ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.4.2023 г.
COM(2023) 188 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно актюерския баланс на пенсионната схема за длъжностните лица на ЕС (PSEO) и отражението върху бюджета на приложение XII към Правилника за персонала

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно актюерския баланс на пенсионната схема за длъжностните лица на ЕС (PSEO) и отражението върху бюджета на приложение XII към Правилника за персонала

1. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Съгласно член 14, параграф 1 от приложение XII към Правилника за пресовала през 2022 г. Комисията представя доклад на Европейския парламент и на Съвета относно актюерския баланс на пенсионната схема за длъжностните лица на ЕС (PSEO) и отражението върху бюджета на приложение XII към Правилника за персонала.

С настоящия доклад се изпълнява горепосочената разпоредба, като в него се извършва оценка на актюерския баланс на схемата и се прави анализ на отражението върху бюджета от приложение XII за периода 2014—2021 г. Когато е възможно или уместно, в този доклад се обръща внимание и на промените от 2022 г.

2. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА PSEO

2.1. Правно основание на PSEO

В съответствие с член 83 от Правилника за персонала:

- плащанията, предвидени по пенсионната схема[1], се извършват от бюджета на Съюза;
- държавите членки следва съвместно да гарантират плащането на обезщетенията; и
- длъжностните лица участват с една трета от разходите за финансиране на схемата.

В член 83а от Правилника за персонала се предвижда, че балансът на пенсионната схема се осигурява от пенсионната възраст и размера на вноската в схемата. Освен това в този член се определят процедурите за годишно и петгодишно актуализиране на размера на вноската в пенсионната схема.

Приложение XII към Правилника за персонала определя актюерските правила за изчисляване на размера на вноската, за да се гарантира, че схемата е балансирана.

[1] Плащанията, които следва да се изплащат по PSEO, са определени в дял V, глава 3 и приложение VIII към Правилника за персонала. Плащанията, предвидени по PSEO, включват пенсии за осигурителен стаж и възраст, прехвърляне на пенсионни права, обезщетения при прекратяване на трудовото правоотношение, наследствени пенсии и обезщетения за инвалидност.

2.2. Принцип на условния (виртуалния) фонд

PSEO е условен (виртуален) фонд с дефинирани доходи, в който вноските на персонала служат за финансиране на бъдещите пенсии. Въпреки че няма действителен инвестиционен фонд, сумата, която би била събрана от такъв фонд, се счита за инвестирана в дългосрочните облигации на държавите членки и се отразява в пенсионното задължение, регистрирано в годишните отчети на Европейски съюз. Държавите членки съвместно гарантират плащането на сумите съгласно член 83 от Правилника за персонала и член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз.

Тъй като PSEO е разработена като условен фонд, вноските на служителите служат за финансиране на бъдещите пенсии на участниците. 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. Съдебната практика на ЕС потвърди, че PSEO е условен фонд, въпреки че констатира, че тя съдържа също така и някои признаци на схема за солидарност[2].

PSEO е различна от повечето пенсионни схеми за държавни служители на държавите членки, при които размерът на вноската или плащанията се коригира така, че всяка година да се гарантира баланс между събраните вноски и разходите за пенсии. При този тип схеми, които свързват вноските с разходите за пенсии за същия период (известни като разходопокривни пенсионни системи), ако не е възможно да се постигне баланс, разликата се покрива от бюджета.

Условният PSEO фонд се оценява както ежегодно, така и на всеки пет години, все едно съществува реален фонд; като по този начин допълнително се гарантира неговата дългосрочна устойчивост.

2.3. Принцип на актюерския баланс

Балансът на PSEO се осигурява редовно чрез актуализации на размерите на вноските и когато е приложимо, на пенсионната възраст.

PSEO следва принцип на актюерския баланс, според който годишните вноски на служителите трябва да покриват една трета от придобитите през въпросната година права[3], съответстващи на бъдещите пенсии, които същите тези служители ще получават след пенсиониране, плюс (при определени условия) обезщетенията за инвалидност, наследствените пенсии и пенсиите за сираци. Бъдещите пенсионни обезщетения се оценяват на всяка референтна дата[4], което включва изчисляване на сегашната им стойност с помощта на лихвен (сконтов) процент[5]. Това изчисление представлява актюерска оценка.

Размерът на вноската в пенсионната схема е механизмът, който поддържа схемата в баланс всяка година. Той се актуализира автоматично, ако актюерската оценка, предвидена в член 83а от Правилника за персонала, показва, че това е необходимо с

---

2 Вж. например дело F-105/05, *Wils/Парламент*, точка 85 и дело T-439/09, *Purvis/Парламент*, точка 45.

3 Член 83, параграф 2 от Правилника за персонала.

4 31 декември на годината n.

5 Размерът на вноската в пенсионната схема се изчислява чрез т.нар. „кредитен метод на прогнозираните единици“, препоръчан от Международния счетоводен стандарт за публичния сектор МССПС 39 „Доходи на наети лица“. Сумата от актюерските стойности на правата, придобити от плащащите вноски членове на персонала (наричани в актюерската практика „разходи за обслужване“), се сравнява с общия годишен размер на основните им заплати/надбавки, за да се изчисли размерът на вноската.

оглед да се покрият изцяло пенсионните права, придобити през въпросната година. Следователно, когато членовете на персонала плащат актуализирания размер на вноската, те придобиват пенсионни права за въпросната година, защитени от принципа на придобитите права.

3. АКТЮЕРСКИ БАЛАНС НА PSEO

Актюерският баланс на PSEO се осигурява чрез годишната актуализация на размера на вноската в пенсионната схема и когато е целесъобразно, чрез актуализация на пенсионната възраст. Методиката за изчисляване на размера на вноската в пенсионната схема е утвърдена от национални експерти на държавите — членки на ЕС, и от външни актюери (3.1). Размерът на вноската в пенсионната схема съответства на съотношението между разходите за обслужване[6] към година N и общия размер на основните годишни заплати/надбавки за същата популация към 31 декември на предходната година. За да се изчислят разходите за обслужване, се използват редица параметри и се извършва оценка на пълен набор от демографски и финансови допускания (глава 3.2). Актюерският баланс на PSEO се гарантира от размера на вноската в пенсионната схема (глава 3.3) и от пенсионната възраст (глава 3.4).

3.1. Техническо прилагане на правилата за поддържане на баланс на PSEO

Евростат е органът, отговорен за техническото изпълнение на приложение XII към Правилника за персонала.

Евростат се подпомага от:

- национални експерти от държавите членки („работна група по член 83“, която заседава най-малко веднъж годишно) относно въпросите, свързани с методиката, възникващи при прилагането на приложение XII, и
- един или повече квалифицирани независими експерти при извършването на актюерските оценки на PSEO[7].

Тази система гарантира, че методиката и резултатите от актюерските оценки на PSEO са надлежно преразгледани и утвърдени. Това е ключов аспект за устойчивостта на процеса.

3.1.1. Дейност на работната група по член 83 за периода 2014—2022 г.

През периода 2014—2022 г. работната група по член 83 заседава всяка година в съответствие със съответната разпоредба на Правилника за персонала[8]. Работната група по член 83 разглежда, обсъжда и одобрява методическите документи, изготвени от Евростат.

На годишните заседания на работната група по член 83 присъстват също наблюдатели, които представляват международни организации като Международната служба за възнаграждения и пенсии на координираните организации (включително ОИСР, НАТО, ЕКА, Съвета на Европа), Европейската централна банка, Европейската инвестиционна банка, Европейския инвестиционен фонд, Европейското патентно ведомство и Евроконтрол. Евростат обменя подходяща информация относно актюерските въпроси с тези организации.

---

6 Сумата от актюерските стойности на правата, придобити от плащащите вноски членове на персонала (наричани в актюерската практика „разходи за обслужване“).

7 Член 13, параграф 2 от приложение XII към Правилника за персонала.

8 Член 13, параграф 4 от приложение XII към Правилника за персонала.

3.1.2. Оценки от квалифициран независим експерт

В съответствие с член 13, параграф 2 от приложение XII към Правилника за персонала, Евростат се подпомага от един или повече квалифицирани независими експерти по отношение на изпълнението на методиката на посоченото приложение, както и на моделирането и изчисляването на всички участващи актюерски допускания.

След получаването на резултатите от откритата процедура за възлагане на обществени поръчки Евростат се подпомага от:

- EY Actuaires Conseils за оценките на PSEO за периода 2014—2016 г.;
- консорциум, състоящ се от Agilis S.A. и Prudential Ltd. за оценките на PSEO за периода 2017—2022 г.

По време на референтния период и двамата актюери прегледаха и утвърдиха методиката, изчисленията и отчетите, свързани с оценката на PSEO. По-специално, входните данни за изчисленията, като популацията на PSEO и актюерските допускания, бяха договорени с тези външни експерти.

Евростат е изпълнила в своите окончателни доклади за оценка препоръките, отправени от актюерите[9].

3.2. Параметри и актюерски допускания

Правилата за оценка на актюерския баланс на PSEO са определени в приложение XII към Правилника за персонала. В него се определя система, основана на основните параметри и допускания, които осигуряват актюерския баланс на PSEO.

3.2.1. Задължителни параметри

Това са стойности, свързани основно с прилагането на Правилника за персонала, включително правилата за изчисляване на пенсионните обезщетения. Някои от тези параметри се променят според определени условия, свързани с индивидуалното положение на всеки служител: Приложение 1 съдържа списък на основните задължителни параметри, използвани за последната оценка на пенсиите през 2022 г.

3.2.2. Актюерски предположения

Актюерските допускания са разделени на демографски и финансови/икономически допускания. Актюерските допускания трябва да бъдат моделирани и оценени в съответствие със съответните разпоредби на Правилника за персонала и с най-добрите актюерски практики.

Стойностите на включените актюерски допускания се договарят от национални експерти от съответните отдели на държавите членки на годишните заседания на работната група по член 83.

В съответствие с разпоредбите на приложение XII към Правилника за персонала и решенията, взети от работната група, някои от тези допускания (напр. таблицата за смъртността) се актуализират по време на петгодишната оценка на схемата, докато

[9] Актюерите извършват независими паралелни изчисления на размера на пенсионните вноски по PSEO и представят актюерско становище, което може да бъде „без резерви“ или „с резерви“ (последното се случва, когато резултатите на актюерите се различават от резултатите на Евростат с повече от допустимия праг на същественост от 3 %). За всички доклади за оценка на PSEO, издадени между 2014 г. и 2022 г., актюерите представиха „становище без резерви“.

други се актуализират ежегодно. Последната петгодишна оценка беше изготвена през 2018 г.

3.2.2.1. Демографски допускания

Демографските допускания са съществен елемент при изчисляването на актюерския баланс на PSEO. По отношение на бъдещите пенсионни обезщетения актюерските демографски допускания са от основно значение за актуализирането на структурата на популацията, средната пенсионна възраст и таблицата за инвалидност съгласно разпоредбите на член 9 от приложение XII към Правилника за персонала.

Основните демографски актюерски допускания са:

- Таблици за смъртността: Таблицата „Живот“ за ЕС за 2018 г., разработена от Евростат, е прогнозна таблица[10], в която се включва тенденция за средната продължителност на живота във времеви хоризонт от 20 години (същата продължителност като продължителността на PSEO, както е прогнозирано в края на 2017 г.) въз основа на промяната на смъртността на популацията на PSEO. Поради това таблицата „Живот“ за ЕС за 2018 г. е таблица „Живот“, изготвена за популация, която е напълно релевантна за PSEO. Приложение 2 представлява извлечение от таблицата „Живот“ за ЕС.
- Таблиците за инвалидност, разработени от Евростат въз основа на предишни наблюдения.
- Предполагаемата пенсионна възраст: в съответствие с член 4, параграф 3 от приложение XII към Правилника за персонала се приема, че пенсионирането ще се извършва при фиксирана средна ставка, която варира в зависимост от датата на встъпване в длъжност на всеки член на персонала.
- Вероятността да встъпят в брак на датата на пенсиониране.
- Коефициентите за сираци и разведени съпрузи и др.

Актюерските демографски допускания се използват при изчисляването на разходите за обслужване, въз основа на които се изчислява размерът на вноската в пенсионната схема, за да се осигури актюерският баланс на PSEO. Таблица 3 съдържа списък на демографските допускания, използвани за последната оценка на пенсиите през 2022 г.

3.2.2.2. Финансови допускания[11]

Актюерските финансови допускания като реалния сконтов процент и общия ръст на заплатите оказват значително влияние върху функционирането на PSEO.

Реалният сконтов процент отразява реалните средни лихвени проценти на дългосрочния публичен дълг на държавите членки, докато общият ръст на заплатите отчита годишната промяна в таблиците за заплатите. И в двата случая се използва пълзяща средна стойност на съответните проценти за предходните 30 години[12]. При годишната оценка на PSEO през 2022 г. стойностите на реалния сконтов процент и общият ръст на заплатите са съответно 2,7 % и -0,1 %.

---

10 Прогнозните таблици „Живот“, използвани от Евростат, съответстват на най-добрите актюерски практики, тъй като включват бъдещи промени в смъртността, като се отчитат наблюдаваните и прогнозираните промени в смъртността на популацията на PSEO за цялата ѝ продължителност на живота.

11 Понякога се наричат „икономически актюерски допускания“.

12 Членове 10 и 11 от приложение XII към Правилника за персонала.

Таблицата на индивидуалното нарастване на заплатите е друго ключово актюерско финансово допускане. Индивидуалното нарастване на заплатите обхваща ефекта от увеличението на заплатите, свързано с кариерното развитие на персонала на ЕС, дължащо се на повишения и стъпки за старшинство. С реформата на Правилника за персонала от 2014 г. се укрепва връзката между степен и длъжност. Например достъпът до най-високите степени във функционалните групи AD и AST е силно ограничен. Освен това беше въведена нова категория персонал: Секретари и деловодители (AST/SC). Тези промени са отразени в индивидуалното нарастване на заплатите.

В приложение 4 са представени списъкът на финансовите допускания, използвани за последната оценка на пенсиите през 2022 г., както и анализ на чувствителността на изменението на тези допускания.

3.3. Прилагане на принципа на актюерския баланс

Балансът на PSEO се осигурява чрез актуализации на размера на вноските в пенсионната схема съгласно разпоредбите на приложение XII към Правилника за персонала и когато е приложимо, на пенсионната възраст. С оглед на това PSEO по дефиниция винаги е в актюерски баланс. Докато пенсионната възраст може да се актуализира на всеки пет години, размерът на вноските в пенсионната схема се оценява всяка година от Евростат.

В Правилника за персонала се установява система за актуализация на размера на вноските в пенсионната схема въз основа на два прага: „минимален“ и „максимален“ праг. Минималният праг се отнася до минималната разлика между настоящия размер и размерът, необходим за поддържане на актюерския баланс (0,25 пункта). Тази разпоредба, от една страна, значително намалява административната тежест чрез актуализиране на размера на вноските в пенсионната схема само когато промените в него биха оказали значително въздействие върху актюерския баланс на PSEO, а от друга страна гарантира, че размерът на вноските в пенсионната схема остава стабилен и предвидим за персонала. С максималния таван се определя, че актуализацията на размера на вноските в пенсионната схема не може да бъде с повече от един процентен пункт над или под установения размер за предходната година. Тази разпоредба гарантира, че персоналът е защитен от резки промени в размера на вноските в краткосрочен план и че приносът към бюджета на ЕС остава относително стабилен.

В приложение 5 е показано, че през периода 2014—2022 г. е поддържан актюерси баланс в PSEO. Балансът е осигурен от годишните оценки на PSEO, извършени от Евростат, и произтичащото от тях изменение на размера на вноските в пенсионната схема, т.е. стойността на размера на вноските съответства на една трета от съотношението между общия размер на разходите за обслужване и общия размер на основните годишни заплати/надбавки. Освен това разликата между изчисления и прилагания размер на вноските в пенсионната схема не предполага значителни съществени последици и поради това PSEO остава в актюерски баланс.

3.4. Оценка на пенсионната възраст

Системата за редовни оценки на пенсионната възраст, установена от съзаконодателя през 2014 г., също гарантира устойчивостта на PSEO. Като установява ясна връзка между средната продължителност на живота на персонала на ЕС и пенсионната

възраст на персонала на ЕС, Правилникът за персонала гарантира, че PSEO е адекватна в контекста на застаряването на населението като цяло.

Законоустановената пенсионна възраст, която представлява възрастта, позволяваща на членовете на персонала да се пенсионират без санкции, е определена на 66 години в Правилника за персонала. Съгласно член 77, алинея седем от Правилника за персонала, пенсионната възраст се преразглежда на всеки пет години въз основа на доклад на Комисията, в който се прави оценка на промените в пенсионната възраст за служителите в държавната администрация на държавите членки и на промените в средната продължителност на живота на длъжностните лица в институциите на Съюза.

В своята оценка през 2021 г. на пенсионната възраст[13] Комисията отбеляза, че средната продължителност на живота на популацията на PSEO, както е оценена в таблиците „Живот“ на Евростат, не се е увеличила значително. Освен това пенсионната възраст на длъжностните лица на ЕС е сред най-високите в сравнение с пенсионната възраст, която се прилага в държавните администрации на държавите — членки на ЕС. В резултат на това докладът стигна до заключението, че настоящата пенсионна възраст от 66 години за персонала на ЕС е подходяща и отговаря на най-високите стандарти, приложими в националните администрации на държавите членки

4. Отражение върху бюджета на PSEO

4.1. Контекст

4.1.1. Исторически контекст на PSEO

През 60-те години на миналия век Съветът реши, че вноските на длъжностните лица няма да бъдат заделяни в действителен пенсионен фонд, а вместо това ще бъдат кредитирани към бюджета на ЕС в момента на събирането им и ще бъдат изразходвани в съответствие с решенията на бюджетния орган, т.е. няма да бъдат отнасяни към никаква конкретна политика.

Същевременно Съветът реши, че делът на работодателя от вноската няма да бъде събиран. Вместо това институциите на ЕС се ангажираха да изплащат бъдещите пенсионни обезщетения (които се начисляват към бюджета на Съюза), когато служителите се пенсионират. Въпреки че няма действителен инвестиционен фонд, сумата, която би била събрана от такъв фонд, се счита за инвестирана в дългосрочните облигации на държавите членки и се отразява в пенсионното задължение, регистрирано в годишните отчети на Европейски съюз.

Тъй като държавите членки съвместно гарантират изплащането на обезщетенията съгласно член 83 от Правилника за персонала и член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, бюджетът на ЕС в действителност заема пари от членовете в схемата в замяна на гаранция за изплащане на бъдещи обезщетения

4.1.2. Създаване на действителен пенсионен фонд

През 2012 г. Комисията проучи четири възможности за създаване на действителен пенсионен фонд за институциите на ЕС[14]. Всеки вариант е свързан с различни разходи в зависимост от предвидения преход. Въпреки това през 2013 г., когато постигна

[13] Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета съгласно член 77 от Правилника за длъжностните лица (COM(2021) 94).

[14] Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно пенсионноосигурителната схема за длъжностните лица на европейските институции и другите служители на Европейския съюз (COM(2012) 37 final).

съгласие за реформата на Правилника за персонала от 2014 г., съзаконодателят реши да запази принципа на условен пенсионен фонд за институциите на ЕС.

За да се създаде действителен пенсионен фонд, бюджетът на ЕС ще трябва да прехвърли част от задължението на PSEO във фонда. Въпреки това настоящата стойност на задължението, изчислена въз основа на последните лихвени проценти, е много неблагоприятна за подобна стъпка. Освен това създаването на действителен пенсионен фонд неизбежно ще увеличи годишните разходи за пенсии и ще намали приходите в бюджета на ЕС. Ето защо, с оглед на настоящите наличности по многогодишната финансова рамка (МФР), подобен подход не е осъществим. Освен това, дори и да бъде създаден действителен пенсионен фонд, нестабилността на финансовите пазари може да постави под въпрос възможността за инвестиране на резерва на такъв фонд.

4.2. Популация на PSEO

4.2.1. Активни членове на персонала

4.2.1.1. Промени в персонала

В Междуинституционалното споразумение от 2 декември 2013 г.[15] институциите на ЕС постигнаха съгласие за намаление на длъжностите с 5 % в съответните щатни разписания. През 2017 г. Европейската сметна палата (ЕСП) потвърди, че всички институции и агенции на ЕС са приложили намалението на персонала с 5 % между 2013 г. и 2017 г., макар и с известно забавяне[16].

В същото време, както вече бе отбелязано от ЕСП през 2017 г., бюджетният орган отпусна нови длъжности и кредити за наемането на договорно наети служители на институциите, органите и агенциите в рамките на годишната бюджетна процедура. Тези длъжности бяха отпуснати най-вече за изпълнение на допълнителните задачи, възложени на институциите на ЕС (това обяснява значителното увеличение на броя на длъжностите, отпуснати на агенциите), и за присъединяването на Хърватия.

Следователно, докато персоналът на Комисията е намалял леко между 2014 г. и 2021 г., общият брой на работещите служители в институциите на ЕС се е увеличил от 58 567 на 66 120 (приложение 6). Увеличението се дължи главно на изпълнителните и децентрализираните агенции и съвместните предприятия в резултат на решенията, взети от бюджетния орган, за разширяване на някои области на дейност (напр. Frontex) и за създаване на нови органи и агенции, напр. Единния съвет за преструктуриране[17], Европейската прокуратура[18], Европейския орган по труда[19] и Европейската изпълнителна агенция за здравеопазването и цифровизацията[20].

---

15 Междуинституционалното споразумение от 2 декември 2013 г. между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление.

16 Бърз преглед на делата на Европейската сметна палата относно прилагането на намалението на длъжностите на персонала с 5 %.

17 Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 г. за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за преструктурирането на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за преструктуриране и Единния фонд за преструктуриране и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010.

18 Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура.

4.2.1.2. Състав на персонала

Увеличението на персонала, наблюдавано в агенциите и другите органи, оказва влияние върху цялостния състав на персонала на ЕС чрез увеличаване на дела на временно наетите лица и договорно наетите служители. Тези служители, независимо от естеството на договорите си, получават по-ниско възнаграждение и/или по-бавно напредват в кариерата в сравнение с длъжностните лица. Освен това договорно наетите служители попадат в различна таблица за заплатите в сравнение с длъжностните лица[21] и техните пенсионни права се коригират, в случай че тези служители станат длъжностни лица[22].

Както реформата на Правилника за персонала от 2004 г., така и реформата на Правилника за персонала от 2014 г. бяха предмет на преходни разпоредби, тъй като пенсионните права са защитени от принципа на придобитите права. С определянето на преходни правила в приложение XIII към Правилника за персонала съзаконодателят предвиди съвместното съществуване на три кохорти от членове на персонала. Например, докато годишният начислен процент по подразбиране е 1,8 % за персонала, нает от 1 януари 2014 г., той е 1,9 % за персонала, нает между 1 май 2004 г. и 31 декември 2013 г., и 2 % за наетите до 30 април 2004 г.

След реформата на Правилника за персонала от 2014 г. делът на активните членове на персонала, попадащи в обхвата на правилата преди 2004 г., е намалял от 36 % на 19 %, докато активните членове на персонала, попадащи в обхвата на действащите правила от 1 януари 2014 г., представляват почти 48 % от активните членове на персонала (приложение 7).

В същото време и поради факта, че членовете на персонала, назначени след реформите на Правилника за персонала от 2004 г. и 2014 г., са най-новите активни членове на PSEO, делът на придобития от тях осигурителен стаж за пенсия, за който ще се прилагат по-строгите условия, определени през 2004 г. и 2014 г., постепенно се увеличава. Той представлява 60 % от всички придобити пенсионни права. Когато се разглеждат само пенсионните права, придобити съгласно правилата след 2014 г., те вече представляват значителна част (22 %) от общия дял на осигурителния стаж, придобит от членовете на персонала (приложения 8 и 9). Това отразява все по-силното влияние, което реформите в Правилника за персонала от 2004 г. и 2014 г. ще имат в бъдеще.

---

19 Регламент (ЕС) 2019/1149 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за създаване на Европейски орган по труда, за изменение на регламенти (ЕО) № 883/2004, (ЕС) № 492/2011 и (ЕС) 2016/589 и за отмяна на Решение (ЕС) 2016/344.

20 Повечето децентрализирани агенции се създават или от Съвета въз основа на член 352 от Договора за функционирането на Европейския съюз, или от Парламента и Съвета въз основа на специална разпоредба от Договора. Понастоящем на тази основа за 40 години са създадени 35 децентрализирани агенции.

21 Член 93 от Условията за работа на другите служители.

22 В член 3, буква г) от приложение VIII към Правилника за персонала се определя, че осигурителният стаж на договорно наетите служители, които по-късно стават длъжностни лица, трябва да се изчислява въз основа на съотношението между последната основна заплата, получена като договорно нает служител, и първата основна заплата, получена като длъжностно лице. С други думи, пенсионните права, придобити от договорно наетите служители, които стават длъжностни лица, са по-ниски от тези на служителите, наети като длъжностни лица от първия ден.

4.2.2. Пенсионери

От 2014 г. броят на пенсионерите се увеличава. Това се дължи на постепенното увеличаване на работната сила в ЕС в резултат на последователното разширяване на ЕС и увеличаването на неговите задачи. В по-дългосрочен план, тъй като работещите служители ще се пенсионират, броят на пенсионерите неизбежно ще се увеличи. Увеличението ще продължи до момента, в който броят на пенсионерите през дадена година се изравни с броя на активните лица[23].

В приложение 10 се посочва, че понастоящем кохортата преди 2004 г. представлява почти 90 % от всички пенсионери, докато пенсионерите, попадащи в обхвата на правилата преди 2014 г., представляват 9 %, а тези, които попадат в обхвата на правилата за периода след 2014 г., представляват едва 1 % от всички пенсионери. За последните това е нормално, тъй като по правило се изискват 10 години трудов стаж за придобиване на право на пенсия по PSEO[24]. От това следва, че постепенно членовете на персонала, попадащи в обхвата на правилата след 2004 г. и след 2014 г., ще представляват по-голямата част от пенсионираните служители, като ефектът от двете последователни реформи, въведени от съзаконодателя през 2004 г. и 2014 г., ще бъде допълнително значително засилен.

4.3. Приходи от PSEO

От 2014 г. насам PSEO генерира приходи от 5,8 милиарда евро за бюджета на ЕС. Те се състоят от пенсионните вноски на членовете на персонала, прехвърлянето на пенсионни права на членовете на персонала, вноските, плащани от Обединеното кралство въз основа на Споразумението за оттегляне[25], и вноските на децентрализираните агенции и международните организации, участващи в програми на ЕС.

4.3.1. Постъпления от размера на вноската в пенсионната схема

Пенсионните вноски се основават на актюерски изчисления, направени от Евростат, за да се гарантира актюерският баланс и устойчивостта на PSEO. Докато в някои държави членки националните държавни служители не плащат никакви пенсионни вноски, размерът на вноските в пенсионната схема, плащан от служителите на ЕС, представлява една от най-високите ставки в сравнение с пенсионните схеми в държавните администрации на държавите членки (приложения 17—20).

Според изчислената вноска членовете на персонала финансират всяка година една трета от придобитите пенсионни права. Постъпленията от тези вноски не се разпределят по конкретен бюджетен ред и се използват за финансиране на политиките на ЕС, като се ограничават вноските, изисквани от държавите членки за подпомагане на институциите на ЕС да изпълняват многобройните задачи, с които са натоварени. От 2014 г. насам това възлиза на 4,2 милиарда евро, които са използвани за финансиране на бюджета. Само през 2022 г. те представляват над 500 милиона евро.

---

23 Това съответства на едно от определенията за зрялост на пенсионна схема.

24 1 % от пенсионерите, обхванати от правилата за периода след 2014 г., представляват тези, които или са навършили пенсионна възраст, докато имат по-малко от 10 години трудов стаж, или тези, които, въпреки че имат поне десет години трудов стаж, са променили договора и в резултат на това спадат към правилата за периода след 2014 г.

25 Споразумение за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, 2019/C 384 I/01.

4.3.2. Приходи от прехвърляне на пенсионни права на членове на персонала

Членовете на персонала имат възможност да прехвърлят по PSEO пенсионните права, които са придобили по национални пенсионни схеми или пенсионни фондове.[26]. Това включва прехвърляне на капитал, представляващ правата, които те са придобили чрез професионалните си дейности, извършвани преди постъпването им на служба в ЕС. Капиталът, еквивалентен на пенсионните права, се прехвърля от първоначалната пенсионна схема и се преобразува в PSEO като години осигурителен стаж. Тези години осигурителен стаж се вземат предвид при изчисляването на пенсията за осигурителен стаж и възраст по PSEO. Тези прехвърляния представляват пълния капитал (3/3), съответстващ на актюерския еквивалент на пенсионните права, признати по PSEO. Те са донесли в бюджета на ЕС 950 милиона евро от 2014 г. насам и носят средно над 100 милиона евро годишно за бюджета на ЕС (приложение 12).

4.3.3. Вноски от Обединеното кралство

В Споразумението за оттегляне[27] се предвижда, че договарящите се страни се споразумяват, че Обединеното кралство носи отговорност за дела си от задължението на Съюза по отношение на пенсионните права и правата на други свързани със заетостта доходи, натрупани на или преди 31 декември 2020 г. Това задължение покрива пенсионните права на всички членовете на персонала, независимо от тяхната националност.

Освен това споразумението за оттегляне предвижда, че Обединеното кралство допринася годишно към нетните плащания, извършвани от бюджета на Съюза за всеки бенефициер Като алтернатива, съгласно член 142, параграф 6, последна алинея Обединеното кралство може да поиска да заплати неизплатеното задължение към 31 декември на дадена година.

Що се отнася до пенсиите на персонала, Обединеното кралство е избрало варианта на годишните вноски. През 2022 г. Обединеното кралство е допринесло с 235 милиона евро за нетните плащания от бюджета на Съюза за пенсии на бивши служители на ЕС. През следващите години Обединеното кралство ще продължи да финансира своя дял от разходите за пенсии, изчислен като фиксиран процент от променящите се разходи за пенсии.

Като гарантира, че Обединеното кралство признава своето задължение по отношение на пенсионните права, придобити от целия персонал на ЕС преди края на преходния период, Споразумението за оттегляне гарантира продължаването на вноските на Обединеното кралство в условния фонд на PSEO. Следователно решението на Обединеното кралство да се оттегли от ЕС няма да доведе до допълнителни разходи за бюджета на ЕС.

---

[26] Членове 11 и 12 от приложение VIII към Правилника за персонала.

[27] Вж. член 142, параграфи 2 и 6 от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, 2019/C 384 I/01.

4.3.4. Вноски на несубсидирани агенции и трети страни, участващи в програми на ЕС

В съответствие с член 83а, параграф 2 от Правилника за персонала агенциите, които не получават субсидии от общия бюджет на Европейския съюз, внасят в този бюджет пълния размер на вноските, необходими за финансиране на схемата.

Освен това програмите и действията на ЕС понякога включват участието на трети страни (напр. трети държави). Тъй като тяхното участие може да изисква назначаването на допълнителни членовете на персонала за изпълнението на програмите, Комисията гарантира, че вноските на трети страни в бюджета обхващат и дела на работодателя в бъдещите пенсионни права на персонала.

Тези вноски генерират приходи за бюджета, като същевременно гарантират, че бъдещите пенсионни разходи са покрити. От 2014 г. насам това представлява почти 400 милиона евро приходи за бюджета (приложение 13).

4.4. Разходи от PSEO

От бюджетна гледна точка пенсионната схема на ЕС е генерирала приходи през първите години от прилагането ѝ т.е. вноските на работещите служители, придобиващи пенсионни права, са надвишили плащанията, получени от ограничен брой пенсионери. Приходите в пенсионната схема се състоят от вноски на служителите и работодателя; вноските на работодателя не се внасят във фонд, а само отразяват пенсионното задължение. По този начин бюджетът на ЕС в действителност заема пари от членовете в схемата в замяна на гаранция за изплащане на бъдещи обезщетения.

В приложение 14 се показва промяната в разходите за пенсии между 2014 г. и 2022 г. Те се увеличават средно с 6,2 % годишно. Това включва последиците от актуализирането на възнагражденията и пенсиите.

Настоящото ниво на разходите за пенсии отразява до голяма степен изплащането на пенсионните права, придобити съгласно правилата преди 2004 г., които се прилагат за 90 % от пенсионерите. Тези правила предвиждат по-специално процент на натрупване от 2 % годишно, прилагане на коефициенти за корекция на пенсиите, по-високи начални заплати, по-ниска пенсионна възраст и персонал, състоящ се само от длъжностни лица и срочно наети служители. В приложение 15 е показано развитието на разходите, свързани с изплащането на корекционни коефициенти за пенсиите.

Делът на пенсионерите, попадащи в обхвата на правилата за периода след 2004 г., непрекъснато нараства. Докато членовете на персонала, назначени след 1 май 2004 г., но преди 1 януари 2014 г., понастоящем представляват 9 % от пенсионерите, всички активни членове на персонала, попадащи в обхвата на тези правила, ще имат по-ниски пенсионни права в резултат на по-ниските входни степени, по-ниския процент на натрупване и липсата на пенсионни коефициенти. Това ще бъде изцяло отразено в разходите за пенсии, след като тези членове на персонала навършат пенсионна възраст. В дългосрочен план икономиите, произтичащи от реформата от 2004 г., ще продължат да нарастват, до един милиард годишно в дългосрочен план[28].

Като се има предвид, че едва 1 % от настоящите пенсионери попадат в обхвата на правилата след 2014 г., структурните промени, въведени от съзаконодателя през 2014 г.

[28] Проучване на Евростат от 2010 г. относно дългосрочното отражение върху бюджета на разходите за пенсии.

(т.е. увеличена пенсионна възраст, намален процент на натрупване, ограничен напредък в кариерата, създаване на по-ниска скала на заплатите за секретарските и чиновническите работни места), ще се реализират напълно едва когато членовете на персонала, попадащи в обхвата на пенсионните правила след 2014 г., започнат да получават пенсиите си. Това означава, че въздействието на последните структурни промени, въведени от съзаконодателя през 2014 г., върху разходите за пенсии постепенно ще се увеличава, тъй като все по-голяма част от членовете на персонала, наети след 2014 г., ще станат пенсионери[29].

В светлината на гореизложеното разходите за пенсии ще продължат да нарастват, отразявайки увеличаването на работната сила на институциите на ЕС, особено в агенциите или чрез създаването на нови органи. Същевременно двете последователни реформи на Правилника за персонала вече доведоха до значителни икономии. Тези икономии ще продължават да се увеличават, докато членовете на персонала, попадащи в обхвата на по-строгите правила от 2004 г. и 2014 г., започнат да получават пенсия.

4.5. Задължение на PSEO

PSEO е условен (виртуален) фонд с дефинирани доходи. Тъй като няма действителен инвестиционен фонд, сумата, която би била събрана от такъв фонд, се счита за инвестирана в дългосрочните облигации на държавите членки и се отразява в пенсионното задължение, регистрирано в годишните отчети на Европейски съюз.

Годишните отчети на ЕС се изготвят съгласно счетоводните правила, основани на международно приетите счетоводни стандарти (МССПС 39), най-високите налични стандарти. Представената в счетоводния баланс на ЕС стойност за пенсионните задължения и другите задължения след напускане представлява актюерската оценка по текущи парични стойности на задължението на ЕС за изплащане на бъдещи пенсии и други права, придобити от неговия персонал (работещи лица, инвалиди и пенсионери). Тази оценка се основава на прогнозните плащания, които трябва да бъдат извършени от бюджета на ЕС към настоящите и бъдещите пенсионери във времеви хоризонт от няколко десетилетия.

Една от ключовите променливи, необходими за изчисленията, е реалният сконтов процент. Този процент е необходим за изчисляване на настоящата стойност на очакваните бъдещи ползи. Този лихвен процент се получава от номиналните лихвени проценти и процента на инфлация[30], като по този начин се включва двоен източник на променливост. В това отношение неотдавнашното увеличение на задължението е резултат почти изцяло от рязкото намаляване на дългосрочния лихвен процент, използван за оценяване на задълженията по доходи на наети лица: реалният сконтов процент наскоро стана дори отрицателен, което означава, че всяка дадена сума струва повече днес, отколкото в бъдеще. Например през 2021 г. реалният сконтов процент премина от -0,2 % на -0,8 %. Тази промяна доведе до увеличаване на задължението от почти 14 милиарда евро (+14,5 %) на 126 милиарда евро[31].

---

29 За да получават пенсия съгласно Правилника за персонала, членовете на персонала следва да са свързани с пенсионната схема най-малко десет години или да са достигнали пенсионна възраст, докато са били на служба.

30 Пазарни очаквания по отношение на доходността на държавните облигации, плюс очакванията по отношение на инфлацията.

31 Глава 2.9 „Пасиви — пенсии и други доходи на наети лица“ от консолидираните годишни отчети на Европейския съюз.

Представената в счетоводния баланс на ЕС сума за пенсионните задължения и другите задължения след напускане има ясни счетоводни цели. Това обаче е много променлива величина, която зависи от пазарните условия и макроикономическите колебания. Поради това тя има ограничена стойност за оценяването на реалното отражение на PSEO върху бюджета.

Горното заключение е допълнително илюстрирано със следните две съображения:

Първо, следва да се отбележи, че макар лихвеният процент да оказва значително влияние върху текущата стойност на бъдещите пенсионни задължения на ЕС, представени в счетоводния баланс към определен момент, той не променя размера на пенсиите, които ще трябва да бъдат реално изплатени — той отразява само текущата стойност на тези суми към определен момент.

Второ, оценката на същото задължение, изчислена чрез използване на лихвения процент, приложим за изчисляване на размера на вноските в пенсионната схема съгласно Правилника за персонала, би намалила драстично размера и променливостта на задължението, изчислено съгласно стандарт МССПС 39. Например, като се приложи лихвеният процент, използван за изчисляване на размера на вноските в пенсионната схема (+2,7 % през 2021 г.), който се изчислява в съответствие с Правилника за персонала[32] и в съответствие с най-добрите актюерски стандарти за дългосрочна пълзяща средна стойност за период от 30 години на лихвените проценти по дългосрочния публичен дълг на държавите членки, хипотетичната стойност на пенсионното задължение с актюерските допускания на оценката на пенсиите би намаляла от 126 милиарда евро на 62,6 милиарда евро, намаление с повече от половината (приложение 16).

5. Реформите от 2004 г. и 2014 г. на Правилника за персонала и тяхното въздействие

5.1. Реформите от 2004 г. и 2014 г. на Правилника за персонала

С реформата на Правилника за персонала от 2004 г. съзаконодателят реши да направи значителни структурни промени в законовите правила, засягащи пряко пенсионните права. По-специално, това включва:

- увеличена пенсионна възраст от 60 на 63 години;
- по-ниски нива на началните заплати — по-специално за администраторите;
- по-нисък годишен процент на натрупване (1,9 %);
- нова категория персонал с по-ниска скала на заплатите (договорно наети служители);
- постепенно премахване на корекционните коефициенти, приложими за пенсиите.

С реформата на Правилника за персонала от 2014 г. съзаконодателят реши да въведе допълнителни промени, засягащи значително пенсионните права на членовете на персонала, наети след 2014 г. По-специално, това включва:

- увеличена пенсионна възраст до 66 години;
- по-нисък годишен процент на натрупване (1,8 %);
- ограничени възможности за кариерно развитие, за да се гарантира по-силна корелация между степента и функцията;

[32] Член 10 от приложение XII към Правилника за персонала.

- нова категория персонал с по-ниска скала на заплатите (секретарски и чиновнически работни места).

Същевременно съзаконодателят предвижда по-благоприятна скала на заплатите за членовете на персонала, назначени преди 2014 г., като компенсация за ограниченията в кариерата, въведени по повод реформата на Правилника за персонала от 2014 г.[33] Накрая, в допълнение към тези структурни промени съзаконодателят предвижда замразяване (2011 г., 2013 г. и 2014 г.) и по-малка корекция (2012 г.) на заплатите и пенсиите.

5.2. Въздействие на реформите от 2004 г. и 2014 г. на Правилника за персонала

5.2.1. Въздействие върху функционирането на схемата

Двете последователни реформи на Правилника за персонала генерираха и ще продължат да генерират значителни икономии. Тези реформи поставиха PSEO на преден план в сравнение с националните пенсионни схеми. В същото време реформите на PSEO се отразиха на привлекателността на институциите на ЕС, тъй като PSEO продължава да бъде основен елемент от пакета за възнагражденията на държавните служители на ЕС[34].

5.2.1.1. Редовна актуализация на ключовите параметри

PSEO е много гъвкава схема, която се следи непрекъснато, тъй като основните допускания, като например размера на вноските в пенсионната схема и пенсионната възраст, се оценяват редовно и при необходимост се актуализират.

Размерът на вноските в пенсионната схема се оценява всяка година и при необходимост се актуализира. Както е показано в приложение 17, само една държава членка разполага със система, основана на автоматично актуализиране на размера на вноските в пенсионната схема, какъвто е случаят с PSEO. Други държави членки го актуализират само от време на време въз основа на политически решения, а не на актюерски изчисления или изобщо не го актуализират.

Този механизъм за автоматично актуализиране гарантира, че равнището на вноските, платени от служителите на ЕС (т.е. 10,1 % през 2022 г.), е необходимото за финансиране на натрупаните им пенсионни права, което осигурява актюерския баланс на PSEO. Равнището на вноските е сред най-високите в сравнение с това, плащано от националните държавни служители (приложение 18). Освен това в няколко държави членки държавните служители не подлежат на каквато и да е вноска за финансиране на пенсионните им обезщетения.

В съответствие с член 77 от Правилника за персонала пенсионната възраст за персонала на ЕС може да бъде коригирана. Както е посочено в приложение 19, само една държава членка има пенсионна възраст, по-висока от тази на ЕС. В повечето държави — членки на ЕС, пенсионната възраст се актуализира редовно или от време на време, за да се отрази променящата се средна продължителност на живота. Същевременно за една трета от държавите — членки на ЕС, такава връзка не

33 Член 30 от приложение XIII към Правилника за персонала.

34 Специален доклад № 15/2019 на Сметната палата: „Изпълнение от Комисията на пакета от мерки от 2014 г. за реформи в условията, засягащи персонала — големи икономии, но не без последици за служителите“

съществува. В приложение 20 се показва, че за PSEO не само има такава връзка, но и че правилата, уреждащи PSEO, предвиждат редовно актуализиране на пенсионната възраст, както е подчертано в глава 3.4. Това актуализиране е въз основа на таблици за смъртността, като по този начин пенсионната възраст се свързва със средната продължителност на живота[35].

Тези адаптации гарантират, че PSEO остава устойчив, като същевременно отговаря на най-високите стандарти в сравнение с пенсионните схеми на държавите членки.

5.2.1.2. Роля на PSEO в привлекателността на институциите на ЕС

Когато им се предлага работа, висококвалифицираните опитни специалисти, които търсят работа, вероятно ще обърнат по-голямо внимание на ролята на пенсиите в пакета за възнагражденията, отколкото по-младите кандидати. Също така кандидатите, които преди това са работили в частния или публичния сектор, са придобили известен опит и чувствителност по въпросите на пенсионирането. Кандидатите, които напускат системата, с която са запознати, за да влязат в нова, непозната система, вероятно ще обърнат особено внимание на тази нова система. И накрая, кандидатите, които подкрепят сигурността на работното място и предвидимата кариера пред високите заплати при по-малко стабилна заетост, ще обърнат по-голямо внимание на пенсионната схема. Типичният член на персонала, новоназначен от институциите на ЕС, вероятно ще попадне в една от тези категории. Тъй като институциите обикновено наемат лица, които са започнали кариерата си на друго място и които следователно са средно на 36 години, смята се, че значението на пенсионната система за цялостната привлекателност на пакета от възнаграждения е по-голямо, отколкото например за държавните служители в държавите членки, които започват кариерата си в държавната администрация веднага след дипломирането си. Фактът, че почти всички нови служители са работили преди това на друго място, се доказва и от броя на прехвърлянията на пенсионни права, придобити извън институциите на ЕС, към PSEO.

5.2.2. Спестявания, произтичащи от реформите в Правилника за персонала от 2004 г. и 2014 г.

И чрез двете реформи на Правилника за персонала се въвеждат структурни промени, засягащи пенсионните права, като например увеличаването на пенсионната възраст, намаляването на процента на натрупване, ограничаването на нивата на възнагражденията чрез намаляване на възможностите за кариерно развитие и въвеждане на нови таблици за заплатите (напр. договорно наети служители и секретари и деловодители) и премахването на пенсионните коефициенти. Тези промени бяха предмет на преходни разпоредби, тъй като пенсионните права са защитени от принципа на придобитите права. С реформата на Правилника за персонала от 2014 г. също така се наложи замразяване, което пряко засегна нивото на пенсиите.

Структурните последици от реформите на Правилника за персонала от 2004 г. и 2014 г. могат да бъдат по-добре оценени, ако се разгледа активната популация, като се има предвид, че само 9 % от настоящите бенефициери попадат в обхвата на правилата за периода след 2004 г. и само 1 % са обхванати от правилата за периода след 2014 г. (приложение 10).

---

[35] Евростат използва прогнозни таблици „Живот“. Прогнозните таблици „Живот“ за ЕС, разработени от Евростат, включват тенденция на непрекъснато нарастване на средната продължителност на живота за период от 20 години.

От 2004 г. насам средните пенсионни права, натрупани от бенефициерите на пенсия, намаляват от 64,6 % през 2004 г. на 61,7 % в края на 2021 г. (приложение 21). Това е вследствие на:

- по-ниските проценти на натрупване, въведени през 2004 г. и 2014 г., така и от
- все по-нарастващата средна възраст на постъпващите на работа в публичната администрация на ЕС.

Като се има предвид, че делът на пенсионерите, попадащи в обхвата на правилата след 2004 г. и след 2014 г., ще се увеличи в бъдеще, наблюдаваното рязко намаляване на средните пенсионни права, придобити от бенефициерите, ще продължи да намалява през следващите години. Освен това постепенното премахване на корекционните коефициенти за пенсиите също ще доведе до значителни икономии[36] (приложение 15).

Тези структурни промени са отразени и в изменението на средната основна заплата при постъпване на работа (-15 %) и при напускане на работа (-11 %). Това потвърждава широкообхватните последици от двете реформи на Правилника за персонала върху равнището на възнагражденията, които пряко засягат равнището на произтичащите от това пенсионни обезщетения.

В допълнение към тези структурни промени само реформата на Правилника за персонала от 2014 г. вече доведе до икономии на около 1,5 милиарда евро от разходите за пенсии в сравнение с бюджетните прогнози, предхождащи реформата на Правилника за персонала от 2014 г. (приложение 22).

И накрая, отвъд актюерската логика, на която се основава PSEO, от бюджетна гледна точка е интересно да се отбележи, че настоящото равнище на разходите за обслужване (т.е. 1700 милиона евро, представляващи сумата от актюерските стойности на правата, придобити от плащащите вноски членове на персонала през дадена година) е по-ниско от настоящото равнище на разходите за пенсии (2400 милиона евро). С други думи, ако всички пенсионни права, придобити от членовете на персонала през 2022 г., бъдат заделени във финансиран пенсионен фонд, това би било по-малка сума от тази на разходите за пенсии по текущи цени. Това е още една илюстрация за ефективността на двете последователни реформи на Правилника за персонала. В резултат на това, въпреки че повече членове на персонала придобиват право на пенсия, те придобиват значително по-ниски пенсионни права.

6. Заключения

Системата, въведена в приложение XII към Правилника за персонала, гарантира правилното прилагане на правилата, като поддържа актюерски баланс в PSEO, осигурява стабилност за персонала и гарантира непрекъснат прогресивен поток от пенсионни вноски в бюджета на ЕС.

Въпреки че PSEO все още не е достигнал зрялост, както реформата от 2004 г., така и тази от 2014 г. на Правилника за персонала вече генерират значителни икономии от текущите разходи за пенсии. Ключови показатели като средното равнище на придобитите пенсионни права и средните основни заплати потвърждават, че

[36] От 2014 г. насам корекционните коефициенти, прилагани към пенсиите, са стрували 400 милиона евро. Постепенното им премахване ще доведе до значителни икономии в бъдеще.

структурните промени, въведени с реформите на Правилника за персонала от 2004 г. и 2014 г., постепенно ще доведат до все по-големи икономии и по този начин значително ще забавят промените от въздействието на PSEO върху бюджета на ЕС.

В сравнение с пенсионните системи, приложими за държавните служители на държавите членки, PSEO остава начело по повечето ключови показатели като пенсионна възраст, равнище на пенсионните вноски, корекция спрямо промяната на актюерските параметри. Същевременно последиците от реформите от 2004 г. и 2014 г. на Правилника за персонала относно PSEO представляват предизвикателство за привлекателността на европейската публична администрация.

С оглед на оценката на актюерския баланс и отражението върху бюджета на PSEO съгласно настоящия доклад, Комисията, в съответствие с член 14, параграф 1 от приложение XII към Правилника за персонала, не счита за целесъобразно на този етап да представи предложение за изменение на приложение XII към Правилника за персонала.

Приложения

Приложение 1: Основни задължителни параметри, използвани при актюерската оценка през 2022 г.

Параметър	Стойност
Правен източник	Правилник за персонала, в сила от 1.1.2014 г.
Референтна дата за популацията (приложение XII, член 1)	31.12.2021 г.
Максимална пенсионна възраст (член 52 от Правилника за персонала)	65 год. (автоматично за длъжностните лица, постъпили на служба преди 1.1.2014 г.), 66 год. (автоматично за новите длъжностни лица), 67 год. (по искане на персонала) или до 70 год. (по изключение)
Законоустановена пенсионна възраст (Правилник за персонала, член 52 и приложение XIII, член 22)	От 60 год. до 66 год. в зависимост от прослужените години, възрастта и датата на постъпване на служба
Минимална пенсионна възраст (Правилник за персонала, член 52, буква б), приложение VIII, член 9 и приложение XIII, член 23)	58 год.
Категория и степен за минималното жизнено равнище (приложение VIII, член 6)	Степен AST 1, стъпка 1
Максимална пенсия за осигурителен стаж и възраст (член 77 от Правилника за персонала)	70 % от основната заплата към датата на пенсиониране
Годишен процент на натрупване (член 77 от Правилника за персонала и член 21 от приложение XIII)	1,8 % (длъжностни лица, постъпили на служба от 1.1.2014 г.) 1,9 % (длъжностни лица, постъпили на служба от 1.5.2004 г.) или 2 % (длъжностни лица, постъпили на служба преди 1.5.2004 г.) от основната заплата
Бонус за длъжностни лица, постъпили на служба след законоустановената пенсионна възраст (приложение VIII, член 5 и приложение XIII, член 22)	1,5 % (нови длъжностни лица) или 2,5 % от основната заплата, или 5 % от размера на придобитите пенсионни права на 60, в зависимост от датата на постъпване на длъжност, трудовия стаж към 1 май 2004 г. и възрастта към 1 май 2004 г. на длъжностното лице
Санкция при ранно пенсиониране (приложение VIII, член 9 и приложение XIII, член 22, точка 3)	3,5 % (нови длъжностни лица) или 1,75 % (бивши длъжностни лица) от пенсията за всяка година преди законоустановената пенсионна възраст
Минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст (член 77 от Правилника за персонала)	4 % от минималното жизнено равнище за всяка година служба
Обезщетение за инвалидност (член 78 от Правилника за персонала)	70 % от основната заплата

Минимално обезщетение за инвалидност (член 78 от Правилника за персонала)	100 % от минималното жизнено равнище
Наследствена пенсия (член 79 от Правилника за персонала и приложение VIII, член 18)	60 % от пенсията за осигурителен стаж и възраст
Минимална наследствена пенсия (член 79 от Правилника за персонала и приложение VIII, член 18)	35 % от последната основна заплата
Наследствена пенсия (член 79 от Правилника за персонала и приложение VIII, член 17)	60 % от пенсията за осигурителен стаж и възраст, която би се полагала на длъжностното лице
Минимална наследствена пенсия (член 79 от Правилника за персонала)	35 % от последната основна заплата или минималното жизнено равнище

Приложение 2: Извлечение от таблиците „Живот“ за ЕС

Възраст	**Мъже**		**Жени**	
	Вероятност от смърт на x години	**Средна продължителност на живота**	**Вероятност от смърт на x години**	**Средна продължителност на живота**
40	0,00048544	44	0,00037417	46
45	0,00083219	39	0,00064198	42
50	0,00140284	34	0,00110248	37
55	0,00236193	30	0,00189106	32
60	0,00398328	25	0,00324918	27
65	0,00643074	21	0,00558535	23
70	0,01187197	16	0,00864211	19
75	0,02186383	13	0,01470951	14
80	0,04016587	9	0,02826935	11
85	0,07362888	6	0,05429701	8
90	0,12980921	4	0,10494797	5

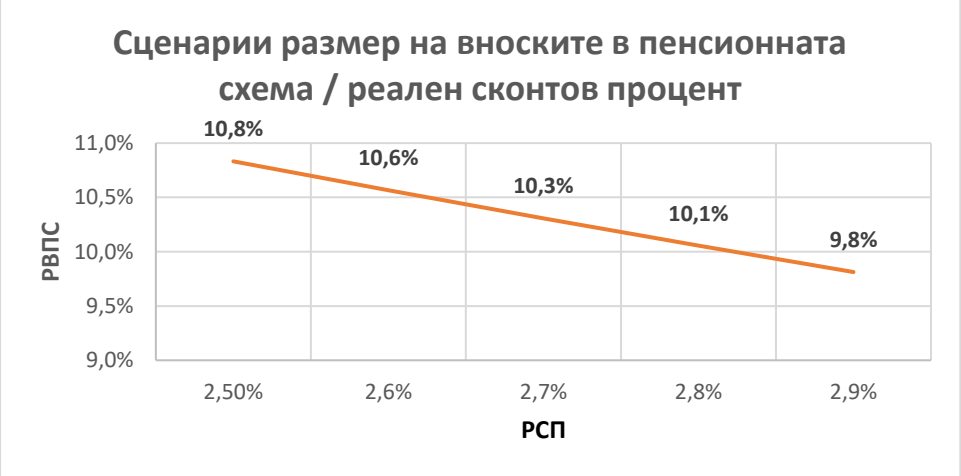
Приложение 3: Демографски допускания за актюерската оценка за 2022 г.

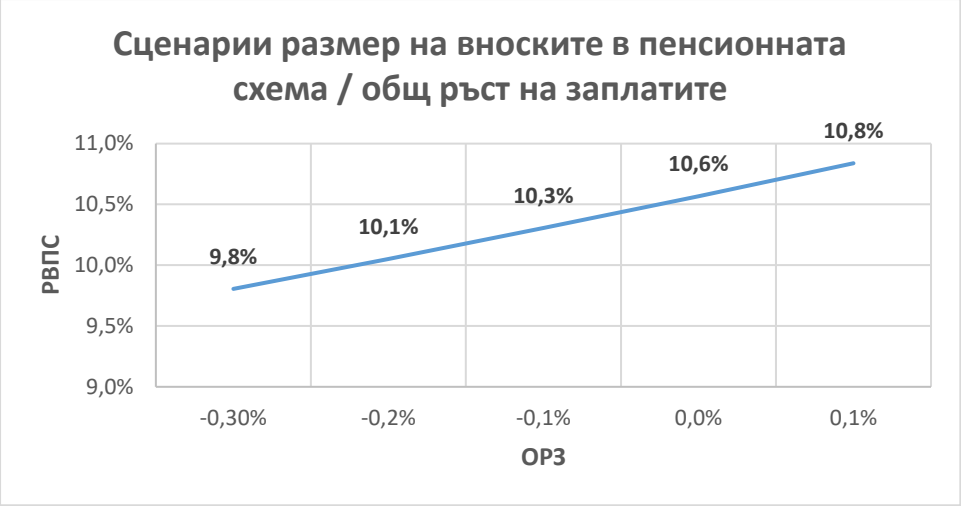
Демографски допускания	**Оценка 2022 г.**
Таблица „Живот“ (здрави членове)	Таблица „Живот“ за ЕС за 2018 г.
Таблица „Живот“ (членове с увреждания)	Таблица „Живот“ за ЕС за 2018 г. + 3 години
Таблица инвалидност	Таблица инвалидност за ЕС за 2018 г.
Текущо семейно положение	Семейно положение към датата на оценката

Вероятност да встъпят в брак в пенсионна възраст, за мъже	82,0 %
Вероятност да встъпят в брак в пенсионна възраст, за жени	52,0 %
Средна възрастова разлика между служител и неговия/нейния партньор	1 година
Предполагаема пенсионна възраст	От 63 год. до 66 год.
Текучество	Текучество 2018 г.
Коефициент на натоварване за пенсии на сираци и разведени съпрузи	9,6 %

Приложение 4: Финансови допускания за актюерската оценка за 2022 г.

Финансови допускания	**Оценка 2022 г.**
Таблица за заплатите	В сила от 1.7.2021 г.
Продължителност	23 години
Номинален сконтов процент (NDR)	4,6 %
Процент на инфлация (IR)	1,8 %
Реален сконтов процент (RDR)	2,7 %
Общ ръст на заплатите (GSG)	-0,1 %
Обща преоценка на пенсиите (GPR)	-0,1 %
Индивидуално нарастване на заплатите (ISP)	Таблица ISP 2018 г.
Корекционни коефициенти (член 3, параграф 5 от приложение XI и член 20 от приложение XIII)	0,0 %





Приложение 5: Пенсионна вноска по години за периода 2014—2022 г.

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Разходи за обслужване при пенсиониране/ Основни заплати	28,3 %	28,2 %	27,2 %	27,1 %	27,4 %	26,9 %	27,8 %	27,5 %	28,6 %
Разходи за обслужване при инвалидност/ Основни заплати	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Разходи за обслужване при смърт/Основни заплати	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Разходи за обслужване/Основни заплати	30,4 %	30,5 %	29,5 %	29,3 %	30,0 %	29,2 %	30,2 %	29,8 %	30,9 %
Изчислен размер на вноските в пенсионната схема (дял на персонала)	10,1 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	9,9 %	10,3 %
Приложен размер на вноските в пенсионната схема (дял на персонала)	10,1 %	10,1 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	10,1 %	10,1 %



Приложение 6: Промяна в активния персонал в институциите на ЕС

Активна популация	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	Промяна
Парламент	9 074	9 464	9 872	9 959	10 305	9 895	9 987	10 357	14,1 %
Съвет	2 985	3 026	3 162	3 162	3 111	3 160	3 206	3 246	8,7 %
Комисия	31 015	31 359	30 889	30 448	30 765	31 248	31 115	31 005	0,0 %
Съд на ЕС	2 101	2 244	2 273	2 311	2 293	2 327	2 303	2 309	9,9 %
ЕСП	902	931	934	938	943	943	945	950	5,3 %
ЕИСК	741	739	739	738	737	737	730	727	-1,9 %
КР	542	558	548	552	560	569	560	574	5,9 %
Омбудсман	73	73	76	82	78	75	73	74	1,4 %
ЕНОЗД	58	62	63	72	96	96	114	128	120,7 %
ЕСВД	1 988	1 983	2 035	2 016	2 095	2 149	2 234	2 326	17,0 %
Други институции и децентрализирани агенции	9 088	9 595	10 337	11 007	11 646	12 272	13 093	14 424	58,7 %
Общо	**58 567**	**60 034**	**60 928**	**61 285**	**62 629**	**63 471**	**64 360**	**66 120**	**12,9 %**

Приложение 7: Активна популация на PSEO по кохорти на натрупване

Процент на натрупване	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
1,8 %	0	6 438	11 280	14 972	18 250	21 618	25 280	27 815	31 671
1,9 %	36 985	32 226	29 827	27 978	25 998	24 896	23 217	22 576	21 653
2,0 %	20 989	19 903	18 928	17 978	17 037	16 115	14 974	13 969	12 796
Общо	**57 974**	**58 567**	**60 034**	**60 928**	**61 285**	**62 629**	**63 471**	**64 360**	**66 120**

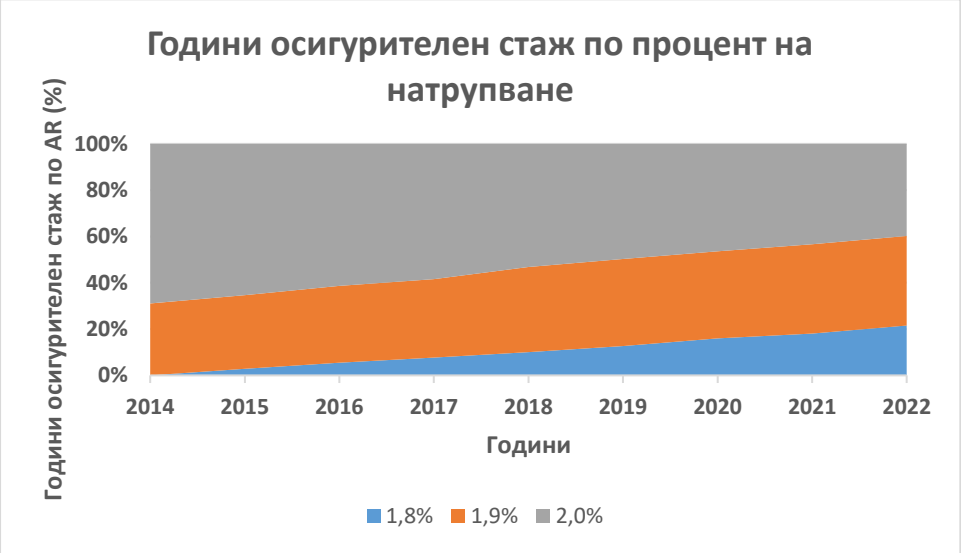


Приложение 8: Брой на годините осигурителен стаж, прослужени от различни кохорти от активния персонал

Процент на натрупване	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
1,8 %	0	19 476	39 805	57 077	81 336	107 914	139 360	161 680	198 108
1,9 %	209 337	221 645	238 790	253 246	300 615	320 554	326 371	343 688	354 837
2,0 %	464 097	453 572	440 828	436 240	433 162	424 344	403 373	387 626	365 418
Общо	**673 435**	**694 693**	**719 423**	**746 564**	**815 113**	**852 812**	**869 105**	**892 995**	**918 363**

Приложение 9: Дял на годините осигурителен стаж, прослужени от различни кохорти от активния персонал

Процент на натрупване	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
1,8 %	0,00 %	2,8 %	5,5 %	7,7 %	10,0 %	12,7 %	16,0 %	18,1 %	21,6 %
1,9 %	31,1 %	31,9 %	33,2 %	34,0 %	36,9 %	37,6 %	37,6 %	38,5 %	38,6 %
2,0 %	68,9 %	65,3 %	61,3 %	58,4 %	53,1 %	49,8 %	46,4 %	43,4 %	39,8 %



Приложение 10: Брой пенсионери за кохорта назначени служители (преди 2004 г., след 2004 г. и след 2014 г.)

Дата на назначаване	Брой пенсионери	Дял пенсионери
до 30.4.2004 г.	18 291	89,6 %
считано от 1.5.2004 г.	1 883	9,2 %

считано от 1.1.2014 г.	236	1,2 %



Приложение 11: Постъпления от пенсионните вноски на членовете на персонала

Година	**Постъпления от пенсионните вноски на членовете на персонала (в млн. евро)**
2014 г.	348,7
2015 г.	425,6
2016 г.	441,8
2017 г.	449,2
2018 г.	473,6
2019 г.	485,7
2020 г.	504,4
2021 г.	535,2
2022 г.	553,4
Общо	**4 217,6**

Приложение 12: Вноски от прехвърляне на пенсионни права

Година	**Вноски от прехвърляне на пенсионни права (в млн. евро)**
2014 г.	109,4
2015 г.	108,6
2016 г.	139,5
2017 г.	127,6
2018 г.	107,3

2019 г.	89,1
2020 г.	82,3
2021 г.	89,8
2022 г.	95,5
Общо	**949,1**

Приложение 13: Вноски на децентрализираните агенции и международните организации

Година	**Вноски на децентрализираните агенции и международните организации (в млн. евро)**
2014 г.	17,6
2015 г.	22,5
2016 г.	40,3
2017 г.	42,4
2018 г.	52,6
2019 г.	50,6
2020 г.	52,1
2021 г.	56,4
2022 г.	58,2
Общо	**392,7**

Приложение 14: Общо разходи за пенсия

Година	**Разходи за пенсия (в млн. евро)**
2014 г.	1 485,1
2015 г.	1 541,2
2016 г.	1 660,5
2017 г.	1 774,5
2018 г.	1 854,6
2019 г.	1 964,5
2020 г.	2 064,4
2021 г.	2 173,2
2022 г.	2 398,1
Средно увеличение	**+6,2 %**

Приложение 15: Разходи за пенсии, произтичащи от корекционни коефициенти за пенсии

Година	**Част от разходите за пенсии, съответстващи на корекционните коефициенти (в млн. евро)**
2014 г.	39,3
2015 г.	37,8

2016 г.	42,5
2017 г.	45,4
2018 г.	47,2
2019 г.	48,4
2020 г.	50,7
2021 г.	56,6
2022 г.	57,6
Общо	**425,7**

Приложение 16: Пенсионно задължение с актюерските допускания на оценката на пенсиите към 31 декември 2021 г.

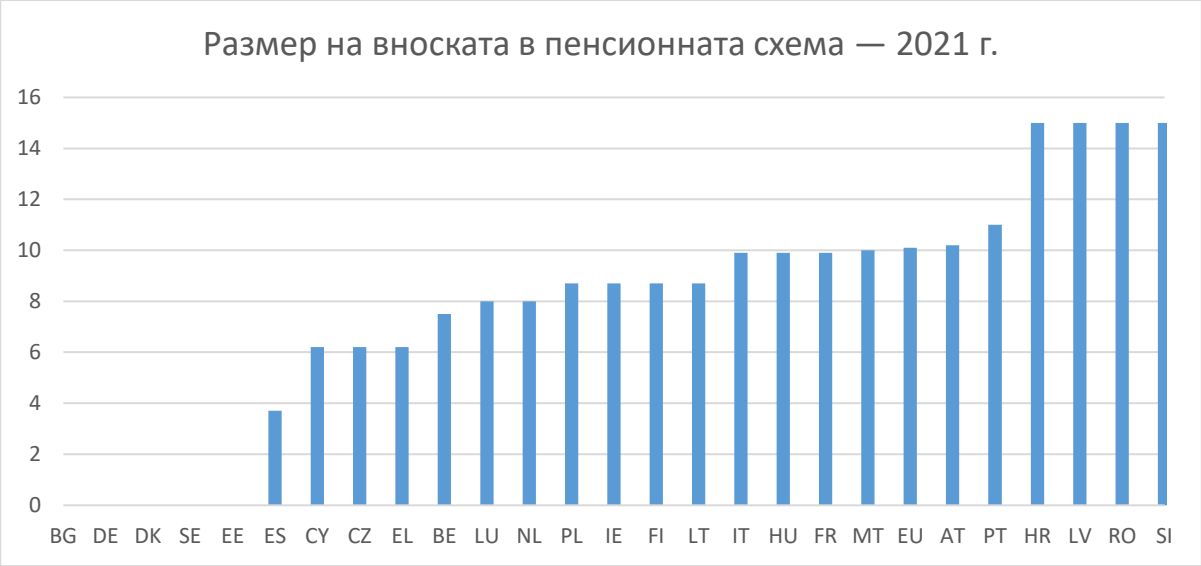
Допускане за размера на вноската в пенсионната схема	**Задължение на PSEO (в млн. евро)**	**Въздействие (в млн. евро)**	**Въздействие**
Актюерски допускания за задълженията	126 068		
Актюерски допускания за оценката	62 613	-63 455	-50,3 %

Приложение 17: Актуализиране на размера на вноската в пенсионната схема в държавите — членки на ЕС[37]

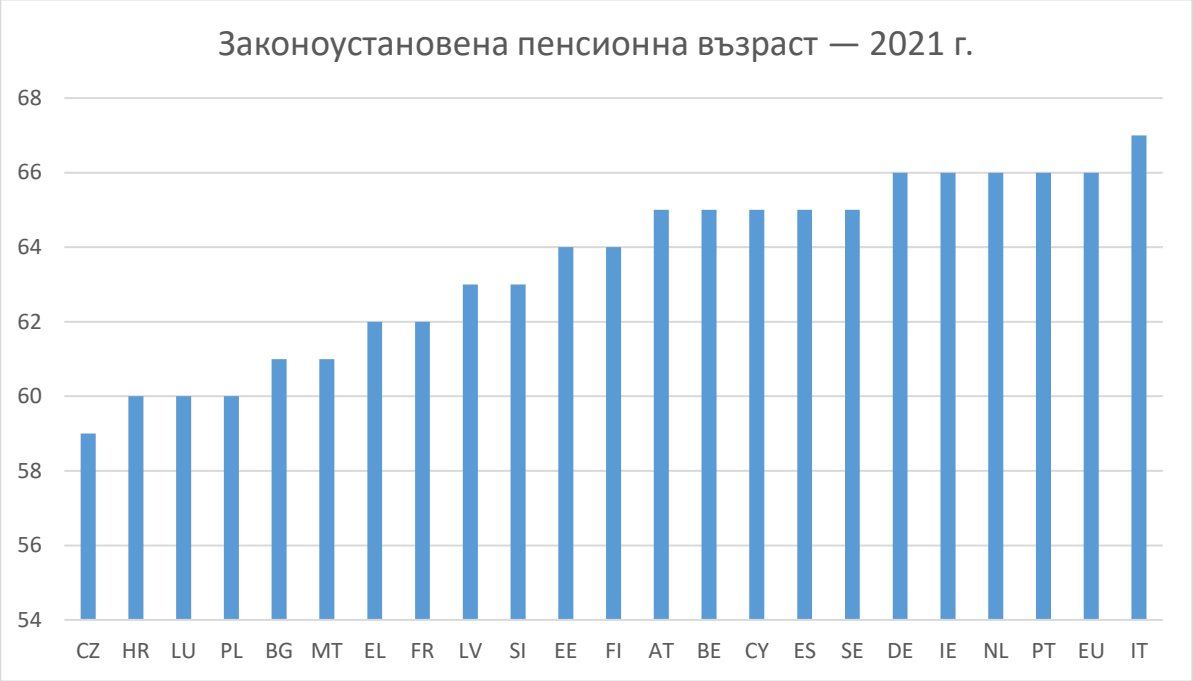
Условия, при които се актуализира размерът на вноската в пенсионната схема	**Държави членки**
Редовно актуализиране въз основа на актюерски изчисления	NL, EU
Актуализиране от време на време въз основа на актюерски изчисления	AT, BE, HU, LU, PT, SI
Редовно актуализиране въз основа на политически решения	FI, PL
Актуализиране от време на време въз основа на политически решения	BG, FR, HR, IE, LT, LV, MT, RO, SE
Няма актуализиране	CY, CZ, DE, ES, EE, DK, IT, SK

[37] Данните в тази таблица се предоставят от представителите на държавите членки в работната група по член 83.

Приложение 18: Размер на вноската в пенсионната схема, приложим в държавите членки през 2021 г.[38]



Приложение 19: Законоустановена пенсионна възраст, приложима за държавните служители през 2021 г.[39]



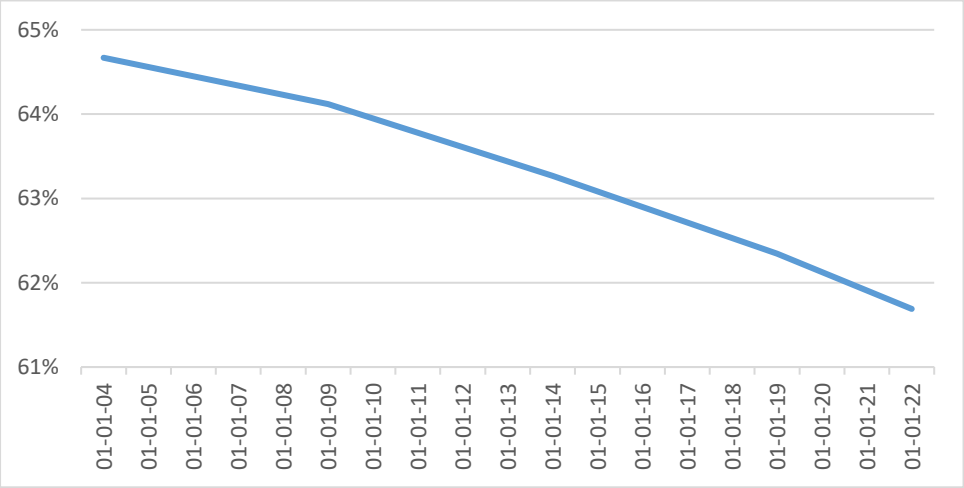
38 Таблиците от приложение 18 се отнасят до данните, предоставени от държавите членки под формата на фишове по държави за доклада на Комисията от 2021 г. относно застаряването на населението (Доклад от 2021 г. относно застаряването на населението: икономически и бюджетни прогнози за държавите — членки на ЕС (2019—2070), изготвен от ГД „Икономически и финансови въпроси“) Освен това всяка година държавите — членки на ЕС, предоставят на Евростат данни за съответния размер на вноската в пенсионната схема: тъй като тези данни се събират в диапазони от стойности, таблицата отчита средната стойност на диапазона, когато е необходимо.

39 Данните в тази таблица се предоставят от представителите на държавите членки в работната група по член 83.

Приложение 20: Актуализиране на пенсионната възраст в светлината на средната продължителност на живота[40]

Връзка между пенсионната възраст и средната продължителност на живота	**Държави членки**
Няма връзка	AT, BG, DE, EE, ES, HU, LU, RO, SE
Слаба връзка: актуализиране от време на време	BE, CZ, FR, HR, IE, LT, LV, MT, PL, SI
Силна връзка: редовно актуализиране	CY, DK, EL, FI, IT, NL, PT, SK, EU

Приложение 21: Развитие на средните пенсионни права, натрупани от пенсионерите



Приложение 22: Спестявания от разходи за пенсии, произтичащи от мерките от 2014 г., които засягат таблицата за заплатите

Година	**Спестявания, произтичащи от мерките в резултат на реформата от 2014 г. на Правилника за персонала, засягащи таблицата за заплатите (милиони)**
2011 г.	24,9
2012 г.	34,2
2013 г.	59,6
2014 г.	95,1
2015 г.	116,6
2016 г.	129,2

[40] Данните в тази таблица се предоставят от представителите на държавите членки в работната група по член 83.

2017 г.	141,4
2018 г.	150,1
2019 г.	162,0
2020 г.	172,5
2021 г.	184,0
2022 г.	214,7
Общо	**1 484,4**