество фирмени професионални пенсионни схеми и индивидуални пенсионни планове.

Държавната базова пенсия е част от система за социална сигурност, развита след 1946 г. в рамките на „плана Бевъридж“, и съвместява цялостния комплекс от задължителни социални придобивки и услуги за работниците (обезщетения в случай на безработица, болест и пенсии). Подобно на шведската базова национална пенсия, тази във Великобритания е обвързана с принципа на базова социална сигурност и целта ѝ е да гарантира едно минимално ниво на доходи за възрастните хора. Тя има квази-универсален характер и се основава на осигурителен принцип, който обаче е смекчен от редица универсални елементи. Обхватът ѝ е задължителен за всички работещи, включително и самонаетите. Фактическият ѝ обхват се простира над цялото население посредством прехвърляне на пенсионни права към членове на семействата или чрез

---

реалните темпове на инфлацията в посочения период. Виж: Ball, J., *Developments in British Pensions*, International seminar on pensions, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, 2001, pp. 5-6.

<sup>3</sup> Неизбежно е да се отбележи и още една специфика в еволюцията на британската пенсионна система. Нейното развитие само от части позволява вписване в хронологичните граници на характерната за континентална Европа траектория на крайна консолидация, криза и реформи, която се проявява след средата на 80-те години. Далеч по-точно описание в това отношение е едновременното протичане на процеси на консолидация на универсалната публична пенсионна система, посредством реформи, които изменят цялостната философия, принципи и парадигма на британския пенсионен модел. Този сложен процес има многобройни измерения и обяснения, свързани с темповете и логиката на следвоенното развитие на страната, както и със специфичната среда на британската политическа система и традиция. С оглед на целите на настоящия анализ тук са пренебрегнати определени специфики в темповете и контекста на тази еволюция. Следвайки логиката на вътрешната еволюционна динамика изложението определя границите на „стария“ пенсионен модел в периода до края на 70-те години на XX в., а развитието в следващите десетилетия се разглеждат като процес на реформи.

<sup>4</sup> Между 1948 и 1975 г. определението „двустълбна система“ може да се използва само условно. В посочения период структурата на пенсионния модел съдържа единствено публичната държавна базова пенсия и динамично нарастващи по своя обхват колективни професионални пенсионни схеми и индивидуални пенсионни планове.

September 9, 2013

държавно финансирано включване в схемата на поколения възрастни хора без придобити пенсионни права преди 1948 г.<sup>5</sup>

Особено важна характеристика на съществуващата система за социална сигурност в страната, която допълва и уплътнява квази-универсалния характер на държавната пенсия, е съществуването на широка система от допълнителни помощи и добавки към доходите на нуждаещата се част от населението. В периода 1948-1966 г. това се осъществява в рамките на т. нар. национално подпомагане (National Assistance), което включва парични помощи за нуждаещите се граждани, които не попадат под обхвата на националното осигуряване. Между 1966 и 1988 г. националното подпомагане се развива в класическа универсална система за социална помощ – т. нар. допълващи доходи (supplementary benefits). Чрез универсалния си обхват над цялото население и фокусът си върху нуждаещите се от социална помощ тази система играе значима допълваща роля по отношение на доходите на пенсионерите.<sup>6</sup> От своето създаване през 1948 г. тя е обвързана с нива на минимален разполагаем доход, които в продължение на следващите десетилетия са по-високи от размера на държавната базова пенсия. Така социалното подпомагане има важна функция на система за допълващи и допълнителни доходи (т. нар. допълнителна пенсия) именно за онази част от възрастните хора, които са с най-ниски доходи (*Таблица 1*).

Втората сфера на британската пенсионна система - професионалните пенсионни схеми и индивидуалните пенсионни планове - има своята дълга история още от последните десетилетия на XIX в. В края на XIX в. обаче нейният обхват е сравнително ограничен върху определени професионални групи – преди всичко държавните служители и управленските кадри в големите частни фирми и предприятия, които възлизат на не повече от 10% от работещите. Динамичното разрастване на професионалните пенсионни схеми и индивидуалните пенсионни планове започва в първите десетилетия на XX в. Това се дължи както на общите положителни тенденции на икономическо развитие и нарастване на трудовите доходи, така и на спецификите на държавната базова пенсия, която гарантира един фиксиран, но минимално надхвърлящ границата на бедността доход за пенсионерите. Сравнително късното въвеждане на

<sup>5</sup> Допълнително държавният бюджет поема осигуровките за всички работници с доходи по-ниски от долния осигурителен праг, както и осигуряването на периоди извън пазара на труда (безработица, болнични, инвалидност и др. ).

<sup>6</sup> Структурата и характерът на новата схема притежава всички характеристики на класическото социално подпомагане. Тя обхваща всички нуждаещи се граждани под и над пенсионна възраст и не е обвързана с изискване за трудова дейност, а с доказване на по-ниски от определено минимално ниво на доходи и/или на специални нужди (специфични заболявания, инвалидност и др.). Така нуждаещите се граждани под пенсионна възраст получават добавки към наличните си доходи, а хората в пенсионна възраст, допълнителна пенсия и други придобивки.

September 9, 2013

държавната доходна пенсионна схема SERPS се превръща във фактор, който допълнително стимулира разрастването на частния и капиталов и фондово структуриран сектор в пенсионната система. Така от средата на XX в. обхватът на професионалните пенсионни схеми и индивидуалните пенсионни планове се разраства динамично и през 70-те години на XX в. вече се простира над приблизително 50-60% от всички работещи (Таблица 1).

**Таблица 1: Обхват и относителна тежест на стълбовете по отношение на доходите на пенсионерите (1948-78 г.)**

|  | Обхват над населението          | Относителна тежест по отношение на доходите на пенсионерите (%)** |
|--|---------------------------------|---|
| <b>Втори стълб</b><br>(професионални пенсионни схеми,<br>индивидуални пенсионни планове) | 60 %                            | 8 – 38 %*   |
| <b>Първи стълб</b><br><i>Държавна базова пенсия</i>                                      | квази-универсален               | 71 – 23%*   |
| <b>Национално подпомагане/<br/>допълващи доходи</b>                                      | за нуждаещите се (means-tested) | 9,4 – 5,50*   |

Данните показват относителната тежест на отделните източници на доходи за пенсионерите, като са представени в отделни доходни групи (квинтили). В таблицата са включени само крайните стойности на първия доходен квинтил (с най-ниски доходи) и на пети квинтил (с най-високи пенсионни доходи). Допълнително в таблицата са елиминирани други значими източници на доходи като заетост след пенсионна възраст, приходи от други инвестиции и приходи от други придобити осигурителни права. Виж: Emmerson, C. and Johnson, P., Pension provision in the United Kingdom, in Disney, R. and Johnson, P., (eds.), Pension systems and retirement incomes across OECD countries, Edward Elgar Publishing limited, Northampton USA, Cheltenham, UK, 2001, pp. 296-333, p. 330, Table 9.A1.

Поради спецификата на самата система относителната тежест на доходите, давани от двете сфери, може да бъде описана само в общо отношение. Данните от обхвата на двата стълба позволяват да се обобщат, че за около 40% от пенсионерите държавната базова пенсия и добавките от системата за социално подпомагане формират приблизително 100% от доходите. За останалите 60% от пенсионерите, които по принцип са хора, получаващи между средните и най-високите доходи по време на кариерата, тази относителна тежест е доста по-малка. Тук важно значение има самото ниво на получаваните доходи и съществуващият достъп и възможности за участие в предлаганите от работодателите професионални пенсионни схеми. При около 60% от пенсионерите, които разчитат и на втора пенсия, държавната базова пенсия формира между 38 до 23% от общия разполагаем доход. На свой ред професионалните пенсионни схеми и индивидуалните пенсионни планове представляват между 26 до 38% от разполагаемия доход. Допълнително тази група от пенсионери разполагат и с

други източници на доходи – собствени инвестиции, продължаване на заетостта след пенсионна възраст и др. (Таблица 1).<sup>7</sup>

Държавната базова пенсия представлява разходно-покривни (PAYGO) финансови схеми от *define benefit* тип. Тя е част от цялостната публична система за социална сигурност, в която посредством т. нар. национална осигурителна вноска и отчисления от държавния бюджет, се финансират не само пенсионните схеми, но и редица други подсистеми на социалната политика. Пенсионният елемент от националната осигурителна вноска има своята специфика. Източник на финансиране на държавната базова пенсия представляват облаганите с константен процент осигурителни вноски трудови доходи в границите между едно минимално ниво (*floor* или първо ниво на доходите *primary earnings threshold* - PET) и горна граница на осигурителните доходи (около 6,5-7 пъти PET). Публичната част от финансирането на пенсионната система се формира от: поемането на вноските за трудещите се с доходи между минималната работна заплата (*lower earnings level* LEL) и първото ниво на доходи (PET); отчисления от бюджета за покриване на т. нар. осигурителни периоди (болнични, майчинство, безработица и др.); както и от покриването на всички трансфери и услуги за пенсионерите в рамките на системата за социално подпомагане (допълнителни пенсии, семейни надбавки, покриване на определени разходи на нуждаещите се домакинства на пенсионерите и др.).<sup>8</sup> Финансовата тежест на публичната пенсионна схема възлиза на приблизително 16,3% от средната брутна работна заплата, които са поделени в равни пропорции между работника и работодателя.<sup>9</sup>

Частната пенсионна сфера включва множество различни форми и пенсионни планове, които стъпват на пазарен, капиталов принцип или представляват чисти застрахователни планове. До края на 70-те години на XX в. доминиращата част представляват професионални пенсионни планове от *define benefits* тип, които се финансират предимно от работодателите.<sup>10</sup> Поради голямото разнообразие и свобода на

7 Emmerson, C. and Johnson, P., Pension provision in the United Kingdom, in Disney, R. and Johnson, P., (eds.), Pension systems and retirement incomes across OECD countries, Edward Elgar Publishing limited, Northampton USA, Cheltenham, UK, 2001, pp. 296-333.

<sup>8</sup> Цялата национална осигурителна вноска в границата между PET и максималния облагаем доход възлиза на почти 24% от работната заплата и е поделена между работниците и работодателите в съотношение 11% към 12,8%. За гражданите с трудови доходи между LEL и PET осигурителната вноска се поема от държавния бюджет. Допълнително онази част, надхвърляща максималния осигурителен доход се облага с осигурителна такса, която възлиза на общо 13,8%, от които 1% от работниците и 12,8% от работодателите.

<sup>9</sup> Виж: Bach, J., Laitinen – Kuikka, S., and Vidlund, M., (eds.), Pension contribution level in certain EU countries, Intergroup reviews Vol. 7/2003, Finnish Centre for pensions, Helsinki, Finland, 2004, p. 14, Table 3.

<sup>10</sup> Съществуват множество различни форми, които са подобни на практиките в Германия: поети от работодателя задължения за изплащане на определено ниво пенсии, които се акумулират на базата на акциите и активите на фирмата; пенсионни планове по силата на договор с пенсионна каса или друга финансова институция, при които работодателят е сключил договор от името на

September 9, 2013

договаряните параметри на професионалните пенсионни планове е почти невъзможно да се изведе систематизирано описание на техните финансови параметри. Едно грубо обобщение показва, че при доминиращите в частния сектор до средата на 70-те години на XX в. define benefits професионални пенсионни схеми осигурителната тежест варира в диапазона между 15 и 22% от брутната заплата. Така една приблизителна сметка показва, че общият размер на пенсионната осигурителна тежест до средата на 70-те години на XX в. варира между 16,3 и 34,2% от брутната работна заплата.<sup>11</sup>

До средата и края на 70 –те години на XX в. основните параметри и правила за придобиване на права по отношение на държавната базова пенсия остават непроменени. Водещият критерий за придобиване на пълния размер на държавна базова пенсия е наличието на собствен осигурителен принос, който покрива 90% от трудовата кариера (или 44 г. за мъжете и 39 г. за жените), като тук са включени и периоди извън пазара на труда, за които обаче се предвиждат пенсионни права – майчинство, болест, грижа за зависим член на семейството и др. Официалната пенсионна възраст, въведена още през 1948 г., е 65 г. за мъжете и 60 г. за жените и не е променена почти до края на века.<sup>12</sup>

По отношение на нивото на заместващите доходи може да се очертае една от водещите и до момента специфики на британската пенсионна система. Единствената универсална и задължителна в своя обхват пенсионна схема, която действа до 1975-78 г. в страната, е държавната базова пенсия. В своя замисъл обаче тя е предназначена да осигури едно минимално, надхвърлящо прага на абсолютната бедност ниво на доходи за възрастните хора. Имайки този характер, държавната базова пенсия гарантира сравнително ниски заместващи доходи, които за целия период между 1950 и 1975 г. остават в границите между 20 и 25% от средната работна заплата и то по отношение на трудовите доходи между минималния и максималния осигурителен праг. За целия посочен период нивата на пенсиите се индексират спрямо нарастването на средната работна заплата и това води до удвояване на нейната номинална стойност. Абсолютният и заместващият коефициент по отношение на доходите обаче остават ниски и дори изостават чувствително от динамиката и растежа на реалните трудови

---

своите работници; пенсионни планове стъпващи на застрахователен принцип – индивидуални пенсионни планове, групови пенсионни застраховки и др.

<sup>11</sup> Поради фрагментарността и не универсалния обхват на второто ниво във Великобритания съществуват различни пенсионни „съдби“: пенсионери, които разчитат единствено на държавна пенсия и добавки, и такива, които получават доходите си както от държавната пенсия, така и от участието си в различните пенсионни схеми и планове на втория стълб.

<sup>12</sup> В рамките на това общо описание е необходимо да се отбележи, че всички правила и изисквания за придобиване на държавна базова пенсия в резултат на собствен осигурителен принос или като прехвърлено и наследено право от член на семейството са изключително подробни и сложни и не са обект на настоящото изложение.

September 9, 2013

доходи на голяма част от населението. Една значителна част от пенсионерите, възлизаща на около 40%, са обвързани със системата за допълнителни приходи и права, което в повечето случаи добавя определен процент към разполагаемия месечен доход.

На свой ред пенсионерите, чиито приходи се формират не само от държавната базова пенсия, но и от участието им в професионалните пенсионни планове, по принцип разчитат на чувствително по-високи заместващи нива на пенсиите и те се определят от вида и условията на самия професионален пенсионен план. Най-често срещаните професионални и индивидуални пенсионни планове от *define benefits* тип, гарантират пенсии на основата на ставка от 1/80 или 1/60 от трудовия доход на осигуряваните спрямо всички години от тяхната кариера. Така, като се прибави и практиката да се изплаща допълнително т.нар. еднократна пенсионна премия<sup>13</sup>, съществуващите изчисления показват, че максималната пенсия (при 40 годишен стаж) възлиза на около 2/3 от разполагаемия брутен трудов доход преди пенсиониране.<sup>14</sup> Една от съществените и до момента специфики на британската пенсионна система е, че заместващите нива на пенсионните приходи в периода до края на 70 –те години на ХХ в. показват значими вариации и разлики. Те се простират в една примерна граница между 25-30% и приблизително 70-71% от разполагаемия (нетен) доход преди пенсиониране.

В целия период до средата на 70-те години на ХХ в. британският пенсионен модел следва специфична траектория на развитие, която в известна степен го отличава от континенталните европейски страни. Тази специфика води и до формирането на различни в своето проявление и динамика, но в значителна степен сходни в един общоевропейски контекст, проблеми и предизвикателства пред пенсионната система. Една от водещите разлики, която може да се отведе до сравнително късното формиране на обхватна подходна публична пенсионна схема и наличието на капиталово базиран частен пенсионен сектор, е липсата на натрупващ се финансов дисбаланс. До края на 70-те години на ХХ в. преките публични пенсионни разходи са ниски в европейски сравнителен аспект и достигат своя връх от 6,5% от БВП именно през 70-те години на ХХ в. Всъщност за целия период най-значително нарастване показват публичните разходи по отношение на мрежата за допълващи приходи и определени видове пенсии,

---

<sup>13</sup> В случая съществуващите вариации са многобройни. Най-разпространената практика е да се изплати пенсионна премия, в размер до ¼ от дължимата пожизнена пенсия – обща сума, която се приспада от изплащаната пенсия. Другата възможност е тази еднократна сума да бъде истинска премия и да е добавка или допълнителна сума към придобитите пенсионни права, която не намалява нивото на дължимата пенсия. Във всички случаи обаче пенсионната премия е освободена от данъци и такси.

<sup>14</sup> За по-разгърнато представяне на проблема, както и за конкретни данни виж: Ball, J., *Developments in British Pensions*, International seminar on pensions, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, 2001, pp. 18-19.



September 9, 2013

които се финансират от държавния бюджет.<sup>15</sup> Второто значимо и универсално измерение на предизвикателствата пред европейските пенсионни системи, това на демографското развитие и застаряването също има ограничено влияние до края на 70-те години на ХХ в. Реално демографското развитие в страната не се различава по своята динамика и тенденции от останалите европейски страни. Макар и не толкова драматично колкото за държави като Германия и Франция, очакваното застаряване на населението във Великобритания е нарастване на дела на хората над 65 г. възраст от 24,0% през 1990 г. на 38,7% през 2030 г.<sup>16</sup> Именно поради липсата на реално действаща публична доходна пенсионна схема от разходно-покривен тип до края на 70-те години на ХХ в. и поради универсалните и константно ниските заместващи нива на държавната базова пенсия, динамиката в застаряването на населението няма толкова силно изразено влияние и значение за финансовия баланс и общите разходи на пенсионната система.

Всъщност водещото предизвикателство в този период е ерозията на универсалния Бевъридж модел и неговата нарастваща неадекватност по отношение на социалния статут и доходите на пенсионерите. В значителна степен това е комплексен проблем, който има различни по значение измерения. За една значима част от работещите в този период, чиито доходи нарастват динамично в реални размери, се появява необходимостта от допълнителна пенсионна схема, която да им позволи придобиването на пенсии, съответстващи и заместващи значително по-голям дял от трудовите им доходи. Реално съществуващата подобна възможност за тази част от трудещите се, които се намират в доходната скала между средните и най-високите доходи, са професионалните пенсионни планове и индивидуалните пенсионни схеми. Освен че тези възможности гарантират пенсии, обвързани с реалните нива на трудовите доходи, тяхната капиталова базираност носи високи средносрочни нива на възвръщаемост, възможни в резултат на динамичната експанзия на фондовите пазари. „Забавеното“ въвеждане на допълнителна, доходна публична пенсионна схема във Великобритания обаче води до липса на типичната за всички останали европейски страни експанзия на публичната отговорност и универсално по своя обхват и значително нарастване на доходите на пенсионерите. Така в края на 60-те години се формира очевидна разлика в нивата на пенсионните доходи. Тази тенденция се

<sup>15</sup> Виж: Hills, J., Heading for retirement? National insurance, State pensions, and the future of the contributory principle in UK, in *Journal of Social Policy*, Vol., No. 33/3/2004, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 347-371, pp. 349-352.

<sup>16</sup> Clark, G. L., Pension reform in the United Kingdom: increasing the role of private provision?, in Clark, G. L. and Whiteside, N., (eds.), *Pension Security in the 21<sup>st</sup> century. Redrawing the public-private debate*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 168-192, pp. 170-171.

характеризира с наличието на т.нар. „две нации пенсионери“ – тези, разчитащи единствено на ниските и универсални в своето заместващо ниво доходи от държавната базова пенсия, и тези, които в резултат на частните и професионалните пенсионни планове разчитат на чувствително по-високи нива на пенсиите.<sup>17</sup>

## 2. Реформите в британския пенсионен модел

Развитието на британската пенсионна система през последните 25-30 г. привлича огромен научен интерес. Подобно на шведските пенсионни реформи, тези във Великобритания често са един от посочваните примери за цялостна „промяна в парадигмата“ и коренна трансформация на съществуващите в кейнсианския период принципи, цели и параметри на пенсионната политика и модели.

Развитието на британския пенсионен модел е белязано от реформена динамика още от средата на 60-те години на XX в. Първата реформа след Втората световна война се осъществява със закон от 1959 г. и с реално влизане в сила през 1961 г. на допълнителна държавна доходна пенсия – т.нар. State graduated pension (GRAD). Макар и с някои особености, тя представлява допълнителна, далеч по-силно обвързана с доходите пенсионна схема, която има за цел да осигури значително нарастване на заместващия коефициент на пенсиите. Действието и резултатите от въвеждането на GRAD, която функционира в периода между 1961 и 1975 г. обаче са в разочаровани и тя не се превръща в търсената алтернатива за повишаване на пенсионните доходи на частта от населението, която разчита единствено на публичната пенсионна система.<sup>18</sup>

Всъщност първата значима в своите резултати пенсионна реформа в следвоенния период е осъществена през 1975 г. Тя въвежда втори задължителен, доходен публичен пенсионен стълб – т.нар. SERPS (State Earnings Related Pension Scheme). Основната насоченост на SERPS е да се осигури значително нарастване на пенсионните доходи за всички граждани. В оригиналния си вариант тя има задължителен характер и обхват за всички работещи (с изключение на самонаетите) и е обвързана с осигуряване на пенсия от 25% от трудовите доходи между долната граница

<sup>17</sup> Disney, R., The UK System of pension Provision, in Börsch – Supan, A. H., and Miegel, M., (eds.), Pension Reform in Six Countries. What can we learn from each other?, Springer, Berlin, 2001, pp. 87-110, p. 88.

<sup>18</sup> Причините за това развитие са много. Една част се дължат на самия дизайн на финансовата схема, в който е предвиден квази-капиталов елемент на олихвяване на направените от осигуряваните вноски с константен процент от 4 % на възвръщаемост. В десетилетието след 1960 г. обаче инфлацията във Великобритания надхвърля 4%, като има години, в които тя е над 10 %. Това обезсмисля основната идея и цел на схемата. При тези условия GRAD се явява фактор за повишаване на осигурителната тежест и вноски без да гарантира реално и съобразено с нивото и темповете на икономическо развитие и инфлацията повишаване на пенсионните доходи. Освен че повишената национална осигурителна вноска се превръща в допълнителна финансова тежест именно за работниците с ниски до средни доходи, GRAD гарантира далеч по-ниски нива на възвръщаемост и пенсии от тези, които се придобиват чрез професионалните пенсионни схеми. Виж: Ball, J., Developments in British Pensions, International seminar on pensions, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, 2001, p. 6.

September 9, 2013

(равна на размера на държавната базова пенсия) и горна граница (около 7 пъти размера на държавната базова пенсия). Реформата има още две важни характеристики. Тя осъществява консолидация и обвързване на публичната и частната пенсионни сфери. Това се осъществява чрез модификация на задължителния характер на публичната SERPS и включване на възможност за работодателите и работниците да „прекратят” (contract out) участието си в нея и да предпочетат възможността за пенсионно осигуряване чрез професионални пенсионни схеми. За сметка на по-ниски ставки на националната осигурителна вноска, работодателите са задължени да предлагат на своите служители професионални пенсионни схеми като при това гарантират условия, поне толкова изгодни колкото тези на SERPS (т.нар. Гарантирана минимална пенсия).<sup>19</sup>

Тази схема фактически осъществява трансформацията на британския пенсионен модел в реална двустълбна пенсионна система. Вторият доходен стълб предлага две възможности - задължителна публична доходна пенсия или в случай на contract out – професионална пенсионна схема от define benefits тип, която също има задължителен характер. Третият важен елемент на реформата от 1975 г. е осъществяването на комбиниране на двата водещи принципа във финансирането на съвременните пенсионни системи – този на публичното осигуряване и разходно-покривните финансови схеми и принципа на капиталовото финансиране. Самото въвеждане на задължителна доходна пенсия (било то публична или частна) и заложените в нея параметри на заместващи доходи представлява значителна стъпка към консолидация на британския пенсионен модел. Чрез съдържащото се в него задължително гарантирано ниво на пенсиите - т.нар. минимална гарантирана пенсия, то цели значимо повишаване на пенсионните доходи за цялото население.

Обстановката и контекстът в които се разгръща консолидацията на пенсионния модел във Великобритания обаче, са коренно различни от тези през 50-те и 60-те години на XX в. (когато това се случва в останалите европейски страни). От началото на 70-те години на XX в. Великобритания, както и всички останали европейски страни, навлиза в период на сериозни икономически колебания. Всъщност развитието на страната още през 60-те години на XX в. е далеч по-колебливо в един сравнителен

---

<sup>19</sup> Въпреки наличието на тази опция задължителният характер на доходната пенсия остава непроменен. Всички работници, дори и възползващите се от възможността за contract out, остават формално членове на SERPS и техните пенсионни права се калкулират виртуално в едно номинално ниво на пенсиите. При по-ниски нива на реално придобитите пенсионни доходи от професионалните пенсионни схеми спрямо номиналното ниво на пенсията, чрез SERPS се изплаща специална пенсионна добавка, която покрива разликата. Този механизъм фактически въвежда едно задължително минимално ниво на доходните пенсии, независимо дали те са придобити чрез публичната или професионалните пенсионни схеми. Механизмът и минималният стандарт са известни с названието Minimum guarantee pension.

September 9, 2013

аспект. Не по-малко значение има и фактът, че през целия следвоенен период в страната не съществува обособен и устойчив политически консенсус по отношение на пенсионния модел. Основният политически контекст, в който се разгръщат дебатите за пенсионната политика, се формира главно от визиите на лейбъристите и консервативната партии, които в много отношения се различават в своите основни принципи и разбирания. Целият период на 60-те години на XX в. и натрупването на описаните вече проблеми в британския пенсионен модел са белязани от задълбочаващи се политически разногласия и различия не толкова по отношение на необходимостта от реформи, колкото по отношение на вижданията за техния характер и насоки.

Реформата от 1975 г. е изработена и приета в периода на управление на лейбъристите правителство, но тя носи едновременно характера на постигнатия политически компромис между двете основни политически сили и съвместяването на съществуващите традиции в пенсионната сфера в страната. В политическо отношение въвеждането на SERPS следва общото консенсусно разбиране, че са необходими реформи, които да повишат нивата на пенсионните доходи. От една страна, уникалният дизайн на SERPS отразява лейбъристите разбиране за постигането на тези цели чрез универсален подход и по-значима роля на публичната политика и пенсионни системи. От друга страна, включването на възможността за contract out и интегрирането на професионалните пенсионни планове отвежда към отстояването от консервативната партия позиция за запазване и поощряване на традиционно значимия частен пенсионен сектор и търсенето на решения, стъпващи на капиталовия принцип и индивидуалната отговорност.<sup>20</sup>

Идването на власт на консервативната партия и началото на управлението на Маргарет Татчър през 1979 г. се осъществява в усложнена икономическа среда – нисък темп на икономически растеж, висока инфлация и нива на безработица. В този контекст станалата реалност през 1978 г. SERPS попада във фокуса на цялостния план за реформи на новото правителство. Още повече, че именно в този период в останалите европейски държави се проявяват заложените в механизма на разходно-покривните пенсионни схеми от define benefits тип ефекти на нарастващи пенсионни разходи и формирането на дефицит в пенсионните бюджети. Така в резултат на специфичната икономическа обстановка, но най-вече на цялостната управленска концепция на

---

<sup>20</sup> За пенсионния дебат във Великобритания през 50-те и 60-те години виж: Araki, H., *Ideas and Welfare: The conservative transformation of the British pension regime*, in *Journal of Social Policy*, Vol., 29/4/2000, Cambridge University Press, Cambridge 2000, pp. 599-621, pp. 603-607.

правителството, стартиралият през 1975 г. процес на консолидация на британската пенсионна система е подложен на преосмисляне и трансформация. Разгърналите се в страната пенсионни дебати в края на 70-те и началото на 80-те години на XX в. са доминирани от характерните за цяла Европа през този период песимистични очаквания и разбиране за необходимост от реформи. В конкретни измерения преоценката и очакването за нарастване на публичните разходи в процеса на консолидация на SERPS и допълнителното отражение върху тези разходи на демографските процеси влизат в противоречие с цялостната философия и управленски планове на консервативната партия.

*Периодът между 1979 и 1997 г.* е белязан от нарастваща динамика и дълбочина на реформите в британския пенсионен модел, които в своя кумулативен ефект водят до неговото основно реструктуриране. Промяната е в насоките на започналата през средата на 70-те години на XX в. консолидация. С основание този период *може да бъде определен и като „неоконсервативен“ и в политическо отношение е белязан от коренна промяна в цялостната икономическа и публична политика на страната.* В рамките на неоконсервативната, монетарна концепция на управлението на М. Татчер и Дж. Мейджър водещо значение за пенсионната политика имат стремежът за ограничаване на публичната намеса и регулации в сферата на пазара и устойчивият акцент върху търсенето на пазарни решения и механизми за посрещане на риска старост.<sup>21</sup>

*По отношение на пенсионната политика и реформи неоконсервативната концепция се въплъщава в поредица от параметрични промени и два значими проекта за реформи през 1986 г. и 1995 г.* Предприетите стъпки са насочени именно към осъществяването на концепцията за т.нар. „приватизация“ и „индивидуализация“ на пенсионната сфера. В периода 1979 – 1997 г. това се осъществява с двойна стратегия на едновременно съкращаване на публичните разходи и създаване на силни стимули за развитие на пазарни и капиталово базирани пенсионни схеми. Рестриктивната линия в реформите е осъществена чрез поредица от параметрични промени, които засягат както цялата съществуваща система на допълнителни доходи, така и двете публични пенсионни схеми - държавната базова пенсия и SERPS. Така след 1981 г. държавната базова пенсия започва да се индексира единствено спрямо инфлацията, което позволява съкращаване на публичните разходи. Въздействието на тази мярка става очевидно през

---

<sup>21</sup> Ibid, pp. 607-612.

следващото десетилетия, когато реалното заместващо ниво на държавната базова пенсия спада от средно 20% на 15% в началото на 90-те години на XX в., а общите публични разходи за държавната базова пенсия се свиват с 2% от БВП.<sup>22</sup> Направените промени в SERPS са далеч по-значителни. В параметрично отношение това се изразява в няколко стъпки. На първо място е променена цялостната формула за изчисление на пенсиите като основната цел е понижаване на предвидените първоначални заместващи нива. Това се постига чрез няколко основни промени - индексирането на облагаемите доходи се обвързва с нивото на инфлацията; калкулационната формула стъпва не върху двадесетте най-добри години, а върху цялата трудова кариера на осигуряваните. Допълнително за пенсиониращите се след 1999 г. общият заместващ коефициент на SERPS е намален от 25 на 20%, а максималният размер на вдовишките пенсии е намален от 100 на 50%. Освен това реформеният пакет от 1995 г. въвежда повишаване на пенсионната възраст за жените и поетапно ѝ увеличаване до 65 г. в периода между 2000 и 2010 г, както и механизъм за индексиране на финансовите параметри на SERPS (минимален и максимален облагаем праг на доходите, нивата на пенсиите) спрямо нивата на инфлацията, а не спрямо темповете на реалните трудови доходи.

Не по-малко значими са направените реформи в съществуващата система на допълващи доходи. Така, с реформения акт от 1986 г. и специален закон от 1987 г. системата за допълващи доходи е заменена от т.нар. подкрепа за доходите (income support). Новата система действа в периода между 1988 и 2003 г. и всъщност запазва своето голямо значение на мрежа за социална помощ и гарант срещу бедността. По отношение на пенсионерите и нейната роля на допълнителен източник на доходи, новата система продължава да играе важна роля. Въведените промени от консервативните правителства обаче са отново в посока на ограничаване на публичните разходи и тяхното насочване към най-нуждаещите се граждани. Така параметрите и изискванията на системата за подпомагане на доходите са обвързани с много по-стриктни правила. Този подход, известен като „таргетиране”, се изразява реално в общото калкулиране на всички налични източници на доходи (включително лични спестявания и доходи от други линии на социалното подпомагане като помощ за домакинствата и др.) и тяхното използване като критерии за оценяване на нуждите от подкрепа за доходите. Допълнително общите нива на паричните трансфери от подкрепа на доходите се изчисляват и индексират единствено спрямо нивата на инфлацията,

<sup>22</sup> Blake, D., The UK Pension System: Key issues, in Pensions, Vol. 8/4/2003, Henry Stewart Publications, pp. 330-375, p. 333.

September 9, 2013

което в средносрочен план създава значима разлика между реалното ниво на минималния разполагаем доход и трудовите доходи на работещите поколения.

И ако тези параметрични промени показват стремежа за свиване и рационализиране на публичните пенсионни разходи, то втората линия на предприетите в периода 1979 – 1997 г. реформи извежда нови насоки в процеса на започналата през 70-те години на XX в консолидация на британския пенсионен модел. Това се осъществява последователно чрез няколко значими промени, които са заложи в реформите от 1986 и 1995 г.<sup>23</sup> Техният *главен политически елемент* се изразява в стремежа пазарните и капиталово базирани пенсионни схеми да се превърнат в основа и гръбнак на британския пенсионен модел. Така, наред с ограничаването на ролята на публичната пенсионна схема, водещ момент в реформата се превръща разширяването на опциите за „contract out” от SERPS и създаване на силни стимули за работещите да предпочетат пазарни и капиталови пенсионни схеми. Реформеният пакет от 1986 г., както и този от 1995 г., практически създават сериозни допълнителни стимули и условия за работещите не само да напуснат SERPS в полза на съществуващите професионални пенсионни планове, но и да предпочетат нововъведените индивидуални пенсионни планове (Appropriate personal pension - APP). Въвеждането на APP и включването им в системата на contract out от SERPS представлява основен механизъм за реструктуриране и пренасяне на бъдещите и настоящите пенсионни рискове и финансова тежест към пазарни и капиталово базирани механизми за тяхното посрещане. Основна характеристика на APP е тяхната принципна оформеност като квази-застрахователни финансови схеми от define contribution тип. Така нивата на придобитите пенсии се формират от продължителността и нивото на вноските на работещите, степента на възвръщаемост от инвестирането на техния натрупващ се капитал, данъчното облагане и административни такси на частните финансови институции, които управляват инвестициите.

---

<sup>23</sup> Подготовката на промените от 1986 г. е пример за стратегия на провеждане на реформи на Татчер. На първо място в комисията не са включени представители на работниците, лейбъристка партия и на една значителна част от работодателите. Така за разлика от реформите в другите европейски страни, тези във Великобритания нямат „договорен” и широк консенсусен характер. В първоначалния си вариант проектът застъпва виждането за радикална реформа, който предвижда бърза и категорична приватизация на пенсионния риск. Водещо е предложението да бъде премахната веднага SERPS, като бъде заменена с индивидуални пенсионни планове, които са базирани изцяло на капиталов и квази-застрахователен принцип. Този проект обаче не само се сблъсква с острите възражения на лейбъристите, но става обект на критики и съпротива в редиците на самата консервативна партия и на една значителна част от работодателите. Основните възражения са свързани с факта, че радикалната и бързата замяна на SERPS не предвижда смекчаване или неутрализиране на т.нар. “transition costs”, които неизбежно водят до високо финансово натоварване на осигуряваните и работодателите. Това налага реформата от 1986 г. да бъде с далеч по-„мек” характер, който предвижда постепенен процес на преход към капиталови и пазарни пенсионни схеми, чрез система от данъчни и други стимули за работниците и работодателите.

September 9, 2013

Стимулирането на това реструктуриране се осъществява посредством специална програма за поощряване на работниците да изберат новите индивидуални пенсионни планове. Програмата е заложена за периода между 1986 и 1993 г. като предвижда „допълнителна отстъпка” от още 2% от националната осигурителна вноса за работниците в случай, че те прекратят участието си в SERPS и изберат индивидуален пенсионен план. Същият подход е приложен и към членовете на професионалните пенсионни схеми. На първо място е премахнато изискването към тези планове да гарантират определено минимално ниво на пенсиите (т.нар. гарантирана минимална пенсия), както и поделената финансова отговорност между работодателите и държавния бюджет за индексирани пенсии спрямо нивата на инфлацията. Това стартира естествен процес на поява и увеличаване броя на предлаганите от работодателите професионални пенсионни планове от *define contribution* тип. Допълнително е премахнат задължителният характер на професионалните пенсионни планове и е дадена възможност за “*contract out*” в полза на индивидуалните пенсионни планове и право на избор от страна на работниците дали да се включат с предлаганите от работодателите пенсионни схеми.

Резултатите от тези реформи могат да бъдат оценявани от различна гледна точка и перспектива. Несъмнено обаче техният основен ефект и цялостно кумулативно въздействие е ясно различима стъпка в развитието на британския пенсионен модел. ***Започнали в ранния етап на крайна консолидация на британския пенсионен модел, те променят същностно насоките на тази консолидация, а с това и общите характеристики на пенсионния модел в страната.*** Въведената с първата реформа от 1975 г. насока и стремеж да се осигури нарастване на пенсионните доходи не губи своето значение и приоритет в периода между 1979 и 1997 г. Това, което търпи значителна трансформация са принципните подходи, инструменти и механизми за постигането на посочената цел. Заложена в реформата от 1975 г. формула на консолидация съдържа ясно различим водещ елемент на нарастване на публичната отговорност в лицето на разходно-покривната *define benefits* SERPS и сравнително балансиран като реална алтернатива, но обвързан с публично определено минимално ниво на пенсиите, сектор на капиталово базирани професионални пенсионни схеми. След неоконсервативния период и реформи развитието на този първоначален и



September 9, 2013

определян от редица автори като мек „социалдемократически“<sup>24</sup> модел на консолидация, залагащ на хибриден пенсионен дизайн със засилен публичен, но и значим пазарен елемент, е в значителна степен неутрализиран. Въведената насока от консервативните правителства е към възстановяване на минималната социална функция на публичната пенсионна схема и създаване на реални условия и механизми за експанзия на частните, капиталови и пазарни инструменти за поемането на риска старост. В действителност тази устойчива политика довежда до значимо реструктуриране на британския пенсионен модел, което се свързва преди всичко с разрастването на частния пенсионен сектор и преди всичко на т.нар. индивидуални пенсионни планове. Така, в края на хилядолетието 2/3 от членовете на SERPS са предпочели да се възползват от опцията за „напускане“ и са се прехвърлили към професионалните пенсионни схеми или индивидуалните пенсионни планове.

Цялостните резултати от проведените реформи са противоречиви. Положителен аспект е свиването и ниското ниво на публичните пенсионни разходи, което достига едва до 4,4% от БНП. В не по-малка степен положителни са и резултатите по отношение на постигнатата гъвкавост и преносимост на пенсионните права във все по-динамизиращия се пазар на труда. От друга страна обаче основният проблем от предреформените години – бедността сред пенсионерите и значимите разлики в нивото на пенсионните доходи - остава в значителна степен неразрешен и дори се задълбочава. Това е резултат на невъзможността на трудещите с най-ниски до средни доходи да се възползват от предлаганите възможности в частния пенсионен сектор. Така, въпреки таргетирането на първичната система за подкрепа на доходите един устойчив дял от пенсионерите разчитат на добавки към своите доходи именно от нея. Въведените нови рестриктивни правила на индексирание спрямо нивото на дългосрочните разходи за публичната пенсионна схема и системата за поддържане на доходите обаче залагат един средно срочен процес на намаляване на заместващата стойност на тези важни допълнителни доходи, особено за пенсионерите с най-ниски нива на пенсиите. Допълнително стремежът за даване на възможно най-голяма свобода на пазарните механизми в частния пенсионен сектор и отмяната на изискването на гарантираната минимална пенсия водят до процес на оттегляне на работодателите от финансирането на новите индивидуални пенсионни планове и „затварянето“ или трансформацията на съществуващите професионални пенсионни схеми от *define benefits* тип в *define*

<sup>24</sup> Bridgen, P. and Meyer, T., Britain: Exhausted Voluntarism – The Evolution of a Hybrid Pension Regime, in Ebbinghaus, B. (ed.), The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 265 – 291, p. 268.

contribution тип. Така абсолютно нормалната и естествена стратегия на фирмите и работодателите да минимизират своите разходи се трансформира в прехвърляне на финансовата тежест върху самите осигурявани или в естествен дискриминационен елемент по отношение на хората с недостатъчни доходи.

*След 1997 г.* развитието на британския пенсионен модел продължава да бъде белязано от значима динамика в контекста на политически промени, свързани с идването на власт на Лейбъристка партия. *Правителството на Тони Блеър стартира с амбициозна програма за цялостна промяна и нов подход към социалната държава и пенсионната политика, отразен в т.нар. Зелена книга на правителството от 1998 г.*<sup>25</sup> Макар и започнал с декларация за амбициозни реформи, първият период от управлението на лейбъристите не променя заварената от консервативните правителства философия и стремеж за пазарни и капиталови механизми в посрещането на риска старост. Това, с което е характерен този етап, е опитът да се смекчат и отстранят някои от най-тежките проблеми в пенсионния модел. Така политиката и проведените реформи се насочват предимно към проблемите с бедността при една значителна част от пенсионерите и невъзможността и нежеланието на работещите с ниски и средни доходи, които не са включени в професионалните пенсионни схеми, да натрупват спестявания без участието на работодателите. В същността си политиката на лейбъристкото правителство не променя общия характер на пенсионния модел, но го модифицира именно с оглед на тези проблеми.

Една значителна част от въведените промени в периода до 2007 г. включват повече или по-малко целева политика именно в тези две насоки. Още през 1999 г. са направени първите две значими реформи. Те се изразяват във въвеждането на минимален гарантиран доход за пенсионерите (75 паунда седмично) и на система от т.нар. пенсионни кредити. Тя трансформира „наказателния“ елемент в системата за подкрепа на доходите (в случай на наличието на лични спестявания) в „поощрение“ за натрупването на лични спестявания. И двете стъпки са насочени към проблема с бедността при пенсионерите и целят създаване на възможности и стимули за повече работещи да участват в пазарните пенсионни механизми и схеми. През 2002 г. със заменянето на SERPS с т. нар. втора държавна пенсия (S2P) е направена втората

---

<sup>25</sup> Така нареченият Green paper proposal "A new contract for welfare: partnership in pensions". В него залягат няколко основни програмни цели: намаляване на комплексността и трудно разбираемите системи от правила в пенсионната система, въвеждане на индексирани (спрямо средната работна заплата) минимален гарантиран доход за пенсионерите, държавна подкрепа за хората с ниски до средни доходи и напусналите работа с цел грижа за роднини и инвалидите, които не могат да натрупат собствени пенсионни спестявания, подкрепа за всички хора с ниски доходи и поощряване на тяхната инициатива за пенсионни спестявания чрез въвеждане на втора държавна пенсия и др.

значима стъпка по отношение на бедността и невъзможността на ниско до средно платените работещи да натрупат адекватни пенсионни права.

Първоначалният вид на втората държавна пенсия също я обвързва с подоходен принцип. Тя има за цел да гарантира, че всеки трудещ се с устойчива кариера ще получава комбинирана пенсия (базова пенсия плюс втора държавна пенсия) над минималния гарантиран доход за пенсионери. С тази цел в S2P са заложили механизми, които гарантират, че трудещите се с ниски и средни доходи ще придобият по-адекватни и по-високи заместващи нива на пенсиите.<sup>26</sup> Така за групите с най-ниски доходи заложилият заместващ коефициент е 40% от т.нар. първи подоходен сегмент, а за групата с минимални до средни нива на доходите също са заложили пропорционално по-високи заместващи коефициенти, които гарантират достигането на нивото от 40% заместващи доходи.

През 2001 г. е стартирана и реформа в сферата на индивидуалните пенсионни планове като е въведена възможността за регулирани от държавата нови индивидуални пенсионни планове (т.нар. Stakeholder pensions). Тяхното предназначение е да осигури възможност за пенсионни спестявания на трудещите се със средни нива на доходите, които не участват в индивидуални пенсионни схеми. Новите stakeholder pensions са включени в механизъм за напускане (contract out) на новата втора държавна пенсия. Те представляват пенсионни планове от define contribution тип и са сходни с въведените от консервативното правителство индивидуални пенсионни планове, но са обвързани със задължителни минимални правила и критерии, установени от правителството (т.нар. CAT charges-access-terms). Минималните критерии премахват една значителна част от съществуващите недостатъци и условия на неравнопоставеност на гражданите спрямо частните финансови институции и инвестиционни фондове.<sup>27</sup> Те залагат максимален допустим размер на фондовите такси (до 1% от размера на натрупаните средства по индивидуалните сметки), минимално ниво на осигурителните вноски, гъвкавост и преносимост на вноските (забрана на наказателни лихви и коефициенти в случай на

<sup>26</sup> Въпреки претенциите за опростяване на действащите правила и критерии в пенсионната система, въвеждането на S2P и премахването на SERPS създават още по-сложни изчислителни механизми и правила за квалификация на бенефициентите. Така с оглед на целите – подобряване на бъдещите пенсионни доходи на групите с най-нисък до среден годишен доход S2P е обвързана със сложна подоходна скала, която въвежда допълнителна фрагментация във вече съществуващата скала на минимален и максимален осигурителен доход и минимална работна заплата. Същностните маркери са въведените и индексирани спрямо средната работна заплата първи подоходен сегмент (primary earnings threshold), който обхваща подоходните групи между минималната работна заплата и втори подоходен сегмент (secondary earning threshold), който обхваща подоходната група между минималния осигурителен доход и средния за страната осигурителен доход. Именно за тези подоходни групи в схемата и формулата на S2P са предвидени специални условия и преференции за пенсиониране.

<sup>27</sup> Ball, J., *Developments in British Pensions*, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, 2001, pp. 11-12.

September 9, 2013

прекъсване на вноските за срок до 5 г. и в случай на прехвърляне на осигуровката към друга институция).<sup>28</sup>

Надеждата, че тези мерки ще доведат до стабилизиране на пенсионния модел и ще позволят отстраняването на посочените недостатъци, не се оправдава в достатъчна степен. Макар и постигнали желаното подобрене в статута и доходите на пенсионерите с най-ниски пенсии, мерките не довеждат до нарастване на участието на населението с ниски и средни доходи в съществуващите пазарни пенсионни схеми. Същевременно започналият още в края на 90-те години процес на свиване в обхвата на професионалните пенсионни схеми и индивидуални пенсионни планове показва нарастваща динамика в началото на ХХІ в.

Това не само показва ограничената възможност на частния пенсионен сектор да гарантира адекватни пенсионни доходи за цялото население, но и създава тенденция в средносрочна перспектива все по-голяма част от пенсионерите да разчитат на публичната пенсионна система и механизмите на подкрепа на доходите. Така, след продължителен период на експертни анализи, преминал през назначаване на специална Пенсионна комисия (т. нар комисия Търнър през 2002 г.), публикуване на нейните оценки (2004 г.) и предложения за реформа (2005 г.) и официалното представяне на реформените намерения на правителството през 2006 г.,<sup>29</sup> ***през 2007-2008 г. лейбъристкото правителство приема нов пакет от пенсионни реформи.***

За разлика от първия пакет реформи, който цели преди всичко справяне с бедността сред пенсионерите, във втория пакет са заложили далеч ***по-дългосрочни и същностни промени, които обхващат както промяна в съществуващата концепция по отношение на публичната пенсионна система, така и значими промени в частния пенсионен сектор.*** Всъщност дори законодателната база на самата реформа е разделена на два пакета. Първият се отнася именно до публичната пенсионна

---

<sup>28</sup> САТ премахват един от най-значимите недостатъци на индивидуалните пенсионни планове (APP), които стават причина за най-големия скандал в пенсионната система на Великобритания в началото и средата на 90-те години. Във философията на консервативното управление, сключването на застрахователни и осигурителни договори е оставено на свободен договорен принцип между клиента и предлагащата услуга финансова институция. Това довежда до изключително високи крайни и други такси, както и до наказателни удържки в случай на преминаване към друг пенсионен план, които възлизат на около 25% от натрупаните в индивидуалните партии средства. В средата на 90-те години тази практика води до значително намаляване на пенсиите на около петстотин хиляди осигурявани, които са преминали от професионални пенсионни схеми към индивидуални пенсионни планове. След избухването на скандала и широкия политически натиск консервативното правителство приема решение, което задължава финансовите и осигурителните институции да покрият загубите на клиентите. Това струва около 14 милиарда паунда на частния пенсионен сектор и насочва правителствената политика към създаването на мрежа за регулации за частния пенсионен сектор и услуги.

<sup>29</sup> Виж: Department for Work and Pensions, With paper: "Security in retirement: towards a new pension system", TSO, London, May 2006.

схема и нейната реформа, а вторият въвежда промени в съществуващата структура на частния пенсионен сектор и най-вече в неговата свързаност с публичната схема.<sup>30</sup>

Най-съществената промяна в публичната пенсионна схема е новата насока за възстановяване на нейната роля като надежден буфер срещу бедността. Това се постига чрез няколко стъпки. Първата е въвеждането на индексирание на държавната базова пенсия спрямо ръста на работната заплата. Същевременно самите параметри се променят като необходимият период за получаване на пълния размер на пенсията се намалява до 30 г. осигурителен стаж и за мъжете, и за жените и се въвеждат допълнителни пенсионни кредити за хора, които се грижат за отглеждане на деца или за нуждаещи се роднини. До 2030 г. е предвидено втората държавна пенсия (S2P) да се трансформира в допълнителна пенсия, която носи равен в своя заместващ коефициент доход (flat-rate benefits) над държавната базова пенсия и гарантира, че всички изпълнили условията за придобиване на пенсионни права, ще получават общ пенсионен доход над минималния гарантиран доход. Друга важна стъпка по отношение на публичната част от пенсионната схема е поетапното увеличаване на пенсионната възраст, което е съобразено с демографските тенденции и техните отражения върху финансовата стабилност на системата. Така предвиденото изравняване на пенсионната възраст между мъжете и жените до 65 г. в периода между 2010 и 2020 г. е разширено с общо увеличаване на пенсионната възраст до 68 г. в периода до 2044 г.

Макар и със силен фокус върху публичната част от пенсионната схема, реформите от 2007-2008 г. имат не по-малко влияние и върху частния пенсионен сектор. В центъра на реформения пакет отново са водещите и през 1997 г. цели – повишаване на индивидуалните пенсионни спестявания, опростяване на схемите и системите за contracting out в ползва на частния пенсионен сектор и гарантиране на възможно най-лесен и широк достъп до пазарни пенсионни инструменти за работещите. Най-значимата стъпка в това отношение е създаването на максимално лесен и практически универсален достъп за всички работещи до възможности за пенсионни спестявания. Това се осъществява в няколко основни стъпки и нововъведения. Първата е законовото въвеждане на т. нар. подход на автоматично вписване (automatic enrollment), който по законов начин включва всички работещи в нов механизъм за индивидуални пенсионни спестявания. Този механизъм се състои в

---

<sup>30</sup> Общите политически цели а предприетите реформени стъпки е не се различават от тези декларирани в зелената книга от 1997 г.: опростяване на пенсионната система, предотвратяване на бедността сред пенсионерите, създаване на възможности за пенсионни спестявания за всички граждани, финансова устойчивост на пенсионната система и адекватност на пенсионните доходи.

учредяването на национални индивидуални пенсионни партии, които се създават и управляват от специална национална, но автономна институция с широко представителство на всички участващи в процес страни. Посредством тази институция индивидуалните пенсионни партии се инвестират в спестовни инструменти и програми, които не само имат определени от държавата минимални параметри, но и подлежат на свободен избор от страна на самите осигурявани.

Автоматичното вписване предоставя достъп на всички работещи до възможност за индивидуални пенсионни спестявания, но не ги задължава да правят пенсионни спестявания. Работниците имат правото да решат да се оттеглят от схемата. Този подход създава само необходимите предпоставки за равен и реален достъп до пазарните инструменти за пенсионно спестяване. Допълнително самите параметри на спестовните инструменти, в които могат да бъдат включени индивидуалните пенсионни партии, са обвързани с минимални задължителни правила. Те постановяват задължително минимално участие на работодателя с вноска от мин. 3%, участие на държавата посредством данъчни отстъпки и облекчения в размер на 1% и минимална вноска от страна на работниците от 4%.<sup>31</sup> Не по-малко значение има и приемането на тези параметри или по-точно на определената минимална вноска от общо 8% и задължителното минимално участие на работодателите от 3%, като национален минимален стандарт за индивидуалните пенсионни схеми от *define contribution* тип. Същевременно целият процес на обвързаност и възможностите за *contract out* от втората държавна пенсия е силно опростен и регулиран с оглед на интересите на осигуряваните. Така „отказът“ от втората държавна пенсия става възможен единствено в полза на професионални пенсионни планове от *define contribution* тип.

### **3. Еволюцията на пенсионния модел във Великобритания: перспективи за дългосрочна финансова стабилност и адекватност на пенсионните доходи.**

В изключително обемната и сложна в своите технически и параметрични детайли информация за процеса на реформи и трансформация на британската пенсионна система на пръв поглед е почти невъзможно да се определи конкретна траектория на развитие и да се направи оценка на постигнатите резултати. В чисто еволюционен аспект обаче траекторията на британския пенсионен модел през последните десетилетия бележи определена цикличност. Приетият за „нулева година“

---

<sup>31</sup> Върху трудовите доходи между минималната работна заплата и максималния осигурителен доход (приблизително между 5,000 и 33,000 паунда годишна)

September 9, 2013

момент на първия реформен акт от 1975 г. залага път на консолидация, който стъпва на нарастващ публичен ангажимент и финансови разходи с цел чувствително покачване на пенсионните доходи. Въведеният елемент на напускане на втория стълб в полза на пазарни пенсионни схеми е допълващ механизъм, който отчита традициите и реалната обособеност на значим частен пенсионен сектор. Неоконсервативният период изменя цялостната логика на първоначалната реформа и залага общ политически курс към прехвърляне на основната отговорност и бъдещите разходи за пенсии предимно в сферата на частния пенсионен сектор и на индивидуалната отговорност. Този процес в значителна степен определя цялостното развитие на британския пенсионен модел. Дори и с въведените реформи от лейбъристкото управление, той остава силно свързан с очакването и перспективата индивидуалните пенсионни спестявания и базираните на капиталов принцип пенсионни схеми да играят важна роля. Същевременно съвкупността от последните реформи провокира „съживяването” на публичната пенсионна система и преди всичко на нейната първоначална роля на реална бариера срещу бедността при пенсионерите. В някакъв смисъл британският пенсионен модел преминава през цикличност, която го връща в променен вид към първоначалния му хибриден характер.

Що се отнася до критериите на сравнение в настоящото изследване - финансова стабилност и адекватност на пенсионните доходи - оценката може да бъде в значителна степен ограничена в своята дълбочина. Така дори и след последните реформи и при очакване, че идването на власт на консервативната партия през 2010 г. няма да промени насоките на тези реформи, общите преки разходи за публичната пенсионна схема няма да нараснат над 6,5% от БВП в периода до 2050 г. При добавяне на разходите за първичната социална мрежа (социални пенсии, добавки към доходите, пенсионни кредити и др.) размерът на общите разходи достига до 12 -13% от БВП. Това е ниско общо ниво в сравнителен европейски аспект. В значителна степен противоречиви и непредвидими могат да бъдат резултатите и оценките по отношение на адекватността на пенсионните доходи. Както вече беше посочено, основна характеристика на пенсионните доходи в страната е съществуването на значими разлики между различните доходни групи трудещи се. Всъщност осъществяването на неоконсервативни реформи и приватизация на пенсионния риск засилват тези процеси като едновременно с това подкопават защитната функция на държавната базова пенсия. Паралелните тенденции в изключително либералния частен пазарен сектор и логиката на високо

September 9, 2013

конкурентната икономическа среда обаче показват силно свиване на обхвата на съществуващите възможности за пенсионни спестявания. На свой ред, стремежът за намаляване на разходите трансформира съществувалия и традиционно силен сектор на професионалните пенсионни планове. Общата тенденция е на затваряне на професионалните пенсионни планове от define benefits тип или/и трансформация на съществуващите в define contribution схеми. Това намалява значително осигурителните вноски и разходите на работодателите, но и подкопава сигурността и нивото на очакваните пенсионни доходи. Именно всички тези тенденции и тяхното кумулативно въздействие стават причина за последните значими реформи в пенсионния модел на Великобритания. Те са характерни с нов синтез и логика на разпределението на отговорности между публичната и частната сфера по отношение на риска старост. Предвиденото възстановяване на защитната социална функция на публичната пенсионна система е придружено със засилена публична регулация на частната пенсионна сфера.



## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Araki, H., Ideas and Welfare: The conservative transformation of the British pension regime, in *Journal of Social Policy*, Vol., 29/4/2000, Cambridge University Press, Cambridge 2000, pp. 599-621.
2. Bach, J., Laitinen – Kuikka, S., and Vidlund, M., (eds.), Pension contribution level in certain EU countries, Intergroup reviews Vol. 7/2003, Finnish Centre for pensions, Helsinki, Finland, 2004.
3. Ball, J., Developments in British Pensions, International seminar on pensions, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, 2001, pp.1-39.
4. Blake, D., The UK Pension System: Key issues, in *Pensions*, Vol. 8/4/2003, Henry Stewart Publications, pp. 330-375.
5. Bridgen, P. and Meyer, T., Britain: Exhausted Voluntarism – The Evolution of a Hybrid Pension Regime, in Ebbinghaus, B. (ed.), *The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 265 – 29.
6. Clark, G. L., Pension reform in the United Kingdom: increasing the role of private provision?, in Clark, G. L. and Whiteside, N., (eds.), *Pension Security in the 21<sup>st</sup> century. Redrawing the public-private debate*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 168-192.
7. Department for Work and Pensions, With paper: "Security in retirement: towards a new pension system", TSO, London, May 2006.
8. Disney, R., The UK System of pension Provision, in Börsch – Supan, A. H., and Miegel, M., (eds.), *Pension Reform in Six Countries. What can we learn from each other?*, Springer, Berlin, 2001, pp. 87-110.
9. Emmerson, C. and Johnson, P., Pension provision in the United Kingdom, in Disney, R. and Johnson, P., (eds.), *Pension systems and retirement incomes across OECD countries*, Edward Elgar Publishing limited, Northampton USA, Cheltenham, UK, 2001, pp. 296-333.
10. Hills, J., Heading for retirement? National insurance, State pensions, and the future of the contributory principle in UK, in *Journal of Social Policy*, Vol., No. 33/3/2004, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 347-371.