

МОТИВИ

към проект на нова Инструкция за реда, начина и критериите за служебно разпределение на лицата, избрали фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване и определяне на отклоненията от постигнатата доходност

Причини, налагащи приемането:

Със Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (ДВ, бр. 27 от 2026 г.) са извършени съществени промени, свързани с дейността на пенсионноосигурителните дружества, в т.ч:

✓ въвеждане на нова структура на универсалните пенсионни фондове, чрез обособяване в тях на подфондове с различен инвестиционен профил;

✓ изменения в реда и начина за извършване на служебно разпределение на лицата, избрали универсален пенсионен фонд въз основа на възрастта им по чл. 137, ал. 13 от Кодекса за социално осигуряване (КСО);

✓ промени в ред и начина за определяне на постигнатата доходност при управлението на подфондовете в универсалните пенсионни фондове и съпоставката ѝ с пазарен показател за целите на служебното разпределение;

✓ определяне допустимите отклонения на постигнатата доходност от определения показател, с оглед участието на подфондовете в универсалните пенсионни фондове и професионалните пенсионни фондове в служебното разпределение по критерия „доходност“.

Цели, които се поставят с приемането на проекта на инструкция

Във връзка с приетите нормативни промени е необходимо цялостно адаптиране и развиване на подзаконовата нормативна уредба, регламентираща тези въпроси.

Предвид необходимостта от съществени и многобройни промени в Инструкция № 1 от 21.02.2006 г. за реда и начина за служебно разпределение на лицата, избрали фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване (Инструкцията), е изготвен проект на нова Инструкция за реда, начина и критериите за служебно разпределение на лицата, избрали фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване и определяне на отклоненията от постигнатата доходност, съответно се предлага действащата Инструкция да бъде отменена. Идентифицирането и отграничаването на новия и отменения подзаконов нормативен акт се постига въз основа на пълното му наименование, включващо датата на неговото приемане, и въз основа на данните за обнародването му в „Държавен вестник“.

С предложения проект на инструкция се цели привеждането на подзаконовата нормативна уредба в съответствие с настъпилите законови промени в следните направления:

✓ въвеждането на нови правила за служебно разпределение на лицата в подфондове с различен инвестиционен профил, съгласно жизнения им цикъл;

Във връзка с това се предвижда служебното разпределение в универсалните пенсионни фондове да се извършва въз основа на възрастта на лицата към деня на извършването на разпределението, както следва:

- в динамичен подфонд – за лица до навършване на 50 години;
- в балансиран подфонд – за лица от 50-годишна възраст до три години преди навършване на възрастта им по чл. 68, ал. 1 от КСО;

- в консервативен подфонд – за лица, на които остават три години или по-малко до навършване на възрастта им по чл. 68, ал. 1 от КСО.

Предлага се преценката за възрастта на лицата да се извършва към датата на извършване на служебното разпределение, като се формират отделни съвкупности от лица на възрастов принцип, които да бъдат разпределяни в подфондовете от съответния вид в регистрираните универсални пенсионни фондове. Предложението е базирано на подхода, че средствата на осигурените лица в универсалните пенсионни фондове се управляват по различен начин, съобразно жизнения им цикъл с цел поемане на по-висок инвестиционен риск в млада възраст и постигане на по-висока доходност, съответно по-големи натрупвания по индивидуалните партии и плавно намаляване на риска до достигане на пенсионна възраст.

✓ определяне на допустимите отклонения на постигнатата доходност при управлението на подфондовете в универсалните пенсионни фондове и при професионалните пенсионни фондове от определените от Комисията за финансов надзор показатели;

С проекта се определят допустимите отклонения на постигнатата доходност за петгодишен период от определените показатели, в зависимост от вида на подфонда в универсалния пенсионен фонд или на професионалния пенсионен фонд, а именно:

- 3,00 процентни пункта за динамичен подфонд;
- 1,75 процентни пункта за балансиран подфонд и професионален пенсионен фонд;
- 1,25 процентни пункта за консервативен подфонд.

Размерът на допустимите отклонения е определен съобразно различния инвестиционен риск на съответните подфондове и фондове. За динамичните подфондове, за които е характерна по-висока експозиция към по-волатилни активи, е допустим по-широк диапазон на отклонение. За балансираните подфондове и за професионалните фондове е предвидено умерено отклонение, съответстващо на техния умерен рисков профил. За консервативните подфондове е определено най-ниско допустимо отклонение, съобразено с по-малките очаквани колебания в доходността на финансовите инструменти, включени в техните портфейли. По този начин се осигурява съпоставимост на резултатите между фондовете при отчитане на спецификите на съответната инвестиционна стратегия.

При определянето на допустимите отклонения е отчетен и дългосрочният характер на пенсионното осигуряване, при който инвестиционните резултати следва да се оценяват в достатъчно продължителен хоризонт, позволяващ ограничаване влиянието на краткосрочните пазарни колебания. Фактор за определянето на размера на допустимите отклонения е и увеличеното относително тегло на критерия „доходност“ при служебното разпределение. Прекомерно рестриктивни граници на допустимо отклонение биха задълбочили риска от придържане към инвестиционни решения, насочени към постигане на доходност, близка до определения показател, като на практика принудят следване на инвестиционни стратегии, които не отразяват различните инвестиционни стилове и независима преценка на пазарните възможности.

Предвижда се подфондове и професионални пенсионни фондове, при управлението на които е постигната доходност под определения показател, намален със съответното допустимо отклонение, да не участват в служебното разпределение по критерия „доходност“. Предложена е изрична уредба за хипотезите, когато нито един подфонд в универсален пенсионен фонд или професионален пенсионен фонд не отговарят на

условията за участие по критерий „доходност“, като в тези случаи разпределението следва да се извърши по останалите критерии при изменени тегла.

Във връзка с въвеждането на новия модел на служебно разпределение и необходимостта от натрупване на исторически данни за постигнатата доходност при управлението на подфондовете в универсалните пенсионни фондове за пълния петгодишен период, се определят по-големи допустими отклонения, които ще се прилагат в периода 2028 г. до 2031 г. включително.

Определянето на по-високите стойности в краткосрочния период е обусловено от факта, че доходността на финансовите инструменти в този хоризонт е повлияна значително от пазарната волатилност и циклични колебания, които не отразяват в достатъчна степен дългосрочната инвестиционна стратегия и качеството на управление. В допълнение, в краткосрочен план е възможно реализираната доходност да се отклонява съществено от тази на пазарните индекси поради специфични инвестиционни решения и структурни характеристики на портфейла, включително прилагане на антициклични стратегии или експозиции към активи със защитна функция.

Поради това краткосрочните резултати могат да не отразяват в пълна степен фундаменталното представяне на портфейла и неговата ефективност в дългосрочен период, което налага прилагането на по-широки граници на допустимо отклонение в началния етап.

Размерът на допустимите отклонения през преходния период е определен с оглед ограничената историческа база за оценка на доходността. С натрупването на исторически данни и удължаването на периода на наблюдение допустимите отклонения постепенно намаляват до достигане на окончателните стойности, приложими при наличие на пълен петгодишен период.

Прилагането на прекомерно тесни граници през периоди с ограничена историческа информация би могло да създаде стимули за проциклично инвестиционно поведение и прекомерно доближаване на инвестиционните решения до показателя за сравнение за сметка на постигането на оптимални дългосрочни резултати за осигурените лица.

✓ промени, свързани с критериите за служебно разпределение;

В проекта на инструкция се запазват действащите критерии – постигнатата доходност, размер на начислените удръжки от всяка осигурителна вноска и брой приети заявления, като са включени промени в относителните им тегла при извършване на разпределението. Предлага се увеличаване на тежестта на критерия „доходност“ от 34 на 45 на сто и на критерия „размер на удръжките“ от 33 на 45 на сто, както и намаляване тежестта на критерия „брой приети индивидуални заявления“ от 33 на 10 на сто. Промените са обусловени от необходимостта при служебното разпределение в по-голяма степен да бъдат отчетени обективните показатели, свързани с постигнатите резултати от управлението на активите на подфондовете в универсалните пенсионни фондове и професионалните пенсионни фондове и размера на удръжките от всяка осигурителна вноска, начислявани от пенсионноосигурителните дружества, които в най-голяма степен оказват влияние върху размера на пенсионните спестявания на лицата.

Предложената промяна в относителните тегла на критериите е в съответствие със съвременния подход за оценка на стойността за осигурените лица, основан на съпоставяне между постигнатите резултати, поетия риск и размера на разходите. В международната надзорна практика все по-голямо значение се отдава на концепцията за „стойност срещу разходи“ (Value for Money), при която оценката на пенсионните продукти включва и

качеството на инвестиционното управление, нетната доходност и дългосрочния ефект върху пенсионните спестявания. В този смисъл увеличаването на тежестта на критериите „доходност“ и „размер на удръжките“ (всяка до 45 на сто или общо 90 на сто) насочва служебното разпределение към показатели с пряко отражение върху натрупванията по индивидуалните партии.

Намаляването на тежестта на критерия „брой приети индивидуални заявления“ до 10 на сто отчита, че този критерий има по-ограничена връзка с икономическия интерес на лицата, които не са упражнили избор. Броят на заявленията може да отразява пазарно присъствие, дистрибуторска активност, но не е самостоятелен показател за по-добро управление на активите или за по-ниски разходи. Запазването му с ограничена тежест позволява да бъде отчетен елементът на пазарен избор, без той да има определящо значение при служебното разпределение спрямо обективните критерии, свързани с доходността и разходите.

✓ С проекта се предлагат специални правила относно определянето на доходността за новоучредени подфондове и професионални пенсионни фондове, за които не е изтекъл пълният петгодишен период от превеждане на първата осигурителна вноски. В тези случаи критерият „доходност“ ще се изчислява посредством използването на средна претеглена доходност, определена въз основа на доходността и относителния дял на нетните активи на съответните подфондове или професионални пенсионни фондове, които участват в служебното разпределение по критерия „доходност“.

С проекта се извършват и други изменения, насочени към прецизиране и допълване на разпоредбите, свързани със състава и работата на комисията, извършваща служебното разпределение, съдържанието на протоколите и оптимизиране на срока за предоставяне на информацията към пенсионноосигурителните дружества.

Очаквани резултати от прилагането:

В резултат от приемането на промените в инструкцията ще бъдат реализирани целените резултати със Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (ДВ, бр. 27 от 2026 г.), в т.ч.:

а) прилагане на принципа за разпределение на осигурените лица в подфондовете в универсалните пенсионни фондове въз основа на жизнения им цикъл, с цел постигане на оптимална доходност и защита на пенсионните спестявания;

б) въвеждане на по-прецизни и справедливи правила за служебно разпределение на лицата в подфондовете в универсалните пенсионни фондове и професионалните пенсионни фондове, при отчитане на инвестиционния хоризонт на осигурените лица;

в) повишаване на ефективността и обективността при извършване на служебното разпределение, посредством увеличаване на тежестта на критериите, свързани с резултатите от дейността на подфондовете в универсалните пенсионни фондове и на професионалните пенсионни фондове;

г) по-добра защита на интересите на осигурените лица и насърчаване на конкуренцията между пенсионноосигурителните дружества въз основа на постигнатите резултати от управлението и инвестирането на средствата на управляваните от тях фондове и подфондове.

Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба:

Прилагането на проекта не е свързано с извършването на разходи за Комисията и пенсионноосигурителните дружества извън тези, произтичащи от настъпилите промени на законово ниво. Проектът няма пряко отражение върху бюджета на Комисията, като спазването на нормативните изисквания ще се контролира в рамките на системата за осъществяване на надзор над дейността по допълнително пенсионно осигуряване.

Промените в чл. 137, ал. 12 и 14 и чл. 140, ал. 4 и 5 от Кодекса за социално осигуряване във връзка с § 184 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (ДВ, бр. 27 от 2026 г.) налагат необходимостта от адаптиране на информационната система на Националната агенция за приходите, съответно осигуряване на финансови средства, чиито размер ще бъде уточнен след извършване на анализ от страна на Националната агенция за приходите.

Анализ на съответствието с правото на Европейския съюз:

Проектът на инструкция е разработен в пълно съответствие с общите принципи на правото на Европейския съюз, установени в чл. 5 от Договора за Европейския съюз, включително принципите на субсидиарност и пропорционалност. Предвидените разпоредби не въвеждат дискриминационни мерки, не създават необосновани пречки пред свободното движение на капитали или услуги и не натоварват административно субектите над необходимото за постигане на целите на акта. С това се гарантира юридическата сигурност и стабилност на подзаконовата уредба в контекста на членството на Република България в Европейския съюз.

Материята, предмет на регулиране с настоящия проект, попада в обхвата на националната компетентност и не е пряко уредена от правото на Европейския съюз в областта на финансовия надзор.

Проектът на инструкция е в съответствие с правото на Европейския съюз и не съдържа разпоредби, които представляват мерки за осигуряване изпълнението на акт на правото на Европейския съюз или които транспонират изисквания на такъв акт, поради което не е приложена справка за съответствието ѝ.

На основание чл. 6 от Правилата за нормативна дейност на Комисията за финансов надзор проектът на нова Инструкция за реда, начина и критериите за служебно разпределение на лицата, избрали фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване и определяне на отклоненията от постигнатата доходност, заедно с мотивите, се публикува на интернет страницата на Комисията за финансов надзор, като срокът за предложения и становища е 14-дневен, т.е. до 14 юли 2026 г. включително. Срокът е определен с оглед необходимостта от организационно привеждане в съответствие на дейността на НАП, в т.ч. адаптиране на информационната система за извършване на служебно разпределение и задълженията на Комисията за финансов надзор, съгласно § 192 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (ДВ, бр. 27 от 2026 г.) да приеме и приведе подзаконовите нормативни актове по прилагането на КСО в съответствие с приетите нормативни промени, като е съобразен с необходимото време за обсъждане на постъпилите предложения и бележки в хода на общественото обсъждане, както и приключването на процедурата по

приемане на подзаконовия нормативен акт, включително и неговото обнародване в „Държавен вестник“, до края на месец юли 2026 г.