



БЪЛГАРСКА ТЪРГОВСКО-ПРОМИШЛЕНА ПАЛАТА

БЪЛГАРСКА ТЪРГОВСКО-ПРОМИШЛЕНА ПАЛАТА

Изх. № 26
дата 19-07-2025

ДО
Г-Н ТОМИСЛАВ ДОНЧЕВ
ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-
ПРЕДСЕДАТЕЛ И МИНИСТЪР НА
ИНОВАЦИИТЕ И РАСТЕЖА И
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
НАЦИОНАЛНИЯ СЪВЕТ ЗА
ТРИСТРАННО СЪТРУДНИЧЕСТВО

КОПИЕ Г-ЖА ВАСКА ШУШНЕВА
СЕКРЕТАР НА НАЦИОНАЛНИЯ
СЪВЕТ ЗА ТРИСТРАННО
СЪТРУДНИЧЕСТВО

СТ А Н О В И Щ Е от БЪЛГАРСКА ТЪРГОВСКО-ПРОМИШЛЕНА ПАЛАТА

Относно: *Проект на Закон за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване*

УВАЖАЕМИ Г-Н ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (КСО) е изготвен във връзка със стратегическата цел на Република България за присъединяване към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), както и с намерението за усъвършенстване на нормативната уредба в областта на допълнителното пенсионно осигуряване.

В предложеният законопроект са отчетени и препоръки на Икономическия и социален съвет (ИСС) за развиване и усъвършенстване на регулаторната рамка от техния „Анализ на действащата пенсионна система и предложения за нейното усъвършенстване“.

Тези цели по принцип заслужават подкрепа, затова **БТПП подкрепя и приветства**, като очаквана и необходима стъпка в правилна посока предложените промени в пенсионния модел, което е резултат от усилия, диалог

и експертиза на заинтересованите страни, изпълнителната власт и държавни институции.

Със законопроекта се предлага въвеждането на многофондова система в допълнително пенсионно осигуряване, като по този начин се дава възможност за избор от страна на осигурените лица на начина, по който се инвестират техните пенсионни спестявания чрез управлението им в инвестиционни портфейли с различен рисков профил.

Подкрепяме целите на проекта за усъвършенстване на предлаганите услуги и продукти в периода на акумулиране на пенсионни спестявания и във фазата на изплащането, чрез развитие на конкурентна среда и постигане на по-високи финансови резултати, съчетано с по-ефективно разпределение.

В същото време, част от предлаганите изменения поставят въпроси относно тяхната пропорционалност, икономическа обоснованост и съответствие с принципите на правната сигурност и предвидимостта на регулирането – принципи, които са залегнали и в рамката на ОИСР за добро регулаторно управление.

✓ *По режима на таксите и ефекта върху конкуренцията между пенсионните фондове (сравнителен контекст)*

Като отчитаме обстоятелството, че от средата на 2025 г. въз основа на законова делегация се предостави право на надзорния орган да определя самостоятелно таксите към поднадзорните си лица, което е недопустима практика в контекста на принципа за върховенство на закона в страните-членки на ОИСР, считаме, че предлаганите промени в режима на таксите (включително елементите, свързани с издръжката на надзорния орган) следва да се обсъдят много внимателно.

Следва обаче да се отчете, че в системите на държавите-членки на ОИСР таксите и разходите се разглеждат като ключов фактор за крайния пенсионен резултат и поради това реформите в тази област обичайно се подчиняват на принципите на **прозрачност, съпоставимост и недопускане на изкривяване на конкуренцията**.

В тази връзка, ако конкретният дизайн на таксите води до **по-висока относителна тежест** за по-малките фондове (по обем привлечени средства за управление), това създава риск от:

- нарушаване на конкурентната неутралност на регулаторната рамка;
- стимулиране на концентрация и бариери пред по-малките участници;

- ограничаване на избора на осигурените лица в дългосрочен план.

Сравнителният акцент тук е, че в подходите, анализирани от ОИСП/IOPS, намаляването на таксите обичайно е съчетано с мерки, които **не прехвърлят непропорционално тежестта** върху отделни групи участници на специфичния пазар и не подкопават конкуренцията като механизъм за подобряване на резултатите за осигурените лица.

БТПП счита за икономически и социално обосновани промените да се извършват чрез създаването в рамките на пенсионноосигурителните дружества (ПОД) на подфондове с различен инвестиционен профил - динамичен, балансиран и консервативен, съобразени с жизнения цикъл на осигурените лица и относимият инвестиционен риск. Основният критерий за определяне на профилите на подфондовете да бъде именно допустимият размер на инвестиране във финансови инструмент с променлив доход.

Същевременно повишените изисквания към капитала на пенсионноосигурителните дружества, завишените изисквания за кадрова обезпеченост и инвестиране в знания и опит в разработване на инвестиционна политика, ще повиши конкурентоспособността на съответните дружества.

Това обаче поставя и акцента върху независимостта и доброто регулаторно управление.

✓ *Предвиденото обратно действие на закона и независимостта на членовете на управителни органи (сравнителен контекст)*

1. Обратно действие / правна сигурност.

В държавите от ОИСП, като обща линия на доброто регулаторно управление се изисква предвидимост и правна сигурност, включително чрез избягване на решения, които необосновано засягат вече възникнали правоотношения.

Също така, в европейския правен контекст принципът на не-ретроактивност е признат като общ принцип (със специфики и изключения), което изисква особено внимателно мотивиране, когато се въвеждат правила с обратно действие.

Ето защо предвиденото обратно действие спрямо независими членове на управителни органи, които преди това са били в трудови правоотношения със съответния пенсионен фонд, поражда риск от:

- нарушаване на правната сигурност и легитимните очаквания;
- дестабилизация на управлението и загуба на експертиза.

1. Независимост и добро управление.

ОИСР разглежда управлението на пенсионните фондове като ключов фактор за ефективността и сигурността на системата и подчертава нуждата от ясни механизми за контрол, отчетност и избягване на конфликти на интереси. В този смисъл е оправдано да се обсъждат критерии за независимост, но добрата практика обичайно е те да се прилагат **проспективно** (за бъдещи назначения), а не чрез обратно действие, което създава правен и организационен риск.

БТПП позитивно отчита разширяването на допустимите финансови инструменти за инвестиции чрез добавянето на инструменти на единния пазар, акции и облигации, приети за търговия на пазари за растеж на малки и средни предприятия (МСП) и други описани в проекта. По този начин се повишава възможността фондовете да постигнат задоволителна доходност от инвестиции в бързо растящи компании, което би се отразило благоприятно и за развитие на икономиката и постигане на по-добра доходност и диверсификация на портфейлите на пенсионните фондове.

В този аспект обаче БТПП акцентира и на ограниченията за инвестиране в недвижими имоти.

✓ Ограниченията за инвестиране в недвижими имоти (сравнителен контекст)

Проектът предвижда допълнителни ограничения за инвестиции в недвижими имоти чрез непризнаване на документално обосновани и относими към дейността разходи. В практиката на държави – членки на ОИСР съществуват **различни регулаторни модели**: от такива с количествени лимити до такива, които работят преимуществено с **принципно-базирана уредба** (напр. подход, фокусиран върху диверсификация, управление на риска и надзор върху процесите). Именно затова самата ОИСР отбелязва, че към определен момент редица юрисдикции не налагат тавани за отделни класове активи, а поставят акцент върху фидуциарни задължения и диверсификация.

Отделно, данните на ОИСР показват, че **недвижимите имоти са значим компонент** в портфейлите на пенсионни доставчици в някои държави (напр. Нидерландия, Канада и Швейцария), което демонстрира, че този клас активи може да има легитимна роля в дългосрочната инвестиционна политика при подходящо управление на риска. Не ни е известно да има други държави членки

на ОИСП, които да ограничават признаването на документално обосновани разходи като метод за ограничаване инвестициите в недвижими имоти.

С оглед на това, прекомерното „затягане“ на режима без достатъчна икономическа обосновка и оценка на въздействието може да:

- ограничи диверсификацията и инструментите за управление на инфлационен риск;
- повлияе негативно върху доходността за осигурените лица;
- отдалечи уредбата от тенденцията в част от системите на ОИСП към **рисково-ориентиран (risk-based) надзор**, вместо количествени ограничения, основани на непреки забрани за инвестиране.

В контекста на предлаганите изменения в модела на допълнителното пенсионно осигуряване, **БТПП акцентира върху следните процеси**, които ще съпътстват целия процес по въвеждане на мултифондовете и следва да се оптимизират и планират ефективно и резултатно .

- Следва да се оптимизират и адаптират предложенията по проектът+ с цел минимизиране на рискове, свързани с неблагоприятни пазарни и икономически цикли, както и възможни инвестиционни загуби за осигурените лица от това, като се предложат адекватни компенсаторни механизми и се минимизира прехвърлянето на инвестиционен риск върху лицата.
- Необходима е навременна и по-широка информираност за инвестиционните възможности, съчетано с повишаване на финансовата грамотност, особено в групата на младите хора и по-ниско образованите, подпомагайки техния информиран избор на инвестиционен фонд.
- При повишаване на капиталовите изисквания към ПОД, следва да се управлява разумно риска от възникване на пазарна концентрация и ограничения на конкуренцията за по-малките дружества.
- Следва ясно да се разработи като методология и да се изследват чрез оценка на въздействието неблагоприятните демографски сценарии при промените свързани с фазата на изплащане чрез управление на биометричния риск. Унифицираните модели на изплащане, не винаги отразяват и различията в здравния статус и натрупани средства.
- За да има по-добро регулиране и презентирание на промените в пенсионната система сред заинтересованите страни, процеса следва да

се подкрепи от адекватна количествена оценка на дългосрочния ефект върху пенсиите, за да има предвидимост и да не се подкопава стабилността и доверието в пенсионно-осигурителната системата.

- Това налага прецизирано и поетапно въвеждане на промените в КСО, като се минимизира риска от неустойчивост на осигурителната система, нарастване на дефицитите в ДОО, спазване на принципа „принос-права“, както и съобразяване с демографската тенденция на пазара на труда и запазване на висока заетост.
- При определяне на сроковете за въвеждане на предложеният модел, следва да се отчете сложността на прилагане на законодателните промени, новият механизъм на инвестиране, необходимостта от обучение на административния персонал и да се предвиди достатъчно време за разумен избор на осигурените лица и за плавен преход.

БТПП счита за разумно да се предостави по-дълъг преходен период, ясна комуникация и визия, отчитане на препоръките по пътната карта на пенсионната реформа, взаимовръзката в осигурителния принос между първи и втори стълб и ясната комуникация.

Гарантирането на промените и развиването им в подзаконова нормативна уредба и привеждане в съответствие на дейността на ПОД във подзаконовите нормативни актове, следва да съпътства навреме целия процес.

В контекста на позицията ни по-горе БТПП прави кратки препоръки:

✓ **Заключение и предложения**

С оглед на изложеното, считаме че проектът на Закон за изменение и допълнение на КСО следва да бъде допълнително прецизиран, така че да се постигне заявената цел за съответствие с добрите практики в държави от ОИСР, без да се създават непропорционални ефекти и рискове за системата, като се предлагат следните насоки:

1. **Такси:** отмяна на законовата делегация, която дава право на надзорния орган сам да определя размера на таксите към поднадзорните си лица и преразглеждане на модела с оглед гарантиране на реална пропорционалност и конкурентна неутралност, в съответствие с акцента на ОИСР/IOPS върху значимото влияние на разходите върху пенсионните резултати и необходимостта от прозрачност и съпоставимост.

2. **Недвижими имоти:** преосмисляне на ограниченията за приспадане на разходи чрез рисково-ориентиран и пропорционален подход, отчитащ, че в част от системите на ОИСП недвижимите имоти са значим портфейлен компонент и че съществуват разнообразни модели – от количествени лимити до принципно-базирано регулиране.
3. **Обратно действие:** отпадане на предвиденото обратно действие по отношение на независимите членове на управителните органи; прилагане на евентуални нови изисквания и ограничения занапред, с преходни разпоредби, съобразени с принципите на правната сигурност и предвидимостта.

Само при такъв балансиран подход могат да бъдат постигнати целите на регулаторната стабилност, защитата на интересите на осигурените лица и устойчивото развитие на системата на допълнителното пенсионно осигуряване

С оглед на гореизложеното **БТПП** подкрепя Проекта на Закон за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, като заявяваме готовност за продължаване на обсъждането и прецизиране на разпоредбите и съгласно направените наши препоръки и бележки.

БТПП си запазва правото на допълнителни бележки и коментари при по-нататъшно разглеждане на законопроекта.

С уважение:

Цветан Симеонов

Председател на УС на БТПП

