

Димитър Нинов

Без социална справедливост няма траен мир, без траен мир няма устойчиво развитие.

Социалната справедливост в пенсионното осигуряване

София, ДЕКЕМВРИ 1996 г.

Съдържание

Глава първа

КРИТЕРИИ И МЕХАНИЗМИ НА СОЦИАЛНАТА СПРАВЕДЛИВОСТ В ПЕНСИОННОТО ОСИГУРЯВАНЕ

1.1. Критерии за социално справедливо разпределение на доходите от пенсии

1.2. Нормативи и механизми за социално справедливо разпределение на доходите от пенсии

1.2.1. Индивидуален пенсионерски коефициент

1.2.2. Базисен период

1.2.3. Основна формула на пенсиите

1.2.4. Нормативи и механизми на традиционната дегресия в равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати

1.2.5. Нормативни ограничения за минималния и максималния размер на пенсиите, за осигурителния доход и за зачитания трудов стаж

1.3. Възможности за количествено измерване и сравняване равнището и развитието на социалната справедливост в пенсионното осигуряване

1.4. Мястото на социалната справедливост в социалната политика в условията на остра икономическа и финансова криза

Глава втора

Анализ на социалната справедливост в пенсионното осигуряване до и след 1 април 1996 г.

2.1. Социалната справедливост в действащия закон за пенсиите до 1 април 1996 година (до внедряването на индивидуалния пенсионерски коефициент)

2.1.1. Общата уравниловката в размера на пенсиите - доминираща характеристика на социалната несправедливост в пенсионното осигуряване

- 2.1.2. Необосновани различия в размера на пенсиите –
друга масова относително самостоятелна причина и проява на
социалната несправедливост
- 2.1.2.1. Различия, основани на съществуващата категоризация на труда
- 2.1.2.2. Различия, основани на различия в пола на осигурените лица
- 2.1.2.3. Различия, основа ни на съществуващото деление на общия трудов
стаж на "основен " и "допълнителен"

2.2. ЗИДЗП и новият начин за индексирание на пенсиите от 1 април 1996 г. основни цели, средства и последици

- 2.2.1. Финансови мерки и техните последици
- 2.2.2. Социални мерки и техните последици
- 2.2.2.1. Разпределение на наличните пенсионери в три групи
- 2.2.2.2. Промени в номиналните и реални размери и равнище на пенсиите
- 2.2.2.3. Промени в социалната справедливост при разпределението на
доходите от пенсии
- /1/ Общо за постиженията и слабостите на ЗИДЗП от 15 март 1996 г.
- /2/ Уравниловката в размера на пенсиите
- /3/ Съхранени необосновани различия в размера на пенсиите
- 2.2.2.4. Други социални, икономически и финансови последици на ЗИДЗП
от 15 март 1996 г.
- /1/ Утвърдени два центъра на приблизително пълна уравниловка в
размера на пенсиите
- /2/ Последици от възприетата тригодишна основа за индексация на
базисните възнаграждения
- /3/ Увеличена средна "цена" за единица общ трудов стаж
- /4/ Неравноправно третиране на осигурените лица с различни
възнаграждения и трудов стаж
- 2.2.2.5. Обобщени оценки и препоръки

Глава трета

Проблеми на равнището и ФИНАНСИРАНЕТО на пенсиите по задължителната система за пенсионно осигуряване

- 3.1. Относно незадоволителното равнище и тенденции в равнището на
пенсиите през последните 6 години и неговите краткосрочни перспективи
- 3.2. Състояние и перспективи за постепенно финансово балансиране и
стабилизиране бюджета на социалното, в т.ч. на пенсионното осигуряване
- 3.3. Пазарна икономика и демокрация. Мястото на социалното
осигуряване в тяхното изграждане и развитие
- Вместо заключение

Ползвана литература
Биографични данни за автора

Анотация

В България и страните от Централна и Източна Европа, средните статистически показатели са доминираща, а не рядко и единствена основа на правителствените анализи и проекти за социалната политика в областта на личните доходи на населението, в т.ч. на доходите от труд и доходите от пенсии. И ако до скоро този факт имаше своите обяснения и дори основания в доминиращата философия и практика в тези страни, то примерът на България подсказва, че в новите и бързо променящи се условия:

- средните статистически показатели са ограничена и недостатъчна основа за изграждане и провеждане на ефективна социална политика в тази област;

- **еднаква значимост** за ефективността на социалната политика в тази област придобиват: /1/ **гарантирането на жизнения минимум** за всички членове на обществото и /2/ **социално справедливото разпределение на доходите от труд и доходите от пенсии над този минимум**, т.е. социално и икономически обоснованата диференциация в размера на трудовите възнаграждения и пенсиите.

Тези анализи утвърждават убеждението, че в края на 20-я и началото на 21-я век:

- **без гарантиране на жизнения минимум и без постигане на социално справедливо разпределение на доходите - общо и най-вече на доходите от труд и от пенсии, няма и не може да има ефективна социална политика;**

- **без ефективна социална политика няма и не може да има или да се гарантира траен социален мир;**

- **без траен социален мир няма и не може да има или да се гарантира устойчиво развитие.**

В основната си част настоящето изследване е посветено на **проблемите на социалната справедливост в пенсионното осигуряване на България** - едно от най-значимите направления на социалната политика и практика днес и в обозримо бъдеще.

Поставя и предлага добре обоснова ни, макар и не винаги безспорни отговори на принципни и конкретни въпроси като: кои са критериите за социално справедливо разпределение на доходите от пенсии в страни, чиито национални системи за пенсионно осигуряване са изградени на основата на принципите на Бисмарк? Кои са необходимите нормативи и механизми на съвременните пенсионни законодателства за възстановяване и подържане на

социалната справедливост? Какво е конкретното равнище и развитие на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии в България през настоящия преходен период? Защо е незадоволително? Какви са неговите по-важни обективни и субективни фактори и причини? Какво предлага и какво постига в това отношение Законът за изменение и допълнение на закона за пенсиите (ЗИДЗП) от 15 март 1996 г.?

В самостоятелна глава се разгледани проблемите на: Незадоволителното равнище на пенсиите през последните 7 години; Растящите трудности по балансирането и стабилизирането на сборния бюджет на социалното осигуряване - съществена част от който заемат приходите и разходите за пенсионно осигуряване, както и принципно бавната роля на добре разбитите системи за социална (в т.ч. за пенсионна) защита на населението в съвременните демократични общества и социално ориентирани пазарни икономики.

По-важните оценки, съображения и препоръки са илюстрирани с цифрови примери по данни от България. Това прави изложението достъпно за широк кръг читатели: като се започне от министри, парламентаристи и научни работници и се стигне до студенти, обикновени работници, служители и пенсионери. И едновременно - полезно за тези, на които е възложена подготовката и осъществяването на предстоящата реформа в областта на пенсионното осигуряване в България.

Макар и насочено пряко към проблемите на социалната справедливост, изследването третира основни принципни и конкретни проблеми на предстоящата реформа на пенсионното осигуряване в България.

То може да служи и като основа на аналогични самостоятелни (национални) изследвания в други страни; или като основа и съставна част на международни сравнителни анализи на социалната справедливост в пенсионно осигуряване на няколко страни едновременно.

Цялата отговорност за съдържанието на изследването остава за автора.

Правата на автора са защитени от българското и международно законодателство.

Изследването или отделни негови части могат да бъдат публикувани или размножавани и разпространявани по друг начин само с писмено съгласие на автора.

Съкращения

- ЗП - Закон за пенсиите
- ЗИДЗП - Закон за изменение и допълнение на закона за пенсиите
- КТ - Кодекс на труда
- НС - Народно събрание
- ДОО - Държавно обществено осигуряване
- ГУСО - Главно управление "Обществено осигуряване"

НОИ - Национален осигурителен институт (правоприемник на ГУСО)
СВОЧ на ТПК- Съвет за взаимно осигуряване на членовете на трудово-производителните кооперации
МС - Министерски съвет
МФ - Министерство на финансите
МТСГ - Министерство на труда и социалните грижи
МОТ - Международна организация на труда
МАСО - Международна асоциация за социално осигуряване
НСИ - Национален статистически институт
К 102 - Конвенция 102 на МОТ от 1952 г.
К 128 - Конвенция 128 на МОТ от 1967 г.
БВП - Брутен вътрешен продукт
РБ - Републикански бюджет
ДБ - Държавен бюджет
УНР - Указ за насърчаване на раждаемостта
"ПКБ" - Фонд "Професионална квалификация и безработица"
ДОД - Данък общ доход
ДДС - Данък добавена стойност
Д.В. - Държавен вестник

Глава първа

Критерии и механизми на социалната справедливост в пенсионното осигуряване

Настоящата глава третира основни методологически въпроси на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии в Република България и в страни, чиито национални системи за пенсионно осигуряване са изградени на основата на принципите на Бисмарк: критериите, механизмите и възможностите за количествено измерване, сравняване и проследяване равнището и динамиката на социалната справедливост в пенсионното осигуряване, без да се интересува непосредствено от конкретната обществена среда - икономическа, социална, демографска, екологическа, политическа, психологическа и пр.

1.1. Критерии за социално справедливо разпределение на доходите от пенсии

Социалната справедливост при разпределението на доходите от труд и от пенсии, в т.ч. и най-вече на пенсиите за изслужено време и старост, носи исторически и сравнителен характер.

Исторически, защото е специфична за различните общества и етапи от тяхното социално, икономическо и политическо развитие.

Сравнителен, защото винаги е свързана със сравняването на две или повече лица помежду им или спрямо обществено установени и приемливи критерии-стандарти за онова, което дават и получават на и съответно от обществото. Или иначе казано - с обществено установени критерии или стандарти за социално справедливото разпределение на доходите от труд и пенсии, пряко свързани с трудовата дейност на осигурените лица.

От тази гледна точка социалната справедливост в пенсионното осигуряване е налице когато фактическите граници и съотношения в размера на пенсиите съответстват на исторически и обективно обусловени и определени обществени критерии или стандарти за дадена страна и даден етап от нейното развитие.

Или все едно:

- когато размера и различията в размера на пенсиите принципно отразяват и съответстват на размера и различията в приноса на осигурените лица в обществения труд и (в системата за пенсионно осигуряване през активния им живот;

- когато размерите и различията в размерите на пенсиите **отразяват и съхраняват онова място в социалната йерархия на всеки отделен пенсионер, което той е имал и заслужил с участието си в обществения труд и в задължителната система за пенсионно осигуряване през отминалия активен живот.**

И обратно, социалната справедливост е нарушена:

- когато фактическите размери, граници и съотношения в пенсиите масово, съществено и системно се отклоняват от обективно обусловените и определени обществени критерии или стандарти (в това отношение независимо от посоката и степента на тези отклонения. т.е. независимо от това, дали става въпрос за необосновано големи различия /диференциация/, или обратно - за необосновано малки различия /уравниловка/ в размера на пенсиите.

- когато отклоненията на фактическите от обществено обосноващите размери на пенсиите са съществени и водят до необосновани промени в мястото на пенсионерите в социалната йерархия спрямо онова, което те са заслужили със своето участие в обществения труд и задължителната система за пенсионно осигуряване през отминалия им активен живот.

Социалните последици и най-вече социалното недоволство сред пенсионерите от отклоненията на фактическите от социално справедливите размери и съотношения в пенсиите зависят от:

- степента (по-големи или по-малки) и времетраенето (продължителността) на допусканите отклонения на фактическите от справедливите размери на пенсиите;

- от абсолютния и относителния брой на пенсионерите, при които се наблюдават такива отклонения.

Според Kjell J. Tormlom (виж Kjell J. Tormlom, *Distributive Justice. Typology and Propositions*, Human Relations, Volume 30, N 1, 1977, pp. 1-24) **сравненията**, с помощта на които се определя съблюдаването или обратно, нарушаването на социалната справедливост при разпределение на доходите от труд и от пенсии за трудова дейност, биват два вида:

Локални, наричани още случайни;

- **компетентни или квалифицирани.**

При случайните сравнения едно лице (в нашия случай един пенсионер) сравнява това, което е дал на обществото като качество, количество и ефективност на своята работна сила и труд през активния си живот, и това, което получава като пенсия или доход от пенсии, от една страна, с онова, което е дало и съответно получава друго случайно избрано лице, най-често негов колега или познат.

При квалифицираните сравнения дадено лице, в случая пенсионер, сравнява онова, което е дало през активния си живот и онова, което получава като пенсия или доход от пенсии с типичния случай/типичното лице-пенсионер/, т.е. с обществено определени и обосновани стандарти за тези два показателя и съотношението помежду им.

Решаваща роля за оценка на социалната справедливост имат квалифицираните сравнения.

Локалните /случайните/ сравнения имат ограничена роля. Спрямо обществените стандарти те могат да означават: а/ равно надценяване или,

обратно, равно подценяване на две случайно избрани и сравняващи се лица по единия или едновременно и по двата показателя и съотношението помежду им: онова, което всяко от тях е дало през активния си живот като качество, количество и ефективност на своя труд и онова, което получава под формата на пенсия и доходи от пенсии; б/ надценяване по единия и подценяване по другия показател и т.н. Но това не означава, че проблемите, които пораждаат локалните сравнения, са обществено незначими и може да се подценяват.

Типологията на социалната справедливост при разпределението на доходите от труд и от пенсии дейност на Kjell J. Tormblom (виж Kjell J. Tormblom, *Distributive Justice. Typology and Propositions*, Human Relations, Volume 30, N 1, 1977, pp. 1-24)), базираща се на посочените критерии, разграничава общо 81 случая (9 основни и 72 по-частни случаи) от възможни отклонения на фактическите от социално справедливите размери на пенсиите.

Изложеният критерий за социално справедливо разпределение на доходите от пенсии, който възприемаме и на който търсим практическо приложение в областта на пенсионното осигуряване, е относителен. В "чист вид" той съответства на изискванията на принципите на Бисмарк (принципите на еквивалентността) към пенсиите и системите за пенсионно осигуряване и най-вече - към пенсиите за изслужено време и старост. Изградени са преди повече от 110 години. Намерили са добър приемем в националните системи за пенсионно осигуряване на редица европейски страни, в т.ч. Германия, Австрия и България (в България още от момента на тяхното създаване през 1885-1886 г.). Адекватен и основен техен израз е формула K1 представена на стр. 21, в т. 1.2.3. И ползваща непосредствено изчисляването, преизчисляването и индексирването на основния вид пенсия - за изслужено време и старост (в този смисъл наричана по-нататък основна формула на пенсиите).

Развитието на системите за пенсионно осигуряване след края на Втората световна война внася определени и ограничени промени в концепцията и критериите за социално справедливото разпределение и преразпределение на доходите от пенсии - общо и най-вече от високо към ниско обезпечените лица. И оттам - в чистотата на проявление на принципите на Бисмарк в пенсионното осигуряване. Тези промени се свързани най-вече и непосредствено със: развитието на по-общата система за социална сигурност; появата и развитието на принципите на лорд Бевъриджс (1942 г.) и частичното им проникване в пенсионните системи, основани на принципите на Бисмарк; развитието и разширяването на действието на принципите на социалната солидарност. Най-същественият и широко разпространен техен елемент и проява в съвременните пенсионни закони е въведеният в много страни след войната норматив, който гарантира обществено определен и приемлив **минимален размер на пенсиите** за всички осигурени лица.

Такъв норматив, гарантиращ пряко минималния размер на пенсиите и свързан косвено с исторически формирация се и променящ се жизнен минимум за пенсионер, е възприет по принцип и от нашия закон за пенсиите (друг е въпросът доколко установения сега с ЗП норматив за минималната

пенсия е адекватен на исторически сложилите се жизнен минимум за пенсионер). По силата на този норматив, когато изчисленият размер на личните пенсии, в т.ч. За изслужено време и старост, е под нормативно установения от ЗП минимум, изплащаният размер на пенсията се повишава и приравнява до нормативно установения минимум.

Разликата между изчисления по-нисък размер и нормативно установения със ЗП минимален размер на пенсиите се финансира по два начина:

А/ за сметка на преразпределение на част от приходите на пенсионния фонд от високо обезпечените в полза на ниско обезпечените лица;

Б/ за сметка на общите приходи на държавата, което е само друга форма на преразпределение на доходи от високо към ниско обезпечените лица.

Преразпределението на доходите от пенсии, в т.ч. и най-вече от високо в полза на ниско обезпечените с доходи лица, се движи в предварително определени, обосновани и обществено приемливи за дадена страна и даден период от нейното развитие граници. Именно в тези си граници той става характерен елемент на съвременните концепции и критерии за социално справедливо разпределение и преразпределение на доходите от пенсии, респ. За социално справедливи размери и съотношения в техния размер. И заедно с това - един от факторите за определяне на конкретните обществени стандарти, критерии и механизми за спазване или обратно - за отклонения на фактическите от социално справедливите размери на пенсиите.

В редица страни социално и икономически обоснованото и справедливо преразпределение на доходите от пенсии от високо в полза на ниско обезпечените лица има характерна (специфична) проява - така наречената от проф. Кацаров **дегресия в равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати**. По силата на тази дегресия, **абсолютните** размери на пенсиите следват посоката на движението и различията в абсолютните размери на работните заплати на осигурените и пенсионирани или новопенсионирани се лица, но с известно (предварително определената и обоснована степен) изоставане. В резултат равнището на пенсиите се оказва дегресивно спрямо размера на трудовите възнаграждения (осигурителните доходи):

- по-високо - при пенсиите, изчислени от по-ниските работни заплати;
- по-ниско - при пенсиите, изчислени от по-високите работни заплати.

Степента на дегресията в равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати формира и едновременно изразява **степеня на преразпределението на доходите** от или чрез пенсионната система от високо в полза на ниско обезпечените лица. Това превръща дегресията в равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати в относително самостоятелен инструмент и критерии за измерване, оценка и регулиране преразпределението на осигурителните доходи от високо в полза на ниско обезпечените лица в желаната и обществено обоснована степен и граници.

Предварително определено и обосновано преразпределение на доходите от пенсии от високо към ниско обезпечените лица, съответстващо на концепцията за социално справедливото им разпределение в дадена страна и през даден период, може да се постигне с помощта на различни техники. Предварителното и обосновано структуриране на базисните работни заплати - средните месечни работни заплати и други осигурителни доходи в рамките на т.н. базисен период - и нормативно определеното им диференцирано участие при формирането на базата (основата), от която непосредствено се изчисляват пенсиите за трудова дейност, в т.ч. и най-вече пенсиите за изслужено време и старост, е предпочитаната от нас техника. Защото посредством структуриране на работните заплати и нормативно правилно определено и диференцирано - снижаващо се като тенденция - участие на отделните им "етажи" (структурни елементи) при формирането на базата, от която непосредствено се изчисляват пенсиите, се редуцира участието на по-високите работни заплати: пряко - в базата (основата), от която непосредствено се изчисляват пенсиите; косвено, при подходяща формула - и в размерите на самите пенсии. т.е. гарантира се желаното преразпределение на осигурителните доходи от високо в полза на ниско обезпечените лица.

За изчисляването на редуцираната база на пенсиите се ползват различни техники, в това число формула к 4, представена в т. 1.2.4.

1.2. Нормативи и механизми за социално справедливо разпределение на доходите от пенсии

Конкретните законови нормативи и механизми за възстановяване и съблюдаване на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии носят комплексен характер. Те следва да се съобразяват едновременно със:

Текущите и перспективните икономически и финансови възможности на пенсионния фонд и държавата;

Демографската структура и тенденции;

- историческите традиции на системата за пенсионно осигуряване;
- опита на силно развити страни;
- изискванията на международните конвенции и директиви на международната организация на труда (**МОТ**), съвета на Европа (СЕ) и Европейския съюз (ЕС).

Те обхващат цяла система от взаимно свързани норми, нормативи и механизми на пенсионното законодателство, които се отнасят се до:

/1/ индексацията на базисните работни заплати, в т.ч. и конкретно за нашата - до внедряване в ЗП на един нов елемент - т.нар. Индивидуален пенсионерски коефициент и свързаните с него формула и други инструменти за обоснована актуализация на базисните работни заплати - заплатите, респ. Осигурителните доходи от т. нар. базисен период.

/2/ нормативната продължителност на т. нар. базисен период.

/3/ основната формула на пенсиите и конкретно за нашата страна -замяна на съществуващата остаряла формула на пенсиите с нова, по-обоснована и ефективна, обслужваща едновременно изчисляването, преизчисляването и индексирането пряко на пенсиите за изслужено време и старост, а косвено - и останалите пенсии за трудова дейност; адекватна на целта - възстановяване и гарантиране на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии в бъдеще; опростена и лесно разбираема от осигурените лица и от пенсионерите; с обоснована "цена" (относителен размер) на пенсията за единица трудов стаж.

/4/ нормативните ограничения за:

- минималния и максималния размер на пенсиите ;
- минималния и максималния размер на работните заплати, служещи като основа за изчисляване на дължимите осигурителни вноски и едновременно -на базите и/или на самите пенсии;
- минимално изисквания и максимално зачитания от ЗП трудов стаж.

/5/ нормативите и механизмите, които осигуряват традиционната (исторически обоснована за нашата страна) дегресия в равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати - важен инструмент на принципите на социална солидарност в пенсионното осигуряване и свързаното с тях обществено приемливо преразпределение на част от доходите от високо в полза на ниско платените и осигурени лица; и важен коректор на социалната справедливост в пенсионното осигуряване, произтичаща от стриктното съблюдаване принципите на Бисмарк (на еквивалентността) по отношение на размерите и съотношенията в пенсиите за трудова дейност. Става въпрос за:

- нормативно определена и обоснована дву - или още по-добре **три степенна структура** на високите и много високите работни заплати - в рамките на определен със ЗП максимум, формиращи базата, от която непосредствено се изчисляват, преизчисляват, индексират или актуализират пенсиите;
- **обосновани и диференцирани нормативи за участие на всеки елемент от възприетата структура на работните заплати в базата**, от която се изчисляват непосредствено пенсиите; и чрез базата, т.е. косвено - в определяне размера на самите пенсии.

Със специфичното си съдържание и стойност всеки от тези нормативи играе относително самостоятелна роля за спазване или обратно, за нарушаването на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии. Взети заедно, като елементи на една и съща система - пенсионната, при добре обосновани и балансирани стойности, те могат да гарантират пълно или задоволително възстановяване на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии в дадена страна, на даден етап от нейното развитие и следователно - в рамките на обективните икономически и финансови възможности.

Каква е специфичната роля и място на изброените нормативи за успешно и задоволително решаване на интересувания ни проблем - възстановяване на социалната справедливост в пенсионното осигуряване в България и нейното гарантиране в бъдеще?

За по-голяма яснота принципният отговор на този въпрос ще бъде илюстриран с цифрови примери. Въз основа на практиката и според съответните нормативи в българския закон за пенсиите и пенсионното осигуряване при изслужено време и старост.

1.2.1. Индивидуален пенсионерски коефициент

Индивидуалният пенсионерски коефициент измерва равнището на индивидуалната работна заплата на конкретно лице спрямо средната работна заплата за всички осигурени в страната в рамките на един и същ период от време - на т. нар. базисен период. В този смисъл той е своеобразен израз и мярка за мястото на всеки индивид в социалната йерархия, определено от равнището на неговата работна заплата през активния му живот.

Индивидуалният пенсионерски коефициент се изчислява като частно от: /1/ номиналните размери на индивидуалните работни заплати на пенсиониращите се лица през т. нар. базисен период; /2/ средните номинални размери на работните заплати на общия брой осигурени лица в страната през същия период, т.е. през годините, включени в базисния период.

Когато индивидуалната работна заплата на конкретно лице през базисния период съвпада със средната работна заплата на всички заети и осигурени лица през същия период, индивидуалният пенсионерски коефициент е равен на 1-ца.

Когато индивидуалната работна заплата на конкретно лице през годините, включени в базисния период, е по-висока от средната за общия брой на осигурените, стойността му е над 1-ца;

Когато индивидуалната работна заплата е под средната, индивидуалният пенсионерски коефициент е под 1-ца.

Актуализацията на базисните възнаграждения се свежда до умножаване на индивидуалния (личния) пенсионерски коефициент на конкретното лице с предварително определен за целта "съвременен" размер на средната работна заплата за общия брой на осигурените лица.

Изборът на т. нар. "съвременен" размер на средната работна заплата, към който се приравняват и актуализират базисните заплати на наличните пенсионери и/или на ново пенсиониращите се, държи сметка за равнището и тенденциите на икономическото, демографското и социалното развитие на дадена страна, през даден период. Но най-непосредствено за:

- финансовите средства и възможности на пенсионния фонд и държавата;
- нормативно установения размер ("цена") на пенсията за една година трудов стаж, определен/а/ в процент към базисната заплата.

Обективно възможната и фактичката средна продължителност на трудовия стаж.

При предварително определена и обоснована сума на разходите за индексация и изплащане на пенсиите през дадена година и равни други условия:

- колкото по-нисък е нормативно установеният размер (или "цена") на пенсията за единица трудов стаж, толкова по-висока и по-близка до момента на индексацията е и може да бъде избраната средна работна заплата за общия брой на осигурените. Към нея се приравняват (осъвременяват, индексират или просто преизчисляват) индивидуалните базисни заплати на всяко пенсионирано или пенсиониращо се лице.

И обратно. Колкото по-висок е установеният от закона размер на пенсията за единица трудов стаж, толкова по-ниска и по-отдалечена от момента на индексацията може да бъде избраната средна работна заплата за общия брой на осигурените лица. Към нея се приравняват базисните заплати на наличните пенсионери и/ или на ново пенсиониращите.

Иначе казано, при дадена сума за индексирание и изплащане на пенсиите за определена календарна година или друг период "цената" на пенсията за една година трудов стаж и средната работна заплата в страната, към която се актуализират базисните работни заплати от миналото на наличните пенсионери, както и базисните работни заплати на ново пенсиониращите се (а на тяхна основа - и самите пенсии), се намират в обратна зависимост: по-високата "цена" на пенсията за единица трудов стаж изисква по-ниска и отдалечена от момента на индексацията средна работна заплата; и обратно, по-ниската "цена" на пенсията за единица трудов стаж позволява и изисква по-висока и по-близка до момента на индексацията средна работна заплата, служеща като основа за индексация на старите базисни възнаграждения.

В този смисъл, за да не се превишат предварително определените разходи за индексация и изплащане на пенсиите през даден бюджетен период, обикновено година, всяко необосновано завишаване на стойностите на единия от горните два показателя изисква снижаване на стойностите на другия. И обратното. В противен случай фактическите разходи за индексация и изплащане на индексираните размери на пенсиите ще надхвърлят предварително разчетените, с произтичащите негативни пряко финансови, но косвено и в перспектива - и социални последици.

Всъщност от гледна точка на финансовите последици - разполагането на индексацията и разхода за изплащане на пенсиите в предварително определените за целта средства - изборът между завишените стойности на единия от двата показателя и занижените стойности на другия е без значение. Но от социална гледна точка този избор е с важно относително самостоятелно значение. Защото се оказва, че този избор влияе и при равни други условия предопределя равнището на социалната и икономическата обоснованост и ефективност на пенсиите и системата за актуализация на старите пенсии.

Оптималното решение изисква задължително съчетаване на добре определена и обоснована относителна "цена" на пенсията за единица трудов стаж, от една страна, и от друга - добре обоснован избор на средната работна

заплата в страната. Към която се актуализират старите базисни работни заплати. При ограничени финансови ресурси, какъвто е случаят в България през последните и най-вероятно през следващите 5-6 години, по-доброто решение съчетава: /а/ добре обоснована и сравнително по-ниска спрямо действащата в момента "цена" на пенсията от базисната заплата за единица трудов стаж с /б/ възможно по-висока и по-близка до момента на всяка поредна индексация на пенсиите средна работна заплата за страната - примерно средната работна заплата на осигурените лица през последната година, полугодие или тримесечие.

Веднъж определен, индивидуалният пенсионерски коефициент (ИПК) остава неизменен до края на пенсионерския живот на всяко лице с изключване на случаите, при които пенсионерът отново се връща към обществен труд със сравнително по-високи възнаграждения.

Затова пък ползването на индивидуалния пенсионерски коефициент е многократно: както в момента на пенсиониране и определяне на първия размер на пенсията, така и при всяко следващо нейно преизчисляване, осъвременяване или индексирание, като фактор за периодично преизчисляване и осъвременяване на възнагражденията от т. нар. базисен период.

За илюстрация на връзката и зависимостта между "цената" на пенсията за единица трудов стаж, средната работна заплата в страната, към която се актуализират старите базисни заплати и общата сума за индексация ще си послужим с условен цифров пример. За по-чисто проследяване на интересуващите ни връзки и зависимости ще се абстрахираме от съществуващите в ЗП до 1 април 1996 г. Ограничения за зачитания трудов стаж при пенсиониране; различията в "цената" за единица "основен " и единица "допълнителен" трудов стаж; от съществуващите различия между броя на пенсиите и броя на пенсионерите, както и от предлаганото от нас структуриране на високите базисни възнаграждения и редуцираното им участие в базата, от която непосредствено се изчисляват, индексират и т.н. пенсиите.

Приемаме още че: а/ ако възприемем за основа на актуализацията на базисните заплати средната работна заплата за 1994 г., възлизаща на 4 960 лв., средният актуализиран размер на базисните работни заплати на наличните 2 млн. Пенсионери във възприетите четири групи ще бъде, както следва: 2 976 лв. За I-ва група (4 960 лв. X 0.60 = 2 976 лв.) ; 4 960 лв. За II група (4 960 лв. X 1 = 4 960 лв.); 9 920 лв. За III група (4 960 лв. X 2 = 9 920 лв.); и 14 880 лв. За IV група (4 960 лв. X 3 = 14 880 лв.);

Б/ ако възприемем средната работна заплата за 1995 г. Като основа за индексация на старите базисни възнаграждения, индексиранияте базисни възнаграждения на пенсионерите от въпросните четири групи ще бъдат, както следва: 4 476 лв. За I група; 7 460 лв. За II група; 14 920 лв. За III група и 22 380 лв. За IV група.

Съотношенията между индексиранияте базисни заплати на пенсионерите в четирите условни групи по двата варианта са еднакви. Те се отнасят една към друга както съотношението между базисните им

коэффициенти: 1 : 1.67 : 2.98: 5. Но очевидно:

- няма законови ограничения за минималния и максималния размер на пенсиите.

- доходите от пенсии се разпределят справедливо с помощта на формула N 1, представена в т.1.2.3.

- общо заделените средства за индексация и изплащане на пенсиите през интересувания ни период възлиза на 10.4 до 10.7 млрд. лв. месечно.

- общият брой на пенсиите е 2 000 000 и е разпределен в 4 групи от по 500 000 пенсии.

- средният трудов стаж на 1 лице от всяка от въпросните 4 групи възлиза на 31 години.

- средните стойности на индивидуалните пенсионерски коефициенти в четирите групи са, както следва: 0.6 ед. За I група; 1-ца за II група; 2 за III група и 3 единици за IV група.

- предоставена ни е възможност в рамките на определените финансови средства да изберем между две средни заплати като основа за актуализацията на старите базисни възнаграждения: /1/ средната работна заплата за 1994 г., възлизаща на 4 960 лв. ; и /2/ средната работна заплата в страната за 1995 г.. Възлизаща на 7 460 лв.

След предварителни разчети установяваме следното:

- първият избор актуализира старите базисни възнаграждения към средна работна заплата от една по-отдалечена година, изоставаща от средния размер на работните заплати на заетите лица през годината на актуализацията (1996 г.) С около 1.5 години. Това изоставане е очевидно за всеки и има негативни психологически и социални последици;

- вторият избор гарантира по-близки стойности на индексиранияте базисни възнаграждения до текущите работни заплати. И това именно е неговото предимство от социална психологическа гледна точка.

При възприетите финансови ограничения от 10.4 до 10.7 млрд. Лв. Обаче относителният размер (или "цената") на пенсията за една година трудов стаж при първия избор ще възлиза на 2.05 на сто от актуализираните базисни възнаграждения, а при втория - на 1.40 на сто. Кой от двата избора е по-добрият?

Отговорът на този въпрос изисква допълнителни конкретни анализи и съображения. Но от принципна гледна точка, поради изложените социални и психологически предимства, нашите предпочитания са в полза на втория избор или на определен компромис между първия и втория избор.

1.2.2. Базисен период

Ролята на базисния период за социалната справедливост в пенсионното осигуряване се предопределя от неговата нормативна

продължителност и нейното отношение към нормалната средна продължителност на трудоспособния период от живота на осигурените лица.

Нормативно установената продължителност на базисния период е различна в различните страни и варира от една година до целия трудов стаж, покрит с осигурителни вноски. Според едно наблюдение на Международната асоциация за социално осигуряване (МАСО) от началото на осемдесетте години в повечето страни се движи около 5 години; във ФРГ, Белгия и Канада обхваща целия трудов стаж; в САЩ - целия трудов стаж без 5 най-неблагоприятни години по избор на осигуреното лице.

Анализът показва, че при равни други условия нормативната продължителност на базисния период играе относително самостоятелна роля за справедливото разпределение на доходите от пенсии; или обратно- за едни или други отклонения от него. По принцип и при равни други условия:

- по-ограничената нормативна продължителност създава по-големи възможности за нарушаване на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии под влияние на случайни фактори.
- И обратното. По-голямата нормативна продължителност ограничава възможностите за влияние на случайни фактори пряко върху размера на базисните възнаграждения и косвено - върху размера на пенсиите; следователно ограничава възможностите за социално несправедливо разпределение на доходите от пенсии.

У нас до влизане в сила на ЗИДЗП от 15 март 1996 г., нормативната продължителност на базисния период е 3 последователни от последните 15 г. На трудовия стаж. Очевидно тя е силно ограничена и открива големи възможности за влияние на случайни фактори върху размера на базисните възнаграждения и пенсиите. Всъщност тези възможности за нарушаване на социалната справедливост са още по-големи поради няколко допълнителни специфични причини:

Първо, поради нормативно установеното право за осигурените лица по дял от наредбата за осигуряване на еднолични търговци, частни занаятчии, лица, упражняващи свободни професии, и пр. (утвърдена с ПМС N 120 от 1990 г. И изменена с ПМС n 184 от 1993 г. - д. В. Бр. 5 и 85 от 1993 г.) Сами да избират и определят размера на осигурителния си доход в рамно 1 от 1 до 8 - вратния размер на минималната работна заплата в страната;

- второ, сами да избират между две възможности: а/ осигуряване за пенсия за изслужено време и старост, за инвалидност поради общо заболяване и за наследствена пенсия - при осигурителна вноска от 20 % върху избрания от тях осигурителен доход до 1 март 1996 г. и 22 % след тази дата; б/ да се осигуряват за "всички" случаи без трудова злополука и професионално заболяване с осигурителна вноска в размер на 30 % до 1 март 1996 г. и 32 % след тази дата, отново върху избрания от тях осигурителен доход.

Трето, поради тенденцията към повишаване на абсолютния и относителния им брой в общия брой на осигурените лица, обусловена от приватизацията.

Останалите лица - наемните работници, задължително се осигуряват

за всички осигурителни случаи върху brutния размер на трудовите им възнаграждения, който е значително по-висок.

Правото на самонаетите лица, от които през 1995 г. Се осигуряват близо 400 000. Сами да определят осигурителния си доход и размера на осигурителната вноска, както и по-ниските размери на осигурителните им вноски създават реални възможности при сравнително по-ограничен принос във фонда за пенсионно и по-общо за социално осигуряване през преобладаващата част от активния си живот да получават максималния размер на пенсиите. Както показват определени репрезентативни наблюдения, мнозинството от тях се възползват от тези нормативни възможности по един елементарен начин: докато са на по-ниска възраст, се осигуряват върху минималния размер на работната заплата, при това единствено за пенсия; няколко години преди пенсионирането си повишават осигурителния си доход до размер, който им гарантира максималната пенсия.

Или други факти. Анализът на плановите приходи по бюджета на социалното осигуряване за 1996 г. показва, че около 90 на сто от общия им размер е необходим за изплащане на пенсиите и само около или малко под 10 на сто - за краткосрочни платежи. При общ среден размер на осигурителните вноски за трите категории труд до 1 март 1996 г. От около 37.5 до 38 на сто от осигурителните доходи и най-вече от средствата за работни заплати необходимият размер на осигурителната вноска за покриване на пенсионните рискове възлиза на около 33.75 до 34.2 на сто, а необходимият ѝ размер за покриване на останалите краткосрочни рискове - на около 3.75 до 3.80 на сто.

Ако от общо необходимия размер на осигурителните вноски за пенсионно осигуряване се приспадне необходимият размер на осигурителната вноска за покриване на пенсионния риск "Трудови злополуки и професионални заболявания", възлизащ на около 2 на сто от сумата на brutните работни заплати, ще установим, че около 31.75 до 31.80 на сто от приходите от осигурителни вноски върху brutните работни заплати на наемните работници до 1 март 1996 г. Отиват за изплащане на пенсиите за: /1/ изслужено време и старост; /2/ инвалидност поради общо заболяване; /3/ наследствените пенсии при смърт на осигурените лица.

Срещу този необходим размер на осигурителната вноска за въпросните три пенсионна риска осигурените лица по раздел 1 на наредбата - еднолични търговци, частни занаятчии и селски стопани, лица, упражняващи свободни професии - плащат до 1 март 1996 г. Осигурителна вноска от 20 на сто върху избрания от тях осигурителен доход. Последниците:

- избраният от тях осигурителен доход - с изключение на последните 3 години преди решението им за пенсиониране - като правило е равен или малко над размера на минималната работна заплата.
- през последните 3 години преди пенсиониране избраният от тях осигурителен доход рязко се повишава до размер, който при равни други условия гарантира максималния размер на пенсиите за изслужено време и старост.
- едни и същи са размерите на пенсиите за самонаетите лица и за работниците и служителите при един и същ трудов стаж базисни работни

заплати само за последните 3 години, въпреки съществено по-големите размери на осигурителните вноски за наемния работник в сравнение с тези за едноличния търговец, както в рамките на последните 3 години, така и в рамките на целия им активен живот.

Така необосновано различните условия за осигуряване на самонаетите, от една страна, и на наетите лица, от друга се оказват фактор за социално несправедливо формиране и разпределение на доходите от пенсии.

Всъщност в сравнение с наемните работници и служители различията в условията за осигуряване на самонаетите лица осигуряват на същите двойна привилегия и печалба:

- веднъж - от по-ниския относителен размер на осигурителната вноска за пенсионно осигуряване;
- втори път - от възможността дълги години (без последните 3) да се осигуряват върху минималната работна заплата.

Ще илюстрираме едно от тези две предимства с примерен разчет по данни от IV тримесечие на 1995 г.

Приемаме, че:

- сравняваме две осигурени лица - х и у, от един и същ пол - мъже; с един и същ месечен размер на осигурителния доход през базисния период (последните 3 години от трудовия им стаж) - 6000 лв.; и един и същ общ трудов стаж от III категория труд в момента на тяхното пенсиониране поради изслужено време и старост - 25 г.

- единственото различие между сравняваните две лица е това, че първото лице (х) е едноличен търговец, осигурен само за пенсия по условията на раздел I от наредбата от 1993 г., с пенсионна осигурителна вноска 20 % върху 6 000 лв. Среден месечен осигурителен доход през последните три години преди пенсионирането му; Докато другото лице (у) е наемен работник, осигурен по условията на КТ за всички осигурителни случаи със средна осигурителна вноса за същите пенсионни рискове от 31.75 на сто върху същия среден осигурителен доход за последните 3 години от 6000 лв.

Посоченото различие означава, че през последните три години на т. нар. базисен период първото лице /х/ е заплащало месечна осигурителна вноска за своето пенсионно осигуряване в размер на 1 200 лв., докато за същите три риска месечната осигурителна вноска е възлизала на 1905 лв., т.е. 1.59 пъти по-голяма.

Въпреки това по силата на действащите нормативи в КТ, ЗП и въпросната наредба двете лица ще получат лични пенсии за изслужено време и старост в един и същ месечен размер - по 3 300 лв.

- ако към горните условия се прибави и законната възможност на първото лице през предходните или през част от предходните години от общия трудов стаж - преди последните 3 години - да се осигурява за пенсия върху минималната работна заплата, докато наемният работник задължително е осигуряван върху фактически получавания брутен размер на работната заплата, несъответствието между онова, което тук сравняваните

две лица дават на фонда и вземат от него, се оказва още по-голямо. А това означава още по-голямо нарушение на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии.

При ограничената продължителност на базисния период у нас досега (а и в момента) нарушения на социалната справедливост при формирането и разпределението на доходите от пенсии произтичат още и от:

Наличните възможности за особена "**солидарност**" на трудови колективи и бригади с по-възрастни работници, на които предстои пенсиониране поради изслужено време и старост - съзнателно надписване на заработеното от тях с цел завишаване на базисните им работни заплати и оттам - на пенсиите им за изслужено време и старост.

- възможността, която ограничената продължителност на базисния период позволява в групата на високо или много високо осигурените с пенсии лица да попадат случайно други, които през целия или преобладаващата част от активния си живот без последните 3 години са получавали минимална или близка до нея работна заплата и на които общият трудов стаж едва достига изисквания от зп основен или минимален трудов съюз за правото на пенсия за изслужено време и старост. Това са лица с особен късмет да попаднат през последните няколко години на високо или много високо платени длъжности в държавна или частна фирма, търговска банка, застрахователно дружество, финансова къща и т. Н., без дори да имат необходимите за това качества.

Всички тези възможности показват, че у нас разширяването на базисния период до целия или до преобладаващата част от целия трудов стаж, покрит с осигурителни вноски, както и въвеждането на единни и добре обосновани размери за дължимите осигурителни вноски за самонаетите и за наетите лица са относително самостоятелни условия и фактори за предотвратяване в бъдеще на наблюдаваните сега значителни нарушения на принципите на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии.

(както ще видим по-нататък, със ЗИДЗП от март 1996 г. Се узаконява постепенното разширяване на базисния период до целия трудов стаж, докато различията в размерите на осигурителните вноски и възможността на самонаетите лица сами да определят осигурителния си доход остават).

При сегашните условия в България са целесъобразни незначителни ограничения за базисния период:

- по технически съображения, свързани с тримесечното отчитане и подаване на информацията за средната работна заплата в страната от НСИ - изключването от базисния период на последните 3 месеца.
- по социални и икономически съображения, целящи изключване влиянието на случайни фактори върху размера на базисните работни заплати и размера на пенсиите - изключването на няколко - примерно на 3 най-неблагоприятни години по избор на осигуреното лице.

1.2.3. Основна формула на пенсиите

Относително самостоятелна и особено важна роля за съблюдаване, а конкретно у нас и за възстановяване на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии се пада на основната формула на пенсиите, респ. на промяната в нея - формулата на пенсиите за изслужено време и старост. И по-конкретно - на замяната ѝ с нова, опростена и лесно разбираема формула, с видима и лесно понятна за всяко осигурено лице връзка между размера на пенсиите, от една страна, и обуславящите го два основни фактора - осигурителния доход и трудовия стаж, както и на ползването и като основа на формулите за изчисляване, преизчисляване и актуализиране на останалите видове пенсии за трудова дейност - за инвалидност поради общо заболяване и тези за инвалидност поради трудови злополуки и професионални заболявания.

Според нас, на всички тези качества най-добре отговаря формулата на пенсиите за старост в Италия, многократно препоръчвана от нас от 1986 г. Насам.

Тя може да се изпише, както следва:

$$(R 1) \quad PI = WI \cdot R \cdot LSI,$$

Където:

PI - месечен размер на пенсията за изслужено време и старост на лицето / I / - в лв.;

WI - индексирана /осъвременена/ базисна месечна работна заплата/осигурителен доход/ на лицето/ I /- в лв.;

R - нормативно установен размер на пенсията към (от) базата за всяка година трудов стаж - в %;

LSI - трудов стаж на лицето/I/, покрит с осигурителни вноски - в години.

Възприемането на тази нова за нас формула изисква следните две други промени в ЗП:

- премахване (значително разширяване) на ограничението за зачитания трудов стаж (направено със ЗИДЗП от 1996 г.);
- премахване (постепенно разширяване) на норматива - ограничител за максималния размер на пенсиите (въпрос на бъдещето).

За по-голяма **яснота и убедителност ще представим** предимствата на предлаганата нова формула при горните две условия с цифров пример, съобразен с минималния размер на пенсиите у нас в края на отчетната 1995 г.

А. Дадени са две лица: x и y, с еднакъв трудов стаж - от по 20 г.; и различни базисни възнаграждения: 5 000 лв. За x и 10 000 лв. За y.

Приемаме условно, че законодателят е възприел предлаганата

формула. Премахнал ограничението за зачитания трудов стаж и определил "цената" на всяка година трудов стаж: 1.7 на сто от базисната заплата.

При тези условия изчислените размери на пенсиите за изслужено време и старост на x и y са както следва:

За X : 1 700 лв.; [5 000 лв. \times 1.7 % \times 20 г. = 1700 лв.]

За Y : 3 400 лв.; [10 000 лв. \times 1.7 % \times 20 г. = 3 400 лв.]

Двойно по-големият размер на пенсията на y спрямо този на x отразява двойно по-големият му принос, който при един и същ трудов стаж е резултат пряко на двойно по-високата базисна работна заплата.

Б. Нека сега приемем, обратното: че базисните работни заплати на избраните от нас лица X и Y са еднакви: по 5 000 лв., докато трудовият им стаж е различен: 20 г. За X и 40 г. За Y .

При тези промени и равни други условия, изчислените размери на пенсиите за изслужено време и старост на x и y ще възлязат както следва:

За X : 1 700 лв.; [5 000 лв. \times 1.7 % \times 17.5 г. = 1 700 лв.]

За Y : 3 400 лв.; [5 000 лв. \times 1.7 % \times 35 г. = 3 400 лв.]

В този пример Y отново получава два пъти по-голяма пенсия от X , въпреки еднаквите размери на базисните възнаграждения. Причината този път е в два пъти по-големия трудов стаж на Y в сравнение с този на X .

И в двата случая полът на осигурените и новопенсиониращите се лица е без значение за размера на техните пенсии.

От примера се вижда, че при възприетите две условия предлаганата нова формула:

- преодолява необоснованите сега различия в размера на пенсията за единица трудов стаж: /а/ между осигурените лица от двата пола; /б/ между т. Нар. "основен " и "допълнителен" трудов стаж в рамките на активния живот на осигурените лица.

- прави връзката между размера на пенсиите за изслужено време и старост и обуславящите го два основни фактора - размера на базисните работни заплати и величината на общия трудов стаж - прозрачна и лесно разбираема от всички осигурени, нобопенсиониращи се или пенсионирани вече лица връзва.

Благодарение на тези си качества всяко осигурено лице може лесно да разбере, че:

Колкото са по-големи работната му заплата и общият му трудов стаж, толкова по-голяма е или ще бъде личната му пенсия за изслужено време и старост;

Като фактор за размера на пенсията за изслужено време и старост по-голямата работна заплата може да бъде компенсирана от по-голям общ трудов стаж; и обратното - по-големият трудов стаж може да бъде компенсиран от по-голяма работна заплата.

- всяко от осигурените лица може лесно, още преди да се пенсионира, само да изчисли своята пенсия, да направи сметка с колко ще се увеличи, ако отсрочи своето пенсиониране и увеличи трудовия си стаж с

една или повече години; или ако увеличи заплатката и размера на работната си заплата.

С тези качества предлаганата формула:

- не само допринася значително за възстановяване на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии, но прави прозрачни самата социална справедливост, нейните принципи и механизми за всички осигурени лица и пенсионери - уки и неуки.
- съществено повишава стимулиращата функция и ефективност на пенсиите и системата за задължителното пенсионно осигуряване както по отношение на качеството на труда, така и на продължителното участие на осигурените лица в обществения труд и в осигуровката.

Това са безспорно предимства, от които всяка съвременна система за пенсионно осигуряване, в т.ч. и най-вече нашата, се нуждае. Те не може и не бива да се пренебрегват в бъдеще.

1.2.4. Нормативи и механизми на традиционната дегресия в равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати

В редица европейски страни в течение на десетилетия, а в България в течение на повече от сто години, нормативно определеното равнище на пенсиите е поставяно в дегресивна зависимост от размера на работните заплати. При равни други условия това означава: по-високо равнище на пенсиите при по-ниските работни заплати и по-ниско - при по-високите.

Абсолютният размер на пенсиите следва абсолютния размер и различията в размера на работните заплати, т.е. зависимостта между абсолютния размер на пенсиите и на работните заплати остава права, но не и правопрпорционална.

Точно така по принцип е конструирана таблицата за изчисляване размера на пенсиите за изслужено време и старост в чл. 10 от Закона за пенсиите през 1958 г. Днес нормативите в нея са силно остарели и вече 10-15 години не изпълняват функцията си за поставяне, при равни други условия, равнището на пенсиите за изслужено време и старост в дегресивна зависимост спрямо размера на работните заплати.

Ще припомним, че дегресията в равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати е израз на принципите на социалната солидарност в пенсионното осигуряване и по-конкретно между високо и ниско обезпечените с доходи лица. Чрез нея целесъобразно и необходимо по принцип и конкретно за нашата страна досега и през настоящия период се преразпределя част от доходите от и чрез пенсионната система от високо към ниско обезпечените лица.

Дегресията в равнището на пенсиите, нормативите и механизмите, чрез които тя се проявява, се определят по такъв начин, че осъществяването

чрез нея целевото преразпределение на доходите от пенсии:

- Да не надхвърля предварително определени и обосновани размери и граници;
- Да съхранява (да не променя качествено) основните принципи и характеристики на пенсиите и пенсионното осигуряване - принципите на Бисмарк, отнасящи се до връзката между размера на пенсиите, от една страна, и различията в размера на работните заплати (осигурителните доходи) и трудовия стаж, от друга.

Чрез съблюдаването на тези изисквания пенсионните системи, изградени на основата на принципите на Бисмарк, били предпазвани от еродирание и съществени качествени промени по посока на принципите на лорд Бевъридж в социалното осигуряване, в т.ч. от прекомерно преразпределение на доходите и прекомерна проява на принципите на социалната солидарност, водещо до неприемлива уравниловка или елементи на уравниловка в размера на пенсиите; до социално напрежение и недоволство от страна на засегнатите групи от осигурените лица.

От друга страна, историческото развитие на националните системи за пенсионно осигуряване в Европа през последните няколко десетилетия показва, че страни, в които принципите на социалната защита на Бевъридж били единствени или доминиращи в националните системи за пенсионно осигуряване, активно въвеждали принципите на Бисмарк - главно надграждайки "втори етаж" над съществуващите преди това национални системи за пенсионно осигуряване, на който "втори етаж" размерите на пенсиите са поставени в пряка връзка и зависимост от размера и различията в размера на работните заплати и трудовия стаж, покрит с осигурителни вноски.

Типичен пример в това отношение е Великобритания, родината на лорд Бевъридж и неговите принципи за социална защита на населението.

Така, независимо от своята специфика, в съвременните системи за пенсионно осигуряване в развитите европейски страни се наблюдава взаимно проникване на принципите на Бисмарк и на лорд Бевъридж при съхраняване определящото място и роля на първите.

При предлаганата от нас нова формула на пенсиите, две са главните условия и механизми за съхраняване на предварително определено, обосновано и обществено приемливо преразпределение на доходите от високо към ниско обезпечените лица (то не е единствено преразпределение в рамките на пенсионната система), чрез обществено обоснована и приемлива дегресия в равнището на пенсиите спрямо размера на осигурителния доход:

- обосновано структуриране на високите и много високите базисни работни заплати - в предварително обоснованите и нормативно установените граници за техния максимум като основа за изчисляване на дължимите осигурителни вноски;
- обосновано редуцирано участие (определено в проценти) на различните части от възприетата структура на базисните заплати, равни и над минималната за страната в базата, от която непосредствено се

изчисляват, преизчисляват, индексират или осъвременяват пенсиите.

Конкретната структура на работните заплати и ролята на отделните й елементи при формирането на базата, от която непосредствено се изчисляват, преизчисляват и актуализират пенсиите, дъртей сметка за:

- историческите традиции на пенсионното осигуряване в България , б т.ч. традиционната дегресия в равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати;
- конкретните обществено-икономически и политически условия и най-вече ограничени финансови ресурси на държавата сега и в обозримо бъдеще;
- необходимостта от постепенно смекчаване и преодоляване на противоречието между: /а/ размерите на работните заплати, върху които се начисляват и правят осигурителните вноски, от една страна; /б/ размерите или частта от размера на работните заплати, която действително влияе върху размера на пенсиите при ограниченията за максималния им размер, от друга страна;
- необходимостта в новите условия от изграждане и развитие на допълнителни и доброволни системи за лично, фирмено и/или браншово пенсионно осигуряване, както и от очертаване на специфичното поле за тяхното действие и най-вече - специфичен източник за техните приходи при средно, високо и много високо платените лица;
- историческите традиции и тенденции на съвременните системи за пенсионно осигуряване в силно развитите страни с пазарна икономика и съвременното равнище на демокрацията, в т. число: тенденцията към взаимно проникване и преплитане на принципите на Бисмарк и на Бевъридж в съвременните западноевропейски системи за пенсионно осигуряване, които имат специфични прояви и у нас; гарантиран от ЗП минимален размер за пенсиите; наличие на добавки за чужда помощ и за старост.

От особено значение и в пряка връзка с изброените фактори е предварително да се определи и обоснове исторически, икономически, социално и политически допустимата и приемлива степен на преразпределение на доходите в рамките на пенсионната система от високо в полза на ниско обезпечените лица. Едва тогава може правилно да се определят стойностите на основните нормативи и механизми на ЗП, посредством които се осъществява това преразпределение - стойностите на нормативите за: максималния размер на базисната работна заплата (примерно 3, 3.5, 4 и т.н.) - според финансовите възможности - кратния размер на минималната работна заплата; структурата на високите и много високите работни заплати през т. нар. базисен период (до минималната заплата; от минималната до трикратния и размер; и над последния) и процентното им участие в базата, от която непосредствено се изчисляват, преизчисляват, индексират или актуализират пенсиите. Примерно:

- 100 % от минималната работна заплата;
- 80 % за частта от минималната до трикратния й размер;

- 60 % от трикратния размер на минималната заплата до установения максимален размер за осигурителните доходи.

При предпочитаната от нас тристепенна структура на работните заплати през т. нар. базисен период при формирането на базата, от която непосредствено се изчисляват, преизчисляват и актуализират пенсии, се ползва следната принципна формула:

$$/R 2/ B = Wmin. p1 + (3. Wmin - Wmin). p2 + (5.Wmin - 3.Wmin). p3,$$

където:

- **B** - база, от която непосредствено се изчислява пенсията - в лв.;
- **Wmin** - минимална работна заплата - в лв.;
- **p1** - участие на на минималната заплата в базата (в) на пенсиите - в % (обикновено участието е 100 %);
- **3. Wmin** и **5. Wmin** - три и съответно петкратния размер на минималната работна заплата - в лв.;
- **p2** - участие в базата на частта от работната заплата от минималната до трикратния й размер - в %;
- **p3** - участие в базата на частта от работната заплата от трикратния до петкратния размер на минималната- в лв.

Ако заменим съответните символи с условни стойности - например P_{min} за II тримесечие на 1996 г. - с 3 040 лв. ; $p1$, $p2$ и $p3$ със споменатите условни стойности - съответно 100 %, 80 % и 60 %, за интересуващия ни период горната формула би имала следния вид:

$$/ R 4 / B = 3\ 040\ \text{лв.} \times 100\ \% + (9\ 120\ \text{лв.} - 3\ 040\ \text{лв.}) \times 80\ \% \\ + (15\ 200\ \text{лв.} - 9\ 120\ \text{лв.}) \times 60\ \%$$

От това следва, че базата, от която непосредствено ще се изчислява, преизчислява или индексира пенсията за изслужено време и старост през интересуващия ни период, би имала следните размери:

- а/ за лица с месечна работна заплата, равна на минималната - 3040 лв.;
- б/ за лица с месечни работни заплати от 10 000 лв. - 8 432 лв. (в този размер се включват: 100 на сто минималната работна заплата - 3 040 лв.; 80 на сто разликата между 9 120 лв. и 3 040 лв. - 4 864 лв.; и 60 на сто от разликата между 10 000 лв. и 9 120 лв.- 528 лв.).

Изчислената във втория случай база на пенсията за изслужено време и старост представлява 84.32 на сто от работните им заплати.

При равни други условия (равен трудов стаж) този факт означава, че преразпределението на доходите от и чрез пенсионната система се базира на 15.66 на сто ($100\% - 84.34\% = 15.66\%$) от осигурителния доход на въпросните лица - със средна месечна работна заплата през базисния период

от 10 000 лв.

Конкретната структура на средната работна заплата през този период и конкретните стойности на параметрите, определящи участието на различните структурни елементи на високите и много високите работни заплати в базата, от която непосредствено се изчисляват, преизчисляват и актуализират техните пенсии, се определя въз основа на конкретен анализ и разчети за всяка отделна страна, през всеки интересуваш ни период. Разчетите продължават до постигането на необходимото, предварително обоснова но и обществено приемливо преразпределение на доходите от пенсии от високо в полза на ниско обезпечените с доходи лица.

Следва да се помни, че търсената комбинация от третираните в тази подточка нормативи и механизми на ЗП може и трябва да постигне едновременно няколко взаимно свързани цели:

- необходимото предварително определено и обосновано преразпределение на доходите от пенсии.
- формирането на необходимите финансови средства за съхраняване и гарантиране на обоснован минимален размер за пенсиите и обосновани и приемливи добавки към тях, например добавката за чужда помощ, за старост и пр.
- общото финансово стабилизиране и балансиране на системата и бюджета на пенсионното осигуряване в момента и в перспектива.
- повишаването на равнището на общата социална и икономическа ефективност на системата.

За по-голяма яснота и илюстрация на третирания по-горе проблем и предлаганите нормативи и механизми за неговото успешно решаване ще си послужим с условни цифрови разчети и данни за три лица - x , y и z ; и трите са мъже с различни базисни работни заплати - 6 000 лв. За x ; 12 000 лв. За y , и 18 000 лв. за z ; и трите с еднакъв трудов стаж от по 35 години.

Приемаме, че интересуваният ни конкретен период е II тримесечие на 1996 г. И че тогава:

/1/ минималната работна заплата възлиза на 3 040 лв.

/2/ в ЗП е въведен нов норматив за максималния размер на пенсията, според който той може да достигне, но не може да превишава 2.5 пъти размера на минималната работна заплата, т.е. 7 600 лв. ($2.5 \times 3 040 \text{ лв.} = 7 600 \text{ лв.}$).

/3/ ЗП е възприел тристепенна структура за работните заплати и следните параметри за участие на всяка от тези три степени в базата на пенсиите:

- 100 на сто - за частта от базисната работна заплата (средната работна заплата през базисния период) до размера на минималната;
- 75 на сто - за частта от минималната заплата до трикратния ѝ размер;
- 50 на сто - за частта от трикратния до нормативно установения максимум за работните заплати

/4/ ЗП е възприел единна относителна "цена" на пенсията за единица трудов стаж, равна на 1.75 на сто от редуцираната базисна работна заплата.

Ще поясним, че това е приблизително сегашната средна цена за единица трудов стаж, която действащият до 1 април 1996 г. ЗП плаща на новопенсиониращите се лица поради изслужено време и старост при общ трудов стаж за III категория труд от 36 години.

Защо при общ трудов стаж от 36 г.? Защото смятаме, че т.н. пълен размер на пенсията за изслужено време и старост трябва да се обвърже с този или приблизително такъв общ трудов стаж.

/5/ в ЗП е въведен нов, по-висок норматив-ограничител за максималния размер на работните заплати, върху които се начисляват и правят задължителните осигурителни вноски, а именно – в кратния размер на минималната работна заплата, възлизащ през второто тримесечие на 1996 г. е 18 240 лв.

Ще поясним, че този норматив-ограничител за максималния размер на доходите, върху които се начисляват задължителните осигурителни вноски в рамките на държавната система за социално осигуряване, е определен съобразно изложените принципни изисквания, в т.ч. необходимостта от съгласуване на стойността му с тази на нормативно определения максимален размер на пенсиите - в нашия пример 7600 лв. или 2.5 пъти размер на минималната работната заплата; приетата тристепенна структура на работните заплати от базисния период и приетите примерни проценти в базата, от която непосредствено се изчисляват пенсиите за изслужено време и старост по предлаганата нова формула - съответно 100 %, 75 % и 50 %.

Търсим размерите на личните пенсии за изслужено време и старост на три лица с един и същ трудов стаж - 35 г. И различни базисни възнаграждения - съответно 6 000 лв. За първото (x), 12 000 лв. За второто (y) и 18 000 лв. За третото (z).

При тези предпоставки работните заплати, базите и размерите на пенсиите за изслужено време и старост на интересуващите ни три лица биха възлизали, както следва:

А. За x:

- средна индексирана работна заплата за базисния период: 6000 лв.
- база на пенсията: 5 259 лв.
- $[3\ 040\ \text{лв.} + (6\ 000\ \text{лв.} - 3\ 040\ \text{лв.}) \times 0.75 = 5\ 260\ \text{лв.}]$.
- пенсия за изслужено време и старост: 3 221.75 лв. ;
 $[5\ 260\ \text{лв.} \times 1.75/100 \times 35\ \text{г.} = 3\ 221.75\ \text{лв.}]$.

Б. За y:

- средна актуализирана работна заплата за базисния период: 12 000 лв.
- база на пенсията: 9 040 лв. ;
 $[3\ 040\ \text{лв.} + (3 \times 3\ 040\ \text{лв.} - 3\ 040\ \text{лв.}) \times 0.75 +$
 $4 - (12\ 000 - 3 \times 3\ 040\ \text{лв.}) \times 0.50 = 9\ 040$
 $\text{лв.}]$.
- пенсия: 5 537 лв.
 $[9\ 040\ \text{лв.} \times 1.75/100 \times 35\ \text{г.} = 5\ 537\ \text{лв.}]$

В. За з:

- средна актуализирана работна заплата за базисния период:

18 000 лв.;

- база на пенсията: 12 040 лв.

[3 040 лв. + 6 080 лв. x 0.75 4- (18 000 лв. - 3 x 3 040 лв.) x
x 0.5 = 12 040 лв.].

- пенсия : 7 374.5 лв.

[12 040 лв. x 1.75 /100 x 35 = 7 374.5 лв.].

Сравненията показват, че:

- актуализираните базисни възнаграждения на трите лица се отнасят едно към друго както 1: 2: 3.

- редуцираните размери на базисните работни заплати или т.н. Бази на пенсиите на трите лица, от които непосредствено се изчисляват пенсиите за изслужено време и старост, се отнасят един към друг както 1: 1.72: 2.229.

- самите пенсии на трите лица в нашия условен пример се отнасят една към друга както 1: 1.72 : 2.29.

Пенсиите са пропорционални на редуцираните размери на базисните работни заплати, т.е. на базите, от които непосредствено се изчисляват. Но равнището им спрямо размера на нередуцираните базисни работни заплати е дегресивно: 59.69 % от базисната работна заплата на А; 46.13 % от базисната работна заплата на Б, която е 2 пъти по-голяма от тази на А; и 40.96 % от базисната работна заплата на В, която е 3 пъти по-голяма от тази на А.

Чрез промяна на структурата на базисните работни заплати и процентното участие на различните структурни елементи в базата, от която непосредствено се изчисляват пенсиите за изслужено време и старост по предлаганата нова формула, може да се променя дегресията в желана и предварително определена и обоснована посока, докато се постигне предварително определената, обоснована и обществено приемлива дегресия в равнището на пенсиите. А заедно с нея - и предварително определената, обоснована и обществено приемлива степен на преразпределение на доходите от и чрез пенсионната система от високо към ниско обезпечените лица.

1.2.5. Нормативни ограничения за минималния и максималния размер на пенсиите, за осигурителния доход и за зачитания трудовия стаж

Нормативните ограничения в ЗП за:

/а/ минималния и максималния размера на пенсиите;

/б/ минималния и максималния размер на осигурителния доход (у нас и за наетите лица - брутната работна заплата), върху който се начисляват осигурителните вноски и който, в рамките на базисния период, формира базата за самите пенсии;

/в/ минимално изисквания и максимално зачитания от ЗП трудов стаж

са широко разпространени в съвременните пенсионни системи. Те имат общи и едновременно специфични черти и характеристики:

Преките нормативни ограничения за минималния размер на пенсиите са свързани непосредствено с изискването към съвременните пенсионни системи за гарантиран минимум на пенсиите - общо и в частност - на пенсиите за изслужено време и старост, съобразен с икономическите реалности и най-вече с минималното равнище на потребностите и потреблението и т. нар. жизнен минимум или праг на бедността в дадена страна, през даден период.

Нормативите за минимално изисквания трудов стаж за правото при равни други условия на пенсия за изслужено време и старост - самостоятелно и в комбинация с нормативи за минималния размер на осигурителния доход - целят непосредствено и при равни други условия: да гарантират "заработването" на минималния размер на пенсията при възможност 100 на сто, а там, където и когато 100-процентовото ѝ заработване е невъзможно - по някакви обективни и обществено приемливи причини за част от осигурените и новопенсиониращите се лица - да ограничат необходимото преразпределение на доходите от и чрез пенсионната система от високо към ниско обезпечените лица с две основни цели:

- ограничаване недоволството сред високо обезпечените лица;
- осигуряване на необходимите финансови средства за финансиране разликите между нормативно установените минимални размери на пенсиите и фактически изчисляваните, когато последните са под нормативните.

В последния случай и при равни други условия:

- колкото са по-ниски минимално изискваният трудов стаж и минимално изискваният осигурителен доход, толкова по-големи и масови са различията между нормативно установения минимален размер за пенсиите, от една страна, и размера за ниско обезпечените с доходи лица, от друга; и като последица - толкова по-необходимо е преразпределението на доходи от пенсии от високо в полза на ниско обезпечените лица, за да се гарантира нормативно установеният минимум за всички пенсионери.

- и обратното.

По тази причина в някои страни се предприемат мерки за повишаване на минимално изисквания трудов стаж за правото на пенсия за изслужено време и старост до и дори над установения с К 102 от 1952 г. размер - от 10 до 15 г. Например в Унгария преди десетина години той бе повишен от 10 на 20 години.

По принцип и при равни други условия :

- колкото по-голяма и необоснована е разликата между изчисления и нормативно установения в ЗП минимален размер на пенсиите за трудова дейност и колкото по-голям е броят на тези случаи, толкова при равни други условия е по-голямо и необходимото преразпределение на доходите от пенсии и дадената част от пенсиите на лица с ниски работни заплати и ограничен трудов стаж.

- и обратното.

Комбинацията от нормативни ограничения за максималния размер на пенсиите и на осигурителния доход, както и максималната величина на зачитания трудов стаж цели да се постигне обществено приемливо ограничаване на: /а/ максималните размери на пенсиите и оттам при равни други условия - на общите разходи за пенсии; /б/ преразпределение на част от доходите чрез пенсионната система от високо и много-високо към ниско обезпечените лица - пряка и специфична проява на принципа на социалната солидарност в пенсионното осигуряване ; /б/ обосновано структуриране на подоходното пространство и определяне специфично поле в него на системите за задължителното, от една страна, и за доброволното (фирмено, браншово или частно) пенсионно осигуряване, от друга.

Вграждането на обосновано и обществено приемливо преразпределение на част от доходите от високо към ниско осигурените лица в съвременните системи за пенсионно осигуряване е едновременно вграждането му в съвременното понятие за социална справедливост . Ето защо преразпределението на доходите чрез пенсионната система от високо към ниско обезпечените лица не е произволно по своите мащаби. В рамките на всяка отделна страна през всеки конкретен период то има обективно обусловени граници, произтичащи от равнището на икономическото и социалното развитие, националните традиции, световната практика и тенденции, жизненото равнище на населението и най-вече жизнения минимум за пенсионер, равнището на т.нар. пенсионерски товар и пр. Само в рамките на тези граници то е социално и икономически обосновано и ефективно. Вън от тези граници то поражда социално напрежение и недоволство сред високо и много високо платените лица, с продължителен трудов стаж, главни носители на обществения прогрес.

От гледна точка на изискванията за социално разпределение на доходите от пенсии нормативните ограничения за максималния размер на осигурителния доход са задължителни при наличие на преки нормативни ограничения за максималния размер на пенсиите. А това съществено влияе върху равнището на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии - особено там, където ЗП предвижда автоматично приравняване на изчислените по-малки, респ. По-големи, пенсии до нормативно установения минимум и съответно максимум.

Ще отбележим, че в редица съвременни пенсионни законодателства, в т.ч. в действащия у нас ЗП, задължителното приравняване на изчислените пониски пенсии до нормативно установения минимум (респ. на изчислените повисоки пенсии до нормативно установения максимум) отклонява разпределението на доходите от пенсии от еквивалентността, от онова разпределение, което стриктно произтича от точното спазване на класическите принципи на Бисмарк в пенсионното осигуряване. Когато обаче тези отклонения са ограничени и в обществено приемливи граници, те се приемат за справедливи и закономерни; за проява на една съвременната тенденция в пенсионното осигуряване - към взаимно проникване и обогатяване принципите на Бисмарк с тези на лорд Бевъридж; за необходим израз на принципите на социалната солидарност в пенсионното осигуряване. В същата степен те променят съвременната представа за социална

справедливост в пенсионното осигуряване и стават градивен негов елемент, част от неговото историческо съдържание и прояви.

Необоснованите стойности на тези нормативи обаче имат негативни социални и икономически последици, в т.ч. за социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии. Например при съществени отклонения на фактически установените социални, икономически и исторически обосновани стойности за минималния и максималния размер на пенсиите и за осигурителния доход, в т.ч. при необоснованото им съчетаване (неправилно съгласуване на техните стойности) тези нормативи се превръщат в относително самостоятелни фактор за обществено неприемливи отклонения на фактическото от социално справедливото разпределение и преразпределение на осигурителните доходи и за снижена икономическа ефективност на пенсиите и пенсионните системи.

За яснота и илюстрация на изложените становища ще си послужим с разчети и пример, основани на действащия у нас ЗП и данни към IV тримесечие на 1995 г.:

- социална пенсия - 1 210 лв. месечно.
- жизнен минимум за пенсионер (неофициален) - около 4 086 лв.
- нормативно определен размер на максималната пенсия - 3 640 лв. (1 210 лв. x 3).

• средна месечна работна заплата - 8 612 лв.
• данни за новопенсиониращи се през 1995 г. По ЗП жени поради изслужено време и старост, полагали III категория труд:

- А: базисна работна заплата 6 600 лв.; трудов стаж - 20 г.
- Б: базисна работна заплата 3 300 лв.; трудов стаж - 40 г.
- С: базисна работна заплата 6 600 лв.; трудов стаж - 40 г.
- Д: базисна работна заплата 13 200 лв.; трудов стаж - 40 г.
- Е: базисна работна заплата 22 080 лв.; трудов стаж - 40 г.

На основата на действащите през IV тримесечие на 1995 г. нормативи на ЗП установяваме следните размери на личните пенсии за изслужено време и старост на горните пет лица:

- **За А:** 3 630 лв.
- **за Б:** 2 033 лв.- при 2 пъти по-малко възнаграждение от А
- **за С:** 3 630 лв., т.е. колкото и А, въпреки че трудовият стаж на това лице е с 1.8 пъти по-голям от този на А.
- **За Д:** 3 630 лв., т.е. колкото и а, въпреки че то притежава 2 пъти по-висока базисна заплата и 1.8 пъти по-голям общ трудов стаж от тези на А.
- **за Е:** 3 630 лв., въпреки че то притежава 3.3 пъти по-голяма базисна заплата и 1.8 пъти по-продължителен трудов стаж от този на А

Така през IV тримесечие на 1995 г. (по силата на ЗП) участието на базисните работни заплати и общия трудов стаж при определяне размера на личните пенсии за изслужено време на горните лица е различно:

- **при първото лице А** целият размер на базисната работна заплата и

целият трудов стаж (който обаче е равен на основния и два пъти по-малък от този на останалите лица) участват при формиране размера на получаваната пенсия;

- **при Б** - цялата базисна заплата която е само 5 от тази на "А" и "С") и 65 на сто от общия му трудов стаж;
- **при С** - цялата базисна заплата и 50 на сто от общия трудов стаж;
- **при Д** - 50 на сто от базисната заплата и 50 на сто от трудовия стаж;
- **при Е** - 29.89 на сто от базисната работна заплата и 50 на сто от трудовия стаж;

Ако равнището на пенсията на А възлиза на 55 на сто от базисната му работна заплата; при Б то е 61.6 на сто, при и С - на 55 на сто, при Д е 27.5 на сто, а при Е - 16.4 на сто.

Анализът на тези данни и разчети показва, че при равни други условия и като тенденция:

- колкото са по-големи е базисната работна заплата и общият трудов стаж на осигурените и пенсиониращите се лица, толкова по-ниско е равнището на изплащаната пенсия спрямо размера на базисните работни заплати и спрямо общия трудов стаж (богато последният превишава "основния"); толкова по-драстичен, при равни други условия, е спадът на личните доходи от пенсии и жизненото равнище на пенсионерите.

- и обратното.

Последиците са очевидни и се свеждат до:

- нарушена социална справедливост при разпределението на доходите от пенсии за всички новопенсиониращи се и пенсионирани вече лица с базисни заплати над 6 600 лв. и трудов стаж над основния;
- понижена стимулираща функция и ефективност на пенсиите и ЗП по отношение качеството на труда и най-вече по отношение на трудовия стаж.

При наличие на силно занижен норматив-ограничител за максималния размер на пенсиите и липса на норматив ограничител за максималния размера на осигурителния доход, какъвто е конкретният случай със ЗП у нас, силно ограниченият максимален размер на пенсиите означава не просто неучастие на значителна част от високите и много високите работни заплати и трудовия стаж при определяне размера на пенсиите - едновременно с това той означава:

/а/ драстично снижаване равнището на пенсии за високо и много високо платените лица, съчетаващи едновременно голям и много голям общ трудов стаж;

/б/ и като последица - драстично снижена мотивация за труд и доброволно участие на високо и много високо платените лица в задължителната система за пенсионно осигуряване с целия размер на трудовите им възнаграждения и през целия им трудов стаж (когато превишава "основния"); както и снижена мотивация за продължителен трудов стаж и участие с осигурителни вноски във финансирането на пенсиите.

***илюстрация:**

При трудов стаж от 31 години - средния трудов стаж при новоотпуснатите пенсии за изслужено време и старост през 1995 г.- максималният размер на пенсията през IV тримесечие на 1995 г. и I на 1996 г. е 3 630 лв., което представлява:

- 43.83 на сто от базисни заплати, равни на трикратния размер на минималната работна заплата през това тримесечие/ $2\ 760 \times 3 = 8\ 280$ лв. /;
- 32.88 на сто от базисни заплати, равни на четирикратния размер на минималната заплата /от 11 040 лв./;
- 26.30 на сто - от базисни заплати, равни на петкратния размер на минималната;
- 21.92 на сто от базисни заплати, равни на шест кратния размер на минималната заплата;
- 18.79 на сто от заплати, превишаващи 7 пъти минималната;
- 13.15 на сто от заплати, превишаващи 10 пъти минималната.

Анализът на тези разчети отново потвърждава необоснованото и значително снижено равнище на пенсиите спрямо високите и много високите работни заплати при средния трудов стаж за новопенсиониращите се лица поради изслужено време и старост. А заедно с това и при равни други условия:

- необосновано и значително намаляване на жизненото им равнище от момента на тяхното пенсиониране.
- Значително снижената мотивация за високо интелектуален и продължителен труд в общественния сектор, покрит с осигурителни вноски на все още активните лица.
- социално и икономически необосновано завишено преразпределение на доходите от пенсии от високо в полза на ниско платени и обезпечени лица.
- основателно социално напрежение и недоволство от системата за пенсионно осигуряване сред високо и много високо платените лица; силна мотивация за укриване на значителна част от личните им доходи - когато е възможно - и неучастие или желание за ограничено (минимално) участие в задължителната система за пенсионно и по-общо - за социално осигуряване.

Тази социална несправедливост и демотивацията трябва да се преодоляват, а при временна невъзможност - поради ограничени финансови ресурси на системата, невъзможност от бързо повишаване на пенсионната възраст и съкращаване общия брой на пенсионерите и необосновано завишено равнище на пенсионерския товар, както и други социални и икономически фактори и съображения - постепенно да се ограничават посредством система от мерки:

А/ обоснована и постепенна промяна в норматива за максималния размер на пенсиите - неговото повишаване до нормативните изисквания на К 128 на МОТ, т.е. обвързването и постепенното му доближаване до средната работна заплата на квалифициран работник, или чрез друг подходящ

динамичен показател (например 2.5 пъти размера на минималната работна заплата);

Б/ въвеждане на нов за нашия ЗП обоснован норматив-ограничител за максималния размер на възнагражденията, върху които се начисляват и правят задължителните осигурителни вноски - примерно 4 до 6 - кратния размер на минималната работна заплата;

В/ въвеждане на обоснована тристепенна структура за базисните заплати и обосновани относителни нормативи за участието на всяка от тези три степени при формирането на базата (основата), от която ще се изчисляват, преизчисляват, индексират или актуализират пенсиите в бъдеще (на този механизъм ще отделим специално внимание по-нататък). А чрез тези нормативи предварително определено и обосновано ще се преразпределят доходите на пенсионния фонд от високо в полза на ниско обезпечените лица.

Доколкото действащият ЗП и други нормативни актове на правителството до и след 1 април 1996 г. (до и след влизане в сила на ЗИДЗП от април 1996 г.) Определят социалната пенсия като критерий за максималния размер на пенсиите, то с повишаването на абсолютния размер на социалната пенсия неизбежно нараства и абсолютният размер на максималната пенсия. Тези изменения не променят принципно направените констатации, а единствено конкретните им параметри.

В тази връзка ще отбележим, че при непроменени стойности за останалите нормативи и характеристики на действащия ЗП:

- изпреварващият растеж на социалната пенсия спрямо минималната работна заплата разширява уравниловката сред ниско обезпечените с доходи лица и ограничен (непълн) трудов стаж, т.е. уравниловката около минималния размер или "дъното" на пенсиите; и едновременно увеличава средствата от преразпределение на приходите на фонда за гарантиране на нормативно установените по-високи минимални размери на пенсиите.

- изоставащият растеж на социалната пенсия спрямо минималната работна заплата води до обратни социални и финансови резултати: снижава нуждата от преразпределение на доходите от пенсии с цел гарантиране нормативно установения минимум за тези. Които не са го "заработили" поради ниски възнаграждения и недостатъчен трудов стаж.

Доколкото установяваните с правителствени постановления минимални размери на пенсиите през изминалите години и в момента са далеч под жизнения минимум за пенсионер, което същевременно се съчетава със силно занижен максимален размер на пенсиите (достиган дори от новопенсиониращи се лица с базисни заплати, равни или малко под средната за страната и при наличие на силно занижените нормативи за т. нар. основен трудов стаж), при наличието на необходимите финансови възможности евентуален изпреварващ растеж на социалната пенсия у нас (и чрез нея и на максималната пенсия спрямо нарастването на минималната работна заплата), макар да завишава необходимите средства за изплащане на пенсиите и степента на тяхното преразпределение, има определени позитивни социални последици, доколкото доближава минималния размер на пенсиите до жизнения минимум за сам пенсионер.

Откъм принципната си страна анализите и илюстрациите, основани на конкретни данни за България, показват, че докато липсват обосновани нормативни ограничения за максималния размер на осигурителния доход, съгласувани с тези за максималния размер на пенсиите - особено когато нормативните ограничения за максималния размер на пенсиите остават далеч под размера на средната работна заплата - дотогава:

- значителна част от високите и много високите работни заплати и големият и много голям трудов стаж няма да оказват каквото и да е влияние върху размера и различията на пенсиите;
- нарушенията на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии ще бъдат значителни и масови, т.е. ще засягат значителна част от осигурените и новопенсиониращите се или вече пенсионираните лица, главни носители на обществения прогрес;
- общото равнище на социалната и икономическата ефективност на пенсиите и системата за пенсионно осигуряване ще остане ниско и незадоволително.

Изходът от подобна ситуация е: там, където се прилагат нормативни ограничения за минималния и максималния размер на пенсиите, задължително да се прилагат и добре съгласувани нормативни ограничения за минималните и максималните размери на осигурителните доходи; или определени "непълни" комбинации от тези нормативи, например съчетаването на: преки нормативни ограничения за минималния и максималния размер на пенсиите с нормативни ограничения само за минималния или само за максималния размер на осигурителните доходи; преки нормативни ограничения за минималния размер на пенсиите с косвени за максималния, отнасящи се пряко до максималния размер на осигурителния доход).

Съгласуването на горните два норматива се съобразява с редица обективни социални и икономически фактори, както и с установени нормативи и изисквания на ЗП, в т.ч. със: /а/ необходимия трудов стаж за правото на т. н. "пълнен" размер на пенсията за изслужено време и старост; /б/ финансовите възможности на страната отразени в бюджета на пенсионното осигуряване за интересуващия ни конкретен период.

Илюстрация на някои от тези фактори и свързаните с тях съображения с условен цифров пример и разчет, ориентиран към условията през I полугодие на 1996 г.:

Допускаме, че:

- т. нар. пълен размер на пенсията за изслужено време и старост следва да се обвърже с общ трудов стаж, покрит с осигурителни вноски от минимум 35-36 години.

За информация ще споменем, че пълният размер на пенсиите за старост в развитите европейски страни се свързва с трудов стаж от 35 до 45 г., а в отделни случаи - и до 50 години.

- след съответни анализи и разчети сме установили, че финансово поносимият и социално приемливият максимален размер на пенсиите у нас в интересуващия ни момент е 6 080 лв., т.е. двукратният размер на минималната работна заплата от 1 април 96 г.;

Допускаме, че сме се отказали или временно (за настоящия разчет) се абстрахираме от изисканата на необходимата традиционна дегресия в равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати.

При тези предпоставки след съответни разчети установяваме, че обосноваването и съгласуването с условно приетия норматив за максималния размер на пенсиите - 6 080 лв., нормативно ограничение за максималния размер на осигурителния доход в рамките на задължителното пенсионно и социално осигуряване е кръгло 10 000 лв. (точната цифра е 9 886.2 лв.). Защо? Защото при възприетите предпоставки този размер на осигурителния доход отговаря в задоволителна степен на изложените критерии:

/а/ дава възможност за участие на целия осигурителен доход, върху който се начисляват осигурителните вноски, при формиране размера на пенсиите за изслужено време и старост на осигурените лица, в т.ч. на високо и много високо осигурените с доходи.

/б/ при този осигурителен доход се преодолява наблюдаваното в момента необосноваване и съществено различие между дохода, върху който се начисляват осигурителните вноски, от една страна, и дохода, който участва в базата и чрез базата - при формиране размера на пенсиите за изслужено време и старост, от друга. А заедно с него - и произтичащите от него нарушения на социалната справедливост при формирането и разпределението на доходите от пенсии; демотивацията на високо и много високо платените лица за доброволно внасяне на осигурителните вноски върху голяма част от работните им заплати и/или други осигурителни доходи, както и през целия им обективно възможен трудов стаж.

/в/ подобен критерий и норматив за осигурителния доход структурира подходното пространство и резервира специфичните полета за задължителната и доброволните и допълнителни системи за пенсионно осигуряване: задължителната система за пенсионно и по-общо за социално осигуряване обхваща частта от brutните работни заплати и др. доходи до първите 10 000 лв.; допълнителните схеми за пенсионно и друго социално осигуряване - частта от общите доходи над първите 10 000 лв. (в нашия условен пример).

Ако при горните предпоставки ЗП възприеме и въведе тристепенна структура за работната заплата, формираща базата на пенсиите, всеки елемент от която участва с различен и като тенденция снижаващ се процент във формирането ѝ, става възможно и наложително установяването на по-висока стойност за норматива-ограничител за максималния размер на осигурителните доходи. С колко по-високо - с 10, с 20, 30 или с 50 процента?

Отговорът на този въпрос зависи от предварително обосноваването, допустимата и необходимата степен на преразпределение на доходите от пенсии от високо към ниско обезпечените лица, намираща израз и реализация в:

/а/ структурирането на работните заплати от базисния период и редуцираното им участие в базата, от която непосредствено се изчисляват пенсиите;

/б/ механизмите, гарантиращи адекватна дегресия в равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати (по-подробно на тези възможности и механизми ще се спрем в следващата подточка.)

И така - в рамките на задължителната система за пенсионно осигуряване и наличието на норматив-ограничител за максималния размер на пенсиите:

- въвеждането на обоснован норматив-ограничител за **максималния размер на осигурителните доходи** е важен фактор и условие за резервиране на специфично доходно "поле" за дейността на фондовете за допълнително и доброволно пенсионно осигуряване- фирмени, браншови или частни.

- правилното **определяне и съгласуване** стойностите на нормативите-ограничители за минималните и максималните пенсии с нормативите-ограничители за минималните и максималните осигурителни доходи, върху които се начисляват осигурителните вноски и които, макар и в рамките на базисния период, формират базата на пенсиите, е относително самостоятелен фактор и условие за преодоляване част от сегашните аномалии в размера на пенсиите; за пълно възстановяване на социалната справедливост в пенсионната система, както и за повишаване на нейната социална и икономическа ефективност.

Разбира се, при очаквано постепенно подобряване на икономическата ситуация в страната са целесъобразни мерки за:

/а/ постепенно разширяване до пълно премахване на преките нормативни ограничения за максималния размер на пенсиите при запазване по принцип, но вече с нови и добре обосновани стойности, сегашни преки нормативни ограничения за минималния размер на пенсиите, минимално изисквания трудов стаж и минимално изискваната пенсионна възраст.

/б/ въвеждане на обосновани и съгласувани динамични нормативи-ограничители за максималния размер на осигурителния доход.

1.3. Възможности за количествено измерване и сравняване на социалната справедливост в пенсионното осигуряване

При установени обществени стандарти, от една страна, и от друга - при наличието на информация за размера и разпределението на наличните пенсионери в групи според размера на пенсиите, работните им заплати в рамките на базисния период и трудовия им стаж през целия им активен живот, е възможно и полезно да се измери и сравни социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии. При наличие на подобна информация за няколко страни, тези сравнения могат да придобият международен характер с безспорна полза за общата ефективност на социалната политика в тях.

Подобни темпорални (по години) и/или пространствени (по страни) сравнения могат да ползват и интегралния коефициент за измерване на структурни различия на проф. Кирил Гатев, съответно неговата модификация: "Интегрален коефициент на сравнителната неравномерност на структурите" – К_{pr} (виж К. Гатев, "Въведение в статистиката" издателство "ЛИА", стр. 270).

Ако означим социално справедливото разпределение на доходите от пенсии с v_i , а фактическото - с v , интегралният коефициент на сравнителната неравномерност на двете структури (K_{pr}) може да се представи и определи

по формулата:

$$/R3/ K_{pr} = \frac{\sqrt{\sum(v_i + v_j)^2}}{\sqrt{\sum v_i^2 + \sum v_j^2}}$$

или нейната модификация:

$$/R4/ K_{pr} = \sqrt{1 - \frac{2v_i v_j}{\sum v_i^2 + \sum v_j^2}}$$

Интегралният коефициент е нормиран и се движи в граници от 0 до 1 (респ. до 100 %): $0 \leq K_{pr} \leq 1$

Колкото отклоненията на фактическото от социално справедливото разпределение на доходите от пенсии са по-големи, толкова стойността на K_{pr} е по-голяма от 0 и по-близка до 1, респ. до 100 %.

Промените в стойностите на интегралния коефициент за дадена страна или група страни през определен период - примерно за 5 или 10 последователни години - позволяват да се проследят състоянието, посоката и интензитетът на промените и отклоненията на фактическото от социално справедливото разпределение на доходите от пенсии. И да се отговори на такива обществено значими въпроси, като: как и доколко промените през интересувания ни период и за интересувашите ни страни в действащото пенсионно законодателство, респ. законодателства, са се отразили на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии? Кои са основните обективни и субективни причини? Необходими ли са корекции в действащото пенсионно законодателство за възстановяване или за постигане на една по-голяма социална справедливост при разпределението на доходите от пенсии? Какви могат и следва да бъдат те? Какви са допълнително необходимите за тази цел финансови ресурси?

При подобни сравнителни анализи се открива възможност за международни сравнения и класации по този критерий - социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии. И на тази основа - за още по-ефективно насочване на вниманието на компетентните държавни органи към този изключително важен аспект на съвременната социалната политика - социално справедливото разпределение на доходите пряко в областта на пенсионното осигуряване, но косвено - на работните заплати и общите доходи на населението.

1.4. Място на социалната справедливост в социалната политика в условията на остра икономическа и финансова криза

Спазването или нарушаването на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии зависят от множество други нормативи и механизми на съвременните пенсионни закони, за които стана въпрос в т. 1.2. Но също така и от определени външни за системата на пенсионното осигуряване фактори и обстоятелства, в т.ч. и най-вече - **общото състояние, равнището и развитие на икономическата, демографската и политическата среда.**

В условията на остра икономическа, политическа и демографска криза и произтичащия от нея значителен спад в брутния вътрешен продукт (БВП), при масова миграция на млади и образовани хора, рязко намаляване на общия брой на заетите и осигурените лица и влошеното съотношение между техния общ брой и броя на пенсионерите е **неизбежно по-голямо или по-малко пренебрегване на изискванията на социалната справедливост при разпределение на доходите от пенсии.** Подобни мерки и приоритет на социалната политика са оправдани, доколкото ограничените икономически и финансови ресурси съществено намаляват приходите на пенсионния фонд и ги свеждат до размер, позволяващ единствено гарантиране на минималния размер на пенсиите за всички пенсионери; както и доколкото оцеляването на нацията, в т.ч. на пенсионерите става неизбежен приоритет на социалната политика и практика.

В такива периоди е възможно да се стигне дори до пълно или много близо до него пренебрегване принципите на социалната справедливост в пенсионното осигуряване, както и в заплащането за труда за основната част от трудещите се. А заедно с това - до пълна или сравнително висока уравниловка в размера на изплащаните пенсии.

Изходът от подобни кризисни ситуации изисква комплексни и ефективни мерки за преодоляване на кризата, гарантиране на необходимия икономически растеж, политическа стабилност, позитивни демографски процеси и т.н.

Едва след това в съответствие с растящите икономически и финансови възможности на страната и националната система за пенсионно осигуряване може и следва да започне ускорено възстановяване на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии.

Глава втора

Анализ на социалната справедливост в пенсионното осигуряване до и след 1 април 1996 г.

2.1. Социалната справедливост в закона за пенсиите до 1 април 1996 година (до внедряването на индивидуалния пенсионерски коефициент)

Историческите справки и анализи показват, че до края на 1995 г. проблемите на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии са забравени или силно подценявани. И като последица -

наблюдаваното през този период значително и като тенденция нарастващо социално напрежение и недоволство сред все по-значителна част от наличните пенсионери.

Отклоненията на фактическото от справедливото разпределение на доходите от пенсии, респ. на фактическите от справедливите размери и съотношения в размера на пенсиите в България, през последните няколко десетилетия са значителни. Те са необосновано големи различия (диференциация) в размера на пенсиите - общо и по социални групи от пенсионерите, така и необосновано малки различия или уравниловка - общо, в т.ч. и най-вече в размера на пенсиите по отменения закон за пенсиониране на земеделските стопани-кооператори.

2.1.1. Общата уравниловка в размера на пенсиите - доминираща характеристика на социалната несправедливост в пенсионното осигуряване

Доминираща характеристика на пенсиите и социалната несправедливост в задължителната система за пенсионно осигуряване в България през последните няколко десетилетия бе и остава **уравниловката**. Фактите и техния анализ доказват, че:

- **до 1991 г.** уравниловката в размера на пенсиите (а следователно и уравниловката при разпределението на доходите от пенсии) е масова и е съсредоточена единствено или предимно на "дъното", т.е. около минималния размер на пенсиите. В нейните мрежи попадат преобладаващата част от пенсионерите и пенсиониращите се лица с размери на работната заплата през активния живот в диапазона от минималната до, а не рядко и над средната работна заплата в страната.

По данни на Главно управление "Социално осигуряване" (ГУСО) при Министерството на труда и социалните грижи (МТСГ) например:

- **през 1989 г.** 44 на сто от общия брой на пенсиите са с един и същ размер - този на минималната пенсия, докато относителният брой на осигурените лица с минимална и близки до нея работни заплати се е движил около 1.2 - 1.5 на сто от общия им брой.

През 1990 г. и 1991 г. уравниловката е още по-голяма и обхваща 50 и съответно 51 на сто от общия брой на наличните пенсионери. Т.е. през тези години те получават един и същ размер **пенсия - минимален**.

- **от 1992 г.** насам, с ограничаване на максималния размер на пенсиите до трикратния размер на социалната пенсия (Д.В. бр. 52 от 1992 г.), уравниловката се появява и на "върха", т.е. и около максималния размер на пенсиите. Нещо повече, като тенденция абсолютният и относителният брой на пенсионерите с пенсии, равни или близки по размер до максималната пенсия, бързо нараства. В този смисъл и като тенденция се оформят и утвърждават два центъра на силна уравниловка в размера на пенсиите: единият на "дъното", около размера на минималната пенсия; другият на "върха", около максималния размер. Като тенденция - самостоятелно и взети заедно - те обхващат все по-голям абсолютен и относителен брой от личните пенсии за изслужено време и старост.

- през и след 1992 г. Бързо нараства и броят на случаите на груби нарушения на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии - общо и в рамките (границите) на официално установения минимален и максимален размер.

Ако изключим някои общоизвестни обективни причини, свързани с икономическата и политическата криза през последните 6-7 години, значителна роля за тези нови прояви на уравниловката в размера на пенсиите, както и за общото ѝ разширяване и задълбочаване през този период, играе законът за изменение и допълнение на закона за пенсиите от 1992 г. /Д.В. бр. 52 от 1992 г./ и въведените с него:

- ограничения за максималния размер на пенсиите - до 3 пъти размера на социалната пенсия;

- ограничения за максималния размер на увеличението на една пенсия при тяхната индексация през 1992 г.- до 350 лв. месечно;

- редукция на увеличението на месечния размер на пенсиите, когато то превишава 100 лв.;

- необосновани коефициенти за индексация на базисните възнаграждения през предходните три години - 1990-1992 г.

Анализът показва, че със ЗИДЗП от 1992 г. не само се възпроизвеждаха, но едновременно се:

- разшириха и задълбочиха отклоненията на фактическите от справедливите размери на пенсиите, обхващайки практически всички или почти всички пенсионери.

- подмениха значително възприетите в България преди повече от 100 години класически принципи на пенсионното осигуряване - принципите на Бисмарк с принципите на социалното подпомагане.

- ограничи значително или заличи произтичащата от принципите на Бисмарк обективно необходима връзка и зависимост между индивидуалния размер на пенсиите за преобладаващата част от осигурените новопенсиониращи се и пенсионираните вече лица, от една страна, и обуславящите го два основни фактора - индивидуалния размер на работната заплата и величината на трудовия стаж, от друга.

В резултат:

- с нарастването на работните заплати и общия трудов стаж на осигурените и новопенсиониращите се или пенсионираните вече лица, нарастваше и относителният дял на онази част от общия размер на работните заплати и трудовия стаж, която не оказва никакво влияние върху различията в размера на пенсиите за изслужено време и старост. Или иначе казано, колкото по-големи бяха работната заплата и трудовият стаж на новопенсиониращите се или вече пенсионираните лица поради изслужено време и старост, толкова по-голяма част от общия размер на работните им заплати и от общата величина на трудовия им стаж не участват при определяне размера на личните пенсии за изслужено време и старост и не оказва никакво влияние върху него.

- и обратното, с намаляването на работната заплата и трудовия стаж растеше и относителният дял на онези части от тях. Които оказваха влияние

върху размера и различията в размера на пенсиите. Т.е. колкото по-малки бяха работната заплата и трудовият стаж на осигурените лица, толкова по-голяма и реална се оказваше възможността цялата работна заплата и целият трудов стаж да участват при определяне размера на личните пенсии за изслужено време и старост.

Нещо повече. Според ЗП незадоволителните размери на личните пенсии за изслужено време и старост се повишават и приравняват до нормативно установения минимум. По силата на това правило изплащаните размери на личните пенсии, изчислени от минимална или близка до минималната работна заплата база, и ограничената величина на трудовия стаж - под основния му размер, се оказват по-високи от изчислените или заработените им размери.

ЗИДЗП от 1992 г. допълнително поставя без основания, в неравностойно положение различните категории осигурени лица:

- в още по-благоприятно и привилегировано положение ниско обезпечените с доходи лица с незначителен (ограничен и непълен) трудов стаж.
- в още по-неблагоприятно положение (в положението на допълнително ощетени) лицата с високи и много високи възнаграждения (над средното) и със значителен (над основния) общ трудов стаж.

На практика след влизането в сила на ЗИДЗП от 1992 г.:

а/ в особено неблагоприятно положение са поставени осигурените и новопенсиониращите се или вече пенсионирани лица с базисни работни заплати, равни и по-високи от средната за страната, и с трудов стаж над основния, т.е. над 15 г. за първа, над 20 г. за втора и над 20 г. при жените и 25 г. при мъжете, полагащи трета категория труд;

б/ в особено благоприятно (привилегировано) положение - ниско квалифицираните и платените лица с работни заплати около или малко над минималната и с непълен трудов стаж.

Едновременно с това или по-точно поради това ЗИДЗП от 1992 г. съществено ограничава стимулиращата функция и ефективността на ЗП и системата за пенсионно осигуряване по отношение както на качеството на труда и на работната сила, така и на продължителността на трудовия стаж.

Ще илюстрираме въпросните социални последици от ЗИДЗП от 1992 г. с отчетни данни за работните заплати и пенсиите през IV тримесечие на 1995 г.:

Дадено:

- средна месечна работна заплата - 8 612 лв.;
- социална пенсия - 1 210 лв.;
- максимален размер на пенсията - 3 630 лв.
- максимален размер на началната основна месечна работна заплата в бюджетната сфера - 22 080 лв. (осемкратният размер на минималната заплата).

Въз основа на тези данни и нормативите на ЗП (включващи по

принцип промените в него, направени със ЗИДЗП от 1992 г.) Установяваме, че:

/1/ максималният размер на пенсията през IV-то тримесечие на 1995 г. - 3 630 лв.- се достига от всяко новопенсиониращо се лице със:

/а/ базисна работна заплата от 6 600 лв., представляваща 76.6 на сто от средната за страната, и наличие на изискания от ЗП основен трудов стаж от 15 г. за първа, 20 г. за втора и 20 г. за жените и 25 г. за мъжете, полагали трета категория труд.

/б/ базисна работна заплата от 5 903 лв., представляваща 66.95 на сто от средната работна заплата в страната, и наличие на максимално зачитания от ЗП трудов стаж, възлизащ на 21 г. за I категория труд, на 26 г. за II; на 26 г. при жените и 31 г. при мъжете, полагали III категория труд.

/2/ при установения през IV тримесечие на 1995 г. максимален размер за пенсиите частта от по-високите базисни работни заплати на новопенсиониращите се лица над 6 600 и съответно над 5 903 лв., както и частта от трудовия им стаж над основния - над 15 г. за първа, 20 г. за втора и 20 г. при жените и 25 г. при мъжете, полагали трета категория труд, и съответно над 21 г., 26 г. и 31 г. - не оказват никакво влияние върху размера и различията в размера на техните лични пенсии за изслужено време и старост. При това - независимо има или няма ограничения в ЗП за максималната величина на зачитания при пенсиониране трудов стаж. Въпреки че тези части от общия размер на работните заплати и от общата величина на трудовия стаж играят еднакво важна роля за размера и сумата на осигурителните вноски, каквато роля играят и частта от работните им заплати до 6600 лв., респ. до 5 903 лв. и от трудовия им стаж до основния, респ. до и над максимално зачитания от ЗП по това време.

Например:

- при базисни работни заплати, равни на средната за страната (8 612 лв.) за IV тримесечие на 1995 г., и трудов стаж, равен на основния, относителният дял на частта от общия размер на базисната работна заплата, която през въпросното тримесечие не оказва влияние върху размера на личната пенсия за изслужено време и старост, възлиза на 23.3 на сто.

- при същия размер на базисната работна заплата и трудов стаж от 35 години 23.3 на сто от общия размер на базисната работна заплата и 10 г. от общия трудов стаж при мъжете и 14 г. при жените, полагали III категория труд, не участват при определяне размера на изплащаните лични пенсии за изслужено време и старост (от тези 10 и съответно 14 г. - първите 6 години формално се зачитат от ЗП до приемането на ЗИДЗП от 1996 г.).

- при по-голяма базисна заплата, примерно равна на двукратния размер на средната за IV тримесечие на 1995 г., т.е. на 17 224 лв. (2 x 8612 = 17 224 лв.) и трудов стаж, равен на двукратния размер на основния за III категория труд - 40 г. при жените и 50 г. при мъжете (2 x 20 г. при жените и съответно 2 x 25 г. при мъжете) - напомняме, че се абстрахираме от действащото по това време ограничение за зачитания трудов стаж, относителния дял на работната заплата, която не участва при определяне размера на пенсията нараства на 61.68 процента, а на трудовия стаж - на 50 процента от общите му размери.

- при равни други условия за лица с базисна заплата, равна на максималния размер за начална основна работна заплата в бюджетната сфера 22080 лв. и с трудов стаж от 35 години, само 30 на сто от базисната работна заплата и 43 на сто от общия трудов стаж при жените и 50 на сто при мъжете, полагащи III категория труд, участват във формирането и оказват влияние върху личния размер на пенсиите за изслужено време и старост. Останалите 70 на сто от работната заплата и 50 на сто от общия трудов стаж не оказват никакво влияние. Все едно, че не съществуват. Изплащаните размери на пенсиите на тези лица през IV тримесечие на 1995 г. се приравняват с размера на пенсиите на лица с базисна заплата от 6 600 лв. и трудов стаж от 20 г. при жените и 25 г. при мъжете, полагали III категория труд.

- обратно, при условие че ЗП зачита целия трудов стаж при пенсиониране без ограничения, при осигурените и новопенсиониращи се лица поради изслужено време и старост с базисна работна заплата, равна или близка до минималната - примерно от 3 100 лв. и трудов стаж от 45 г., целият размер на базисната работна заплата и целият трудов стаж биха участвали във формиране личния размер на пенсията за изслужено време и старост.

Анализът на тези разчети потвърждава, че по силата на внесените промени в ЗП със ЗИДЗП от 1992 г. Оттогава насам връзката между размера на пенсиите за изслужено време и старост, от една страна, и обуславящите го два основни фактора - работната заплата и трудовия стаж, от друга, е **силно ограничена и изкривена, а социалната и икономическата ефективност** та задължителната система за пенсионно осигуряване - **силно понижена**.

Какъв е действителният процент на ощетените новопенсиониращи се или вече пенсиониращи лица с пенсии за изслужено време и старост от посочените особености (по-точно - слабости) на закона за пенсиите след влизане в сила на ЗИДЗП от 1992 г.?

Точен отговор на този въпрос може и следваше да дадат досега ГУСО и неговият правопреемник - Националният осигурителен институт (НОИ), които разполагат с необходимата информация и технически възможности за съответните разчети. За съжаление досега такъв отговор няма.

Все пак, макар и ограничена, информацията, с която ние разполагаме, дава възможност за принципно верни, макар и по-обща и приблизителни предположения. Например по информация от 1994 г. се знае, че:

- средният трудов стаж на новопенсионираните и пенсионираните преди това лица с пенсии за изслужено време и старост възлиза съответно на 32.7 и 32.4 г. при мъжете и на 28.8. и 26.6 г. при жените средно за трите категории труд (само за III категория труд - 35.8 г. и 34.3 г. при мъжете и 28.9 и 26.6 г. при жените).

- относителният дял на новопенсиониращите се и пенсионираните вече лица поради изслужено време и старост с трудов стаж над основния: 96.1 на сто при новопенсиониращите се и 90.8 на сто при наличните пенсионери.

- относителният дял на наличните и новопенсионираните лица с условно и пълно актуализирани базисни възнаграждения към средната работната работна заплата в страната за 1994 г. 4 960 лв. - около 43 на сто от

общия им брой.

При тези и други подобни данни може да се предположи, че най-вероятно преобладаващата част от наличните и новопенсиониралите се през 1994 г. поради изслужено време и старост са били ощетени в една или друга степен от действащите остарели и неотговарящи на изискванията за социална справедливост нормативи на ЗП, включително ниския норматив за максималния размер на пенсиите - независимо дори от степента на неговата обективна и/или субективна обосновааност. В тези над 50 на сто от наличните пенсионери се включват множество случаи на особено груби нарушения на социална справедливост при разпределението на доходите от пенсии. Те са пряк резултат на останалите необосновани норми на ЗИДЗП от 1992 г., отнасящи се до: /а/ необосновано ниски коефициенти за актуализация на базисните възнаграждения за 1990, 1991 и 1992 г.; /б/ необосновано ниския норматив за максималното месечно увеличение на една пенсия - 350 лв.; /в/ необоснования норматив за редуциране на увеличението на месечния размер на пенсиите, когато изчисленият превишава 100 лв.

Ще отбележим, че именно тези необосновани или недостатъчно обосновани от гледна точка на социалната справедливост нормативи на ЗИДЗП от 1992 г. породиха остри нападки срещу закона още в момента на неговото публикуване и прилагане и доведоха до масови протестни демонстрации на пенсионерите. В крайна сметка Правителството бе принудено да предприеме спешни мерки за коригиране на част от грешките на ЗИДЗП от 1992 г. и негативните последици с Постановление N 194 на Министерския съвет от 30 септември същата година.

Разбира се, беше невъзможно с него да се коригират напълно сериозните слабости и негативни социални последици по простата причина, че в сравнение със закона постановлението е нормативен акт от по-нисък ранг.

Но Постановление N 194 от 1992 г. позволи:

- **едно значително по-справедливо решение за стотици хиляди ощетени** от ЗИДЗП пенсионери, в базата на които бе включено време (макар и само един или няколко дни) от 1.01.1990 г. до 31.12.1992 г.
- **Постановлението бе първият нормативен акт у нас, с който се внедряваше и ползваше, макар и временно, индивидуалният пенсионерски коефициент** в пенсионната ни система - пряко при актуализация на базисните възнаграждения и косвено -на самите пенсии. Ще цитираме:

" (2) индексацията на средното месечно трудово възнаграждение..... се извършва, като коефициентът, равен на съотношението между средното месечно брутно трудово възнаграждение, определено по реда на чл. 110 и 112 от Правилника за прилагане на Закона за пенсиите, и средната работна заплата за страната за периода, от който е определено това възнаграждение, се умножи по 1 200 лв."

(тези 1 200 лв. представляваха окръглен размер на средната работна заплата в страната за февруари и март 1992 г. (точният и размер бе 1 202.5 лв.).

Тъй като ПМС N 194 се прилагаше само за пенсии и пенсионери, в

базисните възнаграждения на които бе включено време от 1.01.1990 г. до 31.12.1992 г., то бързо изчерпи своята актуалност и действие. Но остана нещо много по-важно: постановлението показва на практика възможностите на индивидуалния пенсионерски коефициент като инструмент за бързо и ефективно разплитане на словния възел от слабости на ЗП, водещи до множество взаимно преплетени аномалии в размерите на новоотпусканите и старите пенсии.

Само две години по-късно, през 1994 г., дори най-върлите противници на индивидуалния пенсионерски коефициент и неговото внедряване в пенсионното законодателство у нас бяха принудени да го подкрепят публично. В този смисъл ПМС N 194 от 1994 г. Откри пътя към една необходима и полезна новост в действащия закон за пенсиите у нас.*

Наличието през разглеждания период на равни по размерите си компенсация към пенсиите допълнително увеличаваше и продължава да увеличава уравниловката. При това:

- колкото по-големи са абсолютните и относителните размери на тези компенсация спрямо основните размери на пенсиите, толкова по силно е уравнилното им въздействие върху размерите и различията в изплащаните пенсии;
- и обратното. Колкото по-малки по размер са абсолютните и относителните размери на тези компенсация, толкова по-ограничено е уравнилното им въздействие.

В този смисъл по-бързото увеличаване размера на компенсациите в сравнение с нарастването на основните размери на пенсиите води до нарастваща обща уравниловка в разпределението на доходите от пенсии. И обратното, по-бавното им нарастване - до ограничаването ѝ и доближаването ѝ до нормативно установеното съотношение между минималния и максималния размер на пенсиите (1 : 3).

Илюстрация:

През четвъртото тримесечие на 1995 г. нормативно определеното съотношение между минималния и максималния размер на пенсиите в страната е 1 : 3 (1210 лв. : 3630 лв.).

По това време се изплащат две компенсация с общ месечен размер от 570 лв. Заедно с тях съотношението между изплащаните размери на минималната и максималната пенсия е 1: 2.36 (3630+570): 1 210 + 570) .

Ако се ограничим до пенсиите за изслужено време и старост, то съотношението е още по-ниско, а уравниловката - още по-голяма. Причината е, че нормативно установеният минимален размер на пенсиите за изслужено време и старост е с 15 процента по-висок от този на социалната пенсия (т.е. 1391.5 лв. през интересувания ни период), докато нормативно установеният максимален размер за пенсиите е един и същ за всички видове пенсии. При това положение съотношението:

А/ между нормативно установените размери за минималната и максималната пенсия за изслужено време и старост без компенсациите е 1: 2.61;

Б/ между нормативно установените размери за минималния и

максималния им размер с компенсациите е 1: 2.14.

При значителните различия в размерите на базисните работни заплати и общия трудов стаж и липсата на ограничения за максималния размер на осигурителния доход очевидно така установените нормативни ограничения за минималните и максималните размери на пенсиите за изслужено време и старост - не позволяват не само пълно, но дори и задоволително съблюдаване принципите на социална справедливост в пенсионното осигуряване.

Значителната и нарастваща уравниловка в размера на пенсиите през последните 5 години се потвърждава от:

А/ данните за ускорено нарастване на относителния дял на пенсионерите с нормативно установения максимален размер на личните пенсии за изслужено време и старост: от 0.06 на сто през 1992 г., на 3.07 на сто през 1995 г.; 6.02 на сто през март 1996 г.; 7.23 на сто през юни 1996 г.

Б/ резултатите от условните разчети през 1994 г. (при 40 на сто увеличение на средствата за индексация на пенсиите) и сравненията между справедливите и фактически определените и получа вани размери на пенсиите и доходи от пенсии от наличните пенсионери.

Според тези разчети:

- едва около 12 на сто от общия брой на пенсионерите в края на 1994 г. са получавали т.н. "справедлив" размер на пенсията, съответстващ на техния принос в обществения труд /и фонда за пенсионно осигуряване/ през отминалия им активен живот.

- при останалите 88 на сто от общия брой пенсионери се наблюдават разнопосочни и различни по степен отклонения на фактическите от "справедливите" размери на пенсиите и доходите от пенсии.

От тези 88 на сто от общия брой на пенсионерите:

- най - силно облагодетелствани се оказват около 13.6 на сто от тях /около 12 на сто от общия брой на пенсионерите/, бивши носители на неквалифицирана и ниско квалифицирана работна сила и непълнен трудов стаж/. Условно изчислените "справедливи " размери на техните пенсии и доходи от пенсии се оказват по-малки от нормативно установения минимален размер най-често поради недостатъчен трудов стаж. Но по силата на Закона за пенсиите така изчисленият по-малък размер на пенсиите се повишава и приравнява към нормативно установения в ЗП минимален размер.

Това приравняване на част от новоизчисляваните и преизчисляваните пенсии до нормативно установения със ЗП минимален размер за пенсиите и конкретно в случая - за пенсиите за трудова дейност, внася уравниловка в част от ниските и много ниските пенсии. Веднага следва да поясним обаче, че тя е присъща на почти всички съвременни системи за пенсионно осигуряване, доколкото те са възприели принципа за гарантиран минимален размер на пенсиите: отражение и приложение на съвременните принципи на социалната политика и практика; резултат на разпространението и проникването на елементи от принципите на лорд Бевъридж в съвременните пенсионни законодателства, в. т.ч. в нашия ЗП.

- 37.5 на сто от пенсионерите от втората основна подгрупа,

представляващи 33 на сто от общия брой през 1994 г., са разположени между нормативно установения минимален и максимален размер на пенсиите. Част от тях се оказват със социално справедливи пенсии; другата част - с необосновано занижени пенсии, резултат на споменати вече слабости на закона за пенсиите /ЗП/ и особено на слабости, внесени със закона за изменение и допълнение на закона за пенсиите от 1992 г. И преобладаващата част от последвалите го под законови нормативни актове. Най-често срещаните основания за наблюдаваните отклонения на фактическите от справедливите размери на пенсиите в тази подгрупа пенсионери /разположени в границите между нормативно установените и действащи размери за минималния и максимален и я размер на пенсиите/ се оказват формални различия в годината и дори месеца на тяхното пенсиониране.

- останалите около 37.5 на сто от пенсионерите в тази подгрупа, представляващи 33 на сто от общия брой на наличните пенсионери през 1994 г., се оказват с несправедливо занижени и уравниени пенсии, т.е. под възприетия в разчета критерий за справедливи размери. Непосредствената и главна причина е възприетото от ЗП нормативно ограничение за максималния размер на пенсиите. Аналогична, макар и по-ограничена по своето значение роля играе и нормативното ограничение за максималната величина на зачитания трудов стаж, както и близо два пъти по-ниската "цена" за всяка година трудов стаж над основния, в рамките на зачитания, т.е. от 15 до 21 г. за осигурените и пенсиониращите се лица по условията на I категория труд; от 20 до 26 г. За II категория труд и от 20 до 26 г. при жените и от 25 до 31 г. при мъжете, полагали III категория труд.

В последните две подгрупи попадат и хиляди случаи на особено голяма социална несправедливост по отношение представители на високо интелектуалния труд, със значителен общ трудов стаж - пенсионери, бивши носители на сложен и особено сложен и ефективен труд - инженери, архитекти и други представители на интелектуалния капитал - с високи и много високи възнаграждения през активния им живот и трудов стаж от 26 до 45 г. при жените и от 31 до 50 години при мъжете получават пенсии, равни или по-ниски от тези на ново пенсионирани лица, носители на нискоквалифициран труд с трудов стаж от 20 до 26 г. при жените и от 25 до 31 г. при мъжете.

Ако въвеждането по принцип на ограничения за максималния и минималния размер на пенсиите се оправдава с икономическата криза и значителния спад в брутният вътрешен продукт, за разширяването и задълбочаването на социалната несправедливост при разпределението на доходите от пенсии във и особено в нормативно установените със ЗП граници и размери за минималната и максималната пенсия няма никакви обяснения и оправдания. И не без основание, като се има предвид, че в голяма степен това се дължи на пропуски и грешки от субективен характер.

Уравниловката в размера на пенсиите след 1992 г. остава една от основните характеристики на задължителната система за пенсионно осигуряване у нас и според възприетите критерии от страните-членки на Европейския съюз, прилагани в ежегодната публикация под надслов: "Елементи на социалната сигурност в 6 европейски страни" ("Elements of

Social Security in 6 European Countries” a comparison, 4-th edition, Copenhagen, October 1995).

Ще поясним, че в цитираната публикация формулите, другите нормативи за определяне на пенсиите и самите пенсии се определят като:

/1/ униформени или уравниловъчни (**flat rate**);

/2/ като "свързани с дохода" (related to income)

в зависимост от това, дали размерът на максималната пенсия е под или над нетната (разполагаемата) работна заплата на средния работник в преработващата индустрия:

- когато максималният размер на пенсията е под нетната работна заплата на средния работник в преработващата индустрия, формулата и пенсиите за трудова дейност се определят (класифицират) като уравниловъчни (flat rate);

Когато максималният размер на пенсията е равен или над нетната работна заплата на средния работник в преработващата индустрия - като свързана с дохода (related to income).

Ако възприемем и наловим този критерий към данни и разчети за нашата страна за която и да е година от 1992 насам - примерно за 1994 г. за нея се отнасят данните и сравненията от последното 4-то издание на току що цитираната публикация, което ни позволява преки сравнения в това отношение между България и останалите в страни - членки на Европейския съюз ще установим, че прилаганата у нас формула и цялата ни пенсионна система носят силно уравниловъчен характер т.е., че формулата и пенсиите у нас:

- в много малка и неудовлетворителна степен отразяват различията в работните заплати и трудовия стаж на осигурените и новопенсиониращите се или пенсионирани вече лица поради изслужено време и старост;
- че по тази причина действащата в момента и доминираща задължителна система за пенсионно осигуряване и изплащаните от нея пенсии за трудова дейност са твърде далеч от т.н. income connected (свързани с дохода) пенсии и системи за пенсионно осигуряване.

В тази връзка изрично ще отбележим, че възприетият от Европейския съюз критерий за тази класификация на формулите и системите за пенсионно осигуряване - средния месечен размер на нетната работна заплата на заетите лица в преработващата индустрия - като правило е: /1/ под средната работна заплата на общия брой на заетите и осигурените лица; /2/ значително под установения с Конвенция N 128 на МОТ норматив за максималния размер на пенсиите - размера на работната заплата на "квалифицирания работник".

За "квалифициран работник" в К 128 се приема : /1/ работникът, "чиято заплата е равна или по-висока от заплатата на 75 на сто от осигурените лица"; /2/ работникът, "чиято заплата превишава с 25 на сто средната работна заплата на осигурените лица" (чл. 26, "6 от К 128 на МОТ).

Сред причините в ЗП за тези негативни констатации доминираща роля играят:

- възприетият норматив-ограничител за максималния размер на

пенсиите в чл. 47в от ЗП - не повече от трикратния размер на социалната пенсия.

- възприетият "критерий-основа" за определяне и ограничаване на максималния размер на социалната пенсия и субективизма при нейното определяне.

Илюстрация, ползваща конкретни данни и стойности на интересуващите ни показатели за 1994 г. - за която се отнасят данните и сравненията в спомената преди няколко страници публикация на Европейския съюз (ЕС):

- средна брутна работна заплата на средния работник в преработващата индустрия - 5 039 лв.; средна нетна работна заплата (без ДОД)- 4739.6 лв.

- среден месечен размер на социалната пенсия през 1994 г. - 823 лв. (780лв. за първите 6 месеци и 866 лв. за вторите).

- среден месечен размер на компенсациите - 326 лв. / 280 лв. за първите 9 месеци на 1994 г. и 430 лв. за последните три).

- среден месечен размер на социалната пенсия: 823 лв. без компенсациите (780 лв. от 1.01.94 г. и 866 лв. от 1.07.94 г.) и 1149 лв. с компенсациите (823 лв.+ 326 лв.).

- среден месечен размер на минималната пенсия за изслужено време и старост: 958 лв. (823 лв. X 1.15 = 957.95 лв.) без компенсациите; и 1 272 лв. с тях.

- максимален размер на пенсията средно за 1994 г.: 2 469 лв. Без компенсациите (823 лв. X 3 = 2 469 лв. / ; и 2 795 лв. С тях (2 469 лв. + 326 лв. = 2 795 лв.).

- съотношение между минималния и максималния размер на пенсиите от всички видове: 1: 3 без компенсациите и 1: 2.43 с компенсациите.

- съотношение между минималния и максималния размер на пенсиите за изслужено време и старост: 1:2.61 без компенсациите и 1:2.20 с компенсациите.

Сравненията показват:

- ролята на т.н. компенсация като относително самостоятелен фактор за допълнителна уравниловка в размерите на пенсиите - доколкото съотношението между минималните и максималните с компенсациите е по-неблагоприятно от това без тях.

- незадоволителното равнище на нормативно установения максимален размер на пенсията у нас спрямо **нетния** размер на работната заплата на средния работник в преработващата индустрия: **52.09 на сто от него без компенсациите и 59.0 на сто с тях** през 1994 г. (а това, както ще видим по-нататък, важи по принцип за всички останали години след 1992 г.).

Приведените разчети и техният анализ още веднъж потвърждават, че и според възприетия критерий от страните-членки на Европейския съюз(ЕС):

- прилаганият у нас ЗП, формулата за изчисляване на пенсиите и

самите им размери носят силно **уравниловъчен характер**;

- уравниловката е **доминираща характеристика** на ЗП, на формулата и на самите новоотпускани и изплащани лични пенсии за изслужено време и старост.

Съзнателно или не, наблюдаваната и задълбочаваща се през последните 6 години **уравниловка** при разпределението на доходите от пенсии и в размерите им:

- засяга главно представителите на средно и високо платения труд, отдала и отдаващи целия си активен живот в служба на обществото, в т.ч. най-вече срещу представителите на високо и много високо интелектуалния труд, главни носители на социалния, икономическия и научно-техническият прогрес.

- действа като относително самостоятелен фактор, който ограничава, демотивира и дестимулира стремежа на подрастващото поколение и трудоспособните лица към високо интелектуален и продължителен труд ;

Оказва влияние върху социалния, икономическия и научно-техническият прогрес у нас и противоречи на потребностите на българското общество и изискванията на съвременната социална политика и практика (в раз витите страни) в тази област.

- поражда социално напрежение и недоволство сред значителна част от пенсионерите.

От тази гледна точка постепенното - според икономическите и финансовите възможности на страната - преодоляване на уравниловката в пенсиите (заедно с ниското им и незадоволително равнище и преодоляването на финансовата нестабилност на бюджета на държавното обществено осигуряване, за които ще стане въпрос в глава трета) остава един от най-значимите проблеми и задачи на реформата на системата за социално, в частност за пенсионно осигуряване у нас; важно условие и фактор за повишаване на социалната и икономическата ѝ обосновааност и ефективност и снижаване на социалното напрежение сред пенсионерите; един от значимите относително самостоятелни фактори за мотивиране желанията и усилията за издигане качеството на работната сила и продължителното и ефективното ѝ участие в обществения труд, а чрез всичко това - и за ускоряване на научно-техническият, икономическият и социалният прогрес на българското общество.

2.1.2. Необоснованите различия в размера на пенсиите - друга масова проява на социална несправедливост в пенсионното осигуряване

Макар и доминираща обща характеристика, уравниловката в пенсиите не е единствената причина за социалната несправедливост в пенсионното осигуряване в България. Наред с нея важна роля играят **масовите случаи на необосновани различия в пенсиите**, вследствие на остарелите нормативи на

ЗП е пряко отношение към формирането и измененията в размера на отпуснатите (наличните) и новоотпусканите пенсии за трудова дейност и най-вече - за изслужено време и старост.

Става въпрос за норми и нормативи на ЗП, водещи до несправедливи и необосновани различия в пенсиите за:

- единица "основен" и единица "допълнителен" трудов стаж в рамките на общо зачитания по това време от ЗП трудов стаж;
- единица незначитан от ЗП трудов стаж - над максимално зачитания, до влизане в сила на ЗИДЗП от 1996 г.
- единица "основен" трудов стаж при мъжете и при жените, полагащи III категория труд, т.е. в зависимост от пола на осигурените и пенсиониращите се лица;
- единица "основен" трудов стаж на лицата от един и същ пол в зависимост от категорията на труда - независимо от факта, че тежките и вредни условия на труд се отчитат и компенсират и посредством по-високо заплащане за труда, и посредством по-ниска пенсионна възраст. Т.е. те се отчитат и влияят върху размера на пенсиите и сумата на доходите от пенсии двойно или тройно: един път - чрез понижените нормативни изисквания за основния трудов стаж, даващ, при равни други условия право на пенсия за изслужено време и старост в пълен размер; втори път - чрез специфичните добавки и завишени възнаграждения, формиращи базата на пенсиите; трети път - посредством занижената пенсионна възраст.

2.1.2.1. Различия, основа ни на различия в категоризацията на труда

При възприетата от ЗП формула за изчисляване на т.нар. "основен" размер на пенсиите за изслужено време и старост по-ниската величина на изисквания "основен" трудов стаж за осигурените лица, които полагат I и II категория труд, и еднаквият размер на т.н. пълна пенсия означават по-висока "цена" (по-висок относителен размер на пенсията спрямо базисната работна заплата) за единица трудов стаж в сравнение с "цената" за единица трудов стаж III категория труд:

- 3.67 % от базисната работна заплата за единица "основен" трудов стаж от I категория труд;
- 2.75 % - II категория труд ;
- 2.75 % при жените и 2.2 % при мъжете - от III категория труд.

Тези различия остават непроменени от 1958 г. насам, въпреки че от дълги години средният трудов стаж на пенсионираните и новопенсиониращите се лица по условията на I и II категория труд значително превишава изисквания от ЗП "основен" трудов стаж. Например през 1994 г.:

- новопенсионираните лица по условията на I категория труд са имали среден трудов стаж 23.3 години, който е превишавал изисквания по ЗП "основен" трудов стаж от 15 г. с 8.3 години, или с 55.33 на сто.

- новопенсионираните лица по условията на II категория труд са имали среден трудов стаж от 31.1 години, който е превишавал изискванията от ЗП "основен" трудов стаж за тази категория труд - 20 г. за мъжете и жените - с 11.1 години или с 55.5 на сто.

Освен това въпреки че е приравнен към III категория труд от редица години, в т.ч. и конкретно през 1994 г., средният трудов стаж на новопенсионираните се лица от I категория възлиза на 38.8 години, а от II категория труд - на 41.5 години. Макар и приравнен към III категория, трудовият им стаж далеч надхвърля средния за новопенсионираните по условията на III категория труд.

Тези различия между фактическия и изискванията от ЗП "основен" трудов стаж за осигурените и пенсиониращите се или вече за пенсионираните по условията на I и II категория труд могат да се обяснят със съществени слабости в:

- правилника за категоризация на труда;
- неговото прилагане;
- определена комбинация от тези две слабости.

Така или иначе, над един път и половина по-високият фактически (отчетен) среден трудов стаж при новопенсиониращите се по условията на I и II категория труд означава, че:

- мнозинството от тях неоснователно са поставени в привилегировано положение от ЗП и Правилника за категоризацията на труда;

- в действителност условията на труд за преобладаващата част водят до трайна загуба на тяхната трудоспособност след 15 г., респективно след 20 г. непрекъснат трудов стаж;

- това изискване на ЗП действа като относително самостоятелен фактор за несправедливо облагодетелстване на съответната част от осигурените лица;

За несправедливо разпределение на доходите от пенсии; за изкуствено завишаване общия брой на пенсионерите и пенсиите и оттам - за незадоволително равнище на самите пенсии.

В същото време редица наблюдения, данни и анализи показват, че сред осигурените и пенсионираните или пенсиониращите се лица по условията на I категория труд има определена група, които: работят при особено тежки и вредни условия на труд; след 15 и дори след 7.5 години губят не само специфичната си способност за труд при тежки и особено тежки и вредни условия, но и общата си способност за трудова дейност при нормални и дори при облекчени условия; които заплащат за предоставените им от ЗП "привилегировани" условия за пенсиониране със своето здраве и дори със своя живот.

Множество конкретни данни и анализи показват, че в тези случаи загубите на индивидите, на техните семейства и на обществото са значително по-големи от печалбите. Нито здравето, нито животът на тези лица имат "цена", която може да се плати с т.н. "привилегировани условия за пенсиониране" и/или с повишени възнаграждения и добавки към тях.

Както не е възможно да се възстановят разходите на семейството и обществото за формирането на тези лица като личности и носители на обществено полезна работна сила, богато се допуска преждевременното им изхабяване - в течение на 7 до 10 или 15 години; влошаване на здравния им статус или преждевременната им смърт.

Всичко това изисква решителни мерки за подобряване условията и охраната на труда, както и за ограничаване броя и относителния дял на осигурените лица, работещи при тежки и особено тежки и вредни условия на труд.

2.1.2.2. Различия, според пола на осигурените лица

Нямат сериозни основания и установените със ЗП различия в "цена" за единица "основен" трудов стаж III категория за осигурените и новопенсиониращите се поради изслужено време и старост от двата пола:

- 2.75 на сто от базисната работна заплата - при жените;
- 2.2 на сто - при мъжете.

По тази причина и при равни други условия, в т.ч. при равни базисни заплати - например от по 10 000 лв. И за мъжа, и за жената - за всяка една година "основен" трудов стаж от III категория труд пенсията за изслужено време и старост на новопенсиониращото се лице ще възлиза на: 220 лв.- ако е мъж (от мъжки пол); на 275 лв., т.е. с 25 на сто повече - ако е жена (от женски пол).

Ако към това необосновано различие, според пола се прибавят и: (а) по-ниската с 5 години пенсионна възраст за жените; (б) по-високата с около 6 години обща продължителност на живота на жените спрямо мъжете, облагодетелстването на жените-пенсионери спрямо мъжете, се удвоява и утроява. Защото се оказва, че в рамките на средния пенсионерски живот жените получават много по-големи доходи от пенсии: веднъж - с 25 % повече поради по-високия размер на пенсията за единица основен трудов стаж; втори път - с още 25 % повече поради установената от ЗП по-ниска пенсионна възраст; трети път - с още около 25 до 27 на сто повече (по-голяма обща сума на доходите от пенсии в рамките на средния пенсионерски живот), поради тяхната по-голяма естествена средна продължителност на живот.

Ако разликата между "цената" на пенсията за единица основен трудов стаж е само 25 на сто, разликата в средната величина на общата сума на дохода от пенсии за изслужено време и старост в рамките на средния пенсионерски живот на жените и мъжете е около 75 на сто в полза на жените. Според единственото основание - различието в пола.

Ако изхождаме от съвременната концепция и критерии за социалната справедливост в пенсионното осигуряване, следва да се определят като социално и икономически необосновани и затова като източник на масова социална несправедливост в пенсионното осигуряване:

А/ различията за единица основен трудов стаж;

Б/ онези различия в настоящата средна стойност на пенсиите (в общата

средна сума на доходите от пенсии в рамките на средния пенсионерски живот), които се дължат на нормативни различия в изисквания трудов стаж и пенсионна възраст и се основават единствено на пола.

Тези различия необосновано поставят осигурените лица и пенсионерите от двата пола в неравностойно положение.

Те противоречат на едно от основните изисквания на международните конвенции - за равенство на лицата от двата пола.

Те могат и следва да се преодолеят с новия закон за пенсионното осигуряване.

2.1.2.3. Различия, според делението на трудовия стаж на "основен" и "допълнителен"

Действащият ЗП до 1996 г. допуска и друга социална несправедливост, породена от необосновано делене на общия трудов стаж на 3 части, оказващи различно влияние върху пенсиите за изслужено време и старост: /1/"основен"; /2/ "допълнителен зачитан"; /3/ "допълнителен не-зачитан". Оттук идват необоснованите различия в "цената" на включените в тези три части години от общия трудов стаж.

Например при жените, които се пенсионират по условията на III категория труд, "цената" е:

- 2.75 на сто от базисната заплата - за единица "основен" трудов стаж;
- 2 на сто от основната пенсия, което е равно на 1.1 на сто от базисната заплата - за единица допълнително зачитан трудов стаж;
- 0 на сто - за единица трудов стаж над допълнително зачитания от ЗП до влизане в сила на ЗИДЗП от август 1996 г. (практически за трудовия стаж над 21 г. - за I категория труд; над 26 г. - за II категория труд; и над 26 г. при жените и над 31 г. при мъжете, полагали III категория труд).

Тези различия в "цената" на пенсиите за единица трудов стаж от трите изкуствено формирани структурни елементи неизбежно водят до масови отклонения на фактическото от социално справедливото разпределение на доходите от пенсии.

Пример. Ако лицето "X" е жена с общ трудов стаж 40 г., базисна заплата от 6 600 лв., което се пенсионира на 1 януари 1996 г. поради изслужено време и старост по условията на III категория труд, размерът на пенсията за:

- всяка една година от първите 20 години на общият трудов стаж ще възлезе на 181.5 лв.
- за всяка година от допълнително зачитания (по това време) от ЗП трудов стаж (от 20 до 26 г.) - на 72.6 лв.;
- за всяка следваща година, над първите 26 г. - на 0 лв.

Тези различия в "цената" за единица основен, единица допълнително зачитан и единица допълнително незачитан трудов стаж от ЗП до влизането в

сила на ЗИДЗП от 1996 г. неоснователно поставят:

- в относително по-благоприятно положение осигурените и пенсиониращите се лица поради изслужено време и старост с общ трудов стаж, равен или до величината на т.н. "основен";
- в относително по-неблагоприятно положение осигурените и пенсиониращите се лица с допълнителен трудов стаж - в рамките на зачитания от ЗП;
- в най-неблагоприятно положение - осигурените и пенсиониращите се или вече пенсионирани лица с трудов стаж над максимално зачитания от ЗП.

Те водят до значително преразпределение на доходите от пенсии от лицата с голям и много голям трудов стаж в полза на тези с по-малък, в т.ч. с непълнен (под "основния").

С тези си необосновани нормативи ЗП не само нарушава принципите на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии, но оттогава има негативни икономически последици, доколкото се стимулира приоритетно една **ограничена** и значително под обективно възможната обща продължителност на трудовия стаж.

Тези слабости на Закона 1958 г. имат относително самостоятелна роля за наблюдаваните негативни явления като:

- прекомерно големия общ брой на пенсионерите.
- прекомерно високия пенсионерски товар на активните и осигурените лица през последните няколко години и в момента - над 80 пенсионери на 100 заети и осигурени лица.
- прекомерно ниските и незадоволителни размери и равнища на самите пенсии.
- общата уравниловка в пенсиите.
- нарастващи като тенденция финансови проблеми на пенсионното осигуряване .

И така:

• социалната несправедливост при разпределението на доходите от пенсии до влизането в сила на ЗИДЗП от март 1996 г. се дължи на комбинацията от: /1/ необоснована уравниловка; и /2/ едновременно - от необоснована диференциация в размера на пенсиите и на доходите от пенсии в рамките на средния пенсионерски живот.

Може да се спори коя от тези две основни причини има по-голяма обществена значимост през изминалите години и в момента. Но е безспорно че:

- общата уравниловка е в голяма степен обективно обусловена и неизбежна на сегашния етап, доколкото е обективно обусловен ограниченият (ниският) норматив за максималния размер на пенсиите.
- очертаните по-горе масово проявяващи се различия в размера на пенсиите и най-вече в рамките на минималните и максималните пенсии имат

субективен характер.

Доколко новият начин за индексирание и изчисляване на пенсиите и другите промени, установени със Закона за изменение и допълнение на Закона за пенсиите /ЗИДЗП / от март 1996 г., ще преодолеят уравниловката и необоснованите различия?

На този въпрос ще потърсим обоснован отговор в следващата точка.

2.2. ЗИДЗП и новият начин за индексирание на пенсиите от 1 април 1996г. - основни цели, средства и последици

Законът за изменение и допълнение на Закона за пенсиите (ЗИДЗП, Д.В., бр. 22 от 15.03.1996 г.) и индексацията на пенсиите от 1 април същата година с помощта на индивидуалния пенсионерски коефициент преследваше три основни социални цели:

- ограничаване абсолютния и относителния брой на пенсионерите, които нямаше да получат увеличение в момента на внедряване на новия начин за тяхното индексирание.

Повишаване на номиналните и реалните размери на пенсиите спрямо работните заплати, жизнения и социалния минимум за пенсионер.

- преодоляване на аномалиите в пенсиите и възстановяване на социалната справедливост при разпределението на доходите от тях.

За постигането на тези социални цели законът за изменение и допълнение на Закона за пенсиите (ЗИДЗП) предвиди:

- /1/ въвеждане на индивидуалния пенсионерски коефициент от 1 април 1996 г. при запазване на: формулата на пенсиите за изслужено време и старост; "цената" за всяка година основен и допълнителен трудов стаж (над основния) и редица други остарели нормативи на ЗП, с пряко отношение към базата и размера на пенсиите.

- /2/ премахване на ограничението в ЗП за допълнително и общо зачитания трудов стаж - до 6 г. над основния, което означаваше: до 21 г. за осигурените и пенсиониращите се лица по условията на I категория труд; до 26 г. - за тези от II категория труд; и до 26 г. при жените и до 31 г. при мъжете, полагащи III категория труд.

- постепенно разширяване на базисния период след 1 януари 1997 г. до включване в него на целия трудов стаж.

За да се осигури финансово изпълнението на ЗИДЗП и неговите социални цели, се предложиха и на основата на няколко нормативни акта (в т.ч.: Законът за държавния бюджет, Д.В. бр.16 от 23.02.1996 г.; Законът за изменение и допълнение на Кодекса на труда, Д.В. бр. 28 от 2.04.1996 г.; Законът за фонд "Обществено осигуряване ", Д.В. бр.104 от 28.11.1995 г. и правителствени решения), въз основа на тях се утвърдиха няколко финансови мерки:

- да се увеличат досегашните размери на осигурителните вноски за работодателите с 2 процента: от 35, 45 и 52 съответно за трета, втора и първа категория труд на 37, 47 и съответно на 52 процента.

- да се въведат лични осигурителни вноски за сметка пряко на наетите лица в размер 2 на сто от brutните им работни заплати.
- да се преведат по бюджета на ДОО набраните до момента средства от Взаимния фонд по чл. 8 от Закона за преобразуване и приватизация на държавните и общинските предприятия.

Предложенията за превеждане на средствата от Взаимния фонд, за въвеждане на индивидуалния пенсионерски коефициент, за премахване на съществуващото ограничение в ЗП за допълнително и общо зачитания при пенсионирането трудов стаж и за постепенно разширяване на базисния период не пораждаха резерви или възражения.

При конкретните общественно-икономически условия в страната в момента и в краткосрочна перспектива обаче, сериозни резерви и възражения пораждаха социалната, икономическата и финансова обоснованост и ефективност на:

/1/ предложението за увеличение размера на и без това високите осигурителни вноски с 2 на сто и отчасти за въвеждането на лични осигурителни вноски в размер 2 на сто от brutните възнаграждения без равностойни данъчни облекчения.

/2/ предлаганата комбинация от нови и стари нормативи и механизми на ЗП с пряко отношение към размера и съотношенията в новоотпусканите и актуализираните стари пенсии.

Съмненията и съображенията около недостатъчната социална и финансова обоснованост и ефективност на тези предложения и мерки ще останат актуални поне през следващите 5-6 години. Ето защо те заслужават специално внимание.

Нашите анализи ще започнат със социалната и финансовата обоснованост и ефективност на мерките за финансово осигуряване изпълнението на ЗИДЗП от март 1996 г. и техните по-значимите финансови и социални последици през 1996 и следващата 1997 г.

2.2.1. Финансови мерки и последици от тях

Анализът ще се ограничи до финансовата обоснованост и последиците от двете оспорвани мерки: повишените размери на осигурителните вноски за работодателите - с 2 на сто; въвеждането на лична осигурителна вноска за наемните работници и служители - 2 на сто от brutните им възнаграждения.

Първоначално се предлагаше въпросните две финансови мерки да влязат в сила от 1 януари 1996 г. Впоследствие по причини, на които ще се спрем специално по-нататък, се прие тези финансови мерки да влязат в сила два месеца по-късно - от 1 март същата година.

Увеличаването на осигурителните вноски, дължими от работодателите и т. нар. самонаети лица с 2 процента се съчетава с еднакво намаление (с 2 пункта - от 7 % на 5 %) на досегашния размер на осигурителната вноска за фонд "Професионална квалификация и безработица" /ПКБ/, но с една важна особеност: вноски във фонд "ПКБ" дължаха и продължават да дължат работодателите в стопанската сфера; докато увеличението на досегашните

осигурителни вноски за работодателите с нови 2 процента важи в еднаква степен за стопанските и за бюджетните организации. По тази причина се очакваше сумата на допълнителните постъпления във фонд "Обществено осигуряване" от двупроцентното увеличение на осигурителните вноски да бъде по-голяма от очакваното намаление на приходите от осигурителни вноски за фонд "ПКБ".

Нововъведената двупроцентна лична осигурителна вноска за работниците и служителите се приспада от трудовите им възнаграждения преди облагането им с данък общ доход.

Предлаганото общо повишение за размера на осигурителните вноски от 4 процента се свързваше и обосноваваше със социални и финансови съображения.

- социални - които може да се сведат до желанието и необходимостта от спиране спада в на пенсиите още през 1996 г. и поставяне началото на техния растеж през същата и следващите години.

- финансови - недостатъчните средства по първоначалния проект на държавния бюджет и бюджета на социалното осигуряване и необходимостта от тяхното увеличаване за сметка на разкриване и привличане на средства от допълнителни приходоизточници.

Ще поясним, че:

А/ по първоначалните разчети и варианти на проекта за държавния бюджет от края на 1995 г. и началото на 1996 г. (част от който през 1996 г. продължаваше да бъде и бюджетът на социалното осигуряване) предлаганото увеличение от 1 януари 1996 г. на осигурителните вноски за работодателите и самонаети те лица с 2 процента, съчетано с въвеждане от същата дата на лични осигурителни вноски за осигурените наемни работници и служители в размер 2 процента от brutните им работни заплати обещавахе да донесе на бюджета на социалното осигуряване през 1996 г. допълнителни приходи в размер общо на около 8.5 млрд. лв. Те позволяваха да бъдат увеличени първоначално проектираните средства и разходи за пенсии за 1996 г. спрямо фактическия им размер за 1995 г., с общо 26.7 млрд. лв. без пощенските такси (от 70 млрд. лв. на 96.7 млрд. лв.); и с 27 млрд. лв. с пощенските такси и ДДС върху тях (от 70.4 млрд. лв. на 97.4 млрд. лв.). Това означаваше относителното им увеличаване с 38.14 на сто без пощенските такси и 38.35 на сто с тях.

Б/ от своя страна и при равни други условия така проектираното в проекта на закона за държавния бюджет увеличение на разходите за индексация и изплащане на пенсиите през 1996 г. спрямо 1995 г. би позволило:

- да се увеличи средният месечен номинален размер на пенсиите от 2 368 лв. през 1995 г. на около 3 300 лв. през 1996 г.; или относително нарастване с 39.36 на сто.

- при предвидената в одобрената тогава макроикономическа рамка на държавния бюджет инфлация от 25 % средно за годината да се повиши реалната покупателна сила на пенсиите през 1996 г. спрямо 1995 г. с около 11.49 %.

Ако тези предпоставки и проекторазчети бяха верни, 1996 г. щеше да се окаже първата от последните 6-7 години, през която със Закона за държавния бюджет се планира и постига значително (двучифрово) повишаване на реалната покупателна сила на средната пенсия.

Ще напомним, че през периода след 1989 г. реалната пенсия е нараснала забележимо единствено през 1993 г., но със значително по-нисък процент (виж таблица п 3, т. 3.1).

За съжаление тези предпоставки и планови разчети и не можеха да се сбъднат. Но за това по-нататък.

По-внимателният анализ показваше, че при конкретните обществено-икономически условия предлаганото, а впоследствие и одобреното повишаване с 2 процента на осигурителната вноска за работодателите и въвеждането на лична осигурителна вноска от 2 процента пораждаат съмнения и противоречиви оценки:

- от принципна гледна точка например въвеждането на лична осигурителна вноска се възприемаше като необходима и перспективна мярка - необходимо в новите условия преразпределение на финансовите тежести на системата за социално осигуряване и пряко участие на осигурените лица във финансирането и управлението ѝ. И заедно с това - като принципно адекватна мярка на въведения през ноември 1995 г. със Закона за фонд "Обществено осигуряване" (Д.В. бр. 104 от 28 ноември 1995г.) три партиден принцип за управление на фонда.

- от друга страна въведената лична осигурителна вноска и по-високите осигурителни вноски за сметка на работодателите и самонаетите лица се възприемаха като недостатъчно обоснова ни поради комбинирането им със: ниски и незадоволителни доходи, в т.ч. номиналните и реалните работни заплати и средни доходи на лице в повечето български домакинства спрямо неофициално изчислявания жизнен и социален минимум; сравнително високи или много високи данъчни ставки за заетите лица и работодателите; частично и ограничено (незадоволително) компенсиране влиянието на личната осигурителна вноска върху работните заплати - едва около 20 на сто.

По тези съображения на експертно равнище се предлагаша и обсъждаха други решения, в т.ч. вариант, който предвиждаше целият размер на личните осигурителни вноски да се приспада от дължимия данък общ доход (а не от дохода преди облагането му). Това означаваше държавата да поеме изцяло тази допълнителна финансова тежест под формата на преотстъпен държавен приход - което бе равносилно на увеличен размер на държавните субсидии за бюджета на социалното осигуряване. Но този вариант не бе приет поради: /а/ ограничените финансови възможности на бюджета в момента; /б/ обстоятелството, че нито приходите, нито разходите на ДОО се облагат с данъци; /в/ че по силата на приетия наскоро Закон за фонд "Обществено осигуряване" държавата бе вече поела значителни допълнителни финансови ангажименти към системата за социално осигуряване, в т.ч. и изцяло - разходите по Указа за насърчаване на раждаемостта, възлизали по план на 10.3 млрд. лв. за 1996 г. (Д.В. бр.68 от 9 август 1996 г.) и представляващи

близо половината (48.8 на сто) от общо планираните разходи за краткосрочни осигуровки (т.нар. "помощи") по сборния бюджет на социалното осигуряване.

Съмненията и резервите се подсилваха от:

/а/ липсата на задължителните в подобни случаи перспективни финансови разчети, анализи и аргументи "за" и "против" предлаганото ново (второ по ред от 1991 г. насам) увеличение на осигурителните вноски за работодателите - с 2 процента, макар и за сметка на снижение със същия процент на досегашната осигурителна вноска за фонд "ПКБ" (от 7 % на 5 %);

/б/ отминаването с мълчание на такива важни за случая факти, като:

- и без това много високия относителен дял на разходите за пенсии в: приходите от осигурителни вноски на социалния бюджет - около 97 % през 1995 г. и предходните няколко години; в общата сума на приходите от осигурителни вноски, надчети и лихви по ревизионни актове и пр. - около 91 %;

- обстоятелството, че при равни други условия (в т.ч. при фактическия среден размер на осигурителните вноски по това време (1995 г.) от около 37.5 процента, **необходимият и достатъчен размер на осигурителната вноска само за покриване разходите за пенсии по социалния бюджет** (бюджетите на ДОО и на СВОЧ на ТПК, без пенсиите, изплащани от Републиканския бюджет) за 1996 г. се очертава около 32 на сто от брутните трудови възнаграждения на заетите и осигурените лица в държавния, кооперативния и частния сектор, и то при 100 процента събираемост на приходите от осигурителни вноски.) при фактическата събираемост средно от около 85 %, **необходимият и достатъчен размер на осигурителната вноска само за покриване на разходите за пенсии по това време е около 37.6 %).**

- че този размер на осигурителните вноски - около 32 % - превишава един и половина до два пъти средните размери на осигурителните вноски в САЩ, Италия, Люксембург, Португалия, Испания, Белгия, Гърция, Франция и други развити западноевропейски страни, въпреки че средното равнище на пенсиите там се движи между 60 и 90 на сто от нетния размер на работните заплати. През последните няколко години и конкретно през 1996 г. у нас то се колебае около 30-36 на сто;

- че прекалено високите осигурителни вноски у нас повишават стойността на работната сила и допълнително намаляват конкурентната способност на българските стоки и услуги;

- че предложеното и впоследствие одобрено ново повишаване на досегашните високи осигурителни вноски се отразява негативно върху и без това незадоволителните мотиви на работодателите и самонаетите лица за тяхното доброволно внасяне и действия като самостоятелен фактор за ново, допълнително снижаване на тяхната събираемост - общо и особено в бързо растящия частен сектор;

- че едновременно с това и в зависимост от по-големите възможности на частния сектор за укриване истинските средства за работни заплати и оттам за невнасяне на данъци и осигурителни вноски то ще действа като самостоятелен фактор за ново задълбочаване на неравномерното и

несправедливо фактическо разпределение и преразпределение на финансовите тежести на системата за общественно осигуряване между заетите лица и работодателите от държавния сектор, от една страна и тези от частния, от друга.

В тази връзка ще отбележим, че по официални статистически данни за 1995 г. общият брой на заетите лица в частния сектор възлиза на 1 332 779 лица и представлява 40.61 на сто от общия средногодишен брой на заетите лица в народното стопанство (от 3 282 183 лица). В същото време планираните приходи от осигурителни вноски от заетите лица в частния сектор по сборния бюджет на социалното осигуряване за 1995 г. възлиза общо на 9 млрд.лв. и представлява едва 7.17 на сто от планираните собствени (данъчни) приходи от 125.5 млрд. лв.

За това незначително участие на заетите (самонаети и наети) в частния сектор във финансирането на задължителното социално, в т.ч. пенсионно осигуряване причините са две:

- ширещият се "черен" пазар на труда и масовото укриване на действителния брой наети лица и платените възнаграждения в частния сектор (мотивирани с високите данъчни и осигурителни ставки и трудностите от икономическата криза и банковата нестабилност);

- необоснованото законодателно поставяне на самонаетите лица в частния сектор - еднолични търговци, частни занаятчии и земеделски стопани, лица, упражняващи свободни професии, и пр. - в привилегировано положение като осигурени, свързано с: правото им сами да избират размера на осигурителния си доход в границите от една до осемкратна минимална работна заплата; да се осигуряват по собствен избор само за пенсии или за всички осигурителни случаи, без трудови злополуки и професионално заболяване; както и по-ниските осигурителни вноски - 20 % от избрания от тях осигурителен доход до 1 март 1996 г. и 22 % след тази дата; и 30 % за всички осигурителни рискове до 1 март 1996 г. и 32 % след тази дата.

На фона на бързо растящия честен сектор взаимодействието между изброените особености на осигуряването на заетите в него лица има множество негативни пряко финансови и косвени социални последици, като:

- **тенденция към все по-ниска събираемост на приходите на ДОО** от осигурителни вноски и все по-сериозни проблеми по балансирането и стабилизирането на бюджета на задължителното социално (в т.ч. пенсионно) осигуряване.

- **тенденция към все по-неравномерно разпределение на финансовите тежести** на задължителната система за пенсионно осигуряване между държавния и частния сектор, с превес върху държавния.

По-нататъшното подценяване на взаимодействието между тези фактори е недопустимо. Още повече, че то неизбежно ще провокира нови предложения за повишаване общите размери на осигурителните вноски, с всички произтичащи негативни финансови и социални последици. То е още по-недопустимо, като се има предвид перспективата за ускорено нарастване на относителното тегло на заетите и самонаетите лица в частния сектор, в резултат на очакваното ускоряване на масовата и касовата приватизация през тази и следващите няколко години.

Според нас вярното, обосновано и перспективно решение се крие в комбинация от:

/1/ ефективни законодателни, организационни и други мерки за стабилизиране на икономическия растеж и разширяване кръга на платците на осигурителни вноски; все по-пълното спазване на трудовото и осигурителното законодателство в държавния и в частния сектор и на тази основа - до все по-пълно отчитане на действителните размери на изплатените възнаграждения, по-пълно начисляване и събиране на приходите от осигурителни вноски и по-справедливо разпределение на тази финансова тежест между търговските дружества от държавния и частния сектор.

/2/ постепенно снижаване сегашното равнище на осигурителните вноски (при сегашното социално осигуряване); съобразяването му с равнището на финансовите тежести - данъчни и неданъчни - за работодателите, за наетите и за самонаетите лица, съчетано с ефективни мерки за разширяване на приходите от осигурителни вноски, в т.ч. мерки за ограничаване полето на действие на т. нар. "сенчеста" икономика и още по-пряко - на "черния" пазар на труда.

Ако не се предприемат необходимите мерки в тези насоки, снижаването на равнището на пенсиите не може да бъде спряно, а предложенията и натискът за ново поредно повишаване размера на осигурителните вноски най-вероятно ще продължат. А заедно с тях и тенденцията към:

- все по-силна демотивация на осигурените и самоосигурените лица за доброволно внасяне на осигурителни вноски;
- все по-ниска събираемост на приходите от осигурителни вноски;
- все по-неравномерно и несправедливо разпределение на финансовите тежести на пенсионната система между заетите лица в държавния, от една страна, и заетите лица в частния сектор, от друга.

Липсата на обоснована стратегия и програма по този въпрос през последните 5-6 години има съществена роля за все по-острите и трудно решими финансови проблеми за стабилизиране и балансиране на бюджета на социалното осигуряване.

Независимо от всички тези съображения и резерви, предложените финансови мерки - повишаване размера на осигурителните вноски за работодателите и самонаетите лица с 2 процента и въвеждане на лична осигурителна вноска в размер на 2 процента от брутните трудови възнаграждения (осигурителен доход) за работниците и служителите - получиха необходимата подкрепа и бяха утвърдени. Главната причина бе общото желание да се постигнат основните социални цели на ЗИДЗП от март 1996 г.: повишаване на номиналните размери и равнището на пенсиите; спиране на досегашния спад и първи стъпки към повишаване на реалната им покупателна сила; преодоляване на аномалиите в размерите и съотношенията на пенсиите, т.е. възстановяване на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии и ограничаване броя и относителния дял на наличните пенсионери, които няма да получат увеличение на пенсиите при внедряване на индивидуалния пенсионерски коефициент.

Зад последната цел се криеше желание за възможно по-ниско социално напрежение сред пенсионерите от въвеждането на индивидуалния пенсионерски коефициент и основания на него нов начин за изчисляване, преизчисляване и актуализиране на пенсиите.

2.2.2. Социални мерки и последици от тях

2.2.2.1. Разпределение на наличните пенсионери в три групи

Анализите се абстрахират от субективните пропуски и слабости на предложения и утвърдения със ЗИДЗП от 15 март 1996 г. непълен и несъвършен механизъм за възстановяване и гарантиране на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии.

Една от най-значимите и за съжаление негативни социални последици в момента на внедряването на индивидуалния пенсионерски коефициент в условията на ограничени финансови ресурси е разпределението на наличните пенсионери в три групи, две от които не получиха увеличение на пенсиите. Защо ?

Въвеждането на индивидуалния пенсионерски коефициент означава съществена промяна в досега прилаганите обществени стандарти и критерии за социална справедливост и справедливо разпределение и преразпределение на доходите от пенсии. Колкото и да са социално и икономически обоснова ни, тези нови критерии и стандарти са различни от действащите. По тази причина и при конкретно наблюдаваните аномалии в размера на изплащаните пенсии (медицинска сестра взема по-голяма пенсия от лекар; старшина - от полковник; асистент - от професор и т.н.), внедряването на индивидуалния пенсионерски коефициент - самостоятелно или в комбинация със старата или нова и по-ефективна формула на пенсиите и пр. - има като неизбежна последица разделянето и разпределението на наличните пенсионери в три основни групи:

- пенсионери със социално и икономически необосновано завишени в миналото и в момента пенсии;
- пенсионери, които по новия критерий получават справедливия размер на своите пенсии;
- пенсионери с необосновано занижени в миналото и в момента пенсии.

Конкретното разпределение и относителният дял на наличните пенсионери в тези три групи или подгрупи и конкретните социални последици от внедряването на новия начин за индексация на пенсиите са въпрос на конкретни разчети:

А/ силата на разочарованието и социалното недоволство от внедряването на индивидуалния пенсионерски коефициент зависи от абсолютния и относителния брой на пенсионерите в първите две групи.

Б/ абсолютният и относителният брой на пенсионерите в трите, в т.ч. и най-вече в първите две групи, зависи от взаимодействието на три основни фактора:

- отклоненията на фактическото от социално и икономически обоснованото и справедливо разпределение на доходите от пенсии в момента;
- предварително определения и обоснован размер на допълнителните финансови средства за индексация на пенсиите по новия и по-ефективен начин, които държавният бюджет може да си позволи в момента;
- ефективността на предлаганата система от нормативи и механизми за преодоляване на аномалиите в размера на пенсиите и за предотвратяването им в бъдеще.

При наблюдаваните значителни и масови отклонения на фактическите от справедливите размери на пенсиите решаваща роля за разпределението на пенсионерите в очертаните три групи има сумата на допълнително заделените средства за индексация на пенсиите по новия начин:

- колкото по-малка е сумата на допълнителните за целта средства, толкова по-големи са и абсолютният и относителният брой на пенсионерите в първите две групи, които няма да получат увеличение и по-малък абсолютният и относителният брой на пенсионерите от третата група, които ще получат увеличение на своите пенсии, т.е. на "облагодетелстваните" /неоснователно ощетявани до този момент пенсионери/.
- колкото по-големи са допълнително предоставените средства за индексация на пенсиите, толкова по-малък би бил абсолютният и относителният брой на "разочарованите" пенсионери; и обратно - толкова по-голям на "облагодетелстваните" пенсионери.

Предварителни условни разчети показваха например, че:

- при 1.5 до 2 пъти увеличение на допълнително предоставените финансови средства за индексация на пенсиите в момента на внедряване на новия начин за тяхното индексирание всички пенсионери, т.е. пенсионерите и от трите групи, биха получили определено, макар и силно диференцирано увеличение на своите пенсии: под средния му размер - за пенсиите на лицата от първата група; около средния му размер - за пенсиите от втората група; и над средния - за лицата от третата група.
- при увеличението им с около 20 на сто спрямо разходите за пенсии до този момент - около 30-32 на сто от общия брой на пенсионерите ще попаднат в първите две групи, т.е. няма да получат увеличение. Увеличение ще получат около 68-70 на сто от общия брой на пенсионерите, които ще попаднат в третата група, т.е. пенсионерите със занижени (под социално справедливия размер) до момента пенсии.
- при увеличение на финансовите средства с 25 на сто в момента на индексацията около 20-25 на сто от пенсионерите ще попаднат в първите две групи и около 77-80 на сто - в третата.
- при увеличението им с 30-35 на сто спрямо размера им през предходния месец - около 15-17 на сто от общия брой на пенсионерите ще попаднат в първите две групи и около 83-85 на сто - в третата.

При всички случаи пенсионерите от първите две групи ще останат разочаровани, колкото и да съзнават, че досегашните им пенсии са били несправедливо завишени спрямо пенсионерите от третата група. Тяхното

разочарование ще има сериозното и безспорно основание - общото ниско и незадоволително равнище на пенсиите спрямо размера на работните заплати, социалния и жизнения минимум.

Единствено пенсионерите от третата група ще бъдат доволни, че най-после са получили сравнително по-справедлив, макар и недостатъчен размер на своите пенсии и съответно- по достойно място в социалната йерархия.

Някои сред пенсионерите от третата група ще получат значително увеличение; други - умерено, а трети - незначително и символично. Реакцията на последните вероятно няма да се различава от тази на пенсионерите от първите две групи. В този смисъл абсолютният и относителният брой на недоволните ще бъде по-висок от стриктно разчетения в първите две основни групи.

Заслужава да се подчертае, че от финансова и социална гледна точка всяка от предходните 4 години, в периода от 1991 до 1994 г. включително е била сравнително по-благоприятна от 1996 г. за внедряване на индивидуалния пенсионерски коефициент - самостоятелно или в комбинация с нова формула на пенсиите и необходимите други промени в нормативите и механизмите на ЗП със същата цел - възстановяване на социалната справедливост в пенсионната система:

- първо, защото по-ранното ѝ възстановяване при разпределението на доходите от пенсии - частично или пълно - би спестило последващите години основателно недоволство сред преобладаващата част от пенсионерите и от трайно ниската социална и икономическа ефективност на пенсионното законодателство;

- второ, защото по-ранното възстановяване на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии е щяло да стане въз основа на сравнително по-високи номинални и реални размери и равнища на пенсиите (виж табл. N 1 и N 2, т 3.1 от гл. Трета) от тези през 1996 г.

- трето, поради сравнително по-благоприятните общи финансови условия и възможности на държавния бюджет през предходните 4-5 години, в т.ч. поради значително по-малкия абсолютен и относителен вътрешен държавния дълг и по-малките разходи по неговото обслужване;

- четвърто и при равни други условия - поради относително по-големия размер на допълнително предоставяните средства за индексация на пенсиите през някои от тези години. Факт, който означава сравнително по-ограничен брой и относителен дял на лицата от първите две подгрупи, т.е. на недоволните.

Например:

A/ от чисто финансова гледна точка 1991 г. е по- благоприятна от 1996 г., тъй като вътрешният финансов дълг и разходите на държавата по неговото обслужване са по-малки и увеличението на разходите за пенсии през 1991 г. спрямо 1990 г. възлиза на 8 440.5 млн. лв. - сума, 2.15 пъти по-голяма от общата сума на разходите за пенсии през цялата предходна 1990 г. И макар че от социална гледна точка оценката ѝ е противоречива (положителна - поради все още по-високото равнище на номиналните и реалните размери на пенсиите; отрицателна - поради изключително високата инфлация и чувствителния спад на реалните им размери - при евентуално внедряване на

индивидуалния пенсионерски коефициент през 1991 г. това нарастване на средствата за индексация на пенсиите би позволило всички пенсионери да получат известно, макар и диференцирано, увеличение на номиналните размери на своите пенсии:

- в т.н. първа група щяха да попаднат пенсионери със сравнително най-ниско увеличение на пенсиите;
- във втората - пенсионери със средно увеличение/индексация/;
- в третата - пенсионерите с най-високо абсолютно и относително увеличение съобразено с инфлацията и с допуснатото преди това необосновано занижаване размера на техните пенсии.

Б/ комплексно - от темпорална, социална и финансова гледна точка - по-благоприятен момент за внедряване на индивидуалния пенсионерски коефициент (със или без нова формула на пенсиите) бе началото на 1994 г., когато: средногодишната инфлация бе около 2.3 пъти по-малка от очакваната за 1996 г.; равнището на средния номинален размер на пенсиите спрямо социалния и жизнения минимум за пенсионер - с около 10 пункта по-високо, а допълнително отпуснатите финансови средства за индексация на пенсиите - значителни (относителното им нарастване е приблизително равно на очакваното за 1996 г.), което би позволило еднократно индексирание и повишаване на основните им размери от 1 януари 1994 г. с 73.3 на сто.

За съжаление, тези сравнително по-благоприятни от социална и финансова гледна точка възможности са пропуснати. Нещо повече. С недостатъчно подготвени, необосновани и неефективни предложения и промени в пенсионното законодателство през този период - и най-вече със ЗИДЗП от 1992 г. - аномалиите допълнително са разширени и задълбочени, а заедно с тях - и тенденцията към нарастващо социално напрежение и недоволство сред пенсионерите и снижаваща се обща социална и икономическа ефективност на пенсионното осигуряване.

Макар и закъснели и ограничени, предложените със ЗИДЗП от март 1996 г. мерки се посрещат със задоволство от мнозинството осигурени лица и наличните пенсионери. Главните проблеми са свързани с финансовото им осигуряване въз основа на утвърдената по това време макроикономическа рамка на държавния бюджет.

Анализът на първоначално утвърдената макроикономическа рамка на държавния бюджет за 1996 г. Показваше, че за индексация на пенсиите през същата година може да се отделят допълнително около 18.5 млрд.лв. С тях общата сума щеше да достигне около 88.5 млрд.лв. Това означаваше относителното им увеличение с 26.4 на сто спрямо общите разходи за пенсии през 1995 г. - 70 млрд.лв. без пощенските такси и ДДС върху тях и 70.6 млрд.лв. с тях.

При това очертаващо се увеличение на разходите за пенсии внедряването на новия начин за индексация от 1 април 1996 г. означаваше:

- в първа и втора група да попаднат около 20-25 на сто от общия брой на пенсионерите.

Техните пенсии нямаше да бъдат увеличени.

Все пак по силата на принципа на т.н. "заварено положение" в социалната политика и практика те нямаше да бъдат и намалени..

- в третата група щяха да попаднат **и да получат увеличение** около 75-80 на сто от общия брой пенсионери.

Пенсионерите от първите две групи щяха да останат **разочаровани и недоволни**.

Пенсионерите от третата група, обратно - **доволни**, че най-после получават заслужено увеличение, а заедно с това - и по-достойно място в социалната йерархия, което са завоювали и заслужили с качеството и ефективността на своя труд през активния си живот.

Така очертаващият се абсолютен и относителен брой на пенсионерите от първите две подгрупи се смяташе за неприемливо висок. За да се ограничи, трябваше да се намерят начини за увеличаване сумата на допълнително предоставените за целта средства, без да се увеличава дефицитът в държавния бюджет и без да се нарушават основните параметри на макроикономическата рамка. Това можеше да стане при условие, че се намерят реални и приемливи допълнителни приходоизточници за бюджета на социалното осигуряване.

Както споменахме:

- Социалното министерство предлагаше няколко мерки, в т.ч. да бъде увеличен размерът на осигурителните вноски за работодателите с 2 процента и едновременно да се въведе лична осигурителна вноска от 2 на сто върху brutните работни заплати.

- приемането и въвеждането от 1 януари 1996 г. на тези две предложения обещаваха допълнителни приходи за бюджета на социалното осигуряване в размер на около 8.5 млрд.лв.

- по организационни причини гласуването на ЗАКОНА за държавния бюджет за 1996 г. закъсня. Това доведе до отлагане с 2 месеци на влизането в сила на въпросните промени в осигурителните вноски - вместо от 1 януари 1996 г от 1 март.

- загубата на приходите за 2 месеца обаче бе компенсирана от Взаимния фонд.

Така в крайна сметка се осигури общо увеличение на средствата за индексирание и изплащане на пенсиите през 1996 спрямо 1995 г. с 26.7 млрд. лв. вместо първоначално предвижданите 18.5 млрд. лв.

- допълнителни, финансово неразчетени и несъгласувани с Министерството на финансите промени в ЗИДЗП от 1996 г., избършени в последния момент преди обсъждането му в Министерския съвет, доведоха до допълнително и свръх планово и финансово неосигурено увеличение на разходите за индексация и изплащане на пенсиите за 1996 г. с още около 4 млрд. лв.

От финансова гледна точка (100 % изпълнение на плана за приходите) това залагаше в бюджета на социалното осигуряване за 1996 г. свръхпланов дефицит около 4 млрд.лв. Друг е въпросът, дали тези негативни финансови последици можеха да се избегнат по-късно - например чрез намалена индексация на основните размери на пенсиите от 1 октомври 1996 г. с 20 на сто вместо предварително предлаганите 27.3 или 30 на сто.

Така се формира **общо увеличение на разходите** за индексация и компенсация на пенсиите през 1996 г. спрямо 1995 г. от около 30.7 млрд. лв., което означаваше относителното им увеличение с около 43.86 на сто: от 70 млрд.лв. през 1995 г. на 100.7 млрд.лв. през 1996 г.

Това очертаващо се по това време общо увеличение на разходите за пенсии през 1996 спрямо 1995 г. позволяваше допълнително намаляване на първоначално определения и очакван относителен дял на пенсионерите от първите две подгрупи: от около 20 - 25 на сто до около 15 - 18 на сто от общия им брой.

Конкретното разпределение на наличните пенсионери в очертаните три групи или подгрупи зависеше от още един фактор - **от момента на внедряването на индивидуалния пенсионерски коефициент**. По този въпрос имаше две основни предложения:

- от 1 януари 1996 г., както първоначално се предлагаше;
- или от 1 април 1996 г., както впоследствие се възприе.

В първия случай абсолютният и относителният брой на разочарованите пенсионери щеше да се колебае около 18 на сто от общия им брой.

Във вторият случай - около 15 на сто.

В този смисъл боравенето с фактора "време" и по-конкретно преместването на мероприятиято с няколко месеци назад във времето - бе една възможност за допълнително ограничаване на абсолютния и относителния брой на "недоволните" пенсионери от внедряването на индивидуалния пенсионерски коефициент - тази необходима първа стъпка към възстановяването на социалната справедливост в пенсионната система.

2.2.2.2. Промени в номиналните и в реалните размери на пенсиите

Повишаването на номиналните и реалните размери и равнища на пенсиите бе една от основните социални цели на ЗИДЗП от март 1996 г. Тя имаше два аспекта: повишаването им през 1996 г. и законово регламентиране и гарантиране на ежегодната им индексация в бъдеще.

Отчетните данни показват, че в резултат на новия начин за индексация на пенсиите от 1 април 1996 г. средният им месечен размер с компенсациите и добавките нараства от 2 725 лв. през първото тримесечие на 1996 г. на 3 491 лв. през второто, т.е. с 28.11 на сто.

Това увеличение е над планираното (над предварително разчетеното по държавния бюджет), възлизащо на около 21.5 на сто. То е и значително по-голямо от отчетената от НСМ текуща инфлация за първите три месеци на 1996 г. от 6.8 на сто. Превъзхожда с няколко пункта дори първоначално очакваната и приета с макроикономическата рамка на държавния бюджет текуща инфлация до края на 1996 г. - 20 на сто, както и средногодишната й стойност за цялата 1996 г. - 25 на сто. В този смисъл индексацията на пенсиите от 1 април 1996 г. обещава не само да спре досегашната тенденция към снижаване равнището на номиналните и реалните пенсии, но

и да постави началото на обратен процес - към тяхното повишаване, при това още в началото на второто тримесечие на 1996 г.

За съжаление след април 1996 г. кризисните явления в производството, финансовата и банковата сфера се изострят. Производството тръгва надолу, докато курсът на долара и цените на потребителските стоки скокообразно потеглят нагоре.

В края на юни 1996 г. спрямо равнището ѝ от декември 1995 г. индексът на текущата инфлацията достига 147.5 на сто; **в края на септември - 253.2 на сто.** Прогнозите от края на септември предвиждаха индекс на инфлация в края на 1996 г. **от около 390-400 %; прогнозите от края на октомври и началото на ноември - от 410-412 процента.** Това означаваше индекс на средногодишната инфлацията през 1996 спрямо 1995 г. **от около 223 процента.**

(С текущата инфлация за 1996 г. от около 411 % и средногодишна от около 223 % са правени и последващите разчети за очакваните промени в реалния размер на пенсиите и работните заплати в следващите по-нататък разчети).

С цел да се компенсира растежът на цените, от 1 юли 1996 г. основните размери на пенсиите са повишени с 20 процента. Средният номинален месечен размер нараства от 3 491 лв. през второто тримесечие на 1996 г. на 4 445 лв. през третото тримесечие, т.е. с 27.32 на сто. Изпреварващото повишение на потребителските цени обаче води до снижаване на реалната пенсия през третото в сравнение с второто тримесечие на 1996 г. с **25.5 на сто**, а в сравнение с четвъртото тримесечие на 1995 г. - с **25.70 на сто.**

От 1 октомври се провеждаше ново, трето по ред за 1996 г. индексирание на основните размери на пенсиите с 30 на сто.

Ще поясним:

Определянето на конкретния размер на индексацията на пенсиите от 1 октомври 1996 г. се забавя поради усложнената обстановка и произтичащите от нея противоречиви социални и финансови възможности, потребности и последици.

- **от финансова гледна точка** трябваше да се избира между принципно две различни равнища за индексацията на пенсиите от 1 октомври 1996 г.

- първото - **вместващо се** в планираните за целта средства от 116.9 млрд.лв. в актуализирания (със Закона за изменение и допълнение на Закона за държания бюджет от 9 август 1996 г.) държавен бюджет за 1996 г.

- второто - **надхвърлящо** тези средства .

В първия случай недостиг на средства за индексация и изплащане на пенсиите до края на 1996 г. нямаше и не би трябвало да има; във вторият случай недостигът на средства се очертаваше като неизбежен, а размерите му щяха да зависят от трудно прогнозируеми фактори и процеси като: размера на самата индексация на пенсиите - изборът бе между два предложени размера - с 20 и с 30 %; изпълнението и преизпълнението на и без това занижения план за приходите по бюджета на социалното осигуряване от осигурителни

вноски; възможностите за осигуряване на допълнителни приходи - чрез разкриване на нови приходоизточници или чрез повишена събираемост на приходите от съществуващите приходоизточници; размера на очакваните икономии по разходите за помощи по КТ и УНР.

Още по-сложен се очертаваше финансовият проблем през следващата 1997 г.

Конкретните разчети показваха, че спадът в производството - макар и по-ограничен - ще продължи и през 1997 г. независимо дали ще се въведе или не Паричен борд; както и че двата относително самостоятелни избора ще имат качествено еднакви и само количествено различни финансови последици:

- качествено еднакви - доколкото и двата водят до значително увеличение на допълнително необходимите средства за изплащане на пенсиите през 1997 г. и следващите години;
- количествено различни - доколкото допълнително необходимите средства при първия избор са по-малки от тези при втория.

От социална гледна точка също трябваше да се избира между две относително самостоятелни алтернативи или определена комбинация от тях:

- увеличаване единствено на **компенсациите** към пенсиите - при запазване непроменени основните размери на самите пенсии;
- увеличаване единствено на **основните им размери** - при запазване непроменени сегашните размери на компенсациите към тях;
- определена комбинация между тях с множество конкретни подварианти.

Първият относително самостоятелен избор щеше да унищожи направената (макар и ограничена) през април 1996 г. крачка към възстановяване на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии. Нещо повече, при очертаващата се инфлация до края на 1996 и през 1997 г. и произтичащото от нея увеличение в размера на компенсациите подобно решение би могло да доведе до разширяване и задълбочаване на общата уравниловка в пенсиите.

Вторият избор щеше да запази постигнатия през април 1996 г. напредък към възстановяване на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии, колкото и ограничен да бе той. И с това - да предотврати евентуално допълнително социално напрежение и недоволство сред близо 85 на сто от наличните пенсионери, които от 1 април 1996 г. получиха увеличени и социално по-справедливи пенсии.

В полза на втория избор действаше още един фактор - крайно ниското равнище на реалната покупателна сила на пенсиите.

В крайна сметка правителството предпочита второто решение, т.е. **индексация на основните размери на пенсиите от 1 октомври 1996 г. с 30 на сто** при запазване непроменена месечна компенсация от 340 лв.

Със същия процент - 30 на сто - от 1 октомври 1996 г. са индексирани и работните заплати в бюджетната сфера.

Макар че все още няма отчетни данни за четвъртото тримесечие на 1996 г., (и че дори такива институции като НСИ се отказват от конкретни прогнози), наши предварителни и приблизителни разчети показват като най-вероятни следните конкретни финансови и социални последици от това решение до края на 1996 и през следващата 1997 г.:

А/ финансови последици при ефективна финансова и икономическа политика от самото начало на 1997 г. и очаквана текуща инфлация от около 72-75 % :

- **превишаване** на планираните с актуализирания бюджет от август общи разходи за изплащане на пенсиите за **1996 г. с около 5.0 млрд.лв.; и при равни други условия** - нарушена макроикономическа рамка и свръхпланов дефицит в сборния бюджет на социалното осигуряване в същия размер.

- **необходимост от значително увеличени средства за изплащане на пенсиите през 1997 спрямо 1996 г., в т.ч.: /а/ увеличението им с около 50-55 млрд.лв.** само за да се гарантира изплащането през 1997 г. на пенсиите от края на 1996 г., без каквито и да било нови индексации; /б/ **увеличението им с носи около 90- 92 млрд. лв.** с цел индексацията им през 1997 г. (при свеждане на текущата инфлация за 1997 г. до около 70-72 %, а средногодишната - до около 234-235 %; с значително по-голяма сума при значително по-висока текуща и съответно средногодишна инфлация; и /в/ с още около **7 до 9 млрд. лв.** в резултат на повишената средна "цена" за единица трудов стаж: (резултат от своя страна на премахнатите ограничения за зачитания от ЗП трудов стаж и за максималния размера на базисните работни заплати; или на недокументиран до този момент трудов стаж).

Или общо допълнително увеличение (прираст) на разходите за изплащане и индексация на пенсиите през 1997 -при горните предпоставки - спрямо очакваните за 1996 г. **с около 150-155 млрд. лв.** от очакваните около 122 млрд. лв. за 1996 г., до около 272-277 млрд. лв. през 1997 г.

Б/ социални последици:

- повишен и по-висок среден номинален месечен размер на пенсиите през IV тримесечие на 1996 г. **до около 6130 лв.**

Среден номинален месечен размер на пенсиите за 1996 г. **от около 4140 лв.**

- средна брутна месечна работна заплата в страната в края на 1996 г. от около 20000 лв. и средна номинална месечна работна заплата за 1996 г. - от около 13269 лв.

Очаквано равнище на средната пенсия спрямо средната **брутна работна заплата:**

/а/ в края на 1996 г. - около 30.65 %;

/б/ средно за 1996 г. - около 31.20 % (при 31.17 % средно за 1995 год.)

(ще напомним, че равнището на средната пенсия спрямо средната брутна работна заплата през 1974 г. е възлизало на 31.11 на сто).

- очаквано равнище на средната пенсия спрямо средната **нетна**

работна заплата средно за 1996 г. - **около 38.11 %** (при 35.73 % през 1995 г.).

(ще поясним, че очакваното по-високо равнище на средната пенсия през 1996 спрямо 1995 г. при средния **нетен** размер на работните заплати се дължи на повишеното равнище на ДОД в средната брутна работна заплата: **от 12.76 % за 1995 г. на 18.13 % през 1996 г.** и около 21.45 % в края на 1996 г.).

• **очертаващо се снижение на средния реален размер на пенсията, възлизащо както следва:**

а/ през IV тримесечие на 1996 г. Спрямо IV тримесечие на 1995 г. - с около **44.73 %**;

б/ средно за 1996 г. спрямо 1995 г. - с около 21.60 %.

За сравнение ще посочим, че при прогнозираната инфлация през 1996г. **реалната работна заплата**, изчислена от индекса на **нетния й размер**, се очаква да се снижи, както следва:

/а/ в края на 1996 г. спрямо края на 1995 г. - с **около 48.60 %** (от 100% до около 51.40%);

/б/ средно за 1996 г. спрямо 1995 г. - с **около 22.50 %**.

(снижаването на реалната работна заплата изчислено от брутния й размер е по-малко, но и по-неточно за целите на горното сравнение).

Равнището на номиналните размери, на инфлацията и на реалните размери и равнища на пенсиите и работните заплати по тримесечия през 1996 г. - верижно и спрямо IV тримесечие на 1995 г. прието за 100%, както и развитие то на равнището на средната номинална пенсия спрямо средния номинален размер на брутната и нетната работна заплата е представено в

Таблица N 1.

Развитие на номиналните и реални размери и равнища на пенсиите през 1996 г. по тримесечия - верижно и спрямо IV тримесечие на 1995 г. = 100 %. Равнища на средната пенсия спрямо средната брутна и нетна работна заплата.

Показатели	1995 IV трим.	1996				
		I трим.	II трим.	III трим.	IV трим.	
1. Средна пенсия-лв.		2700	2725	3491	4445	6130

4. Индекс на реалната пенсия-%						
--------------------------------	--	--	--	--	--	--

	а)-Верижен, по тримесечия		94.50	105.53	74.50	86.79
	-Промяна (+ -)		5.50	+5.53	-25.70	-13.21
	б) Текущ, спрямо края на 95г. = 100%	100	94.50	87.54	65.07	55.27
	-Промяна (+ -)	-	-5,50	-12,46	-34,97	-44,73
	5. Ср. брутна запл. лв.	8612	8478	10404	13860	20000
	6. ДОД -лв.	1172	1146	1547	2376	4290
	7. Ср. нетна запл.-лв.	7440	7332	8857	11484	15710
	8. Инд.на ср. брутна работна запл.-в %:					
	а) Верижно, по тримесечия	-	98,44	122,72	133,22	144,30
	б) Спрямо края на 95 г. = 100%	100	98,44	120,81	160,94	232,23
	9. Инд.на ср. нетна раб.заплата б %:					
	а) Верижно, по тримесечия	-	98,55	120,45	129,66	136,90
	б) Спрямо края на 95 г. = 100%	100	98,55	119,05	154,35	211,16
	Инд.на реалната брутна запл.-в %:					
	Верижно по тримесечия	-	94,51	105,53	74,50	90,81
	- Промяна (+-)		-5,49	+5,53	-25,50	-9,19
	Спрямо края на 95г. = 100%	100	94,51	87,66	65,02	56,53
	- Промяна (+-)		-5,49	-12,34	-34,98	-43,47

11. Инд.на реалната нетна запл. в %:						
а) Верижно, по тримесечия		92,28	80,71	75,87	86,09	
- Промяна (+ -)		-7,72	-19,29	-24,13	-23,91	
- спрямо края на 95г. = 100%	100	92,28	67,80	61,02	51,40	
- Промяна (+-)		-7,72	-32,20	-38,98	-48,60	
12. Отн.равнище на ср. пенсия /в%/ към:						
- Ср.брутна запл.	31,35	32,15	33,55	32,07	30,65	
- Ср.нетна запл.	36,22	37,17	39,42	38,71	39,02	

Равнището на средната пенсия спрямо средната работна заплата през 1996 спрямо 1995 г. се промени, както следва:

- спрямо **брутния** среден номинален размер на работните заплати - от 31.17 % през 1995 г. на 31.20 % през 1996 г.;
- спрямо средния **нетен** номинален размер на работните заплати - от 35.73 % през 1995 г. на около 38.11 % през 1996 г.

Всички тези данни и техния анализ убеждават колко прибързани, необосновани и вероятно политически мотивирани са били щедрите обещания в края на 1995 и началото на 1996 г. за спиране спада в реалния размер на пенсиите и начало на неговото повишаване. Очевидно за да се реализират подобни обещания, е необходима система от позитивни мерки, в т.ч.: съществено затягане на финансовата дисциплина; подобряване на инвестиционния климат в страната; гарантиране на стабилен и достатъчен икономически растеж в течение на минимум няколко (5 до 6) години; решителни мерки за ограничаване относителния дял на сенчестата икономика и свързаното с нея незаконосъобразно и нецелесъобразно от икономическа и социална гледна точка гигантско преразпределение на доходи и блага в полза на една незначителна част от населението.

2.2.2.3. Промени в социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии

Предварително ще поясним, че:

- най-значимите прояви на социалната несправедливост при разпределението на доходите от пенсии са: /1/ **общата уравниловка** и /2/ **необоснованите различия в размера на пенсиите.**

- откритите или скритите обещания и надежди за задоволително и дори за пълно възстановяване на социалната справедливост със ЗИДЗП от 15 март 1996 г. бяха не по-малки от тези за спиране спада в реалните размери на пенсиите и начало на тяхното повишаване.

За съжаление фактите и техният анализ показват друго:

- от една страна, че е направена крачка напред към възстановяване на социалната справедливост в размера на пенсиите;
- от друга - че тази крачка е далеч по-малка от обещаната, доколкото както преди, така и след влизане в сила на ЗИДЗП :
- промените в уравниловката са незначителни;
- въпреки повишените размери на 85 на сто и общо подобренията в размера на пенсиите, много от стесненията на фактическите от справедливите размери на пенсиите във и вън от принципно непроменените и съхранени граници за минималния и максималния им размер остават и след 1 април 1996 г.;
- необоснованата норма в преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗП (& 25, т.2) поставя новопенсионираните десетки хиляди между 1 април и 6 август 1996 г., полагащи трудов стаж е след 1 януари 1993 г., в крайно неравностойно положение, доколкото ги лишава от право на личен пенсионерски коефициент до 1 юли 1997 г. По различни причини много от тези пенсионери получават минималния или близък до минималния размер на пенсията - въпреки високия им личен пенсионерски коефициент и значителен общ трудов стаж.

След остро критична статия в централен столичен вестник пет месеци по-късно Народното събрание бе принудено да отмени тази разпоредба и да я замени с нова (виж Д.В. бр.67 от 6.08.1996 г.). Но още няколко месеци след това техните пенсии нямаше да бъдат преизчислени, а когато най-после това станеше, инфлацията ще ги е обезценила значително.

Тези незадоволителни социални последици на ЗИДЗП от 15 март 1996

г. се допълват от вторични негативни социални и финансови последици.

Предварително ще отбележим още, че най - общо причините за ограничения напредък по отношение възстановяването на социалната справедливост в пенсионното осигуряване и незадоволителните други социални и финансови последици на ЗИДЗП от март 1996 г. могат да се разпределят в две групи: **обективни - резултат пряко на ограничените икономически и финансови възможности на държавата; **субективни** - резултат пряко на незадоволителна подготовка и множество субективни пропуски и слабости на проектозакона за изменение и допълнение на ЗП от 15 март 1996 г.**

Субективните пропуски и слабости са били неизбежни тъй като проектът на ЗИДЗП от март 1996 г. е готвен без необходимия обстоен и обективен предварителен анализ върху: състоянието, обективните и субективните фактори и причини за наблюдаваните до този момент аномалии

в размера на пенсиите; необходимите и наличните финансови ресурси, норми, нормативи и механизми на пенсионното законодателство за тяхното пълно или частично (но предварително определено и обосновано) преодоляване и предотвратяване в бъдеще.

Нека се опитаме да дадем по-конкретен и обоснован отговор на два основни въпроса: какво постигна и какво не можа да постигне ЗИДЗП от март 1996 г. по отношение на най-рекламираната социална цел - възстановяването на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии? И защо?

/1/ Общо за постиженията и слабостите на ЗИДЗП от 15 март 1996 г.

По информация на НОИ с въвеждането на новия начин за индексация на пенсиите и на индивидуалния пенсионерски коефициент от 1 април 1996 г. са увеличени пенсиите на 85 на сто от общия брой на пенсионерите. Това означава, че:

- техните пенсии са били по-ниски от социално справедливите им размери по новия критерий;
- благодарение на индивидуалния пенсионерски коефициент и по-справедливия начин за осъвременяване на пенсиите от 1 април 1996 г. са установени социално по-справедливи размери и съотношения в размера, отговарящи в по-голяма степен на тяхното участие в обществения труд и приноса във формирането на пенсионния фонд;
- не са увеличени пенсиите на 15 на сто от наличните пенсионери, тъй като размерите им са се оказали равни или по-големи от социално справедливите по новия критерий.

Първата група обхващаща около 85 на сто от общия брой на наличните към 1 април 1996 г. пенсионери, е групата на "печелившите".

Втората група обхващаща пряко около 15 на сто от общия им брой - на недоволните и "губещите". Към нея, както споменахме, вероятно ще се присъединят ограничен брой пенсионери, попадащи в първата група, но с незначително увеличени пенсии. Така общият брой на недоволните ще нарасне и вероятно ще достигне около 20 на сто от наличните пенсионери.

Към недоволните, макар и временно, трябва да прибавим и десетки хиляди новопенсионирани се лица поради изслужено време и старост от 1 април до 6 август 1996 г. по условията на действащата през този период т. 2 на параграф 25 от преходните и заключителните разпоредби на ЗМДЗП от 15 март 1996 г.

Върху този безспорен прогрес на ЗП по пътя към възстановяване на социалната справедливост в размера на пенсиите обаче продължава да тежки сянката на:

- почти непромененото равнище на общата уравниловка;
- оставащите от миналото необосновани и принципно непроменени различия в размерите на практически всички пенсии за трудова дейност.

Тези незадоволителни резултати се свързват и обясняват непосредствено с две групи нормативни фактори - причини:

- **съхраненият нисък** и незадоволителният **от социална** гледна точка норматив за максималния размер на пенсиите, както и **липсата** на обоснова н и съгласуван с неговата стойност норматив-ограничител за максималния размер на осигурителните доходи.

- **неефективната комбинация от нови и стари нормативи и механизми на ЗП**, имащи пряко отношение към изчисляването, преизчисляването и актуализирането на пенсиите за трудова дейност и най-вече за изслужено време и старост.

Но докато основанията за ниския и незадоволителен норматив за максималния размер на пенсиите нарастат с времето, успоредно на задълбочаващата се икономическа, финансова, политическа и пр. криза, то липсата на обоснова н норматив ограничител за максималния размер на осигурителните доходи и неефективната комбинация от старите и новите нормативи за изчисляване, преизчисляване и актуализиране размера на пенсиите, въведена със ЗИДЗП от април 1996 г., се дължи изцяло на пропуски и слабости на субективния фактор, пряко ангажиран с подготовката на ЗИДЗП от март 1996 г.

Ще поясним, че комбинацията от нови и стари нормативи на ЗП съдържа:

/1/ **три** нови нормативи и механизми, целящи възстановяване на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии:

/а/ индивидуален пенсионерски коефициент;

/б/ премахнатото старо (съществуващо и досега) ограничение за **допълнително зачитания трудов стаж** (над "основния");

/в/ решението за постепенно **разширяване границите на сегашния базисен период**, включващ три последователни от последните 15 години на трудовия стаж - чрез прибавяне към тях на придобития след 1 януари 1997 г.

И трите норматива, включително премахнатото ограничение за зачитания от ЗП трудов стаж, самостоятелно и в комбинация ще действуват като относително самостоятелни фактори за нарастване на общата сума на разходите за пенсии и средните им размери още в рамките на 1996 г. Тази им роля ще се съхрани по принцип и през следващите години.

/2/ **множество остарели нормативи и механизми на ЗП** за изчисляването и актуализирането на пенсиите за трудова дейност както до, така и след 1 април 1996 г., в това число:

/а/ **сегашната формула** и параметри за изчисляване на пенсиите за изслужено време и старост;

/б/ **необоснованото делене на общия трудов стаж на "основен" и "допълнителен"** - вече без старите ограничения за максимално зачитания от ЗП допълнителен и общ трудов стаж;

/в/ **необоснованото различие в "цената" за единица "основен" трудов стаж в зависимост от пола** на осигурените и пенсиониращите се лица по условията на III категория труд: 2.75 на сто от базисната заплата за

жените и 2.2 на сто при мъжете.

/г/ **необоснованите различия в "цената" за единица "основен " и единица "допълнителен" трудов стаж.**

/д/ **недостатъчно обоснованите нормативни различия в "цените" на пенсията за единица "основен" трудов стаж в зависимост от категорията на труда;**

/е/ **занижените и остарели ограничения за максималния размер на пенсиите** - субективно определяният трикратен размер на социалната пенсия, с която непосредствено се свързва абсолютният размер на максималната пенсия.

/з/ Към тези основни нормативи и механизми на ЗП, от които пряко и в най-голяма степен зависи социалната справедливост до и след въвеждането на индивидуалния пенсионерски коефициент, следва да прибавим още няколко:

А/ **отсъствието (липсата) в ЗП на норматив за максималния размер на осигурителните доходи;**

Б/ **отсъствието (липсата) в ЗП на актуализирани, обосновани и ефективни (работещи) нормативи, гарантиращи закономерната за нашата страна дегресия за равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати.**

По принцип и от социална гледна точка:

- **относително самостоятелната и съвместната роля на новите нормативи е позитивна, като приоритет в това отношение следва да се отдаде на нововъведения индивидуален пенсионерски коефициент, следван от премахнатото ограничение на максимално зачитания от ЗП трудов стаж.**

- **сред остарелите нормативи и механизми на ЗП с негативно значение за уравниловката в размера на пенсиите са: сравнително ниският норматив -ограничител за максималния размер на пенсиите - не повече от трикратния размер на социалната пенсия; липсата на адекватен норматив-ограничител за максималния размер на осигурителния доход и субективизмът при определянето на социалната пенсия.**

/2/ уравниловката в размера на пенсиите

Дори формалната логика ни убеждава, че при липсата на обоснован норматив-ограничител за максималния размер на осигурителните доходи и запазване на ниския норматив-ограничител за максималния размер на пенсиите - независимо от общите икономически и финансови условия и възможности на страната - съхраняването на общата уравниловка в пенсиите е неизбежно.

Това убеждение се потвърждава от данните за промените в равнището на максималния размер на пенсиите спрямо нетния размер на средната работна заплата в страната и в промишлеността до и след 1 април 1996 г., представени в таблица N 2.

Таблица N 2

Средни брутни и нетни работни заплати(в лв.) в страната и промишлеността, максимални размери (в лв.) На пенсиите без и със компенсациите и тяхното равнище (в %) спрямо средните размери на нетните раб.заплати в страната и в промишлеността през 1996 г. - общо и по тримесечия

Показатели

	I	II	III	IV	За
	трим	трим.	трим.	трим.	1996г.*
1.ср. брутна раб. заплата - в лв.:					
- в страната	8478	10404	13860	20000	13269
- в промишлеността	9898	12656	17405	23845	15951
2.ср.нетна раб. заплата - в лв.:					
- в страната	7332	8857	11 484	15710	10864
- в промишлеността	8468	10422	13842	18325	12795
3.максимален размер на пенсиите-					
в	3630	5400	6480	8424	5984
лв.:					
- без компенсациите					
- с компенсациите	4200	5540	6820	8764	6333
4.равнище (в%) на макс. пенсия					
с компенсациите към нетната					
раб.запл.:					
- в страната	57,28	63,93	59,39	55,79	57,76
- в промишлеността	49,60	53,16	49,27	45,35	49,50
5.равнище(в%)на макс. пенсия без					
компенсациите към нетната					
раб.запл.:					
- в страната	49,51	62,31	56,43	53,62	55,08
- в промишлеността	42,87	51,81	46,82	45,97	46,77

Забележка. Данните за средните работни заплати и тримесечие на 1996 г. и за 1996 г. като цяло са предварителни.

От данните се вижда, че непосредствено след индексацията на пенсиите от 1 април 1996 г. равнището на максималния размер на пенсиите без и със компенсациите **спрямо нетния размер на средната работна заплата в страната** нараства забележимо, след което леко се снижава, но остава по-високо от това преди въвеждането на индивидуалния пенсионерски коефициент. По конкретно, през II спрямо I тримесечие на 1996 г. то нараства, както следва:

- без компенсациите: от 49.51 на сто до 1 април 1996 г. на 62.31 на сто

непосредствено след тази дата, след което отново се снижава и колебае около средногодишната му стойност от **55.08 %** ;

- с компенсациите: от 57.28 на сто до 1 април 1996 г. На 63.93 на сто непосредствено след тази дата, след което се снижава и колебае около средногодишната му стойност от **57.76 %**.

Аналогични промени бележи и равнището на максималния размер на пенсиите без и със компенсациите **спрямо средния нетен размер на работните заплати в промишлеността. Но поради по-ниския размер на средната нетна работна заплата в сравнение с бутната, тук стойностите му са по-ниски, а именно:**

- без компенсациите: 42.87 на сто непосредствено преди 1 април 1996 г. и 51.81 на сто непосредствено след тази дата. Като през следващите тримесечия се колебае около средногодишната му стойност **от 46.77 %**;

- с компенсациите: 49.60 на сто непосредствено преди 1 април 1996 г. и 53.16 на сто непосредствено след тази дата; през следващите тримесечия се наблюдават колебания около средногодишната му стойност **от 49.5 %**.

Доколкото относителното равнище на максималната пенсия спрямо нетния размер на средната работна заплата в страната и в промишлеността нараства след 1 април 1996 г. Може да се говори за определен напредък в борбата срещу общата уравниловка. Но :

- първо, този напредък е само количествен, а не качествен;
- второ, той е незначителен и се дължи било на по-високия процент на индексация на пенсиите спрямо работните заплати, било на нарастващия относителен дял на ДОД в брутния размер на средната работна заплата, действащ като относително самостоятелен фактор за забавен растеж на нетния (разполагаме) размер на работните заплати; било на комбинацията от двата и някои други допълнителни фактори като премахнатите ограничения за зачитания трудов стаж и за базисния размер на работните заплати при изчисляване и преизчисляване размера на пенсиите;

- трето, макар и повишено, равнището на максималната пенсия спрямо средния размер на нетната работна заплата в промишлеността остава **под 50 на сто**, т.е. далеч от критичната точка от 100 процента, която дава възможност за третиране на формулата и размерите на пенсиите за изслужено време и старост като социално справедливи, свързани в необходимата степен с размера на осигурителните доходи и способни да осигурят в задоволителна степен онова място на пенсионерите в социалната йерархия, което те са заслужили със качеството и количеството на техния труд през отминалия активен живот. Според критериите на Европейския съюз това означава **уравниловъчна (flat rate) формула и размер на пенсиите и разпределението на доходите от пенсии** в България и след въвеждането на индивидуалния пенсионерски коефициент, т.е. след 1 април 1996 г.

В сравнение с 1994 г. стойностите на интересуваният ни тук показател е снижена с 7 до 9 пункта. **Този факт показва, че в сравнение с 1994 г.**

общата уравниловка в размера на пенсиите, измервана с критериите на ЕС, се е задълбочила.

Тези оценки се потвърждават по принцип и от **незначителните**, макар и позитивни промени в изплащаните размери на минималните - социална и минимална пенсия за изслужено време и старост - и максималната пенсия преди и след 1 април 1996 г., представени подробно в таблица N 3:

Таблица 3

Минимални и максимални размери на пенсиите (в лв.) през 1996 г. -
общо и по тримесечия и техните съотношения (в единици)

Показатели	I тримес.	II тримес.	III тримес.	IV тримес.	За 1996
1. социална пенсия:					
- без компенсация	1210	1 800	2 160	2808	1 995
- с компенсация	1780	1 940	2500	3 148	2342
2. минимална пенсия за					
- без компенсация	1 392	2070	2484	3229	2294
- с компенсация	1 962	2210	2824	3569	2641
3. максимална пенсия:					
- без компенсация	3 630	5400	6480	8424	5 985
- с компенсация	4200	5540	6820	8 764	6333
4. Съотношение между Максималната пенсия:					
- без компенсациите	1: 3	1: 3	1: 3	1: 3	1: 3
- с компенсациите	1: 2.36	1: 2.86	1: 2.73	1: 2.78	1: 2,70
5, съотношение между Изсл. време и старост и					
- без компенсациите	1: 2.63	1: 2,61	1: 2,61	1: 2.61	1; 2,61
- с компенсациите	1: 2.14	1; 2.51	1: 2.42	1: 2,46	1: 2,40

Приведените в таблицата данни показват:

- непроменено съотношение между нормативно установените размери (без компенсациите) за социалната и за максималната пенсия - **1: 3** до и след 1 април 1996 г.;
- непроменено съотношение между нормативно установените размери (без компенсациите) за минималната пенсия за изслужено време и старост и за

максималната - **1: 2.61** до и след 1 април 1996 г.;

- незначителни положителни промени в съотношението между минималните размери на социалната и максималната пенсия с **компенсациите - от 1 : 2.36 непосредствено преди 1 април 1996 г. на 1 : 2.86 след тази дата;**

- незначителни позитивни промени в съотношението между минималния размер на пенсиите за изслужено време и старост и максималната пенсия с компенсациите - **от 1 : 2.14 до 1 април 1996 г. на 1 : 2.51 след тази дата.**

Тези незначителни, но позитивни промени в минималната и максималната пенсия се дължат пряко на **намаления абсолютен и относителен размер на компенсациите** в общия размер на пенсиите, в т.ч. на минималните и максималните. Те още веднъж показват, че при равни други условия евентуалното пълно премахване на компенсациите в бъдеще ще позволи съотношението между изплащаните размери на минималната и максималната пенсия да се изравни с нормативно установените съотношения:

/а/ 1: 3 - за съотношението между социалната и максималната пенсия; и /б/ 1: 2.61 - за съотношението между минималния размер на пенсията за изслужено време и старост и максималния размер на пенсиите. Разбира се, това са твърде тесни рамки и ограничени меки, неспособни сами по себе си да доведат до преодоляване на установената общата уравниловка, когато обективните условия позволяват и изискват това.

Съхраняващата се обща уравниловка се потвърждава още по-красноречиво от значително по-високите изчислени пенсии от фактически изплащаните за изслужено време и старост за носители на средна и високо платена работна сила или с различен трудов стаж през IV тримесечие на 1996 г.

Първи пример: еднакви базисни възнаграждения и различен трудов стаж:

А/ изчислените размери на пенсията за изслужено време и старост за лица с базисна работна заплата, равна на средната в страната в края на 1996 г.- 18 600 лв., възлизат на:

- 10 230 лв. при трудов стаж 20 г. за жените и 25 г. за мъжете;
- 12 276 лв. при трудов стаж 30 г. за жените и 35 г. за мъжете;
- 14 322 лв. при трудов стаж 40 г. за жените и 45 г. за мъжете;
- 15 345 лв. при трудов стаж 45 г. за жените и 50 г. за мъжете.

Б/ по действащите норми и нормативи на ЗП през IV тримесечие на 1996 г. фактически получаваните пенсии и в изброените случаи ще бъдат еднакви и ще възлизат на 8 424 лв. Без компенсациите и на 8 764 лв. С тях т.е. ще имат един и същ размер и в този смисъл - уравниловъчен характер. При това колкото по-големи са работната заплата и общият трудов стаж на дадено осигурено лице, толкова по-силна е уравниловката в размера на неговата пенсия, по-ощетено е то като пенсионер.

Втори пример: еднакъв общ трудов стаж и различни базисни

възнаграждения:

А/ изчислените размери на личните пенсии за изслужено време и старост на новопенсиониращите се мъже с еднакъв трудов стаж от 25 г. При показните базисни възнаграждения възлизат на:

- 8 424 лв. - при базисно възнаграждение от 15 317 лв.;
- 9 524 лв. - при базисно възнаграждение от 17 317 лв.;
- 10 624 лв. - при базисно възнаграждение от 19 317 лв.;
- 11 724 лв. - при базисно възнаграждение от 21 317 лв.;
- 12 824 лв. - при базисно възнаграждение от и 23 317 лв.

При по-голям общ трудов стаж - например от 40 години- така изчислените основни размери на личните пенсии за изслужено време и старост на нашите пет лица ще нараснат с по 40 на сто и ще възлизат съответно на 11 794 лв.; 13 334 лв.; 14 874 лв.; 16 414 лв. и 17 954 лв.

Б/ определените от ЗП размери на техните пенсии без компенсациите обаче ще имат един и същ размер - максималната пенсия от 8 424 лв. Без компенсациите и на 8 764 лв. с тях.

Анализът на тези данни и разчети е още едно доказателство за това, че през IV тримесечие на 1996 г. базисните заплати над 15 317 лв. и трудовият стаж на избраните от нас лица над основния - над 25 г. за мъжете и 20 г. За жените, полагащи III категория труд - не оказват никакво влияние върху изплащания размер на пенсиите им; като че ли те не съществуват.

Очевидно липсата на: /1/ предварително определена и обоснована политика в това отношение; /2/ какъвто и да било, още повече адекватен норматив за максималния размер на осигурителния доход, от една страна, в комбинация със съхранения нисък норматив за максималния размер на пенсиите, макар и съхранен по обективни причини - поражда еднакво значими и за съжаление **негативни социални и икономически последици като:**

А/ съхранява се общата уравниловка в пенсиите;

Б/ съхранява се характерната за пенсионната система демотивация за високо качествен труд и продължително участие в пенсионната осигуровка на неговите носители, ако и доколкото те са адекватно платени. В тази връзка още веднъж щепомним, че мълчаливият отказ на ЗИДЗП от 15 март 1996 г. от възстановяване и съхраняване на закономерната дегресия в равнището на пенсиите допълнително:

А/ затруднява усилията за изясняване на възможностите за постепенно повишаване на установения по необходимост занижен норматив за максималния размер на пенсиите;

Б/ намаляват се шансовете за точно и предварително определяне и обосноваване на необходимото по принцип преразпределение на доходите от високо към ниско обезпечените лица - един от принципите на социалната солидарност в пенсионното осигуряване в България в течение на десетилетия.

/3/ Съхранени необосновани различия в размера на пенсиите

Внедряването на индивидуалния пенсионерски коефициент и премахването на досегашните ограничения за зачитания от ЗП трудов стаж (при съхраняване на старите нормативи и основната формула) неизбежно водят до съхраняване и възпроизвеждане на масови (до приемането и влизането в сила на ЗИДЗП от 15 март 1996 г.) социално необосновани и несправедливи различия в изплащаните и новоотпусканите пенсии за трудова дейност и най-вече - за изслужено време и старост.

Такива са различията :

А/ между /1/ мъжете и /2/ жените, полагали III категория труд, т.е. обусловените единствено от пола.

Пример:

Дадени са две новопенсиониращи се лица поради изслужено време и старост с еднакви базисни възнаграждения - от по 10 000 лв. и еднакъв общ трудов стаж от III категория труд - по 20 г.

Единственото различие между тях е полът: първото лице е жена, второто мъж.

В следствие на това, личната пенсия за изслужено време и старост на първото лице (на жената) ще възлезе на 5 500 лв., а на второто (на мъжа) - на 4 400 лв. Неговата е по-малка с 1 100 лв. и представлява 80 на сто от личната пенсия на първото лице само защото е от мъжки пол и ЗП определя различни стойности за "основния" трудов стаж на мъжете и жените III категория труд, даващ право, при равни други условия на т.н. пълен размер на пенсията за изслужено време и старост.

Както преди, така и след 1 април 1996 г. към очертаните различия следва да добавим и **различията в общата сума на доходите от пенсии на лицата от двата пола в рамките на средния им пенсионерски живот**, резултат на по-ниската пенсионна възраст за жените и произтичащата от този факт и равни други условия по-голяма средна продължителност на живот за жените.

Тези различия съществуваха до 1 април 1996 г.. Те се запазват и възпроизвеждат в същата степен и със същата масовост и след влизане в сила на ЗИДЗП и новия начин за индексация на пенсиите от 1 април 1996 г.

Б/ между осигурените и пенсиониращите се или пенсионираните лица от един и същ пол (бил той мъжки или женски) с трудов стаж /1/ до или равен на "основния", от една страна, и /2/ с трудов стаж над него, от друга:

- при III категория труд: при жените - 2.75 на сто от базисната работна заплата за единица "основен " и 1.1 на сто за единица "допълнителен " трудов

стаж (тези 1.1 % от базисната заплата са равни на 2 % от основния размер на пенсията); при мъжете - 2.2 % от базисната работна заплата за единица "основен " и 1.1 % за единица "допълнителен" трудов стаж.

- при I и II категория труд различията в "цената" за единица "основен" и единица "допълнителен" трудов стаж са още по-големи, макар че тук не зависи от пола. Например при I категория труд размерът на пенсията за единица "основен " трудов стаж възлиза на 3.67 на сто от базисната работна заплата, докато "цената" за единица "допълнителен" трудов стаж е 1.1 на сто (2 на сто от основния размер на пенсията).

Последиците се илюстрират от примера в т. 2.1.2.

Дадени са две лица и двете жени, с еднакви базисни възнаграждения от по 6 600 лв.; и с различен трудов стаж от III категория труд: първото с трудов стаж, равен на "основния" за жените в нашия случай - 20 години; второто - от 40 години.

По действащите нормативи и ЗП през I тримесечие на 1996 г. (до 1 април) личните им пенсии за изслужено време и старост биха имали следните размери:

- за първото лице - 3 630 лв., което прави **по 181.5 лв.** за всяка година от общия му трудов стаж от 20 години;
- за второто - 4 066 лв., което прави за всяка година от общо зачитания от ЗП трудов стаж от 26 г. **По 156.38 лв.; и по 101.6 лв.** За всяка година от общия му трудов стаж от 40 години;

След влизане в сила на ЗИДЗП личните пенсии за изслужено време и старост на двете лица, ще възлязат както следва:

- за първото - на 3 630 лв., или **по 181.5 лв.** за една година трудов стаж;
- за второто - на 5 082 лв., което прави **по 127 лв.** за една година от общия му трудов стаж от 40 години, вече зачитан от закона за пенсиите.

Сравненията, че докато "цената" на единица трудов стаж за първото лице **-181.5 лв.-** се запазва непроменена, то на второто лице нараства - **от 101 лв. на 127 лв., но остава значително по-ниска - с 54.5 лв., или с 43.68 на сто** от тази за единица общ трудов стаж на първото лице.

Тук ще подчертаем, че и тези смекчени, но все пак съществени различия в размера на пенсията за единица трудов стаж, когато е равен и съответно над основния, са социално и икономически необосновани:

- от една страна, **нарушена е социалната справедливост** при разпределението на доходите от пенсии; и в този смисъл незадоволителна е социалната ефективност;
- от друга и едновременно: (а) неоснователно завишено стимулиране на ограничения по своята продължителност "основен" трудов стаж, покриващ едва 40 до 50 процента от нормалния трудов стаж и трудоспособен живот на осигурените и пенсиониращите се лица при навършване дори на установената у нас силно занижена пенсионна възраст; (б) неоснователно занижено

(неоснователно по-ниско) стимулиране на останалите около 50 процента от обективно възможния общ трудов стаж на осигурените и новопенсиониращите се лица при навършване на установената и вече силно занижена пенсионна възраст; и в) общо **понижена стимулираща функция и ефективност** на пенсиите и пенсионния закон по отношение на трудовия стаж: над основния.

В/ между осигурените и пенсиониращите се или пенсионирани вече лица от различните категории труд: 3.67 % от базисната заплата за I категория труд; 2.75 % за втора и 2.75 % при жените и 2.2 % при мъжете, полагащи III категория труд.

Тези различия произтичат непосредствено от взаимодействието между установените със ЗП: /1/ различни нормативни стойности за "основния" трудов стаж за осигурените и пенсиониращите се или вече пенсионирани лица от различните категории труд (15 г. за I, 20 г. за II и 20 г. за жените и 25 г. за мъжете, полагащи III категория труд); и /2/ еднакъв основен размер на личните им пенсии за изслужено време и старост при равни други условия, т.е. при равни базисни възнаграждения.

Например при една и съща базисна работна заплата от 6 600 лв. и наличие на изисквания от ЗП основен трудов стаж- 15 г., 20 г. и 20 г. за жените и 25 г. за мъжете съответно за I, II и III категория труд осигурените и новопенсиониращите се лица от трите категории ще получат еднакъв основен размер пенсия за изслужено време и старост - по 3 630 лв. месечно; и различен размер пенсия за единица "основен " трудов стаж:

- 242 лв. - за една година трудов стаж; I категория труд;
- 181.5 лв. - за една година II категория;
- 181.5 лв. при жените и 145.2 лв. при мъжете, за една година III категория труд.

Тези различия са също необосновани и една от причините за наблюдавани масови нарушения на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии.

2.2.2.4. Други социални, икономически и финансови последици от ЗИДЗП от 15 март 1996 г.

Комбинацията от нови и стари нормативи при изчисляване, преизчисляване и индексирание на пенсиите има и други противоречиви социални и финансови последици. Сред тях бихме искали да подчертаем:

- утвърдените **два центрове** на приблизително пълна уравниловка в размера на пенсиите;
- последици от възприетата тригодишна основа за индексация пряко на базисните възнаграждения и косвено и на самите пенсии;

- последиците от увеличената средна "цена" на пенсията за единица общ трудов стаж;
- последиците от неравноправното третиране от ЗП на осигурените лица с различни работни заплати и трудов стаж

/1/. Утвърдени два центъра на приблизително пълна уравниловка в размера на пенсиите

Анализите показват, че при равни други условия комбинацията от въведения от 1 април 1996 г. нов начин за индексирание на пенсиите и множество остарели нормативи на ЗП има още една обществено значима социална последица: окончателно се оформят и утвърждават два (вместо съществуващия до 1992 г. един) центъра на **практически пълна уравниловка** в размера на пенсиите:

- досегашния център - "на дъното" на пенсиите, т.е. около нормативно установените и периодично повишавани минимални размери;
- "на върха", около новия и периодично повишаван максимален размер на пенсиите.

По официални статистически данни на НОИ:

- относителният брой на пенсионерите с лични пенсии за изслужено време и старост до минималния им размер с компенсациите възлиза на 1.0 на сто от общия брой на личните пенсионери към 31 март 1996 г., и на 5.0 на сто към 30 юни същата година.
- относителният брой на пенсионерите с лични пенсии за изслужено време, равни и над максималния размер с компенсациите, възлиза на 6.02 на сто към 31 март 1996 г. и на 7.23 на сто към 30 юни същата година.

Първият център на уравниловката - около минималния размер на пенсиите - бързо се доближава по значимост до втория център - около максималния размер на пенсиите. Все пак до момента вторият запазва определена, макар и незначителна преднина.

При очертаващото се развитие на икономиката през следващите няколко години има основание да се предполага, че въпросните два центъра - на "дъното" и на "върха" - ще обхващат все по-голям абсолютен и относителен брой пенсионери с лични пенсии за трудова дейност.

/2/ последици от възприетата тригодишна основа за индексация на пенсиите

ЗИДЗП от 15 март 1996 г. определи като основа за осъвременяването на пенсиите и по-непосредствено - на базисните работни заплати: **"средната месечна брутна работна заплата в страната, обявена от националния статистически институт за трите календарни години, предхождащи годината на осъвременяването..."** (ал. 18 от ЗИДЗП Д.В. бр.22 от

15.03.1996г., създаващ нов чл. 46а от ЗП).

Тази разпоредба на ЗИДЗП е **не само с потенциално**, но при конкретните общественно-икономически условия в страната с **реални негативни социални и/или финансови последици**. Дори формалната логика е достатъчна, за да се убедим, че този избор на основата за осъвременяване на базисните работни заплати и чрез тях и на пенсиите - средната от средните работни заплати в страната през три последователни предшестващи години - е допустим единствено при стабилно икономическо и социално развитие. В условията на нестабилно икономическо развитие обаче, при значителни и трудно предвидими колебания в производството и скокообразни промени в индекса на потребителските цени тази тригодишна основа за осъвременяване на пенсиите прави не само възможни, но и практически неизбежни две коренно различни социални и финансови последици:

- в единия случай - силно изоставаща от инфлацията индексация на пенсиите (такъв именно се очертава случаят в момента, при наблюдавания скок в номиналните размери на работните заплати); в други - силно изпреварваща и финансово непоносима индексация на пенсиите.
- в първия индивидуалният пенсионерски коефициент бързо изчерпва потенциалните си възможности за адекватна на инфлацията индексация на пенсиите. Във втория случай - неговото ползване е финансово необоснован и непоносимо.

По тези причини, през настоящия крайно нестабилен период от нашето развитие нарушаването или по-точно съзнателното изоставяне и евентуално коригиране на предписания от ЗИДЗП от 1996 г. начин за осъвременяване на пенсиите (новия чл. 46а от ЗП) е неизбежно и наложително, а спазването му - неприемливо и/или невъзможно от социална (за пенсионерите) и/или от финансова гледна точка (за Националния осигурителен институт и държавата като цяло).

Предприетите от правителството индексации на пенсиите през настоящата 1996 г. - от 1 април, от 1 юли и от 1 октомври - са само първо предупреждение и доказателство за социалната и финансовата необоснованост и неефективност на тази разпоредба на новия чл. 46а.

Нейната промяна по-точно ограничаване то на основата за осъвременяване на пенсиите до средната брутна работна заплата за страната за по-кратък период - примерно за три, шест или максимум за 12 месеца - е **неизбежно и наложително**. Нещо повече. Целесъобразно е да се обсъди още веднъж въпросът за по-гъвкаво законодателно решение, позволяващо ежегодни промени и определяне на конкретния период и размер на тази "средна брутна работна заплата за страната" в зависимост от конкретните социални цели и финансовите възможности на държавата и бюджета на фонд "Обществено осигуряване".

/3/ Увеличена средна "цена" за единица от общо зачитания трудов

стаж

Пряк резултат от отмяната на ограничението за зачитания от ЗП допълнителен (над основния) трудов стаж и прилагането в бъдеще на досегашния размер на пенсията за всяка единица допълнително зачитания трудов стаж - 2 на сто от основния размер на пенсията или 1.1 на сто от базисната работна заплата - е увеличената средна "цена" за единица трудов стаж, когато последният надхвърля зачитания досега от ЗП: до 21 години за I категория труд; до 26 г. за II и до 26 г. при жените и 31 г. при мъжете, полагащи III категория труд.

Например:

А/ при общ трудов стаж: от 35 г. за мъжете и жените, полагащи III категория труд:

- средната относителна (спрямо размера на базисната заплата) "цена" за единица от този трудов стаж до 1 април 1996 г. бе кръгло 1.76 % при мъжете и жените;
- от 1 април 1996 г. тя става 2.04 % при жените и 1.86 % при мъжете, или средно аритметично за лицата от двата пола - около 1.95 % от базисната работна заплата.

Б/ при общ трудов стаж III категория труд от 40 години средната "цена" на пенсията за една година възлизаше на: 1.54 на сто от базисната заплата за мъжете и жените до влизане в сила на ЗИДЗП и на 1.79 на сто от базисната заплата при мъжете и 1.93 % при жените, или средно аритметично за двата пола 1.86 %, след това.

Така с влизането в сила на ЗИДЗП в конкретните примери:

- при общ трудов стаж от 35 г. средната "цена" за единица трудов стаж нараства **от 1.76 % на 1.95 %** от базисната работна заплата, т.е. средно с 0.19 пункта;
- при общ трудов стаж от 40 години - **от 1.54 % на 1.86 %**, т.е. с 0.32 пункта.

По принцип:

А/ до влизането в сила на ЗИДЗП и новия начин за индексирание на пенсиите:

- колкото по-голям и над "основния" е общият трудов стаж на осигурените и пенсиониращите се лица поради изслужено време и старост, толкова по-ниска е била средната "цена" за всяка единица от него;
- и обратното, колкото по-ниска е общата му продължителност - по-близка или равна на "основния", - толкова по-голяма е средната "цена" за единица от общия трудов стаж.

Б/ след влизането в сила на ЗИДЗП от 15 март 1996 г.:

- когато общият трудов стаж на осигурените лица е равен на зачитания от действащия до този момент ЗП, средната "цена" за единица от същия остава непроменена;

- когато общият трудов стаж превишава максимално зачитания от ЗП досега трудов стаж, средната "цена" за всяка негова единица прогресивно нараства и превишава съществуващата до този момент.

При конкретните общественно икономически условия тези различия и тенденции в средната цена за единица общ трудов стаж до и след влизане в сила на ЗИДЗП от 15 март 1996 г., са социално и икономически необосновани или недостатъчно обосновани, с негативни социални и финансови последици в момента и в близката перспектива:

А/ социално необосновани, защото:

- заменят едни граници на наблюдаваната и досега социална несправедливост при разпределението на доходите от пенсии с други;

Ориентират актуализацията на старите базисни работни заплати към ниска и сама по себе си остаряла основа - средната от средните работни заплати в страната през последните три години, предшестващи осъвременяването

Б/ финансово необосновани, защото при равни други условия :

- завишената със ЗИДЗП средна "цена" за единица трудов стаж, когато последният е по-голям от зачитания досега, изисква и води до допълнително увеличение на разходите за индексация и изплащане на пенсиите и с това допълнително усложнява (вместо да улеснява) успешното решаване на незадоволително решените финансови проблеми на системата за пенсионно осигуряване.

От своя страна и при конкретните условия в страната в настоящия момент, допълнително завишената средна цена за единица общ трудов стаж, когато последният надхвърля максимално зачитания досега, е финансово трудно поносима. Нейното преразглеждане е наложително. То е част от множеството въпроси на предстоящата реформа в областта на пенсионното осигуряване. И колкото по-рано стане това, толкова по-добре. Но при обсъждането и решаването на този въпрос в бъдеще трябва да се има предвид че:

- най-удобния момент за обосноваването ревизия, а в конкретния случай за понижаване на средната "цена" на пенсията за единица трудов стаж до необходимото ѝ равнище бе и остава **моментът на премахването на ограниченията за максимално зачитания от закона за пенсиите трудов стаж** (допълнителен и общ), т.е. ЗИДЗП от 15 март 1996 г. За съжаление този момент е вече пропуснат.

- обсъждането на този въпрос и свързаните с него проблеми следваше и следва, според нас, да се обвърже с необходимостта от смяна на сегашната основна формула на пенсиите с нова, по-обоснова на и ефективна, както и с

въпроса за трудовия стаж, с който следва да се обвързва т.нар. пълен размер на пенсията за изслужено време и старост в бъдеще.

- евентуалното преразглеждане и снижаване на новата средна "цена" за единица трудов стаж в действащия ЗП след 1 април 1996 г. Неизбежно ще поражда определено социално недоволство и напрежение сред значителна част от пенсионерите, които ще възприемат подобни предложения и мерки като опити за отнемане на завоювани вече социални права. В този смисъл допуснатото със ЗИДЗП завишаване на средните размери на пенсиите за единица трудов стаж ще затрудни, вместо да улесни необходимите следващи стъпки на реформата в пенсионното и по-общо - в социалното осигуряване като цяло.

/4/ неравноправно третиране на осигурените лица с различни възнаграждения и трудов стаж

Комбинацията от: установеното в чл. 476 от ЗП и съхранено, макар и по обективни причини, ниско нормативно ограничение за максималния размер на пенсиите - не повече от трикратния размер на социалната пенсия; субективизма при определяне размера на социалната пенсия и липсата на предварително определен и обоснова н критерий за това, както и от липсата на адекватен норматив за максималния размер на осигурителния доход има негативни социални и икономически последици, доколкото:

- от една страна, поставя **в трайно неизгодно положение носителите на високо и много високо интелектуален труд**, както и други високо платени лица, с продължителен трудов стаж;

- от друга, в комбинация с други нормативи на ЗП **поставя в привилегировано положение осигурените лица-носители на ниско платен труд с относително малък трудов стаж.**

Независимо от обективните основания, ниският норматив за максималния размер на пенсиите, в комбинация с липсата на адекватен норматив за максималния размер на осигурителния доход в рамките на задължителното пенсионно осигуряване, действа като относително самостоятелен фактор, който ограничава мотивите на трудоспособните лица за високо интелектуален труд и продължително участие в задължителна система за пенсионно осигуряване в рамките на целия им трудоспособен и активен живот.

Едновременно с това този норматив на ЗП поставя носителите на високо квалифициран труд, с продължително участие в обществения труд, **в неравностойно положение като пенсионери.** Това е така, защото съществено понижава размера на техните пенсии и чрез него: мястото им в социалната йерархия (в сравнение с мястото им като активни лица) - и жизнения им стандарт като пенсионери (в сравнение с жизнения им стандарт като активни лица). Особено като се имат предвид ограниченото място и роля на появилите се фондове и схеми за допълнително пенсионно осигуряване -

лично, фирмено, браншово и ниските и незадоволителни размери и равнището на пенсиите - под социалния и жизнения минимум за пенсионер.

Примери по данни за април 1996 г., които илюстрират изброените негативни страни и последици на ЗИДЗП от април 1996 година:

Дадени:

- минимален размер на пенсиите - 1 800 лв.;
- максимален размер - 5 400 лв.
- минимална работна заплата - 3 040 лв.
- средна работна заплата за 1996 г.- около 9 500 до 10 000 лв.
- среден трудов стаж на новопенсиониращите се лица с пенсии за изслужено време и старост - около 31 години;
- изискван от ЗП основен трудов стаж - 15 г. за I, 20 г. за II и 20 г. за жените и 25 г. за мъжете, полагали III категория труд;
- "цена" за единица основен трудов стаж: 3.67 % от базисната работна заплата за I категория труд; 2.75 % за II категория; 2.75 % за жените и 2.2 % за мъжете, полагали III категория труд.
- "цена за единица допълнителен (над основния) трудов стаж - 2 % от основния размер на пенсиите.

При тези данни и предпоставки нека определим размера на личните пенсии за изслужено време и старост на 3-ма мъже, трета категория труд, ползващи индивидуалния пенсионерски коефициент, с:

A/ еднакви актуализирани базисни работни заплати- по 9 818 лв.; и различен общ трудов стаж - съответно 25 г. За първото лице, 35 г. За второто и 45 г. За третото и равни други условия.

След съответни разчети установяваме, че:

- изчисленият размер на пенсията за изслужено време и старост на първото лице възлиза на 5 400 лв.; на второто - на 6 480 лв.; на третото - на 7 560 лв.;
- изплащаният размер на пенсията за трите лица след влизане в сила на ЗИДЗП, т.е. от 1 април 1996 г., е един и същ - по 5 400 лв., което представлява 3-кратния размер на установената социална пенсия от 1 април 1996 г.;
- различията във величината на общо положения и формално зачитан от ЗП трудов стаж след влизане в сила на ЗИДЗП, от една страна, и непроменената величина на "основния" трудов стаж, от друга - съответно 10 г. и 20 г.- при второто и третото лице, **не оказват никакво влияние** върху действително получавания (изплащания) размер на техните пенсии. Непосредствената и главна причина - установеният 8 чл. 476 от ЗП максимален размер за пенсиите.

Като че ли този трудов стаж не съществува или за него не са правени осигурителни вноски, въпреки че ЗИДЗП формално премахва старите ограничения за допълнителния и общата величина на зачитания при

пенсиониране трудов стаж.

Б/ при различни актуализирани базисни работни заплати - съответно 4 909 лв. за първото; 9 818 лв. за второто и 19 636 лв. за третото; и един и същ общ трудов стаж от III категория труд - по 40 години.

След съответни разчети установяваме, че:

- изчисленият размер на личната пенсия за изслужено време и старост на първото лице възлиза на 3 510 лв.; на второто - на 7 020 лв.; на третото - на 14 040 лв.;
- изплатеният размер на личната пенсия за изслужено време и старост възлиза на 3 510 лв. на първото лице; на 5 400 лв. на второто и на 5 400 лв. месечно на третото.

Ако така изчислените размери на техните пенсии се отнасят един към друг както 1:2:4 и при възприетите предпоставки копират съотношенията в базисните им работни заплати, изплатените размери се отнасят един към друг както 1:1.54:1.54 и далеч не отразяват различията в размера на базисните им работни заплати. На практика: 37.5 % от общия трудов стаж на второто лице и 37.5 на сто от общия трудов стаж и 50 на сто от базисната работна заплата на третото лице не оказват никакво влияние върху размера на личните им пенсии за изслужено време и старост. Именно поради норматива-ограничител за максималния размер на пенсиите - 5 400 лв. От 1 април 1996 г.

Сравненията показват, че единствено при първото лице целият базисен размер на работната заплата и цялата величина на трудовия стаж оказват влияние върху изплащания и получавания размер на пенсията му за изслужено време и старост. В подобно привилегировано положение са поставени само лицата със сравнително ниски работни заплати, т.е. Носителите на ниско квалифициран и ниско ефективен труд.

В/ ако вместо мъже лицата от нашия пример "в" бяха а жени, към интересувания ни момент - април 1996 г. - частта от базисните работни заплати над първите 9 818 лв. И частта от трудовия стаж над първите 20 години нямаше да оказват никакво влияние върху изплащания размер на пенсиите. На практика и по отношение на третото лице това означава, че **50 на сто от трудовия му стаж и 50 на сто от базисната му работна заплата няма да оказват никакво влияние върху получавания размер на личната пенсия за изслужено време и старост.**

Г/ при различни актуализирани базисни работни заплати: съответно 4 909 лв.; 9 818 лв. и 19 636 лв.; и различен трудов стаж: 35 г. за първото, 40 г. за второто и 45 г. за третото лице (и трите - мъже).

След съответни разчети установяваме, че:

- изчислените размери на личните пенсии за изслужено време и старост към април 1996 г. на въпросните трима мъже, полагали III категория труд, ще възлязат съответно на 3 240 лв.; на 7 020 лв. и на 15 120 лв.
- изплатените размери на пенсиите им ще възлязат на 3 240 лв. за

първото лице; на 5 400 лв. за второто и на 5 400 лв. за третото. Ако изчислените размери на техните лични пенсии за изслужено време и старост се отнасят един към друг **както 1: 2.17: 4.67**, то изплатените им размери се отнасят един към друг **както 1: 1.67: 1.67**.

Тези резултати принципно не се променят след индексацията на пенсиите от 1 юли и новата индексация от 1 октомври 1996 г.

Всичко това отново потвърждава, че въведеният със ЗИДЗП нов начин за индексация на пенсиите:

- е ограничен, не цели и не преодолява значителна част от съществуващата и досега социална несправедливост при разпределението на доходите от пенсии;
- увеличава някои от нормативните възможности за социално и/или финансово необосновани индексации на пенсиите в бъдеще;
- запазва и утвърждава досегашното неравноправно третиране на осигурените лица с различни базисни възнаграждения и трудов стаж, в ущърб на високо планетите лица с значителен общ трудов стаж.

Доколкото тези негативни социални и финансови последици на ЗП след влизане в сила на ЗИДЗП от 15 март 1996 г. са продукт на субективния фактор, те могат и следва да се отстранят във възможно най-кратък срок.

2.2.2.5. Опит за обобщени оценки и препоръки

Анализите ни убеждават, че ЗИДЗП от 2 април 1996 г. (Д.В. бр. 22 от 2.04.1996 г.):

1/ прави крачка напред по пътя към обещаното възстановяване на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии.

2/ в същото време по обективни и равна доза субективни причини той:

- не преодолява значителна част от досегашните масови отклонения на фактическите от социално справедливите размери на пенсиите за трудова дейност и най-вече за изслужено време и старост, в т.ч. онези от тях, които се дължат на липсващи или остарели, необосновани и вече неефективни стойности на основни норми, нормативи и механизми на ЗП.
- не преодолява наследената от 1992 г. уравниловка в размера на пенсиите.
- не преодолява и при конкретните условия не създава достатъчно нормативни основания за преодоляване на очерталата се тенденция към снижаване равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати, социалния и жизнения минимум за пенсионер, както и тенденцията към снижаване реалните размери на пенсиите.

Запазва досегашната ниска и незадоволителна стимулираща функция и

ефективност на пенсиите по отношение както на качеството, така и на количеството (продължителността на трудовия стаж) на труда и участието на осигурените и трудоспособни лица в обществения труд и задължителната пенсионна осигуровка в рамките на техния трудоспособен живот.

- съхранява съществуващите и създава допълнителни основания за запазване и по-нататъшно снижаване на и без това незадоволителната събираемост на приходите от осигурителни вноски в държавния и частния сектори, като по този начин: /а/ допълнително задълбочава наблюдаваното и без това крайно неравномерно и несправедливо разпределение на финансовите тежести на системата между държавния и частния сектори; /б/ прави още по трудна задачата за постепенно и позитивно - гарантиращо съхраняване и нарастване равнището на номиналните и реални размери на пенсиите- финансово балансиране и стабилизиране на сборния бюджет на социалното осигуряване.

Както споменахме, причините за тези незадоволителни последици от ЗИДЗП от 15 март 1996 г. са обективни (външни за системата на пенсионното осигуряване) и субективни (вътрешни).

Обективните са добре известни, макар че може да се спори доколко обективни са те по своята обусловеност в контекста на забавените по субективни и политически причини реформи в икономическата, финансовата, банковата и пр. сфери.

Сред субективните фактори от по-общ характер, обясняващи, но не и оправдаващи закъснелите с около 5 години реформи не само в пенсионното осигуряване, но и в икономическата, финансовата и социалната сфери като цяло са:

- продължаващото цели 7 години поставяне на тясно партийни интереси и борбата за политическата власт над икономическите и социалните интереси на страната и мнозинството от населението; и в тази връзка - продължаващото отлагане на необходимите реформи в икономическата, финансовата и социалната сфера през изтичащите 7 години.

- опитите за механично пренасяне или за примитивно и изопачено побългаряване на иначе позитивен чуждестранен опит.

- робуването на стари и неефективни подходи и методи към проблемите на прехода, в т.ч. към реформата в областта на пенсионното и по-общо на социалното осигуряване, като: /1/ **потребителския подход** и /2/ на т. нар. **подход "на парче"**, при който словните проблеми на социалната защита на населението и нейното реформиране изкуствено се раздробяват, обсъждат и "решават" фрагментно. Вън от тяхната взаимна връзка и зависимост от икономическата, социална, демографската, екологическа, психологическа и пр. среда.

- неоправдано робуване на конюнктурни фактори и съображения.
- неоправдано подценяване и пренебрегване на практика на перспективни финансови и социални разчети и обосновки при подготовката до

сега на нови проектозаконали и други нормативни актове. Обратно, традиционното до сега представяне на проектозаконали без надеждни, а понякога и без каквито и да била текущи и перспективни финансови разчети и обосновки.

(Нито един от подготвените през последните няколко години и одобрени от Правителството и от Народното събрание проекто-нормативни актове не е бил съпроводени с необходимите и задължителни в подобни случаи **перспективни** финансови разчети и обосновки. Типични примери в това отношение са проектите на: ЗИДЗП от март 1996 г. И законът за фонд "Обществено осигуряване" от ноември 1995 г.).

- повтарящи се нарушения на финансовата дисциплина и макроикономическата рамка на държавния бюджет и бюджета на социалното осигуряване от високо поставени правителствени лица и институции.

- подценяване и пренебрегване необходимостта от предварително изградена и обоснована **конкретна програма** за реформата в областта на социалното осигуряване и социалната защита на населението като цяло, основаваща се на сериозни прогнози за най-вероятното икономическо, демографско и социално развитие и съдържаща точно определени цели и задачи, реални разчети за финансовите и другите необходими ресурси; обосновани срокове и последователност за изпълнение на набелязаните мерки; отговорности и отговорници и т.н.

- продължаващо от години подценяване на професионалния опит и знания на значителна част от собствените и външни на системата национални специалисти в областта на социалното осигуряване.

(Доколкото ни е известно, до юли 1996 г., нито един от подготвяните и приети законопроекти и промени в други нормативни актове, касаещи системата на задължителното пенсионно осигуряване не са били обект на по-широко обсъждане и проиграване от страна на специалистите в териториалните поделения на бившето главно управление за социално осигуряване при МТСГ, чиито правоприменик от 1996 г. е Националният осигурителен институт (НОИ); още по-малко от изявени български специалисти в тази област въвн от системата на ГУСО и МТСГ).

- подценяване на перспективни инфраструктурни проекти (в областта на автотранспорта, ж.п. транспорта, телекомуникациите), способни предвид на благоприятното географско положение на България да привличат ежегодно по няколко милиарда долари чуждестранни инвестиции.

Що се отнася конкретно до проблемите на социалната справедливост в пенсионното осигуряване ще добавим, че когато се изградят необходимите обективни предпоставки за това ще се наложи:

/1/ Отказ от някои съществуващи норми и нормативи на ЗП или съществени промени (актуализация) на сегашните им стойности. Тук
Отнасяме задължителен отказ от:

/а/ сегашната формула на пенсиите и нормативно установените й

параметри;

/б/ сегашните нормативи на ЗП, които делят общия и обективно възможен трудов стаж в рамките на трудоспособния живот на "основен" и "допълнителен";

/в/ необоснованото нормативно различие в изисквания "основен" трудов стаж за мъжете и за жените, полагащи III категория труд, основано **на п о л а** на осигурените и пенсиониращите се лица;

/г/ необосновани нормативни различия в "цената" за единица трудов стаж - според пола на осигурените лица, както и според това, дали съответните години от общия трудов стаж попадат в границите на т. нар. "основен" или на т.нар. "допълнителен" трудов стаж;

/д/ ниски преки нормативни ограничения за максималния размер на пенсиите, или като първа стъпка - тяхното постепенно разширяване съобразно реалните възможности.

Е/ и разбира се, замяна на старите стойности на основните норми и нормативи на ЗП с нови, отговарящи на обективните възможности и съвременните изисквания.

/2/ въвеждане на нови нормативи, способни:

А/ да възстановят и съхранят закономерната дигресия в равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати;

Б/ да създават гъвкави условия за пенсиониране съобразено с индивидуалните особености на стареене и загуба на трудоспособността;

В/ да ограничат до необходимата степен преразпределението на доходите от и чрез системата за задължително пенсионно осигуряване до обществено приемливите му граници за всички заинтересовани страни и участници в нея, в т.ч. чрез: затягане условията и ограничаване възможностите за т.н социални пенсии; повишаване на минимално изисквания трудов стаж за право на пенсия за изслужено време и старост, въвеждане на норматив - ограничител за максималния размер на осигурителните доходи и пр.

И отново ще повторим: без преодоляване на субективните пропуски и слабости на политическо и на професионално-експертно равнище и в тази връзка, на техните корени - незадоволителния подбор и подготовка на ръководните кадри, неефективните и безперспективни подходи към икономическите, финансовите и социалните проблеми и съответно към необходимите реформи в икономическата, финансовата и социалната сфера на обществения живот, измъкване от сегашната обща кризисна ситуация е невъзможно. Разбира се, нужно е нещо много повече от преодоляване на субективните слабости, в т.ч. Намаляване или евентуално реструктуриране на външния и вътрешен дълг; или своеобразен мини вариант на плана маршал за страните от източна Европа, включително и България; решително ускоряване на реформите, решителна финансова и банкова стабилизация и т.н.

Така или иначе, докато години наред повтаряме едни и същи слабости и

отказваме да се учим дори от собствените си грешки, едва ли можем да се надяваме на достатъчна и ефективна чуждестранна помощ.

Глава трета

ПРОБЛЕМИ НА РАВНИЩЕТО НА ПЕНСИИТЕ И ТЯХНОТО ФИНАНСИРАНЕ ПО ЗАДЪЛЖИТЕЛНАТА СИСТЕМА ЗА ПЕНСИОННО ОСИГУРЯВАНЕ

Действащата в България система за задължително пенсионно осигуряване е изправена пред още два сложни, взаимно свързани и трудно решими в момента и близките няколко години проблема:

/1/ незадоволително и като тенденция снижаващо се равнище на пенсиите и пенсионната защита;

/2/ финансова нестабилност и растящи трудности по балансирането на сборния бюджет на системата.

Към тях би могло да се добави и недостатъчната яснота и съзнание за бавното място и роля на изграждането на съвременна и ефективна система за социална защита на населението за демократизацията на българското общество.

Следващите страници са посветени на тези проблеми, на обуславящите ги основни фактори и очертаващите се насоки и възможности за тяхното успешно решаване.

Предварително ще отбележим най-общите изходни позиции на тези, а до голяма степен и на изпълнените до тук анализи:

/1/ пенсионното осигуряване възниква, съществува и се развива в определена обществена среда - икономическа, социална, демографска, политическа, екологическа, психологическа и пр. Неговото общо състояние, равнище и развитие през даден период се предопределят до голяма степен от общото състояние, равнище и тенденции на обществената среда през този период, и най-вече от четири основни нейни компоненти: икономически, социален, демографски и политически.

/2/ относително самостоятелно влияние оказват:

а/ националните (историческите) традиции;

б/ международната обстановка - в света, в Европа и на Балканите;

в/ международната практика и конвенциите в тази връзка - например изискването за хармонизация на нашето законодателство с това на Европейския съюз.

Системата за пенсионно осигуряване се мени през различните периоди.

/3/ **при екстрени ситуации** тези промени често водят до необосновано подценяване на едни елементи на обществената среда и проблемите на социалното осигуряване и социалната защита на населението, и обратното - до необосновано надценяване на други.

Например, при наблюдаваното през последните 7 години (1989-1996 г.) крайно политическо противопоставяне и нестабилност, когато въпросът за политическата власт става приоритетен, никоя политическа партия не се ангажира и не включва в предизборната си програма непопулярни икономически и социални мерки и мероприятия (например закриване на губещи предприятия и повишаване на пенсионната възраст), колкото и необходими и неотложни да се те. Причината е очевидна: подобни мероприятия неизбежно водят до загуба на избиратели и силно намалени шансове за добро представяне или евентуално спечелване на изборите, а следователно и на политическата власт.

В този смисъл:

- крайното политическо противопоставяне и нестабилността в страната през интересуваният ни период от 1989 до 1996 г. бяха едни от най-важните негативни фактори и пречки както за подготовката, така и за реализацията на необходимите реформи в икономическата, финансовата и социалната сфера, в т.ч. в областта на пенсионното осигуряване.
- реформите и реалните стъпки за тяхната реализация през целия този период останаха заложенници на политиката и по-конкретно - на теснопартийни политически интереси и борби за политическата власт.

И обратно. В условията на очакваната относително стабилна политическа ситуация и стабилно правителство, доминираща роля за състоянието, проблемите и мерките за развитие на системата за социално осигуряване ще придобият и имат икономическите, демографските и социалните фактори и съображения.

В центъра на нашето внимание в предстоящите анализи ще стоят именно тези фактори, **на фона на два основни и доминиращи процеси:**

А/ прехода от планово-централистична към пазарна икономика.

Б/ обща демократизация на обществото и обществените отношения.

Ще отбележим, че тези два процеса и особеностите на тяхното протичане в България през последните 7 години имат словно и вътрешно противоречиво влияние върху състоянието и мерките за решаване на нерешените или незадоволително решени проблеми на социалното осигуряване, в т.ч. за спиране на снижаващото се равнище и реалната покупателна сила на пенсиите и за постепенното балансиране и стабилизиране на техния бюджет, който засега е основна съставна част на бюджета на социалното осигуряване:

- от една страна и в перспектива - положително, свързано с позитивното съдържание и перспективи на прехода от планово-

централистична към пазарна икономика и реална демократизация на обществените отношения и обществения живот.

- от друга - отрицателно, свързано непосредствено с конкретните прояви на този преход в началния му етап и най-вече с: острата икономическа криза, неблагоприятните демографски процеси и явления, остарялото законодателство, политическата нестабилност; липсата на достатъчен опит.

Става въпрос за негативното влияние върху равнището на пенсионното осигуряване и неговите финанси през последните 7 години на:

А/ икономическата криза и такива нейни прояви и/или последици, като: значителен (продължаващ в момента и вероятно и през следващата 1997 г.) спад на производството и брутният вътрешен продукт /БВП/; драстично намаление на заетите лица; масова емиграция и загуба на работна сила - над 550 хиляди предимно млади и образовани лица са напуснали страната през последните 7 години; масова безработица; загуба на традиционни външни пазари; забавена и закъсняла с години приватизация и структурна реформа в реалния сектор; гигантско по мащабите си преразпределение на доходи и блага в полза на една малка част от населението и във вреда на основната част от него и пр.

/5/ в тази връзка ще подчертаем, че наблюдаваният спад в реалните доходи и потреблението на основната част от населението през последните 7 години се дължи на взаимодействието на множество негативни икономически и финансови фактори, в т.ч. И най-вече на:

/1/ спада в производството и брутният вътрешен продукт;

/2/ високия и бързо нарастващ относителен дял на сенчестата икономика и осъществяването от нея и чрез нея гигантско не регулирано от държавата преразпределение на доходите и блага в полза на една незначителна част от населението и във вреда на огромното мнозинство;

/3/ бързо нарастващите размери и относителен дял на разходите по обслужването на вътрешния и външен държавен дълг общите разходи на държавния бюджет;

Важна относително самостоятелна роля се пада още на:

4/ огромни загуби на България - възлизащи на милиарди долари - от стриктното спазване на ембаргото по повод на войната в персийския залив и Югокризата;

5/ общата и продължителна вътрешна политическа нестабилност; честите избори и смени на правителствата; бягство, отлагане или отказ на управляващите политически партии и техните правителства от необходими непопулярни социални и икономически мерки, свързани с реструктурирането на реалния сектор, с постепенното повишаване на пенсионната възраст, с ограничаването на обхвата на привилегировано пенсиониращите се лица и т.н.

6/ ускореното стареене на населението на България в резултат не само на драстично снижена раждаемост, но едновременно и в още по-голяма степен **на ускорена масова икономическа емиграция на предимно млади и образовани лица**; на драстично ограничаване на трудовия потенциал на страната и рязко повишаване на демографския и пенсионерския товари на трудоспособното и икономически активното население.

7/ изненадата от събитията в края на деветдесетте години, незадоволителната готовност на обществото и специалистите да посрещнат техните предизвикателства; продължаващото идеологизиране на реформите и на тази основа - вземане на пагубни за икономиката решения, с дълготрайни негативни социални последици.

Всичко това доведе до множество сериозни пропуски, грешни или закъснели и неефективни решения в целия обществен живот, в т.ч. в ЗП.

Например в пенсионното осигуряване: предложението и решението, довело до необосновано възстановяване, макар и временно, на действие то на чл. 9 от ЗП през 1990 до 1992 г., даващ право на временно освободените лица от работа поради съкращаване на производството и пр. на по-ранно пенсиониране - до 3 години преди навършване на установената и без това силно занижена пенсионна възраст; необоснованите норми на закона за изменение и допълнение на ЗП от 1992 г. и от 1996 г.; забавянето на закона за фалитите и поддържането на губещи предприятия и банки и т.н.

На свой ред закъснели, необосновани и неефективни практически и нормативни решения в тази област допълнително изостриха и продължават да изострят нерешените или незадоволително решени социални и финансови проблеми на системата за задължително пенсионно осигуряване и на нерешените или незадоволително решените проблеми оказват негативно обратно влияние върху обществената среда.

Комбинацията от тези неблагоприятни обективни и субективни процеси и фактори обуславя през последните години чувствителния спад и тенденцията към спад в равнището на пенсиите, в реалната им покупателна сила, в реалните доходи и жизнения стандарт на пенсионерите и преобладаващата част от населението.

На този фон на обществената среда и промените в нея ще се опитаме да отговорим на три взаимно свързани въпроса:

/1/ **кои са най-общите характеристики** на интересуващите ни тук два основни проблема на пенсионното осигуряване: незадоволителното равнище на пенсиите и финансовата нестабилност и растящите трудности по балансиране бюджета на социалното осигуряване?

/2/ **кои са обуславящите ги основни фактори** и съображения?

/3/ **кои са възможните и необходими мерките** за тяхното постепенно, но в същото време ускорено и успешно решаване през новия период, които надяваме се ще започне от 1997 г.?

3.1. Относно незадоволителното равнище на пенсиите и тенденциите в него през последните 7 години; краткосрочни перспективи

Неблагоприятната обществена среда и най-вече тежката икономическа и финансова криза в страната през седемте години на преходния период; значителното и като тенденция нарастващо относително тегло на т.нар. "сенчеста икономика" и свързаното с нея не регулирано гигантско преразпределение на доходи и блага в полза на една незначителна група от населението; високият и нарастващ като тенденция относителен дял на разходите по обслужване на вътрешния и външния дълг в общата сума на разходите по републиканския бюджет и други подобни негативни фактори и процеси - всички те резултат в голяма степен на острите борби за политическата власт и отложените реформи - се отразиха неблагоприятно върху равнището и тенденциите в равнището на пенсиите спрямо размера на работните заплати, жизнения и социалния минимум за пенсионер:

- **от 40.31 на сто през 1989 г.**, равнището на средната пенсия спрямо **средната брутна работна заплата** в страната се **снижава до очертаващи се около 31.20 % през 1996 г.** - най-ниското равнище на пенсиите спрямо **брутните работни заплати** от 1974 г. (31.11 %), т.е. от 21 години насам.

- **от 45.10 на сто през 1989 г.** равнището на средната пенсия спрямо **средния нетен (без ДОД) размер на работните заплати** пада до **38.11 % през 1996 г.**

(Следва да отбележим, че през 1995 г. то е 35.73 %, т.е. с 2.38 пункта по-високо. Покачването му през 1996 спрямо 1995 г. се дължи на увеличения размер и относителен дял на ДОД в средния размер на работната заплата - от 12.76 % на 18.13 %, т.е. с 5.37 пункта.

Увеличението на ДОД върху средния размер на работните заплати в края на 1996 г. спрямо края на 1995 г. е още по-голямо - 7.84 пункта /от 13.61 % в края на 1995 г. на очаквани около 21.45 % в края на 1996 г.).

- **от 94.6 % през 1989 г.** равнището на средната пенсия спрямо неофициално изчислявания и силно дискуссионен размер на социалния минимум за пенсионер **спада до очертаващите се около 43 на сто през 1996 г.**

- **от 136.0 % през 1989 г.** равнището на средната пенсия спрямо неофициално изчислявания и също дискуссионен размер на екзистенц - минимума за пенсионер **пада до очертаващи се около 55 на сто през 1996 г.**

По-подробно развитието на номиналните размери и равнището на средната пенсия спрямо средната работна заплата - брутна и нетна и неофициално изчислявания социален и жизнен минимум за пенсионер през периода от 1989 до 1996 г. е представено в таблица N 4.

Таблица N 4

Размери и равнища на средната пенсия спрямо средната брутна и нетна ; работна заплата в страната, социалния и жизнения минимум през 1989 - 1996г.

Показатели	Мяр ка	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1 Средна пенсия	лв.								
2 Ср.раб.заплата		116.1	140.1	434.3	669.9	1088.8	1712.3	2368	4140
- Брутна	лв.	288.0	378	1012	2047	3231	4960	7597	13269
- Нетна	лв.	257.4	336	883	1746	2531	4260	6628	10864
3 Социален минимум за пенсионер	лв.	124	155	593	1023	1584	2894	4814	9628
4 Жизнен минимум за пенсионер	лв.	86.7	119,7	450.8	773	1226	2237	3752	7504
5 Равнища на ср.пенсия към :	%								
Ср.брутна заплата	%	40.3	37.1	43.0	32.7	33.7	34.5	31.2	31.2
Ср.нетна заплата	%	45.1	41.7	49.2	38.4	43.0	40.2	35.7	38.1
-Соц.минимум	%	93.6	90.5	73.2	65.5	68.7	52.9	49.2	43.0
-Жизнен, минимум	%	133.9	117.4	96.3	86,7	88.8	76.5	63.1	55.2

1. Данните за 1996 г. са предварителни (очаквани).

2. Абсолютните стойности за социалния и жизнения минимум за пенсионер са неофициални и силно дискуссионни.

Приведените в таблицата данни:

- чертаят ясно изразена и интензивна тенденция **към снижаване** равнището на средната пенсия спрямо размерите на средната работна заплата, на социалния и на жизнения минимум за пенсионер.

- показват, че през последните няколко години на разглеждания период и най-вече през 1996 г. **пенсионерите, за които пенсията остава единствен или основен източник на лични доходи и разходи са на режим и борба за физическо оцеляване;**

- показват, че през последните няколко години и най-вече през 1996 г. пенсионерите, за които пенсията остава единствен или основен източник на доходи **са на режим и борба за физическо оцеляване.**

Този и извод се потвърждава и от една елементарна сметка: в края на 1996 г. изплащаният среден размер на пенсиите е 6130 лв., а цената на хляба - 200 лв. Това означава, че с цялата си пенсия средният пенсионер може да закупи по един хляб дневно, без нищо друго. На практика близо 50 на сто от пенсионерите са с пенсии под 6230 лв., което означава, че те няма да могат да си закупват дори по 1 хляб дневно.

Във връзка с това ще припомним че:

А/ в съвременните общества, в т.ч. в условията на формираща се

пазарна икономика и демократизация на обществото и обществените отношения у нас, гарантирането на **ежедневната възможност за пенсионера, бедния, безработния и дори за просека да се нахрани** е и остава приоритетна задача на социалната политика. Едва след нея, на второ място идва задачата за **социално справедливо диференциране размера на пенсиите и социално справедливо разпределение и преразпределение на доходите от труд и от пенсии.**

Б/ в нормалните общества и при нормални обществено-икономически и политически условия, гарантирането на **/1/ жизнения минимум и /2/ социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии над приетия минимум са двете най-важни задачи на социалната политика;** и едновременно - **двете най-важни условия за ограничаване на социалното напрежение и недоволство сред преобладаващата част от пенсионерите (и по-общо - сред населението) в обществено приемливи граници.** А следователно и за подържане на стабилен социалния мир - условие за устойчиво развитие и просперитет.

В/ снижаващото се равнище на пенсиите спрямо брутните и нетни размери на работните заплати през интересувания ни период от 1989 до 1996 г. включително се **съчетава с нарастваща като тенденция роля и относително тегло на останалите видове и форми на лични доходи в общите доходи и разходи на пенсионерите.**

Тези две противоречиви тенденции се дължат на множество обективни и субективни фактори и процеси, в т.ч. на все по-голямото място и роля на частния сектор и частната стопанска дейност; на изоставащото или неефективно законодателство и дейност на контролните органи и на изоставащата от индекса на инфлацията актуализация на пенсиите.

За съжаление, все още липсва достоверна статистическа информация за разпределението на останалите източници и видове лични доходи (без пенсиите) между пенсионерите и конкретната им роля в общите доходи на различните доходни групи. Това затруднява един по-цялостен (комплексен) анализ, целящ: **/1/ конкретно определяне броя и относителния дял на пенсионерите, за които пенсиите са единствен или основен източник на лични доходи и разходи; /2/ намиране на по-добре обосновани и ефективни решения за политика на правителството по отношение на социалната защита на тази група пенсионери.**

При достигнатото и очертаващо се през следващите няколко години незадоволително равнище на пенсиите спрямо работните заплати, социалния и жизнения минимум за пенсионер може да се допусне, че независимо от наблюдаваната в момента - през 1996 г.- остра икономическа и финансова криза и все по-остър недостиг на финансови средства, **натискът - при това социално обоснован - за сто и над сто процентово компенсирание на инфлацията и покритие на жизнения и социалния минимум за пенсионерите от и чрез пенсиите и доходите от пенсии ще продължи.**

През същия период - от 1989 до 1996 г. - **аналогична тенденция към снижение бележи и реалният размер на пенсиите:**

• ако приемем покупателната сила на средната пенсия от 1989 г. за 100 %, то реалната покупателна сила спада до очаквани около **34.71 на сто през 1996 г., т.е. близо три пъти.**

Това става въпреки:

- **очертаващото се значително** - 35.7 пъти - увеличение на средния номинален размер на пенсиите през 1996 спрямо 1989 г.: от 116.09 лв. през 1989 г. на 2 368 лв. през 1995 г. и очаквани около 4140 лв. през 1996 г.

- **въпреки увеличения на два пъти размер на осигурителните вноски:** през 1991 г. - от 30 на сто от brutните възнаграждения до 1991 г. на: 35 на сто - за осигурените лица по условията на III категория труд; 45 на сто - за II категория и 50 на сто - за I категория труд ; през 1996 г.- с общо още 4 процента, от които 2 % за сметка на работодателите и 2 % за сметка на работниците и служителите.

В основата на този спад на номиналните и реалните размери на пенсиите и работните заплати през последните 7 години стоят множество, но най-вече 3 основни фактора и тяхното взаимодействие:

1) спада в производството и brutния вътрешен продукт - около 30%.

2) високият и нарастващ като тенденция относителен дял на сенчестата икономика, която по експертни оценки върти около 45-50 на сто от brutния вътрешен продукт.

3) високият и нарастващ относителен дял на разходите на републиканския бюджет по обслужване на вътрешния и външния държавен дълг - приоритетни разходи, достигнали 71.9 на сто от общите разходи по РБ през 1996 г.

При достигнатия в края на разглеждания период необичайно висок относителен дял на разходите на Републиканския бюджет (РБ) по обслужването на вътрешния и външния държавни дълг- 71.9 %, и общо ограничения и като тенденция намалява реален размер на общодържавните приходи е очевидно, че:

А/ останалите 28.1 на сто от общите разходи на РБ са крайно недостатъчни за подържане дори на минимално необходимото равнище на която и да било от социалните функции на държавата, в т.ч. в областта на образованието, здравеопазването, науката, културата, социалното осигуряване и социалното подпомагане;

Б/ недостигът от финансови средства за подържане социалните функции на държавата на нормално равнище е огромен и се измерва с милиарди долари.

Показателен пример за равнището на финансиране на основните социални функции на държавата е реалното равнище на средната пенсия през

декември 1996 г. И януари 1997 г., осигуряващо и способно да осигурява единствено по един хляб дневно на средния пенсионер, без нищо друго.

Интересен индикатор за ролята на изброените три основни фактори за спада в реалните размери на пенсиите и заплатите през интересуващия ни период е следното сравнение: **намалението на БВП през 1996 спрямо 1989 г. възлиза кръгло на 30 %**, докато през същия период реалната пенсия намалява с **65.3 %**, а реалната работна заплата - с **58.9 %**. Това означава, че **обедняването на пенсионерите и основната част от наетите лица през този период се дължи в приблизително еднаква степен на: от една страна, на икономическата криза и спада на БВП; от друга страна, на нерегулираното от държавата преразпределение на доходи и блага от и чрез сенчестата икономика в полза на една незначителна част от населението и нарасналите разходи по обслужване на държавния (вътрешен и външен) дълг.**

В същата посока действа и наблюдаваната тенденция след 1993 г. към снижаване на относителния дял на разходите за пенсии в: БВП - от 19% през 1993 г. до 7.2 % през 1996 г.; и в общата сума на разходите по консолидираната бюджетна програма - от 21.8 % през 1993г. до очертаващите се около 16.6 % през 1996 г.

Непосредствените причини за наблюдаваното съществено снижаване на реалния размер на пенсиите през интересуващия ни период (отражение на икономическата криза, не регулираното от държавата необосновано преразпределение на доходи от и чрез сенчестата икономика; бързо нарастващия вътрешен и външен държавен дълг и общи разходи на държавата по неговото обслужване) са:

/1/ високата и изпреварваща инфлация, чиито средногодишен индекс през периода от 1989 до 1996 г. се очертава да достигне 10272.9 процента, или увеличение от над 102.7 пъти.

/2/ изоставащата индексация и нарастване на средния номинален размер на пенсиите, чиито индекс през същия период възлиза на около **3566.2 на сто** или **35.7 пъти** увеличение.

Развитието по години на средногодишния индекс на потребителските цени, на средния номинален и средния реален размер на пенсиите, както и на средния реален размер на работните заплати - изчислен веднъж от индекса на brutната и втори път от индекса на нетната заплата - през периода от 1989 г. до 1996 г., при база 1989 г. = 100 %, е представено в таблица N 5:

Таблица 5

Средногодишен индекс на инфлацията.индекси на средните размери на номиналната и реална пенсия и работни заплати през 1989-1996 г.

База 1989 г. = 100 %

N	Показатели	мярка	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1	Индексна средногод. инфлация	%	100.0	123,8	542.8	973.5	1519.3	2842.1	4606.7
2.	Индекс на ср.пенсия	%	100.0	120,7	374.6	577.1	937.8	1474.8	2039.6
3.	Инд.на ср.заплата:- Брутна	лв.	100.0	131,3	351.4	710.8	1121.9	1722.2	2637.9
		лв.	100.0	130.45	343.1	678.2	983.1	1654.7	2575.0
	Нетна(без ДОД)								
4	Индекс на реалната пенсия	%	100	97.47	69.01	59.28	61.73	51.89	44.28
5.	Инд.на реалната за-изчислена от:								
	Инд. на брутната	%	100.0	106.27	64.74	73.01	73.84	60.60	57.26
	Инд.на нетната	%	100.0	105.68	63.32	69.66	64.70	58.22	55.90

Забележки:

1. Данните за 1996 г. са предварителни.
2. В България по традиция индексът на реалната работна заплата се изчислява въз основа на индексите на средния брутен размер на работните заплати и инфлацията. **По-правилното решение обаче е да се изчислява въз основа на индекса на нетния размер(без ДОД и дори без въведената от 1 март 1996 г. лична осигурителна вноска) на средната работна заплата и индекса на инфлацията, т.е. на основа та на индекса на действително разполагаемата част от работната заплата. Особено като се има предвид: нарастващият като тенденция относителен дял на ДОД в средния размер на брутната работна заплата през периода - от 10.62 % през 1989 г. на 18.13 % през 1996 г. (в края на 1996 г. ДОД представлява вече около 21.45 % от очаквания размер (около 20000 лв.) на средната работна заплата); въведената от 1 март 1996 г. лична осигурителна вноска; предстоящото въвеждане на нова лична осигурителна**

вноска за здравно осигуряване.

В тази връзка **по-достоверни** са данните и сравненията между:

- промените в реалните размери на пенсиите и на реалните работни заплати, богато са изчислени въз основа на индекса на **нетните им размери**. Още повече, че пенсиите не се облагат с ДОД и в този смисъл размерът им е нетен;

- между номиналните размери на пенсиите и нетните работни заплати, богато става въпрос за равнище на пенсиите към работните заплати (табл. 3).

Независимо от споровете около обосноваването и/или точността на неофициално изчисляваните и показани в таблицата размери за **социалния и жизнения минимум на пенсионер**, приведените в таблицата данни чертаят ясно **изразена и интензивна тенденция към снижаване равнището на средната пенсия спрямо размерите на средната работна заплата, на социалния и на жизнения минимум за пенсионер.**

Но което е по-важно. Те отново потвърждават, че:

- през последните няколко години на разглеждания период и най-вече през 1996 г. **пенсионерите, за които пенсията остава единствен или основен източник на лични доходи и разходи не са в състояние да се изхранват; че е поставено под съмнение тяхното физическо оцеляване.**

- пенсионерите, а това важи по принцип за основната част от работниците и служителите и населението като цяло, **вече са платили цялата социална цена** за прехода от планово-централистична към пазарна икономика преди този преход да е стартирал или извървял и една десета от целия път.

Една историческа справка показва, че в края на разглеждания период - през 1995 и 1996 г. - равнището на номиналния и на реалния размер на пенсиите е приблизително равно на това от 1974 г., т.е. на равнището им от преди 21-22 години.

От приведените в таблиците данни се вижда още, че през разглеждания период снижението на реалния размер на пенсиите е по-голямо от снижението на реалния размер на работните заплати - **израз на сравнително по-високата "социална цена", която пенсионерите заплащат за прехода към пазарна икономика и демократизация на обществените отношения.**

От социална гледна точка поставянето на пенсионерите и най-вече на онези от тях, за които пенсиите са единствения или основен източник на лични доходи и разходи в подобно тежко социално положение - под социалния и дори под жизнения минимум; в положение, при което образно казано **"ножът е опрял до кокала"** означава че:

- **възможностите за по-нататъшно снижение на реалния размер на пенсиите са напълно изчерпани;**

- **че има реални предпоставки за масови социални вълнения, протести и прояви на гражданско неподчинение;**

- **че в края на 1996 г. въпросът за оцеляването на пенсионерите (а**

това важи и за основната част от наетите лица) е най-острия, най-неотложния и най-значимия проблем на социалната политика.

- че по-нататъшното снижение на реалните размери на пенсиите през 1997 и следващите години е **социално неприемливо и води до масови социални протести и нарушаване на социалния мир**, с всички произтичащи от това негативни икономически, политически и пр. последици;

- че от самото начало на 1997 година трябва да се направи всичко възможно щото пенсиите на практически всички пенсионери и особено на пенсионерите, за които пенсиите са единствен или основен източник на лични доходи **да се индексират авансово на и над 100 процента от индекса на инфлацията** с цел да се преодолее спада им в края на 1996 г. и възстанови и съхрани поне реалното им равнище от 1996 или дори от 1995 г.;

- че в перспектива преди да се говори и обещава повишаване на реалните размери на пенсиите (и заплатите) неизбежно трябва да се премине през период - около 5 до 10 г. При благоприятно икономическо развитие - на **възстановяване** на изходното равнище на реалните пенсии и работни заплати от периода преди 7 години.

За съжаление от **финансова гледна точка** през следващите няколко години и особено през 1997 г. тези социални изисквания и задачи се очертават като:

А/ трудно изпълними дори ако своевременно, от самото начало на 1997 г., се въведе ефективен паричен съвет, и създадат другите необходими предпоставки за неговото действие и най-вече за реално съживяване на икономиката;

Б/ неизпълними в пълният им обем през 1997 г., а вероятно и през следващите няколко години, ако въвеждането на необходимата финансова дисциплина, мерки за ускоряване на структурната реформа, за подобряване на инвестиционния климат, стабилизиране на банковия сектор; за ограничаване на държавния дълг и плащанията по неговото обслужване и най-вече - за гарантиране на стабилен икономически растеж от края на 1997 или началото на 1998 г. се забавят дори с няколко месеци.

От тази гледна точка следващата 1997 г. (а може би и следващите няколко години) се очертава като **още по-тежка/и/ и за пенсионерите, и за държавата:**

/а/ **за пенсионерите** - поради неколkokратно сниженото вече равнище на реалните пенсии и малките шансове за неговото повишаване;

/б/ **за държавата** - поради очертаващите се още по-ограничени финансови ресурси и възможности за поддържане и особено за повишаване на сегашното (от края на 1996 г.) незадоволително равнище на реалните пенсии, заплатите, доходите и потреблението на пенсионерите и населението като цяло.

Ще отбележим, че по предварителни разчети:

Ако от самото начало на 1997 г. не се въведе желязна финансова дисциплина (евентуално чрез Валутен борд), ефективни мерки за подобряване на инвестиционния климат, реална и ускорена структурна реформа, растящи инвестиции и пр., **хиперинфлацията** се очертава като неизбежна, с всички произтичащи или съпътстващия я негативни социални и икономически последици в краткосрочна и средно срочна перспектива. А заедно с нея - и крахът за години напред на така желаната позитивна промяна в реалните доходи и потребление на основната част от населението.

По конкретно, ако споменалите мерки закъснеят с няколко месеци, то от началото на 1997 г. не само хиперинфлацията ще стане факт, но заедно с нея:

- ще стане невъзможна така необходимата от социална гледна точка сто процентова компенсация на пенсиите;

- понижението на реалните им размери ще продължи;

- ще започне бързо и дори скокообразно развитие и задълбочаване на съществуващата и без това значителна уравниловка в изплащаните размери на пенсиите чрез въвеждане на еднакви и все по-големи по размер компенсациите, превишаващи размера на самите пенсии и свеждащи пенсиите до "добавка" към компенсациите, а пенсионното осигуряване - до социално подпомагане.

За съжаление, подобно развитие ще има достатъчно основание при ограничените икономически и финансови ресурси, и то е: гарантиране оцеляването на пенсионерите, които разчитат единствено или главно да дойдат си от задължителната държана система за пенсионно осигуряване.

В същото време подобно развитие на пенсиите и пенсионната защита в рамките на задължителното пенсионно осигуряване може да има и други странични, но съществени последици. То увеличава шансовете за качествени структурни промени в общата система за пенсионно осигуряване, нейното финансиране и роля в формирането на общото равнище на пенсионна защита, свеждащи се до следното :

А/ ограничаване задълженията на задължителната система за пенсионно осигуряване до гарантирането на минимални и в голяма степен еднакви размери на пенсиите, свързани с екзистенц или жизнения минимум на пенсионерите, финансирани изцяло от общите приходи на държания бюджет на приходно-разходен принцип ;

Б/ изграждането на "втори етаж" на общата система пенсионно осигуряване , пряко свързан с изложените в изследването принципи, насоки на реформата и предлаганите норми и нормативи и механизми за формиране размера и различията в размера на пенсиите (с принципите на Бисмарк), но заменящ приходно-разходния принцип за финансиране с капиталов или фондови.

Разбира се, остава и възможността за съхраняване и постепенно възстановяване пълното действие на традиционните принципи на

задължителната система за пенсионно осигуряване у нас - принципите на Бисмарк, имащи вече 110 годишна история; за реанимиране на тяхна основа с предлаганите норми, нормативи и механизми на социалната справедливост в нея; както и за съхраняване на сегашния принцип и начин за нейното финансиране - приходно-разходния. Нещо повече, за сега това вариантно решение, отговарящо на традициите у нас, все още запазва по-големи шансове. Този факт обаче не отрича необходимостта от развитие, законово регламентиране, държавно поощряване и държавен надзор над дейността на фондовете за допълнително доброволно пенсионно осигуряване у нас.

Ако в указания срок се въведе ефективен валутен борд и се създадат другите необходими вътрешни и външни предпоставки за позитивно икономическо и социално развитие от края на 1997 и началото на 1998 г. (в т.ч. бързо ограничаване на сенчестата икономика, по равномерно разпределение на финансовите тежести между държавния и частния сектори, снижаване размера на данъците и осигурителните вноски при разширяване на тяхната основа и увеличаване на приходите от тях и пр.) през 1997 г. ще бъде възможно: инфлацията значително да се ограничи - примерно до около 72-75 %; да се получат нови свежи пари от МВФ и изградят реални предпоставки за стабилен икономически растеж най-късно от началото на 1998 г. заедно с това - **да се възстанови надеждата и вярата на болшинството от населението в правилно избрания път и ускорения изход от сегашната криза и едно по-добро бъдеще в перспектива.**

По наши приблизителни разчети при изброените тук благоприятни предпоставки и срокове, през 1997 г.: /а/ само за поддържане на достигнатите размери на пенсиите в края на 1996 г. от около 6130 лв. месечно ще са необходимо допълнително около 50-55 млрд. лв. над очертаващите се общи разходи за пенсии за 1996 г., възлизащи по предварителни данни на около 121-122 млрд. лв.; /б/ за индексация на пенсиите - при очаквана при тези предпоставки текуща инфлация през 1997 г. от около 72-75 % ще са необходими допълнително още около 90-92 млрд. лв.; и /в/ за гарантиране изплащането на очакваните увеличения в размера на пенсиите в резултат от тяхното преизчисляване и премахнатите ограничения за зачитания от ЗП трудов стаж и за базисните възнаграждения - още около 7 до 9 млрд. лв. Така при тези предпоставки общите разходи за индексация и изплащане на пенсиите през 1997 г. ще достигнат около 275 млрд. лв., което е около 2.26 пъти повече от очертаващите се общи разходи през 1996 г.

Осигуряване то на тези значителни допълнителни средства за индексация и изплащане на пенсиите през 1997 е **трудна, но изпълнима задача при две условия: /1/ своевременни и адекватни мерки и програма на правителството от самото началото на 1997 г.; и /2/ адекватна подкрепата на МВФ, Световната банка, Европейския съюз и страните-членки на ЕС.**

Нашите предварителни разчети и анализи показват, че при тези

предпоставки, макар и трудна, тази задача е изпълнима - въпреки продължаващите финансови затруднения, резултат от оставащите последиците на множеството негативни процеси и явления от последните 7 години като: допуснатото вече. Закъснение - с 4-5 години- на приватизацията; формираният до момента огромен вътрешен и външен дълг на държавата; високото относително тегло на разходите (лихви) за тяхното обслужване (достигнало 71.9 % от общите разходите по проекта за трета актуализация на републиканския бюджет за 1996 г.); наследената остра нужда и недостиг от инвестиции за гарантиране на минимално необходимия икономически растеж; наследеното високо относително тегло на т.нар. "сенчеста" икономика и "черен" пазар на труда; продължаващите затруднения по събиране на приходите на държания бюджет и осигурителните фондове; остри потребности от допълнителни финансови средства за подържане и развитие на здравеопазването, образованието и другите социални функции на държавата и гражданското общество; сравнително слабото внимание, което се обръща през изминалите 7 години на необходими и възможни мерки за спиране на икономическия спад и поставяне начало на стабилен икономически растеж).

При изброените благоприятни условия - в т.ч. и най-вече при своевременно въвеждане на подходящ Паричен съвет, съчетано с изграждане на благоприятен инвестиционен климат; ефективни мерки за ограничаване относителния дял в икономиката на т.н. сенчеста икономика и пр. **Евентуалното възстановяване и съхраняване през 1997 г. на реалния размер на пенсиите от 1996 г., към което правителството (което и да е то) безспорно ще се стреми, би могло да се третира като успех на социалната политика в тази област.**

Забавените макар и с няколко месеца след 01.01.1997 г. промени в икономическата и финансовата политика, ще имат значително по неблагоприятни финансови и социални последици за страната и болшинството от населението, включително преобладаващата част от наличните пенсионери. защото подобно забавяне би направило практически невъзможно запазването през 1997 г. на равнището на номиналните и реални размери на пенсиите и другите социални плащания от 1996 г. А би направило невъзможно запазването на реалните размери на пенсиите от 1996 г. защото предварителни разчети показват, че по своите негативни социални, икономически и финансови последици всеки ден закъснение на въпросните мерки е равен на месеци, а всеки месец - на години.

Главният косвен, а може би и най-значимият позитивен ефект от силно сниженото и занижено в края на разглеждания период равнище на номиналните и реални размери на пенсиите е благоприятното му влияние върху отношението на осигурените лица към предложенията от редица година насам за постепенно повишаване на сега установената пенсионна възраст - общо за всички категории труд - и силно ограничаване на кръга на осигурените лица и привилегиите, ползващи I, II и останалите междинни категории труд. Защо? Защото:

- при силно сниженото равнище на пенсиите спрямо размера на работните заплати, личните доходи на осигурените лица при тяхното пенсиониране се снижат около три пъти в средния случай и над 5, 10 и повече пъти за високо и много високо платените лица.

Това кара болшинството от осигурените лица - средно и високо платени - да осъзнаят, че ниската пенсионна възраст е по-скоро ограничител на техните социални и икономически права (в т.ч. на и най-вече на правото им на труд и прилични лични доходи), отколкото "социална привилегия", както я възприемаха до скоро. И заедно с това - да подкрепят евентуални мерки за повишаване на пенсионната възраст, считани до неотдавна за социално непопулярни.

В този смисъл силно сниженото и незадоволително равнище на пенсиите в края на интересуващият ни период благоприятства необходимите и отлагани от години наред законови мерки за постепенно повишаване на пенсионната възраст.

Неблагоприятни през следващите няколко години остават и перспективите за трайно ограничаване на наблюдаваната уравниловка, според критериите на европейския съюз, в размера на пенсиите и още повече - за нейното преодоляване.

Ако практическите действия на правителството и народното събрание за ускоряване на реформите в реалния и банковия сектор, за реструктуриране на реалния сектор и пр. Продължават да се бавят или да носят фрагментен (частичен) характер. Хиперинфлацията е практически неизбежна. Най-вероятно ще се наложат мерки за **разширяване общата уравниловка в пенсиите** чрез: ускорено и приоритетно увеличаване размера и относителния дял на компенсациите към тях; приоритетно повишаване на нормативните размери на минималните пенсии и забавено - за максималните.

При конкретните общественно-икономически условия вероятно мнозинството от населението ще приеме тези мерки като "необходимо по-малко зло, целящо да запази социалния мир и да гарантира **оцеляване** (и преди всичко изхранване) на основната част от пенсионерите.

От социална гледна точка подобни мерки, ако се стигне до тях, биха означавали нови, още по-големи отклонения на фактическите от социално справедливите размери на пенсиите; крачка назад в сравнение с постигнатото през април 1996 г. За съжаление временно и в добре обосновани граници те са неизбежна и оправдана крачка назад, доколкото при ограничените ресурси подобни мерки могат да се окажат единствено възможния начин да се **гарантира оцеляването на всеки пенсионер (и по-общо - на всеки член на обществото)** - приоритетен проблем и задача на социалната политика в периоди на рязко и силно ограничени икономически и финансови ресурси.

Историческият опит на разбитите западно-европейски страни (в т.ч. на Федерална Република Германия след Втората световна война) учи, че социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсии (и не

само от пенсии) е възможна и обществено приемлива само при гарантиран жизнен минимум и оцеляване на всички пенсионери и граждани на обществото.

Изложените и други подобни факти и съображения позволяват да се (заклучи, че при бързи и адекватни комплексни мерки за изграждане на благоприятна външна и вътрешна среда, **възстановяването на равнището на (реалния размер на пенсиите от периода преди икономическата криза може за се очаква след години,** когато процесите на възстановяване и обновяване на равнището на икономическото развитие наберат определена скорост и достигнат определено ниво; когато относителният дял на сенчестата икономика бъде съществено ограничен, основата на данъчните приходи на държавата и фонд "обществено осигуряване" - съществено разширена. Данъчните ставки и размерите на осигурителните вноски - снижени, бюджетните приходи и събираемостта на бюджетните приходи - повишена, разпределението на финансовите тежести между държавния и частния сектори - по-обоснова но и справедливо

След колко точно години ще стане това е трудно да се отговори сега. Но като се има предвид обективния лаг от около 5-6 г. между началните моменти на очаквания от началото на 1998 г. икономически растеж, от една страна, и началото на възстановяване растежа на реалните пенсии, реалните заплати и други доходи на населението, от друга страна, може да се предположи, че при благоприятни условия началото на подобен процес ще стане възможно след 5 - 6 години. А това означава, че до тогава ще се съхранят социалните условия и предпоставки за наблюдаваното през м.януари 1997 г. социално недоволство и социални протести на значителни слоеве от населението.

Последният факт не бива да се забравя от политическия елит, независимо от очертаващата се качествена промяна в съотношението на политическите сили в новия парламент **едва след възстановяване** равнището на реалните пенсии от края на миналото десетилетие и началото на настоящия остър кризисен период ще започне и може да се говори за процес на тяхното същинско **повишаване.**

х

При своевременно изградена благоприятна обществена среда - вътрешна и външна - за изход от настоящата криза, в рамките на трудовото и пенсионното законодателство, положителна роля може и следва да играе добре обоснова на система от законодателни и съответно от социални и I икономически мерки за:

- **постепенно повишаване на пенсионната възраст и изисквания трудов стаж** за т.нар. "пълн" размер на пенсиите за изслужено време и старост;
- промяна на останалите остарели и неефективни норми и нормативи

на действащия ЗП (включително на **основната формула** на пенсиите), с нови обосновани и високо ефективни.

- ефективна политика **по заетостта** ограничаване на т.нар. "черен" пазар на труда;

- **ефективни мерки за разширяване основа та на осигурителните вноски и снижаване на сегашните им размери;**

- ефективни мерки гарантиращи **по-равномерно разпределение и балансиране на финансовите тежести** - общо и на социално-осигурителната система - между държавния и частния сектори, както и между държавата, работодателите, самонаетите и наетите лица;

- мерки за **по-обосновано и приемливо преразпределение на доходите от и чрез системата** за задължително пенсионно осигуряване - общо, в т.ч. от високо към ниско обезпечените лица;

Други обосновани и ефективни специфични мерки за позитивно

Финансово балансиране и стабилизиране бюджета на пенсионното и социалното осигуряване като: подобряване и повишаване ефективността на контролните органи върху начисляването и внасянето на дължимите суми от осигурителни вноски; институционално укрепване на НОИ и СВОЧ на ТПК; Създаване на необходимите условия и мотиви за ангажиране на водещи научни и практически работници и специалисти вън от МТСГ и НОИ в подготовката и осъществяването на реформата в социалното осигуряване и пр.

Разбира се, тези разнообразни и необходими мерки в областта на трудовото и социалното, и в частност на пенсионното осигуряване и законодателство трябва да се съпровождат и синхронизират с ефективни практически мерки за ускоряване на реформите и структурните промени в реалния, банковия и финансовия сектори, подобряване управлението на дълга и укрепване външното и вътрешно доверие към правителството и страната.

3.2. Състояние на бюджета на пенсионното осигуряване и перспективи за постепенното му финансово балансиране и стабилизиране

Финансовото състояние, проблемите и перспективите на сборния бюджет на социалното (до края на 1996 г. все още съставна част на държавния бюджет) са своеобразно огледало на общото състояние, проблеми и перспективи на системата за задължително пенсионно осигуряване, на държавния бюджет и на икономиката като цяло. И едновременно с това - най-важното условие за успешно развитие на пенсионната система., най-обща, но принципно правдива представа за финансовото състояние, проблеми и перспективи на сборния бюджет на задължителната система за социално осигуряване дават следните факти и техния анализ:

А/ Ако в близкото минало - от 1980 до 1988 г. - собствените приходи

(главно перо в тях са приходите от осигурителни вноски) на бюджета за социално осигуряване - включващ до 1996 г. бюджета на държавното обществено осигуряване и бюджета на съвета за взаимно осигуряване членовете на ТПК - превишават общите му разходи с около 3.1 млрд. лв., то:

- **през 1989 г.** те са равни на общите му разходи;
- **през 1990 г.** се появява дефицит в общия бюджет на социалното осигуряване (включващ бюджета на ДОО и този на съвета за взаимно осигуряване членовете на трудово-производителните кооперации /СВОЧ на ТПК/ в размер на 260.1 млн. лв., представляващ 6.5 на сто от разходите за пенсии;
- **през следващите четири години (1991-1994 г.)** Този дефицит нараства, за да достигне 11 012 млн. лв. през 1994 г., което представлява вече 21.6 на сто от разходите за пенсии.
- **общо за периода от 1990 до 1994 г.** включително сумата на дефицитите в бюджетите на социалното осигуряване възлиза на 23.07 млрд. лв. И представлява 19.26 на сто от общата сума на разходите за пенсии.

Б/ **със закона за държавния бюджет за 1995 г.** бе предвиден планов дефицит в бюджета на социалното осигуряване (включващ бюджетите на ДОО и СВОЧ на ТПК) в размер 9.6 млрд. лв. при общо неизпълнение на планираните приходи и разходи по този бюджет:

- фактическият трансфер от Републиканския бюджет /РБ/ за бюджета на социалното осигуряване за 1995 г. е намален на 8.6 млрд. лв.
- въпреки този факт бюджетът на социалното осигуряване за 1995 г. приключва с преходен остатък от 1 млрд. лв.(1 036 млн. лв.)

Тези факти означават фактически дефицит в бюджета на социалното осигуряване за 1995 г. от 7.6 млрд. лв. - разликата между фактическия трансфер (8.6 млрд. лв.) и преходния остатък (1 млрд. лв.).

Този фактически дефицит за 1995 г. е с 2 млрд. лв. по-малък от планирания (9.6 млрд. лв.) и с 3.4 млрд. лв. по-малък от рекордния дефицит през 1994 г. Той представлява: 11.11 на сто от разходите за пенсии за сметка на бюджета на социалното осигуряване, възлизащи на 68.4 млрд. лв.; и 10.86 на сто от направените през същата година фактически общи разходи (включително тези на РБ) за изплащане и индексации на пенсиите - 70 млрд. лв.; и

Б/ **първоначално планираният дефицит в бюджета на социалното осигуряване за 1996 г.** Възлиза на 4.6 млрд. лв. както вече отбелязахме:

- **гласуваните със ЗИДЗП от 15 март 1996 г.** несъгласувани с МФ мероприятия бедят до свръхпланови разходи за изплащане на пенсиите през 1996 г. от около 5 млрд.лв. и, при равни други условия, до сбръхпланов дефицит в същия размер и общ дефицит - в размер на около 9.6 до 10.6 млрд.лв.(4.6 млрд.лв. + 5 млрд.лв. = 9.6 млрд.лв.).

- **изострената икономическа и финансова криза след април 1996 г. и**

наложената от нея актуализация на държавния бюджет откриват възможности за коригиране на показателите и преодоляване или ограничаване на очертаваният се по това време свръхпланов дефицит от около 5 млрд.лв. чрез: (а) увеличен размер на плановите разходи за пенсии; и / или (б) чрез намалена последваща индексация на пенсиите от 1 октомври 1996 г. - с 20 на сто вместо с първоначално обещаните около 30 на сто.

Как се използваха тези възможности?

- със Закона за актуализация на държавния бюджет (Д.В. бр. 68 от 9 август 1996 г.), планираният дефицит в бюджета на социалното осигуряване за 1996 г. бе повишен от 4.6 млрд.лв. на 6.7 млрд.лв., т.е с 2.1 млрд.лв.
- при тази предпоставка предварителните разчети показваха, че за да се покрие изцяло очертаваният се свръхпланов дефицит без нова актуализация, е необходима още една мярка: по-ниска с около 10 пункта от предварително обявената индексация на пенсиите от 1 октомври 1996 г.

Тази възможност бе пропусната по социални съображения - силно сниженото номинално и реално равнище на пенсиите още през третото тримесечие на 1996 г. в резултат на прието от МС постановление за индексация на основните размери на пенсиите с 30 на сто от 1 октомври очертаваният се свръхпланов разход за изплащане на пенсиите до края на 1996 г. и съответно и при равни други условия свръхпланов дефицит в бюджета на социалното осигуряване бе ограничен до около 2.9 млрд.лв.

Разбира се, този (около 2.9 млрд.лв.) размер на очертаваният се при равни други условия свръх планов дефицит в бюджета на социалното осигуряване за 1996 г. може да бъде **намален или напълно преодолян** при евентуално преизпълнението на планираните и занижени по традиция собствени приходи (зависещо от своя страна от редица фактори и мерки, в т.ч. от това дали ще се изплати или не тринадесета работна заплата в бюджетната сфера и от размера на годишните премии в стопанските организации), съчетано с реализация на традиционните от предходните години економии на фактическите спрямо планираните разходи за краткосрочни осигуровки. Но дори в този случай актуализация на бюджета на социалното осигуряване за 1996 г. в частта му, отнасяща се до разходите за пенсии - повишаването им с около 5 млрд.лв. - е неизбежна. При анализа и оценката на финансовото състояние на сборния бюджет на социалното осигуряване за 1996 г.и следващите години обаче **следва да се имат предвид още няколко факта и съображения:**

Първо, позитивните (очаквания за по-големи приходи) и негативни страни и последици (допълнителна демотивация за плащане на осигурителните вноски) на по-високите осигурителни вноски от 1 март 1996 г. за работодателите и самонаетите лица - с 2 на сто, както и въведената от същата дата лична осигурителна вноска за наетите работници и служители - също 2 на сто от brutните им възнаграждения.

Ще припомним, че повишените размери на осигурителните вноски от 1

март 1996 г. - общо с 4 процента - е второ по ред повишение за последните 6 години - след повишението и диференцирането на техните размери през 1991 г. от 30 на сто до този момент на 35 на сто за осигурените лица по условията на трета категория труд/работещи при нормални условия на труд/; на 45 на сто за лицата от втора и на 50 на сто за лицата от трета категория труд.

Второ, предоставените на ДОО 885 млн.лв. от Взаимния фонд и възможността за тяхното увеличение до края на 1996 г.

Без отбелязаните промени в общия размер на осигурителните вноски и без трансфера от взаимния фонд (гласувани със ЗИДЗП от 15 март 1996 г.) **свръхплановият дефицит в бюджета на социалното осигуряване за 1996 г. би надхвърлил 11 млрд. лв., а общият дефицит " 18 млрд.лв.**

Трето, обстоятелството че наред с повишените размери на осигурителните вноски и постъпленията от Взаимния фонд, съществено относително самостоятелно влияние конкретно върху бюджета на фонд "Обществено осигуряване" в бъдеще ще оказват одобрените със Закона за фонд "Обществено осигуряване" (виж Д.В. бр.104 от 28 ноември 1995 г.) **Структурни промени в сборния бюджет на държавната система за социално осигуряване.** И по-конкретно - **прехвърлянето на редица досегашни задължения на социалния бюджет в задължения на държавния бюджет,** в т.ч. и най-вече на разходите по Указа за насърчаване на раждаемостта - около 10 млрд.лв. през 1996 г. и около 21 млрд.лв. през 1997 г. при въвеждане на Валутен съвет от самото начало на 1997 г.. при равни други условия тази промяна ще има:

/а/ **позитивно** отражение върху възможностите за финансово балансиране и формиране на резерви (излишъци) в бюджета на фонд "Обществено осигуряване"; и

/б/ **негативно** влияние върху държавния бюджет през и след 1997 г.

Предварителни и условни разчети показват, че при евентуално и своевременно въвеждане на ефективен валутен борд, съхраняване на новите и повишени размери на осигурителните вноски; запазване или по-нататъшно, макар и ограничено снижение на равнище на номиналния и реален размер на пенсиите от 1996 г. и равни други условия , още през 1997 г. бюджетът на фонд "Обществено осигуряване" - основна част от сборния бюджет на социалното осигуряване - ще приключи с значително превишение на общите приходи над общите му разходи. Т.е. ще се формира достатъчен като начало и нарастващ като тенденция резерв. Разбира се, горните предпоставки, в т.ч. сегашните високи размери на осигурителните вноски едва ли могат и трябва да се съхранят повече от една година. Освен това:

- **в рамките на консолидираната бюджетна програма** отбелязаните структурни промени в източниците за финансиране на част от осигурителните плащания са без забележима позитивна роля и значение;

- **сегашните размери и равнище на осигурителните вноски са прекалено високи** и тяхното съхраняване в бъдеще ще има нарастващи като тенденция негативни икономически и социални последици.

- **предстои приемането на закон за здравното осигуряване**, част от задълженията на който би следвало да се поемат от част от сегашния размер и приходи от осигурителни вноски на фонд "Обществено осигуряване" и държавата, а останалата част - от ново допълнително увеличение на общия размер на осигурителните вноски и финансово натоварване на работодателите и осигурените лица;

- от социална гледна точка **силно сниженото равнище на реалните пенсии и заплати в края на 1996 г. е неприемливи** способно да провокира; масови социални и политически вълнения.

Четвърто, от значение е и снижаващият се от 1994 г. насам; относителен дял на разходите за пенсии в брутния вътрешен продукт и в общата сума на разходите по консолидираната бюджетна програма.

Както отбелязахме, непосредствената и основна причина за тази тенденция (през и след 1994 г.) е бързо нарастващия държавен дълг - вътрешен и отчасти външен - и още по-бързо нарастващия относителен дял на разходите по тяхното обслужване.

Пето, наблюдаваните неблагоприятни финансови процеси и проблеми на държавата и сборния бюджет на задължителната система за социално, в т.ч. за пенсионно осигуряване **се съчетават с ясно изразена тенденция към понижаване равнището на номиналните и реални размери на пенсиите** (както това бе показано в т. 2.2.2.2 и т.3.1).

Тези и други подобни факти и техния анализ показват, че през изтичащия 7 годишен период от 1989 до 1996 г. Включително, като тенденция проблемите на финансирането и финансовото балансиране и стабилизиране на приходите и **сборния** бюджет на задължителното социално осигуряване в България се увеличават въпреки:

/1/ нарастващите като тенденция размери на осигурителните вноски;

/2/ нарастващото участие на държавата във финансирането на системата за социално осигуряване.

/3/ снижаващото се равнище на номиналните и реалните размери на пенсиите и нарастваща социална несправедливост при разпределение на доходите от пенсии.

Тези негативни процеси и факти се допълват от:

/3/ нарастващо място и роля на т.нар. "сенчеста" икономика и стесняващата се основа на приходите от данъци и осигурителни вноски;

/4/ снижаващ се като тенденция коефициент на събираемост на приходите от осигурителни вноски - общо и особено от частния сектор;

/5/ все по несправедливо разпределение и преразпределение на финансовите тежести на държавата и задължителната система за социално

осигуряване между държавния и частния сектори;

/6/ все по-чести актуализации на сборния бюджет на социалното осигуряване, в т.ч. две през 1996 г.

От тази гледна точка постиганото досега и в момента формално балансиране на приходната и разходна част на сборния бюджет на социалното осигуряване **може да се определи като негативно по своята обусловеност, съдържание и последици.**

По същите причини като основен проблем на финансирането и финансовото балансиране и стабилизиране на сборния бюджет на социалното осигуряване в бъдеще може да се определи отговора на въпроса: **как, кога и по какъв начин тази негативна характеристика на бюджета на социалното осигуряване може да се замени с обратната - с позитивна, гарантираща позитивното му балансиране и стабилизиране. Т.е. неговото балансиране и стабилизиране при:**

/1/ снижаващ се общ размер на осигурителните вноски - в рамките на общо приемливо ниво на данъчните тежести за работодателите и осигурените лица, включително ДОД и косвените данъци като ДДС.;

/2/ ограничаващо се място и роля на "сенчестата" икономика и свързаното с нея нерегламентирано от закона и не регулирано от държавата гигантско преразпределение на доходи и блага в полза на няколко процента от населението и във вреда на останалата част;

/3/ все по обосновано и справедливо разпределение и преразпределение на данъчните тежести между държавния и частния и сектори;

/4/ прогресивно нарастваща основа на данъчните и неданъчни приход

И на сборния и специализираните бюджети на задължителната система за социално осигуряване ;

/5/ съхранено и/или още по-добре снижаващо се - до необходимия минимум - пряко финансиране и финансово участие на държавата в

Финансирането на задължителната и доброволна системи за социално осигуряване ; и може би най-важното

/6/ и не на последно място по своето значение - гарантиран жизнен минимум, социална справедливост при разпределението на доходите от пенсии и нарастващо равнище на номиналните и реални размери на пенсиите до това на развитите западно-европейски страни.

Принципният отговор на този въпрос и задача е известен: срочни (до края на 1996 и началото на 1997 г.) мерки за въвеждане на **строга финансова дисциплина (ефективен Валутен борд), укрепване на банковата система; ускоряване на структурните реформи; ограничаване и по-ефективно управление на държавния дълг и най-важното - гарантиране на стабилен и достатъчен икономически растеж.**

Трудности ще има. Основната част от тях всъщност могат да се сведат

до последиците от пропуснати, закъснели или от погрешни решения в миналото и реалната опасност от евентуални нови подобни грешки в момента и в близко бъдеще като:

А/ необосновано възстановеното действие на чл. 9 от ЗП през 1990 г., отменен две години по-късно, през 1992 г., както и необосновано прекатегоризиране на стотици хиляди осигурени лица през 1991 г., под натиска повече на политически, отколкото на икономически стачки.

В резултат на тези мерки, само за една година - през 1991 г. - общият средногодишен брой на пенсионерите нараства със 101 хиляди пенсионери, при нормален средногодишен прираст през предходния период от около 15 хиляди. Тази необосновани мерки рязко повишиха равнището на т.н. "пенсионерски товар", имаха и продължават да имат съществено негативно отражение върху финансирането и равнището на самите пенсии.

Б/ съхранените възможности за множество държавни и частни търговски дружества да теглят средства от ДОО за изплащане на обезщетения на свои работници и служители, без да правят дължимите осигурителни вноски; и като последица - огромните и като тенденция нарастващи задължения на стопанските организации към бюджета на фонд "Обществено осигуряване"

(по предварителни данни към 30 септември 1996 г. нетната (за изплатени работни заплати) задължнялост на държавните и кооперативните стопански организации към ДОО възлиза на 16.1 млрд.лв., а brutната - на над 27.5 млрд.лв.).

В/ продължаващото подценяване на ниската събираемост на приходите от осигурителни вноски - общо и особено от частния сектор, въпреки високото му и като тенденция бързо нарастващо относително тегло в общия брой на заетите лица.

По статистически данни и експертни оценки за 1995 г.:

- частният сектор върти около 45% от БВП;
- средногодишният брой на заетите в него наети лица възлиза общо на 1 332 779 и представляващи 43 на сто от общия средногодишен брой на наетите и осигурени в ДОО лица (3092124 лица по годишния отчет на ГУСО при МТСГ, сега НОИ за 1995 г.);
- средногодишното възнаграждение на едно заето лице в частния сектор представлява - 60.70 на сто от средната работна заплата в държавния сектор.
- общата сума на възнагражденията при горните предпоставки възлиза на 70.6 млрд.лв. (а при условие, че наетите в частния сектор лица се осигуряват върху минималната работна заплата - на около 36.7 млрд.лв.).
- възможните приходи от осигурителни вноски върху работните заплати на наетите лица в частния сектор при 100 % събираемост възлизат на 24.7 млрд.лв. и съответно на 13.7 млрд.лв.
- действително събраните приходи от осигурителни вноски от наетите

лица в частния сектор според годишния отчет за 1995 г. Възлиза на около 5 млрд.лв. И представляват: **20.33 на сто** от възможните приходи от този приходоизточник при строго съблюдаване на трудовото и осигурително законодателство; **36.5 на сто** от тях при условие, че всички наети лица в частния сектор бяха осигурени върху минималната работна заплата; **и едва 7.61 на сто** от общите приходи на ДОО за 1995 г. от осигурителни вноски, задължение на работодателите, според годишния отчет на ГУСО.

През 1996 г. картината е практически непроменена.

Тези и други подобни данни показват, че голяма част от наетите лица в частния сектор са без трудови или граждански договори, т.е. не се осигуряват; или са с договори с невярно съдържание относно тяхната продължителност и размера на действително изплащаните брутни трудови възнаграждения, а следователно - и размера и сумата на действително дължимите осигурителни вноски.

Относително самостоятелна роля в същата насока играят и нормативно установените по-ниски размери на осигурителните вноски за самонаетите лица, както и правото им сами да избират размера на осигурителния си доход - в рамките от една до осемкратния размер на минималната работна заплата, което е друг.

Относително самостоятелен фактор за незадоволителните приходи на ДОО от този основен приходоизточник.

Ще подчертаем, **че ниската събираемост на приходите на ДОО от осигурителни вноски от частния сектор**, заедно с бързо нарастващият абсолютен и относителен брой на заетите в него лица, има значително и като тенденция нарастващо негативно отражение върху финансовите и социални проблеми на системата за задължително пенсионно осигуряване:

А/ върху общите приходи по бюджета на социалното осигуряване.

По наши приблизителни разчети, укритите и неизплатени осигурителни вноски от работодателите в частния сектор за заетите в него лица - наети и самонаети - през 1995 г. е около 18 млрд.лв.

Тези разчети се основават на официални и служебни статистически данни, според които през 1995 г.: в частния сектор са заети общо 1332 хиляди лица; средният месечен размер на възнагражденията им възлиза на 62.7 на сто от средния месечен размер на работните заплати в държавния сектор (които за 1995 г. е 7597 лв.); средният размер на осигурителните им вноски е около 31 на сто: от 20 % до 30 % - за самонаетите в този сектор лица; и 35 % - за наетите; в частния сектор през същата година се създава около 40 % от БВП.

Общата сума на събраните приходи от осигурителни вноски от частния сектор през 1995 г. възлиза на 5.7 млрд.лв.- и представлява около 234 % от общо дължимите приходи при стриктно спазване на трудовото и осигурително законодателство и 7.7 на сто от общите данъчни приходи по сборния бюджет на социалното осигуряване.

Предварителните разчети показват, че през 1996 г. картината е принципно същата. Само конкретната сума на укритите и навнесени осигурителни вноски е по-голяма.

Б/ върху наблюдаваната и досега негативна тенденция към все по-неравномерно разпределение и преразпределение на финансовите тежести - общо и конкретно на задължителната система за социално осигуряване - между заетите лица в държавния и в частния сектор (в полза на частния и във вреда на държавния сектор).

В/ върху наблюдаваните все по-големи различия в общия брой на заетите лица в народното стопанство, от една страна, и общия брой на осигурените лица, от друга, в полза на първите.

Г/ върху наблюдавания бързо нарастващ пенсионерски товар, т.е. все по-голям брой пенсионери на 100 заети и едновременно осигурени лица, с тежки финансови и социални последици за бюджета на пенсиите и самите пенсионери. Ще посочим, че по официални статистически данни:

- през 1989 г. общият средногодишен брой на заетите и осигурените лица в страната възлиза на 4 365.0 хиляди; общият средногодишен брой на пенсиите е 2 316.6 хиляди, а на пенсионерите - 2 216.6 хиляди. На 100 заети и осигурени лица се падат 53.07 пенсии и 50.78 пенсионери.

- през 1994 г. общият брой на заетите и **осигурените лица** (които плащат или за които работодателите правят осигурителни вноски) е около 3 милиона средногодишният брой на пенсиите през същата година възлиза на 2 481.1 хиляди, а на пенсионерите - на 2 431.8 хиляди. на 100 заети и осигурени лица през 1994 г. се падат около 82.7 пенсии и около 81.1 пенсионери.

Д/ върху продължаващата с неотслабващ интензитет тенденция към снижаване равнището на номиналните и реални размери на пенсиите.

Наблюдаваната през периода от 1989 до 1994 г. комбинация от:

/а/ съхраняващи се ниски пенсионни възрасти и бързо нарастващ брой на пенсионерите през 1989-1994 г.;

/б/ бързо намаляващ общ брой на заетите лица;

/в/ още по-бързо намаляващ брой на осигурените лица

Довежда до драстично нарастване и непоносимо високо равнище на **пенсионерския товар** страната, измерен с броя на пенсионерите, падащи се на 100 заети и осигурени лица: **от 51.1 през 1989 г. на 81.1 още през 1994 г.** В резултат в пенсионната система се формира една особено негативна и нежелана пропорция:

- **от едната страна - прекомерно голям (изкуствено завишен) общ брой на пенсионерите и пенсиите;**
- **от другата - ниски и незадоволителни размери и равнища на**

пенсиите, съчетани с масови аномалии.

От своя страна, необосновано високият брой на пенсионерите и пенсиите, ниското им и незадоволително общо равнище и масовите прояви на нарушена социална справедливост се ползват като аргументи за силен и нарастващ натиск върху правителството и народното събрание за все по-голямо увеличаване на средствата и разходите за пенсии, както и за вече два случая (през 1994 и 1996 г.) на грубо нарушаване на финансовата дисциплина и макроикономическата рамка на държавния бюджет, с множество негативни финансови и социални последици в момента или в перспектива:

- **финансови** - пряко за бюджета за социалното осигуряване и косвено за държавния бюджет;
- **социални** - за пенсионерите и други ниско доходни групи от населението.

Факториалният анализ показва, че 78.9 на сто от **общия прираст** на пенсионерите на 100 заети и осигурени лица от 1989 до 1994 г. - 30 пенсионери на 100 заети и осигурени лица - се дължат на намаления общ брой заети и осигурени лица; 13.5 на сто - на увеличения общ брой на пенсионерите; 7.6 на сто - на взаимодействието между горните два фактора.

Ролята на изследваните два фактора и тяхното взаимодействие за прираста в броя на пенсионерите на 100 заети и осигурени лица (от 51.1 на 81.1 на 100 заети и осигурени лица, или с 30 пенсионери само за 5 години - от 1989 до 1994 г.) е показателна за относителната роля и значимост на **обективните** външни и най-вече **икономически** фактори, от една страна, и субективните и специфичните "вътрешни", от друга, за нерешените и незадоволително решени финансови и социални проблеми на системата за задължително пенсионно осигуряване през последните 7 години, в т.ч. за трайно незадоволителното равнище на пенсиите..

Но тази констатация не е основание или повод за подценяване ролята на субективните пропуски и слабости при подготовката и реализацията на реформата в пенсионното осигуряване и още по-малко - в реалния и банковия сектор.

Обратно, отчитайки взаимната връзка и зависимост между обществените процеси и явления, между обективните и субективните фактори, както и условният характер на тяхното разграничаване, горната констатация трябва да се интерпретира като още едно доказателство за консенсус по отношение на необходимостта от **ускорено, успоредно и комплексно** решаване на нерешените или незадоволително решените "външни" и "вътрешни" проблеми на ЗП и системата за пенсионно осигуряване **и тяхното синхронизиране** с ефективни практически мерки за ускоряване общия ход на реформите в България.

Освен изброените дотук мерки, **конкретно в областта на пенсионното осигуряване** трябва да споменем и **необходимостта от:**

А/ ограничаване на социалните пенсии ЗП и прехвърлянето им като

задължение на системата и фондовете за социално подпомагане; и по принцип - от по-ясно разграничаване в бъдеще на принципите и полето на действие на системите за социално осигуряване и за социално подпомагане.

Б/ внедряване на гъвкави системи за пенсионно осигуряване в задължителната система, позволяващи по-пълно съобразяване момента на пенсионирането на осигурените лица от по-високите възрастови групи с индивидуалните особености на тяхното стареене и загуба на труд способността;

В/ държавно регулиране и поощряване развитието и дейността на фондовете за допълнително и доброволно пенсионно, здравно и пр. осигуряване, съчетано с ефективен държавен надзор над тяхната дейност.

х

Основните цели на тези и споменатите преди това мерки в и вън от действащото пенсионно законодателство остават:

/1/ повишено общо равнище на пенсиите - от задължителната и допълнителните и доброволни схеми и фондове за пенсионно осигуряване, взети самостоятелно и заедно.

/2/ гарантиран жизнен минимум на всеки пенсионер;

/3/ социално справедливо разпределение на доходите от пенсии – във и вън от сегашните рамки на задължителната система за пенсионно осигуряване.

/4/ добре обоснова но равнище на осигурителните вноски - от гледна точка на равнището на пенсиите и мотивацията за доброволно участие с осигурителните вноски в задължителната система за социално и в частност за пенсионно осигуряване.

/5/ справедливо разпределение на финансовите тежести на системата между различните участници в нея, в т.ч. между държавния и частния сектор.

/6/ позитивно финансово стабилизиране и балансиране на бюджета на задължителната и доброволни и допълнителни системи за социално и в частност за пенсионно осигуряване.

/7/ подобряване качеството на оказваните услуги на осигурените лица и пенсионерите.

/8/ прозрачност дейността на НОИ и останалите сродни институции.

Похвални в тази връзка - макар и фрагментарно, финансово необосновани и с неизяснена финансова перспектива - са предложенията и решенията на правителството и на народното събрание от края на 1995 и началото на 1996 г. за:

А/ отделянето на бюджета на ДОО от държавния бюджет: внедряването на индивидуалния пенсионерски коефициент в системата за задължителното пенсионно осигуряване; премахване като нормативното ограничение за максималната величина на зачитания трудов стаж и решението за постепенно разширяване на базисния период.

Б/ измененията в Кодекса на труда: забрана за принудително пенсиониране на осигурените лица при навършване на официално установената със ЗП пенсионна възраст - до достигане на 3 години по-висока възраст; повишаване с 3 години на досега установената пенсионна възраст за доценти (ст. Н.С. II степен) и професори (ст. Н. С. I ст.).

За съжаление върху тези позитивни от принципна гледна точка стъпки в пенсионното осигуряване хвърлят сянка:

А/ забавените икономически реформи.

Б/ съхранените стари и неефективни норми и нормативи на ЗП.

Г/ продължаващата практика да се предлагат и въведат - промените в чл. 7 от ЗП например, осъществени със ЗИДЗП от **необосновани промени в ЗП** от март 1996 г.

Д/ **инерцията и продължаващото робуване на стари и неефективни подходи** при подготовката на проекто-нормативни документи за промени и осъществяване на реформата в пенсионното осигуряване, в т.ч. на:

- т. нар. **подход "на парче"**, подход, който много често поражда повече проблеми, отколкото решава, и доказал своята безперспективност и неефективност;

- **потребителския подход** към проблемите на пенсионерите, лежащ в основата на пълното пренебрегване на така необходимите и задължителни перспективни социални и особено финансови разчети и обосновки на всяко предложение за промени в действащия ЗП.

Е/ **честите и повтарящи се нарушения на финансовата дисциплина** и на макроикономическата рамка на държавния бюджет

Ж/ **подценяването на ниската събираемост на приходите от осигурителни вноски** - общо и особено от частния сектор.

З/ **незадоволителното отношение** към професионалните знания и опит на изявени специалисти във от ръководния екип на ГУСО и МТСГ.

И/ продължаващото политическо противопоставяне и приоритет на борбата за политическата власт.

Словната икономическа, финансова и политическа обстановка през и особено в края на 1996 г. - резултат главно на неразумна политическа поляризация и забавените с около 5 години практически икономически, финансови и социални реформи, **както и** липсата до момента на обоснована **конкретна програма** за следващите практически стъпки на реформите в страната и конкретно в пенсионното осигуряване, приета с консенсус от политическите партии и пр. Затрудняват всеки опит в момента (октомври 1996

г.) за достоверно прогнозиране на най-вероятното развитие и състояние на бюджета на НОИ и СВОЧ на ТПК и равнището на пенсиите през 1997-2000 година.

Онова, което на основата на направените анализи със сигурност може да се предвиди още сега обаче е, че през 1997 и вероятно през следващите няколко години, дори и да се направи необходимата реална смяна на досегашната политика:

- номиналното и реално равнището на пенсиите по отношение на работните заплати, социалния и жизнения минимум за пенсионер ще остане ниско и незадоволително.

- ако не се **премине бързо (от самото начало на 1997 г.) към валутен съвет** или друга подобна финансова дисциплина, **съчетана с ефективни мерки за стимулиране на производството**, направената негативна характеристика и очертаните тежки проблеми на сборния бюджет и общото финансиране на задължителната система за социално осигуряване не само ще се съхранят през следващите няколко години, но най-вероятно бързо и драматично ще се усложнят и нараснат от самото начало на 1997 г.

- при стеснената от "икономиката в сянка" и "черния" пазар на труда основа на данъчните и осигурителните приходи и сравнително високите и непроменени данъчни и осигурителни ставки за работодателите, самонаетите и наетите лица от "бялата" (официалната) икономика и "белия" (официалния) пазар на труда; при нерешените или незадоволително решените социални проблеми в рамките на задължителната система за пенсионно осигуряване, робуването на тясно партийни интереси и/или на конюнктурни фактори и съображения; при липсата на перспективни финансови и социални разчети, обосновки и програми - **едностранното повишаване размерите на осигурителните вноски и прехвърлянето на част от досегашните задължения на бюджета на ДОО (от 1.01.1997 г. - бюджет на НОИ) върху държавния бюджет и общите приходи на държавата е неефективно и безперспективно решение.**

Обоснованото и ефективно решение на сегашните сложни и тежки финансови, а от там и социални проблеми на задължителната система за пенсионно и по-общо - за социално осигуряване изискват системен подход и система от мерки, одобрени с консенсус и насочени към:

I-ва група: стесняване пространството и предмета на крайното политическо противопоставяне; изясняване и постигане на **политически и национален консенсус по:** типа на пазарната икономика и демокрацията, които искаме да изградим и от които реално се нуждаем; по основните мерки, срокове и програми за реално ускоряване на структурната реформа в икономиката и банковия сектор; по мерките за успешно привличане на чуждестранни инвестиции и гарантиране на стабилен и достатъчен - минимум 5-6 на сто "икономически растеж; по повишаване равнището на заетостта; по икономическите и социални мерки за ограничаване на емиграцията на млади и образовани лица и за привличане и обратно завръщане в страната на

емигриралите вече; по мерките за опазване здравето и съхраняване трудоспособността на работната сила - чрез подобряване условията и охраната на труда (а не чрез компенсации и "привилегирани" условия за пенсиониране на работещите при тежки и вредни условия на труд) и т.н.

II-ра група: спешна подготовка и въвеждане на желязна финансова дисциплина от типа на т.н. Валутен съвет; ефективни законодателни и организационни мерки за ограничаване относителния дял на "икономиката в сянка" и "черния" пазар на труда; разширяване основа та на приходите на държания бюджет и бюджета на социалното осигуряване, съчетано с адекватно снижаване равнището на данъчните ставки и осигурителните вноски и ефективни мерки за пълна събираемост на приходите от дължимите осигурителни вноски; ускорена приватизация и структурна реформа в реалния сектор; успешно управление и съкращаване на вътрешния и външния дълг на държавата; обоснова но определяне на макроикономическата рамка на държавния бюджет и пр.

III-та група:

/1/ ефективни програми и мерки за постепенно снижаване и преодоляване на изкуственото завишаване на общия брой на пенсиите и пенсионерите досега, посредством:

- **постепенно повишаване на установената сега пенсионна възраст;**
- **повишаване на трудовия стаж, с който се свързва правото на минимална и пълна пенсия за изслужено време и старост в пълен размер; и в тази връзка - въвеждане на нова, обоснова на "цена" за единица трудов стаж;**
- **постепенно ограничаване на съществуващите привилегии и кръга на привилегировано пенсиониращите се лица - посредством съществена ревизия на категоризацията на труда и пр.**

/2/ **въвеждане на система за т.н. "гъвкаво пенсиониране"**, съобразено с индивидуалните желания, особености на стареене и загуба на трудоспособността.

/3/ **замяна на старата с нова и ефективна формула** за изчисляване, преизчисляване и индексирание на пенсиите.

/4/ **премахване на стари и неефективни нормативи на ЗП и осъвременяване стойностите на други.**

/5/ **въвеждане на обоснова ни и синхронизирани промени в нормативите за максималния размер на пенсиите и на осигурителните доходи.**

/6/ **ограничаване правото на социални пенсии** поемане финансирането им от фондовете за социално подпомагане.

/7/ **съобразяване стойностите на съответните норми и нормативи на ЗП с предварително определеното, обоснова но и обществено приемливо преразпределение** на доходите от и чрез задължителната система за пенсионно осигуряване.

/8/ решително повишаване ефективността на контролните органи в трудовото и осигурителното законодателство с цел гарантиране сто процентното **събиране** на дължимите приходи - най-вече от осигурителни вноски.

/9/ законово регламентиране и съответно стимулиране развитието и дейността на фондовете за **допълнително и доброволно пенсионно, здравно и пр. осигуряване**, както и изграждане на ефективен държавен надзор над дейността им.

/10/ бързи и ефективни мерки за институционално изграждане и укрепване на НОМ и съвета за взаимно осигуряване на членовете на ТПК.

/11/ пълноценно функциониране на **три партидни принцип** в управлението на системата.

/12 деполитизиране на проблемите социалното осигуряване и социалната защита на населението в смисъл на постигане на политически консенсус около обосноващите оценки, препоръки и професионално подготвени програми от най-добрите наши и чуждестранни експерти.

/13/ качествено нови изисквания и отношение към кадрите, подготовката и преподготовката на кадрите в тази област на социалната политика и практика.

/14/ гарантиран жизнен минимум за всички граждани, включително и пенсионерите.

А конкретно по повод на растящото социално напрежение и опасност от социални вълнения ще припомним, че в условията на пазарна икономика и демокрация:

- Всекидневната възможност на всеки гражданин - бил той пенсионер, безработния, бедния или просто - да се нахрани, от една страна; и на тази основа - обосноващото и справедливо разпределение и преразпределение на доходите от труд и от пенсии, от друга страна, са двете най-обща и най-важни условия за подържане на социалното напрежение сред преобладаващата част от населението в обществено приемливи граници; за предотвратяване на потенциални и мащабни социални и политически вълнения и протести, нарушаващи социалния мир и спиращи т.н. устойчиво икономическо и социално развитие за по-къс или по-дълъг период от време.

- Ще напомним още веднъж, че наблюдаваното през последните 7 години масово обедняване и недохранване на преобладаващата част от населението се дължи на множество взаимно обуславящи и допълващи се фактори и причини, в т.ч. и най-вече на взаимодействието на три основни фактори, а именно:

- значителният спад в икономиката и брутният вътрешен продукт;

- значително увеличено относително тегло на сенчестата икономика и осъществяването от нея и чрез нея гигантско не регулираното и

неконтролирано от държавата преразпределение на доходи и капитали полза на ограничени "приятелски кръгове", владеещи, финансиращи и контролиращи "сенчеста" икономика; довело до ускорено неконтролирано от държавата трупане на богатството на единия полюс на обществото, в ръцете на относително малка и незначителна негова част; и едновременно, до трупането на бедност и мизерия на другия полюс, на който стои преобладаващата част от населението; на неимоверно бърза социална **поляризация** на населението.

(Редица факти позволяват дори да се твърди, че наблюдаваното масово обедняване на основната част от населението през изминалите 7 години, измервано с реалните размери на регулираните от държавата доходи, се дължи в еднаква или дори в по-голяма степен на нерегламентирано и неконтролирано от държавата преразпределението на доходите и богатството от т.нар. "сенчеста икономика" и лицата, които стоят зад нея, отколкото на икономическата криза и спада в производството и БВП).

- допуснатото значително нарастване на общата сума на вътрешния и външния дълг, а заедно с нея - и на относително тегло на разходите на държавата по обслужване на външния и вътрешен дълг.

Към тези три основни фактори се добавят множество други, в т.число:

- **загубите от ембаргото** по повод на войната в персийския залив и войната в бившата Югославия;

- **загубите на външните пазари** в бившия съветски съюз;

- **значителните загуби на човешки капитал** от 1988 г. до 1996 г., **пряк резултат на масово емигриране** на около 650 стотина хиляди лица, преобладаващата част от които в трудоспособна възраст, млади и образовани - загуби, които трудно или много трудно могат да бъдат възстановени по естествен път - чрез разширено възпроизводство на населението - или компенсирани посредством повишаване на качеството (в т.ч. образователното и професионално равнище) и ефективността на труда на наличната (останала в страната) работна сила - особено в условията на значителна безработица, неизяснена (поне до този момент) перспектива на структурната реформа в реалния сектор, на заетостта, на притока на чуждестранни инвестиции.

- допусканото продължаващо и още по-неоправдано и **непълно и неефективно използване на наличния човешки капитал в страната**; неговото преждевременно похабяване чрез работа при тежки или особено тежки и вредни условия на труд. Особено като се има предвид, че в съвременното общество човешкият фактор е решаващ за цялостния обществен прогрес - социален, икономически и научно-технически и пр.

Наред със необходимостта от спешно въвеждане на строга финансова дисциплина, гарантиране на стабилен и достатъчен икономически растеж и пр., онова, от което в организационен план непосредствено и конкретно се нуждае системата за пенсионно и по-общо

за социално осигуряване, е:

- обосновани краткосрочни, средно срочни и дългосрочни икономически, социални и демографски **прогнози**, обхващащи всички основни сфери на общественото развитие и обществения прогрес;

- обвързани с тях краткосрочни, средно срочни и дългосрочни **специализирани прогнози** за най-вероятното развитие на системата за пенсионно осигуряване, в т.ч. на: броя и разходите за пенсии; необходимия общ размер на осигурителните вноски; неговото разпределение между преките участници и заинтересовани страни от системата - осигурените лица, работодателите и държавата; желаното и възможно равнище на пенсиите и пенсионната защита; нейното институционално развитие и укрепване и т.н.

- и на тяхна основа - обоснована, перспективна и приета с консенсус конкретна **национална програма или система от национални програми** (а не само прогнози и концепции) за необходимите основни стъпки на реформите, в т.ч. в пенсионното осигуряване. Необходимото и наличното им ресурсно, законодателно, кадрово и пр. осигуряване; адекватните на целите и ресурсите конкретни норми, нормативи и механизми - до успешното ѝ им изпълнение - с конкретни срокове, отговорници, изпълнители и всичко друго, което трябва да съдържа една конкретна работна програма или система от взаимно обвързани и обосновани конкретни работни програми за различните области на обществения живот.

От гледна точка на пряко третираната от нас област става въпрос за **комплексна работна програма** за реформата в областта на пенсионното осигуряване, с добре обосновани, логически свързани и последователни, текущи и перспективни, финансово гарантирани и социално и икономически ефективни мерки за нейното (на реформата в системата за пенсионното осигуряване) ускорено осъществяване, синхронизирани с аналогични конкретни програми за реформиране на останалите области на обществения живот като икономическата, финансовата, социално подпомагане, образование, здравеопазване; култура и т.н..

3.3. Пазарна икономика и демокрация. Място на социалното осигуряване

Шеметните събития в страните от централна и източна Европа, в т.ч. в България, показваха, че изграждането на нова, съвременна и ефективна социална и икономическа система се затруднява от множество **обективни и субективни** фактори и обстоятелства.

На обективните и на част от субективните фактори вече се спряхме.

Сред субективните за съжаление негативна роля се пада на нашите непълни или недостатъчно задълбочени познания на съвременната идея за

пазар и пазарна икономика, от една страна, и за демокрация и демократично общество, от друга страна; за техните вътрешни противоречия; както и за мястото на социалното осигуряване и по-общо на социалната защита на населението в условията на преход от планово-централистична към пазарна икономика и от тоталитарно към демократично общество.

Това прави необходими кратките пояснения на тези категории и процеси. За целта ще се позоваваме главно на доклади и разисквания по време на първия общеевропейски диалог по проблемите на социалната политика в страните в преход, проведен в Хелзинки през март 1990 г., в който имахме честта и удоволствието да участваме. Събитията у нас през изминалите шест години потвърждават нуждата да се върнем и си припомним основните резултати от тези разисквания.

Х

"Пазарът - казва по време на разискванията в Хелзинки американският професор Ричард Клоуърд - е бизнес. Място, където се печели или губи; забогатява или обеднява. Пазарът не създава социални права и социални гаранции. За тях трябва да се воюва".

Пазарът и преходът към пазарна икономика в страните от централна и източна Европа няма разумна алтернатива на съвременния етап. Ето защо според канадския проф. Джон Милс, друг виден участник в диалога, проблемът не е в това, дали да има или да няма пазар и пазарна икономика. Същинският проблем е какви да бъдат този пазар и тази пазарна икономика:

А/ каквито са били в миналото - напълно свободни и неограничени, доминиращи и подчиняващи целия обществен живот на своите принципи, цели и закони;

Б/ съвременни, поставени в обществено обосновани и приемливи за дадена страна и през даден период от нейното развитие граници; социално ориентирани, подчинени на общественото развитие и обществения прогрес; съобразени със съвременните изисквания и съвременното съдържание на самата идея за демокрация и демократично общество.

В човешката история "винаги е имало пазари" - продължава проф. Джон Милс. Проблемът започва едва когато се появи и наблюдава "социална инверсия", т.е. когато социалното става подчинено на пазара; когато пазарната логика стане господстваща и изчерпваща съдържанието на целия социален и политически живот; мярка за всичко; доминиращ критерии за обществения прогрес.

Такъв пазар и такава пазарна икономика водят до подмяна на целите и средствата на общественото развитие и обществения прогрес. Те противоречат на историята на съвременната концепция и съвременната демокрация:

"Историята на съвременната демокрация на запад - пише чикагският професор Т. Маршал - е история на акумулиране на **граждански, политически и социални права**" (курсивът е от нас).

Съвременната демокрация е немислима без съответно равнище и баланс на граждански, политически и социални права и гаранции за всеки член на съвременното общество. Тя е още по-немислима, без който и да е от трите елемента. Най-новата история на човечеството е пълна с подобни примери.

Да вземем страните от Латинска Америка. Нима за много от тях може да се твърди, че липсват политически или икономически права и свободи? Не, не липсват. И въпреки това никой не сочи тези страни за образец на съвременни демократични общества. И никой не би ги посочил, докато близо 60 на сто от населението им тъне в мизерия.

А бившите "социалистически" страни? Нима в тях липсваха относително силно развити - спрямо икономическото им развитие и дори спрямо силно разбити западни страни, поне по отделни показатели - социални права и гаранции като правото на труд, на социално осигуряване и защита и т.н. И все пак никой не ги сочеше като пример за съременно демократично общество, тъй като в тях липсваха или бяха потъпкани редица основни граждански и политически права и гаранции за голяма част от населението.

В новите условия социалните права и гаранции, в това число онези, които са предмет на закона за пенсионното осигуряване, указа за насърчаване на раждаемостта, дял III от кодекса на труда и правилника за социалното подпомагане, са начин за ограничаване или за компенсиране на негативните социални последици от действие то на пазара и пазарната икономика; един от начините за преразпределение на финансовите ресурси и печалбите, с цел социална защита на цялото население и отделния индивид.

Липсата на тези ограничители, наречени социални права и гаранции, би принудила трудещите се и членовете на техните семейства да прибегват до неинституционални форми на борба за защита на своите социални интереси. А това би породило изключително сериозна заплаха за гражданския мир и спокойствие, както и за успеха на демократизацията и смяната на старата система в страни като България.

Разбира се, ограничаване то на полето и свободата на действие на пазарните принципи и закони, включително чрез развитие на социалните права и гаранциите на гражданите, има обективни граници за даден етап. Зад тези обективно обусловени граници пазарът и пазарната икономика стават жертва на необоснован **социален авангардизъм и авантюризм**.

От тази гледна точка основният въпрос е не дали да има или не граници за действие то на пазарните принципи и закони, а къде се намират и трябва да се поставят тези граници в дадена страна или регион, на даден етап и през даден период от общественото развитие; къде е оптимумът на съотношението между социалните и икономическите цели, принципи и закони на общественото развитие и обществения прогрес; какви могат и трябва да бъдат конкретните мерки, нормативи и механизми.

Отговорът на тези въпроси изисква сериозни предварителни проучвания, ретроспективни и най-вече перспективни (прогнозни) разчети и

анализи във всички области на общественото развитие и обществения прогрес.

Х

Казаното дотук, макар и най-общо, дава възможност на всеки сам да си отговори на поставения в последното заглавие на точката въпрос: за мястото на пенсионното и по-общо на социалното осигуряване и успешните реформи в тези области на социалната политика в процеса на демократизация и преход към пазарна икономика у нас. Следва да се имат предвид изложените преди това факти и анализи, както и:

- високият - около 28-29 на сто - относителен дял на пенсионерите в общия брой на населението през последните няколко години;
- още по-високият относителен брой на пенсионерите спрямо общия брой на заетите и осигурените през последните години лица - над 80 пенсионери на 100 заети и осигурени лица.
- още по-високият относителен дял на разходите за пенсии в общите разходи по бюджета на социалното осигуряване през последните няколко години - над 80 дори над 82 на сто.

Ще бъде прибързано и невярно да се говори за успешна демократизация, когато: преобладаващата част от населението и всички пенсионери, за които пенсията са единствен или основен източник на лични доходи, живеят около и под прага на бедността; равнището на пенсията и на социалната защита остава ниско и незадоволително - под социалния и жизнения минимум в страната; отклоненията на фактическите от социално справедливите размери на пенсията - общо и дори в рамките на нормативно установените граници за минималния и максималния размер са значителни и масово явление; уравниловката в размера на пенсията - доминираща тяхна черта (характеристика); финансовата балансираност и стабилизация на бюджета на социалното осигуряване - носят негативен характер; краткосрочните, средносрочните и дългосрочните прогнози и перспективи за равнището на пенсията и за по-пълното възстановяване и съблюдаване принципите на социалната справедливост при разпределението на доходите от пенсия - остават добри пожелания; задължителните перспективни финансови разчети и обосновки на реформата и проекто-нормативните документи в пенсионното осигуряване - въпроси на бъдещето; прозрачността в дейността на НОИ - едностранчиво прилагана, изтъкваща единствено или предимно постиженията и старателно премълчаваща съществени слабости, пропуснати възможности, неблагоприятни краткосрочни и средносрочни перспективи; повтарянето с години на едни и същи грешки, в т.ч. забавяни практически мерки за реформите в реалната икономика, в банковата система и т.н. - обичайно явление.

Единствената малка утеха през изминалите 7 години е, че макар и без необходимата обосновааност и перспектива за следващите стъпки и тяхната финансова обезпеченост, без конкретна, комплексна и добре обоснована

програма или програми, макар и "на sluка", със Закона за фонд "Обществено осигуряване" от 1995 г. и някои елементи от Закона за изменение и допълнение на ЗП от 15 март 1996 г. се постави начало, много плахо, фрагментно и силно закъсняло, на предстоящите реформи в областта на пенсионното осигуряване.

Опитът на останалите централно и Източно-европейски страни, както и собственият ни досегашен горчив исторически опит учи, че тези реформи не могат да бъдат спрени. Те могат само да бъдат забавени. За съжаление тяхното забавяне в България през изминалите години удвоява и утроява тяхната социална "цена" за преобладаващата част от пенсионерите и населението като цяло.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящото изследване озаглавено **"социалната справедливост в пенсионното осигуряване - състояние, проблеми и перспективи"** бе завършено през юли 1996 г.

Без да се променят съдържащите се в него оценки и препоръки, някои от неговите данни и разчети бяха допълнени и актуализирани през октомври 1996 г., на основата на предложението на **МВФ** за въвеждане на Валутен съвет и наши виждания за останали необходими мерки за ускоряване на структурната реформа, ограничаване на вътрешния дълг и разходите по неговото обслужване, стабилизиране на банковата система, подобряване на инвестиционния климат и реанимиране на икономиката от самото начало на 1997 г.

Днес 20 март 1997 г. вече е ясно, че Валутен съвет наистина ще има, но че неговото въвеждане ще стане възможно малко по-късно, най-вероятно от началото на м.юни тази година. С известно закъснение се въвеждат и останалите съпътстващи го и необходими мерки за: ускоряване на структурната реформа, редуциране и подобряване управлението на вътрешния и външен дълг, стабилизиране на банковата система; подобряване на инвестиционния климат и създаване на необходимите условия за икономически растеж от следващата 1998 г.

Тези факти и най-вече допуснатото закъснение при внедряването на валутния борд правят възможно и може би необходимо продължение и допълнение на настоящето изследване. За щастие те не само не изискват **промени в неговите основни оценки и препоръки**. Обратно, развитието на процесите след 31 дек. 1996 г. (в т.ч. развитието на инфлационните процеси, взетите и очаквани решения за индексация на заплатите и компенсации към пенсиите и пр. до днес, 20 март 1997 г. и пр., дават нови допълнителни факти и

доказателства в подкрепа на основните съдържащите се в изследването основни оценки, изводи и препоръки.

Например, в изследването се твърди, че ако от самото начало на 1997 г. не се въведе подходящ валутен съвет и предприемат останалите необходими мерки за ускоряване на структурната реформа и съживяване на икономиката:

- **хиперинфлацията** е неизбежна;
- **социална цена** на реформите допълнително ще нарасне;
- **проблемът за гарантиране на физическото оцеляване на болшинството от пенсионерите и населението като цяло ще се условия**;
- по-нататъшното разширяване и задълбочаване на **уравниловката** в размера на пенсиите и компенсациите към тях е неизбежно и има още по-голяма вероятност компенсациите да станат по-големи от размерите на самите пенсии и последните да се превърнат в "добавки" към тях (което означава свеждане на пенсионното осигуряване до равнището на социалното подпомагане);
- **изходът от кризата** ще се забави и ще стане още по-труден, по мъчителен и по продължителен процес.

Развитието на процесите след 1 януари 1997 г. потвърди тези оценки и прогнози. Само няколко факти и съображения :

А/ инфлацията за м.януари 1997 г. се оказа 43.8 %, а за м.февруари 42.7 %, т.е. хиперинфлацията в страната стана факт.

Б/ проблема за оцеляването на пенсионерите и значителни групи от останалото население на страната става доминиращ в социалната политика и мерките на правителството и дори ангажира европейската и световна общност.

В/ с решение на правителството от 6 февруари 1997 г. размерът на работните заплати в бюджетната сфера бе удвоен (от 1 февруари 1997 г.), а пенсионерите получиха еднократна помощ в размер на 6000 лв., т.е. практически равна на средния месечен размер на пенсиите за януари. През м. март компенсациите към пенсиите възлизаха на 10000 лв., а за м.април се очаква да достигнат 20000 лв. Т.е. размерът на компенсациите значително пребити този на пенсиите; пенсиите се превърнаха в добавка към компенсациите; пенсионното осигуряване се сведе до равнището на социално подпомагане.

Г/ въпреки нарастващите размери на компенсациите, реалните размери на пенсиите и компенсациите към тях продължават да падат.

И още нещо, което бихме искали да подчертаем. Отлагането с около 5 месеци на Валутния съвет и част от останалите необходими мерки заместват назад във времето част от предлаганите от нас мерки, но не отменят и не могат да отменят необходимостта или да омаловажават обществената значимост на съдържащите се в изследването основни анализи, оценки, препоръки и конкретни норми, нормативи и механизми за успешно реформиране на пенсионното законодателство с цел: повишаване равнището на пенсиите и

пенсионната защита до съвременните изисквания и нормите на конвенциите на МОТ и Европейската социална харта; възстановяване на социалната справедливост; финансова стабилизация на системата; и адекватна позитивна роля за ускоряване процесите на демократизация и изграждането на съвременна социално ориентирана пазарна икономика в България

Да се надяваме, че настоящето изследване ще е от полза за ускоряването и успешното завършване на неизбежните реформи в България - общо и конкретно в областта на пенсионното осигуряване.

Използвана литература

1. Kjell J. Tormblom : " Distributive justice. Typology and propositions", Human relations, Volume 30,1977, pp. 1-24.
2. "European Social Charter", European Treaty Series, N 35, Council of Europe, 1990.
3. "European Code of Social Security". Council of Europe, N 48, Strasbourg, 1964.
4. "European Code of Social Security(Rived)", Council of Europe, N 139 , Rome, 1990.
5. "Into the 21 Century : Development of Social Security", I L O, 1984.
6. "Social security protection in old age", General survey of the Committee of experts in the application of Conventions and Recommendations, ILO, Geneva, 1989.
7. "Averting the Old Age Crisis - Policies to Protect the Old and Promote Growth". A World Bank Policy Report.
8. "Restructuring Social Security in Central and Eastern Europe. A guide to recent developments, policy issues and options", ISSA, Geneva.
8. "Earned income and pension rights", Social Security documentation, European series, N17,ISSA,Geneva,1991.
9. "Draft of the Social insurance conception", ISSA, 1991.
10. A. Haeworth Robertson, "The coming revolution in social security", Securiry Press, McLean Virginia.
11. Проф. Кирил Гагаев, " Въведение в статистиката", Издателство "ЛИА"-София
12. D.Ninov -leader, D. Filipov and Chr. Maleshkov, "Problems of Social Security in Bulgaria", Sofia, September 1992. Unofficial translation by Clive Gray, Harvard Institute for International Development.
13. Д.Нинов, "Международен сравнителен анализ на пенсионното осигуряване", София 1986 г. издание на Научноизследователски институт по труда при МТСТГ.
14. Д. Нинов, "Новият закон за социалното осигуряване-част от смяната на системата", в сборника "Социалното осигуряване и защита в условията на демокрация и преход към пазарна икономика", кн. 1-2/1992 г. на ЕВРОГЛОБУС - синдикална интер-панорама, стр. 171-197.
15. Д. Ниноб, "Социална насоченост и ефективност на икономическата политика - поуки и перспективи", сп. Нови време, кн.1, 1990.
16. Д.Ниноб, "Основни принципи и насоки за преустройство на социалното осигуряване в България", София 1990 г., Институт по икономика и управление при МИП.
17. Д. Ниноб, "Социалното осигуряване - минирано пространство", сп. Ново време, кн. 1, 1991.
18. Д. Ниноб, "Социалните права на гражданите - съдържание на демокрацията", сп. Проблеми на труда, 1,2, 1990.
19. Д. Нинов, "Актуални проблеми на социалното

осигуряване и неговото преустройство", в сборник под надслов : "Пазарна икономика и социална държава -семинари, организирани от фондация "Фридрих Еберт", София, 1990.

СТАТИСТИЧЕСКИ СПРАВОЧНИЦИ

1. "Global estimates and projections of population by age and sex" UN, the 1994 revision.
2. Статистически годишници на Република България от 1989 до 1995 г., НСИ.
3. " Външна миграция на населението", НСИ, публикациите от 1995 и 1996 г.
4. "Заетост и безработица", НСИ, публикациите за 1994, 1995 и 1996 г.
5. "Цени, индекси на цените и инфлацията ", НСИ, публикациите от 1994-1996 г.
6. "Основни Макроикономически показатели", НСИ, публикациите от 1995 и 1996 г.
7. "Бюджетът на домакинствата в Република България", НСИ, 1996 г.
8. "Доходи, разходи и потребление на домакинствата ", НСИ, 1996 г.
9. " Жизнено равнище на населението в България " , НСИ, 1996 г.
10. Статистически справочници "Пенсии" за периода от 1970 до 1996 г., издание на ГУСО при МТСГ (до 1995 г.) и на НОИ (от 1996 г.).
11. Текущи месечни, тримесечни и годишни оригинални отчети на ГУСО при МТСГ, НОИ и СВОЧ на ТПК за касовото и физическо изпълнение на техните бюджети за 1993-1996 г.