ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.3.2021 г.
COM(2021) 94 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

съгласно член 77 от Правилника за длъжностните лица

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

съгласно член 77 от Правилника за длъжностните лица

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

В член 77 от Правилника за длъжностните лица, последно изменен през 2013 г.[1], се предвижда, че пенсионната възраст се подлага на оценка на всеки пет години, считано от 1 януари 2014 г., въз основа на доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета. В доклада се разглеждат по-специално промените в пенсионната възраст за служителите в държавната администрация на държавите членки и промените в очакваната продължителност на живота на длъжностните лица на институциите.

Съзаконодателите решиха също, че когато е подходящо, Комисията следва да направи предложение за промяна на пенсионната възраст в съответствие със заключенията на доклада, като обърне специално внимание на промените в държавите членки.

С настоящия доклад се изпълнява гореспоменатата разпоредба, като се разглеждат по-специално промените в пенсионната възраст за служителите в държавната администрация на държавите членки и промените в очакваната продължителност на живота на длъжностните лица в институциите между 2014 г. и 2018 г.

1. ОБХВАТ НА ДОКЛАДА

Съгласно член 77 от Правилника за длъжностните лица промените в пенсионната възраст на служителите в държавната администрация на държавите членки и промените в очакваната продължителност на живота на длъжностните лица на институциите следва да се оценяват на всеки пет години, в съответствие с което за настоящия доклад се определя петгодишен референтен период от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2018 г.

Съзаконодателите предвидиха материален обхват, включващ както промените в пенсионната възраст за служителите в държавната администрация на държавите членки, така и промените в очакваната продължителност на живота на длъжностните лица на институциите. Освен това беше посочено, че при оценяване на възможността за промяна на пенсионната възраст Комисията следва да обръща специално внимание на промените в държавите членки.

След оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз на 1 февруари 2020 г. не са отчитани данни за Обединеното кралство. Направеният в доклада анализ ще послужи като основа за бъдещи действия. Затова, макар и напълно да се отчита фактът, че Обединеното кралство е било държава членка през референтния период, не изглежда подходящо на този етап да се включват данни, отнасящи се за положението в Обединеното кралство.

2. КОНТЕКСТ

2.1. Събиране на данни

Евростат поиска експертите от държавите членки да предоставят годишно данни в рамките на Работната група по член 83 от Правилника за длъжностните лица. Тази работна група е компетентна да разглежда въпроси, свързани с методиката за прилагане

[1] Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г.

на приложение XII към Правилника за длъжностните лица, в сътрудничество с Евростат.

С цел да изпълни задължението си за докладване и съгласно член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, Европейската комисия поиска от делегатите на държавите членки в Работната група по член 83 в срок до края на 2019 г. да предоставят данните относно пенсионните системи на съответните им държавни администрации и да потвърдят надеждността на тези данни. Това се отнася по-специално за приложимата пенсионна възраст в рамките на референтния период и за други условия на функционирането на пенсионните схеми.

2.2. Методически аспекти

Сравнението на пенсионните обезщетения във всички държави членки е възможно само в известна степен поради съществуващите структурни различия между пенсионните схеми. По-конкретно схемите за държавните служители в централните администрации на държавите членки може да не обхващат еднакви популации, т.е. схемите в отделните държави членки обхващат длъжностните лица в централната администрация, всички държавни служители от публичния сектор или общото работещо население заедно с държавните служители в централната администрация.

Освен това някои национални схеми са „на разходопокривен принцип“ (т.е. при които пенсионните вноски на работещите се преразпределят между пенсионерите) за разлика от схемите, при които наетите лица правят вноски за своите бъдещи пенсии. Също така някои национални схеми предвиждат различна пенсионна възраст за различните полове.

Както се потвърждава от съдебната практика на съдилищата на ЕС[2], пенсионната схема за длъжностните лица на ЕС е условен (виртуален) фонд с дефинирани доходи, в който вноските на персонала служат за финансиране на бъдещите пенсии на осигуряващите се. Вноските в действителност покриват разходите за пенсионните права, придобити през дадена година, и по никакъв начин не са свързани с разходите за пенсии за тази година[3].

2.3. Определяне на нормалната пенсионна възраст

В член 77 от Правилника за длъжностните лица се посочва пенсионната възраст, която се нарича също и нормална пенсионна възраст. С този термин се обозначава възрастта, на която служителите на ЕС автоматично се пенсионират без финансова санкция. От 1 януари 2014 г. нормалната пенсионна възраст за служителите на ЕС, наемани на работа от 2014 г. нататък, бе увеличена на 66 години. За служителите, наети преди тази дата, се прилагат преходни разпоредби.

Има две дерогации от нормалната пенсионна възраст:

- Първо, членовете на персонала могат да поискат ранно пенсиониране, т.е. пенсиониране преди навършване на нормалната пенсионна възраст. От 1 януари 2014 г. възрастта за ранно пенсиониране е увеличена на 58 години

[2] Вж. по-специално дело F-105/05 *Wils/Европейски парламент*, точка 85 и дело T-439/09 *Purvis/Европейски парламент*, точка 45.

[3] Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на приложение XII към Правилника за персонала, COM(2018) 829 final.

за всички служители. Ранното пенсиониране винаги води до значителна финансова санкция[4].

- Второ, членовете на персонала могат, по свое искане и когато органът по назначаването счита това за оправдано в интерес на службата, да продължат да работят до 67-годишна възраст. По изключение членовете на персонала могат да работят до 70-годишна възраст, в който случай биват пенсионирани автоматично в последния ден на месеца, в който навършат тази възраст.

3. ПРОМЕНИ В СЪОТВЕТНАТА ПЕНСИОННА ВЪЗРАСТ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В ЦЕНТРАЛНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

Диаграмите по-долу илюстрират промените в нормалната пенсионна възраст, минималната пенсионна възраст и максималната пенсионна възраст за служителите в централните администрации на държавите членки[5]. Неупоменатите в таблиците държави членки не са предоставили данни на Евростат или нямат минимална или максимална пенсионна възраст.

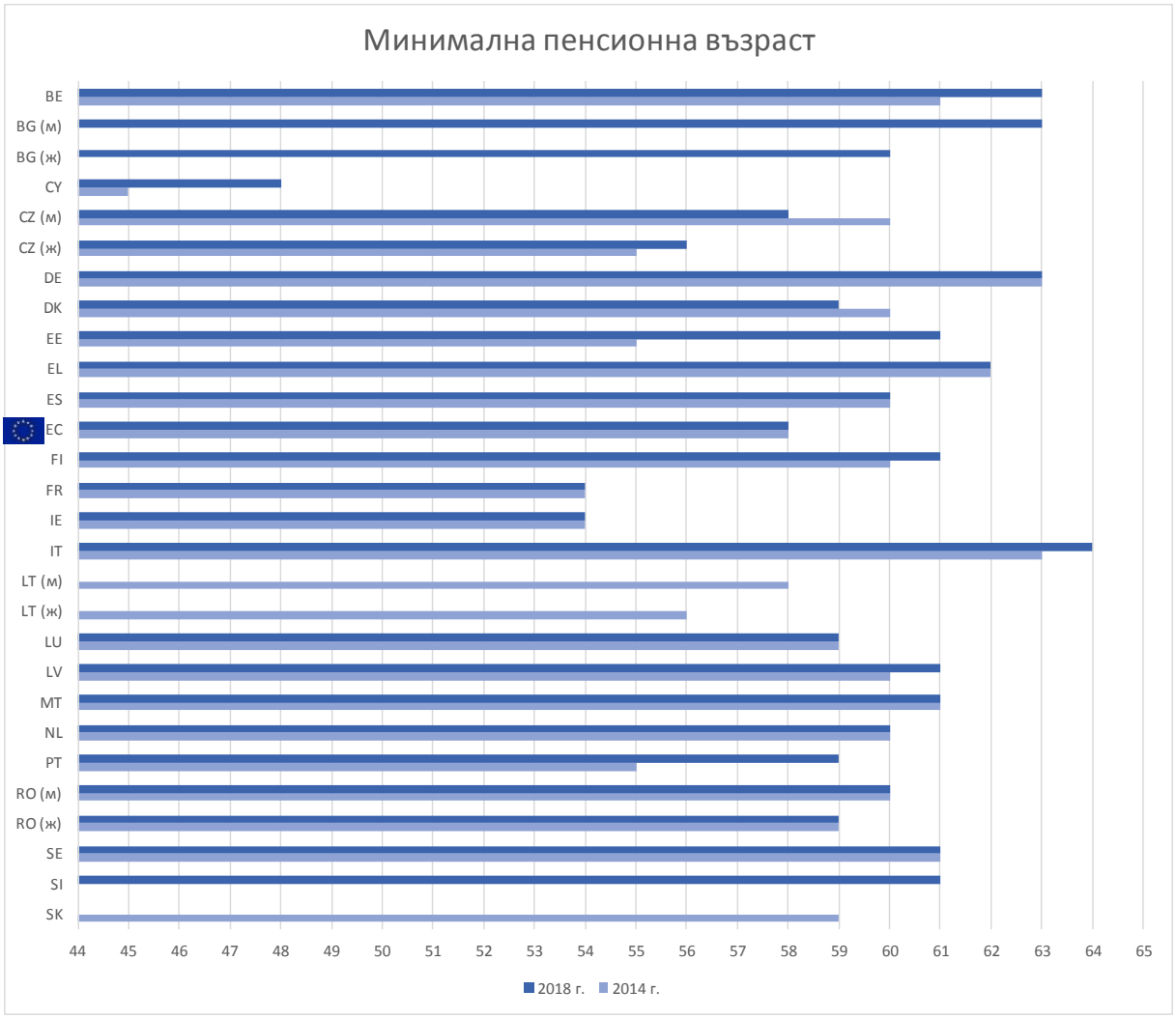
[4] Съгласно член 9 на приложение VIII към Правилника за длъжностните лица съответната пенсия се намалява с 3,5 % за всяка година от разликата между нормалната пенсионна възраст и действителната възраст на пенсиониране.

[5] В случаите, когато държавите членки са предоставили данни като интервали (т.е. минимална пенсионна възраст между 56 и 60 год.), в диаграмите е посочена най-високата стойност.

3.1. Нормална пенсионна възраст в централните администрации на държавите членки



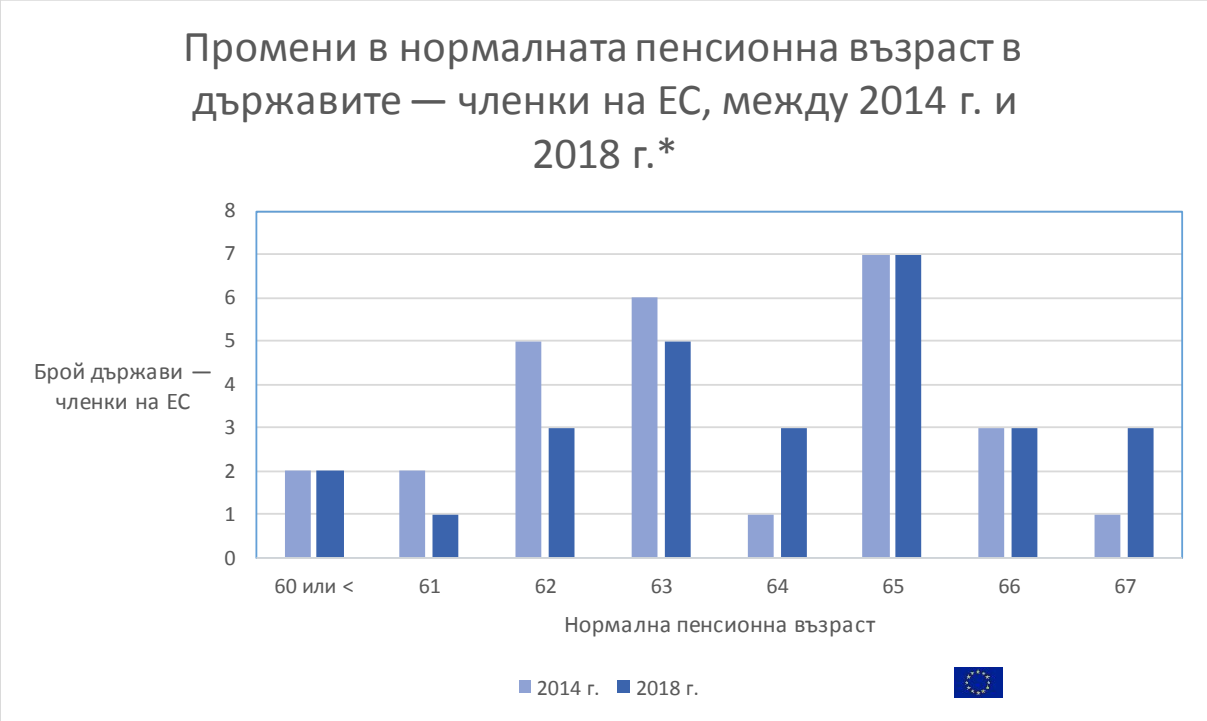
3.2. Минимална пенсионна възраст



3.3. Максимална пенсионна възраст



3.4. Оценка на промените в пенсионната възраст на служителите в държавните администрации на държавите членки



* *Тази таблица е изготвена въз основа на данните в таблица 3.2. За държавите с различна пенсионна възраст за мъжете и жените в таблицата по-горе са отразени най-високите стойности.*

Диаграмите по-горе показват промените в минималната, нормалната и максималната пенсионна възраст за държавните служители в централните администрации в държавите — членки на ЕС, между 2014 г. и 2018 г.

Наблюдават се различия, тъй като в някои държави членки няма минимална пенсионна възраст, докато в други няма разлика между максималната и нормалната пенсионна възраст за държавните служители в централната администрация.

Предвид това, въпреки че тези данни дават полезна информация за съответните пенсионни възрасти, прилагани в централните администрации на държавите членки, към сравненията следва да се подхожда внимателно.

Оценката за 2014 г. показва, че една държава членка е имала нормална пенсионна възраст, по-висока от нормалната пенсионна възраст от 66 години за служителите на ЕС, и че нормалната пенсионна възраст за всички държави членки варира от 58 до 67 години.

От оценката за 2018 г. е видно, че три държави членки са имали нормална пенсионна възраст, по-висока от нормалната пенсионна възраст за служителите на ЕС, и че нормалната пенсионна възраст за всички държави членки варира от 59 до 67 години.

Предвид изложеното по-горе са направени следните заключения:

- Настоящата максимална пенсионна възраст за служителите на ЕС (70 години) отговаря на най-високия стандарт, приложим за централните администрации на държавите членки.

- Настоящата минимална пенсионна възраст за служителите на ЕС (58 години) е по-ниска от средната минимална пенсионна възраст, приложима за централните администрации на изпратилите данни държави членки (59,4 години)[6].
- След като между 2004 г. и 2014 г. нормалната пенсионна възраст за служителите на ЕС бе увеличена от 60 на 66 години, се наблюдава ефект на изравняване при държавите членки.
- През референтния период се наблюдават трайни разлики между държавите членки.
- Между 2014 г. и 2018 г. средната нормална пенсионна възраст в предоставилите данни държави членки се е увеличила с по-малко от една година.
- През 2018 г. 89 % от предоставилите данни държави членки са имали нормална пенсионна възраст, равна на нормалната пенсионна възраст за служителите на ЕС или по-ниска от нея.
- След реформата от 2014 г. нормалната пенсионна възраст, приложима за законоустановения персонал съгласно член 77 от Правилника за длъжностните лица, остава сред най-високите в сравнение с приложимите в централните администрации на държавите членки.

4. ПРОМЕНИ В ОЧАКВАНАТА ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТ НА ЖИВОТА НА ДЛЪЖНОСТНИТЕ ЛИЦА НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Оценката на промените в очакваната продължителност на живота на служителите на институциите на ЕС се основава на демографските параметри, посочени в приложение XII към Правилника за длъжностните лица. Същите показатели са използвани за годишната и петгодишната актюерска оценка на пенсионната схема за длъжностните лица на ЕС.

Евростат отчита тези демографски параметри на годишна база въз основа на наблюдения на популацията участници в схемата, включваща персонала на активна служба и пенсионерите. Информацията се предоставя от институциите и агенциите, чиито служители участват в схемата.

По-конкретно очакваната продължителност на живота на длъжностните лица и другите служители на институциите се оценява въз основа на таблицата „Живот“, установена от Евростат за актюерската оценка на пенсионната схема за служителите на ЕС. Таблицата „Живот“ отразява характеристиките на пълната популация участници в схемата и по този начин се основава на популация, която е напълно релевантна за схемата, с което се предотвратяват всякакви грешки. Таблиците „Живот“, които отразяват смъртността, се актуализират на всеки пет години с цел да бъдат отразени и най-новите наблюдения върху смъртността[7].

4.1. Методически аспекти

За петгодишните оценки на пенсионната схема за длъжностните лица на ЕС за 2013 г. и 2018 г. Евростат използва прогнозни таблици „Живот“. Те са одобрени от външни актюери, назначени по член 13, параграф 2 от приложение XII към Правилника за длъжностните лица.

---

[6] Следва да се припомни, че от 2014 г. ранното пенсиониране винаги води до значителна финансова санкция, като съответната пенсия се намалява с 3,5 % за всяка година от разликата между нормалната пенсионна възраст и действителната възраст на пенсиониране.

[7] Член 9 от приложение XII към Правилника за длъжностните лица.

В прогнозните таблици „Живот“ се отчита като фактор смъртността в зависимост от възрастта и разглежданата година. В тези таблици се вземат предвид очакваните бъдещи промени в смъртността, като се отчитат наблюдаваните и прогнозираните промени в смъртността за определената популация за цялата ѝ продължителност на живота[8].

Използването на прогнозни таблици „Живот“ е най-добрата актюерска практика в сравнение с използването на таблици „Живот“ за определени периоди, в които се използва смъртността за определена година (или група от години) с допускането, че е приложима за целия оставащ живот на дадено лице. За разлика от прогнозните таблици „Живот“, таблиците „Живот“ за определен период не отразяват никакви последващи промени в смъртността[9]. Затова избраната методика води до по-голямо нарастване на очакваната продължителност на живота в сравнение с подхода, основан на таблици „Живот“ за определени периоди.

Разработените от Евростат прогнозни таблици „Живот“ за ЕС (EULT) включват тенденцията на непрекъснато повишаване на очакваната продължителност на живота за 20-годишен времеви хоризонт въз основа на промените в смъртността на популацията на пенсионната схема на длъжностните лица на ЕС. Тази таблица се основава на наблюдения върху смъртността на участниците в пенсионната схема за длъжностните лица на ЕС, с което се избягват възможни външни грешки.

Използването на прогнозни таблици „Живот“ съответства на най-добрата актюерска практика. Тази очаквана продължителност на живота е отразена в оценката на пенсионната схема за длъжностните лица на ЕС. На тази база пенсионната вноска се коригира годишно, за да се гарантира, че схемата е балансирана.

4.2. Сравнение на очакваната продължителност на живота на служителите на ЕС за 2013 г. и 2018 г.

Смъртността при мъжете и жените е различна. Вследствие на това актюерските таблици „Живот“ за 2013 г. и 2018 г. са изчислени отделно, което е в съответствие с най-добрата актюерска практика.

Мъже

Възраст	Очаквана продължителност на живота 2013 г.	Очаквана продължителност на живота 2018 г.	Увеличение на очакваната продължителност на живота (2014—2018 г.)
18	65,7	65,8	0,078
19	64,8	64,8	0,078
20	63,8	63,8	0,078
21	62,8	62,9	0,078

Жени

Възраст	Очаквана продължителност на живота 2013 г.	Очаквана продължителност на живота 2018 г.	Увеличение на очакваната продължителност на живота (2014—2018 г.)
18	67,8	68,3	0,559
19	66,8	67,3	0,559
20	65,8	66,3	0,559
21	64,8	65,4	0,559

[8] Например очакваната продължителност на живота на възраст 65 години през 2018 г. се актуализира, като се използват наблюдаваната смъртност за 65-годишна възраст през 2018 г. и очакваната смъртност за 66-годишна възраст през 2019 г., за 67-годишна възраст през 2020 г. и т.н., с което се прогнозират бъдещите промени в структурата на смъртността.

[9] С оглед на това в таблицата „Живот“ за определен период се посочва средният брой допълнителни години, които се очаква да живее дадено лице при типичната за конкретната възраст смъртност за дадена област и период от време за остатъка от живота му. Макар че в таблиците се отчита фактът, че смъртността средно нараства с възрастта, в тях не се отразяват промените в смъртността с течение на времето. В този случай се предполага, че бъдещата смъртност ще бъде напълно еднаква с наблюдаваната понастоящем смъртност.

22	61,8	61,9	0,078
23	60,8	60,9	0,078
24	59,8	59,9	0,078
25	58,8	58,9	0,078
26	57,9	57,9	0,078
27	56,9	57,0	0,078
28	55,9	56,0	0,078
29	54,9	55,0	0,078
30	53,9	54,0	0,078
31	52,9	53,0	0,078
32	51,9	52,0	0,078
33	51,0	51,0	0,078
34	50,0	50,1	0,078
35	49,0	49,1	0,078
36	48,0	48,1	0,078
37	47,0	47,1	0,078
38	46,0	46,1	0,078
39	45,1	45,1	0,079
40	44,1	44,2	0,079
41	43,1	43,2	0,079
42	42,1	42,2	0,079
43	41,2	41,2	0,079
44	40,2	40,3	0,080
45	39,2	39,3	0,081
46	38,3	38,3	0,082
47	37,3	37,4	0,083
48	36,3	36,4	0,084
49	35,4	35,5	0,086
50	34,4	34,5	0,087
51	33,5	33,6	0,090
52	32,5	32,6	0,092
53	31,6	31,7	0,096
54	30,6	30,7	0,100
55	29,7	29,8	0,105
56	28,8	28,9	0,112
57	27,8	28,0	0,120
58	26,9	27,0	0,129
59	26,0	26,1	0,138
60	25,1	25,2	0,146
61	24,2	24,3	0,155
62	23,3	23,5	0,163
63	22,4	22,6	0,172
64	21,5	21,7	0,179
65	20,7	20,8	0,184
66	19,8	20,0	0,183

22	63,8	64,4	0,559
23	62,8	63,4	0,559
24	61,8	62,4	0,559
25	60,8	61,4	0,559
26	59,8	60,4	0,559
27	58,9	59,4	0,559
28	57,9	58,4	0,560
29	56,9	57,4	0,560
30	55,9	56,4	0,560
31	54,9	55,5	0,560
32	53,9	54,5	0,560
33	52,9	53,5	0,560
34	51,9	52,5	0,560
35	50,9	51,5	0,560
36	50,0	50,5	0,560
37	49,0	49,5	0,560
38	48,0	48,5	0,560
39	47,0	47,6	0,560
40	46,0	46,6	0,560
41	45,0	45,6	0,560
42	44,1	44,6	0,560
43	43,1	43,6	0,561
44	42,1	42,7	0,561
45	41,1	41,7	0,562
46	40,1	40,7	0,563
47	39,2	39,7	0,564
48	38,2	38,8	0,566
49	37,2	37,8	0,568
50	36,3	36,9	0,570
51	35,3	35,9	0,573
52	34,4	34,9	0,577
53	33,4	34,0	0,582
54	32,5	33,0	0,588
55	31,5	32,1	0,596
56	30,6	31,2	0,605
57	29,6	30,2	0,616
58	28,7	29,3	0,629
59	27,8	28,4	0,645
60	26,8	27,5	0,659
61	25,9	26,6	0,672
62	25,0	25,7	0,682
63	24,1	24,8	0,690
64	23,2	23,9	0,695
65	22,3	23,0	0,697
66	21,5	22,2	0,696

Сравнението на очакваната продължителност на живота на активно заетите служители на ЕС за 2013 г. и 2018 г. (18—66 год.[10]) показва ограничено нарастване на очакваната продължителност на живота.

Таблицата „Живот“ за 2018 г. за мъжете показва много ограничено нарастване на очакваната продължителност на живота от 0,078 години (28 дни) на по-млада активна възраст до 0,184 години (2 месеца и 6 дни) на нормалната пенсионна възраст.

Таблицата „Живот“ за 2018 г. за жените показва ограничено нарастване на очакваната продължителност на живота от 0,559 години (6 месеца и 24 дни) на по-млада активна възраст до 0,697 години (8 месеца и 14 дни) на пенсионна възраст.

[10] Следва да се отбележи, че съгласно член 52 от Правилника за длъжностните лица е възможно да се работи до 67-годишна възраст (ако това се счита за оправдано в интерес на службата) и до 70-годишна възраст (по изключение).

Средно промяната в таблицата „Живот“ на ЕС показва ограничено увеличение на очакваната продължителност на живота на членовете на персонала на институциите, т.е. 4 месеца на по-млада възраст и 5 месеца на нормалната пенсионна възраст.

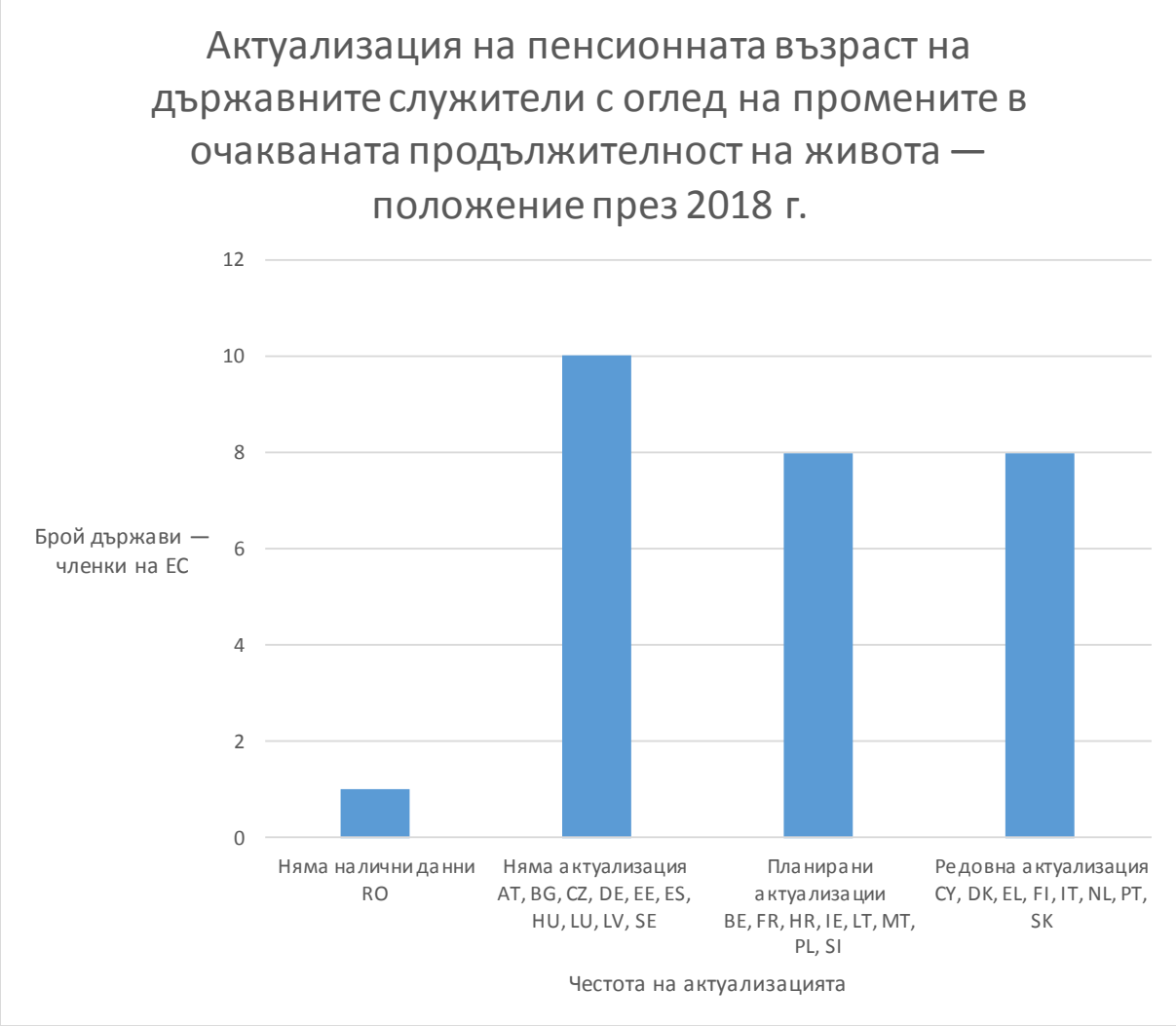
5. РАЗВИТИЕ В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

В допълнение към оценката по точки 3 и 4 от настоящия доклад Комисията разгледа и промените в пенсионните системи на държавите членки.

5.1. Актуализация на пенсионната възраст с оглед на промените в очакваната продължителност на живота

В повечето държави членки пенсионната възраст се актуализира, редовно или понякога, за да се отчетат промените в очакваната продължителност на живота.

Информацията, предоставена от отговорилите държави членки в рамките на Работната група по член 83, сочи, че в отделните държави членки се използват различни методи за актуализиране на пенсионната възраст предвид промените в очакваната продължителност на живота.



5.2. Наблюдавани промени в пенсионните системи на държавите членки

Вследствие на световната финансова криза много държави предприеха мерки за подобряване на финансовата устойчивост на своите пенсионни системи. По-конкретно, в съответствие с насоката на предприетите по време на кризата и след нея реформи,

отчетена в докладите за адекватността на пенсиите за 2015 г. и за 2018 г., повишаването на устойчивостта на пенсиите продължи да бъде основен акцент на пенсионните реформи по време на референтния период. Това беше постигнато преди всичко чрез коригиране на продължителността на времето, през което се получава пенсия, спрямо очакваната продължителност на живота. Отделните държави членки обаче направиха това от различни стартови позиции, с различни нива на амбиция и с различен акцент върху половете[11]. През 2020 г. пенсионната възраст в повечето държави членки бе по-ниска от тази на служителите на ЕС.

Освен това някои неотдавнашни пенсионни реформи се концентрираха върху намаляване на изискваната възраст за получаване на пенсия, увеличаване на пенсионните обезщетения, включително на пенсиите от първи стълб, и разширяване на обхвата на пенсионното осигуряване[12]. В някои случаи ефектът от законодателните реформи беше временно спрян или отложен (напр. прилагането на индекс за преоценка на пенсиите и факторът за устойчивост) или бяха създадени нови временни възможности за ранно пенсиониране[13]. В други случаи темпът на реформите, породен от финансовата криза от 2008—2012 г., отслабна в последно време, като няколко държави членки дори отмениха вече приети в законодателството реформи и в някои случаи въведоха отново по-ниска пенсионна възраст за жените и мъжете.

Освен това съгласно дългосрочните прогнози, съобщени от повечето държави членки, не се очаква пенсионната възраст да бъде повишена над 66 години преди поне 2030 г.[14]

И накрая, изглежда, че някои държави членки са приели наскоро гъвкави правила за пенсиониране с цел осигуряване на по-дълъг трудов живот и плавен преход към пенсиониране, включително гъвкави форми на преход от заетост към пълно пенсиониране[15].

Заключения

(1) През периода от 2014 г. нататък някои държави членки увеличиха нормалната пенсионна възраст, приложима спрямо държавните служители в тяхната централна администрация. В края на 2018 г. обаче в над 89 % от предоставилите данни държави членки нормалната пенсионна възраст е била равна на законово установената пенсионна възраст от 66 години за служителите на ЕС или по-ниска от нея.

(2) Промените в таблиците „Живот“ на ЕС, изготвени въз основа на отговаряща на най-добрите актюерски практики методика, показват много ограничено средно нарастване на очакваната продължителност на живота на служителите на институциите през референтния период.

---

[11] Европейска комисия и Комитет за социална закрила, *Доклад за адекватността на пенсиите за 2018 г.*, стр. 101 и 102.

[12] ОИСР, *Поглед върху пенсиите — 2019 г.* В своите заключения относно Специален доклад на Европейската сметна палата № 15/2019 г., озаглавен „Изпълнение от Комисията на пакета от мерки от 2014 г. за реформи в условията, засягащи персонала — големи икономии, но не без последици за служителите“, 8 юни 2020 г., 8635/20, Съветът призова Комисията да следи развитието на действителната възраст на пенсиониране, като използва актуални сравнителни данни за пенсионните системи на държавите членки и проучването на ОИСР „Поглед върху пенсиите“.

[13] Европейска комисия и Комитет за икономическа политика, *Доклад за застаряването на населението — 2021 г.*, съответни допускания и методи за прогнозиране, стр. 35.

[14] Европейска комисия и Комитет за социална закрила, *Доклад за адекватността на пенсиите за 2018 г*, стр. 126, таблица 10.

[15] Европейска комисия и Комитет за социална закрила, *Доклад за адекватността на пенсиите за 2018 г.*, стр. 103.

(3) Предвид наблюдаваните промени в пенсионната възраст в националните централни администрации и ограниченото нарастване на очакваната продължителност на живота на членовете на персонала на ЕС, сегашната пенсионна възраст от 66 години за служителите на ЕС се оценява като подходяща и отговаряща на най-високите стандарти, приложими в националните администрации на държавите членки.

(4) Горепосочената оценка се потвърждава и от анализа на промените в държавите членки. Пенсионната възраст на служителите на ЕС остава сред най-високите в сравнение с прилаганите в националните пенсионни системи на държавите членки. Освен това последните развития показват тенденция да се преразглеждат някои вече взети решения за повишаване на нормалната пенсионна възраст.

(5) Ето защо на този етап няма основания да се направи предложение за промяна на пенсионната възраст от 66 години, предвидена в член 77 от Правилника за длъжностните лица.