

НЗМГ : 1) KONFEDERACIJA NA
TRUDA "PODKREPA"
2) FONDACIJA "FRIEDRICH EBERT"

БЯЛАТА КНИГА ИЛИ СТРАТЕГИЈА
ЗА РАЗВИТИЕТО НА СОЦИАЛНИТЕ
ЗАШТИТНИ МРЕЖИ.

АВТОРЫ: BORISLAV TAFARDŽIJSKI
GEORGI ŠOPOV

БЯЛАТА КНИГА

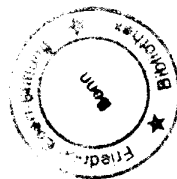
ИЛИ
стратегия за развитието
на социалните защитни
мрежи.

Автори: Борислав Тафарджийски
Георги Шопов

A 95 - 03480

София, януари 1995 г.

СОФИЯ, ЯНУАРИ 1995 Г.



Предговор.

Тази брошура е третата по ред, издадена във връзка с обсъждане на проблемите на социалните защитни мрежи и както другите две е изцяло финансирана от Фондация "Фридрих Еберт" - Германия. Хранейки дълбоко уважение към високо хуманните цели на фондацията, авторите изпитват все по - дълбоко съжаление, че в Германия по - добре се разбира необходимостта от единна стратегия в развитието на социалната защита на населението в България.

Българският парламент и изредилите се правителства с малки изключения не успяха да поемат кръста и да се заемат с решаването на проблемите комплексно и на необходимото ниво. Сякаш не става въпрос за българските граждани, а за някакви неизвестни субекти, които по принцип се нуждаят от защита и по принцип тази защита би следвало да се планира, за да се изпълнява по - ефективно.

Всеки не дотам запознат би могъл да възрази, че промени в нормативните документи се правят, че когато е необходимо при пожарни ситуации МС взема съответните мерки и постановления, че непрекъснато се предлагат за обсъждане на тристранните партньори някакви материали, които разглеждат отделни части на социалната защита на населението. Да, това е така, но съществува въпросът - как тази дейност да се целенасочи в едно русло, как отделните нормативни документи да не си противоречат, по какъв критерий да се оценява дори времето, за което следва да действа определен нормативен акт без да започне да пречи вместо да помага и ред други. Примери за противното дал Бог.

В настоящата брошура няма да се спираме подробно на обсъждане на приети и най-вече неприети нормативните документи, които имат пряка връзка с развитието на социалната защита на населението. Няма да се разпростираме върху чуждестранен опит. Тези неща бяха по същество основната канава на предишните публикации.

Настоящата брошура ще покаже резултатите от първия етап на едно интердисциплинарно изследване, финансирано от фондация "Фридрих Еберт". Чрез това изследване авторският колектив ще се стреми към постигането на една цел, а именно: да предложим изходните позиции, зад които ще застане КТ "Подкрепа" при бъдещото създаване на "Бялата книга" за социална сигурност.

Още тук следва да подчертаем отликата между "Бяла книга" за социалното осигуряване и такава за системата на социална сигурност. Според нас страната се нуждае на първо място от документ, описващ стратегията за развитие на социалните защитни мрежи в една обща схема на социалната сигурност, а не само за една от подсистемите - тази на социалното осигуряване.

За постигането на тази цел следва да се решат априори няколко основни задачи.

1. Изясняване на онези основни постулати, които детерминират връзките между икономическото развитие и социалните защитни мрежи, чрез анализ на степента, в която тези две основни обществени системи могат да си влияят взаимно.

2. Определяне на основните рамки и структури, в които следва да се разработи "Бялата книга" за системата на социална сигурност. Като най-вече се определи обхвата на схемите, които да намерят място в нея.

3. Определяне субектите, които на практика ще бъдат натоварени да претворят постулатите на "Бялата книга" в живота като цяло.

Тези амбициозни задачи следва да намерят решение в крайната фаза на проекта, финансиран от Фондация "Фридрих Еберт" и ще бъдат надлежно публикувани в окончателния финален стадий на изследването. На този първи предварителен етап авторите на брошурата са си поставили по-реални от гледна точка на времето и възможностите си задачи. Тези задачи естествено са в контекста на общите и представляват първия етап от изследването.

Изхождайки от всичко това в настоящата брошура сме разгледали следния кръг въпроси, което предопредели и съдържанието ѝ.

На първо място бе извършен анализ на ситуацията в Република България от гледна точка социалната защита на населението. Това бе сторено по две линии, а именно:

- според реалното икономическо положение в страната и отражението на икономическите реформи върху социалния статус на гражданите;

- както и от гледна точка на промените в нормативните документи, които регламентират функционирането на схемите за социална защита в обхвата, в който те съществуват.

В съответствие с направените изводи от тази първа част бе поставен за решение и вторият въпрос - какви да са мерките, които следва да се предприемат за подобряване на социалната защита на населението като се търси баланса между социалната защита и перспективите за икономическо развитие на страната.

На трето място, и съответно като трета глава в настоящата брошура, бе търсен обхватът на "Бялата книга" за развитието на системата за социална сигурност на населението.

И в последната - четвърта част се търсеше мястото на КТ "Подкрепа" в цялостното развитие на процесите, свързани със създаването на "Бялата книга" като бяха формулирани и основните цели, които преследва конфедерацията в тази област.

АНАЛИЗ

на социално - икономическото развитие на Р България през годините на прехода.

Влияние на икономическите промени върху социалния статус на българина.

Както добре е известно след 10 ноември 1989 г. започна нова страница от българската история. Управлението на партията с главно "К" бе довело страната до задънена улица и единственият разумен изход бе прехода от централизирано планово стопанство към пазарна икономика, съчетано с демократизация на всички сфери на обществото.

Както всеки преход, така и българският трябваше да плати определена социална цена. Тази цена в първите години не се виждаше на населението прекалено тежка и то бе склонно да възприема почти с радост приказките за шокова терапия, бърз десен преход и други от този род. Омразата към старото и желанието на всички по - бързо да бъде забравено то, доведе до една изключително силна подкрепа за всички мерки, които даваха илюзия за бързо отдалечаване от предишния модел. В страната, не и без давлението на външни организации и чуждестранни експерти, се подкрепиха идеи за един преход, минаващ през няколко етапа, първият от които бе определен за стабилизационен. Името до голяма степен кореспондираше със споразуменията със Световната Банка и Международния Валутен Фонд. В този стабилизационен етап следваше да се постигнат цели, свързани главно със стабилизацията на българската валута и борба с инфлацията. Като главна опасност от всички се сочеше хиперинфлацията и последиците, които тя би имала върху икономиката като цяло. Смяташе се, че след този стабилизационен етап, който по тогавашни оценки следваше да продължи максимум до 2 години ще

започне процес на бързо реструктуриране на икономиката. И след болезненото начало да станем свидетели на постепенно оживление и от там и до по - добро материално благосъстояние на населението.

За съжаление целите, които се поставиха бяха или изцяло пропуснати, или постигнати в изключително малка степен. Наложеният монетарен модел не само не можа да стабилизира икономиката, нещо повече, той се яви като един от факторите за стагниране на икономическата активност и до фактическа ликвидация на цели отрасли от националното стопанство. Решението да се търси стабилизация без това да е съпроводено от бърз процес на реструктуриране на собствеността доведе главно до два момента:

- обективна икономическа криза, вследствие промяна на външната икономическа среда

- субективно (преднамерено) саботиране на икономическото развитие в един твърде широк спектър - от обикновената пладнешка кражба до рафинирани методи, използвани в сдруча между закононо и нечаконното, породено от рехавото ни законодателство.

На практика това означава бърз процес на декапитализация на държавните предприятия, поради невъзможността им да функционират в икономическа среда, изискваща от тях изключително висока цена за финансовите ресурси от една страна и липса на механизми за стимулиране на производството от друга. Отварянето на нашите пазари би могло да се тълкува от либералните икономисти като едно запозаване на свободната търговия, но в българските условия бе по-скоро политическо ксоголедство, отколкото претворяване на икономическата теория в практиката. Слабото законодателство и изключително "пропускливите" митнищи нанесоха жесток удар върху българското производство. Към всичко това следва да се прибави и рухването на основния външнотърговски партньор на България - бившият Съветски съюз и резултатът би могъл да бъде само един - икономически и социален колапс. Това и стана.

Що се отнася до разграбването, на което бе подложено националното стопанство, то по своите размери би могло да се сравни единствено с плячкосване над победен противник. Този извод отлично аргументиран в анализите на Агенцията за икономическо развитие с може би най-очевидния факт от либерализацията в управлението, изпресварило далеч напред процеса на приватизация.

Като общ резултат от тези процеси лошо структурираният на-
родностопански комплекс през цялото време инкасираше загуби без
това да смущава ръководителите на отделните стопански единици.
Продължаваше практиката за постоянно теглене на все нови и нови
кредити без дори мисъл за тяхното последващо връщане. Изброява-
нето на всички тези пропуски би могло да продължи още дълго, но
това едва ли е необходимо. Отделно внимание все пак следва да се
обърне върху неблагоприятното отражение на ембаргото над Ирак
и Югославията именно върху нашата икономика.

В същото време избраната монетарна политика не бе съпроведе-
на дори с адекватно водене на един такъв инструмент, какъвто е
валутния курс. Подценяването на чуждите валути за сметка на на-
ционалната доведе до редица неблагоприятия върху експорта на
българската продукция. Макроикономическите показатели говорят
за това недвусмислено - при рязък спад на Брутният Вътрешен
Продукт (БВП) по съставими цени за всички години на прехода в
лева, картината се променя, ако съизмерим този показател в долари.
Нещо повече - за годините 1992 - 1993 имаме дори ръст по БВП на
глава от населението. Разбира се тези показатели са интересни не
само в това отношение, интересни са и абсолютните стойности на
показателите, а тези абсолютни стойности (виж табличния материал
в края на брошурата) недвусмислено говорят, че по произведен БВП
на глава от населението България е една бедна страна.

Важно е да се погледнат станалите събития и от позицията на
обикновените домакинства, от там нещата изглеждаха така - силно
дефицитната ни икономика бе довела до акумулирането на значителни
левои запаси в населението, срещу които реално не стояха
съответните стоки и услуги. Либерализирането на цените по един
драстичен начин коригира това несъответствие. Последното стана
разбира се за сметка на рязкото обесценяване на лева и рязък спад
на неговата покупателна сила. Този първи ценови шок нанесе истин-
ски удар върху отделния потребител. Но адаптивните сили на дома-
кинствата бяха все още силни, българинът имаше възможност да
понесе този удар дори и само с натрупаните вътрешносемейни
запаси. Рязкото свиване на потреблението от гладните опашки по
време на Лукановите правителства бе принудило българинът да
изготви индивидуални семейни стратегии за обезпечаване на необ-

ходимите му продукти. Силно бе влиянието на личното стопанство
и запасите, които големият процент от семействата бяха подготви-
ли, незнаейки до кога ще продължи "нямането" в магазините, му
дадоха възможност да преодолее макар и болезнено първия ценови
шок. Много голяма част от населението се залягваше с мисълта, че
това е дъното и от тук нататък икономиката ни няма друга алтерна-
тива освен да започне да "изплува". За съжаление това въобще не
беше така. Процесите на задълбочаване на икономическата рецесия
продължиха без прекъсване и през 1994 г. Икономическите показа-
тели, с които може да се характеризира този тежък период за Бъл-
гария недвусмислено говорят за това.

Икономическата рецесия изчерпа съпротивителните сили на бъл-
гарските домакинства. Постоянното обезценяване на лева на прак-
тика обесени натрупаните от домакинствата спестявания. Нещо
повече, много от домакинствата бяха принудени да допълват семей-
ните си бюджети със средства, които са успели да заделят преди
това.

През изминалия период държавата се бореше срещу инфлацията,
като използваше инструменти, които водеха до стагниране на про-
изводството и експорта от една страна, и до намаляване доходите на
населението от друга. За съжаление стагнирането на производство-
то и намаляването на експорта се оказа факт, реалното обедняване
на населението също, а борбата с инфлацията не даде необходимите
резултати.

**И така, през този период най-общо казано действаха три
фактора за обедняване на населението:**

1. Политика на антиинфлационната котва чрез доходите, водена
от всички правителства от либерализацията на цените насам.
2. Инфлационно обезценяване на спестяванията, а и въобще на
доходите на населението вследствие високия индекс на инфлацията и
по-ниските в сравнение с инфлацията лихви по депозитите.
3. Преразпределението на националното богатство по начин, при
който определени икономически групи от лица, свързани главно с
престижния репресивен апарат и с номенклатурата на Живковите
правителства се възползваха и се възползват от преобладаващата
държавна собственост и администриране на пазара, прибираха и
прибират печалби, а загубите остават за сметка на населението.

Това, да го наречем, социализиране на загубите на предприятията става чрез различни механизми и се реализира на практика, както от държавния бюджет, така от банките, а и от предприятията. Механизмите за това разбира се са различни. Тук може да се тръгне от поемането от бюджета на лошите кредити. Да се премине през високите, а през определени периоди и изключително високите разходи на банките при наличието на несъбираеми кредити. И се стигне до изключително високите цени на стоки и услуги предлагани на пазара особено ако характера им не позволява ефективен внос. Да не говорим, че откровеното ограбване на предприятия чрез обрстването на входа и на изхода от фирми, които единствено инкасира печалби е почти правило. А загубите си остават за сметка на предприятието, от там и ниските работни заплати, съкращения, неплащане на вноски за ДОО и др.

Погледнато в цифри (виж табличния материал в края) положението на нацията не изглежда никак розово. Нещо повече, бедността се превръща в толкова повсеместно явление, че е заплашен един от най-важните фактори на производството - човешкия. Както става ясно, намаляването на реалните доходи на българина, независимо в какъв разрез се гледа статистическата съвкупност, е изключително голямо. Делът на семействата, които са под съответните граници, включително и на екзистенц минимума е изключително висок. Всячко това идва да подсказва, че е настъпил моментът за промяна на насоките и целите, които са преследвани през изминалия период с цел запазване поне в допустими граници на жизнения статус. Разбира се обединяването е различно за различните групи от населението. То е детерминирано както от социалния статус на индивида към определен момент, така и от региона, в който живее. Обединяването има и своите етнически характеристики, макар и те да не произхождат от никакви расови действия, а е плод на различния образователен ценз и други характеристики на работната сила. Но все пак това има своето значение при разработването на мерки, които следва да се борят за запазването на човешкия потенциал на нацията чрез различните форми на социална защита.

В общи линии може да се твърди, че обединяването е най-силно за тези групи от населението, с които бюджетът провежда своята политика за антиинфлационна котва чрез доходите. И колкото съот-

ветната група е по-ясно обвързана с бюджета и не играе ключово икономическо значение, толкова положението ѝ е по-лошо. За това не е чудно, че когато се говори за социално слаби слоеве на населението, априори се визират групи като пенсионери, инвалиди, безработни, многодетни семейства, лица, заети в бюджетни сфери извън реалната икономика и извън държавното и местно управление. На следващо място идват работещите в държавни предприятия, които са извън стратегическите отрасли на икономиката. Разчетите правени от различни колективи показват, че към момента всички тези категории хора са поставени пред изпитание дори и чисто физически.

От друга страна изключително големия обхват на изпадналите в бедствено положение не дава възможност да се предприемат ефикасни мерки за създаването на такава социална схема, която да позволи на всички да бъдат поети от някоя от социалните защитни мрежи. На този етап за такъв обхват е възможно да се търсят общо икономически решения на въпроса и да се чака оживление в икономиката, което в крайна сметка да доведе до по-добро заплащане в тези области. В същото време следва да се търсят и скрити резерви вътре в държавния бюджет. Както става ясно, поради лошо управление или недалновидно планиране в отделни фондове на държавния бюджет се натрупват изключително големи средства, които или се използват за кредитиране на други дейности от бюджета, или стоят замразени. Резерви могат да се търсят и при оперативното боравене със средствата и тяхното навременно отпускане. Видно е от дейността на последното служебно правителство, че в хазната се намериха средства за доста от плащанията, за които преди се чуваше стандартното "няма пари", при това по данни на министъра на финансите няма да се стигне до надвишаване на планирания бюджетен дефицит. Но всичко това ще си позволим да повторим са мерки, които могат да тушират проблемите без да ги решават. Решение би могло да се търси единствено при съживяване на реалния икономически сектор и действителен ръст на БВП що се отнася до основната част от населението.

От друга страна съществуват и хора, чието положение е такова, че те просто не биха могли физически да оцелеят до онзи миг, в който образно казано ще започнем да "изплуваме". За част от населението

физическото оцеляване е свързано с изградените социално - защитни мрежи. Както сме отбелязали в предишни материали тези мрежи са социалното осигуряване и социалното подпомагане.

У нас тези две мрежи не са изградени в класическия си вид. Социалното осигуряване обхваща както схеми изградени на осигурителен принцип за отделните осигурителни рискове, така и схеми, в които осигурителния принцип е подменен с бюджетното финансиране - в случая се визира здравеопазването.

Социалното подпомагане от своя страна съдържа и елементи от социалното осигуряване, т.е. права, които не са свързани с доходния и имуществен статус на лицето. Дори при едно повърхностно оглеждане на двете социално защитни мрежи и схемите, включени в тях, става ясно, че те не съдържат в себе си логическа предопределеност и единни принципи и критерии.

Погледнем ли бенефициентите в тези мрежи, то без съмнение ще установим, че и в двете схеми са лица, чиито доходи ги поставят в най-рисковата част от обеднялото ни население. В много от случаите няма съществено значение дали лицето е социално подпомагано или получава минимални средства, произтичащи от статута му на пенсионер или безработен. Не са изключение и случаите, когато поради криво разбрано чувство за собствено достойнство, лица изпаднали в изключително тежко материално положение не се обръщат към социалното подпомагане и се получава парадоксалното състояние хора, попаднали в първата защитна мрежа да се намират в по - неблагоприятно положение от тези, които крепят съществуването си на втората социално защитна мрежа.

Връзките между материалното положение на индивидите, за които пишем до тук и икономическото положение на държавата на практика се опосредства от двете социално защитни мрежи. Поради тази причина тяхното целесъобразно изграждане и функциониране може допълнително да дава ефекти в една или друга посока. Тази трансмисия между икономика и най-невралгичната и чувствителна обществена група изисква специално и отделно внимание и анализ.

АНАЛИЗ

на състоянието на двете социално защитни мрежи.

За по-голяма прегледност и яснота избрахме разделното разглеждане и анализ на защитните социални мрежи.

Социално осигуряване.

Социалното осигуряване е тази социално защитна мрежа, в която попада даден индивид при настъпване на определен социален риск. Тези рискове са формулирани в конвенция 102 на МОТ. У нас населението преди 10 ноември 1989 г. имаше изключително високи осигурителни права. Последното бе своего рода отдушник на уравниловъчния принцип на заплащане на труда и търсенето на механизми чрез други схеми да се стимулира работната сила за по - качествен и високопроизводителен труд. Данните показват, че през годините до края на 1989 г. дялът на работната заплата в средния доход на човек от населението е намалявал непрекъснато за сметка на дялът на другите плащания, а именно - доходът от пенсия, от добавки за отглеждане на деца, от плащания за временна нетрудоспособност и др. Това "надосигуряване" бе довело до редица социални несъответствия. Почти всички социологически проучвания от този период, сочеха за изключително големия трансфер на доходи от по - старите към младите поколения. Нещо повече, материалният статус на домакинствата с работещи един или двама пенсионери бе за предпочитане.

През тези години на социалистическо "развитие" се изгради и адекватна за целите на политиката социална осигурителна мрежа. Тя се характеризираше със следните схеми, които с едно единствено допълнение са валидни и днес.

На псевдо осигурителен принцип бе изградено осигуряването за пенсии и при временна нетрудоспособност. Всички тези средства се събираха от държавните предприятия в обособено структурно звено, наречено Държавно Обществено Осигуряване и по същество си бяха форма на данък, определен на база Фонд Работна Заплата. Тези средства се акумулираха в държавния бюджет и като неразделна негова част служеха за плащане на средствата. Структурно средствата и за подпомагане на майчинството в страната се изплащаха по реда на изплащане на болничните листа, като макар и чисто теоретично средствата се набираха по реда на фиска от така наречения "ергенски" данък (сега премахнат) и от останалите данъци, събирани главно от предприятията. Трябва да се подчертае теоретичната страна на това разделение, защото в консолидирания държавен бюджет всички постъпления бяха преразпределяни по механизми съвсем различни от осигурителните. В тази област и до момента няма никакви съществени изменения с изключение на това, че при новата ситуация и наличието на недържавни работодатели и самонасти лица се разшириха възможностите за избор на осигурителите. По същество изборът се състои в правото на лицата да се осигуряват само за пенсия без да са осигурени и да получават средства при временна нетрудоспособност. Държавата забрани осигуряването на самонастите и за трудова злополука като съответно не изплаща престации при реализирането на този риск.

Що се отнася до предпазването на населението от риска болест от гледна точка на медицинското обслужване то преди, а и сега не е изградено на осигурителен принцип. Населението се обслужва от здравна система, финансирана бюджетно. В новите условия се изградиха и частни медицински звена особено в стоматологичната помощ, които работят на чисто комерсиален принцип и се конкурират по начин идентичен с конкуренцията между търговските обекти. В тази област има и една трета дейност, която поради новите условия не може да се постави изцяло в тази социално защитна мрежа, а е в едно междинно неустановено положение. Става дума за заплащането изцяло или на част от лекарствените средства. Като изключим появата на осигуровката при безработица тук бяха извършени най-големите промени в системите на социално осигуряване след 1989 г. - за съжаление според авторите неудачни.

Тези схеми кореспондираха с целите на социалистическото ни развитие до неотдавна. За съжаление тези схеми не кореспондират с възможностите на страната в момента. Не кореспондират и със здравия разум от гледна точка ефективността на функциониране на системите, но това е системата, действаша и в момента на написване на настоящата брошура. За да сме съвсем точни трябва да споменем и най-голямата промяна в социалното осигуряване. Преминването от състояние на пълна заетост и стимулиране на труда с допълнителни социални плащания към масова безработица доведе до необходимостта от създаването на защита при безработица. Структурно това стана чрез създаването отново като част от държавния бюджет на Фонд ПКБ (преквалификация и безработица). Поверен за ръководство на Министерство на Труда и Социалните Грижи. Този фонд в момента събира 7% върху начислената работна заплата и заплаща обезщетения при загуба на работа. Заплащането е свързано макар и не директно с правеното на осигурителни вноски и в известна степен работи на осигурителен принцип. Следва обаче изрично да се подчертае, че този фонд не е осигурителен фонд, доколкото в основни линии борбата с безработицата излиза извън рамките на социалната защитна мрежа, поради активния характер на тези мерки. Така, че само известна част от дейностите на фонда могат да се включат и да се разглеждат като елемент на първата социална защитна мрежа - социалното осигуряване.

В края на брошурата сме представили цифрови данни за процесите, протичащи в отделните схеми на социалното осигуряване.

Какви изводи могат да се направят ако ги разгледаме взети заедно и поотделно?

Първият извод, който може да се направи е, че като процент от държавния бюджет тези средства са един висок дял. Този извод би бил положителен, ако абсолютните величини, които го характеризират не бяха толкова мизерно малки.

На второ място може да се каже, че съществува изключителна диспропорция между отделните схеми. Получава се ситуация, при която Фонд ПКБ финансира изплащането на пенсии и то със значителни суми. В същото време много от болничните заведения са по същество фалирали и нямат никаква реална възможност да изплатят

задълженията си към доставчици в рамките на тазгодишния си бюджет.

На трето място може да се направи и заключението, че там където във финансовите взаимоотношения страна е и общината, липсата на пари е най-притесняваща. Според едно изследване, проведено от неправителствената организация Клуб "Икономика - 2000" е видно, че 70 от общо 255 общини в България са в критично социално-икономическо положение. Съответно и състоянието на общинските им бюджети е адекватно на обстановката като цяло. Така че дори и само от тази позиция да погледнем нещата, наличието на такъв проблем е неизбежно. А не трябва да се забравя, че като главен разпоредител с бюджета много кметове решават по собствено усмотрение кое е най-важно за общината и кое не е толкова важно. Връзката община - средства за първата защитна мрежа е особено препятствие и от гледна точка навременността на плащанията. Проучвания на авторите показваха, че в поликлиниките в Столичния квартал Люлин (където живее около 10% от населението на столицата) са подадени и неизплатени до момента значително количество фактури за закупени лекарства, като средно не са изплатени по около 400 лв. на фактура или по около 2000 лв. на лице представило фактурите. Следва да се отбележи, че не са приети за осребряване всички фактури, а само тези до определена дата. Тъй като средствата се отпускат от общината това е типичен пример за проблемите, които създава подобно финансиране.

Като разглеждаме схемите, които изграждат социално осигурителната защитна мрежа поотделно, също може да установим високата неефективност на отделните структури.

Да започнем с осигуряването при пенсиониране. При създалата се ситуация в страната - изключително висок дял на пенсионери спрямо намаляващ контингент работещи и намаляващ брутен вътрешен продукт, състоянието на дохода от пенсия по правило би било лошо. Както се вижда от табличния материал в края, средната пенсия в момента е далеч под социалният минимум и се доближава до екзистенц минимума за живот. Семействата на пенсионери и най-вече самотните пенсионери не само, че не могат да отделят средства за по младите поколения, каквато бе ситуацията преди, а напротив много от тях небиха могли да оцелеят ако не са подпомагани допъл-

нително, най-често от децата си. За отделният индивид пенсията е ниска, но за бюджета като цяло сумата е доста голяма. Чисто технически при сегашната схема ДОО не може да мине без заеми в началото на годината (този въпрос бе разглеждан в предишни брошури свързани с тази проблематика). Бедата е, че през последните години то не може да изпълни задълженията си само с тези "технически" заеми за покриване на плащанията си. Проблемът тук не е в самото вземане на заеми поради належаща нужда, проблемът е че всичко това се върши на принципа, каквото и да става пари за пенсия следва да се намерят и правителството иска или не ще ги намери. В същото време обществеността не е запозната с ефективността на работа на структурите на ДОО. Като най-груб пример може да послужи факта, че общо средствата, които дължат отделни предприятия на ДОО са съпоставими със сумите, прехвърляни като субсидия от държавния бюджет и сумите, които се теглят във вид на кредит за изплащане на престания. Всичко това, както и други "игри" правени с бюджета на ДОО не биха били възможни, ако фондът бе отделен от държавния бюджет и обществеността имаше поглед върху нещата. Оставането на фонда в държавния бюджет ще продължи да изкушава правителствата да използват пенсията за лост в макроикономическата си политика, да ги индексират и изплащат със закъснение, да предлагат различни подходи при определяне и индексират им - ту да са вързани с работната заплата, ту да са вързани със социалния минимум. Ще остане и ниската ефективност в работата по събиране на средства, които предприятията дължат на ДОО.

Да продължим с разглеждането на схемите, организационно свързани до момента с ДОО.

На първо място това са сумите изплащани при временна нетрудоспособност. Както показват някои статистически данни българинът е започнал да боледува по - дълго през последните няколко години. За 1993 г. са изплатени болнични на един осигурен за 7.1 дни. Възможно е това да се дължи в голяма степен на лошото здравословно състояние на населението, но е сигурно и че една от причините е лекотата на получаване на един болничен лист. Според едно изследване на състоянието на здравеопазването в страната, проведено под ръководството на к.и.н. Духомир Минев, в чийто колектив участваха и авторите на настоящата брошура стана ясно,

че "безплатното" здравеопазването не е "безплатно" дори за пациента. Нещо повече, на пазара през 1989 г. се предлагаша по сравнително добри цени услуги (които не бихме могли да наречем здравни) - продажба на "болнични" листове. Цената преди, а според направеното пилотно проучване в здравната мрежа на столицата и сега, показва, че болничен лист за три работни дни струва едnodневна средна надница и е в порядъка на 200 лв. Като цяло през последните години делът на средствата изплащани за временна нетрудоспособност в бюджета на ДОО намалява, поради ред причини, на първо място поради намаляването на осигурените за този осигурителен риск. Но все пак може да се твърди, че известен процент от средствата се пилее поради съществуващата в момента ситуацията, при която един плаща, а друг дава нареждането за плащане без самият той да е обвързан с изстинска отговорност или заинтересованост за добросъвестното изразходване на средствата.

Що се отнася до плащанията по Указа за насърчване на раждаемостта, то и тук съществуват множество проблеми. На първо място това е проблемът за връзката между набираните средства и изразходването им. В настоящия момент тези средства се изплащат от бюджета на ДОО, като последният е натоварен да изпълнява демографската политика на държавата. Опитът от други страни показва, че където съществува възможност управляващите се опитват да печелят дивиденди, обещавайки социални придобивки за сметка на осигурителните средства. За да не страдат от това осигурителите и осигурените е препоръчително точно разграничение между осигурителните права и задължения и съответната социална политика, провеждана от дадено правителство.

Проблеми съществуват и по линията на изплащането на обезщетения за трудова злополука и професионално заболяване. Поради несъвършената нормативна уредба се стига до парадокса хората на наемния труд да понасят тежести при изплащането на обезщетения за трудова злополука и професионално заболяване на техен колега.

Разглеждайки състоянието на здравната мрежа отново се натъкваме на изключително големи проблеми. Темата за въвеждане на здравно - социално осигуряване с рефрен на много хора от доста време насам. За съжаление за това до момента са направени само първите стъпки. Що се отнася до финансовото състояние на този

отрасъл на непроеизводствената сфера, то тук нещата са стигнали до задрънена улица. Не са необходими всеобхватни изследвания, за да се установи, че българското здравеопазване е едно мизерно здравеопазване, което само благодарение на изключителната класа на българското лекарско съсловие не е опасно за здравето на хората. Липсата на средства и изключително лошото заплащане на лекарския труд доведе до това, че почти всички средства отделени за здравеопазването отиват за повишаване на лекарските заплати. От години на ред се отделят оскъдни средства за капитални вложения. Материалната база е в такова състояние, че никой не се учудва на награди от волеши фирми, открили че техника, която е в музеите се използва пълноценно у нас. Казано малко на шега добре би било това да става по този начин, защото обикновено фирмите даряват нова техника като прибират работещия музеен експонат. Проблемът с набирането на средства е толкова остър, че се стига до някои не дотам весели парадокси. В публикация ст.н.с. к.и.н. Давидов ни дава примери от конкурси за заемане на длъжността икономически директор на здравно-заведение, при представянето на изисквания се писмен проект в частта му "Осигуряване на средства за здравното заведение" всички кандидати са посочвали като източник на средства спонсорството, а даже някои от тях, смятайки че това е "най-силният" им коз са се стремили да изтъкнат своите познания и връзки с възможните спонсори. Но здравеопазване, базирано на спонсорство звучи меко казано несериозно. В същото време в здравеопазването е изключително неясно финансовото състояние в различни разреди. В момента се извършва пилотно изследване в град Смолян като целта е да се обхванат фактическите разходи, които едно звено прави на база - лечение на един болен по отделни пазологични единици, леглоден и др. Липсата на такава информация до момента не даваше възможност за определяне и защита на бюджета на дадените звена от една страна, а от друга не даваше възможност за подхождащ контрол на разходите от финансиращите органи. За това и дапните сочат че има необосновани пикове в разходите на отделни болнични, надхвърлящи средното с пъти, както и такива звена, които въпреки инфлацията са намаляли разходите си за един леглоден. Така че е изключително важно тази система най-малкото да бъде поставена на един икономически редис за да придобие обществото

представа доколко средства могат да се търсят и в по-ефективното структуриране на здравната мрежа и на наличния персонал. Разбира се за предпочитане е всичко това да е етап от въвеждането на здравно осигурителната система.

Що се отнася до осигуряването при безработица то тук имаме една система, която е призвана да изпълнява двойствена роля. От една страна да подпомага безработния да оцелее и да запази за обществото работната му сила чрез пасивни методи, имащи пряка връзка с първата социална защитна мрежа, а от друга - да не се загуби мотивацията за труд. Тази двойственост до голяма степен предопределя и финансовото състояние на схемата, което определено може да се отчете като повече от задоволително. Високата вноска събирана във фонд ПКБ бе мотивирана с целите, които ще преследва фонда в областта на преквалификацията и откриването на работни места. В същото време този фонд по своята същност не може да се превърне в чиста проба инвестиционен фонд и по тази линия да изразходва част от натрупаните средства. От друга страна средствата, които се набират не следва да се раздават безотговорно на безработните и да се убие стимула им за труд. Следователно за ефективното използване на този фонд основното, което следва да се направи е да се реши въпроса за тази двойственост, която съществува в момента.

АНАЛИЗ

на втората социална защитна мрежа.

Като втора социална защитна мрежа в страната функционира системата на социално подпомагане. Последната е призвана да не позволи на който и да е член от обществото да изпадне в животоопасно материално положение, да не позволи изпадането зад борда на дадения индивид. Социалното подпомагане е такава система, при която няма значение какви са причините - определящо и важно е единствено правото на всеки на живот и социална защита.

При тази именно постановка състоянието на втората защитна мрежа е меко казано недопустимо. Средствата, които се изразходват за социално подпомагане поради бедственото положение на голяма част от домакинствата стават все повече и повече. На лице е ситуация, при която най-малкия допълнителен трус изпраща лицата от първата във втората защитна мрежа. По данни от националното изследване проведено от Центъра по социално осигуряване и социално подпомагане 10 % от домакинствата през 1994 г. са потенциални "клиенти" на социалното подпомагане. Изследването показва, че има определен процент хора, които не знаят че такава система съществува, както и други, които не разбират същността на социалното подпомагане и смятат че въпреки изключително тежкото си материално положение е под достойнството им да се обърнат към съответния социален работник. Всичко това е повод да се мисли, че системата не е натоварена до край от гледна точка лица, имащи право на социални помощи. В същото време данните показват, че и при тези параметри не се изпълняват поетите ангажименти за подпомагане на лица и семейства изпаднали в тежко положение. Разминаването между начислените и действително изплатени социални помощи от отделните общини в огромния си процент се дължи на липса на средства в общинските бюджети. Както вече казахме има доста голямо покритие между списъка на общините начислили, но не изплатили помощи на населението и този на общините в критично

социално - икономическо положение според изследването извършено от неправителствената организация Клуб "Икономика - 2000". Налице е един парадокс - най-отговорната за защитата на гражданите социална мрежа е натоварена не само с неблагоприятните на национално ниво, но и с местните регионални проблеми на икономиката.

Социалното подпомагане в България е изградено основно на принципа на "добутване" на дохода до определен диференциран базов минимален доход определян от правителството. Тази схема по своя характер изисква преулавяне на дохода и имущественото състояние на индивида. За съжаление въпреки получаваната информация не се използват тези възможности на схемата, които биха допринесли за допълнителни приходоизточници именно на социалното подпомагане. На тази схема се гледа до момента единствено като разход, който следва да бъде направен. Въпреки че има и реална възможност част от средствата да се възстановят по различни пътища - събирането им от лица, които по закон следва да се грижат за своите близки и роднини, а не са го направили, лишаване от наследство в полза на социалното подпомагане и др.

Именно в областта на социалното подпомагане се открива и неравномерно етническо разпределение на социалните помощи. Направените изследвания недвусмислено говорят за несъразмерния дял на ромското население, получаващо социални помощи спрямо останалите етнически групи в страната. Обяснението следва да се търси главно в трайната безработица за голяма част от това население и наличието на огромен процент многодетни семейства. Но не следва да се забравя и такъв елемент като пародопсихологията, която притежава даления етнос. Това несъразмерно участие на отделните етноси показва, че в схемата съществуват определени празноти, защото една такава човекоспасяваща (думата не е силна) схема, каквото е социалното подпомагане не следва да се влияе от фактори, свързани с пародопсихологията, а единствено от материалния и имуществен статус на индивида.

От направения социално-икономически анализ на двете социално защитни мрежи може да се направят поредица важни изводи:

1. Откроява се фактът, че отделните схеми в социалните защитни мрежи, както и самите социално защитни мрежи взети като цяло не

са изградени при съблюдаването на предварително начертани правила и критерии.

2. Съществуват определени противоречия между отделните схеми, което не позволява ефективно използване на отпусканите средства.

3. Съществува необосновано децентрализиране именно в тези схеми на социалната защита на населението, където това е най-малко допустимо. Тази децентрализация дава възможност на правителството да прехвърля отговорността за лошо провеждана политика по доходите върху местните власти. От своя страна последните в големия процент от случаите носят пряка вина за лошо изпълнение на поставените им от обществото задачи и за субективно избиране на приоритетите при разпределението на средствата от общинския бюджет.

4. Липсва яснота в приходите и разходите в бюджетите на отделните схеми. Някои от социално защитните мрежи не е изградена чрез ясно определяне на приходоизточниците и ясни критерии за разходването на средствата. В единствения случай когато това е направено от гледна точка на приходоизточниците - фонд ПКБ, средствата, които са акумулирани са изключително голяма величина и служат по - скоро за кредитен ресурс, отколкото за ефективно развитие на осигурителната схема.

5. Няма прозрачност при изразходването на средствата по двете защитни мрежи. Набирането на информация в тази област се оказва една изключително трудоемка и неблагоприятна задача. Никде не се публикуват официални аналитични материали, по които да може да се направи оценка за работата на отделните администрации, ръководещи схемите в двете социално защитни мрежи.

6. Преднамерено поддържаната липса на информация и направените множество груби грешки в подходната политика, говорят за ниски управленски възможности на администрацията в отделните социално защитни мрежи. Липсата на информация се дължи и на лошото натоварване на наличната електронно - изчислителна техника (главно що се отнася до ДОО), както и на нейната недостатъчност в останалите схеми. Няма, а там където съществуват не се използва капацитета на научно информационните звена.

Като глобален извод може да се каже, че състоянието на защитните социални мрежи е твърде незадоволително от гледна точка целите, за които са създадени.

Анализът на нормативните документи, които са представяни на вниманието на партньорите за тристранно сътрудничество или са приети от правителствата доказва недвусмислено горното. Във всички закони се предлагат кардинални промени в действащите схеми свързани със социалната сигурност на населението. Доколко в общи линии сме се спирали по - подробно в предишни материали на проблемите свързани с предлаганото ново законодателство, то тук няма да се връщаме пространно на въпроса.

Що се отнася до текущите промени правени в подзаконови актове основната тенденция е образно казано да се "затегне кранчето" и чрез различни способности да се намали изтичането на средства. И тази практика на палиативни промени ще продължи до тогава докато не се приеме едно ново законодателство в тази сфера, което да отговаря на обществените реалности, в основите на което да лежи една цялостна и координирана концепция за развитие на системата за социална сигурност в България. Но както вече отбелязахме тази концепция следва да почива на едно правилно разбиране на взаимовръзките между икономическото развитие и социалните защитни мрежи.

Икономическо развитие и социални защитни мрежи.

По същество въпросът има две страни - едната е връзката между икономическото развитие и състоянието на социалните защитни мрежи като процес на преразпределението на дохода в обществото, и в частност на тази му част, която задоволява нуждите на индивидите попаднали в двете мрежи, и от друга - това е влиянието, което имат тези социални схеми върху макроикономическите процеси протичащи в страната.

Влиянието на икономическата катастрофа върху жизнения статус на българското общество макар и в най-общи линии бе обрисувано в първата част на предходната глава. Абсолютното обедняване на нацията вследствие икономическия колапс не се нуждае от допълнително доказване, достатъчно е само да се погледнат цифрите в края на материала. Паралелно с процеса на обедняване върви и един друг процес- този да подоходната и имуществена диференциация в обществото. Всички социологически и икономически изследвания говорят за съществуването на модел на преразпределение в обществото, напомнящ много повече за банановите републики, отколкото за западните демокрации. Точното измерване на подоходната и имуществена диференциация в момента е просто невъзможно. Сенчестата икономика и безсилието на официалните власти не позволяват да се набере адекватна информация. За размерите на преразпределение и за насоката на отделните потоци може да се съди единствено чрез косвени методи и показатели. Да вземем само един такъв показател, какъвто е производителността на труда. Спадът на произведения БВП по съставими цени спрямо 1990 г. на едно заето лице е индикатор за многото неблагоприятия в икономическото ни развитие. Но този спад е значително по-малък от спадът на реалната работна заплата. Като се отчете фактът, че през този период не е имало разходване на големи държавни средства за капитално строителство или друго натрупване, а обслужването на

външния дълг бе почти символично, то следва да се направи извода, че преразпределението на загубите отива в по-голямата си част върху наемната работна сила. Същото може да се констатира и ако сравним показателя производителност на труд на зает, със средния доход на човек от населението. Масовото обединяване на една огромна част от българското общество далеч надхвърля намалението на производителността на труда дори и ако това се коригира с намаляване броя на заетите и съответно увеличени брой на безработни и пенсионери. От тези, а и от други показатели може да се направи извода, че избраният подход на преразпределение на националното богатство предполага такова преразпределение, което акумулира бедност във все по-големи размери. Следователно, ако целта ни не е общество от латиноамерикански латифундистки тип се налага качествена промяна в политиката на разпределение на доходите и съответно преразпределение на тежестите от икономическия спад. Сегашната схема предполага непропорционалност и тази непропорционалност ще се запази дори и при икономическо оживление. Някои прогнози, а и примери от реалната икономика сочат, че е твърде възможно да се стигне до такава ситуация, при която определени социални групи да реализират за себе си не само тази част от brutния вътрешен продукт, която е следствие на евентуално икономическо оживление, а нещо повече - да прехвърлят към себе си допълнителни доходи, като останалата част от населението продължи да търпи все по-големи трудности. За да се избегне тази ситуация се налага на първо място промяна в преразпределителните отношения, господстващи в обществото. В най-общи линии преразпределителните отношения се регламентират институционално от държавния бюджет и социалните защитни мрежи. Разбира се механизмите за това преразпределение са многобройни и не могат да бъдат разглеждани обстойно в общообразователна брошура. Важното в случая е да се знае, че преразпределителните схеми до голяма степен предопределят бъдещия модел на обществото. Следователно, какъвто е политическата воля за обществена стратификация, такъв е и избрания модел на разпределителни отношения в обществото.

Избрането на някакъв модел, към който да се стреми обществото е изключително важна задача и за определянето на тази част от БВП, която следва да се изразходва за социалните защитни мрежи.

Ако предположим, че призивите за създаване на многобройна средна класа от политическите сили с тежест в обществото са искрени, то е явно че сегашният модел на преразпределение трябва да претърпи сериозни промени. Последните могат да бъдат постигнати чрез изработването на ефективни механизми по цялата верига. Като една от институциите, свързани с преразпределението в обществото, социалните защитни мрежи следва да се впишат в общия модел на преразпределителни отношения.

Създаването на такива механизми ще даде възможност на държавното управление да прогнозира и обратния ефект, който ще имат доходите преразпределени чрез социалните защитни мрежи върху икономиката като цяло. Така стигаме и до втория момент, а именно - влиянието на социалните защитни мрежи върху икономическото развитие.

Практиката показва, че използваната антиинфлационна котва чрез доходите в съчетание и с другите избрани лостове не даде очаквания резултат. Нещо повече, отражението което този механизъм имаше върху доходите нанесе повече вреда, отколкото полза на националното стопанство. Свиването на покупателната способност на населението рефлектира пряко върху дребния бизнес. Едва проходащият частен бизнес в своята голяма част разчита на покупателната способност на масата от населението, а тази маса за голямо съжаление е свързана по една или друга линия със социалните защитни мрежи. Направените проучвания в няколко малки, типично квартални магазини за хранителни продукти показа пряката зависимост между реализираните обороти и дните на получаване на пенсиите в определен район.

Всичко това недвусмислено говори, че чрез преразпределителната функция на социалните защитни мрежи и при една протекционистична политика именно върху дребния бизнес би могло да се търси преразпределение на националното богатство, което да не поставя две несъразмерни по големината групи от населението в обратната на броя им несъразмерност по притежаваните национални богатства. Въпросите, свързани с влиянието на средствата преразпределени от двете защитни мрежи върху отделните отрасли на икономиката и на икономическото развитие като цяло е сложен и многопластов. Разглеждането на двете защитни мрежи единствено като неизбежни

разходи, които са в тежест на бюджета не дава възможност за реално отчитане на влиянието на изразходваните средства върху икономическото развитие и постигане на определени икономически цели и приоритети. Намирането на разумен баланс между инвестирането в приоритетни области чрез потребителя и чрез преки и косвени инвестиции е един от основните въпроси, който държавното управление следва да решава в бъдеще. Освен икономически тук на една и на другата везна тежат и чисто социални елементи.

Тези изводи се потвърждават и от водената до скоро предизборна борба в страната. Всички формации без изключение отчитат бедственото положение на голяма част от избирателите си. Всички предлагат себе си като защитници на социално слабите и противници на незаконно придобития едър капитал. А за съжаление процентът на законния такъв е изключително малък. Друг е въпросът за съответствието между обещание и практическа реализация. Въобще въпросите, свързани с икономическото преразпределение на богатството на нацията и двете социално защитни мрежи са едни от основните, които следва да намерят отражение в бъдещата "Бяла книга" на социалната сигурност.

Обхват и структура на "Бялата книга" за социална сигурност.

Доколкото това е един документ, който по наше разбиране следва да има изключително голяма роля в бъдещото развитие на обществото, то той ще съдържа в себе си както констатации и препоръки, чертаещи бъдещата стратегия в най-общ план, така и конкретни механизми и структури, които ще се реализират в конкретни законови актове и ще променят действащото законодателство в момента. За това тук ще се опитаме само да маркираме тези въпроси, които следва да залегнат в изработването на "Бялата книга" в бъдеще. Ще представим и някои наши виждания по конкретното решаване на определени въпроси.

И така, първото с което трябва да се заема авторите на "Бялата книга" е въпросът за отношението на държавата към проблемите на бедността. Тук според нас изрично следва да се подчертае, че държавата носи отговорност за запазване на живота и здравето на всички свои граждани изпаднали в тежко материално положение. Да се определи критерия, по който ще се поставят отделните индивиди, семейства или домакинства в тази категория. Да се посочи и механизма за определяне и срока на актуализация на базовия минимален доход /ако използваме терминологията от нормативните документи по социално подпомагане/. Поемането на този ангажимент от държавата следва автоматично да доведе и до централизация на тази дейност. От гледна точка на бюджета, промените следва да са свързани с даването на несъмнен приоритет именно на тази категория плащания. Доколкото по мнение на авторите подпомагането следва да изпълнява и положителен ефект върху икономическото развитие, то тук е за предпочитане преминаването изцяло към парична форма на подпомагане. Там, където поради ред причини е за предпочитане целенасочено отпускане на помощ, това да става чрез утълномошен социален работник, който да се грижи за правилното изразходване на средствата. Да се доразвие сегашната схема на

добутване на дохода до определен базов минимален доход. Точно да се регламентират правата на държавата да си възстановява част от средствата, които изразходва за тази социална защитна мрежа. Чрез законово търсене на възмездност от лица задължени да се грижат за изпадналите в несъстоятелност техни близки и чрез даване правото на държавата в полза на социалните фондове да отчуждава наследени имоти, собственост на лица ползващи социалното подпомагане в последните си дни. Да се търси съчетание между принципа на пълна безотказност при изпадане на индивида, семейството или домакинството в критично материално състояние и принципа на възмездност там, където това е възможно в бъдеще.

Що се отнася до начините за определяне на базовия минимален доход, то тук е подходящо да се ръководим от две неща: първото е, че тези средства следва да задоволяват биологическото оцеляване на индивида и по същество не могат да включват в себе си част, предразполагаща към паразитиране на гърба на обществото. И на второ място - да се възприеме подхода за ниска еластичност на потреблението като точно се определят набора от стоки и услуги, които следва да залегнат в базовия минимален доход. Тази кошница може да е съобразена с различните ситуации от гледна точка брой на членовете на семейството и домакинството, тяхната възраст и пол, физическо и здравословно състояние и др.

Що се отнася до преразпределение на реализираните "загуби" или "печалби" от функционирането на националната икономика, да се възприеме принципа, че попадналите в тази социално защитна мрежа не поемат върху себе си дял от загубите, с което се гарантира оцеляването им на едно определено ниво, но и не получават съответно дял от националният просперитет. Това е една система на сигурност, от която индивида трябва да прави постоянни опити да се измъкне със собствени сили и средства, за да може да подобри материалните си положения.

След определяне на този фундамент на цялата система, а именно втората защитна социална мрежа, следва да се започне регламентирането на първата социална защитна мрежа.

На първо място да се определят онези рискове, които обществото признава или ще признае в бъдеще за осигурителен риск. Най-общо тези осигурителни рискове са обособени и регламентирани в нашето

законодателство. Тук би следвало да се помисли за признаването и самостоятелното третиране на такъв осигурителен риск, какъвто е гледането на болен член от семейството. След определянето на основните осигурителни рискове да се отговори на въпроса каква схема на финансиране и разходване на средствата е за предпочитане в момента. По наше дълбоко убеждение при започване на сериозни преустройства в тази област е за предпочитане разходно-покривната схема от бисмарков тип. Промяна в бъдеще може да се предвиди за превръщането на някои от осигурителните фондове в капиталови при изпълнението на точно определени условия, които трябва да залегнат именно в "Бялата книга". Да се регламентира точно всеобхватността на базовото всеобщо осигуряване, в което задължително следва да участва всеки български гражданин. Всички останали възможности на допълнително социално осигуряване или на частно застраховане следва да бъдат разрешени чрез специален закон, чийто постулати следва да залегнат в "Бялата книга". При тях може да се използва или съответно разреши създаването на капиталови фондове. Но базовото задължително държавно осигуряване на този първи етап следва да се изгражда по разходно - покривната схема. Определянето на единството на схемите ще даде възможност да се регламентира и участието на субектите в отделните осигурителни схеми. В това отношение е за предпочитане паритетното участие на работодателите, работниците и държавата. Участието на държавата по обективни причини в началния етап ще бъде преобладаващо. Последното следва да бъде свивано в съответствие с промените в собствеността от една страна, и постепенната промяна в данъчното облагане, което да намали тежестта на данъците, като освободените средства се пренасочат към осигурителната система. Оттеглянето на държавата от тази област е допустимо в един дълъг период при точно определяне на нейните задължения и компетенции и точни критерии за влиянието и върху осигурителните схеми. Като краен резултат следва да се постигне едно паритетно участие на работниците и работодателите в осигурителните вноски, свързано и с паритетно участие в управлението на осигуровките. Но до достигането на този момент е целесъобразно да се започне постепенен процес на приобщаване на работниците към правенето на осигурителни вноски, чрез намаляване в съответния процент на данъчните ставки

върху работната заплата. Участието на работниците следва да бъде съчетано и с мерки, които да ги стимулират към натиск върху работодателите за по-ефективно осигуряване. Що се отнася до осигурителната вноска тя би следвало да е разпределена по осигурителни рискове, но да се събира в първоначалния момент общо. Последващото разпределение следва да става от институцията, събираща всички осигурителни вноски. На първо време общото набиране на вноските следва да е съчетано и с възможност за преливане на средствата от една осигуровка в друга. При изграждането на отделните осигурителни схеми следва да се съблюдават два принципа:

1. Търсене на максимални възможности за минимизиране на разходите по администрирането на осигуровката.
2. Отчитане на перспективите за развитие пред отделната осигуровка. Доброто съчетаване на тези два принципа ще запази обществото от неразумно висока цена на реформата в тази област.

Ако за основен метод при създаването на първата защитна мрежа се възприеме разходно - покривната схема, изчислението на вноските следва да изхожда от необходимостта от изплащане на престации през даден календарен период - обикновено една година. И тук стигаме до въпроса за преразпределителната роля на схемите, предначертани в "Бялата книга". Как това следва да стане ще се опитаме да покажем схематично в материала, който ще бъде изготвен в края на настоящия проект. Най общо казано ще се търси обвързване на следните величини - базов минимален доход, минимална работна заплата, минимална пенсия и други подоходни показатели, както и връзката на вноските и престациите с БВП, инфлацията, нарастването на средната работна заплата и др. Определянето на тези взаимовръзки е изключително важна и сложна задача. Решаването ѝ ще предопредели до голяма степен успеха на реформата в бъдеще. Определянето на точните параметри, както на вноските, така и на престациите ще даде отговор на въпроса при каква ситуация даденият индивид, семейство или домакинство ще изпадне от първата във втората защитна мрежа. Точното определяне на тази възможност е показател за решаване на основните технически периметри необходими за функциониране на защитните мрежи.

Определянето на общите параметри на социално осигурителната защитна мрежа ще даде възможност да се търсят решения на въпросите вътре в отделните схеми от гледна точка глобалната държавна политика и прогнозите за икономическото ни развитие в бъдеще.

Полемиката за по-висока пенсионна възраст разрази се в печата във връзка с критикуваната от нас в предишните материали "Бяла книга" на социалното осигуряване показва, че когато няма изходни критерии и принципи всяка дискусия може да се изроди в популистки изказвания и самореклама. На всеки един от експертите в тази област е ясно, че числото на пенсионерите в страната е изключително високо и една от причините е масово разпространеното категоризиране на труда. Следователно няма нищо страшно, ако в едно обозримо бъдеще започне прилагането на система главно от стимули за по - късно пенсиониране. Тази система следва да се съобразява и с нивото на безработица в страната, развитието на частния и фамилен бизнес и ред други неща. В това отношение експертите на КТ "Подкрепа" винаги са били пределно откровени. Друг е въпросът, как именно тези мерки следва да се приложат, като тук неотменната позиция на конфедерацията е била максималната защита интересите на наемната работна сила. Направихме това отклонение, за да покажем, че ако промените вътре в отделните схеми имат своята стратегическа обосновка, още повече ако тя е приета от обществото като цяло, то тогава и решенията ще се вземат по-лесно и резултатите ще бъдат значително по-добри. Изхождайки от това правило ще спрем с епизодичното и разхвърляно запознаване на читателите с идеите и постулатите, които ще залегнат в предлагания модел на вариант за написване на "Бяла книга", каквато е целта на изследователския проект.

КТ "Подкрепа" и "Бялата книга"

Що се отнася до мястото на КТ "Подкрепа" в процесите, свързани със създаването на стратегия за развитие на системата за социална сигурност и по-специално със социалните защитни мрежи, то тук може да изброим няколко съществени неща.

1. Основното, което отличава КТ "Подкрепа" от всички останали партньори в съветите по тристранно сътрудничество е постоянното и неотменимо желание на конфедерацията социалната сигурност на населението да се изгради на базата на една общоприета стратегия в тази област. В това отношение следва изрично да се отбележи, че конфедерацията никога не е отхвърляла предложения за участие на нейни представители независимо от нивото на обсъждане на въпросите от тази област. Що се отнася до настойчивостта на исканията за създаване на такъв стратегически документ може да се каже, че дори и тази брошура е част от кампанията водена в името на тази цел. Да не говорим, че желанието и дори ангажимента за подпомагане създаването на такъв документ залегна и в резолюциите гласувани на висшия синдикален орган - конгреса.

2. Освен че полага всички усилия за създаването на такъв документ, КТ "Подкрепа" неотменно защитава интересите на наемния труд и на тази социална категория от хора свързана именно със социалните защитни мрежи. Може да звучи парадоксално, но синдикатът винаги е отстоявал позициите на пенсионерите, многодетните и другите социални групи в съвета за тристранно сътрудничество, където започна естествено да се гледа на него като на организация защитаваща именно социално най-неоправданата част от обществото. По време на тази защита, главно във връзка с измененията правени в нормативната уредба свързана със социалното законодателство, КТ "Подкрепа" се е ръководила от единни принципи и критерии, които в общи линии са формулирани в конгресните документи, а в по - описателен стил са намерили място в предишни материали издадени от конфедерацията.

3. Ролята на КТ "Подкрепа" при обсъждането и създаването на един такъв документ какъвто е "Бялата книга" може да се търси и в

това, че синдикатът през цялото време се стреми да докаже, че такъв документ не може да е авторов труд, че по същество самият процес на социално сътрудничество, което трябва да се осъществи при приемането и създаването на стратегията за социална сигурност е почти толкова важен, колкото и окончателния вариант на документа. За това и авторите на настоящия материал не си правят илюзията, че в резултат от тяхната работа може да се получи жадуваната "Бяла книга" във вида, който по - късно да бъде единодушно одобрен. По - важно е че именно от експерти към конфедерацията се прави опит за поставяне на едно начало и създаването на материал, който може да послужи за започване на социалния диалог по тези въпроси.

4. Трябва да се отчете и желанието на конфедерацията да отговори и на такива нужди като доброволното - допълнително социално осигуряване и готовността ѝ да развива такава дейност за защита интересите на наемния труд.

5. Не на последно място е и фактът, че сътрудничеството, което пожела КТ "Подкрепа" при развитие на отношенията ѝ с фондация "Фридрих Еберт" е и по този изключително важен за бъдещето на цялата нация въпрос - създаването на "Бяла книга" за системата на социална сигурност в България.

Таблица 1

ОСНОВНИ СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ ПОКАЗАТЕЛИ

Година	1990	1991	1992	1993	1994*
Показатели					
Брутен вътрешен продукт – млн. лв	45390	131058	195000	286134	501000
Индекси при верижна база					
БВП на един жител – лв		15182	22833	33733	–
БВП на един жител–USD	6661.4	910.3	978.3	1221.5	–
Потребление – млн. лв	33584.6	99305	171750	266240	–
Дял на потреблението в БВП – %	74.0	75.8	88.1	93.0	–
Потребителски разходи на домакинства (млн. лв)	25329.8	78759	129850	203986	–
Дял на потребителските разходи на домакинствата в БВП – %	55.8	60.1	66.6	71.3	–
Индекс на ном. доходи на населението – %	100	274.4	471.2	618.5	–
Индекс на реалните доходи на населението – %	100	63.2	59.8	50.3	46.4
Средна год. работна заплата – %	4564	12141	24568	37742	51720
Индекс на ср. работна заплата – %	100	266	538	831	1207
Соц. минимум – лв	196	757	1295	2008	3340*
Дял на населението с доходи под соц. минимум – %	34	57	62	65	84*

* По предварителни разчети

Таблица 2

НАСЕЛИНИЕ, ПЕНСИИ, ПЕНСИОНЕРИ

Година	1989	1990	1991	1992	1993
Показатели					
Население (хил. бр.)					
1. Брой на пенсионите (хил. бр.)	2307.6	2372.3	2426.4	2494.6	2489.7
2. Отн. дял на пенсионите в:					
а) Общ брой на населението	25.7	27.4	28.2	29.4	29.4
б) Брой на населението в нетрудоспособна възраст	115.5	119.4	121.4	124.1	123.0
в) Брой на заетите лица в нац. стопанство	52.9	57.9	68.1	76.2	80.9
3. Отн. дял на пенсионерите в общия брой на населението	24.5	26.2	27.6	28.8	28.8

Таблица 3

БРОЙ НА СОЦИАЛНИТЕ ПЕНСИИ

Година	1989	1990	1991	1992	1993
Показатели					
За старост	5687	6252	7045	7950	6108
За инвалидност	41972	44256	45558	46444	47699
Общо	47659	50508	52603	54394	53807

Таблица 4

СРЕДНА РАБОТНА ЗАПЛАТА И СРЕДНА ПЕНСИЯ

Години	1989	1990	1991	1992	1993
Показатели					
Ср. месечна работна заплата	274.33	378.00	1012.00	2047.00	3231.00
Ср. размер на изплатена пенсия общо за всички видове	116.09	140.10	434.36	669.96	1088.86
Ср. размер на изплатена пенсия на един пенсионер общо за общо за всички видове пенсии	117.21	146.32	445.13	684.27	1111.38
Ср. размер на изплатена пенсия общо за всички видове пенсии към ср. заплата (%)	42.3	37.1	42.9	32.7	33.7
Ср. пенсия на един пенсионер общо за всички видове към ср. заплата (%)	42.7	38.7	44.0	33.4	34.4

Таблица 5

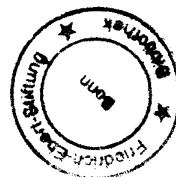
СРЕДНА ПЕНСИЯ НА ЕДИН ПЕНСИОНЕР И СЪОТНОШЕНИЕ КЪМ СРЕДНАТА РАБОТНА ЗАПЛАТА

Години	Лева	В % към средна работна заплата
1975	48.40	33.3
1980	72.10	37.4
1985	93.51	43.8
1990	149.32	38.7
1991	445.13	44.0
1992	684.27	33.4
1993	1111.38	34.4

Таблица 6

Години	1990	1991	1992	1993	1994
Показатели					
Заети лица (хил. бр.)	4.097	3.565	3.273	3.076	3.010
Регистрирани безработни (хил. бр.)	33	368	500	590	556
Равнище на безработицата (%)	0.9	9.3	13.3	16.1	15.6
Изплатени средства при безработица: - общо - хил. лв - дял във фонд ПКБ	22892.9 99.6	583675.1 88.2	1305599.4 88.2	2369336.7 85.0	2430453.9 84.8

Таблиците са съставени въз основа на данни от „Статистически бюлетин пенсия“, изд. на МТСГ, С. 1994 г., „Икономиката на България до 1997 г.“, С. 1994 г., „Статистически справочник“, изд. на НСИ, 1994 и по собствени разчети на авторите.



СЪДЪРЖАНИЕ

1. Предговор	3
2. Анализ на социално-икономическото развитие на Р България през годините на прехода	6
3. Анализ на състоянието на двете социално защитни мрежи	13
3-1 Социално осигуряване	13
3-2 Анализ на втората социално защитна мрежа	21
4. Икономическо развитие и социални защитни мрежи	25
5. Обхват и структура на "Бялата книга" за социална сигурност	29
6. КТ "Подкрепа" и "Бялата книга"	34

Автори: Борислав Тафарджийски
Георги Шопов

Редактор: Антоанета Василева

Безплатно разпространение. Тираж 2000 бр.

Предпечатна подготовка и печат „Прес“ ЕООД