

Икономически доклад за
Президента на Република България

2007

БЪЛГАРИЯ: СОЦИАЛНИ
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА
И ЕВРОИНТЕГРАЦИЯ



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПРЕЗИДЕНТ

Икономически доклад за
Президента на Република България

2007

БЪЛГАРИЯ: СОЦИАЛНИ
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ЕВРОИНТЕГРАЦИЯ

София, 2007 г.

Съкращения

АИАП	Агенция за икономически анализи и прогнози	НАП	Национална агенция за приходите
АСА	Агенция за социално-икономически анализи	НЕЛК	Национална експертна лекарска комисия
БАДЛПО	Българска асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване	НИРД	Научноизследователска и развойна дейност
БВП	Брутен вътрешен продукт	НЗОК	Националната здравноосигурителна каса
БДС	Брутна добавена стойност	НОИ	Национален осигурителен институт
БНБ	Българска народна банка	НСИ	Национален статистически институт
БОК	Болести на органите на кръвообращението	НТООД	Нетърговски организации, обслужващи домакинствата
ДАЗД	Държавна агенция за закрила на децата	НЦООЗ	Национален център по опазване на общественото здраве
ДАОН	Държавна агенция за осигурителен надзор	ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ДГ	Държавни гаранции	ОЛП	Основен лихвен процент
ДДПО	Допълнително доброволно пенсионно осигуряване	ОНД	Общност на независимите държави
ДДС	Данък добавена стойност	ОП	Оперативна програма
ДЗПО	Допълнително задължително пенсионно осигуряване	ОПЛ	Общопрактикуващи лекари
ДИЗ	Държавни инвестиционни заеми	ОСП	Обща селскостопанска политика
ДКЦ	Диагностично-консултативни центрове	ПОД	Пенсионноосигурително дружество
ДОО	Държавно обществено осигуряване	ППФ	Професионален пенсионен фонд
ДПФ	Доброволен пенсионен фонд	ПС	Паричен съвет
ДЦК	Държавни ценни книжа	ПЧИ	Преки чуждестранни инвестиции
ЕК	Европейска комисия	РИОКОЗ	Регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве
ЕС	Европейски съюз	СЗО	Световна здравна организация
ЕФ	Европейски фондове	СМДЛ	Самостоятелни медико-диагностични лаборатории
ЕЦБ	Европейска централна банка	СМП	Спешна медицинска помощ
ИВС	Икономически и валутен съюз	СЦ	Стоматологични центрове
КСО	Кодекс за социално осигуряване	ТБ	Търговски банки
КФН	Комисията за финансов надзор	ТЕЛК	Териториална експертна лекарска комисия
МВР	Министерство на вътрешните работи	ТЗПБ	Трудова злополука и професионална болест
МВФ	Международен валутен фонд	УПФ	Универсален пенсионен фонд
МЗ	Министерство на здравеопазването	ФДДПОПС	Фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми
МЗГ	Министерство на земеделието и горите	ЦБ	Централна банка
МНД	Многоцелевото наблюдение на домакинствата	ЦИЕ	Централна и Източна Европа
МОТ	Международна организация на труда	ЦСМП	центрове за спешна медицинска помощ
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството	Q	Тримесечие
МСП	Малки и средни предприятия	НДИ	Индекс за човешко развитие
МСЦ	Медико-стоматологични центрове	SEDI	Индекс за социално-икономическо развитие
МТ	Министерство на транспорта		
МЦ	Медицински центрове		

Съдържание

ВСТЪПЛЕНИЕ	5
ГЛАВА ПЪРВА. Пазар на труда, доходи и бедност	7
1. Пазар на труда	8
1.1. Състояние и предизвикателства	8
1.2. Ответна социална политика	22
1.3. Макроикономически шокове и рискове	24
2. Доходи и политика на доходите	30
2.1. Предизвикателства	30
2.2. Приоритети и възможни решения	34
3. Неравенство и бедност	38
3.1. Състояние и тенденции	38
3.2. Политика за намаляване на бедността	42
3.3. Ефективност на социалното подпомагане	45
ГЛАВА ВТОРА. Социално осигуряване – възможни решения	47
1. Европейски социален модел	49
2. Държавно обществено осигуряване (първи стълб)	53
3. Пенсионна система на капиталовопокривен принцип (втори и трети стълб)	64
ГЛАВА ТРЕТА. Здравеопазване – необходима промяна	79
1. Здравето на нацията	80
2. Здравната система	88
2.1. Лечебни заведения и лекарствено снабдяване	88
2.2. Управление и финансиране	94
3. Необходима промяна	98
3.1. Подобряване здравето на нацията	98
3.2. Реструктуриране на болничния сектор	100
3.3. Финансова устойчивост и ефективност	102
3.4. Морал и здравна система	103
ГЛАВА ЧЕТВЪРТА. Предизвикателства пред образованието и културата	105
1. Образование	105
1.1. Проблеми на образованието	108
1.2. Средно образование	115
1.3. Висше образование	121
2. Култура	126
2.1. Състояние и проблеми	126
2.2. Управление и финансиране	131
ГЛАВА ПЕТА. Фискална дисциплина и социални проблеми	135
1. Държавен дълг и неговото управление	135
2. Бюджет и фискален режим	150
1. Тенденции в структурата на бюджета	150
2. Фискален режим и дисциплина	158
НА ФОКУС: Децата на България	163
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	175
ПРИЛОЖЕНИЯ	181
БЕЛЕЖКИ	192
БИБЛИОГРАФИЯ	198

Настоящият доклад е разработен от колектив в състав:

<i>Богомил Манов</i>	(Университет за национално и световно стопанство – София)
<i>Васил Цанов</i>	(Икономически институт, БАН)
<i>Георги Шопов</i>	(Икономически институт, БАН)
<i>Гергана Михайлова</i>	(Агенция за икономически анализи и прогнози)
<i>Горан Банков</i>	(Министерство на труда и социалната политика)
<i>Дочка Велкова</i>	(Икономически институт, БАН)
<i>Драгомир Драганов</i>	(Министерство на труда и социалната политика)
<i>Драгомир Стойнев</i>	(Министерски съвет)
<i>Евгени Райков</i>	(Университет за национално и световно стопанство)
<i>Жасмина Мирчева</i>	(Министерство на здравеопазването)
<i>Иван Букарев</i>	(Министерство на здравеопазването)
<i>Иван Костов</i>	(Министерство на финансите)
<i>Искра Белева</i>	(Икономически институт, БАН)
<i>Катя Гечева</i>	(Министерство на здравеопазването)
<i>Кремена Шутилова – Йочоловска</i>	(Университет за национално и световно стопанство – София)
<i>Любомир Иванов</i>	(Национален център по опазване на общественото здраве)
<i>Маргарита Атанасова</i>	(Университет за национално и световно стопанство – София)
<i>Маргарита Главева</i>	(Министерство на финансите)
<i>Маргарита Николова</i>	(Министерство на външните работи)
<i>Мариана Коцева</i>	(Университет за национално и световно стопанство – София)
<i>Начко Радев</i>	(Министерство на труда и социалната политика)
<i>Нено Павлов</i>	(Стопанска академия „Д. А. Ценов“ – Свищов)
<i>Николай Неновски</i>	(Университет за национално и световно стопанство – София, Университет в Орлеан, Франция)
<i>Петър Чобанов</i>	(Агенция за икономически анализи и прогнози)
<i>Ралица Симеонова – Ганева</i>	(Софийски университет „Св. Климент Охридски“)
<i>Стати Статев</i>	(Университет за национално и световно стопанство – София, и БНБ)
<i>Стоян Бояджиев</i>	(МВР болница)
<i>Теодора Петкова</i>	(Университет за национално и световно стопанство – София)

Под общата редакция на Мариана Коцева, Николай Неновски и Стати Статев.

Изразените в доклада мнения обвързват авторите, но не и институциите, в които те работят.

Авторският колектив изказва специална благодарност за непрекъснатото съдействие и подкрепа на господата *Николай Николов* – секретар по социалната политика на Президента на Република България, *Ертан Кара* – секретар по икономическите въпроси на Президента на Република България, и *Николай Иванов* – икономически съветник в кабинета на Президента на Република България.

Авторският колектив благодари също за сътрудничеството по време на цялостната подготовка на доклада на г-н *Ивайло Калфин*, вицепремиер и министър на външните работи, г-н *Пламен Орешарски*, министър на финансите на Република България, г-н *Иван Искров*, управител на Българската народна банка, и г-жа *Меглена Кунева*, български еврокомисар за защита на потребителите.

Авторският колектив благодари за ценните мнения, съвети и критични бележки при оформянето на окончателния вариант на доклада на: *Александър Божков* (Център за икономическо развитие), *Александър Карман* (Технически университет – Дрезден, Германия), *Алиосман Имамов* (Народно събрание, Университет за национално и световно стопанство – София), *Борислав Борисов* (Университет за национално и световно стопанство – София), *Васил Проданов* (Институт за философски изследвания, БАН), *Веселин Минчев* (Икономически институт, БАН), *Веселина Спасова* (Университет – Екс ан Прованс, Франция), *Гарабед Минасян* (Икономически институт, БАН), *Георги Ганев* (Център за либерални стратегии), *Дани Питърс* (Европейски институт по социална сигурност, Университет – Льовен, Белгия), *Джордж Петракос* (Тесалийски университет, Гърция), *Димитър Иванов* (професор, Лондон), *Димитър Костов* (Българска народна банка), *Димитър Ялнъзов* (Университет – Киото, Япония), *Евгения Делчева* (Университет за национално и световно стопанство – София), *Енрико Коломбато* (Университет – Торино, Италия), *Жан Марк Фиге* (Университет – Бордо, Франция), *Иван Ангелов* (Икономически институт, БАН), *Иван Чалъков* (Институт по социология, БАН), *Йордан Христосков* (Национален осигурителен институт), *Лалко Дулевски* (Икономически и социален съвет, Университет за национално и световно стопанство – София), *Любомир Георгиев* (Икономически университет – Варна), *Любомир Филипов* (Международна банка за икономическо сътрудничество – Москва, Русия), *Методи Кънев* (Стопанска академия „Д. А. Ценов“ – Свищов), *Милчо Стоименов* (Университет за национално и световно стопанство – София), *Митко Димитров* (Икономически институт, БАН), *Невен Валев* (Университет Джоржия, САЩ), *Никола Василевски* (Национален център по опазване на общественото здраве), *Олег Недялков* (Българска народна банка), *Пол Схаукенс* (Университет – Льовен, Белгия), *Румен Добрински* (Икономическа комисия за Европа, ООН, Женева), *Стефан Петранов* (Софийски университет „Св. Климент Охридски“), *Стоян Александров* (Университет за национално и световно стопанство – София), *Франческо Пасторе* (Университет – Неапол, Италия), *Цекомир Воденичаров* (Факултет по общественото здраве, Медицински университет – София).

Встъпление

От 1 януари 2007 г. България е пълноправен член на Европейския съюз. От тази дата страната ни окончателно обвързва своето социално-икономическо развитие с това на обединена Европа. Несъмнено членството е успех. От тук насетне обаче усилията на нацията в социално-икономическата област не само не приключват, а преминават в нова фаза.

Две са посоките, в които принципно трябва да се насочат усилията и уменията на бизнеса, гражданското общество и политиците. Първата се отнася до търсенето на собствени български решения и на собствен български модел на развитие в рамките на европейския социален модел. Второто направление, което е много важно и в определен смисъл ново, засяга активното участие на България в дискусиата за формирането на общата социално-икономическа политика на ЕС.

Първият икономически доклад за Президента на Републиката през 2005 г. бе посветен на конвергенцията, шоковете и механизмите за тяхното преодоляване. През 2006 г. в доклада се разглеждаха ролята и отражението на използването на европейските фондове за развитието на страната. Настоящият доклад (доклад 2007 г.) представя социалните проблеми, пред които е поставена България като нов член на ЕС.

Защо избрахме социалната проблематика и как е застъпена тя в доклада?

Първо, според нас социалното развитие на нацията е онзи измерител, чрез който се оценяват успехите и неуспехите на икономическата политика, в това число и политическото решение за присъединяване към ЕС. И наистина, дали е нужно членство в Европейския съюз, ако доходите не се повишат, ако липсва сигурност, ако здравето и образованието на нацията не се подобрят и ако неравенството не намалее?

Второ, състоянието на социалните системи в България е показател не само за равнището на развитие на нацията и за това доколко сме се приближили към европейския модел (пред който стоят редица предизвикателства), но и за чисто технологичната готовност да се възприеме общата икономическа и социална политика на Европейския съюз. Защото редица от изследваните в настоящия доклад социални системи представляват онези буфери, чрез които евентуалните негативни влияния и шокове биха били неутрализирани или поне смекчени.

Логиката на доклада е следната.

В първа глава изследваме състоянието и политиката на доходите, връзката им с икономическия растеж, различните аспекти на неравенството и бедността в страната, както и развитието на пазара на труда. Разпределението на доходите и гъвкавостта на пазара на труда са от решаващо значение за по-безболезненото интегриране в големия европейски пазар. Както посочихме в миналите два доклада, гъвкавостта на пазара на труда става особено важна при наличието на паричен съвет и при желанието ни по-бързо да възприемем общата европейска парична политика и единната европейска валута. *Втората глава* изцяло е посветена на проблемите и възможните решения в областта на социално-осигурителната система, която, както знаем, е в центъра на внимание на ЕС поради влошената демограф

ска структура в повечето европейски страни.

Третата и четвъртата глава разглеждат последователно състоянието и тенденциите на развитие в двете основни за напредъка на България системи – от една страна, здравеопазването и, от друга, образованието и културата. Здравеопазването и образованието са като че ли най-пряко свързани с развитието на човешкия и социалния капитал на нацията. Ясно е, че поради остротата на проблемите тези сфери са обект на многобройни дискусии. Решенията обаче не търпят отлагане, защото за разлика от физическия капитал човешкият и социалният капитал трудно се възстановяват.

В последната глава са представени развитието на публичните финанси (дълг и бюджет), и дискутираме въпроса за това, доколко фискалната дисциплина е необходима и как тя е свързана със състоянието на икономическия растеж и социалните индикатори.

В отделна глава – на фокус – са представени проблемите на развитието на децата в България.

Всички застъпени в доклада теми са пречупени през европейската гледна точка на миналите доклади, т.е. авторският екип се стреми да погледне как се развива страната и колко път има да измине за да достигне европейските стандарти. Същевременно ние си даваме сметка, че Обединена Европа има много проблеми и самата тя е в процес на формулиране на основните си стратегически цели.

Смятаме, че е нужно отново да припомним част от принципите на доклада.

Първо, този доклад не е икономическа програма на политическа партия, не е програма на правителство и не е предизборен документ. Докладът има за цел да насочи вниманието към определени значими проблеми на българското общество с цел да се потърсят възможности за тяхното решаване. Оттук нататък принципът на дискусията е водещ – необходимо е да се провокира общественото мнение, защото само по този начин може да се постигне консенсус по редица важни за икономиката решения.

Второ, всяка година се избира определена актуална тема от развитието на икономиката на страната и се обобщават най-добрите анализи, направени през година от различните икономически екипи и отделни автори, било то в България или в чужбина. Разбира се, не всички анализи могат да се обхванат и представят. Авторският екип се стреми да има свързаност и логичност в доклада, но отделните теми могат да се разглеждат и самостоятелно.

И трето, докладът разрешава да се представят различните гледни точки и позиции на отделните автори, той не се стреми да наложи единомислие. В този смисъл докладът позволява плурализъм на идеите, на практическите препоръки и стила на изложението.

Глава първа

Пазар на труда, доходи и бедност

На 1 януари 2007 г. България ще се присъедини към Европейския съюз. Без съмнение нагласите са оптимистични, а очакванията са насочени към ускорено и осезаемо подобряване на жизнения стандарт на населението, създаване на повече и по-добри възможности за заетост и към догонващо повишаване на доходите. Удовлетворяването на тези очаквания определя и основните приоритети в политиката на доходите и политиката на пазара на труда в България. Но в същото време те са и главното предизвикателство пред нея. *На дневен ред стоят следните въпроси:*

- Как България ще преодолее своето изоставане спрямо останалите страни членки? Защото и след присъединяването си тя е не само страната с най-ниски доходи в ЕС, но и е най-бедната страна, присъединявала се някога;
- Как ще се отговори на все по-големите изисквания за по-обхватна и по-качествена социална защита за най-уязвимите групи в обществото? Това е особено важно в контекста на финансовата стабилност на системите за социална защита, като се имат предвид: демографският натиск вследствие ниската раждаемост и застаряването на населението; ограничените фискални възможности за увеличаване на държавния ресурс към системите за социална защита; все още недостатъчно високата заетост и изключително ниското равнище на доходите от труд;
- Как ще се постигнат повече и по-качествени работни места, разбирани в широк смисъл като по-добри условия на труд и безопасност на работното място, устойчивост и социална сигурност, гарантирана защита от дискриминация и нарушение на трудовите права?
- Как ще се засили икономическата активност и трудовият потенциал на населението в отговор на наложилите се неблагоприятни демографски тенденции и на необходимостта от постигане на устойчив икономически растеж и по-добри условия на работа и живот?

Трябва да се има предвид, че това са предизвикателства, които поставят рамката пред политиката на доходите и политиката на пазара на труда не само в средносрочен, но и в дългосрочен план. Тяхното успешно разрешаване изисква един нов модерен подход, съответстващ на глобалните и европейски социално-икономически процеси, но преди всичко базиран на наложилите се ценности, насоки, приоритети, стандарти и европейски практики.

Във връзка с това политиката на доходите и политиката на пазара на труда на ниво ЕС са важни елементи на общоевропейската инициатива за икономическо и социално обновление на Европа, известна като Лисабонска стратегия. Нещо повече – те са нейно обединяващо звено, доколкото чрез инструментите на политиките на доходите и заетостта страните членки трябва да:

- постигнат баланс между икономически напредък и социална сплотеност като осигурят динамиката на трудовите възнаграждения да допринася за икономическия растеж, като едновременно с това се гарантира достойно заплащане на заетите;

- насърчават постигането на пълна заетост и всеобхватен пазар на труда, като осигуряват механизмите за формиране цената на труда да благоприятстват създаването на нови работни места, а доходите от труд да засилват привлекателността на заетостта, особено за нископлатените трудещи се;
- съдействат за модернизирането на системите за социална защита, като осигуряват пенсионерите да не бъдат изложени на риск от бедност и да се радват на приемлив жизнен стандарт след оттеглянето си от пазара на труда. В същото време да повишат ефикасността на системите от гарантирани минимални плащания, така че те да ограничат бедността сред най-уязвимите, без да намаляват стимулите за участие на пазара на труда и без да увеличават финансовия натиск върху публичните финанси.

След присъединяването си към ЕС като страна членка България също ще трябва да включи тези аргументи в своя държавно-политически дневен ред. В този смисъл съобразяването на политиката на доходите и на заетостта у нас с европейските изисквания може да се окаже едно от най-трудно преодолимите предизвикателства. В най-голяма степен трудностите ще бъдат свързани с откриване на най-подходящия начин за синхронизиране на мерките с ясно очерталите се стандарти за развитие на ниво ЕС, от една страна, и съществуващите механизми и решения за справяне с проблемите, наложили се у нас, от друга. Изходът от това съчетание на историческо наследство и европейски тенденции ще има определящо значение за мястото на България сред останалите страни членки в близко и по-далечно бъдеще.

1. ПАЗАР НА ТРУДА

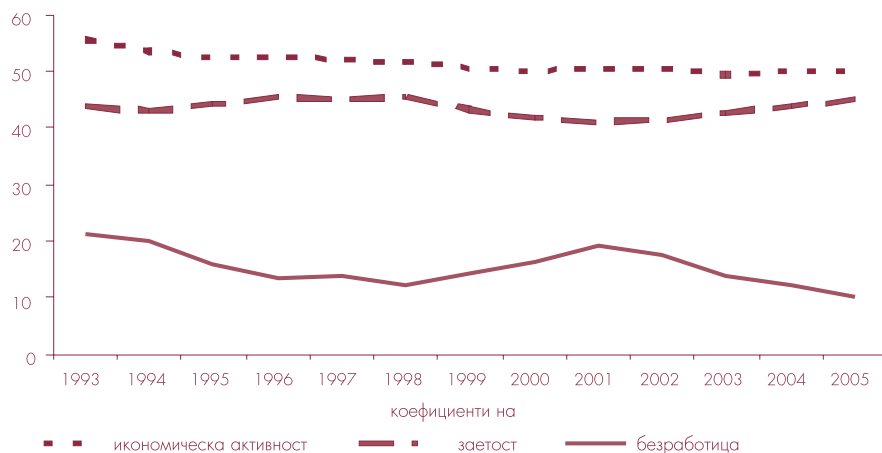
1.1. Състояние и предизвикателства

През последните пет години развитието на пазара на труда в България бележи редица положителни тенденции. Трайно нараства заетостта както като абсолютно число, така и като равнище (с темпове от 1–1.5% средногодишно), повишава се икономическата активност на населението, а безработицата спада, като към края на септември 2006 г. достига равнище от 8.4%¹ – сравнимо с общото ниво на безработица в ЕС-25 (графика 1.1.).

Въпреки наблюдаваните положителни явления, трудовият пазар у нас все още е изправен пред сериозни предизвикателства, които ще бележат неговото развитие и през първите години след присъединяването на страната към ЕС. Част от тези предизвикателства произтичат от целите и жалоните, заложили от европейската и националната стратегия по заетостта, а други са закономерен резултат от състоянието и особеностите на българския трудов пазар и в по-широк контекст от състоянието и особеностите на управление на националното стопанство². Присъединяването към ЕС изправя страната и пред предизвикателството за намиране на подходящи политики и механизми за абсорбирането на евентуални макроикономически шокове и за омекотяването на негативни въздействия, които могат да се появят в началните години след 1 януари 2007 г.

В тази част са изведени основните предизвикателства пред пазара на труда у нас въз основа на анализ на състоянието и тенденциите в неговото развитие и са направени изводи и препоръки относно политиката по заетостта и обвързаността ѝ с останалите елементи на социалната система.

Графика 1.1. Заетост, безработица и икономическа активност в България през 1993–2005 г.

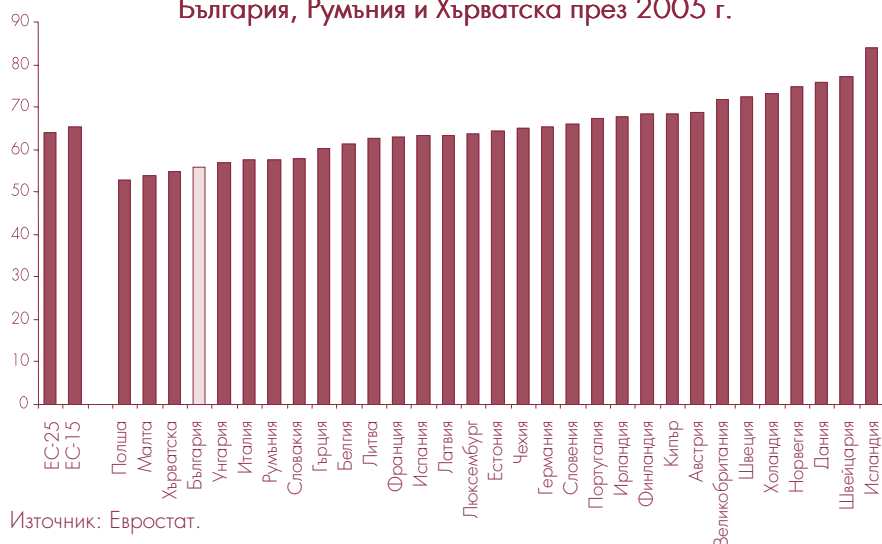


Източник: Национален статистически институт – наблюдение на работната сила.

Заетостта – ключов фактор за социална сигурност

Равнището на заетост в България е сред най-ниските в ЕС, включително и сред новоприсъединилите се държави (таблица 1.1. и графика 1.2.). В контекста на Европейската стратегия по заетостта България следва не само да задържи сегашния темп на нарастване на заетостта от 1–1.5% годишно, но и значително да го увеличи, за да достигне поставената европейска цел от 70% заетост до 2010 г. Това е сериозно предизвикателство и в известна степен неговата достижимост е поставена под въпрос. По прогнози на Световната банка страната трябва да увеличава средногодишно с 8% броя на заетите лица през периода 2005–2010 г., за да я постигне³.

Графика 1.2. Коефициенти на заетост в страните – членки на ЕС, България, Румъния и Хърватска през 2005 г.



Източник: Евростат.

Ето защо по-нататъшното стимулиране за инвестициите в работни места чрез разнообразяване на използваните инструменти и механизми в условията на стабилна и благоприятна макроикономическа среда е задължително условие. Мотив за това са не само поетите ангажменти за реализиране на Лисабонската стратегия и Европейската стратегия по заетостта като страна – членка на ЕС, а и заетостта като фактор с ключово значение за

развитието на социалната система и за засилване на социалната сигурност. Тя е основен източник на средства за формиране, поддържане и развитие на социалната система. Чрез нея се осигурява възможност за доходи от труд, достъп до социално осигуряване и здравни услуги, за развитие на образователните и професионалните качества на работната сила. Заетостта има пряко отношение към възпроизводството на определен социален статус, доколкото заетостта на родителите в семейството намалява значително риска от бедност и социална изолация на децата, докато безработицата и бедността на родителите са потенциален риск за бедност и на децата в семейството. В контекста на тези общи зависимости нарастването на заетостта и повишаването на нейното качество са сред основните предизвикателства пред България в периода след присъединяването ѝ към ЕС.

Таблица 1.1.

Заетост на населението на възраст 15–64 години в ЕС, новоприсъединилите се страни членки, България и Румъния за периода 2000–2005 г.

(%)

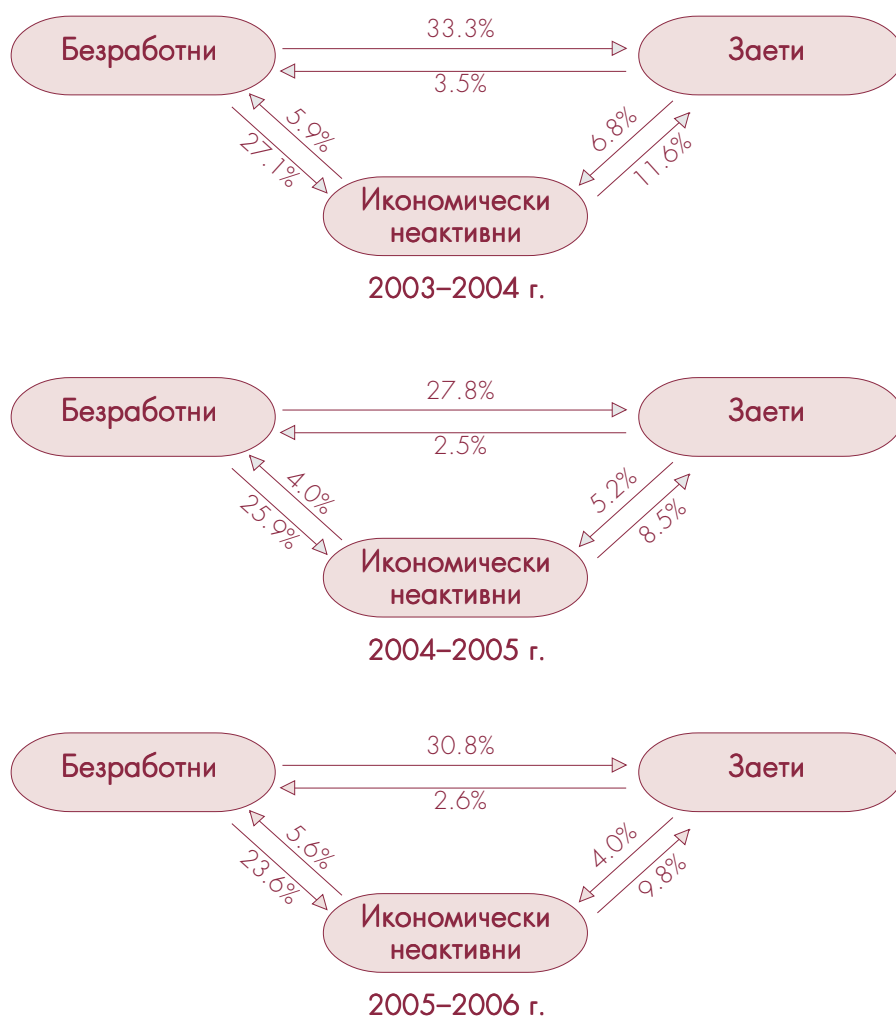
Равнище на заетост	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ЕС-25	62.4	62.8	62.8	62.9	63.3	63.8
ЕС-15	63.4	64.0	64.2	64.3	64.7	65.2
Чешка република	65.0	65.0	65.4	64.7	64.2	64.8
Естония	60.4	61.0	62.0	62.9	63.0	63.3
Латвия	57.5	58.6	60.4	61.8	62.3	62.6
Литва	59.1	57.5	59.9	61.1	61.2	63.3
Унгария	56.3	56.2	56.2	57.0	56.8	56.9
Полша	55.0	53.4	51.5	51.2	51.7	52.8
Словения	62.8	63.8	63.4	62.6	65.3	66.0
Словакия	56.8	56.8	56.8	57.7	57.0	57.7
България	50.4	49.7	50.6	52.5	54.2	55.8
Румъния	63.0	62.4	57.6	57.6	57.7	57.6

Източник: Евростат.

По-голямата заетост означава и по-стабилна социална система и повече социална сигурност за хората. Същественото намаляване на заетостта с приблизително една четвърт в периода 1990–2001 г. (с 1.4 млн. души) рефлектира върху възможностите на социалната система да осигурява социална сигурност и социална защита на хората в страната. Неимоверното натоварване на социалната система с безработни, с хора извън пазара на труда, с изоставени деца, „работещи бедни“ и т.н. доведе до намаляване на нейната ефективност и ерозия на размера на социалните плащания (пенсии, социални помощи, социални осигуровки, социални услуги и т.н.). Провежданата с цел подобряване на насочеността на социалната подкрепа политика на прецизиране критериите за достъп до системата за социална защита в съчетание с политика на стимулиране на прехода от социална защита към трудова заетост показват някои положителни тенденции, макар все още да са налице трайно изолирани и маргинализирани от заетостта групи, които по различни причини не могат да намерят своето място в системата на заетостта.

Недостатъчният темп на повишаване на заетостта намира проявление и в сравнително ниската мобилност на трудовия пазар през последните години. Информация за риска от загубване на работното място, за шансовете за намиране на нова работа, за размера на изходящите и входящите потоци работна сила дават статистическите данни за преходите между заетост, безработица и икономическа неактивност, извършени в рамките на една година от лицата на възраст между 15 и 64 години (графика 1.3.)⁴.

Графика 1.3. Преходи между заетост, безработица и икономическа неактивност



Източник: собствени изчисления по данни на НСИ.

Резултатите от наблюдението на работната сила, представени на графика 1.3., показват, че не повече от една трета от безработните лица успяват да си намерят работа в рамките на една година⁵. За сравнение в Дания този дял е 43.5% за мъжете и 34.2% за жените, в Холандия – 49.1% за мъжете и 28.4% за жените, в Португалия – 47.2% за мъжете и 46.2% за жените⁶. Друг показател, измерващ капацитета за създаване на нови работни места, е относителният дял на работните места с продължителност, по-малка от една година, т.е. работните места, заети през последната година. Между 10% и 12% е дялът на новозаетите работни места у нас през последните три години, като в частния сектор този дял е по-висок от обществения. В сравнение с други страни в преход (например в Чешката република показателят възлиза на 19.2%, в Литва – 15.4%, в Полша – 14.5%)⁷ и с развитите пазарни икономики (САЩ – 26%, Великобритания – 19.6%, Дания – 25%)⁸ процесът на откриване на работни места и наемане на работна ръка е с по-слаба интензивност в България. С неговото ускоряване ще нарасне и относителният дял на безработните, които успяват повторно в кратки срокове да си намерят работа.

Посочените факти показват, че съществуват резерви и неизползвани възможности в политиката за насърчаване на движението на работната сила от безработица към заетост и от икономическа неактивност към заетост. Причините за недостатъчната интензивност на създаването на работни места могат да бъдат от различен характер и, ако в предходните периоди те се свързваха главно с недостатъчното търсене на труд, днес на преден план излиза и проблемът с несъответствието между търсене и предлагане на труд, т.е. наличната свободна работна сила не е достатъчно конкурентна на трудовия пазар и не е пригодена към търсенето.

Повишаване качеството на работните места и работната среда – приоритет на фирмените стратегии за подобряване на тяхната конкурентоспособност

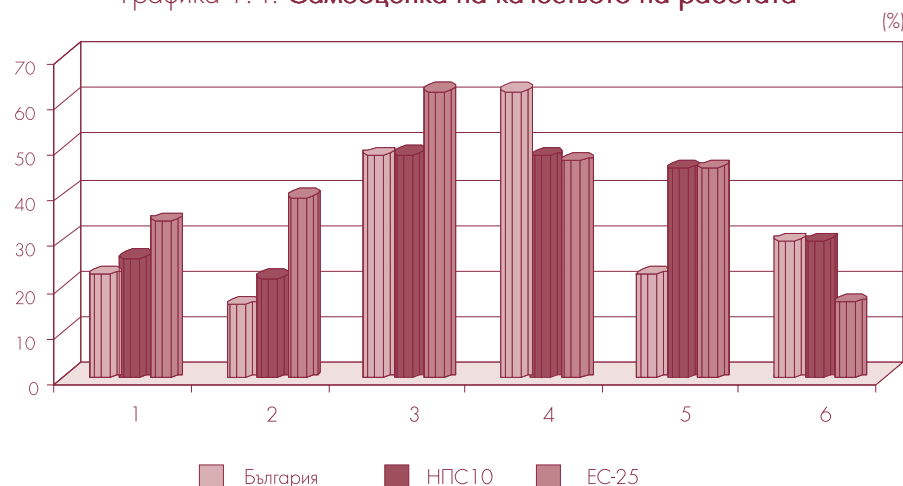
Качеството на заетостта е проблем с множество значение за икономическия и социалния статус на заетите. Качествената заетост се идентифицира с по-високи доходи, по-добра социална осигуреност, което означава по-добри грижи за здравето, по-добро образование, по-голямо благосъстояние. Елемент на качеството на заетостта са и по-добрите условия на труд, които създават здравословна среда за трудова дейност и трудова репродуктивност. Инвестицията в качествената заетост следва да е приоритет и да бъде подходящо стимулирана чрез съответна държавна и регионална политика. България направи значителни усилия да увеличи инвестициите за откриване на нови работни места, но все още е в начална фаза на създаване на насърчаваща среда за инвестиране в качествени работни места, в по-висока сигурност на работните места и социална защита на наетата работна сила. Инвестициите в качествена заетост гарантират и по-достойно социално осигуряване след приключване на активната трудова дейност.

Инвестициите в качествени работни места и работна среда днес са един от основните инструменти за постигане целите на Лисабонската стратегия и са в сърцевината на европейския социален модел на икономическо развитие. Възприетият подход за оценка характеристиките на работните места и на работната среда в контекста на трудовия пазар се материализира в поредица от наблюдения на конкретни показатели в страните от ЕС и последващи годишни анализи и препоръки за развитие на заетостта в страните членки. Картината, която представят 31-те показателя, е в следните области: интензивност на труда, професионално развитие на заетите и кариера, равенство между половете в заетостта, здравословни условия на труд, гъвкавост и сигурност на заетостта, достъп до пазара на труда и трудова маргинализация, организация на труда и баланс между работа и личен живот, социален диалог и участие в него на заетите, дискриминация на трудовия пазар и т.н.⁹

В рамките на тези наблюдения и международни сравнения¹⁰ мястото на България сред 28-те страни (членките на ЕС плюс Румъния и Турция) не е особено благоприятно: страната ни заема сравнително предни места в класацията по негативни характеристики и сравнителна задни места, когато се характеризират положителни черти. Така например, страната ни е в челото на подреждането за характеристики на работното място като работни места с преобладаващ тежък физически труд; с високи психологически натоварвания; с много ниска степен на автономия на работното място на работника; наличие на работници с продължителен стаж като безработни; вкл. дългосрочно безработни; ниски възможности за развитие и израстване в кариерата на работното място. В същото време самооценката на заетите в България за качеството на тяхната работа по различни критерии е значител-

но по-ниска от оценките на заетите в ЕС-25 и новоприетите страни членки (графика 1.3.). Тези резултати илюстрират само част от цялостната не особено благоприятна трудова среда в страната, което потвърждава необходимостта от третирането на качеството на работните места като неразделна част от политиката на заетостта. Използването на стимулиращи и насърчителни програми и проекти за подобряване на работната среда следва да бъде част от политиката за повишаване на заетостта и подобряване на нейното качество.

Графика 1.4. Самооценка на качеството на работата



1. Работата ми предлага добри възможности за развитие;
2. Работата ми е добре заплатена;
3. Имам възможности за вземане на решения за подобряване на работата ми;
4. Работата ми е прекалено натоварена и стресираща;
5. Работата ми е отегчителна и монотонна;
6. Работя в опасна и нездравословна среда.

Източник: Quality of life in Europe, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, 2003, Dublin.

Повишаване пригодността за заетост на работната сила

Непригодността за заетост в новите условия се проявява особено силно при някои рисковни групи. Например стагнацията в движението на продължително безработните показва трудностите в приспособяването им към изискванията на пазара на труда, както и недостатъчната гъвкавост на политиката за включване на отделни групи безработни обратно сред заетите лица. През последните 3 години съществен дял в заемането на нови работни места имат т.нар. преходи от работно място към работно място¹¹. С други думи работодателите предпочитат да наемат персонал от заетите, а това на свой ред намалява шансовете за устройване на работа на безработните лица и новите участници на трудовия пазар (например млади хора, завършващи своето образование). Този проблем отвежда към въпроса за пригодността за повторно наемане на работа на безработните лица, а в макро аспект до въпроса за недостига на квалификация и за несъответствието между образованието и професионалните умения на съвкупната работна сила и изискванията на пазара на труда.

По данни от наблюдението на работната сила бе изчислен т.нар. индекс на недостиг на квалификация (*skills gap index*) за последните три години, който показва наличието на излишно предлагане на нискоквалифицирана работна сила (съответно недостига на квалифицирана работна сила)¹². Резултатите, представени в таблица 1.2. показват, че около една пета от безра-

ботните лица и една четвърт от продължително безработните лица с основно и по-ниско от основното образование се явяват като свръхпредлагане на неквалифицирана работна ръка на трудовия пазар. Тревожен е фактът, че през последните три години това свръхпредлагане расте (макар и слабо), особено сред групата на продължително безработните лица, което още повече намалява техните шансове за устройване на работа.

Таблица 1.2.

Структура на заетите, безработните и продължително безработните лица по степен на завършено образование

(%)

Образование	2003			2004			2005		
	Заети	Безработни	Продължително безработни	Заети	Безработни	Продължително безработни	Заети	Безработни	Продължително безработни
Общо	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Висше	25.8	11.9	9.7	25.9	11.3	10.1	25.6	10.3	9.1
Средно	56.0	50.8	48.5	55.5	50.9	47.3	56.4	51.0	47.1
Основно	15.8	29.7	33.1	16.0	28.9	32.4	15.5	28.3	30.9
Начално и по-ниско	2.4	7.5	8.8	2.6	9.0	10.2	2.4	10.4	12.8
Индекс на недостиг на квалификация ¹³		19.1%	23.6%		19.3%	23.9%		20.7%	25.8%

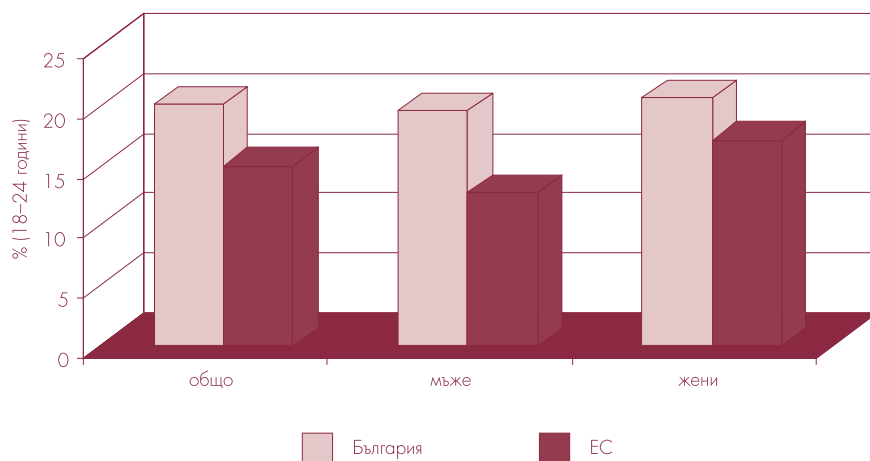
Източник: НСИ – наблюдение на работната сила – средногодишни данни.

По-високото качество на работната сила е проблем, който засяга не само безработните лица. По-високото качество на работната сила, което образователната система засега не обезпечавя, е условие и предпоставка за нарастване качеството на заетостта. Равносметката за извършеното реструктуриране в заетостта в периода 1990–2005 г. се характеризира с редица неблагоприятни тенденции и най-вече с нарушаване на качествените пропорции и структури в заетостта. Засилената поляризация откроява на единия полюс висококвалифицираната работна сила, добре заплатена и социално осигурена, и на другия полюс – преобладаващата част от нискоквалифицирана и слабообразована работна сила, заплатена и осигурена на минимални равнища. За нарастването на тази поляризация в качеството на работната сила все повече ще допринесе и ранното отпадане от образователната система на подрастващата работна сила. Графика 1.5. илюстрира значителната разлика в дела на отпадащите от образователната система деца в България и в ЕС и нарастващия риск от влошаване качеството на потенциалните трудови ресурси.

В допълнение към недостатъчното и неадекватно на потребностите образование на работната сила следва да се добави и фактът, че България е сред изоставащите страни по отношение на обучение на заетите лица по време на трудовия живот в сравнение със страните от ЕС. Само 5% от предприятията в страната са отделяли средства за организиране на продължаващо професионално обучение през 2004 г.¹⁴ Нещо повече, не само че инвестициите в това отношение са минимални, а там, където ги има, те са вложени в краткосрочни форми на обучение с много тясно дефинирана цел – напр. изучаване на нов пакет услуги или конкретна компютърна програма и т.н. Друга характерна слабост е, че инвестициите в обучението на хората не е непрекъснат и планиран процес, насочен към трайно развитие на професионалните качества на наетите, а в повечето случаи е продиктуван от конкретна потребност. За това говори и фактът, че ед-

ва 2% от преобладаващата част от предприятията в страната – малките и средните предприятия, планират разходите за обучение на персонала. За големите фирми този процент е около 30, но това също не е достатъчно и идва да покаже, че дългосрочната инвестиция в трудовия капитал не е органична част от фирмената стратегия. *Ето защо са необходими целенасочени действия и мерки за превръщането на продължаващото обучение в необходим елемент от стратегията за повишаване качеството на работната сила.*

Графика 1.5. Ранно отпадане от образователната система – България и ЕС – общо и по пол през 2005 г.



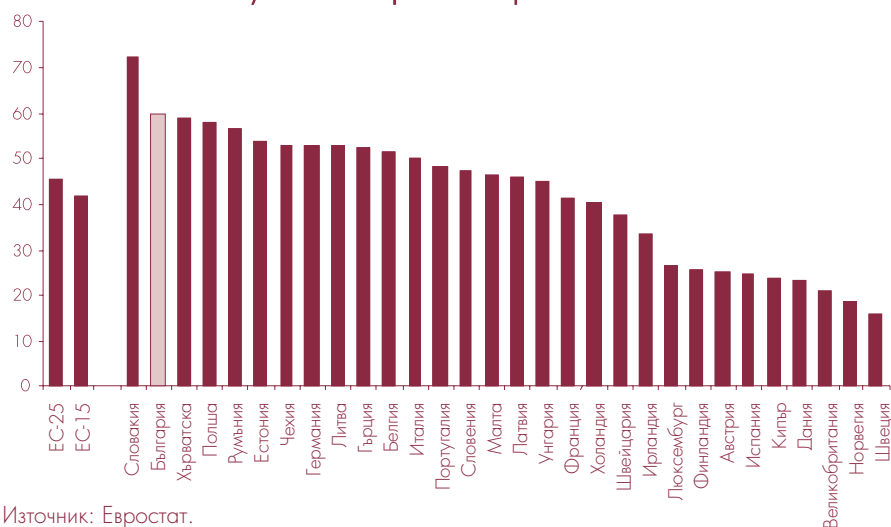
Източник: EUROSTAT.

Рискови групи на пазара на труда (продължително безработни, икономически неактивни, хора с увреждания, заети в сивата икономика)

Необходимостта от по-голяма динамика на заетостта произтича не толкова от изоставащото ѝ равнище спрямо средното за ЕС, но преди всичко от наличните свободни трудови ресурси в страната в лицето на безработните и трудоспособните хора извън трудовия пазар. Въпреки че безработицата в страната намалява, като през 2006 г. нейното равнище е близко до това на ЕС и по-ниско от равнището на безработица в десетте новоприсъединили се страни, тя остава едно от сериозните предизвикателства пред социалната политика и в първите години след присъединяването на страната към ЕС. *Трайната тенденция към ограничаване равнището на безработица е съпътствано от задълбочаване на нейния устойчив и застоен характер сред определени категории лица, което ги поставя в неравностойно положение по отношение на шансовете им за намиране на работа и за осигуряване на по-добър жизнен стандарт.*

По данни на НСИ¹⁵ през второто тримесечие на 2006 г. продължително безработните лица (безработни от една и повече години) са 166.8 хил., или 54% от всички безработни лица, а коефициентът на младежка безработица¹⁶ е 20.5%. За сравнение през 2005 г. дялът на продължително безработните лица в ЕС-25 е 45.3% (вж. графика 1.6.), а коефициентът на младежка безработица е 8.4%¹⁷. Сравним по мащаби е проблемът с намирането на първа работа в България и страните – членки на ЕС. През 2005 г. дялът на лицата, които търсят за първи път работа в общия дял на безработните лица у нас е 22.2%, докато в ЕС-25 е 18.3%.

Графика 1.6. Относителен дял на продължително безработните лица от всички безработни лица в страните – членки на ЕС, България, Румъния и Хърватска през 2005 г.



Източник: Евростат.

Устойчивият и застоен характер на безработицата у нас се потвърждава и от данните за обема на годишните изходящи потоци от безработица към заетост и към икономическа неактивност през последните три години, представени на графика 1.3. В рамките на една година всеки четвърти безработен попада в групата на икономически неактивните лица¹⁸, а почти всеки втори попълва редиците на продължително безработните лица¹⁹. Анализът на причините за икономическата неактивност показва, че всеки втори безработен, отпада от работната сила в рамките на една година, тъй като не вярва, че може да си намери работа. Това означава, че около 10% годишно, т.е. около 30 хиляди безработни престават да търсят активно работа.

Може да се обобщи, че продължителният характер на безработицата се очертава като основен проблем за пазара на труда в България, водещ в крайна сметка до обезкуражаване и непълно използване на трудовите ресурси. В този смисъл акцентът в политиката по заетостта се измества от пасивните към активните политика и мерки на пазара на труда. Докато в първите години на прехода стоеше въпросът за омекотяване на неблагоприятните последици от реформите върху жизнения стандарт на населението чрез подходяща система от мерки за социална закрила, сега проблемът е в предприемането на политика за повишаване на икономическата активност на населението и на пригодността за заетост на определени групи продължително безработни лица. Големият контингент продължително безработни лица изисква преосмисляне на обхвата и съдържанието на активните програми и мерки, прилагани сега на пазара на труда. Необходимо е преориентиране към ранно предотвратяване на продължителната безработица. Това е и една от приоритетните задачи, заложили в Европейската стратегия по заетостта.

По данни от наблюдението на работната сила през последните 3 години 80% от устроените на работа безработни лица са били наети в частния сектор, а 50% – в сектора на услугите. В същото време между 10% и 12% варира дялът на наетите на работа без трудов договор – факт, говорещ за все още съществен дял на неформалния сектор като генератор на свободни работни места. Заетостта в сивата икономика остава сериозен проблем като източник на социална несигурност. Една от насоките на та-

зи несигурност е осигуряването на работещите на минималните равнища на осигурителните прагове. По данни от пенсионноосигурителните компании близо 40% от заетите (930 хил. заети) са осигурени за пенсия, здраве, болест и майчинство върху сумата от 200 лв., а 350 хил. човека от тях – върху сумата от 160 лв.²⁰ Тези нива на осигуровки поставят в неблагоприятно положение значителна част от населението и особено младежите. Две трети от работещите на възраст от 16 до 26 години или 270 хил. души имат заплащане по трудови договори до 200 лв, а 25% от тях – осигуровки на минимално равнище. *Така социалната несигурност се проектира в сравнително дългосрочен хоризонт, поради което е необходима актуализирана оценка на заетостта в сивия сектор и на ефективността на предприетите действия за нейното легализиране (намаляване на данъчната и осигурителна тежест за работодателите).*

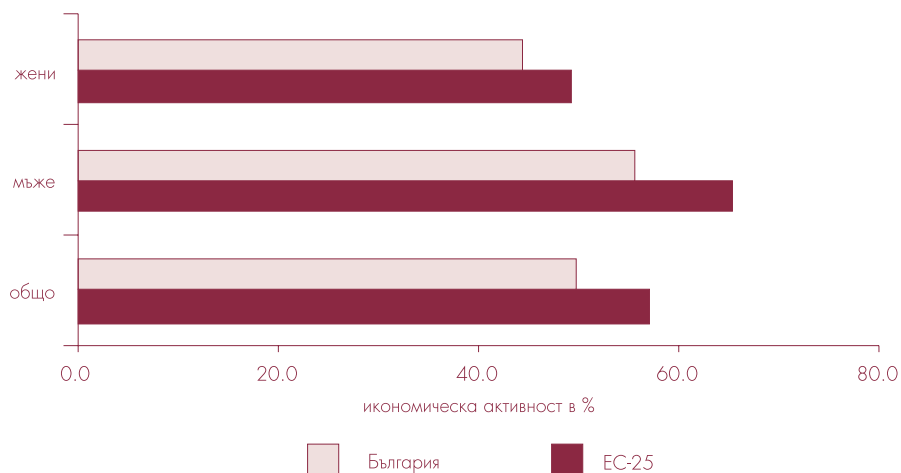
Може да се очаква, че при сегашните темпове на развитие на икономиката ще се запази ниският поток от заетост към безработица. По данни от наблюдението на работната сила едва 3% от заетите лица са безработни една година по-късно, а между 4 и 6% годишно попълват редиците на икономически неактивните, като последните са предимно учащи и пенсионери (виж графика 1.3.). Ниският изходящ поток от заетост към безработица е доказателство, че е приключил периодът на масово съкращаване на работна ръка, породено от реструктурирането на икономиката. По данни от предишни изследвания на мобилността на пазара на труда у нас през периода 1993–1998 г. около 9–10% годишно от заетите попълваха редиците на безработните и бяха все още без работа една година по-късно²¹. *При запазване в бъдеще на ниския темп на съкращаване на работна ръка с увеличаване дела на лицата, които повторно си намират работа, ще спада и общото равнище на безработица в страната. В тази връзка повишаването на капацитета на реалния сектор (и преди всичко на частния сектор) за разкриването на повече работни места в икономиката остава главното предизвикателство пред политиката по заетостта.*

Засилване на икономическата активност и по-пълно използване на трудовите ресурси

Независимо от тенденцията от последните 5 години към нарастване на равнището на икономическа активност в страната, разликата през 2005 г. между България и ЕС от 7.3% пункта (съответно 10.1 пункта при мъжете и 4.7 пункта при жените) показва значителни резерви за трудова заетост и бъдещи постъпления в социалните фондове (графика 1.7.).

По-активното включване в пазара на труда на обезкуражените хора в трудоспособна възраст в краткосрочен план ще натовари социалната система с разходи за трудова адаптация и интеграция, но от друга страна успешната трудова интеграция ще подпомогне развитието на системата в средно- и дългосрочен план. *Промяната в статуса на хората от безработни и икономически неактивни на заети, т.е. от преки бенефициенти на социалната система в нейни кредитори е съществен ресурс за подобряване възможностите на системата да развива по-ефективна социална политика.*

Графика 1.7, **Разлика в равнището на икономическа активност между България и ЕС през 2005 г.**



Забележка: Данните представляват средногодишното равнище на икономическа активност през 2005 г. и обхващат населението на възраст 15 и повече години.

Източник: Евростат и НСИ.

Връзки между пенсионно-осигурителната система и пазара на труда

В контекста на увеличаващата се средна продължителност на живота и застаряване на населението, а оттук и нарастване на средната възраст на работната сила придобиват все по-голяма тежест връзките между пазара на труда и пенсионната система. Една от основните цели на Лисабонската стратегия на ЕС е стимулирането на заетостта сред възрастните работници, като до 2010 г. се предвижда заетостта на лицата над 55-годишна възраст да достигне 50%. Европейската комисия препоръчва пенсионни реформи, ориентирани към по-дълъг трудов живот, ограничаване на схемите за ранно пенсиониране, създаване на възможности за гъвкава заетост на лицата след пенсионна възраст. Специално внимание се отделя на промяната в обществените нагласи и формирането на позитивно отношение към потенциала на възрастните хора.

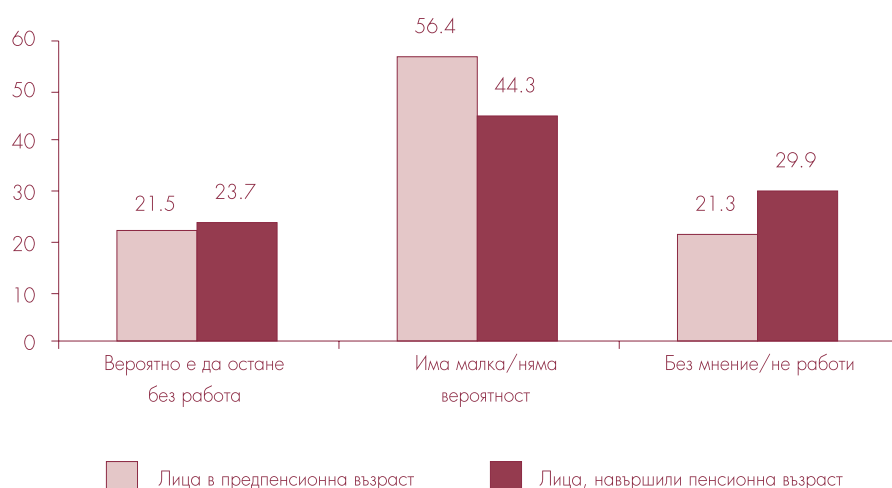
Връзките между пазара на труда и пенсионната система у нас са анализирани въз основа на данни от национално представително емпирично социологическо изследване, проведено през лятото на 2006 г. сред 1992 г. осигурявани лица на възраст от 50 до 65 години, които не са пенсионери²². Разнообразието от реакции на лицата, продиктувано от миналото и очакваното им положение на пазара на труда, както и от нормативните изисквания за достъп до пенсионната система насочва анализа най-вече към следните въпроси: а) трудова активност и възможности за натрупване на пенсионни права на възрастните лица; б) индивидуални нагласи за ранно пенсиониране и в) възможности за по-продължителна заетост и участие на пазара на труда след законоустановената пенсионна възраст.

Данните от социологическото проучване позволяват да се направят следните основни изводи за трудовата активност и възможностите за натрупване на пенсионни права на възрастните лица:

- *Равнището на икономическа активност на изследваната група възрастни лица е сравнително високо (89.7% при лицата до 55 години и 81.7% над 55 години), като преобладаващата част от тях извършват трудова дейност предимно като наемни работници/служители. Оптимизмът за запазване на работата преобладава, особено при лицата в предпен-*

сионна възраст (вж. графика 1.8.). Заетостта на лицата в предпенсионна възраст се осъществява предимно в частния и в кооперативния сектор, докато на лицата, навършили пенсионна възраст – в държавния, което показва, че администрацията е относително по-склонна да „задържа“ по-възрастни лица. Преобладаваща част от респондентите (над 80%) не е променяла своя професионален или длъжностен статус през последните 6 години. Следователно хората в тези възрастови граници не са склонни (или не са способни) да променят както своята месторабота, така и професионално-длъжностните си позиции.

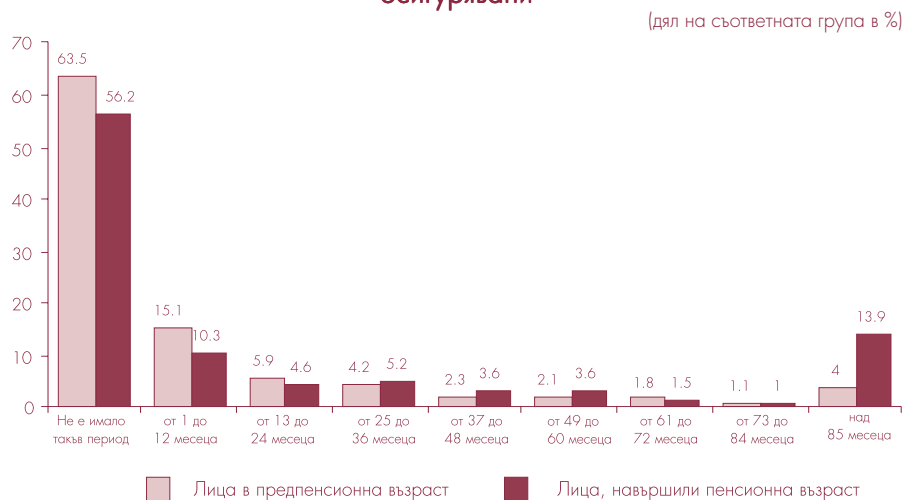
Графика 1.8. Очаквания за оставане без работа през следващите 12 месеца



Източник: Вж. бележка 22.

- *Предвид относително доброто общо равнище на осигурителния статус на възрастните лица и положението им на пазара на труда (две трети от лицата имат стаж над 25 години, а почти една трета – над 30 години), може да се очаква, че над 80% от тях ще се пенсионират съгласно условията на чл. 68, чл. 1–3 от Кодекса за социално осигуряване (КСО). В най-критично положение са 17.5% от лица, които няма да успеят да натрупат необходимия стаж. В този случай те ще могат да се пенсионират на 65-годишна възраст (чл. 68, ал. 4 от КСО) или да „закупят“ необходимия им осигурителен стаж.*
- *Най-важният фактор за натрупване на права за достъп до пенсионната система е липсата на периоди без осигуряване поради безработица или работата без осигуровка, т.е. неформална заетост. Данните показват (вж. графика 1.9.), че през последните 15 години хората на възраст между 50 и 65 години са били относително по-слабо уязвими от сътресенията на пазара на труда. Почти две трети от тях са били „пощадени“ от структурните проблеми на прехода към нов тип икономически отношения, а прекъсванията в осигурителния стаж (респ. безработицата) при тях са относително краткосрочни. Що се касае до лицата, навършили възрастта за пенсиониране, най-вероятната причина те все още да не са потърсили реализация на пенсионните си права е именно наличието на периоди без осигуряване (като за почти 14% те са с продължителност над 7 години), вследствие на което не могат да съберат необходимия стаж за пенсиониране.*

Графика 1.9. Периоди, през които респондентите не са били осигурявани



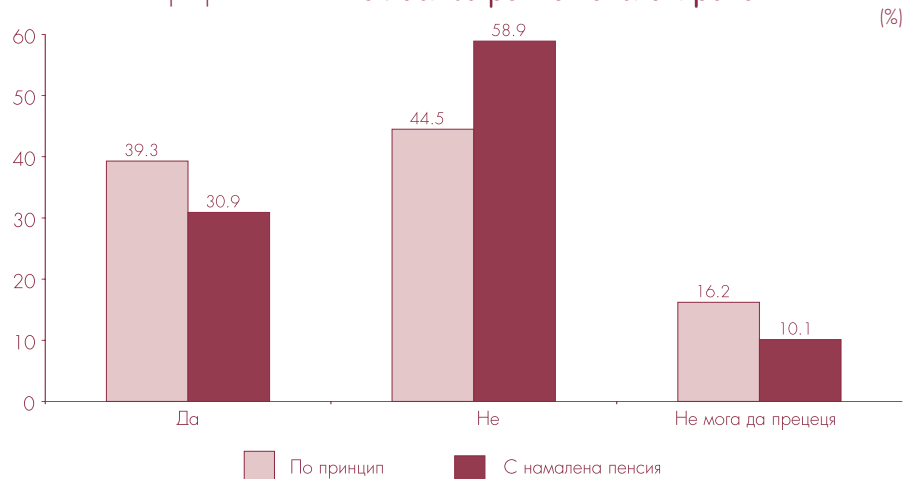
Източник: Вж. бележка 22.

- *Най-съществената причина част от възрастните лица да не могат да изпълнят сегашните условия за пенсиониране се съдържа в един от параметрите на пенсионната система – изискваната възраст за пенсиониране. Следващите по важност фактори са свързани с минало или очаквано неблагоприятно положение на пазара на труда – безработица и нерегламентирана заетост.*

Резултатите от социологическото проучване разкриват следните индивидуални нагласи за ранно пенсиониране:

- *Възрастните лица са по-склонни да работят, отколкото преждевременно да прекратят икономическата си активност (вж. графика 1.10.). Това е важна нагласа, която контрастира с широко разпространени в публичното пространство противоположни (най-често лични) становища. Пенсионирането на възраст преди официално регламентираната е обвързано с по-нисък размер на пенсионните плащания, тъй като лицата нямат натрупан достатъчен осигурителен стаж. Отчитането на тази връзка преразпределя нагласите за ранно пенсиониране в посока към по-широко и категорично отхвърляне на тази опция и формиране на по-ясно изразено мнение (респ. – намаляване на отговорите „не мога да преценя“).*

Графика 1.10. Нагласи за ранно пенсиониране



Източник: Вж. бележка 22.

- Преобладаваща част от лицата, които биха се възползвали от възможността за ранно пенсиониране, биха останали на пазара на труда и биха продължили трудовата си активност, за да получават допълнителен доход към пенсията си. Само 33% биха живели като „пенсионери“ – без да работят. Останалите 67% ще търсят възможности за допълване на дохода от пенсия, като по-малко от една четвърт от тях възнамеряват да работят по трудов договор. Възможните причини за тези нагласи са свързани с по-ниската конкурентност на част от възрастните лица на пазара на труда, както и с готовност за неформална заетост. Следователно голяма част от пенсиониралите се по-рано лица ще продължават да работят, което показва, че „влизането в пенсионната система“ не означава непременно „излизане от пазара на труда“.

По отношение на възможностите за по-продължителна заетост и за участие на пазара на труда след законоустановената пенсионна възраст проучването показва, че:

- Част от лицата от изследваната съвкупност вече са изпълнили изискванията за достъп до пенсионната система, но не са реализирали правата си (49% от респондентите, навършили възрастта за пенсиониране, и 8.1% от тези в предпенсионна възраст). Това означава, че ако се въведе така наречената „чиста точкова система“, право на пенсия веднага ще добият около 44 хиляди души. Допълнителният разход за пенсии ще бъде близо 80 млн. лв. за първата година с последващо нарастване на тази сума.
- Основната причина за индивидуалното решение да не се реализират (все още) пенсионни права е желанието за продължаване на трудовата активност. Този резултат е сигнал за разработване и реализация на политика за продължаване участието на възрастните лица на пазара на труда. Ако те останат по-дълго заети, резултатът може да е троен²³: 1) увеличаване на работната сила и неутрализиране на отрицателните последици от застаряването на населението върху икономическия растеж; 2) подобряване на публичните финанси чрез намаляване на публичните разходи, свързани с ранно пенсиониране, и повишаване на данъчните приходи; 3) ограничаване на наемането на нови служители от работодателите.
- Следващите по значение мотиви за продължаване на трудовата активност са свързани с намаляване на доходите в случай на пенсиониране и с личната реализация и удовлетвореност от работата. Коефициентът на заместване на дохода (изчислен като дял на пенсията към средния осигурителен доход) за 2005 г. е 41.8%²⁴ и е по-нисък в сравнение с повечето страни от ОИСР²⁵. Намаляването на доходите след излизане в пенсия ще повлияе негативно върху бюджетите на домакинствата на респондентите, а те не са склонни да понесат „загуба на благосъстояние“. Друга причина е вероятността за получаване на пенсия в по-висок размер при наличие на по-дълъг осигурителен стаж.
- Преобладаващата част от възрастните хора възнамеряват да се пенсионират, когато изпълнят изискванията. Основните причини са законово регламентираната възможност за преустановяване на трудовата активност, умората, здравословните проблеми и сигурността на дохода от пенсия. Над една пета от анкетираните лица все още не са взели решение, а под една десета категорично не смятат да се пенсионират, като изборът им е силно повлиян най-вече от размера на дохода от пенсия, както и от запазената работоспособност и от заеманата висококвалифицирана позиция. Те формират потенциал от икономически активни

лица след пенсионна възраст, които са особено важни с оглед на необходимостта да се повишава заетостта сред възрастните хора. *Въпреки че основната част от респондентите смятат да се възползват от правото си на пенсия веднага след изпълнение на условията за това, те споделят мнението, че пенсионерите трябва да имат възможност да работят* (вж. таблица 1.3.).

Таблица 1.3.

Наемане на работа на навършилите пенсионна възраст

Субективни нагласи	Лица в предпенсионна възраст	Лица, навършили пенсионна възраст (%)
Да	68.4	82.0
Не	13.8	7.7
При определени ограничения	15.5	8.8
Друго	2.4	1.5

Източник: Вж. бележка 22.

Въз основа на резултатите от социологическото проучване могат да се направят следните основни изводи за подобряване на социалната политика сред възрастните хора:

- Налице е потенциал от икономически активни лица след пенсионна възраст, все още не взели решение или нежелаящи да се пенсионират, който е особено важен с оглед на необходимостта от повишаването на заетостта сред възрастните хора и достигането на планираните в Лисабонската стратегия равнища на заетост.
- Нагласите сред хората в предпенсионна възраст по-скоро в посока на продължаване на трудовия живот, отколкото – към прекратяване на икономическата активност обосновават активизирането на политиките за повишаване на заетостта сред по-възрастните хора в контекста на целите на Лисабонската стратегия. С приближаването на „пенсионния Рубикон“ хората по-ясно, по-трезво и по-конкретно оценяват икономическите, социалните и демографските аспекти и възможности да продължат своята активна професионална и трудова дейност. Увеличаването на тяхната заетост би имало двустранно позитивно отражение както върху пазара на труда, така и върху финансовото състояние на пенсионната система.
- Евентуалното въвеждане на ранно пенсиониране при намалена пенсия трябва да се обмисли много внимателно и е желателно да се ограничи в много тесни рамки – например само за дългосрочно безработни, за лица с намалена работоспособност под 50%, недаваща право на инвалидна пенсия, както и за лица, съкратени от реструктуриращи се отрасли. Не бива да се пренебрегва и алтернативата – да се въведе помощ за продължителна безработица вместо ранна пенсия, чието законово регулиране вече се обсъжда.
- Закупуването на осигурителен стаж с цел удовлетворяване изискванията за пенсиониране при навършване на законоустановената пенсионна възраст е все още малко известна политика. Обаче предвид високата цена на осигурителния стаж и ниската „способност за плащане“²⁶ е необходимо обмисляне на допълнителни мерки – например по-дълъг срок на издължаване.

1.2. Ответна социална политика

Очакванията за ефектите от присъединяването на България към ЕС върху пазара на труда засягат различни аспекти от неговото развитие. Така например някои изследователи насочват очакванията си върху

плавното увеличаване на работните заплати, бавното нарастване на заетостта на непълнен работен ден, намаляване силата на колективното трудово договаряне на национално и засилването му на фирмено ниво; ограничаване на безработицата в резултат на потока от чуждестранни инвестиции; нарастване на производителността на труда и т.н.²⁷ Такива последици безспорно са възможни, но наред с тях могат да бъдат очаквани и други, с по-висока степен на негативни въздействия върху баланса на трудовия пазар. *Тези последици са свързани с възможното задълбочаване на съществуващи и сега качествени дисбаланси на трудовия пазар:*

- Един аспект в тази насока е *притокът на неквалифицирана работна сила* като следствие от интензивното миграционно движение на работната сила и привлекателността на страната ни като членка на ЕС при условие, че трудовият ни пазар провежда либерална политика по отношение на трудовата имиграция. Нискоквалифицираната работна сила ще компенсира в известна степен количествения дисбаланс, но ще създаде допълнителни проблеми на социалната система и потребности от допълнителни инвестиции за трудова и социална интеграция.
- *Възможностите за инвестиции в качеството на работната сила ще бъдат също поляризирани* – малките и средни предприятия ще срещат трудности при адаптирането си към европейските структури и ще бъдат финансово ограничени да инвестират в качество на работната сила. Ето защо и след присъединяването в този вид предприятия нивото на инвестиции ще остане ниско. Обратно, в големите предприятия разходите за обучение и поддържане на персонала да нараснат, тъй като трудовият ресурс ще бъде един от основните фактори за повишаване на конкурентоспособността им.
- *Поляризацията в заплащането на труда вероятно ще се засили* – и сега разликата в заплащането на труда на заетите е сравнително висока, разглеждана през призмата на заети в „държавен/частен сектор“; „заети в големи и малки предприятия“, „заети в националните и заети в интернационалните компании в страната“. В основата на тази поляризация ще бъде изменението на производителността на труда, която ще нараства в иновативните производства и ще стагнира или спада в традиционните производства. За стимулиране на трансфера на работната сила от по-ниско към по-високопроизводителни производства е необходимо развитие на широка мрежа от възможности за обучение, вкл. и чрез собствени инвестиции на индивидите.
- *Възрастовата поляризация на работната сила ще се засилва*. Застаряването на работната сила е неизбежен проблем вследствие застаряването на българското население. За България остротата на този проблем е много по-голяма, отколкото за останалите страни от ЕС, тъй като страната ни има по-силно изразени неблагоприятни демографски тенденции.

Проблемите на миграцията на работната сила бяха фокусът в предходния доклад. Затова тук няма да отделяме специално внимание на този въпрос. Предвид широката обществена дискусия в последната година ще отбележим, че в количествен аспект отварянето на европейските пазари на труда за българската работна сила от гледна точка на емиграцията не следва да породи съществени нови дисбаланси на макроравнище както поради етапността на отварянето на тези пазари, така и поради наличието на защитни клаузи в много от европейските страни. По отношение на отделни сегменти на трудовия пазар обаче може да се очаква нарастване на количествените дисбаланси например по отделни професии или в зависимост от качеството на труда (квалифициран и неквалифици-

циран труд). За риска от такива дисбаланси предупреждават направени изследвания и започналите вече дискусии между социалните партньори в публичното пространство.²⁸ Според очакванията на работодателите недостигът на работна сила на отделни трудови пазари като тези за компютърни специалисти, лекари, медицински сестри и т.н. ще се увеличи.

Посочените предизвикателства изискват преосмисляне и развитие на действащата политика на пазара на труда в няколко насоки:

- **Необходимост от планиране и прогнозиране на потребностите на трудовия пазар не само в краткосрочен, но и в средносрочен и дългосрочен план.** Опитът досега показва, че балансирането на потребностите от работна сила с предлаганата такава само чрез пазара има висока социална цена и поражда дълбоки социално-икономически проблеми с негативни дългосрочни въздействия върху човешкия ресурс. Затова е необходимо по-активното използване на инструментите на прогнозиране и планиране не само на макроравнище, но и по отделни сегменти на трудовия пазар. Планирането и прогнозирането на потребностите на трудовия пазар от работна сила по специфични признаци (напр. възрастови) и своевременното развитие на активни политики би подпомогнало удължаването на трудовия живот и би стимулирало продължителното участие в трудова дейност и след трудоспособна възраст в подходящи форми и условия.
- **Повишаване на гъвкавостта на трудовия пазар и на заетостта както по отношение на формите на трудова заетост, така и по отношение на продължителността на трудовия ден.** Налице са още много резерви за облекчаване на достъпа до заетост на хората с намалена трудоспособност, на хората над пенсионна възраст, на младежите над 16 г. и т.н.
- **По-нататъшно развитие на политиките за съчетаване на трудовата реализация и семейните задължения, като развитие на социалната инфраструктура, подпомагаща отглеждането на малки деца, грижите за възрастните хора и за хората с намалена трудоспособност.**
- **Необходимост от преместване на акцента при активните видове политика на пазара на труда от програми, стимулиращи субсидирана заетост, към програми за повишаване на пригодността за заетост на хората от рисковите групи.**
- **Разработване на национална миграционна политика, която да защитава трудовия пазар от изтичане на квалифицирана и приток на неквалифицирана работна сила.**
- **Развитие на политиката за стимулиране на инвестициите в трудовите ресурси като превенция от изпадане в безработица.** В тази насока стимулите могат да бъдат концентрирани на регионални нива и на равнище «фирма», където повишаването на гъвкавостта на локалните и вътрешните трудови пазари могат да омекотяват негативните въздействия от структурните промени върху търсенето на работна сила.

1.3. Макроикономически шокове и рискове

Опитът на страните, присъединили се към ЕС при предишните две вълни на разширяване на общността, показва, че могат да се очакват както положителни, така и негативни въздействия върху трудовия пазар, особено в първите години след присъединяването. В тази връзка е особено важно да се предвидят политика и механизми за абсорбиране на евентуалните макроикономическите шокове и за омекотяване на техните негативни последици върху ключовите параметри на пазара на труда. Значението на гъвкавостта на пазара на труда, разбираана в широк смисъл като способност за плавна и адекватна реакция на променящите се икономичес-

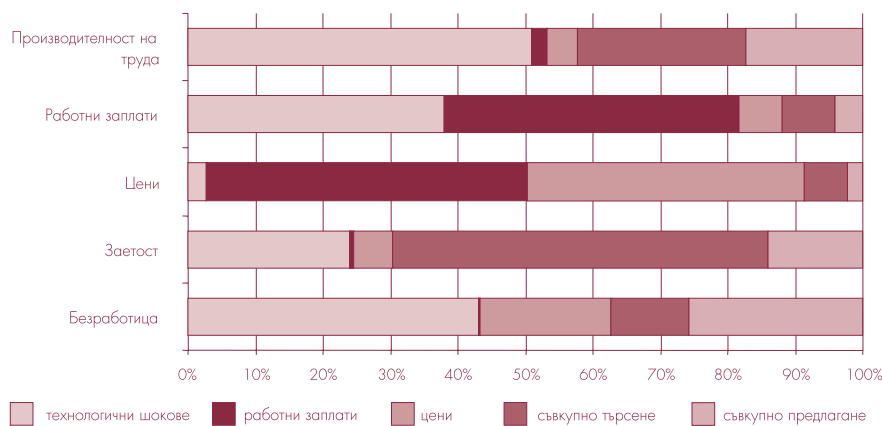
ки условия²⁹, нараства и с ограничаването на възможностите за макроикономическо регулиране на паричната и фискалната политика в условията на единния европейски паричен съюз.

В тази част е направен опит да се установи чувствителността на българския трудов пазар към различни икономически шокове чрез ретроспективен иконометричен анализ на тримесечни данни за периода 1998–2005 г. Резултатите са използвани като основа за формулирането на някои изводи и препоръки за възможните механизми за абсорбиране на предполагаемите шокове върху икономиката, свързани с присъединяването на страната към ЕС на 1 януари 2007 г.³⁰ Анализирано е въздействието на пет вида икономически шокове – съответно върху агрегатното търсене, върху предлагането на работна ръка, технологични шокове, свързани с производителността на труда, увеличаване на цените и повишаване на работните заплати. Подобни са въздействията върху националната икономика, които анализаторите сочат като най-вероятни след присъединяването на страната към ЕС, а именно повишаване на цените, натиск върху агрегатното търсене в условията на нарастващата конкуренция на европейските пазари и технологични шокове, свързани с продължаващото реструктуриране на икономиката. Разгледано е въздействието върху основни показатели на пазара на труда – равнище на безработица, коефициент на заетост, средна работна заплата и производителност на труда. Методологически бележки за съдържанието и оценката на иконометричния модел са представени в приложение 1³¹.

Два са въпросите, които представляват интерес при анализа на уязвимостта на пазара на труда спрямо различните макроикономически шокове: 1) кои са шоковете, които оказват най-силно влияние върху динамиката на пазара на труда у нас; и 2) каква е реакцията на основните показатели на трудовия пазар на отделните макроикономически шокове. Таблица 1.4. представя информация за степента на значимост (“приноса”) на всеки тип шок за колебанията в динамиката на параметрите на трудовия пазар³². Могат да се направят следните по-важни изводи:

- Трудовият пазар у нас реагира най-вече на три вида шокове – шок върху агрегатното търсене, технологичните шокове и повишаване на общото ценово равнище.

Графика 1.11. Значимост на макроикономическите шокове за динамиката на основните показатели на пазара на труда в България



Източник: собствени изчисления по данни на НСИ.

- *Посочените три шока имат дълготрайно въздействие и обясняват 93.4% от промените в заетостта.* Технологичните шокове и шоковете върху съвкупното търсене обясняват 75.9% от промените в производителността на труда и 46.6% от промените в равнището на работните заплати.
- *Най-уязвимият показател на пазара на труда е безработицата, до колкото нейното равнище се променя под въздействието на почти всички разглеждани икономически шокове³³.* Равнището на безработица е най-чувствително спрямо промените в предлагането на работна сила и технологичните шокове, като с времето значението на първия фактор намалява, а на втория се увеличава (таблица 1.4.).

Импулсните функции (графики на реакцията – вж. графика 1.12.) позволяват нагледно да се проследи до колко и в каква посока реагират основните показатели на пазара на труда на различните макроикономически шокове, както и трайно ли е отклонението или след известен период от време се наблюдава връщане към равновесното поведение. Особен интерес представлява поведението на заетостта, безработицата и работните заплати, тъй като те имат не само ключово значение при формирането на макроикономическата политика, но са и пряко свързани с очакванията и подкрепата на населението за протичащите в страната икономически реформи. *Въз основа на графиките за реакциите на основните показатели за пазара на труда могат да се направят следните изводи:*

- Колебанията в показателите на трудовия пазар, възникващи непосредствено след появата на макроикономическите шокове, затихват в рамките на две години (8 тримесечия)³⁴. Трябва да се отбележи, че след това показателите не се връщат напълно към предшоковото си равнище., т.е. макроикономическото въздействие е дълготрайно, макар и смекчено след известен период³⁵.
- Равнището на безработица се увеличава и този ефект е дълготраен под въздействието на технологични и ценови шокове, както и вследствие увеличаване на предлагането на работна сила. За спадането на безработицата допринасят положителните шокове върху съвкупното търсене. Динамиката на работните заплати не оказва статистически значимо въздействие върху равнището на безработица – резултат, потвърден и от други изследвания на гъвкавостта на пазара на труда у нас³⁶. Самият резултат, че с повишаване на предлагането на работна сила се увеличава и безработицата подсказва, че българската икономика работи с недостатъчен капацитет, т.е. засилването на икономическата активност, което е основен проблем на пазара на труда, изисква и разширяване на възможностите за поглъщане на този допълнителен ресурс.
- Шо се отнася до заетостта, броят на заетите в страната расте и то значително и трайно само при наличие на положителен шок върху съвкупното търсене. Спадане броя на заетите лица в рамките на година и половина и последващо задържане на това равнище се наблюдава при повишаване на общото ценово равнище, на предлагането на работна сила и при технологични шокове. Най-силно е въздействието на технологичните шокове, свързани с производителността на труда. Този резултат свидетелства за продължаващия процес на реструктуриране на икономиката, който се очаква да продължи и дори да се ускори след присъединяването на страната към ЕС, имайки предвид преобладаващия все още дял на икономически дейности с ниска производителност в структурата на националното стопанство. Към момента повишената производителност на труда намира израз в по-високите заплати на работещите в тези сектори и дейности и все още не е довела до очакваното според ико-

номическата теория увеличаване на съвкупната заетост. Този резултат може да се обясни и с недостатъчната степен на обновление и реструктуриране на икономиката. Подобно на безработицата, заетостта не се влияе от динамиката на работните заплати.

- Зависимостта между повишаването на производителността и увеличаването на работните заплати се потвърждава и от графиката на реакцията на работните заплати спрямо различните икономически шокове. При нарастване на общото ценово равнище реалната работна заплата у нас спада за кратък период (половин година), след което се повишава, връщайки се към равновесното си поведение, въпреки че в дългосрочен план не се компенсира напълно загубата на покупателната способност. Положително въздействие върху равнището на заплащане на труда има повишаването на производителността на труда и увеличеното съвкупно търсене.

Анализирайки реакцията на безработицата, заетостта и работните заплати към различни макроикономически шокове и като се имат предвид въздействията след присъединяването на страната към ЕС, посочвани от анализаторите като най-вероятни, може да се очакват:

- предпоставки за слабо покачване равнището на безработица в резултат от повишаване на цените и при засилване на темпа на технологично обновление и вътрешноотраслово реструктуриране от нископроизводителни към високопроизводителни фирми в условията на нарастваща конкуренция на единния европейски пазар.
- предпоставки за задържане равнището на безработица (а в дългосрочен план и за нейното намаляване) като следствие от очакваното положително влияние върху съвкупното търсене на по-големия поток от чуждестранни инвестиции и структурни фондове. Това влияние ще се отрази и върху увеличаване на заетостта и общата икономическа активност.
- неутрално въздействие на емиграцията върху равнищата на заетост и безработица в страната. Понастоящем мобилността на работната сила, т.е. значителният брой емигранти, работещи в страни – членки на ЕС, облекчава равнището на безработица в страната. В същото време не може да се очаква значителна емиграционна вълна в бъдеще, тъй като, от една страна, е налице известно изчерпване на този ресурс, а, от друга, ще се засили емиграцията на определени категории специалисти (вероятно висококвалифицирани). А това не би се отразило върху продължителната безработица и безработицата като цяло, защото тя е съсредоточена сред слабообразованите и неквалифицирани лица.

Очакваните противоположни по своето въздействие последици, предполагат търсенето на канали и механизми за уравнивяване на трудовия пазар и омекотяване на евентуалните негативни последици от шоковете:

- Като основен механизъм за сдържане нивото на безработица в първите две години след присъединяването към ЕС, както и за дългосрочното ѝ намаляване се очертава засилването на съвкупното търсене и по-конкретно стимулирането на разкриването на нови работни места.
- При ограничените възможности на паричната политика в условията на паричен съвет (ПС), възможности за обвързването на икономическия растеж с генерирането на заетост следва да се търсят в увеличаването на публичните инвестиции и в ефективното усвояване на европейските структурни фондове.

- С увеличаване броя на параметрите на макроикономическата рамка, зададени отвън, придобива все по-голямо значение политиката на микроравнище за генериране на повече свободни работни места.
- Негъвкавият характер на заплатите на пазара на труда подсказва, от една страна, че съществуват възможности за по-голяма гъвкавост на пазара на труда и за включване на неизползвани досега механизми за абсорбиране на негативни макроикономически въздействия. От друга страна, тъй като гъвкавостта на работните заплати е свързана преди всичко с процеса на договарянето им, чиято промяна изисква време, не бива да се очаква, че в краткосрочен план може да се разчита на повишаване на гъвкавостта на заплатите като механизъм за омекотяване на евентуалните негативни последици върху заетостта в първите години след присъединяването към ЕС. При липсата на гъвкавост на цените и заплатите структурната политика и повишаването на конкурентоспособността на предприятията се превръщат в основни канали за повишаване на заетостта и ограничаване на съвкупната безработица.

Настоящите проблеми и очакваните предизвикателства пред пазара на труда показват необходимостта от по-нататъшно търсене на добри и ефективни решения за нарастване на заетостта и на нейното качество като сериозен резерв за подпомагане развитието на социалната система. Вярна стъпка в тази насока е дългосрочното проектиране на целите и последователната средно- и краткосрочна политика за тяхното постигане.

Таблица 1.4.

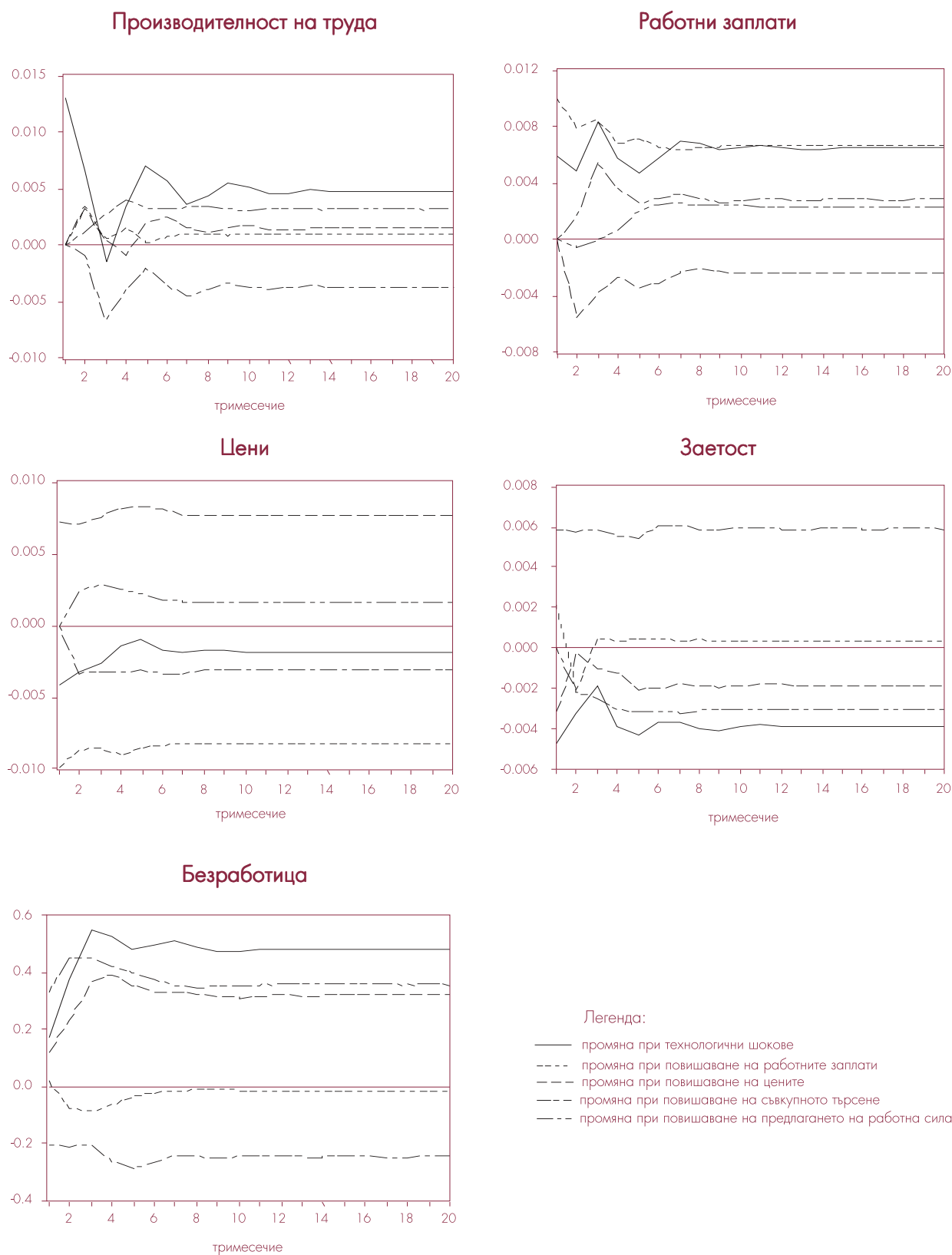
Въздействие на макроикономическите шокове върху основните показатели на пазара на труда

(принос, %)

Продължителност на въздействието (брой тримесечия) по показатели	Макроикономически шокове				
	технологични шокове	работни заплати	цени	съвкупно търсене	съвкупно предлагане
производителност на труда					
1	100.0	0.00	0.0	0.0	0.0
4	67.2	4.2	3.4	17.7	7.5
8	60.3	3.0	4.5	20.0	12.2
12	56.9	2.7	4.5	21.7	14.1
∞	51.0	2.2	4.5	24.9	17.4
работните заплати					
1	25.9	74.1	0.0	0.0	0.0
4	29.9	51.8	9.6	8.5	0.1
8	32.6	47.8	8.7	8.4	2.4
12	35.0	46.0	7.6	8.1	3.3
∞	38.0	43.6	6.3	7.8	4.2
цените					
1	10.6	58.2	31.1	0.0	0.0
4	5.7	50.9	35.3	5.0	3.2
8	3.8	48.6	38.9	5.9	2.8
12	3.3	48.3	39.8	6.1	2.5
∞	2.7	47.7	41.0	6.4	2.2
заетостта					
1	31.8	6.5	13.8	47.8	0.0
4	22.8	4.2	5.4	58.5	9.1
8	23.6	2.1	5.7	56.1	12.5
12	23.8	1.4	5.6	55.8	13.2
∞	24.0	0.7	5.5	55.7	14.1
безработицата					
1	15.0	0.15	7.4	21.0	56.4
4	36.9	0.9	17.6	9.9	34.6
8	40.2	0.5	18.8	11.2	29.2
12	41.6	0.3	19.0	11.4	27.6
∞	43.1	0.2	19.3	11.6	25.8

Източник: Собствени изчисления по данни на НСИ.

Графика 1.12. Въздействие на различните макроикономически шокове върху основните параметри на пазара на труда



Източник: собствени изчисления по данни на НСИ.

2. ДОХОДИ И ПОЛИТИКА НА ДОХОДИТЕ

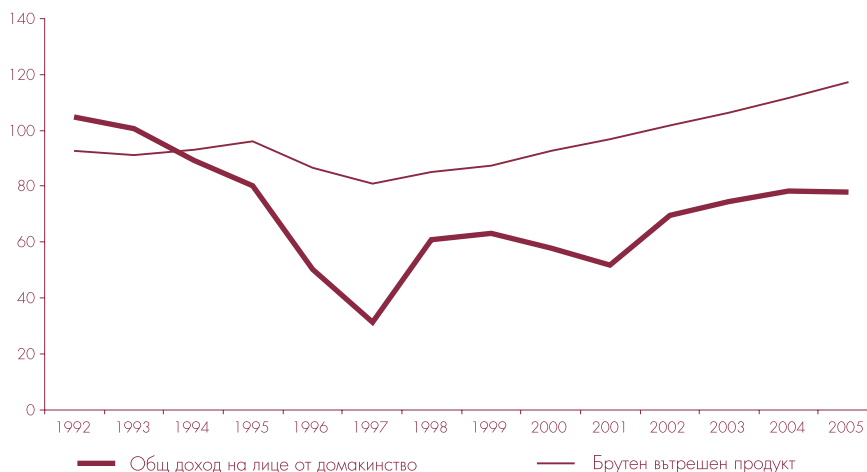
2.1. Предизвикателства

Преодоляване на заложените от миналото тенденции при разработването и прилагането на политиката по доходите

Едно от важните предизвикателства пред политиката на доходите в България през следващите години се свързва с преодоляването на заложените от миналото тенденции в динамиката на реалните доходи. Влошената икономическа обстановка и рестриктивните мерки станаха причина прирастът на реалните доходи да се движи около и под равнището на инфлацията. Това в крайна сметка доведе до чувствителен спад в покупателната способност на доходите и до значително снижаване на жизнения стандарт на населението в началните години на прехода.

Така например, през 2005 г. общият доход на лице от домакинство съставлява малко над 77% в сравнение с дохода от 1991 г. Въпреки нарастването си в последните години, доходите на домакинствата все още не могат да достигнат дори и равнищата отпреди хиперинфлационната вълна от 1997 г., като се движат малко под нивото от 1995 г.

Графика 1.13. Динамика на БВП и реалния общ доход на човек в България, 1991–2005 г. (1991 = 100)

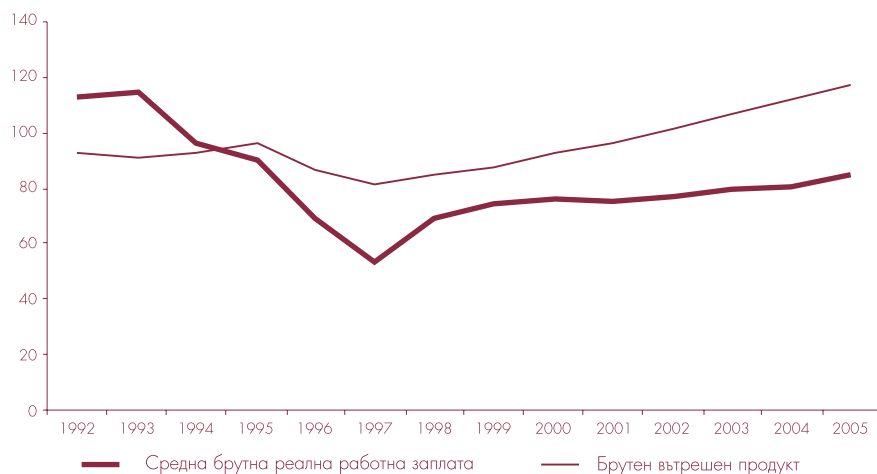


Източник: Национален статистически институт.

Рестриктивният подход бе цялостно възприет по отношение на политиката на работните заплати. Също както общия доход на домакинствата, средната работна заплата се намира не само под равнището от 1991 г., но и отпреди инфлационните вълни. Поради тази причина реалната средна работна заплата все още не може да възстанови равнището си отпреди началото на промените и се задържа на около 85% от нивото си през 1991 г.

Наред с това, темповете на намаляване на покупателна способност на работната заплата в годините на прехода бяха много по-интензивни, съпоставени със спада на БВП (графика 1.14.). Изоставането продължава и в периода на макроикономическа стабилизация и устойчив растеж. От 2000 г. насам, реалният растеж на средната работна заплата е близо 10%, докато БВП е нараснал реално с над 30%. Единствено през 2003 г. реалният растеж на средната работна заплата се доближава до около 80% от реалния растеж на БВП. В останалите години разликите са съществени, а изоставането е в пъти.

Графика 1.14. Динамика на БВП и средната брутна реална работна заплата в България, 1991–2005 г. (1991=100)



Източник: Национален статистически институт.

Таблица 1.5.

Средни месечни размери на брутни трудови възнаграждения в страните – членки на ЕС, България и Румъния за 2005 г. *

(евро)

Държава	Среден месечен размер на брутни трудови възнаграждения	Държава	Среден месечен размер на брутни трудови възнаграждения
Австрия (2002 г.)	1 956.80	Латвия (2004 г.)	303.07
Белгия (2003 г.)	2 589.00	Литва	399.41
България	161.06	Люксембург (2004 г.)	3 126.40
Чехия	711.13	Малта	1 007.00
Дания (2003 г.)	3 992.63	Холандия	2 030.00
Естония (2004 г.)	465.72	Норвегия (2004 г.)	3 380.17
Финландия (2003 г.)	2 372.00	Полша	583.46
Франция	1 473.80	Поругалия (2004 г.)	921.60
Германия	2 205.00	Румъния (2004 г.)	188.80
Гърция (2004 г.)	1 315.00	Словакия (2004 г.)	425.82
Унгария	671.33	Словения	1 158.07
Ирландия	2 317.28	Швеция (2004 г.)	2 597.46
Италия (2004 г.)	1 972.00	Великобритания	1 908.00

*Липсва информация за Испания.

Източник: Европейска обсерватория за индустриални отношения, 2006 г.

Това е неблагоприятна тенденция на фона на същественото изоставане в размерите на работните заплати спрямо тези в страните – членки на ЕС. Средната работна заплата в България е най-ниската измежду всички страни – членки на ЕС, в т.ч. и в сравнение с Румъния (таблица 1.5)³⁷. Статистическите данни показват, че средната брутна работна заплата в България е между 6 и 12 пъти по-ниска спрямо страните – членки от ЕС-15, с най-ниски работни заплати и около 2 пъти от тази в новоприсъединилите се страни членки от Централна и Източна Европа с най-ниски брутни трудови възнаграждения³⁸.

От всички доходи от труд само минималната работна заплата бележи скокообразно увеличение. Така през 2006 г. нейният размер се е увеличил над два пъти спрямо 2000 г. Въпреки това със своите едва около 82 евро месечно България се нарежда на последно място измежду всички страни – членки на ЕС, по равнище на минималната работна заплата.

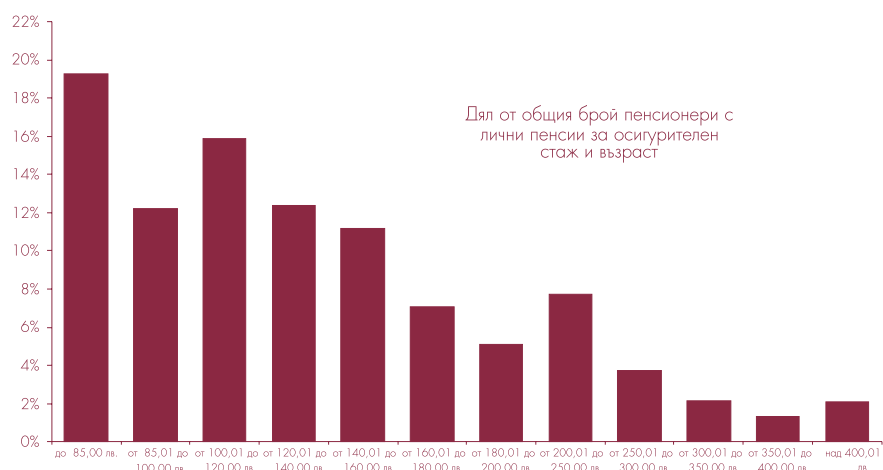
Размерът на минималната работна заплата у нас е по-нисък и от този в Румъния (90 евро), като размерите стават несравними дори и със страните на ЕС с най-ниски минимални работни заплати (Латвия – 129 евро, Литва – 159 евро, Естония – 192 евро, Полша – 234 евро и т.н.)³⁹. Може да се твърди, че нарастването на минималната работна заплата бе по-скоро резултат от централизирани административни решения, отколкото следствие от обективни икономически критерии и съображения. Това поставя под въпрос възможността на този вид плащане да изпълнява своите икономически и социални функции.

Осигуряване на адекватна защита на доходите на пенсионерите

Втората група важни предизвикателства пред политиката на доходите в България се свързва с гарантирането на адекватна защита на доходите на пенсионерите. По отношение на доходите от пенсии след въвеждането на реформата от 2000 г. политиката се характеризираше с чести промени в законодателството, насочени към компенсиране на много ниските размери на пенсиите. Това обстоятелство, както и рестриктивната политика по отношение на доходите от труд доведоха до промяна в съотношенията между основните източници на доходи на населението в полза на социалните трансфери. Въпреки изпреварващия темп на нарастване на доходите от пенсии, коефициентът на заместване на дохода⁴⁰ в Държавното обществено осигуряване и сега остава сравнително нисък – 40.6% от brutния и 51.6% от нетния осигурителен доход през 2005 г.

Неблагоприятен факт е и съществуващата вътрешна диференциация в публичното пенсионно осигуряване. Така например, към края на третото тримесечие на 2006 г. размерът на личната пенсия за осигурителен стаж и възраст за близо една трета от пенсионерите, получаващи този вид пенсия, е бил до 100 лева. От тях 19% са с пенсия до размера на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст от 85 лева. Това е обезпокоително, като се има предвид, че пенсионерите с лични пенсии за осигурителен стаж и възраст са над 1.7 млн., или повече от 75% от всички пенсионери в Държавното обществено осигуряване⁴¹.

Графика 1.15. Разпределение на лицата, получаващи лична пенсия за осигурителен стаж и възраст по размера на пенсията през 2005 г.



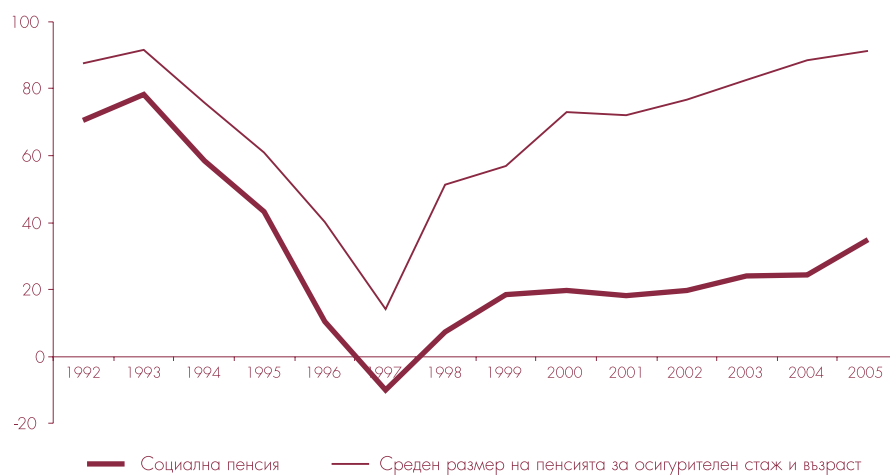
Източник: Национален осигурителен институт.

Видно е съществуването на голяма концентрация на пенсионери в групите с най-ниски лични пенсии. Сред най-важните причини могат да бъдат посочени щедрият режим на старото пенсионно законодателство, малката продължителност на осигурителния стаж, ниските осигурителни доходи, наличието на прекъсвания в трудовата кариера преди и по време на промените и др.

Очакванията са, че успоредно с номиналното нарастване на средния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст ще продължи и процесът на концентрация на пенсионери в групите с по-ниски размери на пенсиите. Твърде неблагоприятен факт е, че вътрешното реструктуриране ще се отрази най-неблагоприятно на най-възрастните. Основание за това дава както сериозната разлика в размерите на пенсиите по възрастови групи, така и сравнението със средния размер на новоотпуснатите пенсии.

Данните към 31 декември 2005 г.⁴² сочат, че средният размер на личната пенсия за осигурителен стаж и възраст на лицата над 80 години, съставляващи 12.4% от всички пенсионери с лична пенсия за осигурителен стаж и възраст, е бил близо 103 лв., което е с над 13.6% по-ниско от равнището за групата 70–79 години, и с близо 30% по-ниско от това за групата 60–69 години. Относително неблагоприятната ситуация за по-възрастните ще се запази и в бъдеще, като се има предвид, че средният размер на новоотпуснатите лични пенсии за осигурителен стаж и възраст през 2005 г. е по-висок от средното равнище за почти половината от пенсионерите с такива пенсии – тези на 70 и повече години. Това означава, че пенсионерите с новоотпуснати пенсии ще се съсредоточават в групите с пенсии около средното равнище, а тези, чиито пенсии са отпуснати по-рано, т.е. по-възрастните, ще бъдат изтласквани в най-нискодоходните групи.

Графика 1.16. Динамика на реалната социална пенсия и реалния среден размер на изплатена пенсия за осигурителен стаж и възраст в България, 1991–2005 г.



Източник: Национален статистически институт, Национален осигурителен институт.

От всички групи пенсионери икономическите процеси се отразиха най-неблагоприятно върху доходите на тези, получаващи т.нар. „гарантирани пенсионни минимуми“. В тази връзка хиперинфлацията през 1997 г. имаше крайно негативно влияние върху размера на социалната пенсия и всички обвързани към нея минимуми, като загуби над два пъти от своята покупателна способност от 1991 г. И ако целенасочените мерки и макроикономическата стабилизация доведоха до почти пълно възстановяване на реалния размер на средната пенсия за осигурителен стаж и възраст от Държавното общес-

твено осигуряване, то това не се отнася до минимумите, чиито размери през 2005 г. се задържаха на едва 35% от нивото си през 1991 г. (графика 1.16.). Причина за срива в покупателната способност е не само липсата на финансови възможности, но и механизмът на актуализация на размерите на гарантираните минимумами.

2.2. Приоритети и възможни решения

Краткият анализ на основните предизвикателства пред политиката на доходите подсказва както обема, така и сложността на усилията, които трябва да бъдат положени в годините след присъединяването на България към ЕС.

Наред с това анализът на предизвикателствата разкрива и нуждата от прилагане на нов тип политика на доходите: политика на доходите с две измерения – от една страна, политика, която дава подходящи решения на идентифицираните проблеми, а от друга – политика, която дава отговор на високите очаквания към националните политики на ниво ЕС. Това налага държавната политика да признае значимостта, функциите и обхвата на политиката на доходите и да ѝ отреди полагаемото ѝ се място в общия политически контекст, адекватно на това в Европейски съюз. С други думи, ако целите на политиката на доходите не се ползват със същата степен на приоритетност, както и тези на останалите видове политика, реалната конвергенция на доходите и сближаването на жизнения стандарт със страните – членки на ЕС, няма да станат факт дори и в средносрочна перспектива.

Ето защо, ако догонващото страните – членки на ЕС развитие е водещ приоритет на държавата, то тогава е необходимо да се приложи нов подход – не само икономически, но и социално ориентиран. А това на свой ред изисква всеобхватна, разбираема, рационална и обективна политика на доходите, която има следните три приоритета:

- подобряване на взаимовръзката между доходите от работни заплати и резултатите от икономическия напредък;
- гарантиране на адекватна защита на доходите на тези, които поради обективни причини не могат да се трудят;
- насърчаване на социалния диалог по политиката на доходите.

Подобряване на взаимовръзката на доходите от труд с резултатите от икономическия растеж

Достигането на Европейския съюз трудно ще се осъществи при запазване на съществуващия разрив в динамиката на основните доходи на населението и резултатите от икономическия напредък. Това се отнася както за доходите от работна заплата, така и за доходите от социални трансфери като пенсии и социални помощи. Още повече, че прогнозите не са особено оптимистични. Според официалните данни, използвани при изготвяне на тригодишната бюджетна прогноза за 2006–2008 г., реалната работна заплата ще възстанови равнището си от 1991 г. в края на периода, и то при най-благоприятния сценарий за средногодишна инфлация не по-повече от 4% и не по-малко от 10% номинален растеж на средната работна заплата през всяка от трите години⁴³⁻⁴⁴. От друга страна, нарастването на доходите от труд не бива да става изолирано от темповете на нарастване на производителността на труда. В противен случай това може да се окаже причина за снижаване на потенциала на българския бизнес да се разширява, да инвестира в нововъведения и научни изследвания. В същото време ниската конкурентоспособност на икономиката⁴⁵ не бива да се използва като оправдание за продължаване прилагането на рестриктивна по-

литика спрямо работните заплати. Идеята за по-тясна взаимна обвързаност на работните заплати и икономическите резултати следва да бъде възприета и наложена още на ниво формулиране на политиката в областта на доходите от труд. Защото в исторически план рестриктивните мерки доведоха не само до спад в покупателната способност на работната заплата, но и възпрепятстваха приемането на постоянни основополагащи за държавните интервенции принципи и механизми, което в крайна сметка намери израз в сравнително ниската чувствителност на динамиката на работната заплата към динамиката на производителността на труда.

В областта на политиката на минималната работна заплата най-голямото предизвикателство си остава въвеждането на ясни критерии и механизми, по които да става определянето ѝ. Тя е важен регулатор за динамиката на доходите на пазара на труда и нейното определяне не бива да става на базата единствено на административни решения, без обвързаност с динамиката на водещите макроикономически показатели и с темповете на нарастване издръжката на живота.

Основният извод от посочените по-горе оценки е, че преодоляването на изоставането на заплатите в България, на първо място от икономическия растеж, и на второ – от страните – членки на ЕС, е много трудно преодолимо в близките 10–15 години. Причините са важни, но и различни. Освен от икономическото развитие и ускорен растеж, заплатите ще зависят и от държавната политика в тази област. Без да създаде съответните регулатори, държавата не може да провежда адекватна политика на доходите, което е от особена необходимост с оглед повишените очаквания към нея като инструмент за постигане целите на Лисабонската стратегия.

Възможните решения в тази насока биха били:

- Създаване на условия повишаването на работната заплата да става с част от прогнозния прираст на инфлацията и на БВП за заетите в бюджетната сфера, а за заетите в реалния сектор – с част от очакваното нарастване на производителността на труда;
- Ежегодно национално представените организации на работодателите и на работниците и служителите да сключват национално споразумение за заплатите и другите източници, които формират техния окончателен размер. Това споразумение да се сключва след приемането на държавния бюджет на страната и след уточняване на прогнозите за развитието на съответните икономически сектори или браншове;
- Промяна на съществуващото трудово и осигурително законодателство, така че в структурата на работната заплата на основата на колективни преговори и сключвани трудови договори да се включват и възнаграждения, бонуси и придобивки с постоянен характер;
- Разчупване на административния подход при определяне на минималната работна заплата чрез интензифициране на диалога със социалните партньори;
- Приемане на официален праг на бедност и обвързване с нея на минималната работна заплата по определен след съгласуване със социалните партньори механизъм и при отчитане на обективни икономически показатели, като равнище на средната работна заплата, инфлация и производителност на труда.

Осигуряване на адекватна защита на доходите от социални трансфери

Реализацията на този приоритет изисква постигане на съгласуваност на политиката за определяне на отделните видове доходи на населението и постигане на по-голямо съответствие на мерките по отношение на доходите от труд и доходите от основните видове социални трансфери. В противен случай липсата на баланс може да има твърде неблагоприятни последици както в икономически, така и в социален план.

Акцентирането върху социалните трансфери в комбинация с рестриктивна политика към работните заплати би довело до зависимост на общия доход на домакинствата от социалните трансфери и намаляване дела на работната заплата, снижаване привлекателността на доходите от труд, нагласи за заетост в сивата икономика и ранно оттегляне от пазара на труда, разтваряне на „капан на безработицата и социалните трансфери“.

При прогресивно нарастване на работните заплати и рестриктивен подход към социалните трансфери се откриват други опасности. Те са свързани най-вече с образуването на т.нар. „ниши на бедност“, съставени предимно от лица, зависими от социални плащания. Подобно обстоятелство е заплата на най-вече за пенсионерите, пред които стоят обективни бариери да участват на пазара на труда. В дългосрочен план това може да доведе и до широк обществен натиск върху публичните финанси.

Подобряването на жизнения стандарт на пенсионерите и най-вече на най-възрастните сред тях трябва да заема подобаващо място в политическия дневен ред. За съжаление, неблагоприятната им позиция е резултат от обективни минали процеси, чиито резултати не могат да бъдат преодолявани с пряко политическо въздействие за кратък период от време. Ето защо в момента е важно политиката на доходите от пенсии да спечели необходимото обществено доверие, така че всяка една мярка да се радва на широка публична подкрепа. У обществеността не бива да остава съмнение, че предприетите действия правят компромис с жизнения статус на пенсионерите и са по-малко приоритетни в сравнение с другите видове доходи.

Предпазните мерки срещу риска от бедност изискват продължаване на започнатото по отношение повишаване адекватността на гарантираните пенсионни минимума. Необходимо е да се създаде ясен механизъм за определяне и осъвременяване на минималните пенсионни плащания, основан на изменението на основни показатели, характеризиращи икономическото развитие и жизнените условия в страната. Защото липсата на обвързаност с динамиката на цените създава риск от загуба на покупателна способност, а отсъствието на обективна база за определяне на техните размери обрича получателите на гарантирани минимални пенсионни плащания на бедност.

Възможните решения в тази насока биха били:

- Определяне на минималните размери на пенсиите за трудова дейност на обективна база. Като доход за отложен труд минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст би могла да се обвърже с минималната работна заплата за страната – не по-малко от 50–55% след обвързване на последната с официално определения праг на бедност. Този механизъм следва да бъде приет на национално равнище с консенсус от социалните партньори. Заедно с това в съответствие с новия размер на минималната пенсия, следва да се преразгледат сегашните съотношения между пенсиите, които ще попаднат около този нов размер.
- Определяне на неконтрибутивните пенсии на обективна база чрез обвързване на социалната пенсия за старост с прага на бедност;

- Извеждане на социалната пенсия от осигурителната система и включването ѝ в системата за социално подпомагане;
- Въвеждане на гъвкави форми в пенсионната система чрез създаване на икономически стимули лицата да отлагат пенсионирането си. Такава възможност представлява увеличаването приноса на всяка година осигурителен стаж за всяка година труд, положен след законово установената пенсионна възраст;
- Откриване на широк обществен дебат относно възможностите за разрешаване на някои от съществуващите проблеми в областта на политиката на доходите от пенсии и най-вече относно начините за осъвременяване на т.нар. „стари пенсии“, отпуснати преди пенсионната реформа, за компенсиране на спада в жизнения стандарт на най-възрастните сред пенсионерите и др.

Насърчаване на социалния диалог по политиката на доходите

В България като водещи се очертават две от нивата на колективно договаряне на заплатите – национално и фирмено. Договарянето на отраслово (браншово) равнище все още е недостатъчно развито, въпреки че то е предпочитаният начин за договаряне на работните заплати в страните – членки на ЕС, в които такава практика съществува. Значителен брой работници и служители, заети в малките и средни предприятия, не са обхванати чрез колективни трудови договори. В бъдеще социалният диалог в тези предприятия ще се осъществява чрез процедурите за информиране и консултиране, предвидени както в директивите на ЕС, така вече и в нашето трудово законодателство.

В по-голямата част от отраслите и браншовете има подписани отраслови и браншови колективни трудови договори, в които се регламентират и системите на заплащане на труда, включително и механизмите за промяна на определените равнища на работните заплати. Това обаче засяга предприятия и организации, които са членове на съответните работодателски организации, страна по отрасловите/браншовите колективни трудови договори. Една значителна част от фирмите обаче не членуват в тях, подписаните колективни трудови договори не важат за тях и естествено те са извън ползването на социалния диалог. Така се порождат т.нар. „социален дъмпинг“ в областта на заплатите, от който се извлича необосновано конкурентно предимство. Никой в момента не може да знае как в подобни фирми се формират и изплащат трудовите възнаграждения, как те се увеличават във връзка с инфлацията и производителността на труда.

В тази връзка е необходимо изграждането на нов тип среда за взаимодействие между държавата и социалните партньори. На социалните партньори трябва да се даде възможност да участват по-активно в процеса на вземане на решение и при формиране на националната политика. Това е ключова необходимост с оглед подобряване координацията в действията на всички заинтересовани страни и най-вече за взаимно признаване на държавно-политическите приоритети.

Възможните решения в тази посока са:

- Насърчаване на инициативи като подписване на Пакта за икономическо и социално развитие на Република България до 2009 г.
- Включване на представители на социалните партньори в процеса на разработване на стратегическите документи в областта на икономическата и социалната политика;

- Модернизиране на диалога на национално равнище между правителството и социалните му партньори относно политиката на доходите от труд чрез създаване на възможности за ежегодно договаряне повишаването на работната заплата при отчитане на инфлацията, растежа на производителността на труда, конкурентоспособността на икономиката, промените в данъчно-осигурителното облагане и т.н.
- Засилване ролята и повишаване обхвата на колективното трудово договаряне на браншово равнище. Социалният диалог не бива да подценява заплащането на труда, а социалните партньори да бъдат насърчавани да пренесат колективното трудово договаряне по заплащането на браншово равнище. Това е единственият ефективен начин да се отчетат различията в конкурентоспособността на различните сектори на икономиката и да се ограничи държавната намеса в реалния сектор;
- Обективизиране на социалния диалог по политиката на работната заплата на национално ниво. Необходимо е трите страни в социалния диалог на национално равнище да проявят повече воля и, като интензифицират дискусиите по тези проблеми, достигнат до консенсус относно прилагането на принципи, допустими регулатори и механизми при формирането и договарянето на заплатите за всички сфери, отрасли и браншове/сектори на националната икономика.

3. НЕРАВЕНСТВО И БЕДНОСТ

3.1. Състояние и тенденции

Различията в динамиката на отделните източници на доходи ускори процеса на подоходно разслояване на обществото. В него се наблюдават поляризиращи тенденции⁴⁶, които не са резултат от нарастване на доходите чрез подобряване на ефективността и увеличаването на производството. В сравнение с другите европейски страни подоходната диференциация в България не е висока. Коефициентът на Джини, измерващ диференциацията на домакинствата според размера на дохода, бележи колеблива тенденция на развитие. До 1995 г. той нараства от 0.23 на 0.36, а след това намалява на 0.31 през 2000 г. През последните три години се наблюдава повторно нарастване на подоходната диференциация, като коефициентът на Джини достига равнище от 0.34 през 2005 г.

Поляризацията на населението, измерена чрез съотношението на доходите между бедните и богатите слоеве в обществото, показва същите тенденции на развитие. През 1995 г. съотношението между десетте процента най-богати към десетте процента най-бедни домакинства е 11.9 пъти, през 2000 г. то спада на 9 пъти, а през 2005 г. е 10.5 пъти.

България е една от страните в Европа, в която равнището на относителна бедност (процентът на бедните) не се отличава съществено от това в страните от ЕС. Според методологията на Евростат за измерване на бедността⁴⁷, относителният дял на бедното население в България през 2001 г. е било 16%⁴⁸, докато средното европейско равнище е било 15%. През последните 10 години относителната бедност в страната бележи тенденция към слабо намаляване (графика 1.17.). За периода 1996–2004 г. процентът на бедното население се колебае в границите 14–16%. За последните 4 години равнището на бедност е близо до 14-те процента с изключение на 2004 г. Тези данни показват, че относителната бедност в България не е висока от тази в развитите европейски страни.

По-обезпокоителен е фактът, че абсолютното равнище на бедност България значително изостава от средното европейско равнище. Прагът на бедност в страната съставлява едва 22% от този на 25-те членки на ЕС. Това означава, че жизненият стандарт на бедните в България е чувствително по-нисък от този в страните от ЕС (около 3.5 пъти).

Графика 1.17. Динамика на процента на бедното население в България, 1995–2005 г.



Източник: Национален статистически институт.

Анализът на бедните домакинства дава възможност да се открият някои важни проблеми, които имат пряко отношение към формулирането на приоритетите на социалната политика за борба с бедността. Те могат да се обобщят, както следва:

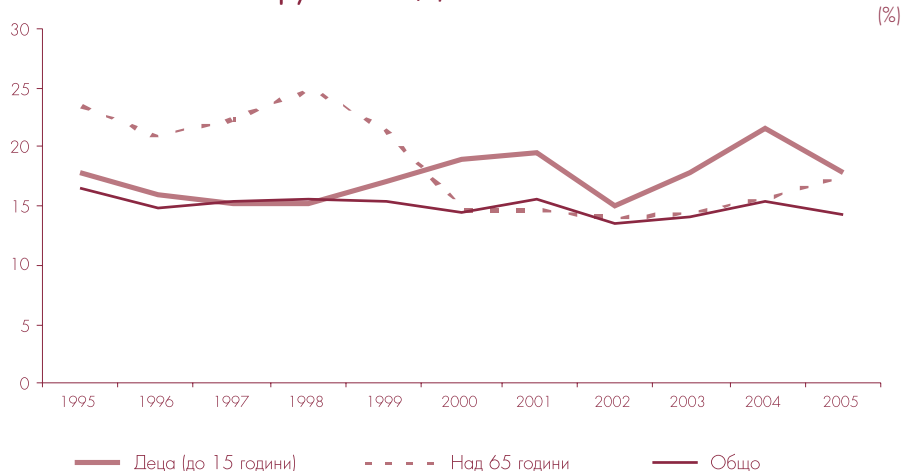
- *доходите на бедните домакинства зависят изключително от системата за социална защита.* Близко половината от тези доходи се формират от социалните трансфери. Ограничените финансови възможности на социалната защита изискват пренасочване на мерките от пасивно увеличаване равнищата на социалните плащания към мерки, стимулиращи трудовата дейност. Доходите от основна и допълнителна работа, както и от собствена икономическа дейност не заемат съществено място в структурата на доходите на бедните. Създаването на условия и стимули за активизиране на трудовата инициатива на бедните би имало не само социален, но и икономически ефект;
- *ограничени възможности на бедните домакинства да инвестират в бъдещето на своите деца.* Много малка част от средствата са насочени към развитие на човешкия капитал. Бедните домакинства изразходват за образование по-малко от 2% от общия бюджет. Тази ситуация поражда необходимостта от целенасочена социална политика за повишаване образователното равнище на бедните. Равнището на образование има изключително силно положително влияние върху потреблението и от тук за намаляване на бедността;
- *ограничени възможности за повишаване жизнения стандарт на бедните домакинства.* Този аспект е свързан както с подобряването на жилищните и битовите условия, така и с намаляването на лишенията при бедните.

Рискът от изпадане в бедност се определя от множество фактори, сред които важно значение имат възрастта, размерът на домакинствата, образователното равнище, позицията на пазара на труда и др. Анализирайки профилите на бедност в аспекта на горните фактори, могат да се идентифицират няколко високорискови групи, които се нуждаят от по-целенасочена по-

литика за борба с бедността и социалното изключване. Тези рискови групи могат да се обобщят по следния начин:

- *децата и възрастното население (над 65 години)*. Равнището на бедност сред тези категории от населението е значително по-високо от останалите (графика 1.18.). Разглеждана в динамичен аспект, бедността сред децата и възрастното население не е еднаква. Докато в периода до 2000 г. с най-висока бедност се отличаваше възрастното население, то след това на преден план излиза бедността сред децата. Очевидно предприетите мерки за социална защита на хората в напреднала възраст до голяма степен са снизили равнището на бедност сред тях. В момента приоритет на социалната защита следва да бъдат децата;

Графика 1.18. Динамика на дела на бедните в България по възрастови групи и общо, 1995–2005 г.



Източник: Национален статистически институт.

- *многодетните домакинства (двама възрастни с 3 и повече деца) са важна рискова група, която се отличава с високо равнище на бедност*. Процентът на бедните в тази рискова група се колебае между 31–49%. Намалването на бедността в тази група се нуждае от комплексна социална политика, която не би следвало да се свежда единствено до увеличаване на социалните помощи. Тук особено място следва да се отдели на осигуряването на достъп до пазара на труда и повишаването на образователното и квалификационното равнище;
- *бедността е широко разпространена сред безработните лица: около една трета от тях (25–34%) живеят под възприетия праг на бедност*. Бедността сред безработните е около 5.5 пъти по-висока в сравнение със заетите и близо 2 пъти в сравнение с неактивните. През последните две години се наблюдава разширяване на бедността сред последната категория – лицата извън пазара на труда, което подсказва, че политиката за намаляване на бедността следва да бъде комбинирана с активните мерки на пазара на труда, насочени към повишаване на пригодността за заетост и стимулиране на икономическата активност;
- *ромската етническа група се отличава с изключително високо равнище на бедност*. Според проведеното през 2003 г. многоцелево изследване на домакинствата⁴⁹ равнището на бедност сред ромите е 63.8%. Тази социална група се отличава със специфични характеристики, които изискват комплексен характер на политиката за намаляване на бедността.

Очертаването на рисковите групи за изпадане в бедност предполага диференциран подход на социалната политика, насочена към нейното ограничаване. В основата на тази политика стои не толкова въпросът за засилване на социалната защита чрез осигуряване на доходи от страна на държавата, колкото по-високата икономическа активност на населението. Икономическата активност и преди всичко наличието на заетост се оказва основният фактор, определящ риска от бедност. Проблемите на голяма част от бедните са свързани преди всичко с ниското образование, което предопределя и икономическия и професионалния им статус.

Всички проведени досега изследвания на бедността у нас потвърждават нейния ясно изразен регионален характер, т.е. съществуването на гнезда на бедност – територии, в които се съсредоточава голям брой бедно население. През 2005 г. за първи път бе проведено и картографиране на бедността на ниво община чрез съчетаване на данни от многоцелевото наблюдение на домакинствата от 2003 г. и данни от преброяването на населението и жилищния фонд от 2001 г. Бяха изчислени показатели за равнището, дълбочината и остротата на бедност за всички общини в страната, както и за 28-те области⁵⁰.

Въз основа на разпределението на общините по равнище на бедност бе направена карта на бедността, която дава визуална представа за териториалното разпределение на бедността в страната⁵¹ (вж. приложение 2).

Картографирането на бедността очерта няколко интересни извода относно териториалното ѝ проявление, които следва да се имат предвид и при провеждането на социалната и регионалната политика, както и при усвояването на структурните фондове:

- *Различията по равнище, дълбочина и острота на бедност между общините са значително по-големи, отколкото между областите.* Ка-то изключим София, на ново „област“ разликата в равнището на бедност между областта с най-малък и областта с най-голям процент бедно население (съответно Варна и Силистра) е само два пъти, докато за общините тази разлика е близо пет пъти⁵². Следователно, за да се изучат позадълбочено регионалните различия в проявлението на бедността, е необходимо и в бъдеще да се осигуряват данни на ниво общини. В подкрепа на необходимостта от информация на общинско равнище е и фактът, че общините в една област се различават съществено по процент на бедното население в тях. Следователно равнището на бедност за областта не може да се приеме като показателно за бедността в съставлящите я общини.
- *Очертават се няколко региона с високо равнище на бедност.* Това са общините от областите Силистра, Търговище, Кърджали и общините на границите на областите Благоевград и Смолян. Типологизацията на общините по равнище, дълбочина и острота на бедността очерта три групи общини. Първата обхваща мнозинството от общините в България (173 на брой), в които равнището на бедност е между 10% и 20% (таблица 1.б.). Втората група се състои от общините с най-висок дял бедно население – повече от 25%⁵³, а третата – от общини с най-благоприятни показатели за бедност, сред които особено се откроява София. Установените различия в равнището и дълбочината на бедността между общините в България подчертават необходимостта от предприемане на политика за целенасочено и диференцирано териториално въздействие, отчитащо местните социално-икономически условия и особеностите на проявление на бедността.

Таблица 1.6.

Разпределение на общините по равнище на бедност

Равнище на бедност (%)	Брой общини	Население (хиляди)	Дял от населението на страната (%)
до 10	19	2250.8	28.8
10 – 15	82	2148.1	27.6
15 – 20	91	2371.6	30.4
20 – 25	40	633.1	8.1
над 25	30	397.6	5.1
Общо	262	7801.3	100

Източник: МНД, 2003 г.

- *Общините с най-високо равнище на бедност се отличават от останалите със слабо развита инфраструктура, индустрия и услуги, високо равнище на безработица и изключително неблагоприятна образователна структура*⁵⁴. Повечето бедни общини са разположени предимно в слабо развити селски или планински райони, където възможностите за препитание са ограничени. В този смисъл осигуряването на заетост и поминък на населението се очертава като приоритетно направление на регионалната политика „антибедност“. Този извод важи не само за тринадесетте най-бедни общини в България. Бедността в България е тясно свързана с възможностите за трудова реализация и осигуряване на подходяща заетост, както и със степента на развитие на човешкия капитал.

Анализът на факторите, определящи регионалните различия в проявлението на бедността, подчертава необходимостта от търсене на възможности за целево насочване на публичните и структурните фондове към проекти, подпомагащи подобряването на инфраструктурата, развитие на човешкия капитал и пригодността за заетост на работната сила в най-бедните общини. Конкретните стопански сфери, в които може да се разкрият нови работни места и да се създаде устойчива заетост, следва да се набележат след отчитане на специфичните социално-икономически условия за всяка община поотделно. В същото време трябва да се подчертае, че наред с различния си социално-демографски и икономически профил общините (включително и бедните) имат и много общи характеристики, отразяващи степента на развитие на националната икономика. Ето защо регионалната политика за намаляване на бедността в България би следвало да се разглежда като допълнение или отделно направление на провежданата в момента национална политика за социална закрила на населението, а не като нейна алтернатива.

3.2. Политика за намаляване на бедността

Социалната защита на населението обхваща широк кръг от видове политика, които обхващат елементи на социалното подпомагане и на социалното осигуряване. Измерването на влиянието на социалната защита върху бедността се основава на оценката на основните показатели на бедността преди и след осъществяването на социалните трансфери⁵⁵. Данните показват, че през последните години е налице нарастваща ефективност на социалните трансфери. В резултат на тях дялът на бедното население намалява около 2 пъти през 1995 г. а през 2005 г. близо 3 пъти (графика 1.19.).

Отделните елементи на системата имат различен принос в този процес. Ролята на трансферите по линията на социалното подпомагане и обезщетенията за безработица за намаляването на бедността е значително по-ниско, отколкото влиянието на пенсиите (графика 1.20.). Например за 2005 г. социалното подпомагане намалява равнището на бедност с 3 процентни пункта, т.е. дялът на бедните хора намалява от 17.2% преди трансфера на

14.2% след него. За 1995 г. това снижаване е от порядъка на 2.4 процентни пункта. Налага се изводът, че трансферите по линията на социалното подпомагане също бележат, макар и по-слаба, тенденция към подобряване на ефективността.

Графика 1.19. Равнище на бедност преди и след социалните трансфери, 1995–2005 г.



Източник: Национален статистически институт.

Графика 1.20. Равнище на бедност преди и след социалните трансфери за социално подпомагане и обезщетения за безработица, 1995–2005 г.



Източник: Национален статистически институт.

Основните изводи за ролята на социалната защита за намаляването на бедността в България могат да се сведат до следното:

- Системата за социална защита играе важна роля за подпомагане на доходите и предотвратяване на изпадането в бедност на повече от половината от българските домакинства. Анализът показва, че пенсионното осигуряване като основен компонент на системата има съществен принос за ограничаване на общото равнище на бедност в страната. Този значим резултат се обяснява както с големия относителен дял на пенсионерите, така и с факта, че болшинството от тях разчитат само на пенсиите като източник на доход.

- *Безработицата и високото ниво на икономическа неактивност сред населението са едни от основните причини за бедност и социална изолация.* В тази връзка увеличаването на заетостта и доходите могат да се разглеждат като ключ към осигуряване на икономическо и социално благосъстояние на населението като цяло, както и за успешна социално-икономическа интеграция на хората в неравностойно положение и за постигане на социална сплотеност. В контекста на борбата с бедността политиката за насърчване на заетостта трябва да бъде насочена във всички възможни направления.
- *Социалното подпомагане изпълнява спомагателна функция в борбата с бедността и социалната изолация.* Неговите основни приоритети са свързани с осигуряването на средства за задоволяване на основни жизнено потребности на лица и семейства, които поради здравни, възрастови, социални и други независещи от тях причини не могат сами или с помощта на близките си да сторят това. Получените оценки за влиянието на социалното подпомагане върху бедността потвърждават тази негова роля. В резултат на трансферите от системата за социално подпомагане общото равнище на бедност намалява с около една пета. В същото време получените помощи играят съществена роля за повишаване на общото благосъстояние на бедните домакинства.

Независимо от повишената ефективност на социалното подпомагане през последните години могат да се констатират някои слабости, чието отстраняване в значителна степен би я подобрило. Тези слабости се отнасят до достъпа и размера на социалните помощи, обхвата и целенасочеността на системата:

- достъпът до и размерът на социалните помощи се базират на определен от правителството гарантиран минимален доход (ГМД) и от принципа на допълването до този размер. Бенефициенти на социални помощи са лица и семейства, които са групирани в рискови групи, а размерът на помощите е диференциран с използването на коефициенти, определени по твърде субективен начин. ГМД е въведен през 1992 г. и неговият размер се индексира съобразно промените в инфлацията. В резултат от нерегулярната и непълна индексация размерът му губи смисъл като величина за отпускане на социални помощи за бедните. За да се компенсира този недостатък, диференцираните коефициенти непрекъснато се увеличават. Това обезсмисля функцията на ГМД и води до неравнопоставеност на бенефициентите;
- освен тези методологически недостатъци съществуват и други, които са свързани с неотчитане на икономията в потреблението, породена от размера на семейството; натрупване на помощи по различни социални програми и др. Всички тези недостатъци намаляват в една или друга степен ефективността на системата за социално подпомагане.

Анализът на данните от многоцелевото изследване на домакинствата през 2003 г. показва, че:

- системата за социално подпомагане обхваща лица, които не отговарят на критериите за бедност. Относително висок е дялът на лицата, живеещи в небедни домакинствата (около 30%), които по една или друга програма са контингент на социалното подпомагане;
- целенасочеността на системата за социално подпомагане не може да се оцени като много висока. Това в значителна степен се отнася до програмата за целево енергийно подпомагане. По-прецизният анализ на насочеността на енергийните помощи показва, че около 62% от тях се получават от бедните и близки до бедните лица и семейства (I, II и III децилна група). Близо 31% имат равнище на потребление около средното (IV, V, VI и VII децилна група). Останалите 7% от получаващите енергийна помощ имат най-високо потребление (VIII, IX и X децилни групи).

3.3. Ефективност на социалното подпомагане

Ефективността на социалното подпомагане може да се повиши чрез прилагането на два алтернативни подхода: първият се основава на усъвършенстване на съществуващата система чрез прецизиране на обхвата и целенасочеността на програмите за социално подпомагане, а вторият – чрез прилагането на нов концептуален подход. Ефективността на двата подхода е различна. Първият ще подобри системата в рамките на съществуващата концепция, като запази слабостите при определянето на ГМД, коефициентите за достъп и социалната справедливост (равнопоставеност на бенефициентите). Вторият подход се основава на ново методологическо решение за обвързването на социалното подпомагане с прага на бедност и произтичащите от това промени в достъпа до социални помощи.

Ако приемем подхода за ново концептуално решение на системата за социално подпомагане като по-ефективен, насоките за подобряване на системата са следните:

- *Обвързване на социалното подпомагане с официално приет праг на бедност.* Проблемът за обвързването на системата за социално подпомагане с прага на бедност трябва да се разглежда в два аспекта: концептуален и методологически. В концептуален план стоят за изясняване няколко ключови въпроса. Първият се отнася до възприемането на показател (величина), който да служи като база при определянето размера на социалните помощи. Тук става дума дали прагът на бедност е подходяща основа за определянето на социалните помощи, или трябва да се възприеме друга величина (на принципа на ГМД). В подкрепа на едната или другата теза могат да се изтъкнат множество аргументи, но нашето схващане е, че прагът на бедност е един общоприет разграничител на бедни и небедни в обществото. В подкрепа на това становище могат да се изтъкнат следните по-важни аргументи. Прагът на бедност, определен на базата на относителния метод (60% от медианния еквивалентен нетен доход на домакинствата), представлява величина, която съответства на възприет от обществото минимален жизнен стандарт. В този смисъл обвързването на социалните помощи с този минимален стандарт осигурява адекватна защита на бедните. При тази методология прагът на бедност не се нуждае от индексация. Тя се основава на фактическото разпределение на доходите в обществото и в този смисъл размерът на социалните помощи автоматично се адаптира към нейното изменение.
- *Определяне на домакинството като обект на социалното подпомагане.* Въпросът е дали единицата на подпомагане да бъде лице/семејство (както е в момента) или домакинство. В първия случай (лица и семејства) не се отчита икономията в потреблението, породена от мащаба на домакинството. Това позволява да бъдат подпомогани лица, които имат ниски доходи, но живеят съвместно (и ползват общи блага), с други лица, чиито доходи са относително високи. Приемането на домакинството като основна единица за социално подпомагане елиминира тази несправедливост и позволява да се отчита икономията в потреблението.
- *Необходимост от обвързване на различните социални програми.* В нашата социална практика е възприет принципът на допълването (надграждането). Например програмата за енергийно подпомагане през зимния сезон допълва програмата на месечните помощи. Освен това голяма част от получаващите социални помощи допълват своите доходи от участието в други програми. Това позволява едни и същи лица или семејства да акумулират доходи, които са достатъчно високи, за да демотивират участието на пазара на труда. Социалната практика на другите страни показва, че няма универсално решение на този въпрос. Елиминирането на нежеланите последици от допълващия характер на социалните помощи може да се реши по два начина. Първият се състои в огра-

ничаване на допълването до определена величина, например до прага на бедност. Това изисква синхронизиране на достъпа до различните програми. Практически може да се постигне чрез прилагане на тест за доходите, в който се включват всички източници на доход (в т.ч. и от социалните програми). Второто решение е по-радикално и се отнася до отпускането на помощ по една социална програма. Това е приложимо, когато максималният размер на социалната помощ включва в една или друга степен помощите по останалите програми. В този смисъл обвързването на социалните помощи с предложени праг на бедност дава добра възможност за обединяването на социалните програми. Основание за това е възприетата методология за определяне прага на бедност. От една страна, последният включва всички видове доходи на домакинствата, а от друга, осигурява разходи, които покриват хранителния и нехранителния компонент.

➤ *Възприемане на еквивалентните скали като основен диференциращ фактор за достъп до социални помощи.* В българската практика са дефинирани множество рискови групи, които според Закона за социалното подпомагане имат право на специфично третиране при определянето на техния достъп до социално подпомагане. Те са диференцирани според различни признаци, като за всяка целева група са определени диференциращи коефициенти. Това прави отделните лица или семейства трудно съпоставими и не дава отговор на въпроса, защо за едни достъпът до подпомагане е „по-лесен“, отколкото за други. Според нас всички домакинства, които отговарят на възприетите критерии за бедност, трябва да се разглеждат еднакво, т.е. да има еднакъв достъп до социалните помощи. Ако едно домакинство е идентифицирано като бедно, то размерът на неговия диференциран доход за достъп трябва да бъде съпоставим (еквивалентен) с останалите бедни домакинства. Приемайки еквивалентността като основен принцип за достъп на домакинствата до социални помощи, е необходимо да се използва една и съща скала, която да прави дохода на домакинствата съпоставим. Еквивалентните скали представляват низходящо подредени величини, отчитащи теглото на всеки член от домакинството при формирането на общия бюджет. Основната цел на тези тегла е да се оценят елементите от бюджета на отделното домакинство, които са свързани с разходите за общите, еднакво значими и неделими блага за всички негови членове. Това са разходите за осветление, отопление, използване на енергия за битови нужди и покупка на предмети за дълготрайна употреба. По този начин се отразява икономията в потреблението от мащаба на домакинството. Тъй като прагът на бедност е определен на базата на модифицираната еквивалентна скала на ОИСП, то в случая трябва да се използва същата скала.

Въвеждането на домакинството като бенефициент на социалното подпомагане и на еквивалентните скали при определяне размера на средствата за него намаляват възможността за неколккратно подпомагане на отделни лица или семейства в рамките на едно и също домакинство. Те позволяват по-целенасочено определяне на необходимите средства за социално подпомагане на бедните домакинства.

Представените концептуални и методологически решения за обвързване на социалните помощи с прага на бедност омекотяват състоянието на бедност на застрашените социални групи чрез по-добро насочване и определяне на съответстващи равнища на помощи, увеличаване на фискалната прозрачност и намаляване дублирането на различни програми за социална защита. Системата за социално подпомагане, базирана на тази методология, осигурява равнопоставеност и по-голяма справедливост при разпределението на средствата между нуждаещите се.

Глава втора

Социално осигуряване – възможни решения

Необходимостта от радикална реформа в българската социалноосигурителна система многократно е била обосновавана и аргументирана, затова считаме за излишно да посочваме тук отново факторите, които наложиха стартирането на този процес. Изборът на подход за нейното реализиране бе продиктуван от разбирането, че реформирането на една система, каквато е социалноосигурителната, не е еднократен, нито краткосрочен акт, а продължителен процес, който постоянно изисква от ангажираните в организацията и управлението на осигурителния процес да взимат нелеки решения, твърде непопулярни и болезнени понякога. От тази гледна точка важен стратегически проблем на реформата бе следването на подход, който да гарантира предсказуемостта и публичното оповестяване на очакваните резултати.

Капе 2.1.

ПОДХОДИ ПРИ РЕФОРМИРАНЕТО НА СИСТЕМАТА

Като се изходи от спецификата на осигурителната система и нейната връзка с реалната икономика, могат да се следват два подхода:

Първият подход е на бързи и фундаментални изменения с цел трансформирането на старата монопластова система в многоколонна осигурителна система, отваряща пространства за проявление на частната собственост, на конкуренцията и активното предприемачество в социалното осигуряване. Като водещи приоритетни направления за постигането на радикалните промени при този подход могат да се поставят либерализирането на системата и нейната финансова стабилизация, приватизацията и реструктурирането на сектора с цел неговото демонополизирание и дерегулиране, различните типове осигурителна политика и интеграцията им като носители на потенциал за въздействие от страна на държавата и институциите на Европейския съюз.

Вторият подход е на постепенни, съзнателно насочвани изменения на „конструкцията“ на старата система, базирани на еволюцията на процесите и на по-широкото участие на държавата в хода на трансформацията на модела. Еволюционната парадигма третира реформата като постепенен оперативен процес на логически взаимосвързани стъпки на трансформиране и рационализиране на „остарелите“ форми, параметри, правила, механизми, стандарти и институции в нови, по-ефективни и максимално обвързани с пазарно-конкурентния ред. Най-често той се свързва с концепцията за „съзидателното разрушаване“ на старата осигурителна система и трансформирането ѝ в нов, по-ефективен работещ социално справедлив и логически структуриран модел на основата на отваряне на сектора към регулациите на пазарно-конкурентния ред и частната собственост при допълнителните осигурителни фондове, диверсификацията на източниците на финансиране и на възвръщаемостта на социалните инвестиции. Целта е постигането на относително финансово равновесие на системата и на мотивация за активно участие в нея.

Прилагането на **смесения подход** (съчетаващ елементи на еволюционния и шоковия) при осъществяването на реформата в контекста на либерализацията на икономическите отношения в системата е препоръчителен, тъй като:

- ✓ създава предпоставки за бързо разширяване на пространството за либерализиране и глобализиране на системата за социалноосигурителна защита;
- ✓ предлага алтернативни решения за смекчаване на тежките финансови последици от световната криза, обхванала еднопластовите разходоразпределителни системи;
- ✓ увеличава алтернативните носители на осигурителна защита, на спестявания и инвестиции със социално-осигурителен характер;
- ✓ внася по-голяма сигурност за осигурените лица чрез разнообразието на формите и диверсифицирането

на източниците на средства за финансиране на социалното осигуряване, на формите на собственост и конкуренцията;

- ✓ утвърждава глобалната политика на универсализиране, координация и хармонизиране на осигурителните системи в рамките на ЕС;
- ✓ формира мотивация, нагласи, умения и отговорности за разумно потребление и използване на доходите през жизнения цикъл на човека, разширявайки пазарното проникване в социалното осигуряване и стимулиране за участие в него.

Стратегията на осигурителната реформа е ориентирана към изискването на:

- ✓ **параметричните реформи**, обхващащи консервативното изменение на най-значимите параметри на обхвата, финансовото осигуряване и размера на плащанията, рационализирането на процесите и процедурите в едностепенната разходоразпределителна система с цел поддържане на относително финансово равновесие в системата;
- ✓ **систематичните реформи**, свързани с извършването на радикални промени в базовата структура, финансовите и социалните стратегии на осигурителната система, придържайки се към принципите на разнообразие и диверсификация на източниците за финансиране на социалната защита, на личната отговорност, свободата, предприемаческата активност и инициатива в социалното осигуряване, към проникването на частните структури и пазарните правила в регулирането на системата.

Целта на реформата е чрез изменения да се придадат нови характеристики на регулациите, контрола и управлението при изграждането на една по-съвършена, адаптивна и хуманна социалноосигурителна система. Освен социални изменения осигурителната реформа през преходния период най-често генерира негативни и болезнени последици за осигурените лица, бизнеса и държавата, предизвиквайки влошаването на доходното състояние и бедност сред настоящите бенефициенти, финансова дестабилизация, демотивация за участие в осигурителния процес. Силата и тежестта на социалните последици зависят от продължителността, темпа и качеството на извършените промени в социалното осигуряване.

В многостълбовата система⁵⁶ със смесено (публично-частно) управление на финансовите активи подходът на последователно и методично изграждане на различните стълбове обяснява бързото разрастване и стабилността на осигурителния пазар в България.

Приватизацията и реструктурирането на моноколонната държавно-монополна, негъвкава спрямо пазарно-конкурентния ред солидарна система, са взаимно допълващи се стратегии за изграждането на нови пазарни структури, за развитието на частната собственост, еквивалентността, конкуренцията и организирането на икономиката на социалното осигуряване по правилата на пазара. Още повече, че приватизацията придава подчертани социални и технико-икономически измерения на промените, развивайки корпоративните структури на управление в осигурителния сектор, утвърждавайки правото на собственост и стимулите за участие в осигурителната защита.

Въздействие върху характера на реформата оказват и глобализирането и интернационализирането на социалното осигуряване, включително чрез международно възприетите стандарти, регламенти и практики, интегрирането на националната икономика и трудовия пазар в ЕС, активните въздействия на международните институции като Световната банка, МВФ, МОТ, ОИСР и др.

Осигурителната реформа би имала завършеност, ако пакетът от мерки за либерализиране, финансово стабилизиране, приватизиране, реструктуриране и на активна осигурителна политика на държавата се прилага съгласувано в контекста на европейския социален модел. Естествено е те да се осъществят в рамките на общия процес на трансформация на икономиката и на протичащите в страната европрисъединителни инициативи.

1. ЕВРОПЕЙСКИ СОЦИАЛЕН МОДЕЛ

Всяка страна в Европа, отчитайки съвкупността от конкретните реалности в нея, следва свой специфичен социален модел (вж. приложение 3). От това следва, че не съществува единна схема, с която европейският социален модел да бъде отъждествен. Нещо повече, реалното съществуване на общ такъв неведнъж е било поставяно под съмнение. В подкрепа на това са изтъквани много аргументи и най-вече този, че основните принципи, залегнали в него, трудно се спазват. Доказателство за това е и практиката на действия в социалната сфера след последното разширяване на ЕС през 2004 г. Критиките в тази посока имат своето основание и не може да се отрече, че показват наличието на активна позиция и обективна оценка на реалността. Този факт би трябвало да се отчита като положителен, тъй като е двигател за преодоляване на съществуващите дисбаланси в европейските социални системи. Същевременно целта на тези критики е повече градивна, отколкото отричаща позитивната и мащабна идея, каквато е концепцията за европейския социален модел. Като рамка от ценности, въплътени в общото виждане за развитието на ЕС, днес той също е изправен пред необходимостта от преосмисляне на неговото бъдеще. Реформирането му с цел адаптация към промените на настъпващи вследствие глобализирането на света, от една страна, и тревожните демографски тенденции, които се наблюдават в Европа, от друга, налагат да се търсят начини за предотвратяване настъпването на неблагоприятни последици.

Основните предизвикателства са свързани с потребността от:

- оптимизиране на трудовите пазари за увеличаване на заетостта и осигуряване на по-голяма гъвкавост при наемането и заплащането на труда;
- реформиране на пенсионните и здравните системи с оглед достигане в дългосрочен аспект на адекватност, устойчивост и възможности за максимално посрещане на завишените изисквания към тях;
- овладяване на новите рискове (финансови, технологични, социални и др.) във връзка с реструктуриране икономиките на много страни;
- усъвършенстване, а в много страни и реформиране на образователните системи с цел изграждане и поддържане на високообразован интелектуален ресурс, способен да се справя със завишените обективни потребности на обществото, като осигурява възможности за тяхното задоволяване.

Преодоляването на тези предизвикателства не трябва да става за сметка на отказ от принципите, върху които е изграден европейският социален модел – зачитане на човешките права, солидарност, равнопоставеност, социална справедливост. Напротив, необходимо е да се положат всички усилия те да бъдат запазени и обогатени в името на едно общо по-добро бъдеще за всички граждани на ЕС.

Съвременните интеграционни процеси поставят сериозни предизвикателства не само пред новите страни членки и пред тези, на които предстои да се присъединят, но и пред страните от Стара Европа. Съвсем логично е да се очаква, че новите страни членки имат различен старт, традиции, начин на живот и че изглаждането на неравенствата не би могло да се осъществи автоматично. Всяка промяна към по-добро изисква време, усилия, ясна представа за действията, които следва да се предприемат за постигане на належащите цели, и не на последно място немалки ресурси (човешки, материални, институционални, финансови), които да бъдат вложени, развивани и управлявани разумно. Само в този случай европейският социален модел ще има ясно измерение и няма да се възприема като утопия. Важно е да се осъзнае, че това, което го определя като такъв, са идеите, принципите и

единните цели, заложи в него и всеобщо признати от всички страни членки като водещи за достигане на икономически просперитет и социална справедливост.

Затова все още не съществува единно определение за това какво представлява европейският социален модел. Разбира се, опити да бъде дефиниран са правени, като например определението на европейските политически лидери, че това е модел „основан на икономически растеж, високо равнище на социална закрила, образование и социален диалог“⁵⁷, но може би думите на Жак Делор най-достъпно изразяват вложения в него смисъл, а именно, че европейският социален модел представлява „баланс между обществото и индивида: индивидът не може да злоупотребява с обществото, а обществото не може да мачка индивида“.

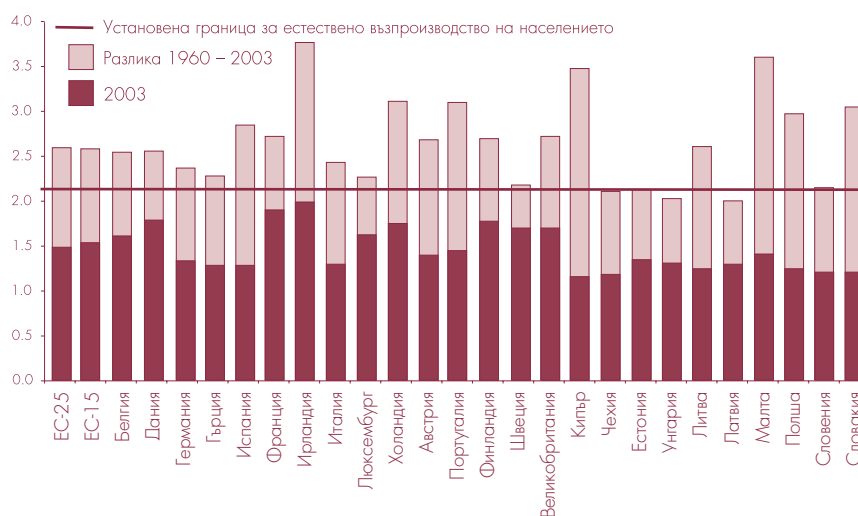
Достойнството на тази концепция е, че всяка страна е свободна да заеме свое пространство и да избере пътя, по който да следва общите европейски ценности. Девизът на Европейския съюз „единни в многообразието“ олицетворява свободата на избора, който имат страните, и същевременно изразява нагласата за стремеж към единство в действията, определящи общата съдба на народите, принадлежащи към него.

Проблеми, които застрашават европейските системи за социална сигурност

Неблагоприятната демографска тенденция се очертава като един от най-тревожните проблеми не само за България, но и за цяла Европа. Спад в раждаемостта, съпроводен с нарастване продължителността на живот, обуславят неблагоприятната промяна във възрастовата структура на населението и намаляване в перспектива на съотношението *брой работещи/пенсионери*. Основните причини, обуславящи застаряването на европейското население, могат да се сведат до следните:

- *негативна тенденция в показателя коефициент на плодovitост*; от 1960 г. насам се наблюдава устойчиво намаление на коефициента на плодovitост – от 2.6 той спада до 1.48 към 2003 г. и 1.52 към 2005 г. средно за ЕС-25 (графики 2.1. и 2.2.).

Графика 2.1. Коефициент на плодovitост в страните от ЕС през 2003 г. в сравнение с 1960 г.*

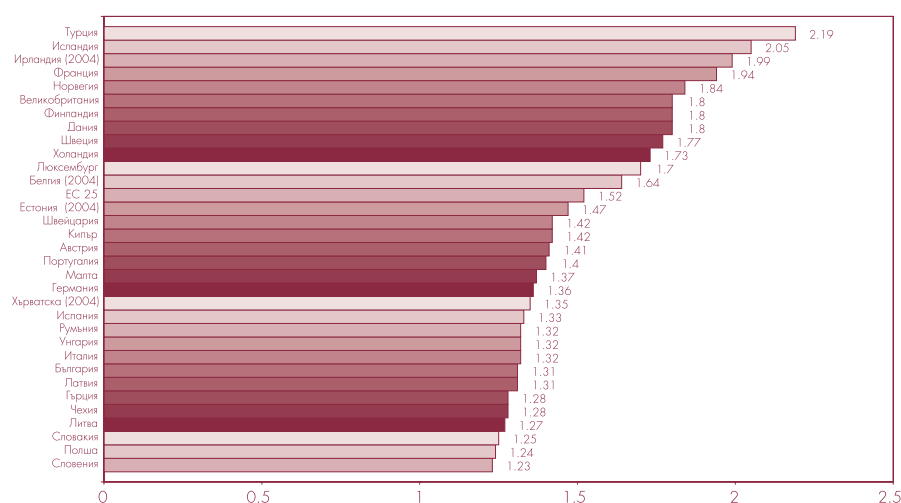


*За Естония и Латвия данните са за 1970 г.

Източник: Евростат.

Дългосрочните прогнози⁵⁸, обхващащи периода до 2050 г., сочат, че в 22 от 25-те страни членки този показател ще се увеличава, като през 2030 г. ще достигне 1.60, или +0.12 спрямо базовата 2004 г. и ще се задържи около това ниво до 2050 г. За същия период със слабо намаление на този показател изключение правят Малта (-0.06), Франция (-0.04) и Ирландия (-0.17). По данни на Евростат за 2005 г. първите места по най-нисък коефициент на плодовитост се заемат от източноевропейските страни, включително България (графика 2.2.). Въпреки очакваната положителна тенденция за показателя в ЕС-25, през прогнозния период (2004–2050 г.) той ще остане значително под установената граница от 2.1 за естествено възпроизводство на населението.

Графика 2.2. Коефициент на плодовитост, 2005 г.

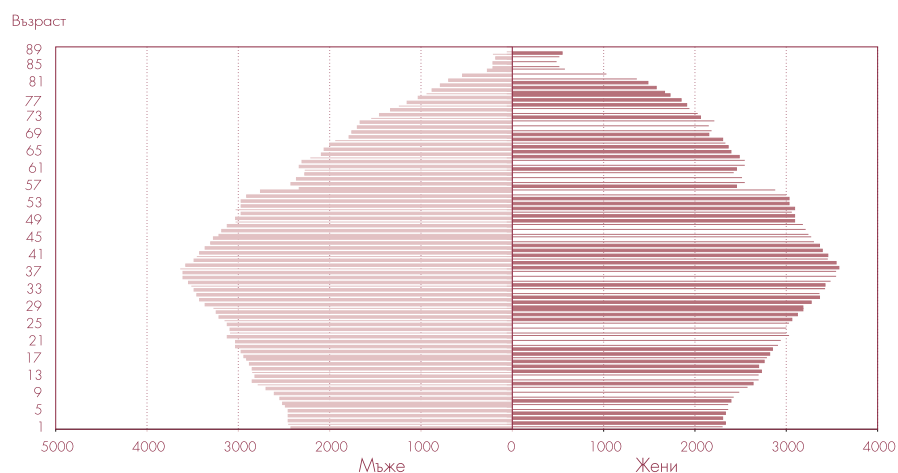


Източник: по данни на Евростат.

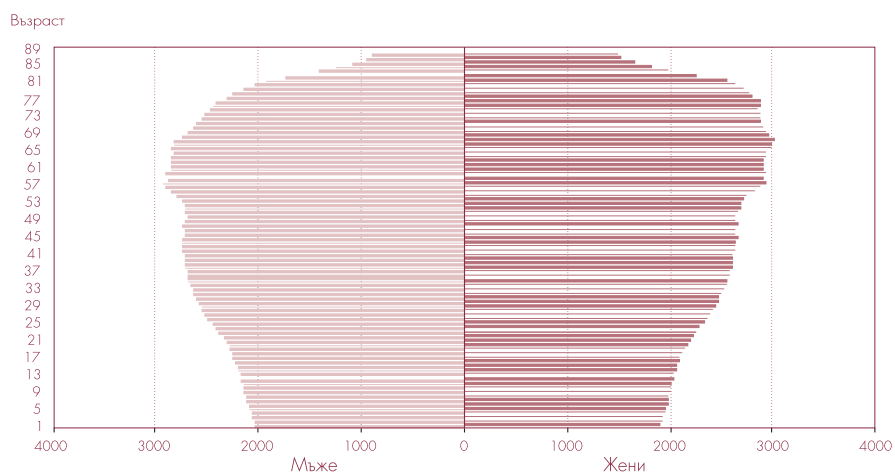
- **нарастването на продължителността на живот от нулева възраст**, която от 1960 г. насам се е увеличила с 8 години. Прогнозите сочат, че до 2050 г. тя ще се увеличи с още 6.3 години при мъжете и с 5.1 години при жените за ЕС-25.
- **застаряване на населението**; графики 2.3. и 2.4. показват възрастовата структура на населението в ЕС-25 към 2004 г. и прогнозните промени до 2050 г. (за сравнение данни за възрастовата структура на населението на България през 2004 г. и 2050 г. са поместени в приложение 4.). Очаква се децата на възраст до 14 години да намалеят с около 19%, а хората в работоспособна възраст (15–64) – с 48 милиона (или с 16%); броят на възрастното население над 65 години рязко да нарасне – с 58 милиона (или със 77%); при това населението в т. нар. четвърта възраст (над 80) ще нараства най-бързо, като ще достигне 34 милиона (около 180% нарастване).

Общата тенденция, която се очертава към 2050 г., е слабо намаление на населението като цяло (-2.1%⁵⁹ спрямо 2005 г.) и драстично застаряване (графика 2.5.). Отчитайки този факт, все повече политиката на държавите ще трябва да се насочва към предоставяне на грижи за възрастните хора, още повече, че застаряването ще оказва силен натиск върху пазара на труда в посока на реструктуриране и предприемане на мерки за негово приспособяване да абсорбира трудоспособното население в горните възрастови групи. Данните, публикувани в Зелената книга на Европейската комисия „Посрещане на демографската промяна: нова солидарност между поколенията“, 2005 г., показват, че през 2011 г. населението в работоспособна възраст (15–64) ще започне да намалява.

Графика 2.3. Възрастова структура на населението в ЕС през 2004 г.

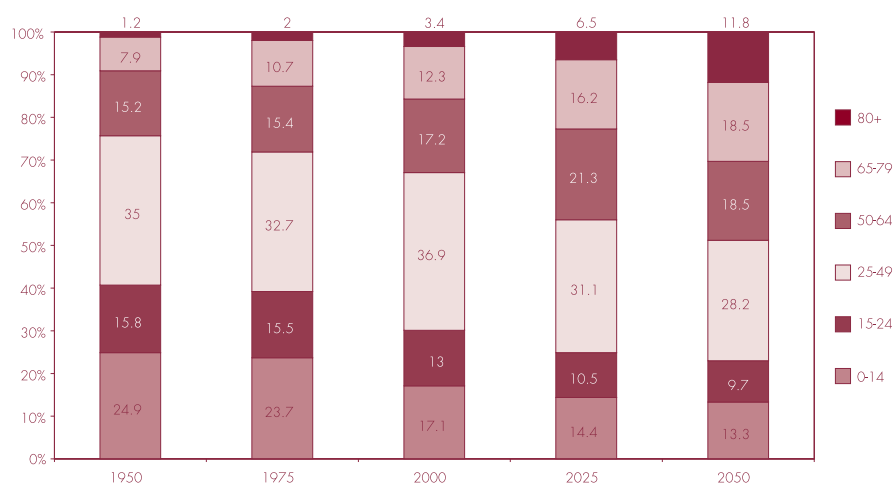


Графика 2.4. Възрастова структура на населението в ЕС през 2050 г.



Източник: EPC and European Commission (2005).

Графика 2.5. Разпределение на населението (ЕС-25) по възрастови групи (1950–2050)



Източник: UN World Population Prospects (2002 Revision) and Eurostat 2004 Demographic Projections (Baseline scenario).

Негативните последици от подобни тенденции се свързват най-вече с увеличаване натиска върху публичните разходи за пенсии и други социални плащания и влошаване коефициента на възрастова зависимост, като се очаква през 2050 г. съотношението работещи : пенсионери да е 2:1 (сега в ЕС-25 то е 4:1).

Въпрос на далновидност е обаче тези неизбежни демографски процеси да бъдат погледнати и от друг ъгъл – като преоткриване потенциала на възрастното население за пълноценно участие в развитието на обществото чрез следване на концепцията за „активно стареене“. В този дух са и приетият през 2002 г. Мадридски международен план за действия по проблемите на стареенето и редица значими обществени прояви (конференции, конгреси и др.).

Изводът, който се налага, е, че наред с изготвяне и предприемане на практически мерки за стимулиране на раждаемостта – ключ към запазване естественото възпроизводство на населението, следва да се държи сметка и за подобряване качеството на живот на възрастните хора с оглед тяхната интеграция в обществения живот. Въпреки че има единомислие по отношение на политиката, която следва да водят в това отношение страните – членки на ЕС, всяка страна трябва да изготви своя програма съобразно особеностите, традициите и реалностите, в които се развива. България като страна с една от най-бързо застаряващите нации, не бива да прави изключение и следва да положи огромни усилия в тази посока, при това без възможност за отлагане във времето.

2. ДЪРЖАВНО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ (ПЪРВИ СТЬЛБ)

Пенсионно осигуряване – състояние, проблеми и насоки за преодоляването им

От началото на 2000 г. започна реформа на пенсионноосигурителната система в България. Влезният в сила Кодекс за социално осигуряване (КСО) регламентира постепенното увеличаване на възрастта за пенсиониране до достигане към 2009 г. на 63 години⁶⁰ за мъжете и 60 години за жените. По този начин се създадоха възможности за увеличаване дела на икономически активното население за сметка на намаляване частта на населението в надтрудолюбна възраст. Въпреки промените във възрастта за пенсиониране България все още изостава по този показател от страните в ЕС, където възрастта за мъжете и жените е по-висока – преобладаващо 65 години за двата пола. Разбира се, изравняването на пенсионната възраст не бива да става автоматично, а следва да се извършва с отчитане на особеностите, характерни за нашата страна (здравословен статус на възрастното население, възможности за оставане на работа след навършване на определена възраст и др.).

Реформата в пенсионноосигурителната система е подложена на едновременното въздействие на вътрешни и външни за страната и системата фактори, които могат най-общо да се класифицират като икономически, политически и демографски. От вътрешните фактори най-силно е въздействието на демографските тенденции.

За този период е налице реален икономически растеж, по-висок от този в повечето страни в ЕС. Той обаче е генериран при ниска база и на тази основа се явява осезаемо недостатъчен в сравнение със същия в някои от останалите страни членки и кандидатки за членство в ЕС, измерен чрез БВП на глава от населението по стандарт на покупателна способност. Ако прие-

мем този показател за 25-те страни членки средно за равен на сто, то за България той е едва 33.3%. Това означава, че България ще влезе в ЕС с най-ниското равнище на БВП на глава от населението, измерено чрез стандарта на покупателната способност.

Таблица 2.1.

Индекси на физическия обем на БВП на глава от населението в новоприсъединените страни, България и Румъния

(ЕС-25 = 100)

Страни	2000 г.	2004 г.	2006 г. (прогноза)
1. ЕС-25	100	100	
2. Гърция	72.9	81.8	82.7
3. Естония	42.1	53.0	65.3
4. Латвия	35.4	42.7	51.3
5. Литва	38.0	47.8	55.0
6. Полша	46.8	48.8	51.2
7. Словакия	47.5	52.9	57.1
8. Унгария	54.0	60.9	62.4
9. Чехия	64.9	70.5	76.2
10. Румъния	24.9	32.1	36.4
11. България	27	30	33.3

Източник: Евростат.

Забележка: Базата от 100% представлява средния БВП за страните от ЕС-25, изчислен по стандарта на покупателната способност.

Политическият фактор като цяло следваше зададените параметри на реформата в началото на периода и с намесите си не успя да окаже силно позитивно въздействие върху икономическия фактор, а отук и върху възможностите за по-сериозно стабилизиране на пенсионната система.

Осезателно въздействие от страна на вътрешните причини за състоянието на пенсионната система оказваха следните демографски тенденции:

- *ниска раждаемост.* За 2005 г. коефициентът на плодовитост е 1.31, а за просто възпроизводство на нацията е необходимо да е 2.1. Подобна тенденция е характерна и за Европа (вж. графики 2.1. и 2.2.). Преодоляването на ниската раждаемост не може да бъде осъществено чрез единични несистемни мерки. За неговото решаване е необходима цялостна добре обмислена държавна политика и стратегия за насърчаване на раждаемостта чрез прилагането на различни механизми, които да стимулират двудетния модел на българското семейство. Това може да се постигне чрез комплексното действие на данъчната система, механизма на демографските (социалните) плащания, развитието на инфраструктурата за отглеждане на деца, промяната в осигуровката „майчинство“ (с едни от последните изменения в КСО вече са постигнати някои положителни промени в тази насока), мотивационните нагласи за реализиране на потребността от деца.
- *увеличена очаквана продължителност на живота.* По данни на НСИ за 2005 г. средната продължителност на живот от нулева възраст за мъжете е 69.0 години, а за жените 76.3 години. Тя е по-ниска от по-голямата част от страните в Европа. Очакванията са да се увеличава и през 2030 г. да достигне 71.59 за мъжете и 78.17 години за жените⁶¹ което допълнително ще засили демографския натиск върху първия стълб на осигурителната система.
- *значителна по размер емиграция,* който по приблизителни изчисления е от 800 хил. до около 1 млн. напуснали страната през годините на прехода. Имигрантският поток е незначителен и не може да се очаква да компенсира тази неблагоприятна тенденция. Обезпокоителен е фактът, че емигрират предимно млади хора и преобладаващо

със средна и висока квалификация.

- *Влошаване на възрастовата структура на работната сила.* Тенденцията към застаряване на българската нация е ясно изразена. По данни на НСИ средната възраст на населението през 1990 г. е била 37.5 години, а през 2005 г. е 41.2 години. Предвижда се в перспектива – до 2050 г. много сериозно нарастване на коефициента на възрастова зависимост (съотношение на население в надтрудоспособна възраст към същото в трудоспособна възраст) – от 26.3% през 2005 г. на 47.5% през 2050 г.⁶² Това на свой ред оказва и ще продължи да оказва все по-силен натиск върху здравната система и като цяло върху социалноосигурителната система, изградена на разходопокривен принцип.

От страна на външните фактори, оказали въздействие върху системата, най-силно проявление имаха политическите решения на страните – членки на ЕС, за развитието на европейския социален модел. По-слабо проявление имаха външноикономическите фактори, въпреки че те продължиха да бъдат основен генератор за емиграция на работна сила от страната.

Стратегическата задача за реформиране на пенсионните системи на страните членки бе поставена на срещата на ЕС в Лисабон през март 2000 г. и впоследствие, 2 години по-късно, бе конкретизирана в Барселона. Призова се да се активизират действията за ускоряване на реформата в пенсионните системи на страните с оглед да се осигури устойчивост и да се постигнат заложените цели. В тази връзка т. нар. „отворен метод за координация“ намери приложение и по отношение на пенсиите, като бяха дефинирани 11 общи цели, чрез изпълнението на които страните ченки да могат да осигурят адекватност на пенсиите, финансова устойчивост и модернизация на пенсионните си системи с оглед променящите се нужди на икономиката, обществото и индивидите.

Съобразно тези изисквания у нас се:

- *разшири кръгът на осигуряваните.* Потвърждение на тази констатация намираме в динамиката на коефициента на зависимост (брой пенсионери към брой осигурени лица). Той бележи тенденция към намаляване – от 103.3% през 2000 г. на 97.6% през 2003 г. и на 89.1% през 2005 г. Увеличението на осигурените лица на практика стана чрез административни мерки. Те намериха израз във въвеждането на минимални осигурителни прагове по отделни икономически дейности и професии и в задължителна регистрация на трудовите договори.
- *повиши нивото на заетост.* По данни на НСИ от общия брой на икономически активните лица през декември 2000 г. 2735.5 хил., или 39.7% от населението на 15 и повече навършени години са заети в различни икономически дейности, докато през третото тримесечие на 2006 г. заетите лица са 3200.8 хил., или 48.1% от населението. Безработицата от 16.4% (536.7 хил.) през 2000 г. (декември) намалява и през третото тримесечие на 2006 г. достига 8.8% (310.4 хил.) от икономически активното население.
- предвижда от началото на 2007 г. да започне да функционира специален резервен пенсионен фонд;
- *поддържа определен възможен за етапа на развитие баланс между броя на активните хора и броя на пенсионерите;*
- *създадоха възможности за пренасяне на пенсионни и други осигурителни права при свободното движение в Общността* – чрез привеждане на системата в готовност за прилагане на европейското законодателство и по-специално на Регламент на Съвета (ЕИО) 1408/71;
- *създадоха условия за увеличаване прозрачността в дейността на ДОО* чрез ежегодно изпращане на извлечения на осигурените лица за преведените суми, възможности за индивидуални справки от интернет страниците на НАП и НОИ, както и информация за цялостната им дейност.

Освен посочените промени по наше мнение като *положителни* могат да се оценят и следните промени в организацията и управлението на пенсионната система:

- *обособяването на дългосрочните плащания в отделни фондове и прецизирането на техния обхват* – фонд „Пенсии“ и фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“. Премахна се старата система на плащания за дългосрочно и краткосрочно осигуряване от фонд „Обществено осигуряване“. Осигури се възможност за създаване на резерв на фондовете, което е предпоставка за преминаване от разходопокривна система на финансово устройство към система на пенсионно покритие.
- *изборът на постепенен преход към новата система на пенсиониране*. Сравнително плавно увеличаване на осигурителния стаж и възрастта за пенсиониране с цел туширане на силно социално напрежение в обществото и постепенно адаптиране на осигурените лица към новата система на пенсионно осигуряване.
- *възприемането на тространен принцип при управлението на пенсионното осигуряване* чрез участие на заинтересованите страни в осигурителния процес, като по този начин се целеше преминаване към по-голяма степен на доверие в системата на задължителното пенсионно осигуряване.
- *въвеждане на плащания за осигуряване и от осигуреното лице*. Възприе се осигурителните вноски да се разпределят между осигурителите (работодателите) и осигурените лица (работниците и служителите) в определена пропорция, която за 2006 г. и 2007 г. е в съотношение 65:35. Съгласно Кодекса за социално осигуряване през 2010 г. трябва да е налице паритет (50:50) в плащанията между цитираните страни в осигурителния процес. Възможно е този процес да бъде забавен във времето, но е налице ясно изразено желание неговата логика да бъде следвана. С това се цели намаляване на осигурителната тежест за осигурителите и стимулиране на тяхната инвестиционна активност. На дискуссия тук може да бъде поставено съотношението, в което се разпределя осигурителната тежест между осигурителя и осигуреното лице и дали само те следва да я поемат.
- *повишаване на изискванията за наличие на осигурителен стаж и възраст при пенсиониране*. С това се целеше неутрализиране в една определена степен на негативните икономически и демографски тенденции в развитието на страната и намаляване на осигурителния товар за икономически активните лица. Предвижда се премахване в перспектива на горната граница на размера на пенсиите. Така се счита, че е възможно да се съчетае индивидуалната с обществената социална справедливост.
- *положително могат да бъдат оценени предприетите чрез законодателството стъпки за премахване обвързаността на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст, на инвалидните и наследствените пенсии със социалната пенсия за старост*.

За този сравнително кратък период на действие на реформата пенсионната система прояви и *някои слабости*. По-важните от тях, както и някои от възможните решения за преодоляването им, обобщено изглеждат така:

- > *Изключително нисък размер на пенсиите в сравнение с другите страни – членки и кандидат-членки на ЕС.*

Първата обща цел по реформирането на пенсионните системи, е „в държавите – членки на Съюза, възрастните хора не трябва да бъдат изложени на риск от бедност и следва да имат достоен начин на живот, при който да могат да се ползват от икономическото благосъстояние на своята страна и

да участват активно в обществения, културния и социалния живот“. За периода 2000–2005 г. е налице реално нарастване на пенсията на един пенсионер. Това нарастване незначително изпреварва растежа на БВП. Пенсиите за този период нарастват с 59.54%, а БВП – с 56.80%. Забелязва се обаче намаление на относителния дял на разходите за пенсии в БВП – от 9.4% през 2000 г. на 8.8% през 2005 г.⁶³ Той е сравнително нисък по отношение например на Франция – 12.1%, Германия – 11.8%, Италия – 13.8%, Австрия – 14.5%, Португалия – 13.3% и др.

За периода 2000–2005 г. съотношението между средния размер на пенсията и средния осигурителен доход, известно като коефициент на заместване на дохода, намалява незначително от 51.1% през 2000 г. на 50.4% през 2005 г. Очакванията са в перспектива той да спадне до около 45% през 2050 г., като тук е отчетена и пенсията, получавана от универсалните пенсионни фондове. Увеличава се дефицитът във фонд „Пенсии“ по години (таблица 2.2.), което показва по косвен начин, че намаляват възможностите на пенсионната система, изградена на разходопокривен принцип, сама да генерира достатъчно приходи от осигурителни вноски, или че се увеличава нейната зависимост от държавния бюджет.

Таблица 2.2.

Дефицит във фонд „Пенсии“, 2000–2005 г.

(млн. лв.)

Години	Размер на дефицита във фонд „Пенсии“
2000	90
2001	392
2002	516
2003	253
2004	380
2005	550
2006	1400

Източник: НОИ.

Забележка: Значителното увеличение на дефицита през 2006 г. се дължи главно на намаляването на осигурителната тежест.

Освен това финансирането на част от пенсиите става за сметка на самите пенсионери чрез покупката на стоки и услуги. Последните съдържат основните източници на приходи за държавния бюджет – косвените данъци (акцизи, ДДС и мита). Косвените данъци, както е известно, са силно регресивни и като такива влияят най-силно върху хората с най-ниски доходи. В групата на тези хора пенсионерите имат определящ дял.

Понастоящем се наблюдават и значителни различия в пенсиите по пол, възраст и категория труд. Така личните пенсии за осигурителен стаж и възраст за мъжете са осигурявали заместване на brutния доход в размер на 56.6% през 2005 г., а при жените – 33.9%. За работещите в условията на първа категория труд коефициентът на заместване е 77.1% от нетния доход и 60.6% от brutния при пенсия за осигурителен стаж и възраст, докато за работещите в условията на трета категория труд коефициентът е 50% от нетния доход и 39.3% от brutния за същия вид пенсии.

Повишаването ефективността на икономиката, т.е. увеличаването на възможностите за задейяне на повече ресурс за развитието на системата за социална сигурност и оттук за трайно решаване на проблема с ниския размер на пенсиите трябва да се разглежда като ключов подход. Този процес обаче следва да се обвърже с въпроса, доколко работната сила ще е в състояние да поддържа икономическия

растеж с оглед нейното намаляване вследствие неблагоприятните демографски тенденции. В едно изследване на Питърс и Схоукенс (2006)⁶⁴ също се засяга този проблем, тъй като той тревожи експертите не само в България. В тази връзка там се поставя идеята за нов подход към системата за социална сигурност в зависимост от виждането за жизнения цикъл и различните жизнени периоди, през които преминава индивидът.

От гледна точка на икономическия реализъм пенсионната система трябва да се обвърже по-тясно с постигнатия икономически растеж и с равнището на инфлацията. В този смисъл, имайки предвид ограничените икономически възможности на страната, като положителен момент в нормативната уредба можем да приемем решението за изменение на механизма за осъвременяване на пенсиите, въпреки че той е рестриктивен. Очаква се механизмът да заработи от началото на 2007 г. по т.нар. „златно швейцарско правило“. Новият индекс за осъвременяване на пенсиите ще включва 50% от натрупаната през изминалата година инфлация и 50% от нарастването на осигурителния доход. Този подход обаче не гарантира запазване на покупателната сила на пенсиите, в случай че нарастването на инфлацията изпреварва това на осигурителния доход. Освен това винаги трябва да се има предвид, че потреблението на пенсионерите има ограничена еластичност, тъй-като те не са в състояние с ограничените си по принцип доходи да се лишат от потреблението на едни стоки за сметка на други. Като правило те не са и в състояние да полагат допълнително труд и имат здравословни проблеми и завишени разходи за лекарства и лечение.

Друга възможност, но вече от страната на самото осигуряване, е развитието на допълнителното осигуряване в двете му форми – задължително и доброволно. Този подход обаче ще започне реално да дава резултати след един период от около 20–30 години. При това, ако се увеличат още сега размерите на вноските за втория стълб и се увеличи данъчната преференция за третия стълб. А това, при равни други условия, е невъзможно да стане, без да се намалят пенсиите в първия стълб, респ. други плащания от осигурителната система или от републиканския бюджет. Получава се омагьосан кръг. Излизането от него на настоящия етап при положение, че остават трайни намеренията за развитие на втория и третия стълб, налага търсене на източници за допълнително и редовно извънбюджетно финансиране. Такива източници могат да бъдат приватизацията, данъчни трансфери, международни програми и др. Събраните средства могат да се обособят в отделен фонд. Такъв фонд бе създаден в Белгия през 2001 г. наречен „Силвър фонд“ и за 4 години в него има натрупан ресурс в размер на 12 млрд. евро. В редица страни (Норвегия, Испания, Русия, Ирландия и др.) са създадени стабилизационни (резервни) фондове, които често са наричани „фондове на бъдещите поколения“, тъй като покриването на евентуални бъдещи дефицити в бюджетите на социалното осигуряване е част от техния замисъл, а в някои случаи целите им са значително по-широки – включително и за инвестиции в образование, култура и други сфери.

Впрочем със Закона за държавния бюджет за 2006 г. се предвижда подобен фонд да бъде създаден и у нас. Според одобрения от МС проект на Закон за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система по сметката на фонда ще постъпват 50% от сумите от приватизация, постъпили в централния бюджет, и 10% от отчетения за съответната бюджетна година излишък по републиканския бюджет. В проекта е предвидено обаче, средствата, натрупани във фонда, да започнат да подпомагат бюджета на ДОО не по-рано от изтичането на 10 години. Очакванията са, че през този период във фонда ще се акумулира достатъчен ресурс за поддържане стабилността на държавната пенсионна система. Посочените в нормативните документи източници на средства обаче имат непостоянен

характер. Предвижданията на уважавани експерти в тази област сочат⁶⁵, че минимум двадесетгодишен период е необходим за неговото капитализиране и едва тогава ще стане възможно да се финансират увеличените дефицити по държавното пенсионно осигуряване. В тази връзка не може да не се наложи изводът, че резултатът от такъв фонд безспорно би бил много по-осезаем, ако той беше създаден на значително по-ранен етап, едновременно със започването на приватизационния процес в България.

> *Недостатъци на системата за пенсиониране.*

Възприетата точкова система за пенсиониране е критикувана многократно и най-вече двойното отчитане на фактора „възраст“. От една страна, се изисква минимален брой точки, който се формира от възрастта на лицето и неговия осигурителен стаж⁶⁶, а от друга страна, се изисква лицето да е навършило минимална възраст⁶⁷. Основната критика тук се отнася най-вече до случая, когато лицето има необходимите точки, но не е навършило минимално изискуемата възраст, което не му позволява да придобие право на пенсия за осигурителен стаж и възраст.

Такива случаи се срещат най-често при лица, които рано са започнали да работят и не са имали съществени прекъсвания в трудовата си кариера. Така те имат възможност да натрупат по-рано стаж, с което да си осигурят достигането на необходимите точки. Ако възможността да останат на работа след определена възраст не им е отнета от работодателя или по други причини, то най-вероятно този случай не би представлявал проблем за тези лица, т.к. те ще продължат да работят и няма да се налага да прибегват до пенсионната система. Икономическите условия в България обаче са такива, че най-често именно лицата в предпенсионна възраст остават без работа. И наистина тогава възниква проблем поради невъзможността да се пенсионира въпреки наличието на необходимия брой точки и безспорния им принос във финансирането на пенсионната система. Очевидно, така конструирана, точковата система създава напрежение. И за разлика от обратния случай, когато лицето има навършена възраст, но няма необходимия брой точки, при който са създадени все пак някакви условия за получаване право на пенсия, за този все още не е намерено адекватно решение. И едва ли би могло да се намери такова, без да се влезе в противоречие с логиката на провежданите пенсионни реформи в Европа и в други части на света. Лесно би могло да отпадне условието за минимална възраст, но част от всички пенсионни реформи е не само фиксирането на минимална възраст, но и тенденцията към нейното постепенно увеличаване. Разбира се, тази мярка сама по себе си, без да се съчетае с други действия, не може да разреши проблемите, пред които са поставени повечето пенсионни системи, но на практика с нея се цели да се отслаби финансовият натиск, който изпитват в по-малка или по-голяма степен почти всички европейски страни. Въпрос на преценка от отделните държави е, каква да бъде тази възраст и как да бъде въведена тя – постепенно или отведнъж. Практиката показва, че независимо от различните икономически, социални и демографски условия в отделните европейски страни, стремежът е тя да се изравнява между мъжете и жените и да се достигне едно средно ниво от около 65 години.

В описания по-горе случай частично разрешение би могло да бъде редуцирането на пенсиите на тези хора с определен размер или процент до навършване на законоустановената възраст. Едновременно с това обаче е необходимо да се предприемат действия в посока стимулиране на работодателите да задържат на работа хората от горните възрастови групи, подпомагане на тези хора да актуализират и допълват своите умения и квалификация, с цел да бъдат конкурентоспособни, полагане на системни грижи за тяхното здраве.

В другия случай, за лицата, на които не им достига определен брой точки, но са достигнали изискуемата пенсионна възраст, беше въведена възможност за включване в национална програма „Помощ за пенсиониране“, а така също и за откупуване на стаж. За съжаление, при повечето от лицата, включени в програмата, получаването на пенсия става за сметка на редуциране на нейния размер поради наемането им от работодателите на ниски заплати.

На практика е осигурена и нормативна възможност за откупуване до 5 години осигурителен стаж от лица, навършили възраст за пенсиониране, на които по различни причини не им достига стаж и на тази основа те не могат да се пенсионират. Тази практика дава възможност да се упражни правото на пенсия, но в същото време влиза в противоречие с принципа на солидарността. Негативният момент е, че с откупените години се намалява периодът на създаване на доходи и нараства потребителският период от човешкия живот. Този подход е обоснован само в случай на невъзможност да се работи.

Промяната на формулата за изчисляване на пенсиите трябва главно да включва постепенно увеличаване тежестта на всяка година ефективен осигурителен стаж. Самата формула трябва да стимулира ефективния, а не закупения или превърнатия осигурителен стаж.

> Усложнена и недостатъчно обективна формула за изчисляване на пенсиите.

При изчисленията сега се взема доходът на лицето за избрани от него три последователни години през периода 1 януари 1982 г. – 31 декември 1996 г. и осигурителният му доход за целия период след 31 декември 1996 г. до момента на пенсионирането му. Те се съотнасят към средномесечната работна заплата за страната за избраните три последователни години преди 1 януари 1997 г. и към средномесечния осигурителен доход за страната за целия период след 31 декември 1996 г. до момента на пенсиониране. От получените съотношения се определя общ индивидуален коефициент, който се умножава по средномесечния осигурителен доход за страната за предходните 12 месеца. Не се отчита получаваното трудово възнаграждение за целия период на трудова дейност на осигурения, следователно плащаните осигурителни вноски и съответно неговият принос за финансиране на пенсионната система.

Тенденциите в развитието на средния индивидуалния коефициент са в посока на неговото увеличение. За периода 1998–2005 г. той се увеличава от 1.193 на 1.267. Безспорно това увеличение при равни други условия оказва по-голям финансов натиск върху държавната пенсионна система.

> Налице е необоснована диференциация в размерите на пенсиите, отпуснати преди и след 2000 г. при сравнително еднакъв принос за финансиране на осигурителната система, дължащи се на извършеното осъвременяване на всички пенсии към 2000 г. По-високият размер на средния осигурителен доход след тази година е причина за по-висок размер на новоотпусканите пенсии.

Премахването на тази несправедливост би било възможно, като при запазване на индивидуалния коефициент за пенсионираните преди 2000 г. той се приложи към последния размер на средния осигурителен доход. За тази цел обаче е необходим значителен финансов ресурс, с който страната към настоящия момент не разполага. Ако обаче този подход се приложи към разполагаемия ресурс във фонда, ще възникне намаление на едни (по-късно отпуснати) за сметка на увеличение на други (по-рано отпуснати) пенсии. Това веднага ще създаде социално напрежение в пенсионната система.

Решението според нас трябва да се търси в периодична целева подкрепа за старите пенсии, но само като функция от икономическия растеж в страната.

> *Наличието на определена неравнопоставеност между пенсионерите се лица, работили при различни условия на труд.* Причината за това е от законодателен порядък и е следствие на неравностойното третиране на годините осигурителен стаж. За работилите в условията на първа и втора категория труд 3, съответно 4 години осигурителен стаж се признават за 5 от трета категория, като за някои професии от първа категория съотношението е 1:3. Това законодателно признато превръщане на осигурителен стаж има за резултат получаване на по-високи пенсии от работилите в условията на първа и втора категория труд, измерен чрез времето на действително участие в осигурителната система. Въпреки по-високите осигурителни вноски за тези лица в крайна сметка в една определена степен е налице негативно влияние върху основополагащия принцип на солидарността, върху който функционира този стълб. Решението според нас трябва да се търси в промяна на механизма за изчисляване на пенсиите, като от него не следва да произтичат негативи в посока на противопоставяне на осигурените, работещи при различни условия на труд.

> *Допълнително напрежение върху системата на държавното пенсионно осигуряване оказва и увеличението на средната продължителност на периода за получаване на пенсията за осигурителен стаж и възраст.* Така например този период от 12.9 години през 1992 г. нараства на 18.5 години през 2004 г.⁶⁸ Средната продължителност за получаване на лична пенсия за инвалидност поради общо заболяване през същия период се изменя от 9.1 години на 14.5 години. През последните години се наблюдаваше и тенденция към смяна вида на получаваната пенсия – преминаване от лична пенсия за осигурителен стаж и възраст към нова пенсия за инвалидност поради общо заболяване, която като правило е по-висока. През 2005 г. бе премахната възможността за замяна на пенсия за осигурителен стаж и възраст с пенсия за инвалидност поради общо заболяване. Най-висока за цитирания период е средната продължителност за получаване на лична пенсия за инвалидност поради трудова злополука и професионална болест – от 22.1 години до 30.5 години⁶⁹.

> *Недостатъчно ефективен контрол върху експертизата на работоспособността във връзка с предоставяне правото на получаване на пенсии за инвалидност.* Широко дискутирани са пороците в системата, които водят до предоставяне на инвалидни пенсии на лица, които нямат право на това, и непредоставянето му на правоимащи лица, които обаче не могат или не желаят да поощряват подобна практика на злоупотреби. Позитивна крачка в това отношение бе направена чрез включването на лекар – представител на НОИ, в състава на ТЕЛК и НЕЛК.

> *Незадоволително равнище на събираемост на осигурителните вноски и разминаване броя на осигурените лица с този на заетите.* Въведените осигурителни прагове само частично подобриха събираемостта, но до съществено изменение в нейното равнище не се достигна. Остава застрашена финансовата стабилност на фонд „Пенсии“, тъй като за нея от определящо значение е формирането и поддържането на значителен резерв от средства. Продължават да съществуват множество фирми, които наемат работници и служители без договори, с което незаконно ощетяват осигурителната система. Просрочените задължения към бюджета на ДОО в размер на около 13%⁷⁰ от годишните приходи от осигурителни вноски също способстват в немалка степен за генериране на дефицит.

> *От корекции се нуждае и механизмът за определяне на горната граница на пенсиите.* Сега тя се определя в процент към максималния осигурителен доход (през 2006 г. – 35% от този от предходната година), и е в зависимост от неговата динамика. Този механизъм при определяне на мак-

сималната пенсия влияе негативно върху прилагането на принципа на еднаквите възможности за получаване на максимума на пенсията от лицата, пенсионирани много преди реформата.

> *Считаме, че държавата икономически и социално е „задължена“ да участва във финансирането на социалното осигуряване, защото е финансово обременена от национализираните и невъзнати активи на осигурителните субекти преди национализацията.* Тя продължава да „печели“ от съществуващата все още тяхна материално-техническа база и други активи. От това обстоятелство икономически и социално справедливо е намалението на осигурителната тежест за сметка на работодателите да не се поема автоматично от осигурените, а дял в нейното разпределение да поеме и държавата, т. е. съотношението работодател:държава:осигурен да е 50:15:35 или близко до това. Така държавата ще изплаща постепенно отнетите (национализираните) активи на осигурителната система след 1944 г.

Осигуряване за временна неработоспособност и майчинство

Една от най-важните характеристики на реформата на системата за осигуряване при временна неработоспособност е обособяване на средствата в два отделни фонда: „Трудова злополука и професионална болест“ и „Общо заболяване и майчинство“. Размерът на вноската за фонд „Трудова злополука и професионална болест“ за периода 2000–2004 г. бе 0.7% от месечния осигурителния доход на осигурените от работодател лица, а от 2005 г. той се диференцира.

Водещ принцип при организацията на двата фонда е самофинансирането. При управлението им е застъпено тристранното начало, доколкото в управлението на НОИ участват представители на осигурителите, осигурените и държавата.

Сегашната система за осигуряване за временна неработоспособност като цяло е по-добра от съществуващата преди реформата, т.е. преди отделянето ѝ от републиканския бюджет, но тя също не е лишена от недостатъци:

- Във финансирането на фонд „Трудова злополука и професионална болест“ (ТЗПБ) е необходимо да участват работодателите, заетите и държавата. Те са съпричастни в параметрите на трудовете злополуки като субекти и обекти, чрез жизнена среда, инфраструктура, поведение, нормативна уредба, контрол и др.
- Изплащането на обезщетенията за временна неработоспособност, бременност и раждане и отглеждане на малко дете от работодателите дава възможности за злоупотреби, най-значителни при плащанията от фонд „Общо заболяване и майчинство“ чрез механизма на безпричинно издаваните болнични листове и фиктивната заболеваемост, а също и други механизми, прилагани от недобросъвестни работодатели във връзка с обезщетенията за бременност и раждане.
- Необходим е строг контрол и наблюдение върху оценката на риска, експертната на работоспособността, изплащането на средствата (обезщетения) за временна неработоспособност, спазването на предписанията на лекуващия лекар и ефикасността на разходите по осигуровката.

Съществуват, разбира се, редица положителни моменти, внесени в системата, по-съществените от които по наше мнение са:

- *Въвеждането от началото на 2005 г. на диференцирана осигурителна вноска за фонд „ТЗПБ“ в зависимост от групата на основната икономическа дейност, упражнявана от осигурителя.* Така ще се отчита степента на риска на предприятията, които ще се определя на базата на

статистически данни за трудовите злополуки и професионалните болести за минал период.

- *Предвиденото преминаване към изплащане на обезщетенията за временна неработоспособност и майчинство пряко от НОИ* вместо от работодателите ще окаже положително въздействие за елиминиране в значителна степен на съществуващата негативна практика в това отношение, още повече, че то се налага и във връзка с изискванията на ЕС за координиране на системите за социална сигурност при свободното движение на хора в рамките на Общността.
- *Промените в КСО, предвиждащи от началото на 2007 г. увеличение на продължителността на получаване на обезщетението за бременност и раждане от 135 на 315 календарни дни,* могат да бъдат определени като значителен напредък в посока насърчаване на раждаемостта с уговорката, че този фактор сам по себе си не може да бъде двигател за преодоляване на демографския натиск в България. Само една глобална националноотговорна държавна демографска политика с дългосрочен хоризонт може да даде тласък в положителна посока.

Осигуряване за безработица

От началото на 2002 г. фонд „Безработица“ административно премина към системата на държавното обществено осигуряване, а от 2004 г. изплащането на паричните обезщетения при сбъдването на риска се извършва от НОИ. Сегашното състояние на осигуряването за безработица се характеризира със следните *по-важни особености*:

- *Създадена е фондова организация на осигуровката, респ. – фонд „Безработица“, който е организиран на принципа на самофинансирането.*
- *Регламентирана е законово възможността за създаване на дружества за доброволно осигуряване за безработица и/или професионална квалификация – дял IV на КСО (въпреки че недостатъчната професионална квалификация или липсата на такава не може сама по себе си да бъде обект на защита).* Идеята възниква като част от мерките за намаляване на негативните въздействия за лицата, попаднали в групата на безработните и деквалифицираните лица. Въпреки че още през 1997 г. със Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта⁷¹ този вид осигуряване беше законово регламентиран, в практиката и досега той не намира фактическа реализация. Основните причини за това са няколко: законовата уредба в основни линии копира тази за допълнителното пенсионно осигуряване – разграничение на дейността на дружеството от фондовете, капиталов принцип на организация и управление, право на личен избор, обособяване на средствата на осигурените в индивидуални осигурителни партии, наличие на данъчни преференции и други; силно изразена конкуренция на осигурителния пазар в лицето на пенсионноосигурителните и здравноосигурителните дружества; високите разходи за развиване на дейността (не може да не се направи аналогия с огромните разходи, които извършиха пенсионните дружества за реклама, за привличане на клиенти, различни такси и т.н.); невъзможността за допълнително заделяне на средства от осигурените поради ниските доходи; предприетите активни мерки на пазара на труда; възникналите още при приемането на закона противоречия за това, дали изобщо следва да съществува такъв вид осигуряване у нас (основните аргументите бяха, че в световната практика то не е познато или почти непознато и няма международен стандарт за това). Раздвояването на мненията доведе до следния резултат: приет закон и липса на създадени дружества за допълнително

осигуряване за безработица. Това провокира неувереност от страна на потенциалните инвеститори по отношение успеха на тази дейност.

Не трябва обаче да се допуска идеята да бъде забравена и игнорирана. Нейният потенциал е неоспорим и в световната практика има примери в подкрепа на това твърдение.

- *Системата за безработица изпълнява освен чисто осигурителни функции (акмулиране на ресурс за изплащане на обезщетения) и функции по насърчаване на заетостта.*
- *Допускане на възможности за безпрепятствен достъп до системата от лица, заети в сивата икономика.*

По-съществените недостатъци на задължителната система за осигуряване за безработица и някои насоки за тяхното преодоляване намират израз в следните направления:

> При изплащането на обезщетенията за безработица не се отчита в достатъчна степен осигурителният принос на лицата във финансирането на фонда. Логично е да се дава приоритет на принципа на солидарността, но не би било лишено от логика от гледна точка на социалната справедливост диапазонът на изплащаните обезщетения да бъде по-широк, т. к. вноските се правят върху брутно трудово възнаграждение, което е силно диференцирано, а разликата между минималния и максималния размер на обезщетението е по-малко от 2 пъти (за 2006 г. той е съответно 90 лв. и 160 лв.). Това води до демотивиране на хората с висок осигурителен (финансов) принос за участие във финансирането на фонда.

> Възраждане на идеята за прилагане на капиталовия принцип при осигуряването за безработица. Би било недалновидно да не се положат усилия за нейното осъществяване и да не се отчете потенциалът на капиталовия модел и в тази сфера на осигуряване. Този нов модел, базиран на индивидуални сметки, е на път да се реализира и в други страни, като отново Чили е сочена за пример в това отношение с приетото през 2002 г. законодателство в тази посока. Хронологически България изпреварва Чили, като приема нормативна уредба значително по-рано. Макар и „мъртво“ на този етап, законодателството регламентира сферата и дава възможност да се тръгне в посока на практическа реализация на идеята. Считаме, че системата от разходопокривен тип трябва да остане да съществува дотолкова, доколкото държавата е длъжна на принципа на солидарността да гарантира едно минимално равнище за издръжка на безработните.

> Осигурителният режим да се адаптира към изискванията на гъвкавите форми на заетост, произтичащи от съвременните изисквания и предизвикателства към пазара на труда.

3. ПЕНСИОННА СИСТЕМА НА КАПИТАЛОВО-ПОКРИВЕН ПРИНЦИП (ВТОРИ И ТРЕТИ СЪЛЪБ)

Отличителен момент в пенсионната реформа бе разширяване и усъвършенстване структурата на пенсионната система. Към съществуващата схема на задължително обществено пенсионно осигуряване (*първи сълб*), се въведоха още два компонента: допълнително задължително (*втори сълб*) и допълнително доброволно пенсионно осигуряване (*трети сълб*). Виждането е, че чрез развитието на трисълбовия модел ще се увеличат възможностите за повишаване доходите на осигурените лица след пенсиониране, т.е. водеща е идеята за осигуряване на гаранция за стабилността на пенсионната система, а не самоцелното разширяване и разнообразяване формите на пенсионно осигуряване.

Причините за реформата в пенсионната система бяха провокирани от натрупаните недостатъци в солидарната система (първи стълб). Те бяха посочени по-напред, но обобщени изглеждат така:

- изключително ниско равнище на пенсиите, измерено чрез коефициента на заместване;
- невъзможност чрез увеличаването на осигурителните вноски да се генерират допълнителни постъпления в бюджета на НОИ, главно защото това води до бягство в сивия сектор на икономиката.

В крайна сметка се формираха и се очертаваше и в бъдеще да се формират огромни финансови дефицити. В условията на един непрекъснат процес на усъвършенстване на модела, се търси осигуряването на безконфликтното съществуване на разходопокривния и капиталобразуващия принцип. Именно опитът да се намери баланс между двата принципа на изграждане и функциониране на пенсионната система доведе до обособяването на тристълбовия модел в България.

Непосредствено след началото на демократичните промени в страната се създадоха условия за въвеждане на капиталовия принцип в осигурителната система. Началото бе поставено в средата на 90-те години със създаването на първите доброволни пенсионни фондове, които всъщност представляват т.нар. трети стълб на пенсионната система. След това, през 2000 г., започна процесът на лицензиране на пенсионноосигурителните дружества, които единствени имат правото да управляват пенсионни фондове, премина се през формирането на трите вида фондове (професионални, универсални и доброволни) и се стигна до настоящия облик на системата.

По този начин изградената чрез последователни промени законодателна рамка въведе в практиката нов вид юридически лица – лицензирани пенсионноосигурителни дружества (ПОД) и управлявани от тях фондове за допълнително пенсионно осигуряване. По законодателен път бяха предвидени и определени гаранции за стабилността на капиталовата система, в т. ч. и за защита интересите на осигурените. Водещ е принципът на защита на осигурените лица, който предвижда, че събраните суми по техните индивидуални партиди ще съществуват дори в случай на прекратяване дейността на управляващото пенсионно дружество.

Това беше една от предпоставките за засилване на общественото доверие в тези институции и способства за развитието на пенсионноосигурителния пазар в България. В законодателството са предвидени и редица други механизми, които да гарантират надеждността на цялостния процес на участие в капиталовата пенсионна система.

Допълнително задължително пенсионно осигуряване – ДЗПО (втори стълб)

Нормативно системата на ДЗПО бе въведена и регламентирана с приемането на Кодекса за задължително обществено осигуряване (по-късно трансформиран в КСО). На практика започна да функционира от началото на 2000 г. Съществените моменти в неговата организация и управление намират израз в:

- *Капиталовопокривния принцип, на който е изграден, и недопускане на преразпределяне на средства и дялове между осигурените лица чрез въвеждане на индивидуални сметки (партиди). Чрез него се дава възможност не само за натрупване на средства по индивидуалната партида на всяко осигурено лице, но и за увеличаване на тези пенсионни натрупвания чрез тяхното инвестиране. По този начин се разчита да намалее осигурителната тежест на бъдещите активни поколения към пенсионерите, живеещи едновременно с тях. Очаква се вторият стълб да осигури около 15–20% заместване на доходите от трудови възнаграждения. Прогнозите на Комисията за*

финансов надзор (КФН) показват, че това ниво на заместимост на доходите преди пенсиониране при допусканията, които са направени⁷², ще бъде достигнато не по-рано от 2050 г.

- *Принципа на юридическа и вследствие на него на финансова самостоятелност на пенсионното дружество и на фондовете за ДЗПО (професионален и универсален).* Чрез разделението на дейността на дружество и фондове се защитават и гарантират приоритетно интересите на осигурените лица.

- *Единствения предмет на дейност на дружеството – пенсионно осигуряване и забрана за предоставяне или получаване на заеми.*

- *Въвеждане на разрешителен режим (лицензиране) на дружеството и съдебна регистрация на фондовете.*

- *Държавно регулиране на дейността* чрез Комисията за финансов надзор (КФН) и представяване интересите на осигурените лица чрез попечителски съвети.

- *Създаване на пряка връзка между размера на получените пенсии от ДЗПО и внесените осигурителни вноски и доходите от тяхното инвестиране.* Наличието на тази връзка и функционалната зависимост между вноски и пенсия стимулира личната заинтересованост и инициативност на осигурените лица за подsigуряване на собственото им бъдеще.

- *Предоставяне на възможност за самостоятелен избор от осигуреното лице на професионален пенсионен фонд (ППФ) и/или универсален пенсионен фонд (УПФ).*

- *Предвиждане на законови гаранции за реализиране на минимална доходност* от инвестициите на пенсионните фондове.

- *Регулиране на дейността и чрез законово регламентиран режим за инвестиции на пенсионните фондове в определени инструменти.* Чрез него се търси съчетание между гарантиране на спестяванията на осигурените лица и реализиране на доходност посредством предварително зададена в определени граници диверсификация на инвестиционните портфейли на пенсионните фондове.

Какви резултати бяха постигнати за този сравнително кратък период на действие на реформата в ДЗПО и какви недостатъци се констатираха? Как те биха могли да се преодолеят? Обобщено те изглеждат така:

- Към настоящия момент са създадени и лицензирани девет пенсионно-осигурителни дружества, като едно от тях получи пенсионна лицензия едва наскоро и все още не е учредило пенсионни фондове за управление. В останалите осем към 30 септември 2006 г. са се осигурявали задължително 2 572 199 души, от които 2 381 769 в УПФ и 190 430 души в ППФ. Размерът на нетните активи към 30 септември 2006 г. в УПФ е 620 987 хил. лв., в ППФ – 292 953 хил. лв., или общо в двата фонда за ДЗПО – 913 940 хил. лв.

- *Недостатъчна информираност на осигурените лица.* Те бяха привлечени във фондовете без достатъчна разяснителна кампания и при много висока цена за частните дружества. Голяма част от тях се привлечаха в условията на нелоялна конкуренция, т.е. чрез задължително заставяне на лицата за „избор“ на дадено дружество. Силна негативна роля в определени случаи изиграха синдикатите, които заставяха работниците и служителите задължително да „избират“ фондовете към определени дружества. По принцип самото привличане се извършваше посредством осигурителни посредници, на които бяха заплащани относително високи комисиони. В резултат на това и на други немалки разходи всички ПОД, с изключение на едно, генерираха значителни загуби от кампанията по привличането на осигурени лица. Всичко това можеше да се избегне, ако бе взето решение първоначалното разпределение на осигурените лица да се извърши служебно, като всички ли-

цензирани дружества получеха равен дял от пазара. Деликатността на процеса, произтичаща от необходимостта от изграждане и запазване доверието в пенсионната реформа, бе единственият, но силен аргумент в подкрепа на едно такова административно, а не пазарно решение. Прилагането на чисто пазарни механизми за привличане на клиенти за съжаление не можеше да се осъществи на този първоначален етап в желаната степен поради наличието на нелоялна конкуренция и недобросъвестност от страна на пенсионни дружества, работодатели, осигурителни посредници.

- *Осигурителната култура е все още на незадоволително равнище.* До голяма степен това се дължи на недостатъчната разяснителна кампания за същността и ролята на ДЗПО и донякъде на посочения по-горе начин, по който осигурените лица бяха привличани във фондовете. Допълнителен аргумент в подкрепа на тази констатация е и фактът, че около една трета от задължително осигурените лица не знаеха към кое дружество се осигуряват. Това бе установено на практика със стартирането на процеса по прехвърляне на осигурени лица от един фонд на дадено дружество към такъв, управляван от друго дружество. Изразходваните за осигурителни посредници средства бяха значителни и, ако бяха вложени в разяснителни кампании, проблемът с ниската осигурителна култура щеше да бъде преодолян в значителна степен.

- *Неправилно и антипазарно бе създадена методиката за служебно разпределение на лицата, които не бяха избрали фондове, след като кампанията за избор приключи.* Възприе се принцип на пропорционално разпределение на базата на вече достигнати пазарни дялове от осигурени лица по отделни дружества. По този начин се създадоха условия за засилване на доминиращите позиции на големите дружества, без самите те да имат особена заслуга за това. Така например към трите големи дружества бяха разпределени около два и половина пъти повече осигурени лица в сравнение с привлечените от тях за периода след кампанията, а за останалите пет бяха разпределени по-малко, отколкото те бяха привлекли.

През 2004 г. бе коригирана старата методика в посока внасяне на повече справедливост в служебното разпределение. Никой обаче не коригира реализираното до тези промени на некоректна основа служебно разпределение на осигурените лица, въпреки че при наличието на обективна оценка и воля това можеше да се постигне. Има примери за подобна практика в други страни.

- *Проблем представлява и изключително сложният режим на лицензиране на пенсионните дружества.* Този проблем се отнася и за третия стълб. През 2004 г. започна режим на „прелицензиране“, който по сложност никак не отстъпваше на този по лицензирането. Наложително е опростяване на режимите за лицензиране и прелицензиране. В случая позитивна роля би изиграла КФН.

Допълнително доброволно пенсионно осигуряване – ДДПО (трети стълб)

Характерно за този стълб на пенсионната система е, че хронологически той се появи преди втория ДЗПО – първите доброволни пенсионни фондове бяха регистрирани още през 1994 г. През този период нямаше специфична нормативна уредба, която да регламентира дейността на тези субекти. Те работеха на базата на общата нормативна уредба – Търговския закон, Закона за корпоративното подоходно облагане, Закона за данъка върху общия доход, Закона за счетоводството и др. Специфична нормативна уредба, регламентираща тяхната дейност, бе създадена едва през 1999 г. с влизането в сила на Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване. През 2003 г. с незначителни промени законът бе включен в дял III на КСО. Този закон послужи като база и за разработката на дял II на КСО –

ДЗПО. От 2006 г. освен съществуващия дотогава фонд за доброволно пенсионно осигуряване с парични вноски, към този стълб нормативно бе създадена възможност да се изгради и фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми (ФДЛПОПС). Тези схеми ще се избират от работодателя и ще се приемат с колективни трудови договори или колективни споразумения. Така се създава възможност за пренасяне на пенсионни права в рамките на ЕС. Дейността им ще започне от 1 януари 2007 г. С оглед избягване на повторенията считаме за излишно да посочваме съществените моменти от организацията и управлението на тези фондове, тъй като по същество на този етап схемата няма да е много различна. Очаква се чрез този стълб да се осигури около 15–20% заместване на доходите от трудови вознаграждения.

Какви *резултати* бяха постигнати за този период, какви *недостатъци* притежава системата за ДЛПО и в какви насоки те биха могли да се преодеят? Обобщено те изглеждат така:

- В доброволните пенсионни фондове към съществуващите дружества се осигуряват към 30 септември 2006 г. 561 787 души. Нетните активи на тези фондове към същата дата са в размер на 464 317 хил. лв., т.е. около една трета от всички активи в двата стълба, взети заедно. Тенденцията към увеличение на активите в този стълб е значително по-слаба от тази във втория стълб.
- Постигнатите резултати се дължат главно на съществуващите данъчни преференции за осигурителя и за осигуреното лице. Тези преференции се изменяха често през дванадесетгодишния период на съществуване на ДЛПО. В последно време се лансират предложения за ползване на данъчната преференция в удвоен размер за родените преди 1 януари 1960 г. (БАДЛПО⁷³). Считаме, че в тях има логика и те биха поставили в равностойно положение осигурените лица, родени преди и след тази дата.
- Сериозен недостатък в сега съществуващата система на ДЛПО е правото от страна на работодателя да поставя определени условия за прехвърляне на средствата от един фонд за доброволно осигуряване към дадено дружество към друг съответен фонд, управляван от друго дружество. По този начин работодателят има възможност да ограничава неоснователно правата на осигурените лица.

Краткият преглед на системата за пенсионно осигуряване дава основание за следните изводи:

- Като замисъл тя е изградена в съответствие с налагащите се световни тенденции и притежава чертите на съвременна пенсионна система от пазарен тип.
- Необходимо е да се развият и трите стълба, като задължителното обществено пенсионно осигуряване ще гарантира пенсии за всички, които отговарят на условията за пенсиониране, при едно равнище на заместване на дохода в границите на около 40% от дохода преди пенсиониране. Около 15–20% ще се гарантира от ДЗПО, но следва да се отчита, че това е величина, която се очаква да бъде достигната едва към 2050 г. Всички, които имат възможности и желаят по-голям процент на заместване на дохода, могат да се осигуряват във фондове за ДЛПО, от което се очаква коефициент на заместване от порядъка на 10–20%.

Състояние и тенденции на пазара на допълнително пенсионно осигуряване

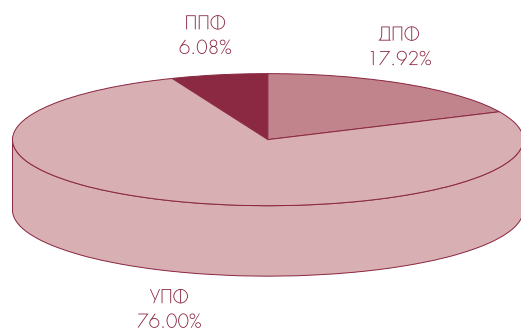
Към настоящия етап всички съществуващи на пазара пенсионноосигурителни дружества управляват по три пенсионни фонда – два за задължително пенсионно осигуряване и един доброволен пенсионен фонд, като очаквани-

ята са насочени към създаването и на така наречените професионални схеми в допълнителното доброволно пенсионно осигуряване и създаването на т.нар. „мултифондове“ – портфейли с отделни нива на риск и доходност. Това ще постави нови предизвикателства пред пенсионноосигурителните дружества и регулаторните органи, които имайки вече опита от досегашното развитие на пенсионните фондове, ще трябва да достигнат още по-високо ниво на управление, организация и контрол на дейността.

Към 30 септември 2006 г. на пенсионния пазар функционират реално 8 пенсионноосигурителни дружества, като броят на осигурените лица във фондовете за допълнително пенсионно осигуряване съответно по фондове е:

- в универсалните пенсионни фондове – 2 381 769 лица;
- в професионалните пенсионни фондове – 190 430 лица;
- в доброволните пенсионни фондове – 561 787 лица.

Графика 2.6. Относително разпределение на броя на осигурените лица по видове фондове за допълнително пенсионно осигуряване към 30 септември 2006 г.



Източник: КФН (www.fsc.bg).

Спрямо 31 декември 2005 г. се констатира нарастване на осигурените лица в УПФ със 142 257 лица, намаляване броя на осигурените в ППФ – със 7954, и нарастване броя лицата в ДПФ – с 11 936. Увеличеният брой на осигурените лица в УПФ отразява ситуацията на пазара на труда, формирана в резултат на промените в социалноосигурителното и трудовото законодателство в последните години – въвеждането на задължително регистриране на трудовите договори в НОИ – сега в НАП, и въвеждането на минимални осигурителни прагове по професии. Намаляването на броя на осигурените лица в ППФ може да се отчете като закономерно и очаквано от специалистите още от началото на пенсионната реформа, когато беше извършена промяна в категоризацията на труда с цел ограничаване възможностите за ранно пенсиониране. Нарастването броя на осигурените лица в ДПФ може да се определи като следствие, както от нарасналата икономическа грамотност на населението по отношение използването на данъчните преференции, така и от осъзнаването на необходимостта от допълнителна грижа към бъдещото състояние на доходите след пенсиониране. На този етап по-силният фактор е данъчната изгода, но в бъдеще, при нарастване доходите на населението, вторият фактор ще бъде решаващ.

Към 30 септември 2006 г. шест от осемте действащи пенсионноосигурителни дружества на пазара са с положителен финансов резултат, и само две с отрицателен, което налага констатацията, че 6 години след началото на реформата пенсионният бизнес е печеливш, т.е. намерен е реален баланс между интересите на акционерите на пенсионните дружества и осигурените лица.

Очаквано най-сериозни финансови резултати са достигнали най-големите пенсионни дружества, за които управлението и администрирането на

средствата в пенсионните фондове се оказва най-ефективно в момента. Достигнатите финансови резултати за компаниите се дължат както на нарастването на приходите от такси и удържки, така и на по-доброто управление на собствените средства на пенсионните дружества.

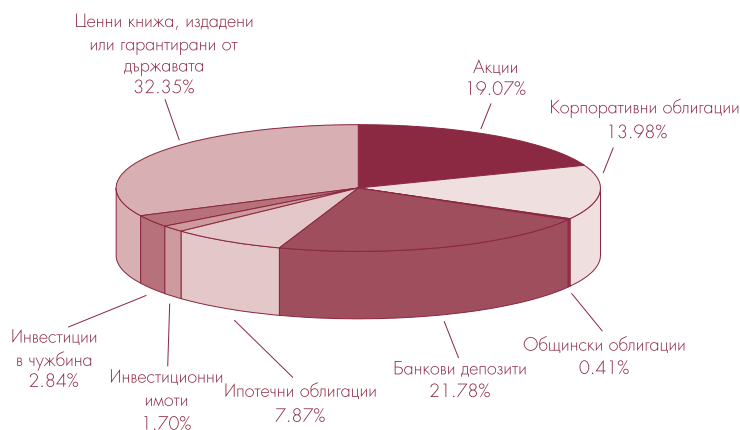
Към настоящия момент пенсионноосигурителните дружества реално могат да се определят като едни от най-големите финансови институции в България – тенденция, характерна и в световен мащаб. Качеството им на институционални инвеститори на финансовите пазари, несъмнено ще ги направи едни от най-мощните двигатели за развитието на икономиката. Размерът на балансовите активи на пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях фондове възлизат общо на 1 380 772 хил. лв. към 30 септември 2006 г., като към 31 декември 2005 г. те са били 1 021 157 хил. лв. и съответно по фондове са: УПФ – 622 069 хил. лв., в ППФ – 293 340 хил. лв. и в ДПФ – 465 363 хил. лв. За времето на съществуването си от 2002 г. универсалните пенсионни фондове набраха средства, по-големи от най-рано съществуващите ДПФ и се превърнаха в основен източник на приходи за пенсионните дружества, като в бъдеще те ще си останат такъв.

Интересна информация за дейността на пенсионните фондове дава средният размер на осигурителната вноска на едно лице за месец в отделните фондове. Към 30 септември 2006 г. средният размер на осигурителната вноска на едно лице в ДПФ е 44.30 лв., което на практика означава запазване на същия размер спрямо 31 декември 2005 г., когато е възлизал на 44.60 лв. Видимо увеличение се наблюдава при средния размер на месечните постъпления от осигурителни вноски на едно осигурено лице в ППФ – 52.28 лв., като спрямо 31 декември 2005 г. той е възлизал на 46.77 лв. В УПФ размерът на месечните постъпления от осигурителни вноски на едно лице е нараснал спрямо 31 декември 2005 г. – тогава те са възлизали на 15.43 лв., а към 30 септември 2006 г. – на 17.15 лв.

Докато за двата допълнителни задължителни пенсионни фонда, размерът на вноската се влияе единствено от размера на работната заплата и посочения процент за вноски в законодателството, то размерът на вноските в ДПФ зависи по-скоро от размера на данъчните преференции, заложили в законодателството.

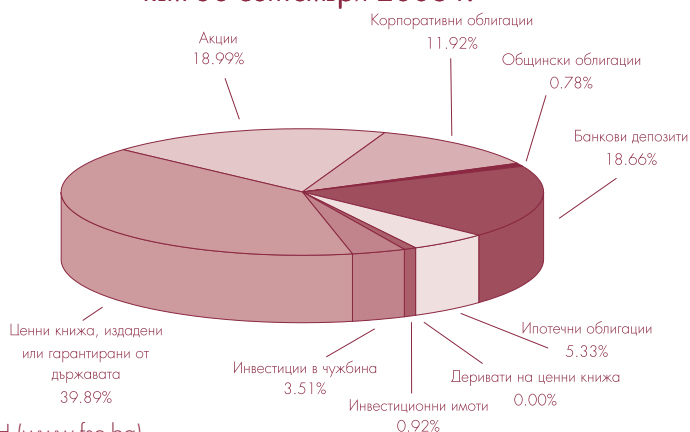
Важен въпрос, вълнуващ всяко осигурено лице, е инвестирането на натрупаните по осигурителните партии средства и постигнатата доходност. Към 30 септември 2006 г. структурата на инвестиционните портфейли на фондовете е следната:

Графика 2.7. **Инвестиционен портфейл на ДПФ към 30 септември 2006 г.**



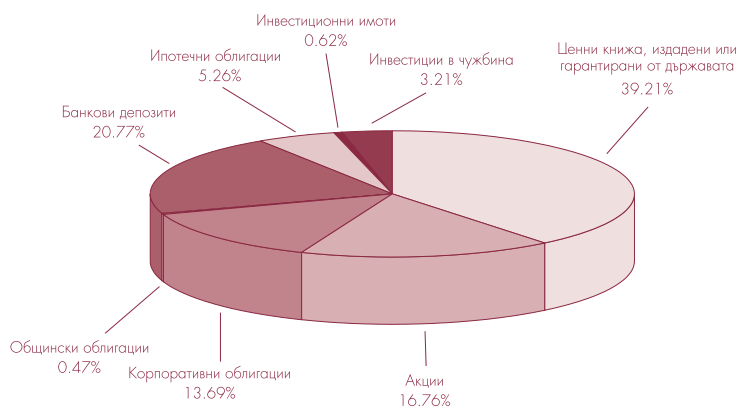
Източник: КФН (www.fsc.bg).

Графика 2.8. Инвестиционен портфейл на ППО към 30 септември 2006 г.



Източник: КФН (www.fsc.bg).

Графика 2.9. Инвестиционен портфейл на УПО към 30 септември 2006 г.



Източник: КФН (www.fsc.bg).

Настоящите структури на инвестиционните портфейли отразяват както последните промени в законодателството, така и развитието на финансовите пазари през последните няколко години. Дотолкова доколкото при привличането на новоосигурени лица един от основните фактори е достигнатата доходност, всяко от пенсионните дружества през последните години се стремеше към достигане на максимални резултати в тази насока. Естествено достигнатата доходност от отделните пенсионни фондове е резултат и от цялостната корпоративна политика на пенсионните дружества. Днес може да се твърди, че определянето на единна методика за оповестяване на достигнатата доходност беше една от най-важните стъпки към уеднаквяването на публикуваните данни за доходност на отделните дружества и за достигане на прозрачност и съпоставимост на публикуваните данни.

Ежедневното изчисляване и оповестяване на дялове за пенсионните фондове, въведено от 1 юли 2004 г., доведе до ежедневна преоценка на активите им и до още по-строг контрол върху цялостната им инвестиционна дейност. Формирането на структурата на портфейлите се извършва съобразно законовите ограничения за инвестиране в отделните видове активи и на практика сегашното състояние на портфейлите е следствие от тези ограничения. По-голямата свобода, допустима при извършването на инвестициите на ДПО, и съответно поемането на по-големи инвестиционни рискове доведе до инвестирането на по-големи ресурси в ценни книжа, търгувани на регулирани пазари и в по-малък процент държавни ценни книжа. Следва да се

отбележи обаче, че премахването на ограниченията за инвестирани в ДЦК не доведе до драстично намаляване на този вид книжа в портфейлите на пенсионните фондове, тъй като при сегашното развитие на финансовите пазари освободеният паричен ресурс от ДЦК не би могъл да се трансформира бързо и ефективно в друг вид инвестиции. През последната година повечето от пенсионните компании пренасочиха част от свободните ресурси към инвестиране в нови продукти, предлагани от емитенти от чужди държави, както и в инвестиции в договорни фондове и инвестиционни дружества, което доведе до по-добра диверсификация на портфейлите и по-висока доходност за фондовете.

Към 30 септември 2006 г. пенсионните фондове достигнаха следните нива на доходност, изчислени по съответната приета методика:

Таблица 2.3.

Статистически характеристики на доходността на фондовете за допълнително пенсионно осигуряване, 30 септември 2004 г. – 29 септември 2006 г.

(%)

Статистически характеристики на доходността	Доходност на ППФ за последния 24-месечен период на годишна база	Доходност на УПФ за последния 24-месечен период на годишна база	Доходност на ЛПФ за последния 24-месечен период на годишна база
Немодифицирана претеглена доходност	9.17	8.36	8.48
Модифицирана претеглена доходност (среднопретеглена доходност)	8.99	8.60	8.71
Средноаритметична доходност	9.21	8.81	9.39
Стандартно отклонение	2.47	2.62	1.86
Минимална доходност	5.40	5.16	-
Горна граница, съгласно чл. 193, ал. 7 от КСО	12.59	12.04	-

Източник: КФН (www.fsc.bg).

Развитието на пенсионната система до сегашното ѝ състояние – система с ясно дефинирани три стълба на осигуряване, изискваше и наличието на добре организиран и ефективно действащ регулаторен орган.

Създаването на Държавната агенция за осигурителен надзор (ДАОН), по-късно вляла се в новосъздадената Комисия за финансов надзор, и ефективното ѝ функциониране през всичките години на реформата е една от причините за стабилността и оформилото се доверие в така изградените II (допълнително задължително пенсионно осигуряване) и III стълб (допълнително доброволно пенсионно осигуряване) на пенсионната система. Промените в законодателството, касаещи приемането на изискването всички активи на един пенсионен фонд да се съхраняват в една банка-попечител, отговаряща на строги критерии, а така също въвеждането на счетоводни дялове от 1 юли 2004 г., създадоха допълнителни гаранции на осигурените лица за осъществяване на ефективен контрол върху дейността на ПОД и управяваните от тях фондове.

Същевременно обаче последното постави практическата дейност на пенсионните фондове от II и III стълб в изпреварваща позиция спрямо развитието на законодателството в тази област.

Проблем при извършването на преоценките на активите е липсата на постоянна търговия с някои от видовете ценни книжа, което води до формиране на котировки на борсата единствено с цел преоценка. Този факт се обяснява със спецификата на нашите финансови пазари и с малкия обем на определени емисии, които се закупуват и се задържат в портфейлите, без да се осъществява търговия с тях.

Друг случай, при който възникват спорни моменти, свързани със счетоводното отразяване и изчисляването на дялове, е въвеждането в практиката на иновационни продукти (депозити със специални клаузи или ценни книжа със специфичен процес на емитиране).

Тук можем да споменем и проблема с реда и начина за извършване на корекции на дяловете на пенсионните фондове или по-точно с тълкуването на разпоредбите. Извършването на корекция към определена дата с отчитането на влиянието от допуснатата неточност назад във времето, предизвиква потенциално напрежение в дейността на дружеството и фонда и се отнася за неопределен срок – до изчисляване на резултатите и извършване на корекцията.

Самото определяне на евентуални загуби за осигурените лица от допуснатата неточност при изчисляване на дялове в стар период има спорен резултат поради изключително трудното остойносттаване на пропуснатите ползи и потенциалните последици. Безспорно строг контрол е абсолютно необходим, но без ясни и точни правила как да се действа в случаи, за които законодателството не дава ясен отговор, съществува реална опасност да се получи конфликт между ПОД, осигурените лица и надзорната институция. В такива моменти при констатиране на определени несъвършенства в действащите нормативни разпоредби би било добре да се проявява по-голяма гъвкавост с оглед максимално запазване интереса на осигурените лица. Това произтича от факта, че пенсионният бизнес е динамичен и не търпи спираше или забавяне във времето поради изчакване на подходящите законодателни промени, когато дадена ситуация е вече факт не по вина на пенсионното дружество, а поради не дотам развита нормативна уредба. В тази връзка общите усилия следва да са в посока минимизиране, доколкото е възможно, на негативните последици, докато подобни особени случаи не намерят ясно и недвусмислено отражение в нормативната уредба.

Ефективният контрол върху дейността на пенсионните дружества и управляваните от тях фондове е една от основните предпоставки за успешното начало на реформата. Днес тези институции се възприемат от гражданите положително и се забелязва основателен интерес към тяхната дейност. Ролята на висококвалифицирания мениджмънт на пенсионноосигурителните дружества, както и професионалните качества на специалистите, работещи в тях, без съмнение също оказаха силно влияние за стабилността на системата.

От краткия преглед на развитието на пазара на допълнително пенсионно осигуряване се налагат следните *по-важни изводи*:

- Безспорен факт, е че пенсионните дружества и управляваните от тях фондове днес могат да се определят като едни от най-големите институционални инвеститори на финансовите пазари.
- Доверието в тях през изтеклите години на реформата значително се повиши и днес все повече осигурени лица използват възможността освен задължително, да се осигуряват и доброволно.
- От посочените по-горе данни се вижда, че активите на пенсионните фондове постоянно нарастват и тази тенденция ще се запази и в бъдеще.
- Логично възниква въпросът, къде ще бъдат инвестирани натрупаните средства на фондовете, за да се намери най-добрият баланс между изискванията за структурата на портфейлите и тяхната доходност.
- Сериозен е процентът на активите, които се инвестират на фондовата борса. Все повече фирми използват възможността за финансиране на своите проекти чрез емитиране на облигации, което на практика доказва ролята на пенсионните фондове като институции, спомагащи за развитието на капиталовия пазар.

- Неминуемо в бъдеще все повече инвестиции ще се насочват на европейските пазари поради очертаващия се и днес недостиг на атрактивни ценни книжа на нашия пазар.
- С приемането на България в ЕС ще се повишат и рейтинговете изисквания към нашите емитенти, което също ще повлияе благоприятно на инвестиционния процес.

Очаквани тенденции

Членството в ЕС следва да се асоциира преди всичко с отговорностите, които го съпътстват, с усилията, които ще трябва да се положат, и едва след това с очакванията за един висок стандарт на живот. Присъединяването на страната към ЕС позволява да се очертаят *основните* тенденции, които ще съпътстват развитието на пенсионния бранш у нас:

- задълбочаване на конкуренцията между участниците на пазара както по отношение на предлагането на по-атрактивни продукти, така и по отношение на по-добро обслужване, насочено към удовлетворяване на индивидуални потребности;
- засилване на чуждестранния интерес и търсене на възможности за навлизане на чужд капитал на националния пенсионноосигурителен пазар;
- вероятно консолидиране на пазара през следващите няколко години в търсене на пътища за противопоставяне на конкурентния натиск отвън;
- утвърждаване ролята на надзора като гарант за възходящо развитие на пенсионната индустрия без сътресения;
- засилване ролята на осигурителното посредничество като доказано ефективен начин за привличане на нови клиенти за ПОД;
- утвърждаване ролята на организации, каквито са Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване (БАДЛПО) и Българското актюерско дружество и създаване на условия за възникване на нови с оглед защита интересите на осигурените лица или професионалните потребности например на осигурителните посредници;
- осъзнаване на необходимостта и разгръщане потенциала на индивидуалното пенсионно планиране чрез активно използване от страна на населението на възможностите на системата за допълнително пенсионно осигуряване;
- повишаване отговорността и ролята на работодателите за социалната сигурност на техните служители и работници при пенсиониране;
- нарастване доходите на населението, което ще доведе до повишено потребление на услуги, предлагани от пенсионните дружества;
- тласък в развитието на българския капиталов пазар и икономиката като цяло вследствие инвестиране на дългосрочен ресурс, какъвто акумулират ПОД;
- развитие и прилагане на нови информационни технологии във връзка с усложняването на дейността в ПОД и нарастване обема на извършваните операции, както и подобряване обслужването на осигурените лица.

Очевидно се навлиза в един по-зрял етап, който поставя нови предизвикателства пред капиталовата пенсионна система.

Развитието на пазара и конкуренцията между финансовите институции наложи необходимостта от по-детайлно съобразяване с първоначалните потребности чрез въвеждането на т.нар. «мултифондове» в допълнителното доброволно пенсионно осигуряване. Същността им се състои в «разделянето» на доброволните пенсионни фондове на фондове с различни нива на инвест-

тиционен риск и следователно възвръщаемост. По този начин ще се даде право за избор на клиентите не само по отношение на пенсионното дружество, което да управлява парите им за доброволно осигуряване, но и на инвестиционен портфейл според готовността им да поемат определено ниво на риск. Това вероятно ще породви необходимост и от развитието на друг вид услуги – добре подготвени консултанти, които при нужда да съветват клиентите.

Очакванията са, че тази нова практика в дейността на пенсионните дружества ще провокира допълнителен интерес от страна на настоящите и потенциалните клиенти. Разбира се, следва да се отчете, че това ще се осъществи при вече изявена конкуренция от страна на договорните фондове и инвестиционните дружества. От тази гледна точка процесът може би закъсня във времето, но на настоящия етап е по-важно той да се осъществи и то по най-добрия и обмислен начин.

Промяна в законодателството за доброволно пенсионно осигуряване създаде възможността за създаване на т.нар. професионални пенсионни схеми към сегашния трети стълб на пенсионната система. Промяната в законодателството беше продиктувана главно от изискванията за запазване на допълнителните пенсионни права при движение в ЕС. Осигуряването ще се извършва на базата на нов вид пенсионни планове – професионални схеми, които ще се създават от работодателите на базата на колективното трудово договаряне или споразумение.

Характерно е, че се запазват основните принципи, върху които са изградени капиталовите пенсионни фондове – управление от пенсионноосигурително дружество, индивидуални партии, дефинирани вноски, строг контрол от надзорната институция, юридическа самостоятелност на дружество и фонд, лицензионен режим. Новото е, че пенсионните дружества чрез професионалните схеми ще могат да осъществяват трансгранична дейност – управление на пенсионни схеми извън България, при сключване на договор с чуждестранен осигурител, както и това, че български работодатели могат да сключат договор за управление на професионална схема с чуждестранна институция при спазване на българското законодателство.

Чрез тези пенсионни фондове работодателите на практика ще могат да се включат по-активно в осигурителния процес, като същевременно ще имат и по-голяма свобода при определяне параметрите на професионалните схеми. От своя страна работниците и служителите ще имат по-силни стимули за осъществяване на по-производителна дейност при даден работодател.

Наред с положителните страни в развитието не могат да не се отчетат и някои слабости в системата, както и негативни практики, пораждащи понякога съмнения и неприятни емоции у участниците и наблюдателите на осигурителния процес:

- Недостатъчно ефективен механизъм за контрол над събираемостта на осигурителните вноски, даващ възможност за нарушаване принципа на солидарността.
- Съществуващи все още начини за избягване на задължението за регистриране на трудовите договори – чрез сключване на граждански договори, които по закон не се регистрират в НАП, или водене на служителите на позиции, по-ниски от действително заеманите, с цел преминаване в по-нисък осигурителен праг. Все още съществуват работодатели, които изобщо не сключват никакъв договор с работниците и служителите. Оттук следва, че контролът и санкциите са недостатъчно ефективни и че съществуват начини за избягване изпълнението на законовите задължения.
- Съществуващ дисбаланс между пенсиите на различните поколения пенсионери.

- Привилегированото положение на държавните служители и някои други категории лица по отношение осигурителните им задължения, които изцяло се поемат за сметка на държавния бюджет – така се създава неравнопоставеност между осигурените лица, която трудно би могла да бъде обоснована с икономически аргументи.
- Осигуряване и прехвърляне „под натиск“ – въпреки забраната в КСО работодателите да бъдат осигурителни посредници по отношение на своите работници и служители, на практика не съществуват гаранции за предотвратяване на недопустимо въздействие от страна на работодател върху неговите работници за „избор“ на фонд, управляван от конкретно ПОД. Много често формалният посредник е лице, работещо в предприятието, и е подчинено на работодателя, което дава възможност работодателят, макар и неявно, да упражнява натиск. Съществуват и други разпространени механизми за заобикаляне на законовото ограничение, на които няма да се спираме. В случая се касае за една порочна практика, а именно превръщане на правото на осигуреното лице да прехвърля натрупаните суми по индивидуалната си партия от фонд, управляван от едно ПОД, във фонд, управляван от друго ПОД, в инструмент за неоялно привличане на клиенти и необосновано обогатяване на „посредниците“ в този процес. Въпреки направените промени в Наредбата за прехвърлянията⁷⁴, включително и въвеждането на нотариална заверка на подписа на лицето, желаещо да се прехвърли, практиката показва, че все още съществуват начини прехвърлянията да се извършват под натиск, упражняван най-често от работодателите.
- Създаване ролята на попечителските и консултативните съвети до изготвянето на становища (решения), които имат единствено препоръчителен характер, т. е. ролята им на гарант в осигурителния процес е недостатъчно убедителна при сега действащата нормативна уредба. Не е добре обоснован и механизмът на формиране състава на съветите, регламентиран с Наредбата за попечителските съвети на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване и за консултативните съвети на фондовете за допълнително доброволно пенсионно осигуряване.

Положителните страни могат да бъдат обобщени в следните по-важни насоки:

- Изграждане на нормативна база в областта на социалното осигуряване, отговаряща на съвременните потребности и тенденции и постоянното ѝ усъвършенстване;
- Направени реални крачки към оптимизиране на законодателството в тази сфера чрез кодифициране на материята – обединяването на няколко закона в Кодекс за социално осигуряване, който замени КЗОО, и приемането в края на 2005 г. на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс;
- Създаване на съвременна приходна администрация в лицето на Националната агенция за приходите, част от отговорностите на която е установяването и събирането на задължителните осигурителни вноски;
- Въвеждане на минимални осигурителни прагове и задължителна регистрация на трудовите договори в НОИ (сега в НАП);
- Използване на професионално ноу-хау от чужбина за подобряване на административния капацитет на институциите, отговорни за процесите, свързани с осигурителната реформа;
- Изграден единен надзорен орган върху дейността на небанковите финансови институции в лицето на КФН – идея, която съществуваше още пре-

ди създаването на ДАОН, вляла се впоследствие в КФН. Създаването и функционирането на този орган може да се определи като една от най-важните предпоставки за успешното функциониране на капиталовата система на осигуряване;

- Либерализиране на инвестиционния режим, което дава възможност на пенсионните дружества да бъдат значително по-гъвкави;
- Приемане на етичен кодекс от страна на пенсионните дружества – членове на БАДДПО – като гаранция за спазване моралните норми на поведение и за лоялна конкуренция при осъществяване на дейността им;
- Въвеждане на изискването за водене на счетоводни дялове, с което осигурените лица придобиха реалната възможност да проследяват ежедневно движението на натрупаните средства по индивидуалните си партии;
- Повишаване квалификацията на заетите в системата на всички йерархични нива чрез организиране и участие в различни инициативи – обучения, семинари, конференции и др.;
- Повишаване културата на обслужване на клиентите чрез въвеждане на нови съвременни форми – интернет, телефон, мобилни консултанти и др.;
- Изграждане на структури, обединяващи широк кръг финансови услуги – осигурителни, банкови, застрахователни и др.

Поради основателното възприемане през последните години на пенсионната реформа като най-мащабна за осигурителната система, е логично тя да бъде предмет на постоянно наблюдение, анализ и оценка. Основното виждане, което споделят авторите, е, че още е рано да се говори за успех на пенсионната реформа в България. Нейният успешен старт не подлежи на съмнение, но истинският успех ще бъде безспорен едва, когато системата достигне етапа на масово изплащане на пенсии от втория стълб и то най-вече от УПФ, тъй като неговият обхват ще бъде най-широк. Успешна ще е реформата, едва когато стандартът на живот на бъдещите пенсионери бъде значително по-добър от този на сегашните.

Не е тайна, че предварителните разчети показват, че едва ли ще може да се очакват адекватни по размер пенсии, ако не се промени процентът на осигурителната вноска за УПФ. Разбира се, това не е единственият фактор за постигане на адекватност. Доходността от инвестираните средства на фондовете, оптимизирането на разходите за тяхното управление, надеждните информационни системи, строгият контрол от страна на надзорната институция, дългосрочната политическа и макроикономическа стабилност, както и повишаването равнището на доходите и наличието на заетост без прекъсвания – съвкупността от всички тези условия единствено може да даде гаранции за устойчивост на пенсионната система.

Този коментар не цели да събуди съмнение в реформата като такава, а да провокира един по-трезв поглед към очакванията за нейните резултати. Грешно е да се счита, че реформи в социалната сфера, каквато е пенсионната, ще дадат удовлетворяващи резултати в кратки периоди. Трябва ясно да се заяви пред обществото, че 20–30 години е най-късият период, след който може да се очакват добри резултати и то при наличие на посочените условия.

Интегрирането на националната осигурителна система в европейското пространство е допълнителен импулс за подобряване качеството на пазарната среда и на предлаганите продукти в осигурителния сектор, за по-ефективно използване на ресурси за адаптация и по-добра социална защита срещу социалните рискове.

Европейската интеграция и реформата в социалното осигуряване са взаимно зависими процеси и една обща стратегическа цел. Те осигуряват рав-

нопоставен достъп до пазарите на социално осигуряване в обединена Европа, облекчават движението на човешките ресурси и взаимното признаване на придобитите осигурителни права в 27-те страни – членки на ЕС, разширяват взаимния обмен на технологии за социална защита и добри практики, увеличават вноса на спестявания и инвестиции в социалното осигуряване, улесняват координацията на паричните потоци с осигурителен характер.

Верните стратегически промени са пътят за достигане на по-голяма сигурност и доверие към социално осигуряване, ориентирано към универсален обхват и адекватна защита на населението срещу покритите социални рискове. Виждането на бившия президент на Международната асоциация по социално осигуряване (ISSA) Карл Шерман (Швеция) е, че по този начин социалното осигуряване допринася за функционирането на пазарните икономики, за просперитета на народите и социалната сплотеност, за сближаване на социалните цели и макроикономическите изисквания.

В контекста на националния интерес осигурителната реформа трябва да държи сметка за особеностите, традициите в социалноосигурителното дело, приоритетите и нововъзникващите предизвикателства пред страната. Уникално предимство е, че имаме възможност да се поучим от опита на страните от ЕС, което ще ни даде възможност да избегнем недалновидни решения. Никой не би ни упрекнал, ако като страна защитаваме собствената си позиция чрез добре аргументирани становища, основани на националните интереси, традиции и нагласи. Всяка страна – членка на ЕС, е равнопоставена, което ѝ дава право да отстоява позициите си в контекста на общите европейски ценности. Нещо повече, от 2000 г. страните преминаха към прилагане на т.нар. „Отворен метод за координация“, базиран на определянето на общи цели и показатели, чрез които ще могат да обменят опит и споделят най-добрите практики по отношение реформирането на системите за социална сигурност. Ценното при този подход е, че всяка страна е свободна да избира начините, по които да постигне зададените цели, като така се гарантира, че националният интерес и традиции ще бъдат запазени.

Глава трета

Здравеопазване – необходима промяна

Членството на България в Европейския съюз (ЕС) предполага усвояването и практическото прилагане на политика за утвърждаване на специфичните за тази общност ценности. Съществено място сред тях заема здравето на хората и свързаната с него ефективна система на здравеопазване. *Наличието на добро здраве е необходимо условие за лично и обществено благополучие, а защитата на здравето посредством функциите на здравеопазването е едно от фундаменталните човешки права.* Този възглед за здравето и здравеопазването има сериозни основания. Налице са многобройни доказателства за взаимното влияние между здравето и благосъстоянието както на индивидуално, така и на обществено ниво. Безспорно е значението на здравето и неговата ефективна защита за икономическото развитие на страната, социалното единство, устойчивостта на държавата и социалната сигурност. *И ако преди приемането на нашата страна в ЕС здравето на нацията и ефективността на здравната система би могло да се разглежда като вътрешен за държавата проблем с друга степен на приоритет, сега проблемите на здравето и здравеопазването в България са от първостепенно значение, но вече в контекста на ЕС.*

Общностното правно регламентиране – макар и на определени аспекти от здравеопазването – има съществено значение за подобряване на националните здравни системи и защитата на здравето, безопасността и икономическите интереси на потребителя. В България общностното право намери сериозно приложение в лекарствения сектор в смисъл на подобряване на стандартите и подходите в превантивните и лечебните дейности. Българското лекарствено законодателство пренася изцяло установените европейски стандарти по отношение на производството, разпространението, отпускането, ценообразуването и т.н. на медикаменти у нас и е солидна предпоставка за подобряване лечението и качеството на живот на гражданите. Процесът на адаптиране в България на общностното право не доведе до забележимо позитивно отражение върху показателите за здравето на населението. Може да се смята, че ако функциите на здравната система и здравния статус на населението бяха условие за пълноправно членство в ЕС, вероятно държавните органи в България биха предприели по-радикални мерки и биха извършили решаващи стъпки за развитие на здравната реформа и за постигане критериите за здравни грижи и показателите за здраве на населението в ЕС.

Макар и с национални и регионални особености моделите на здравните системи в ЕС се променят и развиват под силното влияние на определени общи *европейски ценности*. Всички здравни системи в ЕС се основават на принципите на *солидарността* и на *равния и универсален достъп до здравни грижи*, независимо от типа на организация и структура на здравната система на съответната страна. В ЕС се поддържа баланс между, от една страна, конкуренцията като движеща сила на икономическия прогрес, а, от друга страна, солидарността при разпределяне на приходите и разходите както между държавите членки, така и в пределите на всяка отделна държава. *Върху моделите на здравните системи в ЕС оказват влияние и други ценности, споделяни в ЕС: участие, партньорство, подкрепа на*

социалната сплотеност, граждански диалог с ключова роля на социалната защита и солидарността.

Тъй като развитието на пазарната икономика е основа на ЕС, много сериозно предизвикателство пред вземащите днес политическите решения, особено след разширяването на Изток, е поддържането на баланса между принципите на солидарността и бюджетното напрежение, създавано от новата икономическа ситуация и засилващите се негативни демографски процеси.

Решаването на сложните проблеми, свързани с тези предизвикателства, е предмет на дебат, чието начало се поставя на срещите на Европейския съвет в Лисабон (2000 г.) и Гьотеборг (2001 г.). Изтъква се острата необходимост от реформи на системите за социална защита, включително и здравеопазването. При срещата на Европейския съвет в Барселона (2002 г.) Европейската комисия формулира *три подхода* за подобряване ефективността на здравните системи: запазване на достъпа до здравни грижи за всички, подобряване качеството на здравните услуги, мерки за осигуряване на финансовата стабилност на здравните системи.

Произтичащата от „Лисабонския дневен ред“ идея за *инвестиции в човешки ресурси* като необходимо условие за конкурентоспособността на европейската икономика убедително се налага в политиката на страните – членки на ЕС. В доклада на Групата на високо равнище по Лисабонската стратегия за растеж и заетост (2004 г.) се отбелязва, че Европа се нуждае от увеличаване нивото и възвръщаемостта на инвестициите в човешки ресурси, тъй като производителността и конкурентоспособността на европейската икономика е „пряко зависима от наличието на добре образована, способна и лесно приспособима работна сила, готова да се адаптира към промените“. В този контекст се изтъква, че здравето и здравеопазването имат ключова роля „в изграждането на социално единство, производителни сили, заетост, а оттук и на икономически растеж“. В този смисъл инвестирането в „здраве през целия живот“ гарантира продължителна трудова активност на европейското население. *Тези виждания показват, че здравеопазването все по-изразено започва да се схваща като основен фактор за икономическото и социалното развитие на ЕС.*

1. ЗДРАВЕТО НА НАЦИЯТА

Предначертанието на по-нататъшното развитие на българското здравеопазване в общия контекст на членството на България в ЕС изисква една достатъчно ясна представа относно това къде сме по отношение на здравеопазването сред другите европейски държави. Това означава както оценка на проблемите и процесите, характеризиращи здравното състояние на нацията, така и анализ на здравната система (задачи, организация, инфраструктура, персонал, дейност, резултати, адекватност) в контекста на процеса на здравната реформа, който вече 17 години се развива в нашата страна. На тази основа следва да се постави и проектът за решаване на здравните проблеми в страната ни през следващите десетилетия.

Оценката на здравето на нацията може да се извърши чрез анализа на пет критерия: демографски, заболяемост, физическо развитие и дееспособност, рискови фактори и самооценка на личното здраве. Въз основа на обработената информация по тези критерии могат да се установят и обобщаващи показатели за състоянието на здравето на нацията като „очаквана продължителност на живота в добро здраве“ и „продължителност на живота без инвалидност“. По-долу ще се спрем на по-съществените от тези критерии и показатели.

Демографски процеси

Настоящото демографско състояние на България е резултат от продължителното действие на редица *фактори*. Част от тях са *обща* за европейските страни (напр. „демографското остаряване“ на населението), а друга – *специфични*, свързани с особеностите на историческото, социално-икономическото и културно развитие и народопсихологическите особености на населението. Тези фактори оказват влияние и върху другите параметри на здравето на нацията.

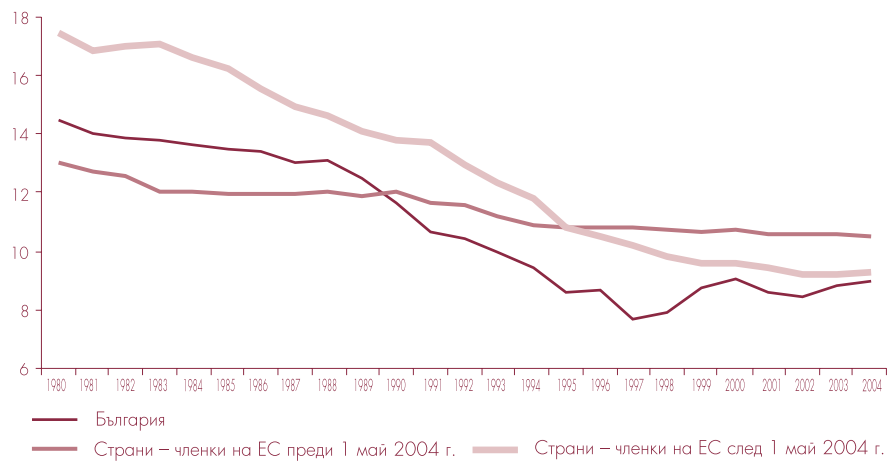
Демографската картина у нас днес се характеризира с трайна тенденция към намаляване числеността на населението. Към края на 2005 г. то е 7 718 750 души, живеещи предимно в градовете (70.2%), с лек превес на жените (51.5%). През периода 2000–2005 г. се увеличава относителният дял на лицата над 60 години (от 21.8% на 22.9%) и намалява дялът на децата от 0 до 17 години (от 17.7% на 17.5%). Относителният дял на лицата над 65 години в България (17.2%) надвишава значително този показател средно за страните от ЕС (13.6% през 2004 г.). Демографското остаряване на населението е особено изразено в селата, където 33% от жителите са на възраст над 60 години.

Намаляването на числеността и застаряването на населението или т.нар. „демографска криза“ в България е резултат от няколко причини:

- *емиграцията на значителна част от лицата в млада възраст и с висок герминативен потенциал*. В резултат нацията се лишава от контингент, който може да участва активно в нейното количествено и качествено демографско възпроизводство;
- *ниската раждаемост*. Тя се свързва с негативното влияние на социално-икономическите условия (които променят репродуктивните нагласи), емиграцията, намаляването на броя на жените в детеродна възраст и тяхната плодовитост. Здравето наистина е известна предпоставка за забременяване и раждане, но здравеопазването има слабо влияние върху раждаемостта. Макар и със сравнително по-ниски показатели, равнището на раждаемост в България в известни предели е сравнимо с раждаемостта в зоната на ЕС. През 1995–2003 г. коефициентът на раждаемост в България се колебае около 8.6‰, след което леко се повишава и през 2005 г. е 9.1‰ – това ни доближава до равнището на показателя – 9.3‰ в страните от ЕС-25 (графика 3.1.).
- *нарастването на смъртността*. Смъртността в България е много висока, отколкото в ЕС и е сравнима със смъртността (от европейския регион) в Руската федерация и Украйна. През 2005 г. смъртността в България е 14.6‰. Като основна причина за нея се посочва демографското остаряване на населението. То има определено значение, но не може да се абсолютизира и надценява. Стандартизиращият показател за смъртността (който елиминира влиянието на възрастовата структура) на 100 000 жители (2004 г.) в страните от ЕС е 924.07, а у нас – 1056.37 с тенденция за нарастване. При запазване на съществуващите тенденции прогнозата за *смъртността и при двата пола* е, че тя ще *нарасне*, като на 100 000 жители към 2020 г. ще достигне 1980.00 при мъжете и 1550.00 при жените (графика 3.2.).

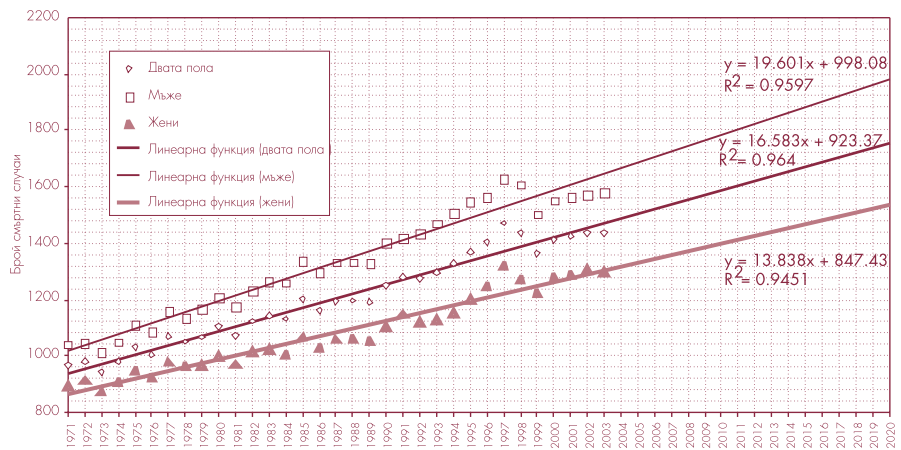
В продължение на повече от три десетилетия водещите **причини за смърт** у нас са болестите на органите на кръвообращението, новообразуванията, болестите на дихателната и на храносмилателната система, травмите и отравянията (графика 3.3.).

Графика 3.1. Динамика на раждаемостта в България и ЕС, 1980–2004 г.⁷⁵



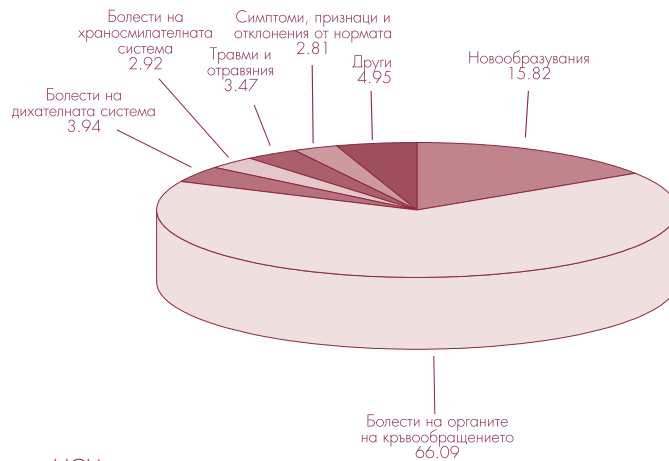
Източник: Собствени изчисления по данни на НСИ.

Графика 3.2. Брутна смъртност на населението на България през периода 1971–2003 г. и прогноза до 2020 г. по пол (на 100 хил. души)



Източник: НСИ.

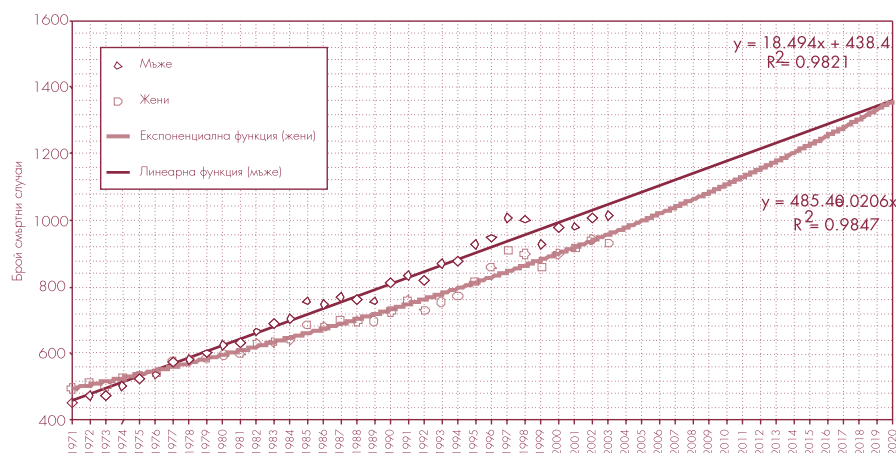
Графика 3.3. Причини за смъртност по класове болести през 2005 г. (%)⁷⁶



Източник: НСИ.

Болестите на органите на кръвообращението (БОК) обуславят близо две трети от всички умирапия (през 2005 г. с честота 968.1 на 100 000). Честотата (интензитетът) на умирапията (на 100 000 от съответния пол) при мъжете (1004.7) надвишава честотата при жените (933.7). Най-значителна е смъртността от БОК при мъжете на 40–44 години и жените на възраст 45–49 години. Прогнозата е, че за разлика от средните показатели за ЕС, смъртността от БОК в България ще нараства. Очаква се стандартизираните показатели на смъртността от БОК за мъжете и жените да се изравнят към 2020 г. при общо равнище около 1360 (графика 3.4.).

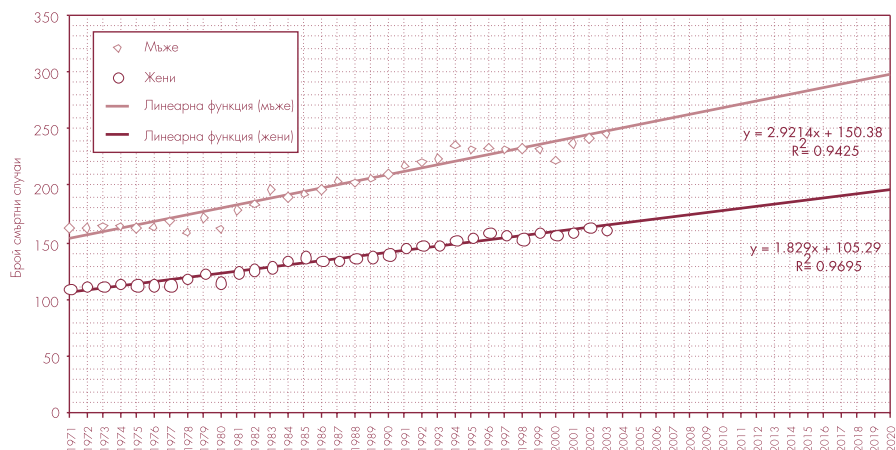
Графика 3.4. Смъртност от болести на органите на кръвообращението на населението в България през периода 1971–2003 г. и прогноза до 2020 г. по пол (на 100 хил. души)⁷⁷



Източник: НСИ.

Злокачествените новообразувания обуславят (2005 г.) 15.8% от умирапията и са на второ място като причина за смърт. Тенденцията на смъртността и при двата пола е възходяща. Стандартизираният показател за смъртност е по-нисък от средния за Европа, но тенденцията е обратна на европейската – към нарастване. Прогнозата е тази тенденция да се запази до 2020 г., като постепенно ще се увеличи разликата между двата пола, с показатели на 100 000 от съответния пол – за мъжете около 200, а за жените – около 300 (фиг.3.5.).

Графика 3.5. Смъртност от злокачествени новообразувания на населението в България през периода 1971–2003 г. и прогноза до 2020 г. по пол (на 100 хил. души)⁷⁸

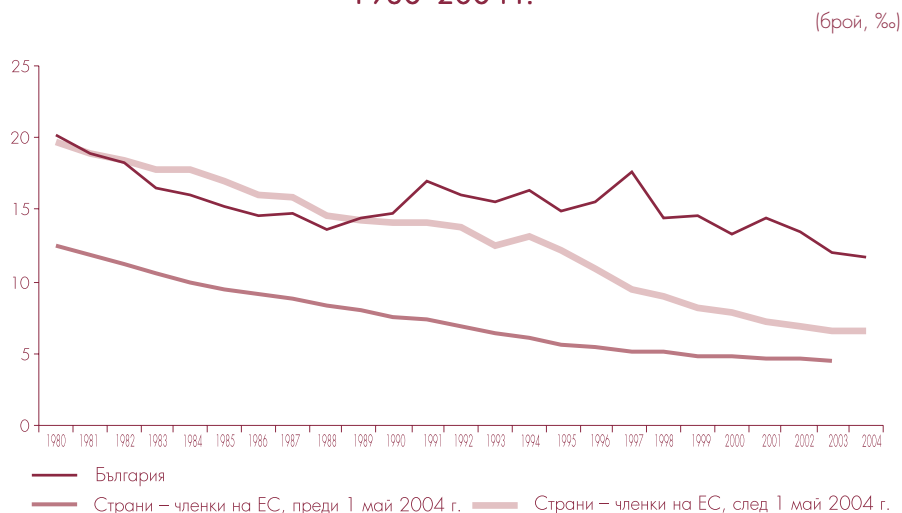


Източник: НСИ.

Болестите на органите на кръвообращението и злокачествените новообразувания обуславят над 80% от умирианията в България, а съответно – и значително по-високата смъртност в сравнение със страните от ЕС.

Сериозно внимание изисква *детската смъртност* (от 0 до 1 година на 1000 живородени деца). През последните години в България тя намалява значително и през 2005 г. е 10.4%, но съпоставена със страните от ЕС-25 (средно 6.6 %) остава значително по-висока (графика 3.6.).

Графика 3.6. Детска смъртност на 1000 живородени в България и ЕС, 1980–2004 г.⁷⁹

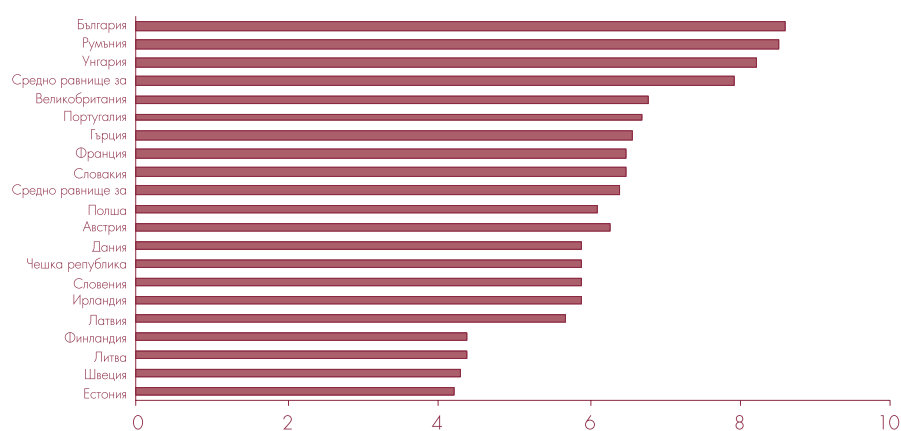


Източник: Евростат.

Детската смъртност в селата е по-висока, отколкото в градовете. Налице са и сериозни регионални различия. Детската смъртност е по-висока в населени места и области с по-голяма концентрация на ромско население. В някои области разликата между град и село е впечатляваща – например през 2005 г. за Варненска област, тя е съответно 7.7 и 14.7; за Видинска – 7.9 и 22.6; за Габрово – 5.4 и 12.3. Значителни са разликите и между отделните области – от една страна, области, в които детската смъртност е съизмерима със страните от ЕС (областите Русе – 5.9‰; София-град – 5.1‰), а от друга – области със значително по-висока от средната за страната (областите Добрич – 15.4‰; Монтана – 19‰; Разград – 15.9‰). Основните причини за умирианията на децата до 1 година са състояния, възникващи по време на раждането и вродени аномалии. Впечатляваща е разликата в постнеонаталната смъртност (без починалите до 28 ден след раждането), която в България за 2005 г. е 4.2‰, а в новоприетите страни от ЕС е 2.18‰. Особено тревожни са данните за процента на живородените деца под 2500 грама, който нарежда България (около 9%) сред страните с най-висок показател не само спрямо старите страни членки (средно 5%), но и спрямо новите страни – членки на ЕС (графика 3.7.).

Висока е и смъртността сред децата от 1 до 5 години (през 2004 г. тя е 14.4‰) – около 2 пъти над средната за страните от ЕС-25. Посочените по-горе данни за детската смъртност поставят остро необходимостта от задълбочен анализ на причините за влошените показатели и подготовка на национални програми за подобряване на майчиното и детското здравеопазване у нас.

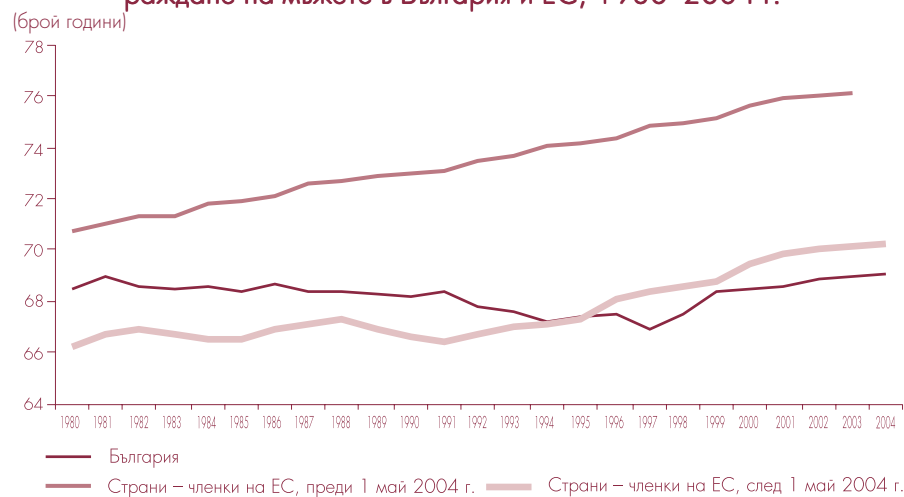
Графика 3.7. Раждания на деца, тежащи под 2500 грама, като дял от общия брой живородени деца през 2004 г. в европейските страни



Източник: Евростат.

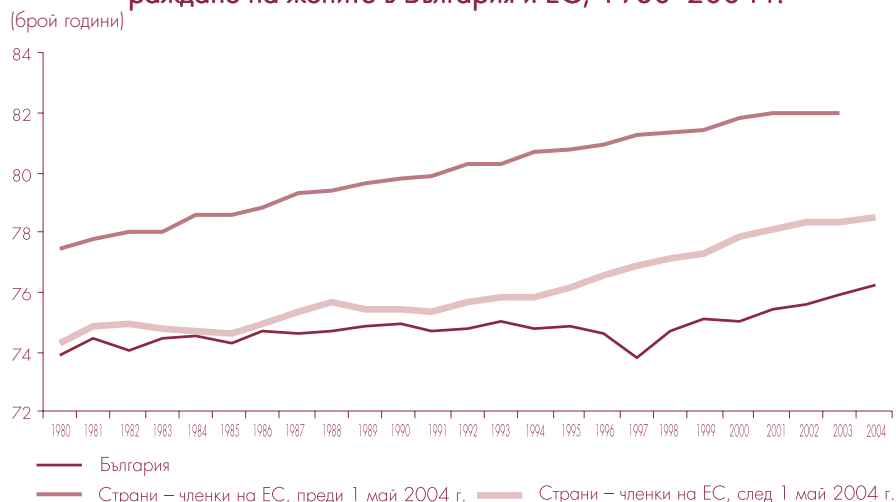
В тясна зависимост със смъртността е *очакваната средна продължителност на живота при раждането*. Този показател често се използва като интегрален измерител за състоянието на дадена здравна система, тъй като в него се отразяват голяма част от детерминантите на здравето, включително и ефективността на медицинската помощ. За 2003–2005 г. в България този показател е средно 72.60 години (69.00 години при мъжете и 76.30 години при жените), т.е. с около 6.0 години по-малко от средния за ЕС-25 (графики 3.8. и 3.9.).

Графика 3.8. Очаквана средна продължителност на живота при раждане на мъжете в България и ЕС, 1980–2004 г.



Източник: НЦООЗ по данни на WHO, HFA, 2006.

Графика 3.9. Очаквана средна продължителност на живота при раждане на жените в България и ЕС, 1980–2004 г.

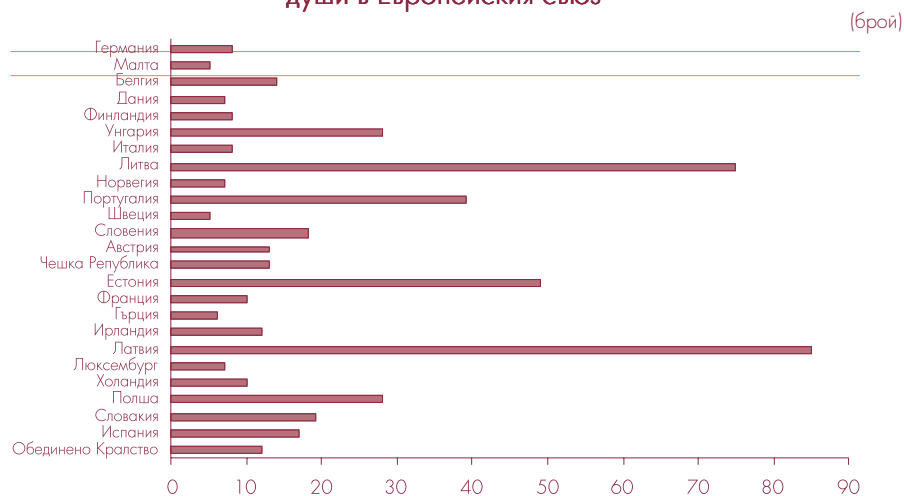


Източник: НЦООЗ по данни на WHO, НФА, 2006.

Забелеваемост и трайна неработоспособност

Честотата на регистрираните заболявания в България на 1000 души население през периода 1990–2005 г. намалява от 1511.9 на 1369.3. Това се дължи най-вероятно на значителното намаляване броя на посещенията при лекарите от извънболничната помощ. Сравнително високи са честотата и относителният дял на заболяванията на дихателната система (около 38% от всички регистрирани заболявания), следвани от заболяванията на нервната система и сетивните органи (около 12%), заболяванията на органите на кръвообращението (около 11%) и травми и отравяния (около 8%). Заболяванията от туберкулоза през посочения период на 100 000 жители се увеличават от 106.0 през 1990 г. до 188.7 през 2002 г., след което намаляват и през 2005 г. са 127.7, но остават твърде високи спрямо данните за страните от ЕС, където тя е 43 на 100 000 жители (графика 3.10.).

Графика 3.10. Честота на заболяванията от туберкулоза на 100 000 души в Европейския съюз⁸⁰



Източник: СЗО.

Броят на регистрираните лица с *психични заболявания* (на 100 000 жители) е с колеблива тенденция към нарастване – от 2656.7 през 1990 г. на 2696.2 през 2000 г. и 2892.1 през 2005 г. Тревожна е трайната тенденция към нарастване броя на заболелите от *злокачествени новообразувания*, който (на 100 000 жители) от 2862.9 през 2003 г. достига 2981.9 през 2004 г. и 3069.9 през 2005 г. Нараства заболяемостта и от *полово предавани болести*. Заболелите от сифилис (на 100 000 жители) се увеличават от 31.2 през 1990 г. на 66.5 през 2005 г., като 9% от тях са във възрастовата група до 17 години. Честотата на заболяванията от ХИВ/СПИН у нас е сравнително ниска. Регистрираните заразени (до октомври 2006 г.) са 677, от които преобладават лицата на възраст от 20 до 29 години. Тези резултати са постигнати благодарение на успешното изпълнение на Програмата за борба с ХИВ/СПИН, финансирана от Глобалния фонд за СПИН, туберкулоза и малария към ООН.

Заболеваемостта от *хронични болести* у нас е с тенденция към нарастване. Тази тенденция вероятно ще продължи и през следващите десетилетия. Една от причините за това, както беше посочено по-горе, е и демографското остаряване на населението. Освен това обаче редица изследвания показват, че значителна част от населението на страната ни е носител на сериозни *рискови фактори*, които кореспондират преди всичко с болестите на сърцето и кръвоносните съдове. Установено е, че около 2 млн. души са с повишено артериално налягане, около 3 млн. души са с наднормено тегло и затлъстяване, около 2.8 млн. са с умерено повишен и повишен холестерол, около 200 хиляди са с диабет (рисков фактор за сърдечно-съдовите заболявания).

Във връзка със заболяемостта важен показател за здравето на населението е *очакваната средна продължителност на живота в добро здраве (HALE)*. В България за 2000 г. тя е 60.8 години за мъжете и 65.2 години за жените. В сравнение със страните от ЕС у нас изгубените години живот в добро здраве са 7 за мъжете и 9.6 за жените.

Самооценка на здравето

По данни от национално представително изследване на Агенцията за социални и маркетингови изследвания, икономически и пазарни проучвания, наблюдения и анализи (AFIS)⁸¹ 23.8% от анкетираните се определят като често или непрекъснато боледуващи, 36.5% – като рядко боледуващи, а 38.4% – като напълно здрави. Най-често посочваните заболявания са сърдечно-съдови (43.1%), костни (13.8%), ендокринни (10.2%) и нервно-психични (7.9%). Като хронично болни се смятат 22%, от които 34% са мъже, а 66% – жени. Показаната хронична болестност е около 3 пъти по-голяма, отколкото средната за ЕС и около 4 пъти повече в сравнение със САЩ. Агенцията за социално-икономически анализи (АСА) в представително проучване през 2006 г. установява подобрене на субективния здравен статус спрямо 2004 г. Самооценката за много добро здраве е нараснала с около 3 процентни пункта, а крайната самооценка за много лошо здраве – е намалена с 3 процентни пункта. При ромите обаче е установен значителен спад на самооценката за много добро здраве от 16.4% през 2004 г. на 5.9% през 2006 г.

Влошаването на някои показатели за здравето на населението, между които изпъква високата заболяемост и смъртност от болестите на кръвообращението, злокачествените тумори и травми и отравяния,⁸² поставя въпроса за *ролята на здравната система за състоянието на здравето на нацията*. Здравната система може да окаже известно влияние върху него чрез системно намаляване на смъртността в по-младите възрастови групи, настъпваща преди всичко вследствие на посочените по-горе заболявания.

Решаването на този проблем се утежнява поради сложната причинна зависимост на тези заболявания от фактори, които изискват продължителни усилия от страна на държавата и обществото, като равнище на доходите на населението, разходи и структура на разходите, структура на потреблението, хронични стресови въздействия в битовата и работна/учебна среда и т.н. В този контекст значение има и бедността с нейното комплексно икономическо, социално и психично въздействие особено сред уязвимите групи. Ето защо при реформиране на здравната система би следвало да се имат предвид и настойчиво да се прилагат принципите на социалната справедливост при разпределяне на съответните ресурси, както и съществено да се подобрява достъпността на гражданите до медицински услуги.

2. ЗДРАВНАТА СИСТЕМА

2.1. Лечебни заведения и лекарствено снабдяване

Извънболничната медицинска помощ е организирана в съответствие със Закона за лечебните заведения и се оказва от заведения за първична, специализирана и спешна медицинска помощ, медикодиагностична и високо-специализирана медицинска дейност.

Първична медицинска помощ

Първичната медицинска помощ у нас е най-масовата форма на медицинска помощ. Тя се оказва от общопрактикуващи лекари (ОПЛ), които работят самостоятелно или в групови практики след сключен договор с Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). Тяхната дейност се заплаща на капитационен принцип (според броя на пациентите, избрали даден лекар) и за дейност, определена от участието на ОПЛ в работа по здравни програми. Характерно за техния статут е, че ОПЛ са собственици на съответните практики и работодатели на останалия персонал в дадената практика – сестра, фелдшер, евентуално втори лекар, секретарка, санитар. Подобно на други страни в ЕС, задължително здравноосигурените граждани имат право да избират своя ОПЛ.

В развитието на първичната медицинска помощ у нас се наблюдават редица слабости. Голяма част от пациентите срещат затруднение при достъпа до своя ОПЛ през нощта и в почивните дни. Има значителен брой отдалечени и с малочислено население места, заселени обикновено с възрастни хора с ниски доходи, където се забелязват трудности при избор на ОПЛ. В лекарските практики с голям брой записани пациенти се наблюдава нарушаване на качеството на оказваната медицинска помощ (само 1.7% от ОПЛ имат специалност „обща медицина“). Предпоставки за влошаване на качеството на предоставяните медицински услуги се създават и от несъвършената система за обмен на информация и недостатъчния или липсващ помощен персонал.

Повече от 90% от ОПЛ предпочитат индивидуалната практика като форма на организация на своята работа, докато в европейските страни съотношението е в полза на груповите практики.

Всичко това се отразява негативно върху достъпа и качеството на оказваната медицинска помощ. В отчетената дейност на ОПЛ се увеличава броят на несвоевременно диспансеризирани пациенти с хронични заболявания. Трайната тенденция към спад на броя на диспансеризирани лица и диспансерните прегледи се наблюдава както при ОПЛ, така и при лекарите-специалисти. Не се оценява ефективността на извършваните от тях дейности по промоция на здраве и профилактика на болестите поради липса на методология за отчитане на резултатите.

Специализирана извънболнична помощ

Специализираната извънболнична помощ се оказва от доста широк спектър лечебни заведения: индивидуални и групови практики на лекари или стоматолози с призната специалност, диагностично-консултативни центрове (ДКЦ), медицински центрове (МЦ), медико-стоматологични центрове (МСЦ), стоматологични центрове (СЦ) и самостоятелни медико-диагностични лаборатории (СМДЛ). Тези заведения работят по договор с НЗОК, която заплаща оказаните от тях медицински услуги на задължително здравноосигурени лица. Заплащането става по цени, договорирани между НЗОК и съответните съсловни организации. За разлика от заведенията за първична помощ тези за специализирана помощ обслужват задължително здравноосигурени лица за сметка на НЗОК само, ако те са насочени с направление от ОПЛ. Изключение правят заведенията за акушеро-гинекологична и педиатрична помощ. Достъпът до тях е свободен за определени категории задължително осигурени лица. Ако няма направление от ОПЛ, пациентът заплаща лично оказаната помощ по цени, калкулирани от самото заведение. Индивидуалните и групови практики са собственост на съответните специалисти, а другите посочени по-горе заведения могат да се разкриват от държавата, общините и други физически и юридически лица, включително болници. Българският модел на специализираната извънболнична помощ се различава до известна степен от моделите в ЕС-15, в които значителна част от специализираната помощ се оказва от болниците (т.нар. „отделения за външни пациенти“).

В структурно отношение *българският модел* на специализираната извънболнична помощ е *сполучлив*. Има обаче известни проблеми с *достъпността на гражданите до специализирана медицинска помощ*, породени от финансовите ограничения на НЗОК, както и от концентрацията на заведения за специализирана помощ (особено специализирани консултации и заведения за лабораторна и образна диагностика) предимно в по-големите градове. Трябва да се има предвид, че не само лечебни, но и превантивни дейности на ОПЛ са значително затруднени, съкратени и с ниска ефективност именно поради ограничения достъп на населението до специализираната медицинска помощ.

Спешна медицинска помощ

Спешната медицинска помощ (СМП) в България е централизирана (ръководи се непосредствено от Министерството на здравеопазването), издържа се от бюджетни средства и помощта се оказва безплатно на гражданите. С нея се оказва животоспасяваща медицинска намеса главно при инцидентни нарушения на здравето. Чрез нея трябва да се съхрани жизнената дейност на съответния засегнат индивид, докато бъде насочен към специализирана лекарска помощ. За разлика от нея *неотложната медицинска (и стоматологична) помощ* се характеризира с необходимост от бързина (напр. силни болки), която по дефиниция не е животоспасяваща и следва да се оказва от ОПЛ. В действителност СМП се отзовава обикновено на всички повиквания и се натоварва и с неотложната помощ, което води до трупане на финансови дефицити. Тъй като не е възможно винаги да се определи дали и доколко дадено състояние е или не е животозастрашаващо, в много страни на спешността се реагира, без да се прави разлика между спешността и неотложността на медицинската помощ.

Съществуват множество различия в организацията на СМП в отделните страни. В България тя е организирана като мрежа от 28 центрове за спешна медицинска помощ (ЦСМП) – по един за всяка област, и техни филиали в отделни населени места от областта. Мрежата е централизирана. Създа-

дени са и няколко частни ЦСМП, които работят срещу заплащане от обслужваните лица.

Дейностите на СМП се затрудняват поради структурни, организационни и технически причини:

- СМП се натоварва с функции, които са задължение на първичната помощ. Те включват оказването на медицинска помощ (в някои случаи рутинна или неотложна, но рядко спешна) на голям брой здравно неосигурени лица, както и на здравноосигурени лица, които поради различни причини не са получили помощ от своя ОПЛ (включително хронично и терминално болни без възможност за палиативни грижи);
- Недостатъчно са разграничени функциите между болниците и СМП. В състава на СМП са включени т.нар. „спешни отделения“, които по своя характер са болнични отделения, излишно дублиращи налични болнични отделения;
- Недостатъчна е координацията между СМП и съответните болници. Поради това понякога се налага пациенти да се извозват продължително време от една болница в друга, което компрометира спешността;
- Дефекти на връзките в информационно-координационните центри, които приемат и разпределят спешните повиквания и екипи;
- Остарял и амортизиран автомобилен парк и незадоволителен въздушен медицински транспорт.

Към това следва да се добавят и проблемите, свързани с персонала в ЦСМП. Наблюдава се голямо текучество на медицинския и немедицинския персонал главно поради неоправдано ниското заплащане и крайно ограничените възможности за професионално развитие. Предизвиканата поради това демотивация на персонала понижава качеството и ефективността на работата в ЦСМП.

Болнична помощ

Болничната мрежа е изключително важен сектор от здравната система. Тя е предназначена да осигури *специализирана медицинска помощ* на болните, чието лечение не може да се осъществи в извънболнични (домашни) условия. Във връзка с това болницата изпълнява насочени към пациента диагностично-лечебни, превантивни и социални дейности, както и осигуряващите тяхното изпълнение квалификационни, изследователски и икономически дейности.

Съгласно Закона за лечебните заведения *болниците в България* се разкриват от държавата, общините и други юридически или физически лица и се регистрират като търговски дружества (по Търговския закон) или кооперации (по Закона за кооперациите). Те могат да бъдат публични и частни заведения със статут на административна, икономическа и медицинска самостоятелност. Във връзка със застъпените в тях специализирани дейности болниците са многопрофилни и специализирани, а според характера на пациентите и прилаганото лечение те са болници (многопрофилни и специализирани) за активно лечение, за долекуване и продължително лечение и за рехабилитация. В категорията на болниците трябва да се включат и някои лечебни заведения, които притежават стационари, но не са болници в непосредствения смисъл на термина. Те се разкриват от юридически и физически лица и се регистрират (общо взето) по същия режим, както и болниците. По своето устройство и функции най-близо до болниците са *диспансерите* за белодробни болести, за кожно-венерични болести, за онкологични болести, за психични болести. Тяхното основно предназначение е ранната диагностика на съответните заболявания, своевременното лечение и развитието на пре-

вантивни дейности. Друг вид заведения със стационар са *хосписите*, предназначени да оказват главно палиативни грижи в стационара или по домовете на пациенти, които имат нужда от такива грижи. Трети вид заведения са домовете за медико-социални грижи за деца (предишните „Дом майка и дете“), предназначени да оказват помощ на деца, лишени от родителски грижи.

Посочените по-горе лечебни заведения обслужват задължително здравноосигурени пациенти по *договор с НЗОК*, като имат право да сключват и договори с други икономически субекти за оказване на медицинска помощ по цени, предложени от лечебното заведение. Заплащането от НЗОК става на базата на „клинични пътеки“, изпълнявани от болниците.

В България понастоящем (2005 г.) има 262 болници с общо 45 537 легла, от които 217 са публични (от тях 9 са към други ведомства – Министерствата на отбраната, на вътрешните работи, на транспорта и на правосъдието), а 45 са частни (с 1565 легла). От публичните болници (без тези към другите ведомства) 126 са многопрофилни, а 82 са специализирани (от които 12 са психиатрични болници, държавна собственост и издържани от държавата).

Въпреки големия общ брой болници за населението на България се забелязват диспропорции по отношение на тяхното географско разположение, характер на дейност и ресурсно обезпечаване. Налице е добра осигуреност на населението с болнични легла (59 на 10 хил. души), която е малко под средната за ЕС (61 на 10 хил. души). Използваемостта на легловата база на болниците е повишена на 286 дни през 2005 г., докато в частните болници използваемостта е два пъти по-слаба, което може да се дължи на тяхното специфично профилиране и управление. Средният престой на пациентите в обществените болници през 2005 г. е намален до около 7 дни. С изпълнението на тези показатели се достига нивото на страните – членки на ЕС. Това обаче не отразява разликите в показателите за дейността на отделните болнични заведения и различните райони на страната.

Поради преплитането на здравните и социални нужди на населението болниците у нас извършват не само лечение на нуждаещи се от хоспитализация, но и други (социални) функции, като грижи за терминално болни, дългосрочни медицински грижи и продължителна рехабилитация. В някои случаи поради липса на алтернативни заведения се наблюдава свръхизползване на болниците от пациенти, нуждаещи се от продължителна грижа или по-специфични медицински и социални услуги. А това, разбира се, води до изчерпване на техните финансови ресурси.

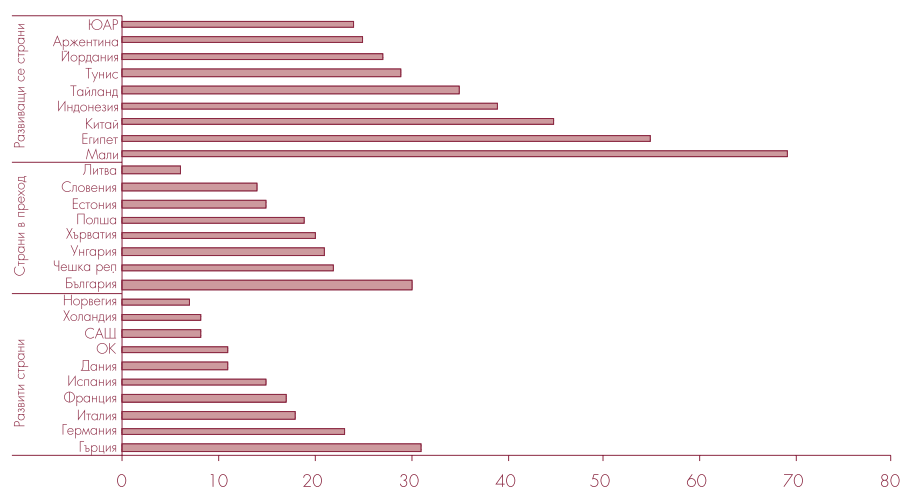
Проблемите на *финансирането и издръжката на болниците* са едни от основните в системата. Тук трябва да се имат предвид няколко неблагоприятни момента: голям брой болници, ниска използваемост на легловия фонд, неефективни мениджмънт и финансов контрол. Някои от болниците не са ограничили разходите си в съответствие с получаваните приходи и изразходват повече, като очакват дълговете им да бъдат покрити от държавния бюджет, тъй като през последните години преразходите бяха погасявани със средства, предоставени от Министерството на финансите. Това не стимулира управленските умения и не създава възможност за формулиране на политика, съдействаща за повишаване на качеството и ефективността на болничната дейност.

Лекарствоснабдяване

От 1995 г. България разполага със система за контрол и надзор на фармацевтичния сектор, сравними с този в ЕС–15. Значително развит е институционалният капацитет за регулиране и осигуряване на качеството на употребяваните лекарства. У нас подобно на развитите страни лекарствата имат доминираща роля в здравната система и в лечебния процес. Те заемат

значителен дял в здравните разходи на страната и по тази причина са обект на множество и стриктни регулации, а именно – упражнява се пряк контрол на цените на лекарствата, установен е обществен контрол при изразходването на публични средства, въведени са научен подход и правила при предписването и отпускането на лекарства и др. Макар разходите за лекарства в България да са едни от най-ниските в Европа (по данни на СЗО те са 10–20 щ.д. на човек), България запазва водещо място като страна с най-висок процент (около 30%), отделян за лекарства от общия бюджет за здравеопазване (графика 3.11.). Въпреки отделения голям обществен ресурс, лекарствата са най-често посочвани като обект на значителни кешови плащания от страна на пациентите.

Графика 3.11. Разходи за лекарства като процент от общите здравни разходи през 2004 г.⁸³



Източник: Joncheere (2001).

По данни на ОИСР през 2004 г. домакинствата разходват за лекарства приблизително 50% от дела на публичните разходи, като този процент варира по страни – например Дания (44%), Унгария (38%), Полша (63%), Португалия (42%), Испания (34%) (графика 3.12.).

Размерът на доплащането от страна на гражданите за лекарства у нас е много голям, дори непоносим за много от тях. Представително проучване на Агенцията за социално-икономически анализи, проведено през 2006 г., посочва, че 37.6% от хората у нас не закупуват предписаните им лекарства.

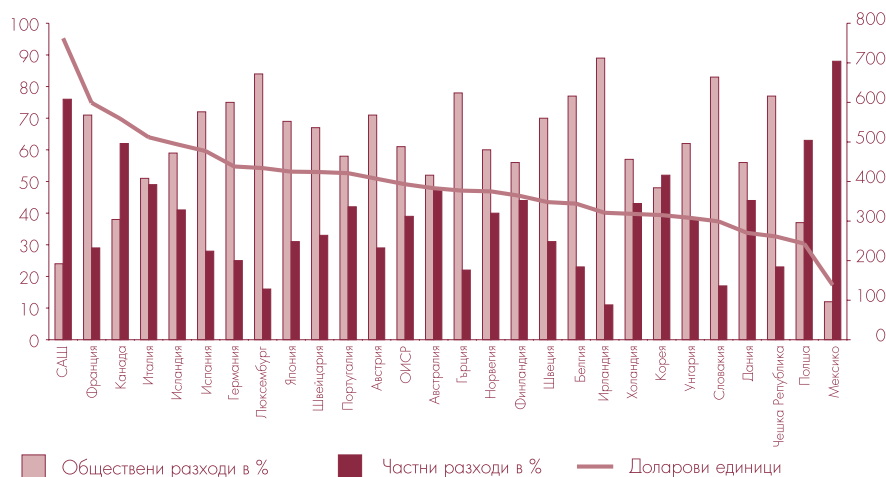
Известно е значението на информираността за поведението на хората, предписващи, отпуснащи и употребяващи лекарства. В страните от ЕС съществува добре развита система за независима лекарствена информация. У нас тя е достъпна само за 5% от лекарите, докато в страните от ЕС повече от 40% от лекарите ползват редовно такава.

В областта на лекарствоснабдяването в България е необходимо:

- да се усъвършенства политиката за постигане на цени, поносими за тези, които имат нужда от лекарства;
- подобряване на механизмите за устойчиво финансиране, както и организиране на надеждна дистрибуторска система, която да намали разхода на лекарства, особено в болничния сектор;
- подкрепа на усилията за търсене на лечебни схеми, основани на доказателството за ефективност и оправданост от гледна точка на стойност,

включително и разработването на национални практически ръководства и стандарти на медицинско поведение, основани на административни и икономически цели, свързани с желаните здравни резултати.

Графика 3.12. **Обществени и частни разходи за лекарства в страните от ОИСР през 2004 г.**⁸⁴



Източник: ОИСР (<http://www.oecd.org/>).

Опазване на общественото здраве

Опазването на общественото здраве е *комплексна медицинска, социална, образователна и инженерно-техническа функция*, която има голямо значение за икономическата стабилност, социалната сплотеност и сигурността на страната, както и за благополучието на всеки български гражданин. Доброто равнище на общественото здраве е предпоставка за ограничаване на разходите за лечение и обезщетения при временна и трайна неработоспособност. По принцип и според нашето законодателство тази функция е *задължение* на органите на държавата, местното самоуправление и гражданите. Тук ще засегнем предимно нейните медицински аспекти.

Дейности по общественото здравеопазване (главно протиепидемични) се изпълняват от всички здравни заведения. Ядрото на общественото здравеопазване у нас се образува от мрежата на *Регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве (РИОКОЗ)*, регламентирана със Закона за здравето. РИОКОЗ е наследила с променени функции предишната организация на хигиенно-епидемиологичните инспекции (ХЕИ), а именно участие в промоция на здравето, профилактика на болестите, оценката и предотвратяването на риска за здравето, свързан с околната и работната среда и начина на живот. Функциите на РИОКОЗ по отношение на Държавния здравен контрол са дефинирани с оглед прилагане на съответните директиви и изисквания на ЕС.

Опазването на общественото здраве е свързано с изключително сериозни финансови, организационни и нормативно нерешени *проблеми* както на здравната система, така и извън нея, а именно:

- *не е разработена в достатъчна степен нормативна основа за прилагане на интегриран подход и междусекторно сътрудничество*. Общественото здраве е многофакторно. То зависи само около 10% от медицинските дейности и се определя главно от социално-икономически, екологични и поведенчески фактори. Това означава, че е необходима *ефективна законова основа*, по силата на която редица (държавни, об-

щински, корпоративни, обществени) немедицински сектори да поемат своите отговорности за политиката по опазване на общественото здраве. Изложеният проблем е очевидно слабост на неедна страна от ЕС, след като напоследък Европейската комисия настойчиво пропагандира идеята да се внедри „здравето във всяка политика“, като се направи връзка между здравето и другите видове политика в сектори като селско стопанство, образование, околна среда, данъчна политика, транспорт и т.н.;

- *недостатъчно ефективни са програмите по обществено здравеопазване.* Те са в момента 25 (с финансиране от 18 млн. лв.) и са ориентирани към конкретни проблеми, а средствата са насочени предимно към вторичната профилактика и осигуряване на медикаменти. Липсват все още умения за формулиране на цели, разработване на стратегии и система за мониторинг и оценка на самите програми и степента на тяхното изпълнение, което обикновено не се отчита;
- *гражданите са недостатъчно информирани за изграждане у себе си на трайни навици за здравословен начин на живот.* Решаването на този проблем в голяма степен зависи и от сектор „Образование“;
- *недостатъчна е ангажираността на неправителствения сектор,* който представя както публичния интерес (здравна промоция, обществено здраве), така и интересите на организациите на пациентите, професионалистите, търговските представителства и др. Неправителственият сектор има огромен потенциал за формиране на политика, свързана с общественото здраве, промоция на здравето и предоставянето на здравни услуги.

2.2. Управление и финансиране

Човешки ресурси

Развитието и управлението на човешките ресурси имат решаваща роля за модернизация на здравната система на България. В нея са ангажирани голям брой медицински специалисти (лекари, лекари по дентална медицина, фармацевти, медицински сестри, акушерки, лаборанти, рехабилитатори, зъботехници), както и немедицински специалисти (биолози, биохимици, инженери, икономисти, социолози и социални работници, психолози и педагози, помощен и технически персонал). Общата средногодишна численост на персонала в здравната система у нас през 2005 г. е около 120 000 души, от които медицинският персонал е около 80 000 души, като от тях в частния сектор са заети около 15 000 души. Здравеопазването в България, както и в ЕС е един от важните сектори в националната икономика и пазара на труда.

Осигуреността с лекари на 100 000 души е 365 (по-висока от средната за ЕС – 344 души), а с лекари по дентална медицина – 84 на 100 000 души (също по-висока от средната за ЕС – 61 души). Тези данни са почти непроменени от 1990 г. насам. В сравнение с 1990 г. обаче, през 2005 г. броят на *медицинските сестри* е намалял почти наполовина – от 53 810 на 31 235, както и броят на *акушерките* (от 7544 на 3455). Осигуреността с медицински сестри на 100 000 население у нас е два пъти по-малка (383) от средната за ЕС (779.5), но осигуреността с акушерки през 2005 г. (45.0) е значително по-висока, отколкото средната за ЕС (28.5). Твърде неблагоприятно е *съотношението* между лекари и медицински сестри – 1:1.1, докато средно за ЕС то е 1:2.26. Относително малката численост на медицинските сестри несъмнено се отразява на качеството на медицинската помощ у нас.

Съществуват изразени *диспропорции в осигуреността с медицински персонал по области*. В някои от тях тя е значително под средната за страната (областите Благоевград, Бургас, Кърджали, Пазарджик, Разград, Ямбол), а в други (Варна, Ловеч, Плевен, Пловдив, София-град, Стара Загора) – предимно такива, в които има Медицински университети – е над средната.

Проблемите на човешките ресурси в здравеопазването са свързани главно с:

- *намален прием на студенти* през последните години, водещ до недостиг на някои категории медицински персонал (главно медицински сестри);
- *липса на стратегия за професионално развитие* за медицинския и немедицинския персонал в цялата здравна мрежа, което води до намаляване броя на специалистите по редица медицински специалности – анестезиология и интензивно лечение, педиатрия, нефрология, акушерство и гинекология, и др.
- *териториални диспропорции* в осигуреността с медицински персонал и липсата на стимули за заемане на свободни длъжности;
- *влошено съотношение* между лекари и медицински сестри в обществените лечебни заведения;
- *неадекватни условия и възможности* за така необходимото за здравната система *продължаващо обучение*;
- *неадекватно ниското заплащане на труда* на някои категории персонал, каквито са лекарите и особено медицинските сестри (и фелдшерите) в обществения сектор.

Управление на здравната система

След 1997 г. с цел осъвременяване и адаптиране на здравното законодателство бяха приети: Закон за здравето, Закон за здравното осигуряване, Закон за лечебните заведения, Закони за съсловните организации, Закон за лекарствата и аптеките в хуманната медицина, Закон за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите, Закон за трансплантация на органи, тъкани и клетки, Закон за кръвта, кръводаряването и кръвопреливането и др. За гарантиране *качеството на медицинска помощ* бяха въведени редица инструменти, като медицински стандарти, клинични пътеки, диагностично-терапевтични протоколи и т.н. За съжаление, многобройните законодателни промени и нарушената логика в тяхната последователност станаха причина за поява на определени несъответствия между различните нормативни актове, а оттам и до затрудняване на взаимоотношенията между различните участници в здравната система.

Въпреки наложилата се система на акредитация на лечебните заведения и съществуващите многобройни нормативни актове все още слабост на системата е недостатъчното осигуряване на качество на лечение и обвързването му с адекватно финансиране.

Независимо от нарастващия обем на извършваните проверки провежданият вътрешен (от самите лечебни заведения) и външен (от финансиращи и други организации) контрол върху качеството на оказваните здравни услуги има ниска ефективност. Причини за това са ограничените правомощия на Министерството на здравеопазването и неговите органи при отстраняване на констатирани нарушения (финансови и нормативни), както и недостатъчното участие на болните и по-специално неправителствени организации в този процес. Механизмите за контрол върху изпълнителите на медицински дейности от страна на Националната здравноосигурителна каса са от обхвата на Националния рамков договор и се договарят със самите тях. Това също е причина за ниската ефективност. Дял за това има и липсата на интег-

рирана информационна система на национално ниво. Качеството на управленската информация и *информационното осигуряване* не са на необходимата висота. Липсват или са непълни данните, получавани специално от извънболничната помощ. Участниците в здравната система (изпълнители на здравни услуги, МЗ, НЗОК) разполагат с частично изградена комуникационна инфраструктура.

Отрицателно отражение върху здравната система оказват различните *корупционни практики*. Допълнителните плащания „на ръка“ утежняват бюджетите на домакинствата, което особено силно ограничава достъпа до здравна помощ на бедните и болните, каквито са най-често уязвимите групи от населението.

Финансиране на здравеопазването

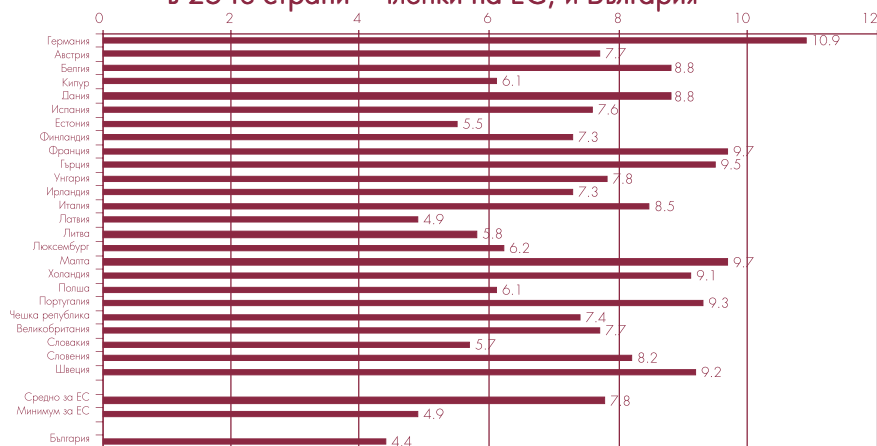
Финансовите постъпления в здравната система у нас се осигуряват от:

- републиканския бюджет;
- лични и споделени осигурителни вноски на гражданите, като задължително участие в единна солидарна здравноосигурителна система;
- доброволно участие на гражданите в покупката на допълнителни осигурителни здравни пакети, предлагани от доброволни здравноосигурителни фондове (делът им е около 1% от финансирането на здравната система);
- лични плащания в наличност за определен вид здравни услуги.

Разходите от държавния бюджет за „Здравеопазване“ като дял от брутният вътрешен продукт (БВП) постоянно нарастват: за 2000 г. са 3.7%; 2001 г. – 4.0%; 2002 г. – 4.5%; 2003 г. – 4.8%; за 2004 г. – 4.6% и за 2005 г. – 4.4%. Със Закона за държавния бюджет за 2006 г. се приеха 19 997 млн. лв., или 4.4% от БВП. Това е най-малкият относителен дял от БВП на разходи за здравеопазване в страните от ЕС. Средният дял от БВП, отделян за здравеопазване в ЕС, е 8% (графика 3.13.). С други думи в България се отделят 132 евро на човек за здравеопазване в сравнение с 1710 евро, отделяни в страните – членки на ЕС.

В сравнение със средните параметри на осигурителна вноска в Европейския съюз, които са в диапазона от 8 до 12%, осигурителният процент в Република България е също по-нисък – 6%. Тревожна е комбинацията от нисък процент на здравната вноска, липса на гаранции за пълна събираемост и голям процент неучастващи в осигурителния процес.

Графика 3.13. Разходи за здравеопазване като процент от БВП в 25-те страни – членки на ЕС, и България



Източник: Евростат.

Липсата на официална и редовна статистическа информация за разходите за здравеопазване, направени от домакинствата в България, не позволяват да се представят обективни данни за реалния размер на тези разходи. Многоцелевото наблюдение на домакинствата, проведено от Световната банка през 2001 г., показва, че около 50% от гражданите с хронични заболявания не се лекуват, а приблизително 16% не търсят медицинска консултация по финансови причини (таблица 3.1.)⁸⁵. По данни от национално представително проучване на АСА, направено през 2006 г., липсата на финансови средства ограничава между 20% и 40% от населението в достъпа му до пълноценно здравеопазване. Най-често ограничението засяга купуването на предписани лекарства (37.6%) и извършването на медико-диагностични изследвания (30.6%). Всеки четвърти се е въздържал от прегледи и/или изследвания извън населеното място, където живее (25.8%), всеки шести – от постъпване в болница (16%), а всеки седми – от различни медицински услуги поради отдалеченост от дома (13.7%).

Таблица 3.1.

Оценка на здравето и на хроничните болести/инвалиден статус при мъжете и жените над 18 години в България, 2001 г.

	Мъже	Жени
Инвалиди/хронично болни в предишна година	28.9%	26.7%
Общ брой респонденти	3927	4216
Получили лечение при докладване за наличието на хронична болест (вкл. болнични грижи, домашно лечение, санаториум)	49.8%	50.2%
Общ брой респонденти	1136	1127
Видове болести, в това число	100%	100%
Сърдечни проблеми	9.7	8,1
Локомоторни системи	2.1	1,9
Психични проблеми	0.8	0,9
Артрит	0.4	0,8
Диабет	2.0	1
Респираторни проблеми	1.9	1,6
Високо кръвно налягане	0.3	0,2
Проблеми със стомаха	1.9	1,6
Неврологични проблеми	1.9	1,8
Общ брой респонденти	3927	4216
Причини за неполуване на медицинска консултация в предишните 4 седмици, ако е било необходимо, в това число	100%	100%
Не е било необходимо	61.8	60.4
Не съм бил/а много болен	16.4	15.1
Живее далеч	0.9	1.4
Чаках прекалено много	0.7	1.0
Ниско качество	0.4	0.6
Прекалено е скъпо	15.9	16.3
Други	3.9	5.3
Общ брой респонденти	767	722
Обществени или частни медицински услуги сте ползвали през последните четири седмици? (отнася се за всички възрасти)	100%	100%
Обществени	56.4	39.7
Частни	41.6	60.3
Общ брой респонденти	565	662

Източник: Регионално бюро на СЗО за Европа, 2001.

Общественият ресурс, отделян за здравеопазването, е ограничен. По-голяма част от ресурсите се разпределят за финансиране на болничната помощ. По-малко са средствата, отделяни за дейности в извънболничната помощ, и особено за тези, свързани с промоция на здраве и интегрирана профилактика на болестите. Особено ограничени са финансовите средства за поддържане на дълготрайните активи в здравната система, като сгради, оборудване, инфраструктура. Остарялата материално-техническа база на държавните и общинските здравни и лечебни заведения изисква огромен паричен ресурс за поддържане и модернизиране. Увеличаването на разходите за лекарства и консумативи е също важен фактор за очаквания натиск върху общите разходи, което е общо явление за повечето европейски страни. Към този проблем се прибавя и ниската ефективност на разходване на тези средства, както и недостатъчният контрол върху изпълнителите на медицинска помощ.

3. НЕОБХОДИМА ПРОМЯНА

Необходимите промени са елемент от развитието на здравната система и повишаването на нейната ефективност. Тяхното осъществяване изисква законодателна, административна и обществена подкрепа, както и активно привличане на професионалистите в здравната система за постигане на целите на реформата.

3.1. Подобряване здравето на нацията

Необходимо е да се подобри наблюдението и регистрацията на здравето на гражданите с цел ранното откриване на латентни нарушения, изостряне на хронични състояния, проблеми с болен член на семейството, възможности и интервенции за възстановяване и подобряване на здравето. Във връзка с това една от основните задачи трябва да бъде *ограничаване на предотвратимата смъртност у нас*, като конкретните мерки се насочат към случаите с най-голяма честота. От една страна, това е смъртността сред децата до 1 година, от друга, болестите на сърцето и кръвоносните съдове и новообразуванията, обуславящи значителна част от умирианията в страната.

По-добра профилактика

Голямо значение имат мерките, насочени към *първичната профилактика* и особено рисковите фактори, свързани с работната и жилищната среда, хранителен и двигателен режим, стресови ситуации и др. Успоредно с тях е *необходимо* да се засили възможната ранна диагностика и лечение и *по-конкретно*:

- подобряване на достъпността до СМП, първична и специализирана извънболнична помощ, включително и с участието на мобилни медицински екипи в труднодостъпните и слаборазселени райони;
- осигуряване на профилактични прегледи от ОПЛ с необходимите диагностични изследвания и консултации;
- диспансеризиране на откритите заболявания с участие и надзор, осъществяван от личния ОПЛ.

Необходими са и редица *подкрепящи дейности*:

- Засилване участието на неправителствени организации в здравната профилактика;

- Активна промоционна политика, въвличаща всички заинтересовани страни в системното здравно информиране на гражданите, с акцент върху необходимостта от профилактични прегледи и търсене на медицинска помощ при определени състояния;
- Обучение на пациентите относно режима и поведението им след дадено заболяване;
- Стимулиране на лекарите и другия медицински персонал за повишаване на квалификацията и подобряване на професионалното им поведение, особено по отношение на болните от доминиращите в страната групи заболявания;
- Улесняване и подобряване на достъпа на пациентите от тези групи заболявания до лекарства за извънболнично лечение.

По-добър достъп до здравни услуги

По-добрият достъп до здравни услуги би могъл да се постигне чрез:

- оптимизиране на инфраструктурата от лечебни заведения, като за обслужване на населението в отдалечени райони трябва да бъдат създадени достатъчно на брой мобилни медицински екипи;
- провеждането на съвместни програми между МЗ, МРРБ, МТ и общините за подобряване комуникацията между селищните системи би улеснило достъпа на населението в тези райони до здравни услуги;
- активизиране на взаимодействието между общините в осъществяване на здравните дейности в районите;
- въвеждане на горна граница за пациентите, записани при един ОПЛ, и минимално време за извършване на прегледите при спазване на критериите и изискванията на съответните медицински стандарти;
- въвеждане и на други критерии и показатели за отчитане, оценка, мониторинг и контрол на дейността им;
- превръщане на следдипломната квалификация и продължаващото обучение на работещите в системата на извънболничната помощ в елемент от оценката на нейното качество.

Медицинската помощ при спешни и неотложни състояния

Необходим е *ясен регламент на дейностите*, които покриват спешната и неотложната помощ, с оглед адекватност на здравната култура и нужди на населението. В труднодостъпните райони трябва да бъдат осигурени мобилни медицински екипи за първична и специализирана медицинска помощ.

Преструктурирането и оптимизирането на системата за спешна медицинска помощ трябва да има за цел подобряване достъпа на населението до качествена медицинска помощ. То трябва да включи създаване на групови практики за осигуряване на непрекъснато 24-часово обслужване на населението. Отговорността на личните лекари при оказване на неотложна помощ на пациентите трябва да бъде обвързана с реално извършената дейност или реалните изпълнители на неотложна помощ. Необходим е *единен координационен механизъм* между центровете за спешна медицинска помощ и структурите на МВР, Министерството на държавната политика при бедствия и аварии, Държавната агенция „Гражданска защита“ и местните власти и въвеждане на тел. 112.

Повишаване качеството и ефективността на здравните услуги

За повишаване ефективността на здравната система е необходима политика, която да се фокусира върху *по-добрата координация* между доставчиците на здравни услуги и предоставянето на информация за болните. Макар че днес се решават далеч по-належащи и остри проблеми, следва да се мисли и за качеството на предлаганите здравни услуги и безопасността на пациента. Необходимо е да се определят *показатели за оценка на дейността и стандартите за качество в лечебните заведения*, включително и да се подобри сътрудничеството между лицата, които създават регулации, и тези, за които те се отнасят; желателно е предоставянето на *повече информация на доставчиците на здравни грижи* за това как да се подобри качеството на тяхната работа и особено отношението им към правата на пациентите и тяхната удовлетвореност.

Необходимо е разработване на *единни критерии за оценка ефективността и ефикасността на оказваната медицинска дейност*, както и въвеждане на системи за управление на качеството в лечебните заведения. Клиничният одит и мониторинг трябва да бъдат съчетани с прилагане на правила за добра медицинска практика и клиничен мениджмънт и изграждане на система за безопасност на пациентите съгласно добрите европейски практики. Желателно е медицинските стандарти непрестанно да се усъвършенстват.

Усъвършенстване на системата за акредитация на лечебните заведения

Въз основа на анализ на действащата система за акредитация трябва да бъдат създадени нови критерии и механизми за акредитация. Това налага промяна на нормативната уредба. Акредитацията трябва да бъде обвързана с резултатите, получени от анкетиране на пациентите относно качеството на оказаната им медицинска помощ и съблюдаването на правата им. Системата за оценка на резултатите трябва да бъде обвързана със заплащането на дейностите, предоставени от лечебните заведения.

Развитие на медицинското университетско образование и медицинската наука

България има сериозни традиции и успехи в медицинската наука и образование. Наложително е създаването на стратегия за развитие на научния изследователски капацитет в медицинските университети и подобряване на връзката между науката и клиничните бази с цел възстановяване на добрия имидж на научно-приложните разработки на българската медицинска школа. Медико-биологичните и клиничните изследвания у нас се нуждаят от подкрепа и обвързване с политиката и финансовите възможности на Европейските рамкови програми за наука и развитие.

3.2. Преструктуриране на болничния сектор

Процесът на преструктуриране на болничния сектор ще изисква усилията и единодействието на цялото общество, включително и на държавната и местната власт, структурите на гражданското общество и частните предприемачи. Преструктурирането на болниците следва да се предшества от анализ на достъпността и потребностите от медицински дейности в районите на страната. Това трябва да бъде част от общата регионална политика на страната. Анализът трябва да се основава на подробно демографско и социално-икономическо проучване.

Преструктуриране дейността на болниците

В някои региони на страната се наблюдава концентриране на заведения за болнична помощ, свръхпредлагане на услуги, недостатъчно използване на медицинската апаратура, дублиране на дейности. Това налага постигане на *ефективно разпределение на болничните структури на основата на потребностите на пациентите и съобразно спецификата на демографската структура и заболяемост*. Общините трябва да бъдат подпомогани при разработване на механизми за стабилизиране и преструктуриране на местната мрежа от лечебни заведения в съответствие с националната здравна карта. Необходимо е усъвършенстване на модела на акредитация на болничните заведения. Болниците (особено с ниска използваемост на капацитета) следва да бъдат преструктурирани или преобразувани в лечебни заведения за долекуване, продължително лечение и възстановяване.

Ускоряването на процеса на преструктуриране предполага реализиране на *нов тип инвестиционна политика*, която ще насочва финансовите ресурси към лечебните и здравните заведения с приоритетно национално или регионално значение. Реализацията на инвестиционни програми и проекти ще изисква дефиниране на обектите за продажба, раздържавяване, различни форми на публично-частни партньорства. Освобождането на лечебните заведения от неоперативни активи трябва да става след анализ и оценка на собствеността и състоянието на съществуващата материално-техническа база.

Публично-частното партньорство и раздържавяването могат да подпомогнат оптимизирането на дейността на лечебните заведения, а средствата, реализирани като резултат, могат да бъдат насочени за инвестиции в здравеопазването и подобряване на здравното обслужване на населението. Тези процеси изискват не само адекватно законодателно регламентиране, но и изготвяне на план за действие на основата на сравнителен анализ на очакваните ползи и загуби за развитието на здравната мрежа, както и прозрачност и постоянен мониторинг на неговото изпълнение.

Подобряване на болничния мениджмънт

Здравните администратори и мениджъри имат ключова роля за модернизирането на здравната система. Засилващата се роля на медицинските и информационните технологии, както и ускорената децентрализация и конкуренция ще изискват появата на *лидери, обучени в модерно финансово планиране и управление на процесите*. Това се отнася за болниците и другите лечебни заведения, които непременно ще станат обект на договаряне, основано на производителността, и платежни протоколи – неща, несъвместими с днешната унаследена бюрократичност. В тази връзка е необходимо въвеждане на *ясна система за управление, мониторинг и контрол върху ефективността на лечебните заведения за болнична помощ*. Болниците у нас се нуждаят от единни изисквания за финансова, счетоводна и медико-статистическа отчетност. Необходими са системи за *постоянно обучение на управленските екипи и стимулиране на добрите практики*.

Подобряване взаимодействието между извънболничната и болничната помощ

Необходимо е *оптимизиране на лечението на пациентите преди и след болничния престой* и ясно регламентиране на функциите и отговорностите на отделните участници в този процес. Трябва да бъде окуражавано изграждането и усъвършенстването на болничните информационни системи и тяхната връзка с извънболничните информационни системи. Очаква се въвеждането на *информационната система в здравеопазването* да усъвър-

шенства процеса на електронно събиране, обобщаване и анализ на наличната медико-статистическа и финансова база данни от изпълнителите на медицинска помощ.

3.3. Финансова устойчивост и ефективност

Здравната система у нас се нуждае от укрепване и модернизация в отговор на предизвикателства като застаряване на населението, непрестанно развитие на медицинските технологии, повишаващите се изисквания на населението към по-качествен живот, а оттам и към по-качествено лечение.

Повече ресурси и ефективност в здравеопазването

Бъдещата политика за финансиране на здравеопазването, включително съпътстващите програми и отделни дейности, следва да бъде основана и развивана в посока постигане на обществен консенсус за отделяне на повече публичен ресурс за покриване на финансовите нужди на здравеопазването.

За около тридесетгодишен период от 1970 г. насам страните от ОИСР са увеличили с 60% разходите си за здравеопазване. В САЩ тези разходи се увеличават за същия период по-бързо, отколкото в другите страни от ОИСР. В някои от тях се забелязва намаление на процента от БВП, отделян за здравеопазване, поради ограничаващи разходите реформи или поради икономически растеж, водещ до нарастване на БВП.

Увеличаването на притока от финансови ресурси в здравеопазването с оглед постепенното намаляване на разликата във финансовото осигуряване на здравната система в нашата страна и в страните от ЕС може да се постигне чрез:

- Повишаване относителния дял на средствата за здравеопазване от brutния вътрешен продукт.
- Оптимизиране на системата за осигуряване на финансови приходи и намиране на допълнителни варианти за привличане на повече ресурси чрез:
 1. успешно решаване на проблемите по събиране на здравноосигурителните вноски от задължително здравноосигурените лица;
 2. разширяване на възможностите за включване на длъжниците на здравноосигурителни вноски в системата на задължителното здравно осигуряване;
 3. навременно създаване на организация за целево обучение и разработване и представяне на проекти за максимално използване възможностите на структурните фондове на ЕС в областта на здравеопазването;
 4. разширяване на възможностите за по-резултатно участие на неправителствените организации в дейностите, финансирани от публични ресурси в здравеопазването;
 5. стимулиране и развитие на доброволното здравно осигуряване чрез въвеждане на по-големи данъчни облекчения върху вноските за доброволно здравно осигуряване за физическите лица и работодателите и осъществяване на законодателни промени, насочени към преустановяване на нелицензирана здравноосигурителна дейност от страна на лечебни заведения и дублираща дейност на застрахователните компании.

Други предпоставки за ефективно и справедливо разпределение и разходване на предоставените финансови ресурси са:

1. Въвеждане на системата на националните здравни сметки за отчитане

- и контрол на разходите за здравеопазване в страната, което ще подобри планирането и прозрачността.
2. Запазване на бюджетното финансиране на национални програми, свързани с профилактиката и лечението на социалнозначимите заболявания, развитието на високотехнологични медицински практики и спешната медицинска помощ.
 3. Законово регламентиране на реда за раздържавяване на лечебните заведения или части от тях и увеличаване на публично-частното партньорство с оглед оптимизиране дейността на лечебните заведения и осигуряване на допълнителни инвестиции за реновиране и медицинско оборудване.
 4. Разработване на законодателни промени, целящи разпределение на финансовата тежест между повече купувачи на здравни услуги, постепенно демонополизирани на социалното здравно осигуряване и въвеждане на ефективна конкуренция между здравните фондове при адекватна защита и равен достъп на гражданите до тези фондове.
 5. Въвеждане на ефективни механизми за упражняване на контрол над управлението и разходването на финансовите ресурси.

Усъвършенстване механизмите на заплащане на изпълнителите на медицинска помощ

Промяната в начина на заплащане на медицинския труд в първичната извънболнична медицинска помощ следва да се изрази в увеличаване заплащането за извършена дейност (идентифициране на рисковите контингенти, подобряване на профилактиката и диспансерното наблюдение на болните и др.) за сметка на заплащане за брой записани пациенти.

Наложително е и подобряване на заплащането и стимулиране на дейността в извънболничната медицинска помощ за работещите в отдалечените и труднодостъпни райони на страната.

Усъвършенстването на заплащането на труда в болничната медицинска помощ изисква разработването и внедряването на методики за по-силно обвързване на заплащането с резултатите от акредитационните оценки на болничните заведения, ефективното използване на легловия фонд и качеството на диагностично-лечебната дейност.

3.4. Морал и здравна система

Гражданите искат да имат достъпно, максимално прозрачно и познато здравеопазване. Необходимо е максимално ограничаване, намаляване и ако е възможно премахване на факторите, които създават дистанция и предизвикват отчуждаване между гражданите и институциите на здравната система. Хората трябва да могат да узнаят какво представлява здравната система, кой и каква отговорност носи в нея, какви са нейните възможности, какво и на каква цена могат да получат от нея, какви са нейните потребности, проблеми и изисквания, за да може да отговори на очакванията, а и да се активира участието им в реформирането ѝ, за да стане тя такава, каквато всички ние желаем.

Процесът на моралното стабилизиране на здравната система е сложен, труден и продължителен, тъй като е свързан, както със засилване на единството и усъвършенстване на организационната структура на самите институции, така и с преодоляването на съществените културални нагласи и стереотипи. Този процес налага участието на управленските органи, на професионалистите (и тяхното обучение), на партньорите в здравната система (особено неправителствените организации), както и на цялото общество.

За постигане на повече морал в здравеопазването е необходимо:

- *Засилване на гражданското участие в управлението и надзора върху здравната система; Гражданското участие е задължителен елемент на реформиращата се здравна система и основен фактор за нейното морално стабилизиране. Това участие има нужда от разбиране и подкрепа от политиките. Гражданите имат не само задължението да спазват разпоредените изисквания към тях, като плащане на осигурителни вноски, явяване на профилактични прегледи и т.н., но и право на активна позиция относно функционирането и резултатите на здравната система. Формите на гражданско участие са разнообразни. Те имат нужда не само от законово регламентиране, а и от подкрепа и активизиране от страна на политическата прослойка у нас.*
- *Създаване на условия за нетърпимост и премахване на негативните явления в здравната система, свързани с безотговорност, неформални плащания или корупция.*
- *Подобряване на системата за професионална и етична подготовка и развитие на персонала (медицински и немедицински), ангажиран в здравната система.*
- *Държавна политика по отношение на университетските здравни заведения, където е концентриран професионалният елит, способен не само да се справи с най-тежко болните в страната, но и да произведе най-качествената здравна информация както за работещите в здравната система, така и за населението.*
- *Превръщане на лечебните заведения в „обучаващи се организации“, които да функционират като заведения за специализиран интелектуален труд. Концепцията и моделът на „обучаваща се организация“ са напълно подходящи в условията на либерализиране и по-голяма самостоятелност на здравните и лечебните заведения.*

Глава четвърта

Предизвикателства пред образованието и културата

1. ОБРАЗОВАНИЕ

Фокусът на социално-икономическата политика на съвременните държави в края на XX и началото на XXI век все повече се измества от създаването на стимули за натрупване на физически и финансов капитал към инвестирането и насърчаването на развитието на човешкия капитал. Това е резултат от много фактори, като основният е все по-важната роля, която имат знанията и технологиите за конкурентоспособността на икономиките. Самите инвестиции в човешки капитал засягат няколко обществени сектора, към които главно се отнасят образованието, обучението, науката и здравеопазването. Те в голяма степен определят конкурентоспособността на работната сила и постигането на устойчив икономически растеж.

Сред факторите, формиращи човешкия капитал, образованието е базисен компонент, който влияе както пряко върху социално-икономическото развитие на всяка страна, така и косвено, посредством връзката си с науката, здравеопазването, обучението и т.н. Поради това образованието претърпява през последните 20–30 години значителни промени в международен план.

Реформите в съвременните образователни системи са инициирани от държавните институции и те играят решаваща роля при тяхното реализиране. Активната политика на държавата в областта на образованието е продиктувана от положителните социални резултати, които съпровождат предоставянето на образователната услуга. Тези резултати придобиват все по-голямо значение в съвременното общество, като според някои икономисти надхвърлят многократно частните ползи на получаващите образователната услуга.

Главните социални резултати от образованието могат да се сведат до следното:

- Образованието засилва конкурентоспособността – все повече конкурентните предимства на страните идват не от евтините природни ресурси или евтиния труд, а от техническите иновации и използването на ново знание. Образованието допринася за повишаване на производителността, която увеличава доходите и произведения от икономиката продукт;
- Образованието има синергични, намаляващи бедността отражения;
- Образованието допринася за демократизацията на обществото – демократичните политически институции съществуват предимно в страни с относително високо образователно равнище на населението;
- Образованието повишава стабилността в обществото – разпространявайки идеите за човешките права, справедливостта и мултикултурното разбиране, като същевременно намалява проявлението на различни противообществени прояви;
- Образованието повишава загрижеността за околната среда и въвеждането на нови по-ефективни технологии, които не оказват вредно въздействие върху нея.

Отчитайки значимостта на образованието за своето развитие, много държави предприемат активни мерки за неговото подобряване (включително и под въздействието на международни институции). През 90-те години на миналия век активната политика в тези страни дава резултати:

- Броят на учениците, които тръгват на училище, нараства с 10 млн. всяка година;
- Общото ниво на грамотност на възрастното население в света нараства до 74% за жените и 85% за мъжете;
- Броят на записаните ученици в начално образование нараства от 599 млн. през 1990 г. до 681 млн. през 1998 г.;
- Коефициентът на записване в предучилищно образование нараства с 5%.

Тези постижения илюстрират основно подобрения в достъпа до образование, а не толкова в качеството му, но те са достатъчни, за да се направи изводът, че промените в образователните системи в края на миналия век са изключително динамични. Тази тенденция продължава и в началото на XXI век, като ударението все повече се поставя върху механизмите за влияние на образованието върху икономическия растеж.

Сред най-важните приоритети на Европейския съюз е създаването на икономика, базирана на знанието. Поставянето на знанието като основен стълб на бъдещото развитие на Съюза е качествено нов момент във формирането на принципите на общия европейски дом. В тази връзка образованието се разглежда като показател за потенциала на населението да участва активно в развитието на икономиката. Тази концепция е валидна при отчитане на следните обстоятелства:

- Образованието трябва да бъде съобразено с перспективите и очакванията за развитието на икономиката в бъдеще. В този смисъл е правилно да говорим за подходящо образование, което съответства на възможностите, личния потенциал и способностите, както и на рационалните очаквания за реализация в средносрочен и дългосрочен план;
- Неправилната структура на образованието на практика създава безработица, тъй като доброто образование не означава оптимално използване на човешкия потенциал;
- Реализирането на този принцип зависи от степента на подвижност и гъвкавостта на населението в рамките на националната икономика и Европейския съюз;
- Нарастващите структурни дисбаланси в предпочитанията на отделните индивиди към образованието;
- Възможностите, които пазарът и публичният сектор предоставят на отделните социални групи за повишаване на тяхното равнище на образование, и качеството на придобитите знания;
- Качеството на информационната среда – достъпът до информация не само подпомага формирането на рационални очаквания и избор по отношение на образованието. Информацията определя и връзката между съществуващите възможности и предпочитанията на хората;
- Качеството на образованието се оценява въз основа на функцията на търсенето на желаещите да се обучават и оценките на работодатели, публични и образователни институции и други субекти във и извън страната.

Лисабонската стратегия има няколко основни измерения, които имат отношение към конкурентоспособността на националните икономики в рамките на Съюза. Част от тях са пряко свързани с равнището на образование – повишаване квалификацията на работната сила, подпомагане на образованието чрез финансиране от публичния сектор, развитие на европейс-

ка мрежа за научни изследвания, иновации и развитие, а други са следствие от състоянието и перспективите пред образованието – изграждане на информационно общество, създаване на благоприятен инвестиционен климат и либерализация, развитие на модерна система за социална защита.

Предстоящото присъединяване на България към Европейския съюз поставя нови изисквания към българското образование. Въпреки многобройните подходи за оценка един от най-важните критерии е отношението на различните икономически субекти към ценността на образованието. Преди всичко анализът трябва да върви в няколко посоки:

Карта 4.1.

Ролята на човешкия капитал в съвременните икономики

Човешкият капитал представлява знанията и уменията на отделните индивиди, които определят нивото на интеграция на тези индивиди в обществото, реализацията им на пазара на труда и производителността им в отделните предприятия и организации. След налагането в икономическия анализ на идеите, че човешкият капитал представлява ключов фактор за икономическия растеж, икономическото моделиране се насочва към по-задълбочено изучаване на влиянието на натрупания човешки капитал върху икономическата динамика. Емпиричното тестване на тези модели е осъществено въз основа на установили се в практиката подходи за измерване на човешкия капитал в отделните икономики.

Първите емпирични анализи на растежа включват човешкия капитал като отделен производствен фактор в неокласическа производствена функция. Този подход предполага пряко влияние на човешкия капитал върху икономическия растеж. С цел прецизиране на механизма, по който човешкият капитал влияе върху растежа, в по-късните анализи емпириците на растежа използват ендегенен модел на влиянието на човешкия капитал върху растежа посредством специфициране на експлицитна връзка между човешкия капитал и общата факторна производителност. В такива случаи влиянието на човешкия капитал върху растежа е непряко и се осъществява чрез подобряването на общата факторна производителност.

Избрани основни емпирични изследвания, установяващи положителното влияние на образованието върху икономическия растеж

Автори и година	Използвани образователни променливи	Установено влияние на човешкия капитал върху икономическия растеж
Манкю, Роумър и Уайл (1990)	Коефициенти на записване в средно образование	Производствена функция с човешки капитал обяснява 80% от различията в дохода по страни.
Азариадис и Дрейзън (1990)	Дял на грамотно население	Положително влияние на грамотността върху относителното изменение на дохода на глава от населението.
Бенхабиб и Шпигел (1992)	Степен на образованост	Положително влияние на човешкия капитал върху общата факторна производителност.
Ислам (1995)	Степен на образованост; коефициенти на записване в образователната система	Положително влияние на степента на образованост и коефициентите на записване върху общата факторна производителност.
Хол и Джоунс (1996)	Степен на образованост; дял на населението, говорещо международни езици	Човешкият капитал влияе положително върху дохода на един работник. Силно влияние на използването на английски език върху дохода на един зает. Малко по-слабо влияние на използването на другите международни езици.
Сакс и Уорнър (1997)	Коефициенти на записване в образователната система	Положително влияние на коефициентите на записване в средното образование.
Топел (1999)	Степен на образованост	Една година увеличение в средния брой години образование на работната сила в дадена икономика води до нарастване в дохода на един зает от 5 до 15%.
Ханушек и Кимко (2000)	Мерки за качеството на работната сила на база резултатите от тестовете на познавателните умения на учениците	Качеството на работната сила има положително влияние върху икономическия растеж.
Темпъл (2001)	Степен на образованост	Силна положителна връзка между степента на образованост и растежа.
Баро и Салаи-Мартин (2004)	Степен на образованост; резултатите от тестовете на познавателните умения на учениците	Положително влияние на образованието върху растежа е налице само при средното и висшето образование на мъжете. Много по-силно влияние на качеството на образование от количеството.

Наред с редицата емпирични изследвания, установяващи влиянието на човешкия капитал върху икономическия растеж, съществуват и икономически анализи, които показват, че не винаги формираният човешки капитал може да допринесе за икономическото развитие. Например емпиричният анализ на Притчет (1996) не потвърждава наличие на положително влияние на човешкия капитал върху икономическия растеж. Той установява, че нито нарастването в коефициентите на записване, нито нарастването на степента на образованост имат статистически значимо влияние върху растежа. Притчет интерпретира този логически неочакван резултат, като предлага следните три възможни причини за липсата на положителен резултат от повишаването на образованието върху растежа:

- Качеството на образованието може да е толкова ниско, че да не води до повишаване в уменията и производителността на работниците, т.е. важно е не само количеството, но и качеството.
- Увеличаването на предлагането на квалифицирана работна сила при непроменено търсене може да доведе до рязък спад в нивото на възвращаемост на образованието.
- Наличието на специфична институционална среда, в която човешкият капитал е ангажиран предимно в икономически неефективни дейности, които не допринасят за икономическия растеж.

- Образованието като естествена необходимост и основа на общественото развитие и икономическия просперитет;
- Образованието като процес на надграждане и диференциация на знанията и уменията;
- Образованието като средство за постигане на гъвкавост и икономическа ефективност.

1.1. Проблеми на образованието

През последните години България се характеризира със *стабилна макроикономическа среда*. От една страна, това заедно с очакванията за подобряване на икономическите условия, в т.ч. и заетостта, оказва влияние и върху образователните процеси – *нарастват шансовете за професионална реализация, увеличават се възможностите за финансиране на дейности в тази област, подобрява се гъвкавостта на образователната система*. От друга страна, ниското равнище на доходите, съчетано с липсата на рационалност при формирането на предпочитанията към образование, води до *инертност в сектора и липса на ефективно търсене на качествени образователни услуги*. Липсата на ефективни правила и критерии за достъп до и завършване на отделните степени на образование води до *свръхтърсене*, при което част от обучаваните се включват в даден образователен етап без ясна мотивация за избора си. По този начин се получава „разпиляване“ на ресурси, които биха могли да бъдат пренасочени към подобряване на качеството.

Състоянието на пазара на труда също има съществено значение за реализирането на икономически ползи от образованието. Способността на индивидите да се приспособяват към търсенето на работна сила зависи от това доколко те реално формират ефективно предлагане. Налице е тенденция към развитие на неблагоприятна структура на предлагането на труд, която създава сериозен дисбаланс на трудовия пазар.

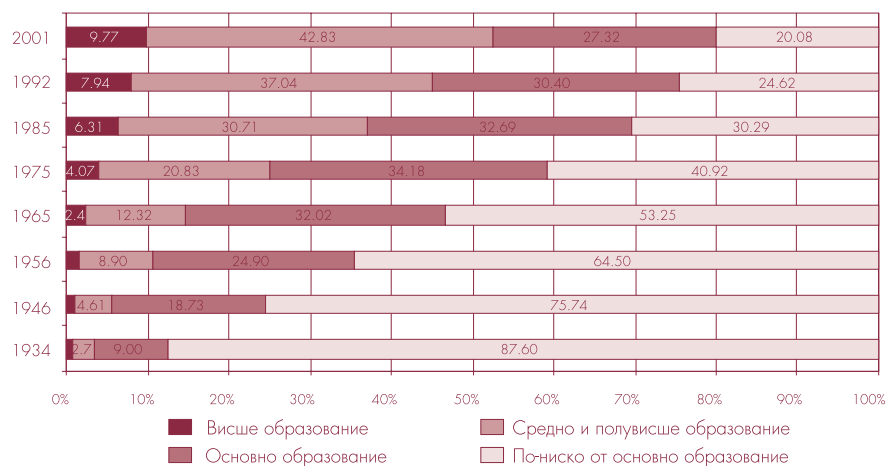
Демографската структура на населението е друг източник на неравновесия в образователната система. Най-значим е проблемът с малцинствата, тъй като голяма част от тях не получават минимално регламентираното по Конституция образование. В допълнение миграцията и задълбочаващият се процес на застаряване на населението оказват влияние върху натовареността на системата и качеството на обучението. Намаляването на броя на новозаписаните ученици изисква адекватни съкращения на заетите в сектора, които имат висока социална цена. От друга страна, съкращаването на броя на учащите се дава възможност за освобождаване на ресурси в полза на модернизирани учебни програми и повишаване на качеството, което до момента все още не е отразено реално в прилаганата политика и

остава един скрит ресурс за смяна на приоритетите от количествено към качествено решаване на съществуващите проблеми.

Развитие на човешкия капитал в България

До Втората световна война населението в България е ниско образовано. Проблемите с образователната структура на населението не са типични само за България, а за цяла Източна и Югоизточна Европа по това време⁸⁶. През 40-те години на XX век 23% от населението в България е неграмотно⁸⁷, 79% от населението в Турция и 33% в Гърция също е неграмотно, докато през този период във водещите европейски страни нивото на неграмотност е значително по-ниско (Финландия – 9%, Белгия – 4%, Дания, Ирландия, Швейцария, Холандия, Великобритания, Швеция – 1%)⁸⁸. Преодоляването на ниската образованост на населението след края на Втората световна война става постепенно с приемането на редица правителствени мерки и с естествената смяна на поколенията.

Графика 4.1. Образователна структура на населението според преброяванията



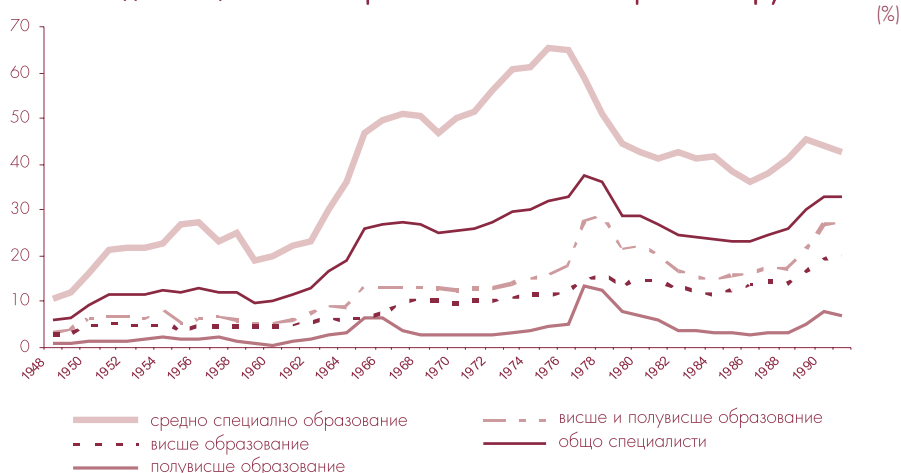
Източник: Основни резултати от преброяването. ЦСУ, 1986; НСИ, 2004.

Първите значителните промени в образователната структура на населението настъпват в края на 50-те и през 60-те години. За целия период 1946–1985 г. делът на населението с висше, средно и полувисше образование нараства с почти седем пъти, а населението с по-ниско от основно образование, представляващо три четвърти от населението в началото на периода, намалява до една четвърт в края на периода. Въпреки това в началото на прехода на страната към пазарна икономика, който съвпада с навлизането на световната икономика в ерата на информационните и комуникационните технологии, в България близо 50% от населението е с основно и по-ниско образование (графика 4.1.).

В средата на 80-те години на XX век делът на населението с висше образование в много социалистически и капиталистически икономики е по-висок от този в България, където е приблизително 6% (САЩ – 15.4%, ГДР – 11.7%, СССР – 8.7%, Дания – 8.2%, Швеция – 8%, Гърция – 7.4%, Канада – 7.1% и т.н.⁸⁹). Може да приемем, че тези ниски стойности се дължат на ограничения брой планирани и отпускани места за учащи се във висшите учебни заведения, които да не дават възможност за задоволяване на стремежа към образование на населението. Но на практика се оказва, че процесите на изоставане в степента на образованост са много по-отчетливи и задълбочени по отношение на средното образование. През същия период

България е на едно от последните места сред социалистическите и развитите икономики по дял от населението със средно образование, който е приблизително 30% (Западна Германия – 70.1%, САЩ – 61.6%, Австрия – 60.1%, ГДР – 53.5%, СССР – 53.2%, Румъния – 50.1%, Чехословакия – 44.9%, Куба – 42.7%, Полша – 40.7% и т.н.⁹⁰).

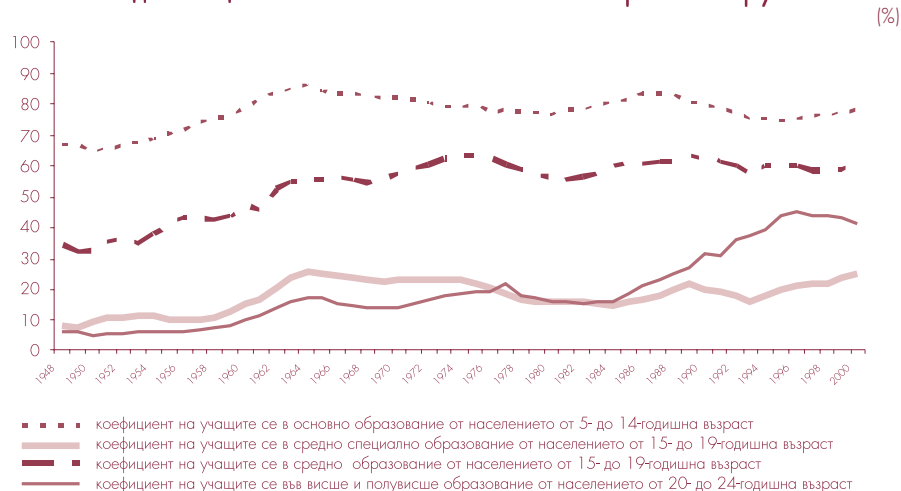
Графика 4.2. Процент на завършващите образователна степен в подлежащата на завършване съответна възрастова група (%)



Източник: Ганева (2005).

Вторите значителни промени в образователната структура на населението, изразяващи се в силното нарастване дела на завършилите средно и висше образование, се наблюдават в годините на прехода. Въпреки че след 1990 г. се преустановяват мерките на социалистическите правителства срещу неграмотността и финансовото подпомагане в сферата на образованието, не се наблюдава спад в образователното ниво, а точно обратното – през 2003 г. делът на завършилите висше образование в работната сила е 21%, а този на завършилите средно образование – 50%.

Графика 4.3. Дял на записани учаци се в образователната система в подлежащата на записване съответна възрастова група (%)

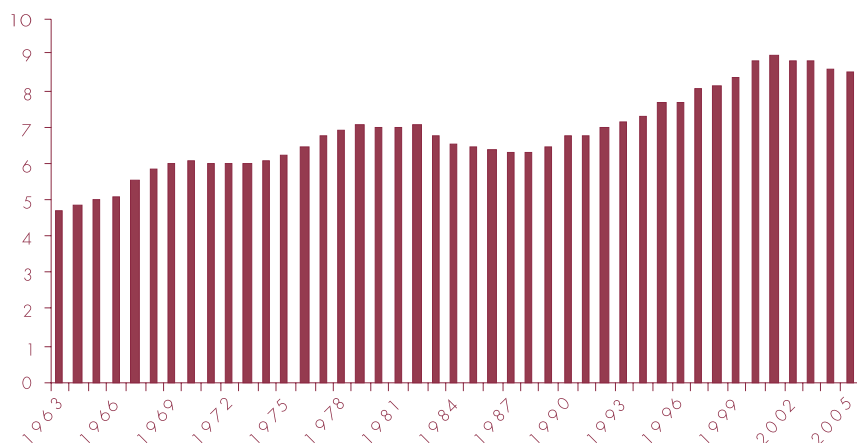


Източник: Ганева (2005).

В периода на прехода към пазарна икономика се наблюдава все по-засилен интерес към постигането на по-високо образователно ниво (графика 4.4.). Един от факторите, който оказва влияние върху този появил се и все по-засилен стремеж към образование, е развитието на пазара на труда, на който вече по-ясно се очертава тенденцията по-високообразованите да по-

лучават по-големи доходи. Развитието на частния сектор и пазарната икономика допринасят за все по-голямото значение на образованието, знанието и уменията в нивото на заплащане. През 2002 г. ясно се очертава различието в нивото на заплащане в зависимост от образованието: средната брутна работна заплата в страната на завършилите бакалавърска или магистърска степен е 408 лева, докато тази на завършилите средно образование и близо два пъти по-ниска – 244 лева. Това означава, че през последните години наблюдаваме все по-голямо остойностяване на образованието на пазара на труда.

Графика 4.4. Среден брой години образование на работната сила



Източник: Ганева (2006).

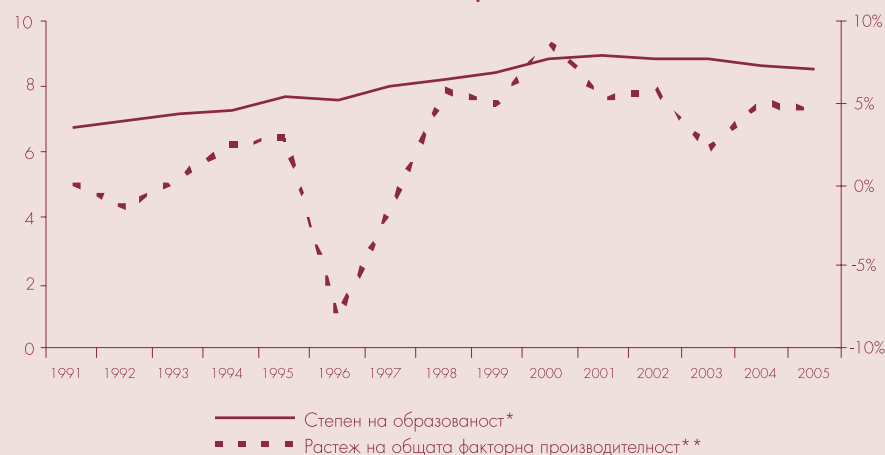
Карта 4.2.

Влиянието на човешкия капитал върху икономическия растеж в България в годините на прехода

Влиянието на човешкия капитал върху растежа се осъществява посредством подобряването на общата факторна производителност в икономиката, която представлява управлението, уменията и знанията, необходими за производството и реализацията на продукцията, възможността за изобретяване и внедряване на иновации, и т.н.

Влиянието на образованието върху икономическия растеж в годините на прехода е реализирано посредством емпирична оценка на влиянието на степента на образование върху общата факторна производителност. Изборът на използвания измерител за човешки капитал е обусловен от два основни фактора: 1) степента на образование представлява мярка за човешкия капитал в икономиката; 2) пресметнатата степен на образование въз основа на подхода на Кириаку⁹¹ обвързва влиянието на процесите, свързани с формирането на човешкия капитал през 70-те и 80-те години на XX в., с неговото състояние в годините на прехода.

Динамика на общата факторна производителност и степента на образование



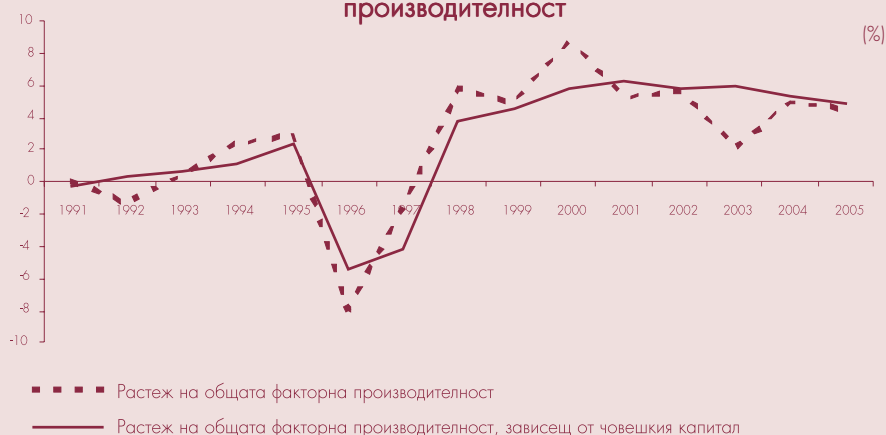
Източници: Ганева (2006)*, Ганев (2005)**

На графиката по-горе е видно, че общата факторна производителност и степента на образование имат сходна динамика. Тъй като тези две променливи са формирани по напълно независими начини една от друга, то наличието на сходна динамика между две толкова различни по смисъл променливи може да е следствие на наличие на обективно съществуваща зависимост между тях.

Въз основа на емпиричната оценка се оказва, че значителна част от растежа на общата факторна производителност в годините на прехода може да бъде обяснена със степента на образование. Средно за периода нарастването с една година на средния брой години образование на населението води до 3% увеличение на растежа на общата факторна производителност. Ниският растеж на общата факторна производителност до 1997 г. в голяма степен може да бъде обяснен с по-слабото участие на населението в основно образование през втората половина на 70-те години, както и във висше и полувисше образование през втората половина на 80-те години на ХХ век.

Може да заключим, че по-ниските стойности на общата факторна производителност в началото на прехода се дължат не само на процесите, свързани с реструктурирането на икономиката, но и на по-ниската степен на участие на населението в образователната система преди настъпването на прехода към пазарна икономика. Нарастването на растежа на общата факторна производителност след 1998 г., от друга страна, може да бъде обяснено не само с макроикономическата стабилизация, но и с нарастването на коефициентите на записаните в образователната система в началото на прехода учащи се. С други думи, през 90-те години немалка част от динамиката на общата факторна производителност или нарастването на технологичното равнище е резултат от образователните процеси, протичащи през предшестващите 15 години.

Наблюдавана и зависеща от човешкия капитал обща факторна производителност



Източник: Ганева (2006).

Въпреки наблюдаваното положително влияние на степента на образование върху икономическото развитие през последните години, важно е да отбележим, че настоящият анализ пренебрегва качествените характеристики на образованието, които, ако бъдат взети предвид, може да доведат до преоценка в средносрочен план на възможността за поддържане високи темпове за нарастване на общата производителност в икономиката.

Характеристики и проблеми на образованието в България

Динамиката и темповете на развитие на българската образователна система не съответстват на тези, наблюдавани в образователните системи на развитите страни. В резултат на това основните принципи, цели, задачи и характеристики на българската образователна система днес не се различават съществено от тези преди 15–20 години. Погледнато в исторически план, установената в края на миналия век рамка на образователна система формално позволява на българското образование да достигне основните характеристики на европейското – образованието до 8 клас е задължително, началната училищна възраст е определена на 6–7 години. Българското образование постига съществени резултати в ограничаване на неграмотността, броя на незаписаните и отпадналите от училище деца, както и в постепенното въвеждане на масова предучилищна подготовка и възпитание на децата.⁹²

Въпреки това тази образователна система се оказва неадекватна на установилите се в края на 80-те и началото на 90-те години социално-икономически отношения както в национален, така и в международен аспект. Направените промени не се базират на системен анализ и изготвяне на цялостна стратегия за новата роля на образованието като система и като фактор за устойчивото развитие на страната. Липсата на ясна визия за бъдещето на българското образование води до това, че промените са хаотични, засягат отделни елементи в системата, чиито проблеми се решават за момента и сами за себе си, без да се отчитат връзките им с другите подсистеми на образованието. Недостатъчният обществен натиск за промени също създава благоприятна среда за инертното функциониране на сектора на образованието.

В България след 2001 г. образованието се посочва като приоритетна област за финансиране и подпомагане от държавата и за осъществяване на реформи. Данните показват, че делът на разходите за образование в брутният вътрешен продукт на страната е по-нисък в сравнение с държавите от Европейския съюз. Неблагоприятно влияние оказва липсата на достатъчно нови програми и проекти, които да решават съществените проблеми вътре в системата на образованието. Отделените ресурси не се използват ефективно, а икономии се реализират за сметка на отложени инвестиционни разходи или разходи за поддръжка и съкращаване на необходимите учебни материали. Модернизацията на училищната мрежа и инфраструктура се извършва с бавни темпове и не съответства на целите за изграждане на съвременен информационно общество.

Резултатите от забавянето на реформите в българското образование са изключително сериозни. На първо място се снижава качеството на образователната услуга. Резултатите от стандартизираните международни изследвания на качеството (TIMSS, PISA, PIRLS) показват, че от страните, участващи в тях, България регистрира един от най-значимите спадове в последните 10 години. Международната програма за оценяване на учениците PISA 2000 класира българските петнадесетгодишни ученици на 33-то място по четивна грамотност сред 41 участващи страни и след всички страни – членки на ЕС, като средната оценка от 430 точки е под средното равнище за Европейския съюз (491 точки) и за страните от ОИСР (500 точки). По-обезпокоително от сравнителната класация обаче е заключението, че 40% от петнадесетгодишните деца в България (два пъти над средната стойност в Европейския съюз и 2.6 пъти над Лисабонския критерий) показват успех, който е равен на минимума или е под най-ниското ниво на нужните умения за натрупването на знанията и квалификацията, необходими в живота на възрастния.

Голяма е диференциацията в знанията на самите ученици. Малка част от тях показват много високи резултати, а мнозинството – изключително ниски. Според тестовете от 2000 г. на Международната програма за оценяване на учениците PISA различията превишават 1.8 пъти средното ниво в страните – членки на ОИСР, като тази степен на различие е пета по големина при сравнението със страните от Европейския съюз. Социално-икономическата сегрегация, дължаща се на много големи разлики в състава на приеманите ученици в училищата в България, е сред най-високите.⁹³

Неблагоприятна е и тенденцията на нарушаване на връзката между училището, семейството и обществото. Образователната структура в нашата страна се приближава в голяма степен до развитите европейски държави. Нараства участието на населението в образователната система, но наред с това броят и делът на децата, които не постъпват или отпадат от нея, остава висок. Официалните данни относно отпадналите от образованието ученици са 2.5–3% от всички класове, което прави 28 000–

32 000 деца на година.⁹⁴ Освен това съществува и т.нар. „скрито отпадане“, което се отнася до ученици, които пропускат голяма част от учебното време през годината. Около 30% от учениците в България през 2000 г. имат 100 и повече неизвинени отсъствия на година. Няма основания да се смята, че към момента ситуацията се е подобрила. Наред с това като тежък проблем се оформя посещаемостта на децата от етническите малцинства, бедните и живеещите в селските райони. В резултат на това нараства делът на неграмотните, което изисква адекватна намеса от страна на държавата. Неграмотността е сериозен проблем в много общества и обикновено се проявява в резултат на информационни диспропорции, нисък жизнен стандарт и нерационални предпочитания. Въпреки че основното образование е достъпно за всички граждани, все по-голям е броят на децата, които не завършват тази образователна степен.

Таблица 4.1.

Коефициенти на участие по образователни нива, пол, местожителство и социален статус

	Основно образование	Средно образование	Висше образование
Население (общо)	95.5	78.8	29.8
Мъже	94.1	81.6	27.1
Жени	96.8	76.4	32.4
Селско	96.5	49.5	6.3
Градско	93.2	87.5	39.1
Бедни	89.9	50.0	6.2
Небедни	97.9	88.7	38.1
Българи	97.6	89.7	37.5
Роми	81.0	37.0	2.1
Турци	94.1	39.5	1.6

Източник: World Bank, Bulgaria Education Policy Note 2005.

Данните са наистина обезпокоителни, тъй като училищната мрежа в страната през последните 15 години не е претърпяла съществени изменения, т.е. с голяма степен на сигурност може да се каже, че физически достъпът до образование на учащите се не е нарушен.

От казаното дотук може да се направи изводът, че се оформят *два фундаментални проблема на българската образователна система – ниското качество на образованието и недостатъчното участие на населението в образователния процес.*

Оценката на *качеството на образованието* е един от най-съществените въпроси по отношение на образователната система във всяка една страна. Подобна оценка може да се базира на отношението на обучаващите се към качеството на собственото им обучение, от една страна, и отношението на бизнеса и работодателите към образованието им, от друга. Макар и субективни, тези оценки отразяват реалната икономическа стойност на образованието. Формирането на оценка за качеството се разпростира географски далеч извън пределите на съответната държава. *Предстоящото приемане на България в Европейския съюз поставя българските учебни заведения в конкурентна среда, в която качеството и доброто управление на ресурсите ще бъдат основните стълбове на успешното им представяне.* Учебните заведения, които не са способни да привлекат достатъчно средства, да ги управляват ефективно и да предложат услуга, която получава международно одобрение и признание и осигурява благоденствие

на индивида, не биха могли да продължават да съществуват обективно.

Понастоящем отношението към основното и средното образование в България е позитивно, но практиката показва, че главно елитните математически, езикови и някои професионални гимназии създават стабилна основа за по-нататъшно развитие, обучение и специализация. Някои специалности, изучавани в наши университети, са получили международно признание и осигуряват добри възможности на младите хора за изграждане на самостоятелна кариера. Съществуващата диференциация обаче създава контингент от учебни заведения, програми и специалности, които не са конкурентоспособни и не осигуряват необходимото качество на образованието. В този смисъл една от основните цели на реформата в сектора е да се коригират тези несъответствия.

По-долу са разгледани секторите на средното и на висшето образование, за да се изведат основните области, които пораждаат проблемите с участието и качеството на образованието в България. Целта е да се анализират основните характеристики на секторите на системно ниво, ниво отделна образователна институция и особености на самия образователен процес.

1.2. Средно образование

Управление

Според Закона за народната просвета държавната политика в сектора се осъществява от Министерския съвет. Министерът на образованието и науката е специализиран орган за управление на системата на народната просвета, като реално в неговите ръце и в администрацията на Министерството на образованието и науката са съсредоточени основните инструменти за управление. По принцип се счита, че администрирането на системата се осъществява на четири нива – национално (Министерство на образованието и науката), регионално (регионални инспекторати по образованието), местно (общини) и училищно. *В действителност обаче нивата на управление са три*, тъй като регионалните инспекторати са териториални администрации към министъра на образованието – той назначава директорите и експертите – държавни служители, в тях.

Министерството на образованието и науката (основно чрез разработването на държавните образователни изисквания) пряко или чрез регионалните инспекторати взема всички съществени решения за развитието на системата на средното образование – за учебното съдържание, системата на оценяване, учебниците и учебните помагала, учителската правоспособност и квалификация, нормирането и заплащането на труда, план-приема по отделни училища, както и за формата на приемните изпити. Освен това *министърът на образованието и науката* назначава директорите на държавните училища, обслужващите звена и детските градини, а началникът на регионалния инспекторат назначава директорите на общинските училища. Ролята на *общините* се свежда само до разпределение и контролиране разходването на средствата за издръжка, изграждане, обзавеждане и основен ремонт на училищата и детските градини, както и за осигуряване на стипендиите и помощите за ученици. Общините могат да инициират и предложения за откриване или закриване на училища на територията на общината, но крайното решение се взема от министъра на образованието и науката.

На училищно ниво *директорите* имат съвсем ограничени правомощия, свързани с назначаването и освобождаването от длъжност на учителите, но нямат никакви възможности да определят числеността на персонала, неговата структура, както и да определят възнаграждението му. *Училищните настоятелства* пък са лишени от съдържание, като функциите им регла-

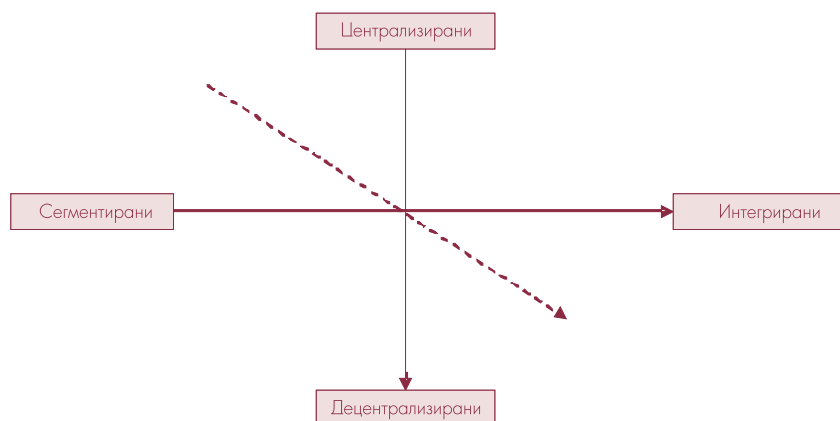
ментирани със Закона за народната просвета, предвиждат само подпомагане на работата на училището, обсъждане и предложения по някои второстепенни въпроси без никаква възможност за вземане на решение, което да повлияе върху развитието на образователната институция.

От краткия преглед на функциите на основните заинтересовани страни в образователната система може да се каже, че тя е силно централизирана, като в Министерството на образованието и науката са концентрирани както решенията за общото развитие на средното образование, така и тези, засягащи оперативното функциониране на всяка една образователна единица в сектора. Насоката, в която се развиват съвременните образователни системи, е точно обратната – интеграция и засилена децентрализация (графика 4.5.).

Силно централизираната система на управление на българското образование влияе негативно върху качеството на образователната услуга. Опитвайки се да регулира системата в детайли, Министерството на образованието и науката губи от поглед дългосрочните цели на образованието. Проблемите се решават на ниско ниво, като се пренебрегва необходимостта от формулиране на визия за желаното състояние и функциониране на сектора. В същото време МОН не е достатъчно близо до учащите се, трудно може да оцени техните потребности. Съответно и опитите да се решат проблемите на ниско ниво по универсален начин чрез издаването на подзаконовни нормативни актове, опитващи се да стандартизират системата, водят до незадоволителни резултати.

Невъзможността на по-ниските нива на управление да вземат важни решения за развитие на системата ги демотивира и допълнително засилва неефективността в управлението на сектора. Местните власти не могат да въздействат върху директорите, защото техен работодател е министърът на образованието и науката. Това автоматично води до изолиране на местната общност от развитието на образованието и съответно до нейната незаинтересованост. Самите директори на свой ред са просто изпълнители, чиято основна цел е да се вместиат в предоставените им финансови ресурси (върху размера на които те не могат да влияят) в рамките на годината и да се съобразяват с изискванията на регионалните инспекторати по образованието.

Графика 4.5. Типове системи за управление в образованието – траектория на развитие



* Пунктирната линия отразява траекторията на развитие на съвременните образователни системи.

Финансиране

Силната централизация на управлението на сектора на средното образование се пренася и в модела на финансиране. Размерът на финансовите ресурси и тяхното разпределение са изцяло в прерогативите на Министерството на образованието и науката и отчасти на Министерския съвет. Училищата са разделени на държавни и общински. Първите се финансират от бюджета на МОН и още три министерства. Общинските се финансират от бюджетите на общините, които получават средства за образование от държавния бюджет, тъй като образованието е делегирана държавна дейност. Размерът на финансирането за държавните и общинските училища се определя от редица подзаконовни нормативни актове, една част от които регламентират средствата за заплащане на учителите, а останалите – средствата за материална издръжка на образователния процес.

Строгото детайлизиране и разпределение на средствата за образование на разходи за труд и издръжка води до това, че когато средствата стигнат до ниво училище, директорите нямат никаква възможност за преценка при тяхното управление. Дори възможностите на общините за разпределение на финансовите ресурси са силно ограничени и се отнасят до разходите за издръжка. Наредбите за учебния план, за нормите на преподавателска работа, за броя на учениците в паралелките и за трудовите възнаграждения определят както броя на учителите в училището, така и размерите на техните възнаграждения.

Моделът на финансиране е ориентиран изцяло към ресурсната страна на системата – финансират се сграден фонд, учители, паралелки. Ниската ефективност и ефикасност са основни характеристики на моделите от този тип – целта на образователните институции е да докажат по-високи потребности от финансови ресурси, като в същото време не се изискват никакви конкретни резултати поради липсата на системи за вътрешна и външна оценка на качеството.

Таблица 4.2.

Матрица на решенията в образователната система

Решения	МОН	Общини	Директори
Финансиране	Да	Не	Не
Учебна програма	Да	Не	Не
Учебни материали	Да	Не	Отчасти
Изпитни изисквания	Да	Не	Не
Критерии за прием на учащи се	Да	Не	Не
Отговорност за функционирането на училищата	Да	Отчасти	Да
Назначаване и освобождаване на директорите	Да	Не	
Назначаване и освобождаване на учителите	Не	Не	Да
Квалификация на учителите	Да	Не	Не
Брой учители	Да	Не	Не
Възнаграждения на учителите	Да	Не	Не
Поддръжка на училищата	Да	Да	Не
Капиталови разходи	Да	Да	Не

Последствията от прилагания модел на финансиране са достатъчно показателни – за последните 10 години качеството на образованието у нас е спаднало драстично, като за същия период разходите за образование на 1 ученик са се повишили с около 70%. Последното е резултат както на поддържането на реалното равнище на публичните разходи за разглеждания период, така и на рязкото намаляване броя на учениците в резултат на

демографския срив. В същото време разходите се разпределят по начин, който не осигурява нито добро заплащане на учителите, нито поддържането на адекватна материална база в училищата.

Някои специфични проблеми на средното образование

Безспорно моделът на управление и финансиране на образователната система има сериозно отражение върху качеството, достъпа и участието на населението в образователната система. Но дори най-съвършеният модел на финансиране и управление не би довел до очакваните ползи, ако използваните в учебното заведение методи на преподаване са неефективни, т. к. *методите на преподаване влияят най-силно върху мотивацията на учащите се и върху знанията и уменията, които те получават в рамките на образователния процес.*

В българските учебни заведения учителите използват почти изцяло *традиционните методи на преподаване*. Те се основават на активната роля на учителите, при която процесът на обучение се изразява в предоставянето на общи инструкции за всички учащи се. Този подход в образованието се концентрира върху изискванията на учебния план и върху самите учители. *Учениците са по-скоро обекти, отколкото субекти в процеса на обучение.* Преподаването обслужва цели, напълно различаващи се от тези, които изисква пазарната икономика. На преден план се извежда познаването на конкретни факти и тяхното точно и гладко пресъздаване. Ползността на тези знания е твърде ниска за динамично променящата се пазарна среда, която изисква тяхното пречупване през реалните условия днес, като се имат предвид очакваните изменения в бъдеще. Налице е прекомерно задълбочаване на знанията по отделните дисциплини, при което учениците получават значителна по обем и разнообразна по съдържание информация, която не са способни самостоятелно да възприемат и синтезират. По този начин се натрупват сложни, ненужни или нетрайни знания, *голяма част от които нямат ясно изразена практическа стойност.*

Слабата връзка между знанията и уменията, които получават учащите се, и реалната действителност не е единственият недостатък на традиционните методи на преподаване. *Липсата на гъвкавост при този подход на преподаване, пасивната роля на ученика, както и отсъствието на индивидуален подход към отделните ученици води до това, че голяма част от тях са на практика изолирани от учебния процес.* Тези, които се приспособяват към стила на преподаване и изискванията на учителите, успяват да извлекат ползи от обучението. За останалите в повечето случаи присъствието в класната стая е безполезно и безинтересно. Това обяснява до известна степен ниската посещаемост в българските училища. Затова е необходимо да се разгледат *възможностите за въвеждане на алтернативни методи на преподаване, които да отчитат потребностите и интересите както на учениците, така и на пазара на труда.* Тези методи следва да се базират на активната роля на ученика в учебния процес, докато ролята на учителя става да насърчава инициативността, да насочва познавателния процес, който да се базира на решаването на реални проблеми от страна на учениците.

Въвеждането на новите методи на преподаване, от една страна, е свързано с допълнително обучение и квалификация на самите учители. Те следва да научат и използват ново педагогическо ноу-хау, да разбират новите технологии и да ги въведат в нови обучителни стратегии, да подобрят своите организационни умения, да бъдат гъвкави и открити. От друга страна, съществуват редица обстоятелства, които възпрепятстват реализацията на тези цели.

На първо място е *липсата на стимули у самите учители.* Факт е, че

твърде сериозно ударение се поставя върху достойнствата на учителската професия, но твърде малко внимание се отделя на добрите резултати от нея. У нас стриктният контрол от страна на държавата в лицето на Министерството на образованието и науката върху възнагажденията на учителите остава твърде малко или никакви възможности за диференциация на заплащането. Без изграждане на адекватна система за кариерно развитие и на ефективен механизъм за определяне заплащането на труда на учителите добавената стойност от процеса на обучение ще бъде минимална. Ефективната система на заплащане следва да бъде максимално децентрализирана, така че да позволява в най-пълна степен да се оценява полезността на учителския труд. Затова тук ролята на Министерството на образованието и науката може да се ограничи до задаването на принципите и общите изисквания, а реалната работа по оценяването да бъде предоставена на директорите.

Друг проблем е *ниският социален статус на учителите*. Голяма част от учителите си представят тяхната професия като тази на мисионери, които жертват своето благополучие в името на децата, като въпросите, възраженията и съмненията относно тяхната работа понякога се посрещат с раздразнение и неприязън, които искат да покажат, че те не могат да бъдат критикувани.⁹⁵ В този аспект е важно Министерството на образованието и науката да концентрира усилията си в разработването на система за квалификация и кариерно развитие на учителите, която да способства за повишаване престижа на учителската професия и оправдаване изискванията на учащите се и икономиката по отношение знанията и уменията, необходими за пълноценна реализация.

Следващата пречка пред въвеждането на нови методи на преподаване и съответно повишаване качеството на образователната услуга в рамките на процеса на обучение в класната стая е *липсата на институционална култура и капацитет за непрекъснато професионално развитие*. Докато няма механизъм за оценка на нуждите от повишаване капацитета на учебните заведения и отделните учители, ще бъде много трудно системата за допълнителна квалификация на учителите да отговори на изискванията на системата за качество на предоставяните от училищата образователни услуги.

В системата на обучение в средното ни образование *липсва и стратегия за ориентиране на учениците за бъдещите възможности за тяхното развитие по-нататък*. Това по същество е процес, който започва с идентифицирането на интересите и способностите на отделните ученици и завършва с насочването им според възможностите към най-подходящите форми за обучение и професионална реализация след завършването им. В този процес трябва да участват всички заинтересовани страни – ученици, учители, родители, публичните власти, неправителствени организации и други. Продължаването на обучението във висшето образование вече се обвързва и с нуждите от добре подготвени кадри от страна на бизнеса и публичния сектор. В този смисъл изграждането на стратегия за ориентация на младите хора още на равнище средно образование би оказало положително въздействие върху естественото протичане на тези тенденции във висшето образование и най-вече впоследствие при реализацията им.

Възможности за промяна

В резултат на установената система за управление и финансиране родителите, директорите и до голяма степен общините нямат възможности да влияят върху количеството, качеството и процеса на предлагане на образователните услуги. Това прави тези участници, които най-добре познават потребностите на учащите се, пасивни наблюдатели, недопринасящи по ника-

къв начин за усъвършенстването на образователната система. Министерството на образованието и науката се натоварва с прекалено много оперативни функции. Опитът да се регулира всичко в системата до най-дребни детайли води до създаване на тромава и сложна система, с множество вътрешни противоречия, която трудно се приспособява към изискванията на заобикалящата среда.

Основен проблем от гледна точка на управлението на образователната система е *силното бюрократизиране и социалният натиск срещу промените*. Липсата на стимули за ефективност предопределя едностранчивото провеждане на реформи предимно в областта на действащото законодателство. От гледна точка на отделните единици в системата основен проблем е *липсата на управленски опит на ръководствата на училищата*. Ефективното управление изисква да се оптимизират разходите, които поглъщат основната част от наличните ресурси, като заплати, осигуровки и отопление и да се насочат възможно най-много средства, както от външни източници, така и собствени приходи, към разходи за типично образователни цели и нужди.

Важно е да се осъзнае, че образованието е преди всичко услуга, а не социална дейност и че като всяка услуга то трябва да отговаря на изискванията на своите потребители. Тези изисквания непрекъснато се изменят и лицата, които най-добре осъзнават характера на промяната, са намиращите се най-близо до учащите се, т.е. местната общност, директорите и родителите. Последното означава само едно – необходима е децентрализация на сектора на средното образование. Целта на този процес е ясно и балансирано разпределение на отговорностите в системата между различните нива.

Това е и един от акцентите на одобрената от Народното събрание през 2006 г. Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006–2015 г.). Програмата предвижда промяна на функциите на Министерството на образованието и науката от административно-разпоредителни към контролно-регулативни. Основните отговорности по оперативното управление на системата се прехвърлят върху общините и училищните директори. Общините получават по-големи правомощия при определянето на състава и структурата на училищната мрежа на територията на съответната община, както и при назначаването на директорите. На самите директори се предоставят широки правомощия в областта на финансовото управление и управлението на човешките ресурси. Предвиждат се и варианти за създаване на колективни органи за управление на училищата с участие на родителите.

За да могат да се реализират описаните промени, Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006–2015 г.) предвижда *фундаментални промени в модела на финансиране на системата за народна просвета*. През 2007 г. ще се въведе финансиране по единен стандарт. Този механизъм на практика представлява реализиране на концепцията „парите следват ученика“. Това означава, че се определят разходите за обучение на един ученик/едно дете и всяка образователна институция получава финансиране в зависимост от броя на записаните в нея учащи се. Така ще се премахнат възможностите за неравносвойно третиране на отделните учебни заведения, ще се осигури прозрачност и предвидимост на финансовите потоци в системата. Описаният механизъм съдържа вътрешни стимули за ефективност, тъй като създава конкурентна среда в образованието и насърчава предоставянето на висококачествени услуги и оптимизирането на екстензивно развитата мрежа от детски градини, училища и обслужващи звена.

Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006–2015 г.) съдържа ам-

бициозен пакет от мерки и тяхното правилно разпределение във времето и коректно прилагане би подобрило чувствително конкурентоспособността на българското средно образование.

Таблица 4.3.

Характеристики на основните системи за управление на образованието

Централизирана система	Децентрализиране (движена от търсенето) система
Преподавае то е в центъра на процеса на обучение, учителите са в центъра на образователната политика	Ученето е центъра на процеса на обучение, учениците са в центъра на образователната политика
Фокусиране върху ресурсите и контролирането на процесите, пренебрегване на резултатите	Фокусиране върху резултатите от обучението, подобряването на качеството на процесите и адекватно приспособяване на необходимите ресурси
Предимство на институционалните и структурната политика	Предимство на функционалната политика
Фокусиране върху количеството на финансовите ресурси, което се отделя за образование	Фокусиране върху ефективността на разходите за образование
Системата е централизирана и силно контролирана	Системата е децентрализирана и либерализирана
Кръгът от ангажираните в разработването на политиката е ограничен, а заинтересованите страни не са добре организирани	Кръгът от ангажираните в разработването на политиката е широк, а заинтересованите страни са добре организирани

1.3. Висше образование

Управление и финансиране

Като услуга висшето образование притежава различни характеристики от тези на средното. Основните разлики се състоят в това, че при висшето образование личните ползи за индивида са относително по-големи. Те се изразяват в по-високи заплати, по-ниска безработица, по-висока мобилност и по-силно търсене на техния труд в рамките на трудовия им живот. Обществените ползи от висшето образование са значителни – знанието, което то дава, е източник на повишаване ефективността в икономиката посредством създаването на нови технологии или подобряване на съществуващите. Висшето образование увеличава културното равнище, ограничава социалните рискове, съкращава разходите на социалноосигурителните фондове. Частните и обществените ползи, присъщи на висшето образование, правят икономиките на страните, в които достъпът до висше образование е широк, по-динамични и гъвкави и им позволяват да реализират по-висок растеж. Ролята на висшето образование все повече нараства, за което говори и поставената в Лисабонската стратегия цел за изграждане на конкурентоспособна европейска икономика, базирана на знанието, както и за необходимостта от обучение през целия живот.

Всички посочени предимства на висшето образование се реализират при условие, че то предоставя качествени услуги, за което безспорно влияние оказва държавната политика в сектора, тъй като държавата си остава най-сериозният инвеститор и съответно притежава необходимите лостове, с които да насочва развитието на висшето образование.

Налице са редица белези, че качеството на висшето образование в България е незадоволително. Структурата на изучаваните дисциплини например чувствително се различава от тази в страните от Европейския съюз. У нас дялът на обучаващите се по социални науки, икономика и право е значително по-висок, докато в същото време пазарът на труда изпитва недостиг на качествени кадри в областта на техническите и математическите науки. Дефицит от добре подготвени специалисти се чувства и в сектора на услугите.⁹⁶ Масова практика е висшите да работят в области, които не съответстват на тяхната квалификация.

Несъответстващата на потребностите на пазара на труда образователна структура е изключително сериозен проблем, който може да има дългосрочно въздействие върху конкурентоспособността на работната сила, особено в условията на общоевропейския пазар на труда.

Инициативата и основните мерки за решаването на този проблем следва да дойдат от страна на държавата, тъй като според Закона за висшето образование държавата чрез Народното събрание, Министерския съвет и министъра на образованието и науката осъществява *националната политика в сектора на висшето образование*. В момента основният инструмент, с помощта на който тя влияе върху развитието на висшето образование, е определянето на броя на студентите по висши учебни заведения и по специалности. Резултатите показват, че този инструмент не е ефективен, тъй като приемът по отделни специалности не се базира на анализи за потребностите на икономиката, а до голяма степен се прави механично, на исторически принцип.

В същото време висшите училища у нас се ползват с *относително висока степен на академична, управленска и финансова автономия*. Те могат напълно свободно да назначават и освобождават персонала си, както и да определят размера на заплащането му, да определят съдържанието на курсовете, формите на обучение, съвкупността от специалности. Макар че държавата отпуска средствата за издръжка на висшите училища, тя не упражнява контрол върху резултатите от тяхното разходване. Необходимо е да се повиши и надеждността на акредитацията като инструмент за повишаване качеството на образователните услуги.

В крайна сметка системата на висшето образование се оказва силно затворена и консервативна. Регулирайки изцяло приема и почти нищо друго, държавата създава ситуация, в която основната цел на висшите училища е да докажат по-висок прием независимо от структурата на специалностите. Така те си осигуряват по-голям обем финансиране, за ефективността на използването на който не носят почти никаква отговорност. В същото време управленските органи във висшите училища са изцяло под контрола на академичната общност, която управлява учебното заведение преди всичко в свой интерес. Интересите и потребностите на студентите и бизнеса са оставени на заден план. Такъв тип функциониране на висшите училища у нас намалява възможностите им за съществуване след 2007 г., когато се очаква те да изпитат по-силно конкуренцията на европейските университети.

Механизмът на финансиране също допринася за затварянето на системата на висшето образование. В държавните висши училища, които са основни доставчици на услугата *висше образование*, финансирането се определя на базата на записаните студенти и определения размер на финансирането на един студент в зависимост от неговата специалност. Това съставлява много висок дял от общите финансови ресурси, с които разполага висшето училище. Споделянето на разходите е много ниско, тъй като таксите на студентите в бакалавърската степен са символични. Това предопределя и поведението на студентите, които при липсата на възможност да въздействат върху вземането на решения в сектора и ниските разходи, които

заплащат за своето обучение, в голямата си част правят компромис със своите интереси и се стремят основно да влязат в системата. Висшите учебни заведения от своя страна разчитат изцяло на сигурното държавно финансиране и не се стремят в достатъчна степен да привличат средства и от други източници, включително да установяват трайни връзки с бизнеса.

Краткото описание на модела на управление и финансиране на висшето образование у нас извежда основните причини за ниската ефективност и ефикасност на системата. И тук както в средното образование системата е твърде изолирана от заобикалящата среда и функционира сама за себе си.

Някои специфични проблеми във висшето образование

Основен проблем по отношение на висшето образование у нас възниква при *определянето на оптималното количество и качество на придобитите знания за съответното равнище на образование*. Особено характерно е проявлението на този проблем при разделението между бакалавър и магистър. Част от съществуващите в момента магистърски програми например не предлагат нищо ново в обучението на студенти, които са завършили съответно бакалавърски степени по същите или подобни специалности, тъй като програмите за обучение в магистърска степен от миналото са механично прехвърлени в по-краткия курс на бакалавърската програма. Тази тенденция в съчетание с прекалено ранното ангажиране на повечето студенти с работа на пълен работен ден подкопава в голяма степен качеството на редовното обучение във висшето образование.

Висшето образование у нас се отличава с *голяма диференциация по видове специалности*. Наличието на множество и различни специалности е положително от гледна точка на възможностите за специализация на обучавашите се. За съжаление обаче това раздробяване е характерно преди всичко за бакалавърската степен на обучение, където целите на образованието са свързани повече с формиране на основата от познания в определена област на знанието. Същевременно на равнището на магистърската степен, където се очаква надграждане над знанията от бакалавърската степен и специализация според възможностите и интересите на студентите, няма достатъчно голям избор от специалности, предлагащи различна образователна услуга от тази, получена в по-ниските образователни степени. *В този смисъл следва да се намали броят на специалностите в по-ниските равнища на обучение и да се увеличат възможностите за специализация и качеството на образованието в магистърските и докторските програми.*

По отношение на магистърските и най-вече докторските програми е налице още един съществен проблем. Контролът върху обучението от страна на учебното заведение, а в редица случаи и самите изисквания, които се поставят към обучавашите се, са съобразени предимно с административните регулации и правила. Същевременно текущото равнище на обучение, подпомагането и условията за самостоятелната работа на студентите и докторантите не са на необходимото ниво. В този смисъл трябва да се поддържа стремеж към *балансиране на самия образователен процес*, като постепенно акцентът върху последващия контрол и изискванията относно крайните резултати се измести към повишаване на качеството и интензивността на текущото обучение и ефективно подпомагане на самостоятелната подготовка като част от обучението.

Важно значение има и практическото обучение на младите специалисти и студенти във висшите училища. Най-ефективно решение за постигане на необходимото равнище на практически знания и умения на студентите е *съчетаването на възможностите и ресурсите на висшите училища, бизне-*

са, публичния сектор и неправителствените организации. На първо място е необходимо да се определят необходимият брой часове практически стаж за всяка образователна степен и специалност, тоест да се фиксира задължителният елемент в самото обучение. По-нататък следва да се търсят начини за систематизиране на информацията и насочване на обучаващите се според техните интереси и изискванията на учебното заведение. С развитието на бизнеса и производството в България се появяват все повече възможности за младите хора да преминават практическо обучение. В редица случаи обаче качеството на получената квалификация и знания е под съмнение, а целта на обявените стажове в някои случаи е да се привлече временно нископлатен персонал без експертни функции.

Взаимодействието между институциите включва не само създаване на центрове за ориентация и кариера и обобщаване на наличната информация за възможности за практическо обучение, но и ефективно разпределение на функциите по обучението между отделните институции. Например, ако тези центрове набират и синтезират информацията за стажове по съответните специалности, университетите следва да поставят изискванията и да осигурят ефективна система за проверка на придобитите знания и на изпълнението на критериите. Университетите могат да се включват активно и в осигуряване на педагогическа и научна подкрепа към практическото обучение.

Много често върху университетите се прехвърлят изключителни очаквания от бизнеса или от самите обучаващи се за подготовката на студентите за бъдещата им кариера, особено за формирането на практическите умения. Вследствие на промените в нашата страна през последните шестнадесет години практическите умения в много сфери на обществения живот се формират по-скоро хаотично и с цел разрешаване на краткосрочни проблеми и задачи, като значението на теоретичните знания се подценява. *Ролята на университетите трябва да бъде преди всичко в изграждане на стабилна теоретична основа от знания, които могат да бъдат прилагани ефективно в съществуващата практика.* Същевременно университетите трябва да подпомагат ориентацията на студентите и да осъществяват подкрепа при покриването на изискванията за натрупване на практически опит и квалификация. Липсата на добра практика или бавните натрупвания в редица сектори на икономиката се дължат до голяма степен на липсата на добра теоретична подготовка на кадрите и на хаотичните практически решения, за които бе споменато преди това.

Възможности за промяна

Системата на висшето образование следва да се развива в посока на въвеждането на все повече пазарни механизми. Необходимо е да се създаде конкурентна среда между висшите учебни заведения по линия на търсенето чрез максимално отразяване потребностите на бизнеса и учащите се при формирането на приема. Това вероятно ще наложи да се ревизират съществуващите програми и специалности и тези, които излишно натоварват структурата на университетите, да отпаднат за сметка на създаващите реална реализация на завършилите.

Позитивно би се отразило въвеждането на *ефективна система за споделяне на разходите*, при която държавата финансира част от разходите на студентите, а друга част се формира от значителен личен принос на самите студенти. Това ще принуди учебните заведения да отчитат исканията на студентите при вземане на решенията за своето оперативно функциониране и дългосрочно развитие. Същевременно, за да се осигури достъпът на желаещите да учат във висшите учебни заведения, трябва да се създаде система за студентско подпомагане и кредитиране.

Следва да се обмислят и възможностите за въвеждане на механизми за ефективен контрол върху качеството на обучението в отделните учебни заведения и тяхното обвързване с размера на финансирането. В тази връзка възможност представлява и въвеждането на рейтингова система за висшите училища.

Важно е да се осигури развитието на научните изследвания в университетите, както и да се извърши фактическа диференциация между отделните форми на обучение и образователни степени с оглед съдържанието на учебните планове. По този начин ще се реализира *плавен преход от обучение към научна дейност и от обучение към професионална реализация в различни сфери на обществения живот*.

Всички тези промени следва да се реализират при отчитане на все по-нарастващата роля на *частните висши учебни заведения*. Частните образователни институции в голяма степен отразяват действителната цена на образованието, която е твърде висока в сравнение с ниските доходи в страната. По тази причина достъпът до частно образование към този момент е ограничен. Частните висши учебни заведения имат по-големи стимули да осигурят по-добра инфраструктура и учебна база, която позволява на учащите се да получават по-широк кръг от знания, да се възползват от съвременните методи на обучение и да изучават модерни дисциплини, които са основата на съвременното информационно общество.

В заключение можем да обобщим, че образованието е процес, който продължава непрекъснато с развитието на човешката личност. Целта на съвременните образователни системи е да се създадат възможности за постигане на по-голяма гъвкавост чрез квалификация и преквалификация и да се прилага *концепцията за „обучение през целия живот“*, която позволява да се поддържат задълбочени и модерни знания, които са изключително необходими в съвременната динамична среда и в условията на засилваща се конкуренция.

Обикновено се смята, че основните проблеми на образованието възникват в резултат на недостатъчното финансиране и ресурсна обезпеченост, липсата на твърди регулации и контрол и достатъчно нови форми на обучение. В действителност тези проблеми са характерни за много други дейности и решаването им не води непременно до подобряване на образователния процес. Същността на реформата в образованието е създаването на *дългосрочна стратегия за неговото развитие*, в основата на която стоят интересите на желаещите да се обучават. За това е необходимо да се осигури *свободен избор и равен достъп на всички хора до системата на образованието*. Същевременно финансирането трябва да се базира на принципи, които не засилват съществуващите несъответствия между учебните заведения, а се опитват да ги преодолеят.

2. КУЛТУРА

Културата за едно общество е онова богатство, което определя съществуването и оцеляването на цивилизациите във времето. Културата е свързана с осъзнаване, натрупване и насочване на човешкия потенциал към развитието на обществото в дългосрочна перспектива и определя бъдещето на идните поколения. В този смисъл културата способства за повишаване качеството на живот и устойчивото развитие на съвременните общества на благосъстоянието. В по-тесен смисъл културата се възприема като дейност по създаване, проучване, разпространение и опазване на културни ценности, както и резултатите от тази дейност.

Въпреки че културата е основа за напредъка на обществото, в съвременния свят културното развитие често следва утвърдените тенденции в политическото, социалното и икономическото пространство. Тази всеобхватност, заедно с присъщата субективност на оценките за резултатите от културните дейности, прави изключително трудно прилагането на общовалидните принципи за ефективност, финансиране и управление и не на последно място стратегическо мислене в областта на културата.

2.1. Състояние и проблеми

България притежава многовековно и многопластово културно наследство. Съществуването му само по себе си е огромно богатство, но разгръщането на този културен потенциал и превръщането му в двигател на съвременното общество все още е на незадоволително равнище.

В условията на преход културата в нашата страна се намира на кръстопът. От една страна се извършва преход от идеологическа зависимост към по-свободно изразяване на творците, както и по-висока степен на обмен на културни ценности със страни от целия свят. От друга страна икономическите трудности и бедността действат в няколко посоки. Първо, някои обществени системи стават приоритетни поради големите публични разходи, които са необходими за нормалното им функциониране, докато развитието на културата остава на заден план. Второ, поради необходимостта от физическо оцеляване социалната активност на хората спада непрекъснато и те отделят намаляваща част от доходите си за култура. Липсата на достатъчно финансиране за много дейности в областта на културата ги прави твърде зависими от икономическите условия, като по този начин се извършва подмяна на истинските културни ценности вследствие прилагането на чисто пазарни механизми и съображения.

През годините след 1989 г. липсва целенасочена политика за включването и утвърждаването на българското културно наследство във водещата международна историческа литература посредством държавно финансиране на национални и международни археологически и исторически изследвания, финансова подкрепа на успешни тематични публикации в престижни издания и на представянето на специализирани доклади на най-значимите научни симпозиуми и др. В страната ни са открити над две хиляди тракийски могили, древни градове и крепости, археологически находки, но много от тях са неразработени. Голяма част от паметниците на културата от близкото или по-далечното минало са оставени на произвола на съдбата, а в годините на прехода културните богатства непрекъснато биват разграбвани и изнасяни извън страната.

Културните традиции заедно с природните богатства са основата за развитието на туризма. Голям е дялът в приходите на световния туризъм, който е свързан с популяризирането на културните ценности във всички съществуващи форми. Нашата страна притежава седем културни паметника, включени в списъка на световното културно наследство на ЮНЕСКО, над

30 000 исторически паметници, 36 културни резервата, 160 манастира, 330 музея и галерии. Усилията за развитие на културния туризъм трябва да бъдат насочени към ефективно оползотворяване на културното историческо наследство чрез идентифициране и разработване на районите с най-висока концентрация на културно-исторически ресурси. Използването на този потенциал може да има силен социален ефект върху местните общности, който се изразява в осигуряване на работни места, увеличаване на частните и социалните ползи за индивидите, изграждане на инфраструктура за нуждите на населението, подобряване качеството на живот и повдигане духа на хората. Културното развитие на местните общества засилва също така и тяхната взаимна икономическа и социална обвързаност.

В цялото ни общество се наблюдава спад на социалната активност и социалното включване чрез културни дейности на населението, което се отразява пряко върху развитието на живата култура (визуални, сценични изкуства, книгоиздаване и др.). Фондът на българските библиотеки се съкращава непрекъснато, а интересът към тяхното активно използване намалява поради липсата на адекватно обвързване на библиотечното дело със съвременните информационни технологии и интернет. Потенциалът на българското кино по редица причини постепенно се пренасочи към участие в чужди продукции, а традициите и натрупаният опит от миналото не бяха използвани за създаване на съвременна качествена българска кинопродукция. В много държави по света киното и сценичните изкуства получават изключителна подкрепа от страна на държавата не само под формата на финансиране (квоти), но и чрез съдействие за налагане на свои творци и продукции в страната и по света. Това в още по-голяма степен се отнася за книгоиздаването на литература от местни автори. Неразривната връзка между образованието и културата също е засегната от съществуващите диспропорции в икономиката и обществото. Много от специалистите по култура емигрират или се преквалифицират в други професии поради липсата на достатъчно възможности за работа и неизползването на техния потенциал у нас.

Една от основните причини за настъпването на криза в живата култура е преходът към пазарна икономика, който постави културните институции в съвсем различна, конкурентна среда. За съжаление този преход не се осъществи гладко. Намаляването на субсидиите от държавата и оттеглянето ѝ от активна намеса в дейността на културните институции в съчетание с липсата на натрупан опит и подготвени кадри в областта на културния мениджмънт доведе до установяването на латентно състояние в продължение на няколко години, при което някои културни средища не успяха да оцелеят и да продължат да се развиват в новите икономически условия. За разлика от редица други обществени сфери, оттеглянето на държавата не беше автоматично последвано от задействането на пазарните механизми. Тези негативни обстоятелства обикновено се обясняват с т. нар. ефект на Балмър и Боуен. Същността на този ефект се изразява в невъзможността живата култура да се рефинансира без външни инвестиции, дори и при висока продуктивност.

Културните дейности в годините на прехода

В годините на прехода се наблюдава спад в участието на населението в културните дейности. За периода 1990–2000 г. броят на читалищата в страната е намалял с 29%. Една четвърт от библиотеките са закрити, а библиотечният фонд от книги е намалял с 11%. Въпреки че броят на музеите и театрите остава относително непроменен, посещенията на музеи за периода 1997–2002 г. са намалели със 17%, а за периода 1990–2000 г. театралните посещения намаляват с 65%. За периода 1990–2003 г. както броят на кинозалоните, така и броят на кинопосещенията намаляват приблизително с по 93%. Основна причина за намаляващото участие на населението в културните дейности са ниските доходи и стандарт на живот на населението.

Брой кина, театри, музеи, читалища и библиотеки

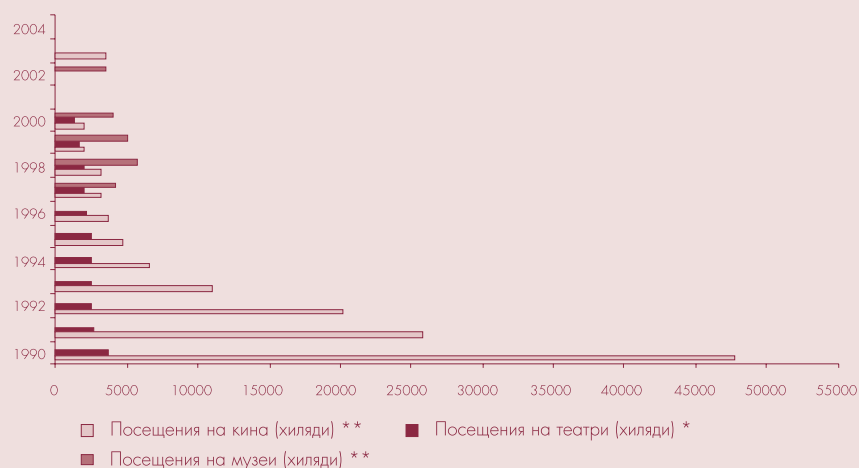
Година	Кина**	Театри*	Музеи**	Читалища*	Библиотеки*
1990	2174	74	223	4248	9167
1991	979	78	212	4255	8854
1992	383	77	223	4257	8587
1993	270	81	221	4246	8367
1994	247	87	222	4228	8166
1995	232	86	226	4225	8069
1996	219	85	226	4223	7944
1997	216	85	227	3646	7675
1998	205	85	229	3125	7483
1999	191	81	230	3056	7283
2000	179	75	224	3027	6942
2001	-	-	-	-	-
2002	-	-	220	-	-
2003	149	-	-	-	-

* Новите данни ще бъдат на разположение веднъж на пет години.

** Новите данни ще бъдат на разположение веднъж на три години.

Източник: НСИ.

Участие на населението в културни мероприятия



* Новите данни ще бъдат на разположение на всеки пет години.

** Новите данни ще бъдат на разположение на всеки три години.

Източник: НСИ.

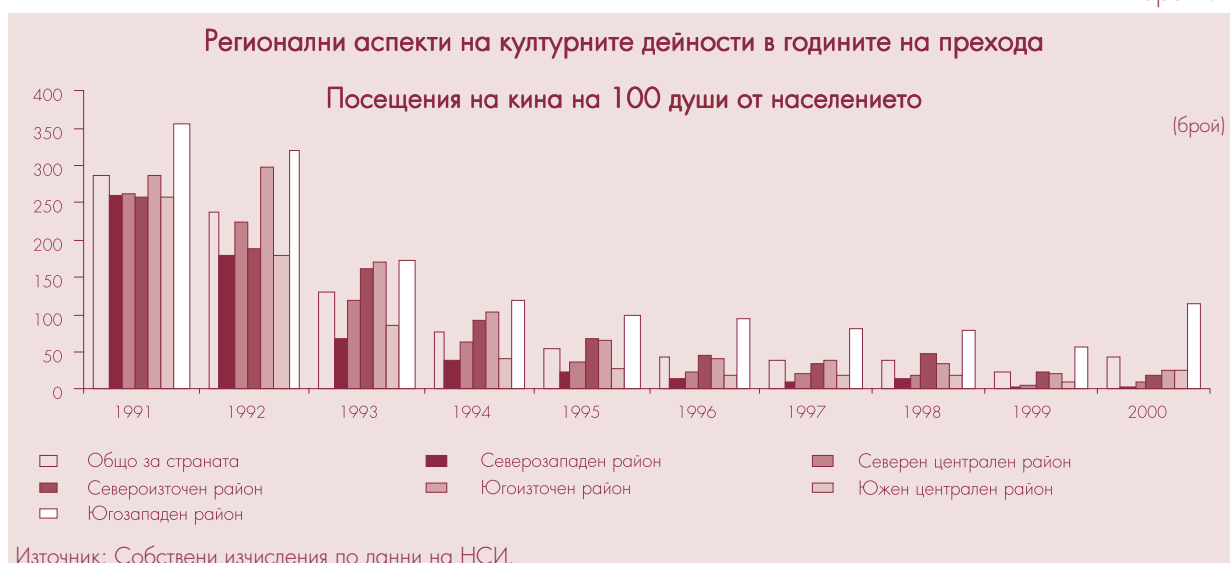
Регионални аспекти на културата

Неблагоприятна е тенденцията към засилване на съществуващите диспропорции в развитието на културата между големите и по-малките градове и села. На практика в малките селища се закриват много кина, музеи, читалища, театри и други културни средища поради намаляващия интерес, ниските доходи на населението или липсата на достатъчно финансиране. Същевременно в големите градове се забелязва увеличение на частните инвестиции в построяването на нови модерни комплекси, организирани концерти и постановки, както и редица други проекти, включително и международни. Очевидно е, че културната интеграция на хората, живеещи в по-малките населени места, е силно затруднена.

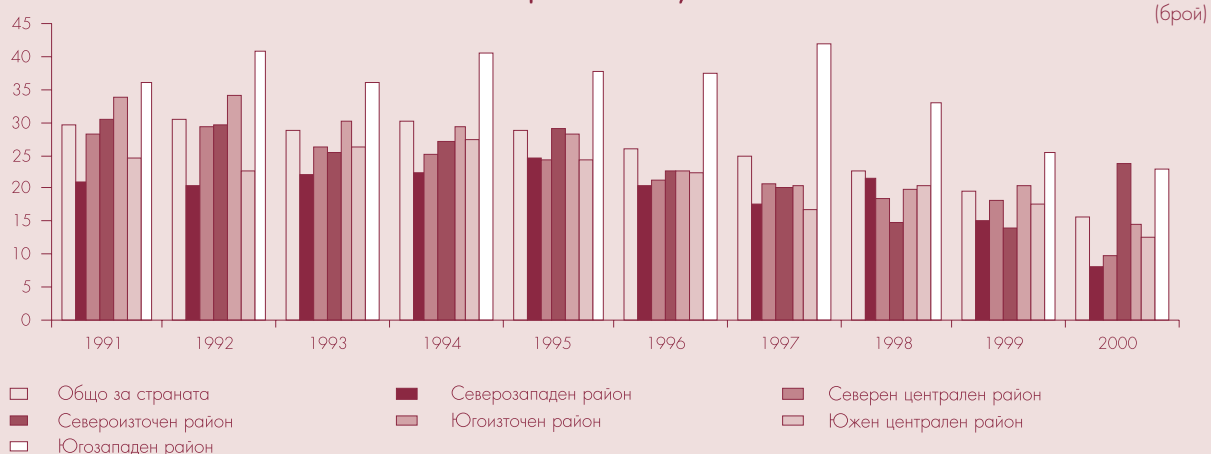
Въпросът за децентрализацията и либерализацията в сферата на културата у нас стои още от началото на 90-те години. Финансовата децентрализация е предвидена в нормативната уредба и се осъществява чрез създаване на общински фондове „Култура“, управлявани от общинските съвети. По този начин средствата за култура се насочват в съответствие със специфичните потребности и приоритети на местната общност. Възможността за управление на средствата за култура в общината ще подпомогне преодоляването на липсата на достъп до култура в редица по-малки селища на страната (т.нар. географска децентрализация).

Едни от средищата на културата в градовете и селата са читалищата – институции със силни исторически традиции. Въпреки липсата на финансови ресурси и остарялата инфраструктура, читалищата продължават да създават възможности на всички хора за достъп до разнообразни форми на живата култура и културното наследство в отделните региони на страната. Читалищата са основата за разгръщане на интелектуалния потенциал на хората в културно отношение на местно равнище, извън традициите, които се наслагват в българското семейство. През последното десетилетие в България са закрити над 1000 читалища, като към края на 2006 г. броят им е малко над 3000. Тази тенденция е показателна само в едно отношение – постепенно се разрушават основите на културното развитие, които са се формирали по естествен път. Причините за закриването на културни средища са в ниската социална активност на населението, недостатъчното финансиране, липсата на добър мениджмънт и ефективни форми на публично-частно партньорство, както и липса на стратегия за запазване и укрепване на тези институции. Резултатът обаче е само един – културните традиции и натрупвания постепенно се загубват, а разпространението на културните ценности остава разпръснато.

Карта 4.4.

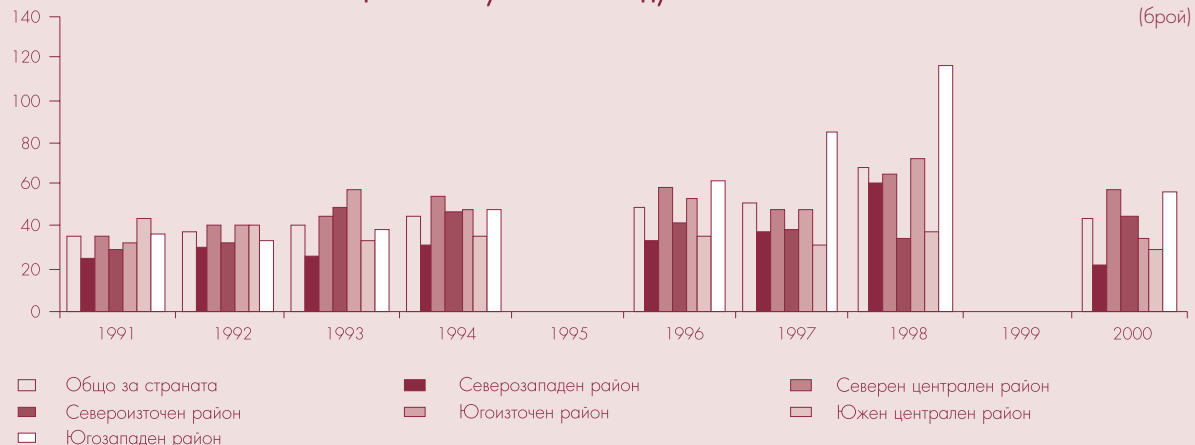


Посещения на театри на 100 души от населението



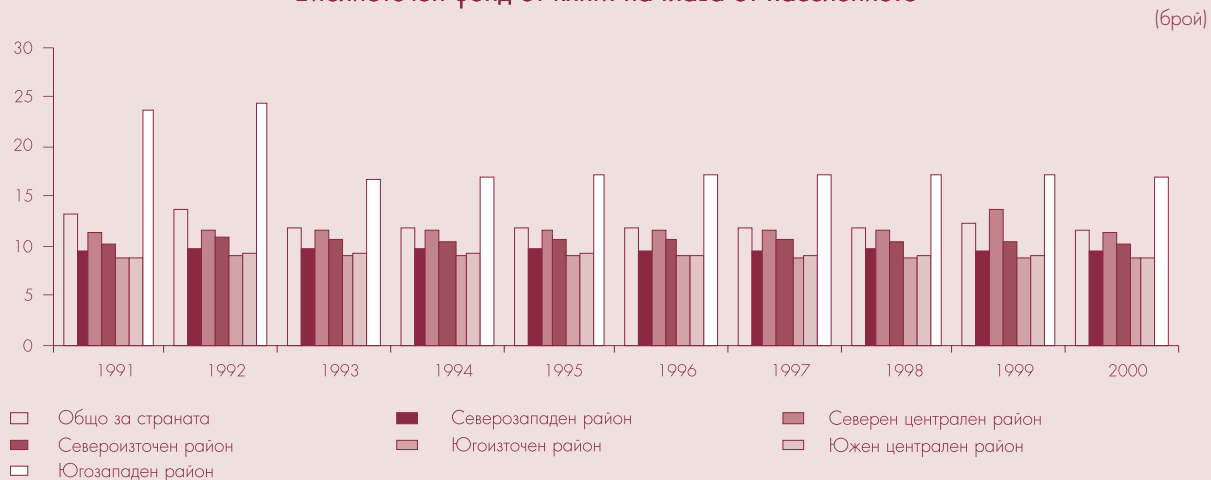
Източник: Собствени изчисления по данни на НСИ.

Посещения на музеи на 100 души от населението



Източник: Собствени изчисления по данни на НСИ.

Библиотечен фонд от книги на глава от населението



Източник: Собствени изчисления по данни на НСИ.

2.2. Управление и финансиране

Основните принципи на финансирането от публичния сектор на определени обществени системи изискват отпуснатите средства да бъдат съобразени с резултатите от съответните дейности. Нормата на възвръщаемост на инвестициите в културни дейности е с голяма променливост и висок риск относително очакваните частни ползи и разходи. Повечето културни начинания обикновено генерират финансова загуба. Голяма част от инвестициите в областта на културата се осъществяват от богати хора и организации, които насочват неравномерно разпределените в обществото ресурси в желаната от тях посока.

Осъществяването на държавната политика в сферата на културата среща редица трудности, свързани с постигането на определен баланс при финансирането на дейностите между частния и публичния сектор, между търговските компании и организациите с идеална цел и националните и регионалните аспекти на културното развитие. Освен това се поставя въпросът за отношението на държавата към финансовата обезпеченост на популярната култура и масовите забавления в сравнение с по-оскъдните приходи от други не толкова популярни, но с висока културна и социална стойност области.

Все още дарителството и спонсорството у нас не представляват съществен източник на финансиране за културата. Големите фирми, които разполагат със значителни финансови ресурси, са по-склонни към дарения и спонсорство като елемент от тяхната рекламна политика. Данъчните облекчения при дарения не действат стимулиращо за увеличаване на отделените средства за култура. Правят се първи стъпки в проектното субсидиране, смесените форми на финансиране между държавата и общините, пряко бюджетно финансиране и други, но ефектът от тези промени все още не е значителен. Проблемите при Национален фонд „Култура“ са свързани преди всичко с липсата на гъвкавост и ниската събираемост на допълнителни средства, освен предвидените от бюджета. Общински фонд „Култура“ е формиран в много малко общини в страната (например в Шумен), което показва че към настоящия момент на практика децентрализацията не е започнала, а само е заложена в закона.

Алтернативни източници за финансиране са също използването на целеви такси, насочвани за култура, определен дял от приходите от туризъм или постъпленията от глоби, средства от лотарии и кампании, дарения по ведомост, фондове от организации от третия сектор и други. В бъдеще се очаква ролята на корпоративната филантропия да нараства, тъй като това е естествен път за осигуряване на допълнителни инвестиции за съхранение и развитие на културните ценности. Динамиката на тези процеси зависи и от създаването на реални стимули от страна на държавата. Положителна стъпка в това отношение е приемането на Закона за меценатството, който поставя основите за по-системно подпомагане на културата в нашата страна.

Ролята на държавата

Ролята на държавата в тези сложни взаимоотношения има следните основни направления:

1) Да съдейства за създаване на благоприятна среда за засилване на социалната активност на населението чрез реформи, насочени към подобряване качеството на живот. Повишаването на жизнения стандарт и доходите на хората е задължително условие за стимулиране на по-активно участие в разнообразни културни дейности и мероприятия.

2) Да подготвя и следва стратегия за развитие на културата в Република България – необходимост, която се осъзнава отдавна, но не е приоритет за политиците и бизнеса. Това, което трябва да се осъзнае, е че културата ви-

наги ще съществува, но проблемът е в определянето на пътя, по който трябва да се развива, за да може обществото в дългосрочен период от време да осигури максимално използване на интелектуалния потенциал на човешката личност и бъдещето на следващите поколения. Разработването на стратегия за развитие на културата с ясна визия, цели и приоритети е първата стъпка към преодоляване на хаоса в този сектор. Тя следва да положи основите на системния подход и да насочва усилията на всички ангажирани в сектора. Изключително важна в тази връзка е приемствеността в държавната политика, без която е невъзможна реализацията на дългосрочните цели на стратегията.

3) Да използва активни мерки за защита на културното наследство и авторските права – в страните от ЕС законодателството и политическата власт притежават силни инструменти за въздействие срещу унищожаването под всякаква форма на културните ценности на нацията. Търсенето на наказателна отговорност и осъществяването на строг контрол са задължителна стъпка в посока на запазване на културните богатства на страната. В нормативната база не са предвидени ефективни мерки в тази насока. Министерството на културата е отговорно за провеждането на държавната политика за закрила и развитие на културата в Република България. Според Закона за закрила и развитие на културата министерството притежава преди всичко функции за финансиране, организация и подпомагане на културни дейности и мероприятия, докато контролните функции са в известна степен пренебрегнати. Засилването на контрола е средство за постигане на по-добри резултати от провежданата политика в сектора. Въпреки предвидените административни наказания защитата на културното наследство зависи предимно от доброто сътрудничество между Министерството на културата и всички други отговорни институции, като Министерството на вътрешните работи, Агенция „Митници“, Министерство на външните работи, съдебната власт и други.

4) Да отделя финансовите ресурси за стратегическа подкрепа на националното културно богатство, като се избягва финансирането „на парче“ и същевременно се засили контролът върху изразходването на тези средства. Тази подкрепа следва да бъде в посока поддържане на националните традиции и обичаи в по-малките селища и региони, където възможностите и мощта за местните общества са по-ограничени. От друга страна намаляването на отделяните средства от държавния бюджет за култура показва, че за държавата и политиките все още е трудно да определят културата като ясен приоритет на фона на съществуващите проблеми във всички други сфери на обществения живот. Възможностите за осигуряване на по-голям размер публични финансови ресурси за културата ще се увеличат с предвижданите промени в модела на бюджетиране. С очакваното въвеждане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетиране адекватното финансиране на сектора на културата ще зависи в голяма степен от инициативността на Министерството на културата, от способността му да разработва, защитава и изпълнява ефективна политика, носеща значими социални и икономически ползи.

5) Да изготвя и следва целенасочена политика за утвърждаването на българското културно наследство в света посредством държавно финансиране на национални и международни археологични и исторически изследвания, финансова подкрепа на успешни тематични публикации в престижни издания и на представянето на тематични доклади на най-значимите научни симпозиуми и др.

6) Да създава облекчения и подпомага частния сектор – през последните десетилетия културата се развива предимно по екстензивен начин, „на парче“, без да се търси единна стратегия, която да насочи потенциала и уси-

лията на отделните хора и институции в една посока. В съвременното общество голяма част от капиталите в сферата на културата са частни и тяхното инвестиране се подчинява на законите на пазарната икономика. Разпределянето на част от тези ресурси за развитие на културата зависи от подкрепата на държавата за т.нар. корпоративна социална отговорност и използването на инструменти за създаване на пропорционалност при балансиране интересите на обществото, творците и бизнеса.

Очевидно е, че освен от защита, културата се нуждае от подпомагане като част от осъзнатата стратегия и политика на държавата. Отказвайки се от част от своите приходи под формата на данъчни облекчения или други форми на икономическо въздействие държавата би могла да създаде стимули за частния бизнес да инвестира в културата, като балансира обществените и частния интерес в полза на пропорционалността и устойчивото развитие. Преодоляването на разрушителните процеси за българското културно наследство е свързано с опазване на съществуващото богатство чрез активни мерки от страна на държавата, които включват законодателни инициативи, както и разработване на самите културни ценности. Съществено значение има популяризирането на националното културно богатство в световен мащаб, както и изграждането на необходимата инфраструктура (вкл. транспортна, туристическа и т.н.).

Възможности и препоръки за развитие на културата

През последните години в Република България бяха приети редица закони и подзаконови нормативни актове в областта на културата. В тях са положени основите на съвременната политика в подкрепа на културното развитие на страната. Заложените принципи в законодателството са в следните насоки – свобода на художественото творчество, опазване на националното културно богатство във и извън страната, децентрализация в управлението и финансирането на културните дейности, насърчаване на частния капитал, развитие на образованието в областта на културата. Новосъздадената нормативна рамка поставя началото на поредица от решения, които могат да бъдат предприети с цел подкрепа на този сектор:

- поддържане на политиката, насочена към подобряване стандарта на живот на населението;
- създаване на единна стратегия в подкрепа на българската култура и изпълнение на приоритетите, заложиени в нея;
- увеличаване на социалната активност на хората и създаване на механизми за излизане от „културната летаргия“ на прехода;
- ефективна защита и опазване на националното културно богатство;
- популяризиране на българската национална култура по света;
- прилагане на добри практики на публично-частно партньорство;
- въвеждане на облекчения и активно подпомагане на частния сектор от държавата;
- включване на частния сектор в поддържането и управлението на културните обекти.

Основният извод, който се налага, е, че българската култура е оцеляла през всякакви исторически, политически или други кризи, но днес тя определено се нуждае от активна подкрепа от всички страни – държавата, обществото, бизнеса, творците. Развитието на културата изисква увеличаване на социалната активност на хората и създаване на механизми за излизане от „културната летаргия“. Съвременната култура вече не поставя граници между масовото и непопулярното изку-

тво. Въпросът е за намиране на онзи праг, под който положителните социални резултати от пропорционалното развитие на културата започват да намаляват съществено. В съвременните общества по-важно значение има разделението на културните организации в зависимост от това дали функционират в областта на масовите изкуства, или в точно определена пазарна ниша. Развитите държави по света разполагат с доказани модели и подходи за решаване на едни или други проблеми, свързани с културата, които могат да бъдат използвани в нашата страна, но това няма да бъде достатъчно, защото превръщането на българската култура в национален приоритет зависи изцяло от нас. Вероятно промените в нашето общество през последните години са повлияли твърде негативно върху мястото на културата в ежедневието ни, но е сигурно, че усилията и средствата, които се вложат, ще получават многократно по-голяма възвръщаемост за бъдещите поколения.

Глава пета

Фискална дисциплина и социални проблеми

Състоянието на социалните системи намира своя паричен израз в развитието на публичните финанси. В действителност публичните финанси отразяват различните видове политика на правителството, неговите виждания и стратегически цели, разбира се, както и съществуващите ограничения. В случая, когато говорим за ограниченията, имаме предвид две основни. Първото е зададено отвън – от изискванията за хармонизация и конвергенция с ЕС и от стремежа за включване в еврозоната, а второто е повече вътрешно за страната и се изразява в правилото на паричния съвет.

От позициите на тези две ограничения, които изискват фискална дисциплина, често се твърди че се наблюдават негативни отражения върху икономическия растеж и социалните баланси. Целта на настоящата глава е не толкова да направи пълен и детайлен обзор на състоянието на публичните финанси⁹⁷, а по-скоро да подчертае някои общи техни тенденции, които до голяма степен са без алтернатива.

Първо, описваме основните тенденции в развитието и управлението на държавния дълг, който фокусира в себе си както отношенията между отделните поколения български граждани, така и като цяло европейската перспектива на България. Второ, анализираме състоянието на някои основни параметри на бюджета на страната, най-вече динамиката и ефективността на разходите, приходите, състоянието на първичното салдо и др. Трето, представяме резултатите от оригинално изследване за характера на фискалния режим в България, за това доколко държавата е дисциплинирана и фискалният режим „самодисциплиниращ се“, както и за това доколко съществува връзка между паричната и фискалната стабилност и доколко те двете пречат на икономиката и предизвикват социални проблеми.

Последователността в изложението е продиктувана също и от съществуващата икономическа и счетоводна връзка между държавния дълг и динамиката на бюджета, което дава възможност за редица теоретични и практически изводи. В каре е представен емпиричен анализ на публичните финанси като отражение на състоянието на текущата сметка, спестяванията и инвестициите в икономиката.

Всички анализи са направени на сравнителна база, като представят състоянието на съответните тенденции в старите и новите страни членки. Отчетена е и спецификата на тези страни (например паричния и валутнокурсския им режим).

1. ДЪРЖАВЕН ДЪЛГ И НЕГОВОТО УПРАВЛЕНИЕ

В годините след въвеждането на единната европейска валута структурата, както и управлението на държавния дълг в страните от ЕС се промени значително.

Тенденцията към намаляване на бюджетните дефицити⁹⁸ и размерът на държавния дълг в процентно изражение към БВП рефлектира в намаляване на предлаганите от страните от еврозоната дългови инструменти⁹⁹ и в по-прецизния избор на прилаганите инструменти.

Въвеждането на еврото промени значително структурата на държавния дълг на страните от еврозоната, изразяващо се главно в промяна на валутната структура на дълга. Това доведе до наличието на голям ресурс за рефинансиране в евро и до нарастване на чуждестранните инвестиции в държавни ценни книжа от еврозоната, като този резултат бе по-осезаем в по-малките страни, където чуждестранните инвестиции се увеличиха почти двойно през последните години.

Премахването на валутния риск оказва съществено влияние върху управлението на държавния дълг и създаде условия за развитие на единен пазар на държавен дълг в Европа, което постави страните от еврозоната пред предизвикателството да се конкурират за постигане на по-добри условия на финансиране от пазара. Това повиши стремежа към предлагане на по-ликвидни емисии, което рефлектира в стандартизация на инструментите и оказва влияние върху емисията и търговията с дългови инструменти.

С оглед постигане на основната цел по управлението на държавните дългове – заемането при възможно най-ниски разходи и на приемливи нива на риск, бяха променени стратегиите и конкретните цели на мениджмънта на държавен дълг. Отчитайки прякото влияние, което разходите за обслужване на дълга оказват върху размера на бюджетните разходи, като конкретна цел пред управлението на държавните дългове на страните от ЕС започна да се извежда и поддържането на стабилно ниво на бюджетния дефицит, непревишаващо 3% от БВП. Като крайни цели в прилаганите средносрочни стратегии при управлението на държавния дълг се очертаха ограничаването на матуритетния риск и на риска от рефинансиране. В резултат остатъчният матуритет на дълга в почти всички страни от еврозоната се удължи.

Премахването на валутния риск, хармонизацията на пазарните регулации и установяването на ефективни връзки между европейските сетълмент системи доведе до промяна в статута на правителствата, които от главен емитент на местните пазари се превърнаха в малък или среден участник в единния европейски капиталов пазар. Като резултат конкуренцията нарасна, което рефлектира в създаването на по-ефективен първичен пазар и по-ликвиден вторичен пазар на държавни дългове. Електронните системи за търговия отбелязаха бързи темпове на развитие и модернизация, като през последните години трайно се очерта тенденцията към хармонизация на условията на търговия, интеграция на електронните системи за търговия и премахане на бариерите от техническо естество, което доведе до промяна в организацията на търговията с ценни книжа.

Като последица от описаните процеси, протичащи на европейските пазари на държавен дълг, за новоприсъединилите се към ЕС и страните в процес на присъединяване възникна необходимостта от промяна в структурата на държавните им дългове и тяхното управление. Наред с тези предизвикателства страните имаха или имат за задача да покрият Маастрихтските критерии за членство, два от които са свързани непосредствено с управлението на държавния дълг¹⁰⁰. В тази връзка страните осъществяваха политика, целяща намаляване размера на държавния дълг като процент от БВП, като по-голямата част от тях намалиха и номиналния размер на дълга си, а някои гопогасиха изцяло. Държавните дългове бяха преоформени в посока нарастване дела на търгуемия дълг под формата на ценни книжа и други финансови инструменти и намаляване на този под формата на заеми от международни финансови институции. Нарасна делът на дълга, деноминиран в национални валути и евро за сметка на този, деноминиран в други валути – главно СПТ, щатски долари и японски йени. Удължена бе дюрацията на дълга и остатъчният му матуритет. Страните положиха усилия в посока подобряване на кредитния рейтинг на националните си ДЦК по задължения в чуждестранна и местна валута. В резултат на това бяха предложени и успешно пласирани емисии на европейските капиталови пазари.

Цели на управлението на държавния дълг в страните от еврозоната, новите държави членки и България

Да разгледаме целите на управлението на държавния дълг в страните – членки на *еврозоната*. Ефективното управление на държавния дълг изисква осъществяването във времето на различни конкретни цели, които включват постигане и запазване на макроикономическа стабилност, развитие на финансовите пазари на национално ниво, поддържане на паричната политика, минимизиране на разходите за финансиране и на рисковете, свързани с дълга и др.¹⁰¹

В контекста на новата фискална рамка, целяща постигане в страните от еврозоната на балансирани бюджети и минимални бюджетни дефицити, при управлението на дълга все по-голямо внимание обръща на бюджетната стабилизация¹⁰². Все повече се налага мнението, че динамиката на бюджетния дефицит към БВП не може да бъде минимизирана чрез подходящ подбор на дългови инструменти, базирани на чувствителността на инфлацията и реалния БВП към лихвените плащания по дълга. Оптималната структура на дълга зависи от нивото и степента на корелация между инфлацията, реалния БВП и лихвените проценти, като се отчита и влиянието на провежданата от ЕЦБ единна парична политика.

На практика основната цел при управлението на държавния дълг на страните от еврозоната се запазва непроменена – да се осигури финансиране на бюджета/бюджетния дефицит чрез емитиране на държавен дълг при възможно най-ниски в средносрочен план разходи и при приемливо ниво на риск. За постигане на тази цел страните от еврозоната промениха крайните си стратегически цели. В общия случай дефинираната конкретна цел за изпълнение се изразява в постигане на определено ниво на средния матуритет на дълга или на модифицираната дюрация на дълга¹⁰³. Например във Франция крайна цел е постигането на фиксиран среден матуритет на дълга. В Белгия се прилагат различни лимити по отношение дела на дълга за отделните матуритети. В Холандия крайната цел е базирана на дюрацията на дълга и е дефинирана като лимит на общата сума от дълга, която се рефинансира през годината, отнесена като процент от БВП.

Дефинирането на подобни конкретни цели свидетелства за намаляване на активната поддръжка на провежданата в различните страни макроикономическата политика, а интегрираните капиталови пазари ограничават възможността за провеждане на национална политика по дълга.

Като крайни цели в прилаганите стратегии при управлението на държавния дълг се очертах ограничаването на матуритетния риск и на риска от рефинансиране. Наблюдава се тенденция управлението на държавните дългове да бъде фокусирано към намаляване и избягването на големи колебания в лихвените плащания. При равни други условия по-ниските лихвени разходи допринасят за намаляване на данъците, като по този начин управлението на дълга не е необходимо да отчита взаимодействието на други бюджетни елементи.

Според едно известно изследване структурата на държавния дълг на страните от еврозоната осигурява значително по-добра защита срещу макроикономически шокове и способства за намаляването на риска бюджетният дефицит да надхвърли 3% от БВП¹⁰⁴.

Сред основната цел на *новоприсъединилите се страни* през последните години бе да структурират държавния си дълг по начин, който ще им позволи изпълнението на Маастрихтските критерии и ще създаде възможност за интегриране на местните пазари на дълг към европейския. В някои от страните, като Чехия, Унгария и Полша управлението на държавния дълг е от съществено значение в условията на бюджетен дефицит, превишаващ чувствително 3% от БВП¹⁰⁵, който в по-голямата си част се финансира чрез заеми.

През последните години бяха извършени съществени промени в начина, по който тези страни управляват държавния си дълг. Отбеляза се тенденция към предлагане на по-големи по обем и по-ликвидни бенчмаркови емисии с цел да се постигне по-стабилна и широка инвеститорска база. Съществени усилия бяха положени, за да се създаде подходяща крива на доходност чрез приоритетно емитиране на по-дългосрочни ДЦК. Междувременно бе създаден или развит пазарът на деривативни инструменти, което позволи да се постигне гъвкавост при управлението на държавния дълг, обикновено чрез използването на лихвени и валутни суапове и фючърси. Предложени бяха еврооблигации на международните капиталови пазари, за да се насърчи участието на чуждестранните инвеститори на местните пазари. За тази цел бяха изградени връзки с международните електронни системи за търговия и системи за сетълмент, а също и с международни депозитарни институции. Бе повишено качеството на управление на държавния дълг чрез използване на нови инструменти и техники, като аукциони за обратно изкупуване и репо операции, осъществяване на по-активен ликвиден мениджмънт, изградени бяха електронни платформи за търговия с ДЦК. Чувствително се подобри координацията между управлението на държавния дълг и провежданата фискална и парична политика.

По-голямата част от 10-те новоприсъединили се страни понастоящем имат бюджетни дефицити, по-високи от 3% от БВП, и дълг, по-нисък от 60% от БВП. Макар че няколко страни членки се присъединиха към еврозоната, без да изпълнят критерия за дълг (Белгия, Гърция и Италия), дълговият критерий си остава ключов показател за нивото на риск от неплатежоспособност. Към настоящия момент само Кипър и Малта превишават прага от 60%, а Европейската комисия препоръчва на новоприсъединилите се, както и на присъединяващите се страни да създадат нормативна регламентация, която да гарантира поддържането на стабилно и непревишаващо 60% от БВП ниво на публичния дълг.

Таблица 5.1.

Бюджетен баланс и държавен дълг на страните – членки на ЕС

2005 г.	Бюджетен баланс (% от БВП)	Държавен дълг (% от БВП)	Инфлация (%)
Германия	-3.9	68.6	2.0
Франция	-3.2	66.5	2.0
Италия	-4.3	108.6	2.2
Португалия	-6.0	65.9	2.2
Гърция	-3.7	107.9	3.5
Великобритания	-3.4	43.1	2.4
Полша	-3.6	46.3	2.2
Чехия	-3.2	36.2	1.7
Унгария	-6.1	57.2	3.7
Словакия	-4.1	36.7	2.9
Малта	-4.2	77.2	3.7
Кипър	-2.8	70.4	2.3
ЕС-15	-2.7	65.1	2.3
ЕС-25	-2.7	64.1	2.3

Източник: Европейска комисия.

Въпреки че страните от Централна и Източна Европа изпълняват дълговия критерий, е възможно част от тях, базирайки се на реалния икономическия растеж в страната, да повишат опасно нивото на дълга, макар и формално да продължат да изпълняват дълговия критерий¹⁰⁶. Това е възможно, ако

реалният икономически растеж е достатъчно висок, за да намали коефициента $d\text{ълг}/\text{БВП}$ по-бързо, отколкото се покачват реалните лихвени проценти. Силата на този ефект е в пряка връзка с размера на дълга в обращение, като за страни с високи нива на дълг този ефект е по-голям. От друга страна, ако реалният растеж на БВП е по-нисък от нарастването на реалния лихвен процент, по-високото ниво на дълг изисква генерирането на по-висок бюджетен излишък за неговото обслужване, при условие че дълговата тежест не продължи да нараства. Отчитайки тези наблюдения, може да се установи, че страните с по-висока дългова тежест са по-чувствителни към реалния растеж в икономиката. Страните със значителни дългове, но с бърз икономически растеж са по-уязвими към спадането или забавянето на темповете на растеж в бъдеще.

Като пряк резултат от това кредитоспособността им може се влоши, което най-вероятно ще рефлектира в понижаване на кредитния рейтинг по съответните им ДЦК, оскъпяване цената на финансиране от капиталовия пазар, както и на разходите за обслужване на тези дългове в бъдеще.

Стратегията за управление на държавния дълг в България синтезира вижданията и намеренията на правителството по отношение на политиката за управление на дълга в средносрочен (тригодишен) хоризонт. Стратегията за управление на държавния дълг се разработва от министъра на финансите и се приема от Министерския съвет на Република България въз основа на Закона за държавния дълг. Съгласно разпоредбите на закона стратегията се актуализира ежегодно, като тази актуализация отново се одобрява от Министерския съвет заедно с тригодишната бюджетна прогноза. Това позволява своевременното и адекватно предефиниране на част от целите и действията в съответствие с икономическото развитие, пазарните показатели и постигнатите резултати в хода на изпълнение на стратегията.

Според стратегията за управление на държавния дълг основната цел на дълговата политика е „осигуряване на безпрепятствено финансиране на бюджета и рефинансиране на дълга при минимално възможна цена в средно- и дългосрочен аспект и при оптимална степен на риск“, което напълно съпада с дефинираните цели на управлението на дълга в страните от ЕС.

За постигането на тази цел в периода след 2002 г. са дефинирани като приоритетни следните подцели:

- поддържане на устойчив номинален размер на дълга и приемливо съотношение на дълга спрямо БВП;
- намаляване на риска за бюджета от обслужване на дълга посредством постигане и поддържане на балансиране лихвена структура; намаляване дела на дълга в щатски долари и други валути, различни от еврото и лева;
- увеличаване относителния дял на вътрешния дълг за сметка на намалено външно финансиране;
- намаляване на риска от рефинансиране чрез поддържане на равномерен рисков профил.

През 2002 г. бе приет Закон за държавния дълг, който определя правата и отговорностите, процедурите и правомощията при емитирането на дълг. Министерският съвет е институцията, която съгласно Конституцията на страната поема дълг от името на държавата и издава държавни гаранции. На министъра на финансите е делегирана отговорността по емитиране на ДЦК и договаряне и подписване на договори за държавни заеми и споразумения за издаване на държавни гаранции в границите на лимитите, поставени в Закона за държавния бюджет.

В съответствие с препоръките на Европейската комисия Законът за държавния дълг поставя забрана за нарастване на съотношението на консолидирания държавен дълг (държавния дълг, дългът на общините и на социално-осигурителните фондове) към БВП, докато съотношението надвишава 60%.

Ежегодно в Закона за държавния бюджет се определят лимити за максималния размер на новия поеман през годината държавен и държавногарантиран дълг, както и за максималния размер на държавния дълг към края на съответната година.

Структура на държавния дълг в страните от еврозоната, новите страни членки и България

В страните от еврозоната матуриретната структура на дълга е ключов параметър при управлението на държавните дългове. Като правило емисиите на краткосрочен дълг са по-евтини от емисията на дългосрочен при традиционната нарастваща форма на кривата на доходност. За разлика от това рискът от рефинансиране при краткосрочните дългове е по-висок, тъй като възниква по-голяма вероятност от рефинансиране при по-високи пазарни лихвени проценти вследствие на по-голямата колебливост на лихвените проценти в краткосрочен план. Финансирането при краткосрочни лихвени нива води до изменчивост на бюджетния баланс и на доходите на домакинствата.

Въпреки настъпващите във времето промени в размера и матурирета на дълга ключов индикатор при управлението му остава коефициентът на дълга, определен като съотношение *дълг/БВП*. Прието е да се счита, че съществува негативна връзка между размера на дълга и неговия матурирет, когато дългът превишава 100% от БВП. Такива високи нива може да стимулират правителствата да увеличат в бъдеще дълговата тежест. Като последица от това и с цел намаляване на риска инвеститорите предпочитат да инвестират в по-краткосрочен дълг, емитиран от тези страни.

Според редица изследвания отрицателна връзка между размера на дълга и матурирета преобладава при ниски и изключително високи нива на дълга¹⁰⁷. В първия случай това се отразява в несигурност и негативно отношение към нарастване на дълга в бъдеще, докато при твърде високите нива на дълг нараства и премията срещу риск от неплатежоспособност, което осъпява твърде много емисията на дългосрочен дълг. При останалите междинни нива на дълг връзката между размера и матурирета на дълга е позитивна, когато правителствата се стремят да намалят риска от рефинансиране на по-големия дълг чрез удължаване на неговия матурирет.

Също така върху размера на дълга оказва влияние и политическата нестабилност в страната. Политическата нестабилност обикновено води до нарастване на инфлацията, което рефлектира в по-голямо повишаване на дългосрочните лихвени проценти и принуждава правителствата да емитират по-краткосрочен дълг.

Въпреки съществените различия в размера и матурирета на дълга между отделните страни от еврозоната, както се очакваше, остатъчният матурирет на дълга в почти всички страни от еврозоната се удължи. Сред основните причини, довели до удължаване на матурирета на дълга, са независимостта на ЕЦБ, невъзможността за пряко парично финансиране на правителствата от централните им банки, правилата за бюджетна дисциплина, наложени от Маастрихтския договор и Пакта за стабилност и растеж, а също така и фокусирането върху по-дългия сегмент на капиталовия пазар, главно поради ниските пазарни лихвени проценти, наблюдавани до края на 2005 г. Това доведе до доминиране на дълга с фиксирани лихви и оригинален матурирет над 1 година (над 80% от общия размер на дълга) и спадане дела на кратко- и дългосрочния дълг с плаващи лихвени проценти. Нарастването на дългосрочния държавен дълг с фиксирани лихвени проценти бе най-осезаемо при страните, при които се наблюдаваше по-слаба фискална дисциплина преди присъединяването им към еврозоната.

Някои от страните, като Белгия, Гърция и Италия, които имат традиционно висок размер на дълга към БВП, се възползваха от исторически ниските

пазарни лихвените проценти и се насочиха към по-дългосрочно финансиране при по-приемливи условия. Други страни като Франция предпочетоха краткосрочния сегмент, като се финансираха главно чрез емисия на краткосрочни държавни ценни книжа с цел оказване на водеща роля в този сегмент на пазара чрез създаване на бенчмаркови емисии. С цел по-ефективно управление на дюрацията на дълга страните прибягнаха до по-често използване на деривативни инструменти – основно лихвени суапове, което позволява емисии на инструменти в по-дългия и по-ликвиден сегмент на пазара (обикновено 10-годишен матуритет) и в същото време генериране на печалба от понижаването на краткосрочните пазарни лихвени проценти.

С въвеждането на еврото и с намаляването на трансграничните пречки при търговията с ценни книжа, нараснаха стандартизираните емисии на държавни ценни книжа и главно с по-дългосрочните 10-годишни, увеличи се размерът на емисиите, чрез което се постигна и по-висока ликвидност на пазара.

С приемането на единната валута бе елиминирана премията срещу валутен риск. В допълнение на това премията срещу кредитен риск също намалю чувствително главно парадни провежданата политика на фискална дисциплина и установените лимити по отношение на бюджетния дефицит и размера на държавния дълг. Правителствата използваха различни стратегии, за да увеличат заеманите средства в бенчмарковите матуритети (3-, 5-, 10- и 30-годишния сегмент). Бяха осъществени различни операции, свързани с обратно изкупуване и размяна на облигации, вследствие на което делът на нетъргуемия дълг чувствително намалю. В последно време правителствата започнаха да се насочват и към по-широк спектър от матуритети, включително и емисии на краткосрочни ДЦК, като последните отбелязаха леко нарастване през 2006 г. Една от причините за нарастване на краткосрочния дълг бяха незадоволителните резултати по отношение постигането на нисък бюджетен дефицит при някои от страните и респективно появилата се необходимост от непланирано финансиране, което е по-лесно да бъде осъществено чрез емисии на краткосрочен дълг в период на исторически ниски лихвени проценти на капиталовите пазари, както и поради възможността те да бъдат откупени в рамките на една година.

Емисиите на ДЦК, деноминирани в чуждестранна валута, се разглеждат като по-изгодни, ако съществува силна позитивна връзка (корелация) между икономиките на двете страни – емитента на дълга и емитента на базовата валута. В някои случаи по-високата инфлация в страната – емитент на базовата валута, може да намали реалната дългова тежест на валутноденоминирания дълг за страната – емитент на дълга. Емисията на дълг, деноминиран в чуждестранна валута, обикновено се разглежда от инвеститорите като вид ангажимент на правителството срещу по-чувствително покачване на инфлацията в страната, което от своя страна ще рефлектира в увеличаване на разходите за обслужване на дълга, деноминиран в чуждестранна валута.

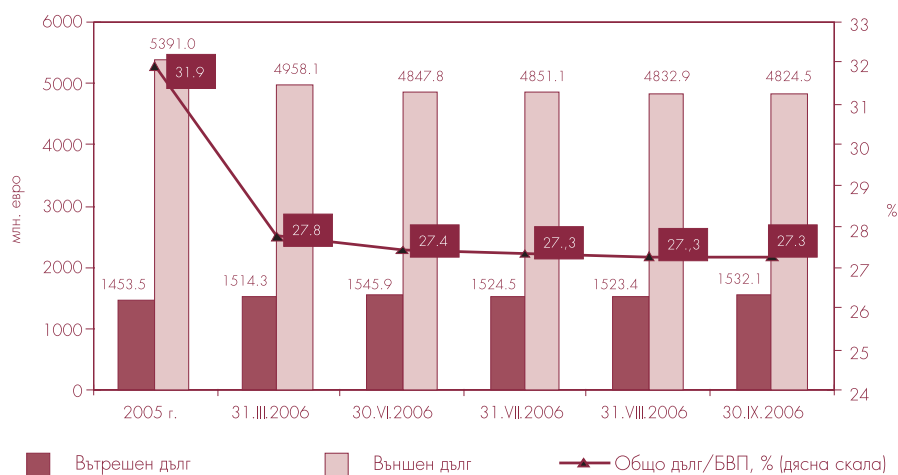
Най-често мотивите за емисия на валутен дълг са породени от практически съображения, като допълване на международни валутни резерви на страната, желание за привличане на чуждестранни инвеститори или възползване от по-добрите финансови условия в чужбина. Обикновено се смята, че разходите по обслужване са водещ критерий при вземане на решение за емисия на дълг в чуждестранна валута. По-ниските лихвени проценти в чужбина в сравнение с местните нива водят до нарастване дела на дълга в чуждестранна валута. От друга страна, следва да се отчита и фактът, че преимуществата по отношение на разходите за обслужване не винаги са очевидни поради колебанията в лихвените проценти и валутните курсове. Малките икономики, при които относителният дял на местните инвеститори е нисък, по-често прибягват до емисии на валутни дългове¹⁰⁸. Страните, определяни

като „малки“ емитенти на относително голям чуждестранен пазар, са принудени да заплащат ликвидна премия, която понижава ефективността на емисията на дълг, деноминиран в чуждестранна валута.

В някои страни, като Белгия, Гърция, Ирландия и Италия намаляването на дела на дълга, деноминиран в чуждестранна валута, е важен приоритет при управлението на дълга. Други страни като Австрия с оглед търсенето на поизгодни условия за финансиране продължават да се възползват от тази опция или не я изключват като възможност (Германия и Испания). Италия продължава да емитира ДЦК, деноминирани в щатски долари, за да запази бенчмарковия си статут сред тези емитенти. През 2003 г. Франция преустанови забраната за емисии в чуждестранна валута. Драстично намаляха емисиите на дълг, деноминиран в чуждестранна валута, като държавните дългове, деноминирани във валута, различна от еврото, съставляват по-малко от 2% от общия размер на дълга на страните от еврозоната. В по-голямата си част валутната деноминация на този дълг е в щатски долари, британски лири, японски йени и шведски крони.

Към края на септември 2006 г. номиналният размер на държавния и държавногарантирания дълг на Република България възлиза на 6356.5 млн. евро, от който вътрешен дълг – 1532.1 млн. евро, и външен – 4824.5 млн. евро. [В последните няколко години дългът на частния сектор (банков и небанков) бързо нарасна и днес значително надвишава дълга на публичния сектор (виж приложение 8). Частният дълг не е обект на анализ тук, само ще споменем, че движението от публичен към частен дълг е естествено явление, дори само поради факта, че икономиката и банковия сектор стават все повече частни и все по-малко държавни.] Съотношението *държавен и държавногарантиран дълг/БВП* към края на септември 2006 г. е 27.3%, а съотношението на вътрешния и на външния дълг към БВП са съответно 6.6% и 20.7%.

Графика 5.1. Динамика на вътрешния и външния държавен и държавногарантиран дълг

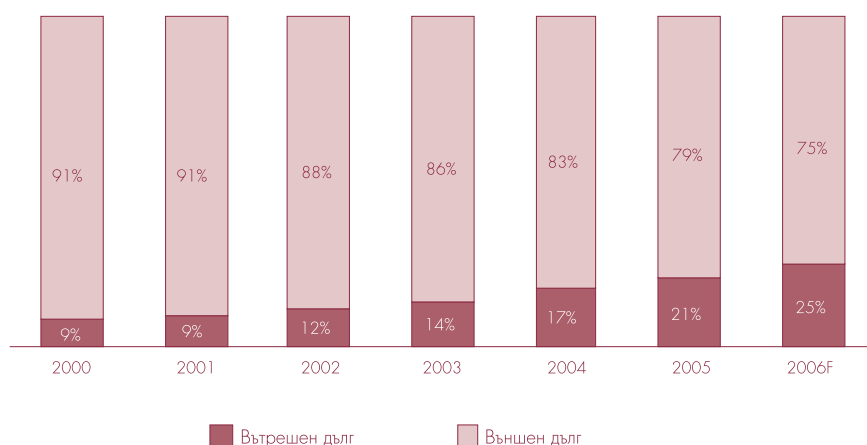


Източник: Министерство на финансите.

Към септември 2006 г. в структурата на дълга относителният дял на вътрешния дълг е 24.1%, а на външния – 75.9%. Както се вижда от представената графика за динамиката в структурата на държавния дълг и в съответствие със средносрочната стратегия за управление на държавния дълг, през последните години чувствително нарасна делът на вътрешния дълг за сметка на външния. По този начин бе редуциран до известна степен съществуващият дисбаланс между вътрешен и външен дълг, отчитайки влиянието на реди-

ца фактори, като цена на заемния ресурс, състояние на местния и международните капиталови пазари, развитието на вътрешния пазар на ДЩК и др. Това се дължи както на абсолютното намаление на външния дълг (чрез извършване на операции по предплащане на външен дълг), така и на осъществените положителни нетни емисии на вътрешен дълг, което обаче не доведе до увеличаване на съотношението *вътрешен дълг/БВП*, което се запази в границите между 6.5% и 7%.

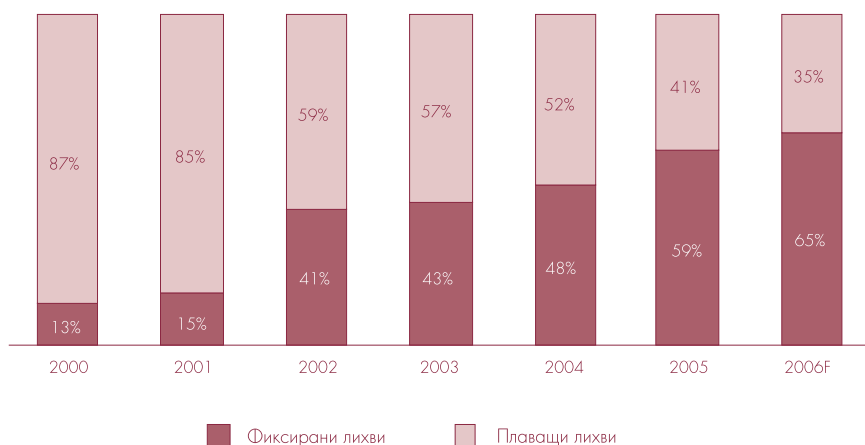
Графика 5.2. Структура на държавния дълг



Източник: Министерство на финансите.

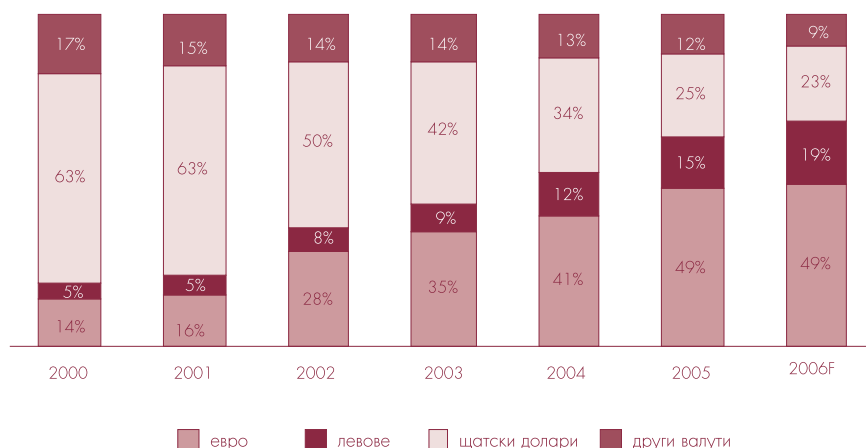
Лихвената и валутната структура на държавния дълг през последните години също отбелязват положителни промени, което е от изключително значение предвид приоритетността на действията, насочени към минимизиране на рисковете, произтичащи от движението на лихвените проценти и валутните курсове на международните финансови пазари. В резултат на положените усилия структурата на държавния дълг от гледна точка на съотношението между задълженията с плаващи и с фиксирани лихви се характеризира с превес на дела с фиксирани лихвени купони, който към септември 2006 г. възлиза на 65.2%, а този с плаващи – на 34.8%.

Графика 5.3. Лихвена структура на държавния дълг



Източник: Министерство на финансите.

Графика 5.4. Валутна структура на държавния дълг



Източник: Министерство на финансите.

По отношение на валутната структура евровият и левовият компонент са преобладаващи, заемайки съответно дял от 52.1% и 17.5%. Дългът в щатски долари е 21.74%, а този в други валути – 8.6%. Нарастването на дълга, деноминиран в национална валута и в евро, е от изключителна важност за страната с оглед обезпечаването на възможности за предвидимост и оптимизация на необходимите за обслужването му бюджетни средства. Отсъствието на необходимост от поддържането на значителни по размер буфери позволява пренасочването на тези средства към други важни сфери на обществената и икономическата живот на страната. Промяната на валутната и лихвената структура е в съответствие с паричния съвет, фиксирането на лева към еврото, присъединяването на страната към структурите на ЕС и протичащата в тази връзка многопосочна конвергенция, което следва да се отчете като положителен резултат.

От гледна точка на комплексния анализ на държавния дълг интерес представляват и настъпилите промени в дълговия портфейл по кредитори. Към края на 2005 г. са погасени почти изцяло задълженията към кредиторите от Парижкия клуб, както и двустранните задължения, формирани през 80-те години на миналия век. Облигациите, емитирани вследствие на реструктурирането на дълга към Лондонския клуб, също бяха изплатени чрез няколко операции по обратно изкупуване. В резултат от това към края на септември 2006 г. дългът се състои главно от облигации (глобални и еврооблигации), заемащи 24.1%, ДЦК, емитирани на местния пазар – 24.1%, заеми към Световната банка – 12.6%, държавни инвестиционни заеми – 9%, държавногарантиран дълг – 8.7%, и други. Като цяло намаляването на дълга от официални кредитори е резултат и от свиването на премията срещу риск, дължащо се на нарастването на доверието на инвеститорите към страната, повишения кредитен рейтинг и присъединяването към ЕС. Реструктурирането на дълга с цел увеличаване на пазарно търгуемия под формата на облигации дълг за сметка на заемите от международни финансови институции също е в съответствие с наблюдаваните подобни тенденции при управлението на държавния дълг както в страните от еврозоната, така и в новоприсъединените се към ЕС страни.

През последните години положителни промени настъпиха и в погасителния профил на дълга. Като цяло той е добре разсрочен, с плавно намаляваща дългова тежест в 25-годишен хоризонт, с изключение на годините 2013 и 2015, в които се падежират глобалните облигации. Балансираният във времето погасителен профил осигурява стабилност по отношение на неговото обслужване и рефинансиране, както и представлява своеобразна форма за неутрали-

зиране на съществени влияния, породени от неблагоприятни стечения на вътрешната и международна пазарна конюнктура.

Лихвените разходи по обслужването на дълга през последните години също отбелязаха чувствителен спад в резултат на благоприятните пазарни условия, осъществените операции по предсрочно погасяване на дълг, покачането на рейтинга на страната, като и вследствие на осъщественото реструктуриране на лихвената, матуриретната и валутната структура на дълговия портфейл. За периода от началото на годината до края на септември от централния бюджет са изплатени общо 536.3 млн. лв. лихви. За същия период по ДЦК, емитирани на вътрешния пазар, са изплатени общо 130.35 млн. лв. лихви и отстъпки (по емисии ДЦК – 90% и по ДЦК за структурната реформа – 10%). С най-голям относителен дял са платените лихви по 5-годишни облигации – 34.4%, следвани от плащания по 7-годишни облигации – 31.5%, 10-годишни – 18.64%, 3-годишни – 34.35%, 15-годишни – 4.99% и 3-месечни – 0.32%.

Графика 5.5. Лихвени плащания по държавния дълг

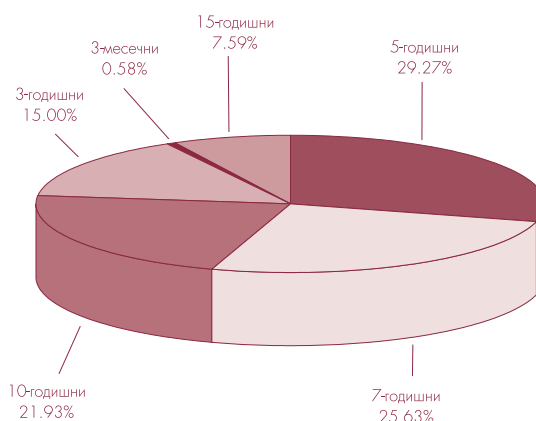


Източник: Министерство на финансите.

В съответствие със средносрочната стратегия за управление на държавния дълг през последните две години приоритетно се емитираха ДЦК на вътрешния пазар. Емитираните от началото на годината до края на септември 2006 г. ДЦК изцяло са деноминирани в левове и възлизат на обща стойност 457.73 млн. лв. За същия период изплатените ДЦК са на обща стойност 253.29 млн. лв., от които 65 млн. лв. са краткосрочни съкровищни бонове.

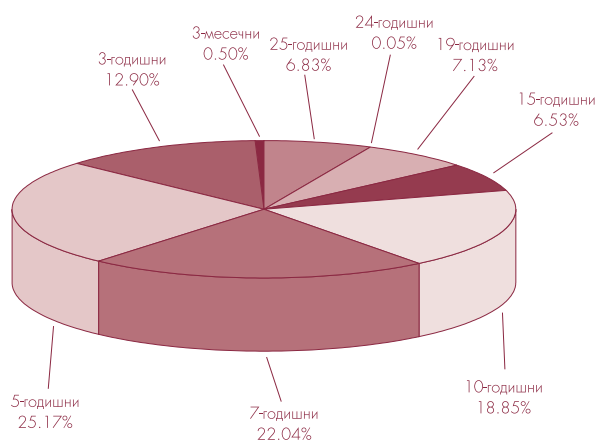
Номиналният размер на *вътрешния дълг* в края на септември 2006 г. възлиза на 2996.45 млн. лв., от които 86% е делът на емисиите на ДЦК и 14% на ДЦК, емитирани във връзка със структурната реформа. Увеличението на вътрешния дълг в абсолютна стойност през последните години се дължи на увеличението на емисиите на ДЦК на вътрешния пазар. Търсенето на ДЦК на местния пазар като цяло превишава предлагането, за което свидетелстват постигнатите сравнително високи коефициенти на покритие на проведените аукциони. Сред основните причини за наблюдавания дисбаланс между търсенето и предлагането са сравнително малкият обем на предлаганите емисии, липсата на достатъчно алтернативни инструменти за инвестиране на местния капиталов пазар, стремежът на финансовите институции да диверсифицират портфейлите си, което неминуемо изисква и инвестиции в нискорискови ДЦК, използването на ДЦК като обезпечение по репооперации на междубанковия паричен пазар и други.

Графика 5.6. Емисии на ДЦК в обращение към 30 септември 2006 г.



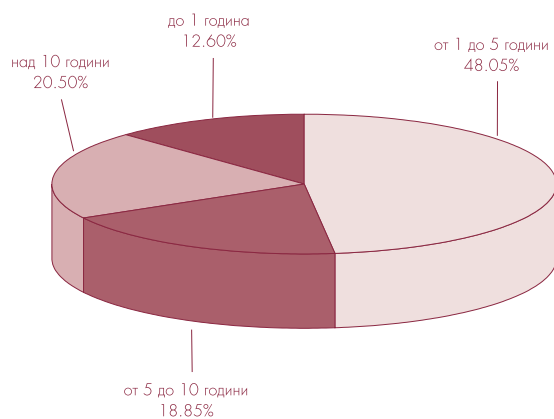
Източник: Министерство на финансите.

Графика 5.7. Матуритетна структура на ДЦК в обращение към 30 септември 2006 г.



Източник: Министерство на финансите.

Графика 5.8. Остатъчен срок на вътрешния дълг към 30 септември 2006 г.



Източник: Министерство на финансите.

По отношение на матуриретната структура на вътрешния дълг преобладаващ е дялът на дългосрочните облигации (7-годишни – 25.63%, 10-годишни – 21.93% и 15-годишни 7.59%), следван от средносрочните облигации (5-годишни – 29.27%, и 3-годишни – 15%). Най-нисък дял заемат краткосрочните бонове – съответно 0.58%. Чувствителното намаление на емисиите на съкратителни бонове от началото на 2005 г. е свързано с промяна в методиката за определянето на ОЛП (оттогава базата за определяне на ОЛП не е обвързана с постигнатата на първичния пазар доходност на 3-месечните ДЦК), което доведе до отпадане на задължението за ежемесечно предлагане на 3-месечни ДЦК. Това спомогна за изпълнение на правителствената стратегия в областта на вътрешния дълг, целяща приоритетно емитиране на средносрочни и дългосрочни ДЦК и удължаване на матуриретната крива. В резултат на тази промена среднопретегленият матурирет на емисиите на ДЦК непрекъснато нарастваше и към септември 2006 г. той е 7.1 години.

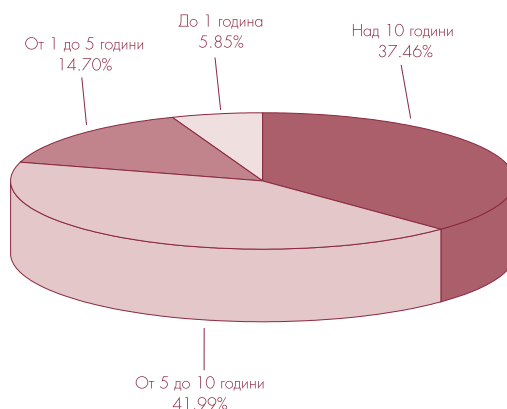
Валутната и лихвената структура на вътрешния дълг претърпяха положителни промени, изразяващи се в увеличение на относителния дял на левовия компонент на дълга и нарастване на задълженията с фиксирани лихвени купони. Стойността на дълга, изразен в левове, нарасна и достигна 72.59% към септември 2006 г. Вътрешният дълг, деноминиран в евро и щатски долари, съставлява съответно 20.78% и 6.63%. Това бе постигнато чрез предлагане на емисии на вътрешния пазар само в левове – тенденция, която се наблюдава през последните две години, както и на редовните амортизационни плащания по доларовия дълг и на извършените замени на облигации, емитирани за структурната реформа, от долари в евро. Лихвената структура отбеляза промени в посока нарастване дела на дълга с фиксирани лихвени купони. Към края на септември той достигна 82.63% при 17.35% на дълга с плаващи купони.

Номиналният размер на *външния дълг* към края на септември възлиза на 4824.4 млн. евро, като държавният дълг съставлява 88.54%, а държавногарантираният – 11.46%. През последните две години бяха извършени редица операции по предплащане на външен дълг. По-съществени от тях са свързани с предсрочното обратно изкупуване на брейди облигациите по номинал, с предплащане на траншове по Тригодишното разширено споразумение с МВФ от септември 1998 г., както и с погасяване на задължения по редица двустранни споразумения. Като резултат от тези трансакции бе намален външният дълг, както в абсолютен размер, така и като процент от БВП.

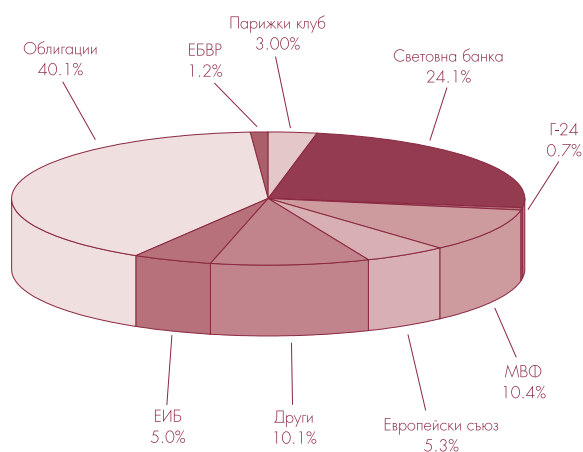
Нарастване дела на дълга се отчита по инвестиционните проекти и държавни гаранции, финансирани с държавни заеми от Световната банка, ЕИБ и други финансови институции. Задълженията по държавни инвестиционни заеми (ДИЗ) и държавни гаранции (ДГ) представляват съответно 11.83% и 11.46% в общата структура на външния държавен и държавногарантиран дълг. През последните години се наблюдава увеличение на дълга в тези позиции, като само за периода от началото на годината се отчита нарастване с 3.9 и 7.5 процентни пункта, съответно при ДИЗ и ДГ. От началото на годината получените заеми са на стойност 152.56 млн. евро, като 75.36 млн. евро са постъпленията от траншове по държавногарантирани заеми. Плащанията по дълга възлизат на 821.04 млн. евро, от които 582.48 млн. евро са погашения по главница. Най-големи суми са изплатени по дълга към МВФ – 253.74 млн. евро, Световната банка – 202.94 млн. евро, държавни инвестиционни заеми – 41.50 млн. евро и на Европейския съюз – 31.25 млн. евро.

В резултат от извършеното погасяване на дълг настъпиха промени във валутната и лихвената структура на дълга. Предприетите през 2005 г. действия по предплащане на външни задължения, деноминирани в щатски долари, извършените редовни погашения на доларов дълг и политиката по договаряне и получаване на нови заеми предимно по инвестиционни проекти в евро, доведоха до намаляване влиянието на изменчивостта в курса на щатската валута върху външния дълг.

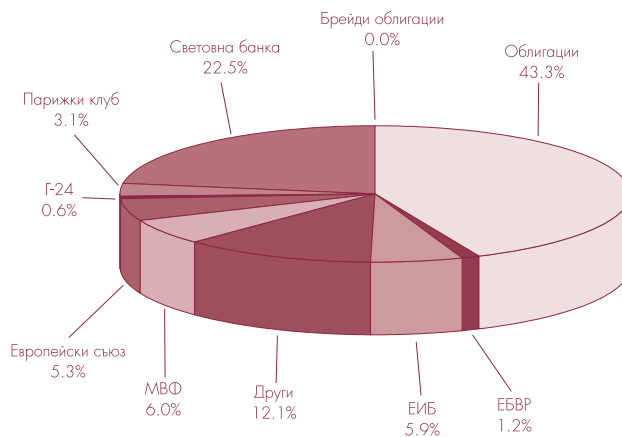
Графика 5.9. Остатъчен срок до падеж на външния дълг към 30 септември 2006 г.



Графика 5.10. Структура на външния дълг по кредитори към 30 декември 2005 г.



Графика 5.11. Структура на външния дълг по кредитори към 30 септември 2006 г.

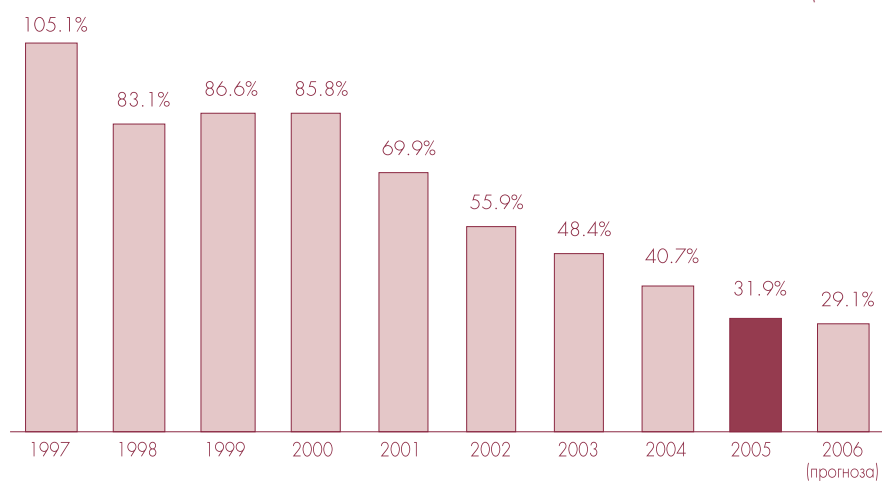


Към края на септември 2006 г. делът на задълженията в евро съставляват 62.06% от външния дълг, следвани от тези в щатски долари – 26.54%, а делът на дълга в други валути съответно е 11.40%.

Постигането на балансирана лихвена структура се счита като един от водещите приоритети по отношение управлението на дълга през последните години. Съотношението между фиксирани и плаващи лихви към края на 2005 г. бе сравнително балансирано, с лек превес на инструментите с фиксирани купони от 54.4% в общата структура на външния държавен и държавногарантиран дълг. Вследствие на извършените през 2006 г. погасявания на дългове, по които лихвените плащания бяха обвързани с пазарни индекси, както и на стремежа към усвояване на външни кредити с фиксирани лихви, лихвената структура регистрира промяна в посока на нарастване на дълга с фиксирани лихви, които към края на септември съставляваха 59.71%. Среднопретегленият остатъчен срок на дълга достигна 8.1 години.

Графика 5.12. Държавен и държавногарантиран дълг

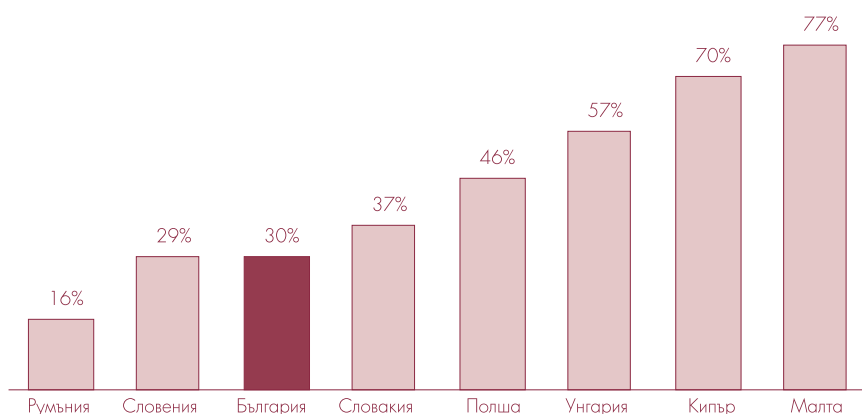
(% от БВП)



Източник: Министерство на финансите.

Графика 5.13. Дълг на централното правителство към 2005 г.

(% от БВП)



Източник: Евростат, собствени изчисления.

Въпреки намаляването на външния дълг с 566.5 млн. евро спрямо края на 2005 г., което представлява спад с 10.5 проценти пункта, структурата на външния дълг по кредитори остана почти същата.

2. БЮДЖЕТ И ФИСКАЛЕН РЕЖИМ

Дългът и бюджетът са тясно свързани, но преди да проследим някои от техните връзки, ще представим последователно основните макроикономически тенденции в развитието на бюджета на България и на новите страни членки. Трябва също да отбележим, че в последните години се проведеха няколко изследвания върху ефективността на публичните разходи и като цяло върху публичния сектор в тези страни (осъществени преди всичко от икономисти на ЕЦБ). Предлагаме и резултатите от наш емпиричен анализ на новите страни членки, които показват характера на фискалния режим (доколкото правителството е дисциплинирано) и зависимостта между парична и фискална стабилност¹⁰⁹.

1. Тенденции в структурата на бюджета

На графики 5.14., 5.16. и 5.17. са представени последователно динамиката на съотношенията на разходите, приходите, първичния баланс на бюджета (преди плащанията на лихви по дълга) към БВП, а на графика 5.15. – динамиката на социалните разходи¹¹⁰ към общите разходи на бюджета. Включените в изследването страни са България, Кипър, Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словакия и Словения¹¹¹.

От графиките визуално се открояват няколко важни закономерности:

Първо, страните с парични съвети (България, Естония, Литва и *de facto* Латвия) имат като цяло по-ниско равнище на разходите към БВП, като се очертава тенденция тези разходи да намаляват постепенно и без сериозни колебания. По-високите нива, както и по-високите колебания на отношението *разходи/БВП* са типични за страните с плаващ валутен курс и инфлационно таргетиране (такива са Полша, Чехия и Унгария). В случая с Унгария (където разходите днес са над 50% от БВП) се забелязва, че промяната в тенденцията от намаляване към нарастване почти съвпада по време с прехода от относителна стабилност на валутния курс към инфлационно таргетиране. Тенденция към значително намаляване на разходите се наблюдава и в Словакия, където се проведе либерална данъчна реформа.

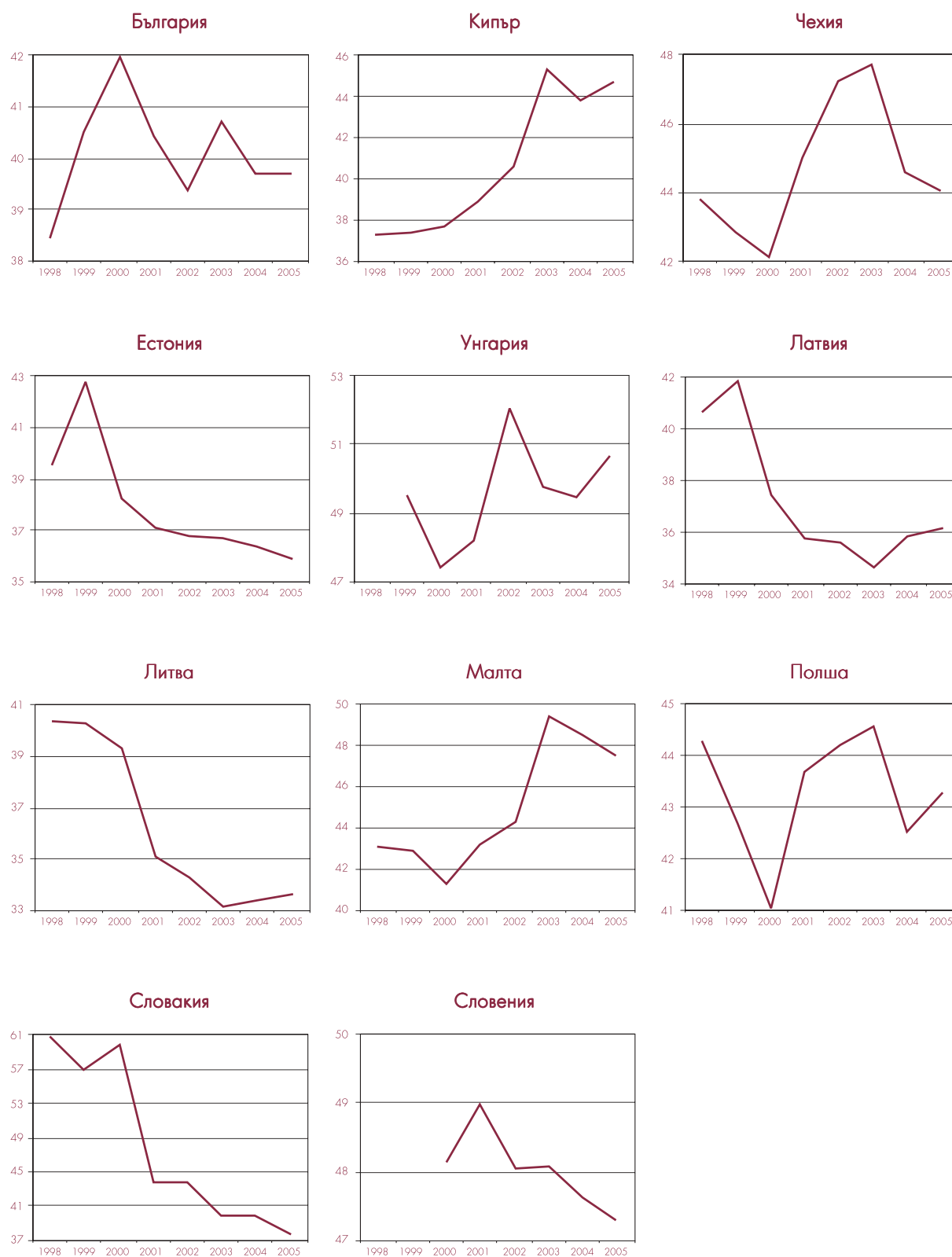
Второ, обратната закономерност се наблюдава при приходите. В страните с твърди парични режими те имат по-ясно очертана склонност да нарастват.

Трето, като резултат от посочените две закономерности тези страни имат или положително първично салдо, или бюджетният им дефицит е относително по-нисък (връзката между динамиката на дефицита и дълга ще бъде обект на изследване по-долу). Първичното салдо като цяло се подобрява през последните 2–3 години във всички разглеждани страни, с изключение на Унгария.

Ограниченията на паричния съвет са логичното обяснение на посочените зависимости. Като цяло страните с по-строги парични режими имат по-консервативни фискални баланси, което им позволява по-бързо да изпълнят критериите от Маастрихт. Интересно е да се отбележи, че сред страните с паричен съвет България е с най-явна тенденция към увеличаване на приходите, но не и на намаляване на разходите. Шо се отнася до социалните разходи като част от общите разходи, в България след период на нарастване от 1998 г. до 2002 г. те остават относително стабилни – около 35%.

От построените показатели обаче не е възможно да се съди за ефективността на публичните разходи на държавата като цяло. В действителност тази ефективност може да се разглежда като ключов фактор не само за България и новите страни членки, но и за ЕС като цяло. В последните години се направиха редица модерни количествени измервания на ефективността на публичните разходи в ЕС и новите страни членки, в това число и за България¹¹². В няколко поредни изследвания на ЕС и ЕЦБ се посочва, че България е на последно място по ефективност на публичния сектор в изследваните

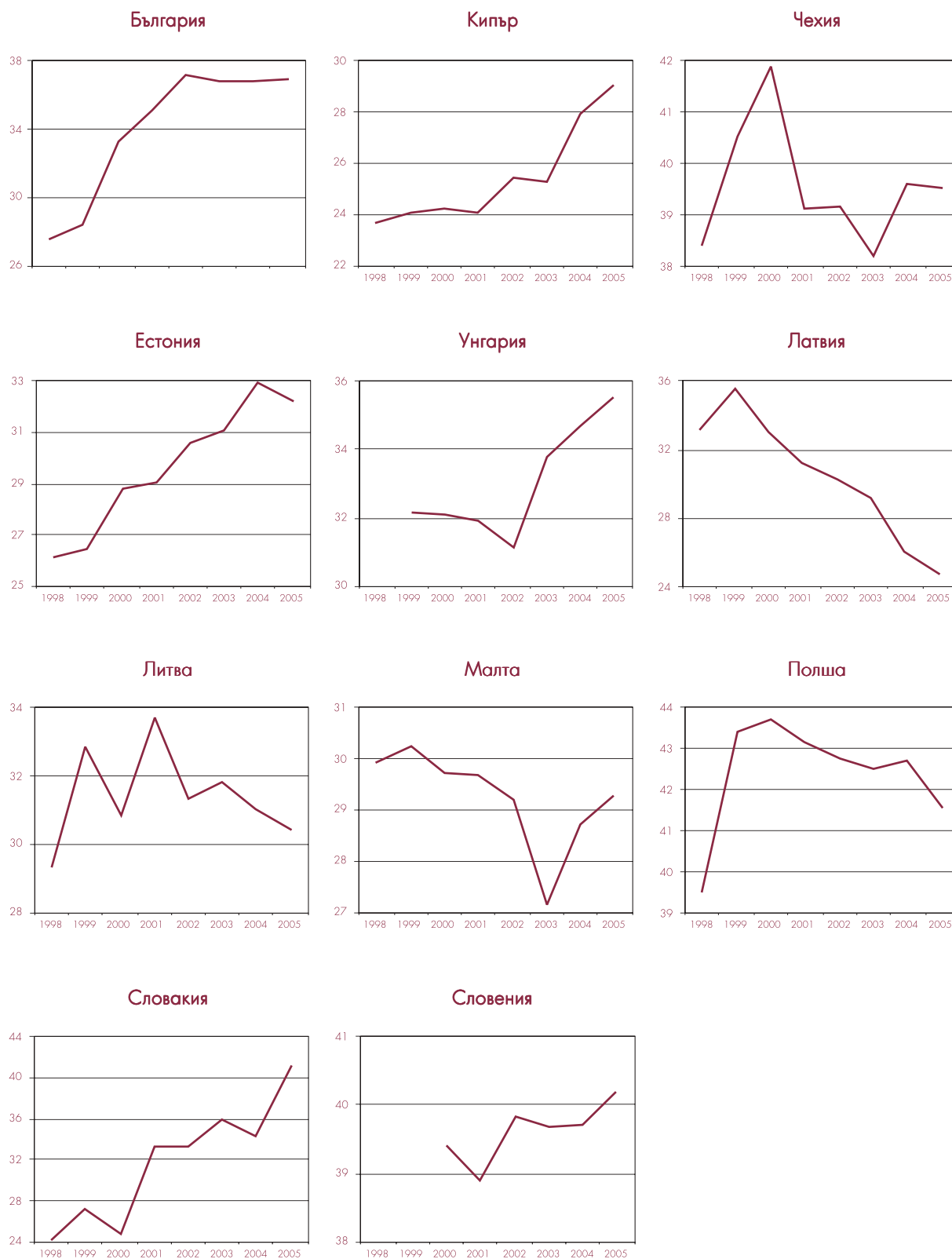
Графика 5.14. *Разходи/БВП* в избрани източноевропейски страни



Забележка: Скалите са различни, защото по този начин се виждат по-добре тенденциите на изменение на променливата.

Източник: Евростат, собствени изчисления.

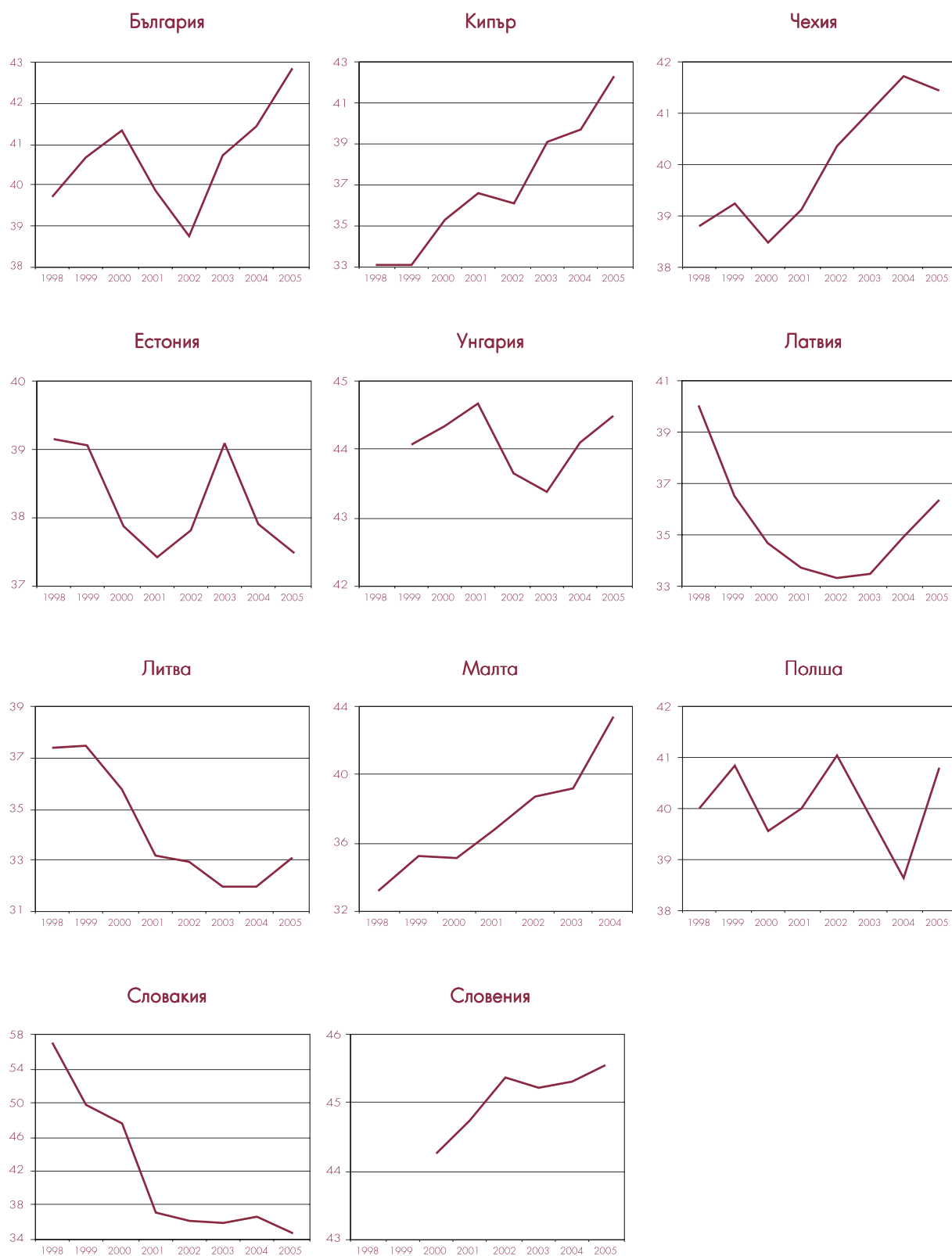
Графика 5.15. Социални разходи/общо разходи в избрани източноевропейски страни



Забележка: Скалите са различни, защото по този начин се виждат по-добре тенденциите на изменение на променливата.

Източник: Евростат, собствени изчисления.

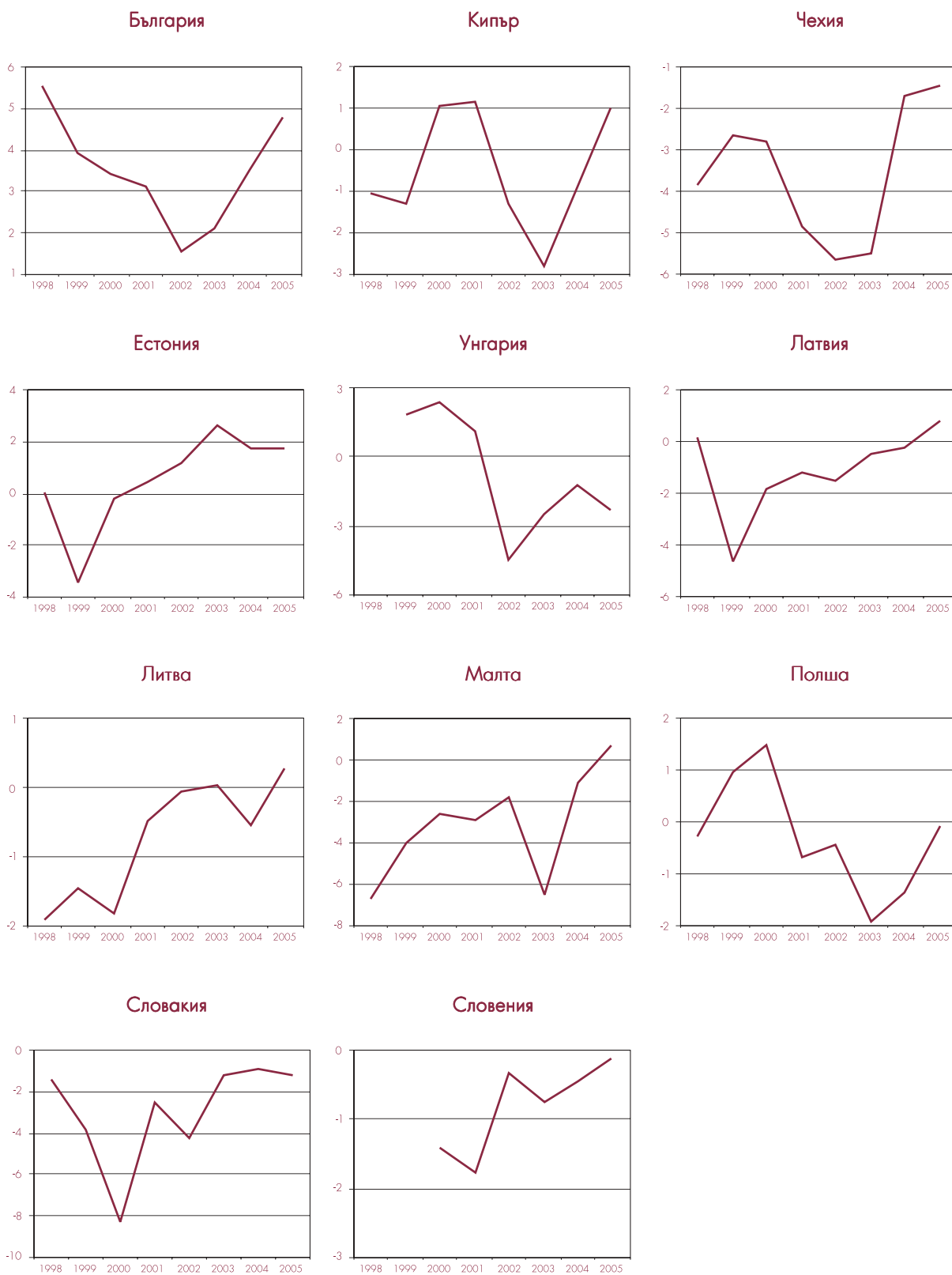
Графика 5.16. Приходи/БВП в избрани източноевропейски страни



Забележка: Скалите са различни, защото по този начин се виждат по-добре тенденциите на изменение на променливата.

Източник: Евростат, собствени изчисления.

Графика 5.17. *Първичен баланс/БВП* в избрани източноевропейски страни



Забележка: Скалите са различни, защото по този начин се виждат по-добре тенденциите на изменение на променливата.

Източник: Евростат, собствени изчисления.

страни¹¹³. Трябва също да се посочи, че в сравнителна перспектива ефективността в ЕС е около 78% от тази в САЩ (измерена чрез разходите – входяща ефективност) и 72% (измерена чрез приходите – изходяща ефективност)¹¹⁴. Последното място на България изисква по-особено внимание, независимо от проблемите и неточностите в измерването на тази ефективност. То подсказва недвусмислено, че реформирането на разходната страна на бюджета и нейното оптимизиране трябва да лежи в основата на фискалната политика. Това означава, че не може да става въпрос за никакво увеличаване на разходите, ако то не е предшествано или съчетано с дълбока реформа на разходните системи.

Таблица 5.2.

Ефективност на публичния сектор, 2001–2003 г.

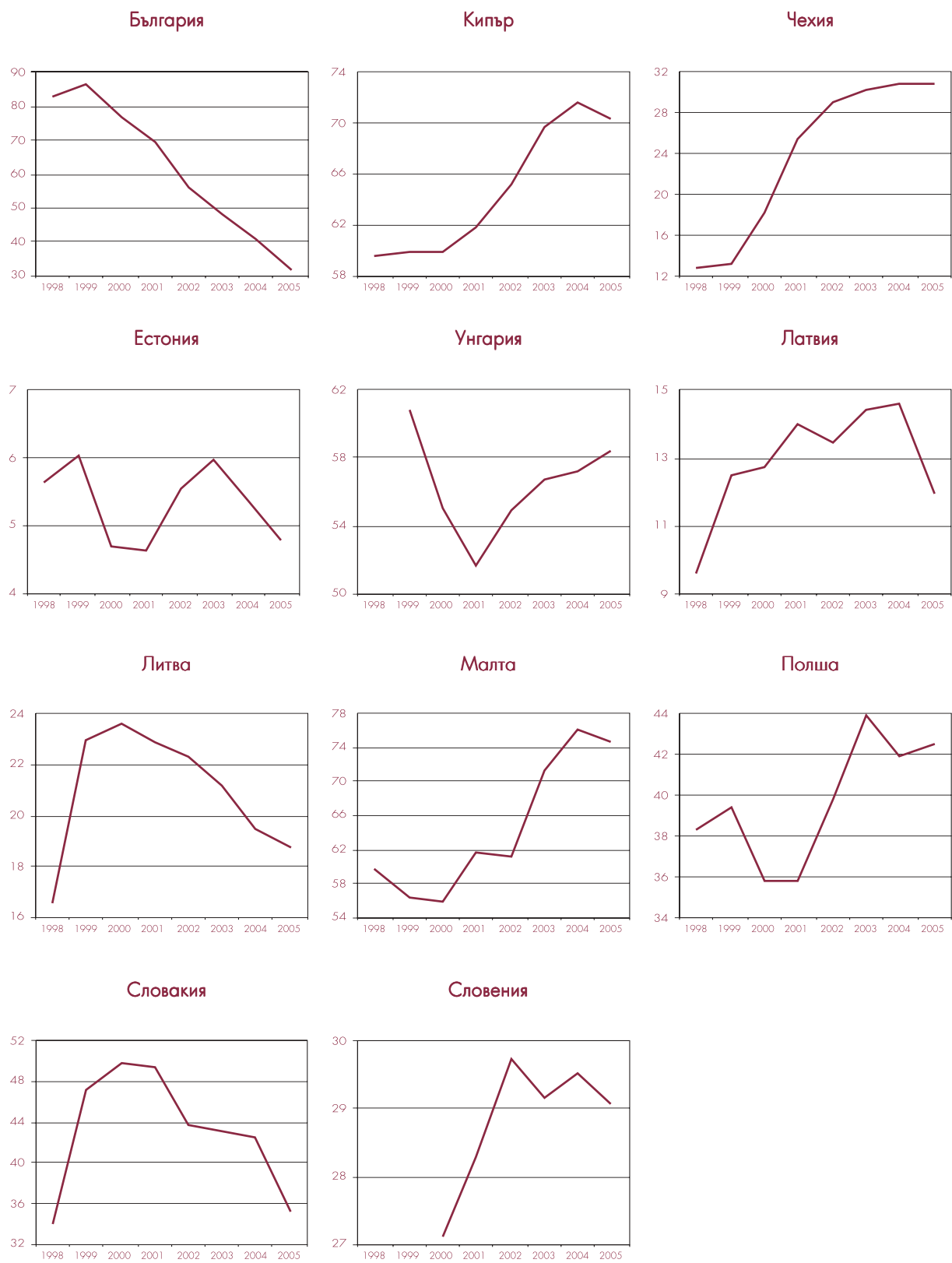
Държава	Входяща ефективност		Изходяща ефективност	
	Резултат	Позиция	Резултат	Позиция
Бразилия	0.381	22	0.488	22
България	0.461	14	0.483	23
Чили	0.730	4	0.615	17
Кипър	0.489	11	0.867	3
Чехия	0.439	15	0.637	13
Естония	0.489	12	0.632	14
Гърция	0.369	23	0.713	8
Унгария	0.355	24	0.687	9
Ирландия	0.576	8	0.813	4
Корея	0.749	3	0.743	6
Латвия	0.486	13	0.624	16
Литва	0.535	9	0.588	18
Малта	0.408	19	0.753	5
Мавриций	0.721	5	0.686	10
Мексико	0.703	6	0.551	19
Полша	0.412	18	0.627	15
Португалия	0.385	21	0.678	11
Румъния	0.528	10	0.509	21
Сингапур	1.000	1	1.000	1
Словакия	0.406	20	0.674	12
Словения	0.431	16	0.731	7
Южна Африка	0.676	7	0.529	20
Тайланд	1.000	1	1.000	1
Турция	0.416	17	0.482	24
Средно	0.548		0.671	

Източник: Afonso, Schuknecht and Tanzi (2006), p. 35; Afonso and Gaspar (2006), p. 24.

От таблица 5.2. се вижда, че разходите на публичния сектор се използват наполовина, останалата половина се губи (изходяща ефективност около 0.49%, а входяща ефективност 0.46%). С други думи, същите резултати в публичния сектор в България могат да се постигнат с два пъти по-малко средства¹¹⁵. Други изследвания (също на ЕЦБ) показват, че консолидацията по линия на разходите има по-голям ефект, отколкото консолидацията по линия на приходите, защото засилва не само дисциплината, но и доверието на населението в политиката на правителството¹¹⁶. Уравновесяването на бюджета чрез оптимизиране на разходите е много по-ефективно, отколкото чрез оптимизиране на приходите.

Освен това не без основание се твърди, че фискалната дисциплина и фискалната консолидация преди присъединяване към ЕС и еврозоната имат по-голям дългосрочен ефект и е относително по-лесно осъществима отколкото фискалната дисциплина и консолидация след присъединяване съответно към ЕС и еврозоната. Това е така, защото присъединяването към ЕС и еврозо-

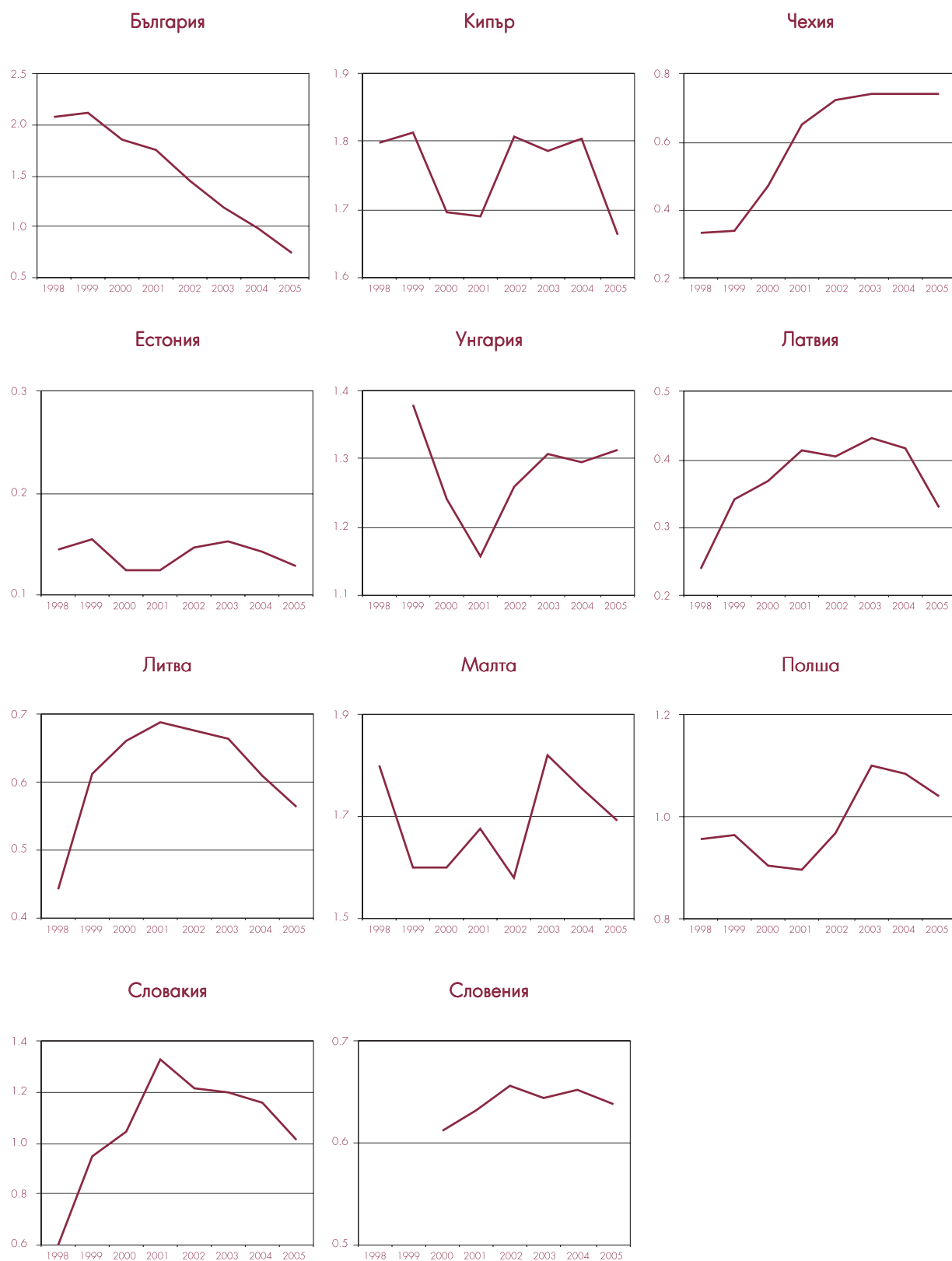
Графика 5.18. Дълг/БВП в избрани източноевропейски страни



Забележка: Скалите са различни, защото по този начин се виждат по-добре тенденциите на изменение на променливата.

Източник: Евростат, собствени изчисления.

Графика 5.19. Дълг/приходи в избрани източноевропейски страни



Забележка: Скалите са различни, защото по този начин се виждат по-добре тенденциите на изменение на променливата.

Източник: Евростат, собствени изчисления.

ната водят автоматично до промяна в предпочитанията на публичните власти и на икономическите агенти и до значително по-голяма фискална активност¹¹⁷. Затова бъдещите страни – членки на еврозоната, имат всички основания да спазват фискална дисциплина още на този етап. Това със сигурност ще облекчи проблемите с реалното надценяване впоследствие на техните валутни курсове и със загубата на конкурентоспособност. Фискалната дискреция може да се разглежда и като заплаха за паричната стабилност в еврозоната (има основания да се смята, че емпирично тази връзка е потвърдена).

Според посоченото емпирично изследване на икономистите от ЕЦБ „ниските разходи не са пречка за висок растеж“, и че „страни с публични разходи не повече от 30% от БВП са най-ефективни“. Емпиричните наблюдения недвусмислено «откриват» обратната корелация между увеличаването на разходите като процент от БВП и темпа на икономически растеж (-0.56)¹¹⁸.

Генетично обвързана с динамиката на бюджета е и динамиката на държавния дълг (чието управление беше вече анализирано)¹¹⁹. На графика 5.18. представяме традиционния индикатор на държавния дълг към БВП, а на графика 5.19. нов индикатор *дълг/приходи*. Според нас той дава нова и в определен смисъл по-точна информация за това, доколко държавата е способна да покрива дълга си със собствени приходи¹²⁰. В действителност традиционният показател *държавен дълг/БВП* съпоставя това, което държавата дължи (в числителя), с това, което се произвежда от цялата икономика – от публичния и частния сектор (в знаменателя). Така имплицитно се предполага, че като гаранция за обслужването на дълга служи целият произведен в страната доход – както в публичния, така и в частния сектор¹²¹.

От графиките се забелязват сходни тенденции при групиране на страните, подобни на тези при еволюцията на бюджетните променливи. И двата индикатора показват, че страните с паричен съвет (ПС) имат по-благоприятни дългови съотношения. България, Литва и Естония (също и Латвия) са такъв пример, където индикаторът *дълг/приходи* е под единица, като в случая на Естония дългът е изключително нисък. Трябва да се отбележи, че в България съотношението започва от най-високо ниво (над 2), но в резултат на положените усилия спада под 1. В Полша и Унгария това съотношение е над единица. В случая на Унгария това съотношение е относително устойчиво около 1.15–1.30, което не се вижда отчетливо при традиционното съотношение *дълг/БВП*, където то нараства. Подобен е и случаят с Кипър, при който съотношението *дълг/приходи* се стабилизира, макар и на относително високо ниво. Припомняме, че многобройните емпиричните изследвания твърдят, че растежът в страните с по-голям държавен дълг е по-бавен¹²².

Да разгледаме сега връзката, която съществува между натрупването на дълг и състоянието на първичния баланс на бюджета, което показва доколко правителството е дисциплинирано, т.е. доколко паричната стабилност изисква фискална стабилност.

2. ФИСКАЛЕН РЕЖИМ И ДИСЦИПЛИНА

Подобно на паричния режим, който представлява съвкупност от правила, които управляват предлагането и търсенето на пари, фискалният режим може да се разглежда също като съвкупност от правила, които определят поведението на правителството по отношение на приходите и разходите. Между двата режима има тясна връзка и затова е важно да се види доколко има съответствие на типовете парични и фискални режими в новите страни членки, в т.ч. и в България.

Както вече споменахме, в България типът фискален режим е зададен от основните ограничения – критериите на Маастрихт и правилото на ПС. И

двете ограничения изискват фискалният режим да бъде консервативен и правителството да е дисциплинирано. В противен случай то не би могло да се впише в посочените ограничения и страната не би могла да се включи в еврозоната. Освен това, както вече посочихме, спазването на фискална дисциплина сега излиза „по-евтино“, отколкото спазването на дисциплина след включване в еврозоната.

Често използван начин за оценяване доколко правителството е дисциплинирано и доколко спазва динамичното си ограничение, е да се провери дали съществува положителна връзка между нарастването на дълга и първичното салдо на бюджета. С други думи, доколко правителството спестява (намалява дефицита, или се стреми да натрупа излишък) при нарастване на държавния дълг, т.е. правителството реагира на нарастване на дълга, като натрупва средства с цел да го намали. В този случай правителството е дисциплинирано и, с други думи, е „добър стопанин“¹²³. В България такава дисциплина се диктува и от факта, че не е възможно дискреционно нарастване на резервните пари в условията на ПС.

В таблица 5.3. са обобщени резултатите от емпирично изследване на посочената връзка за 11 от новите страни членки (без Румъния поради проблеми с наличните данни). В страните с ПС фискалната дисциплина е значително по-силна, като резултатът от силната фискална дисциплина е най-открояващ се за България и значително по-слаб за Естония и Литва. С други думи се потвърждава зависимостта, че правителствата в страните с ПС са дисциплинирани от страните с дискреционна централна банка и като цяло имат по-добри фискални параметри¹²⁴ и по-добри предварителни възможности за конвергенция с еврозоната.

Таблица 5.3.

Резултати от изследването за наличието на фискална дисциплина, 1999–2005 г.

Страна	Очаквана посока на причинност от дълг към първично салдо	Очаквана посока на причинност от първично салдо към дълг
България	Да	Да
Кипър	Не	Не
Чехия	Не	Не
Естония	Да	Да
Унгария	Не	Не
Латвия	Да	Да
Литва	Да	Да
Малта	Не	Не
Полша	Не	Не
Словакия	Да	Не
Словения	Не	Не
Общо	Да	Да

Да – наличие на дисциплина; не – отсъствие на дисциплина.

Източник и пояснения: панелен модел с годишни данни за страните, посочени в таблицата, техническите характеристики на представените модели могат да бъдат предоставени при поискване.

В рамките на същия модел бе направено друг тип изследване на фискалната дисциплина в новите страни членки. Така например, при всички страни, без тези с ПС, разходите като част от БВП нарастват, при условие че приходите в предходния период растат, а също разходите нарастват, когато се увеличава съотношението *бюджетно салдо/приходи* (взето за предходния период)¹²⁵. Тази зависимост показва склонност на правителствата (без тези с ПС) да правят по-големи разходи в периоди на висок икономичес-

ки растеж и големи бюджетни приходи, което е ясен знак за отсъствие на фискална дисциплина. Според изискванията на Пакта за стабилност и растеж в „добри времена“ (периоди на висок икономически растеж) правителствата трябва да избягват проциклична фискална политика (влошаване на бюджетното салдо), т.е. трябва да бъдат дисциплинирани. Редица изследвания на ЕЦБ и други институции показват, че фискалната дисциплина и намаляването на дълговите тежести подобрява социално-икономическите показатели. Така например икономисти от ЕЦБ¹²⁶ построяват индикатор за социално-икономическото развитие на европейските страни *SEDI* (включващ различни показатели за здравето и живота на населението, за околната среда, за образованието и др.) и демонстрират, че подобно на предишните разширявания (Португалия, Испания, Гърция и Ирландия), и днес има емпирични доказателства, че по-голямата фискална дисциплина и фискалната консолидация подобряват както този, така и традиционния индекс за човешко развитие – *HDI* (приложение 9).

Може да обобщим, че спазването на фискална дисциплина е необходимо не само поради наличието на паричен съвет и изпълнението на критериите за членство, но и поради положителната връзка, която съществува между фискалната стабилност и растежа и, следователно, между фискалната стабилност и социалното развитие.

Капе 5.1.

Публичните финанси през призмата на текущата сметка, спестяванията и инвестициите

През последните няколко години българската икономика се характеризира с външноикономически балансови неравновесия в резултат от по-бързото нарастване на вноса в сравнение с износа, съответно реализиране на високи дефицити на търговския баланс. Тези неравновесия, както и дефицитите по текущата сметка не се считаха за тревожни предвид значителните финансови потоци, които се привличаха предимно под формата на преки чуждестранни инвестиции (през 2004 г. 241% от дефицита по текущата сметка се покрива с преки чуждестранни инвестиции в страната, през 2005 г. – 95.8%, докато към края на септември 2006 г. покритието е 135.9%).

През 2006 г. се забелязва още по-голямо нарастване на дефицита по текущата сметка и достигане на дефицит, който не е наблюдаван до сега от началото на прехода¹²⁷. Това поставя няколко въпроса: 1) каква коригираща политика трябва да се предприеме, за да се ограничи по-нататъшното нарастване на дефицита по текущата сметка на платежния баланс на страната; 2) какви ще са резултатите и рисковете пред българската икономика, ако не се предприеме политика на ограничаване на това външно неравновесие; 3) каква е ролята на правителството и доколко увеличаването на спестяванията на правителствения сектор чрез намаляване на извършваните разходи ще помогне за преодоляване на тези неравновесия. Частичен отговор на тези въпроси може да даде проследяването на финансовите потоци вътре в икономиката и съответно финансовите потоци между българската икономика и останалия свят. Чрез анализа на финансовите потоци може да се разкрият някои основни икономически зависимости, да се подчертаят причините за възникналите неравновесия и начините, по които могат да се коригират тези неравновесия.

Дефицитът по текущата сметка може да се анализира чрез използването на два подхода. От една страна, може да се анализира чрез потоците от внос и износ на стоки и услуги, а от друга – от гледна точка на поведението на отделните институционални сектори – домакинства, нефинансови предприятия, правителствен сектор, финансови предприятия – по отношение на спестявания и инвестиции, т.е. да се анализира тяхната нетна финансова позиция и нарастването на тяхното нетно финансово богатство. Чрез използването на втория подход е възможно да се види кой сектор чрез своето поведение допринася за дефицита по текущата сметка. При проследяване на поведението на институционалните сектори по отношение на техните спестявания и инвестиции и съответно тяхната нетна позиция се разкриват няколко зависимости. Така например домакинствата се считат за нетни спестители в една икономика. Дали обаче в българската икономика домакинствата са нетни спестители или са нетни длъжници?

НСИ публикуват секторни национални сметки, които обхващат текущи сметки¹²⁸ и акумулиращи сметки¹²⁹. Това е една затворена система и тя се базира на основните макроикономически тъждества, поради което спестяванията на секторите в икономиката могат да се изчислят по два начина. От една страна, могат да се разгледат нефинансовите баланси на секторите или да се проследи каква част от разполагаемия им доход се използва за потребление и каква за спестявания. От друга страна, могат да се проследят финансовите баланси на секторите, т.е. да се обхванат финансовите активи, в които секторите са вложили своите

разполагаеми финансови ресурси, и финансовите задължения, които те са поели за набавянето на допълнителни финансови средства. По този начин се получава нетната позиция, от която могат да се пресметнат спестяванията на сектора след прибавяне на направените от тях инвестиции.

При използването на двата начина на представяне на спестяванията обаче, често има несъвпадение на получените спестявания на секторите в икономиката поради различните източници на данни за съставянето на секторните сметки¹³⁰. За българската икономика се отчита и съществено несъвпадение на направените оценки. Различия се наблюдават най-вече при секторите *нефинансови предприятия* и *домакинства*. Така например според текущите сметки спестяванията на сектор *домакинства* са отрицателни, поради което те се определят като *заематели* в икономиката. Ако се използва нетната позиция на сектора¹³¹, получена от финансовите баланси, спестяванията са положителни, или домакинствата се определят като *спестители* в икономиката.

Спестявания на сектор *домакинства* и НТООД, получени от текущите и акумулиращите сметки

(млн. лв.)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
B.9 Нето предоставени (+)/ нето получени заеми (-)	-1087	-2480	-3838	-3889	-4187	-4708	-3452	NA
D.9 Капиталови трансфери, нето	3	-4	38	50	8	-59	-79	NA
P.5 Бруто капиталобразуване	182	280	268	407	217	215	280	NA
B.8g Спестявания, бруто	-908	-2196	-3608	-3532	-3978	-4434	-3092	NA
Позиции, получени от финансовите сметки								
Нето предоставени (+)/нето получени заеми (-)	357	649	1158	1993	640	703	1273	1345
Спестявания, бруто	536	933	1388	2350	849	977	1632	

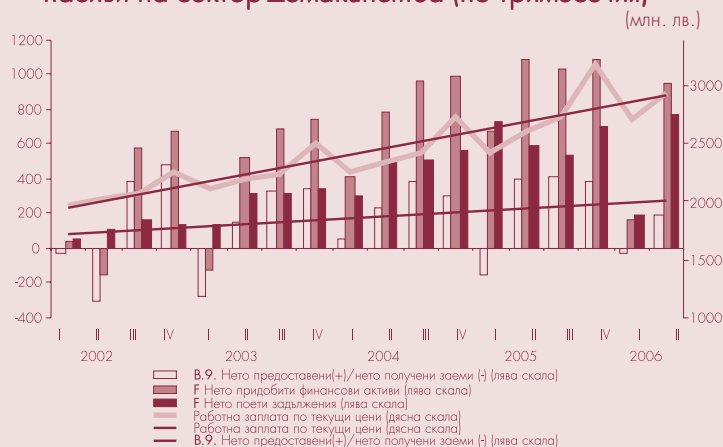
Източник: НСИ, собствени изчисления.

Поради по-голямата реалистичност на направените оценки на спестяванията с инструментариума на финансовите сметки и като се вземе предвид, че паричната статистика, въз основа на която се изграждат финансовите сметки, се счита за по-надеждна, отколкото изследването на домакинските бюджети, въз основа на което се прави оценка на доходите и потреблението на сектор *домакинства*¹³², може да се твърди, че така пресметнатите оценки за спестяванията и нетната финансова позиция са по-точни, т.е. може да се направи изводът, че домакинствата са *нетни спестители* в българската икономика. Възможна причина за подценяването на спестяванията на домакинствата чрез подхода на нефинансовите баланси е недостатъчно добрата оценка на доходите на тези икономически агенти, съответно неотчитане на сивия сектор в икономиката¹³³.

Следователно, използвайки емпиричните резултати, получени въз основа на финансовите потоци, нетното финансово богатство на домакинствата се увеличава през последните четири години въпреки наблюдаваната кредитна експанзия. Като фактори за това могат да се посочат високият икономически растеж, макроикономическата стабилност, постигната след въвеждането на паричния съвет, възстановеното доверие в развитието на финансовата система и икономиката като цяло. При анализа на финансовите активи и пасиви на сектор *домакинства* се очертава още една тенденция. Динамиката на нето придобитите финансови активи (изменение на финансовите активи минус изменение на финансовите пасиви) следва динамиката на работната заплата¹³⁴, която се използва за измерител на нарасналите доходи на домакинствата, като с нарастването на доходите нараства и нетната позиция на домакинствата, но в по-малка степен.

Правителствения сектор през последните две години също се очертава като нетен спестител поради приетата рестриктивна фискална политика. Спестяванията на сектора са по-високи от направените инвестиции, което е благоприятно от гледна точка на недопускането на т.нар. „дефицити близнаци“, т.е. едновременно дефицит по текущата сметка и дефицит в нетната позиция на правителството. С тази политика правителството допринася за финансиране на част от частните инвестиции в икономиката, които нарастват с високи темпове и не могат да бъдат финансирани със спестяванията, генерирани от домакинствата. Като фактори за положителните спестявания на правителството могат да се посочат повишената събираемост на приходите и силната икономическа активност. По-строгата фискална политика в настоящия момент е за предпочитане, от една страна, поради недопускането правителството да бъде нетен заемател в икономиката, и, от друга страна, ограничаването на растежа на инвестициите и потреблението заради по-големи правителствени разходи. Следователно в настоящите условия е по-подходящо да не се натовазва бюджетът с допълнителни разходи за подобряване на социално-икономическите условия в страната, а по-скоро да се търсят начини за по-ефективното използване на предвидените за това финансови ресурси.

Работна заплата и изменение на финансовите активи и пасиви на сектор **Домакинства** (по тримесечия)



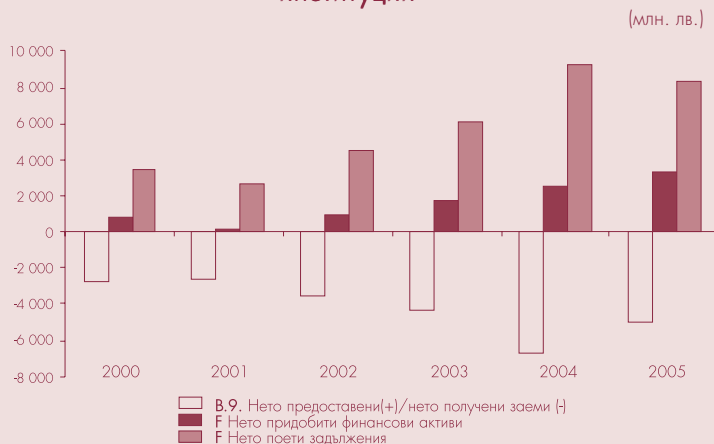
Източник: Собствени изчисления.

Изменение на финансовите активи и пасиви на сектор **Държавно управление**



Източник: Собствени изчисления.

Изменение на финансовите активи и пасиви на **нефинансовите предприятия и небанковите финансови институции**



Източник: Собствени изчисления.

Нефинансовите предприятия са нетни длъжници в икономиката. Тяхната нетна позиция е силно отрицателна, т.е. предприятията от тях инвестиционни проекти надвишават значително спестяванията им. Спестяванията, които се генерират в икономиката от домакинствата и правителството, не могат да удовлетворят инвестиционните нужди на предприятията в икономиката. Високата инвестиционна активност е предизвикана и от силния приток на финансови потоци от чужбина, които са насочени и към реалния сектор, но все още не са довели до съществено подобряване на конкурентоспособността и оттам – на експортната ориентираност на отраслите в икономиката, при което да се генерират повече приходи и нарастване на спестяванията на сектора. Ограничаването на кредитната активност на търговските банки и липсата на вътрешни източници за финансиране стимулираха привличане на повече чуждестранни ресурси за финансиране на дейността. Поради тази причина частният дълг на нефинансовите предприятия се увеличи съществено през 2004 г. и 2005 г. (под формата предимно на търговски заеми и вътрешнофирмени кредити¹³⁵).

Анализът показва, че спестяванията в икономиката не покриват нарастването на инвестициите, т.е. нетната позиция на българската икономика е отрицателна, което води до дефицит по текущата сметка през последните години, особено през 2005 г., когато се наблюдава дефицит от 11.8% от БВП. Нарастащото инвестиционно търсене изисква адекватно увеличение на националните спестявания¹³⁶ нараства по-съществено през 2004 г. (до 19%), след което през 2005 г. се наблюдава намаление до 17.2%. За да се ограничи или поне да се задържи дефицитът по текущата сметка, е необходимо да се продължи спазването на рестриктивната фискална политика и да се стимулира прирастът на спестяванията на домакинствата, т.е. да се увеличават финансовите спестявания за сметка на потреблението на домакинствата.

ДЕЦАТА НА БЪЛГАРИЯ

На прага на членството в ЕС българинът отправя взор в бъдещето с много надежда за по-добро заплащане на труда и по-висок жизнен стандарт, по-достойни и достъпни здравни и социални услуги, но и с немалко тревога за сигурността на работното си място и запазването на националната култура и идентичност. Едно е обединяващото звено в палитрата от противоречиви очаквания, хипотези и мнения, съпътстващи евроинтеграцията на България – увереността за един по-добър живот на българските деца. Пословичната любов на нацията ни към децата и общосподеленото разбиране, че те са бъдещето на България мотивираха екипа да постави децата на България във фокуса на социалните предизвикателства, обсъждани в доклада. Това е тема, която придобива особен смисъл на прага на ЕС, когато естествено преосмисляме извървяното и се опитваме да изведем основните предизвикателства и формулираме дългосрочни стратегии в търсенето на собствени български решения и собствен български модел на развитие в рамките на европейския социален модел.

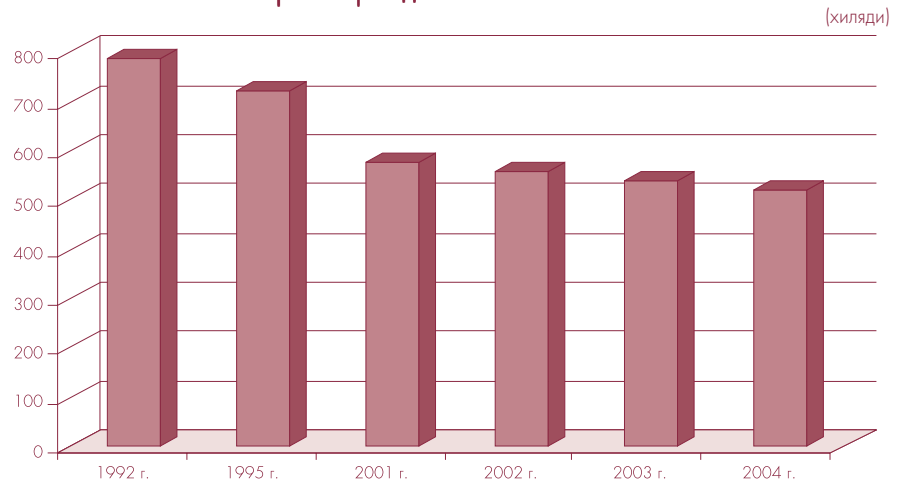
Както и в останалите глави от доклада, анализът тук няма претенции за изчерпателност. Целта е да се очертаят някои ключови проблеми и тенденции, свързани със здравето, отглеждането и възпитанието, образованието и възможностите за духовно и социално развитие на децата. Специално внимание е отделено на детската бедност и на социалната изолация на определени групи деца. Споделени са някои виждания и предложения за решаване на проблемите през призмата на членството на страната в ЕС.

Броят на децата

Основният проблем, който винаги се поставя в основата на обществените и научните дискусии, посветени на децата, е много ниската раждаемост и намаляващият дял на младите хора в общия брой на населението. Негативните последици от неблагоприятните демографски тенденции върху социалните системи, както и върху общото развитие на нацията са многократно обсъждани. Те присъстват и в настоящия доклад. Тук само ще подчертаем, че положените усилия и направените конкретни стъпки за предприемането на дългосрочна демографска политика (в лицето на приетата през 2006 г. Национална стратегия за демографско развитие: 2006–2020 г.) следва да продължат при засилено взаимодействие между институциите, ангажирани с нейното изпълнение, и при постоянен мониторинг и контрол върху реализирането на заложените цели и задачи.

Що се отнася до раждаемостта, споделяме виждането, че тенденцията към ниска раждаемост ще продължи поради намаляващия брой на жените в родилна възраст (графика б. 1.) и настъпилите промени в разбиранията на българското семейство за оптималния брой на децата. В съзнанието на днешните българи приоритет продължава да има семейството с две деца като репродуктивен идеал. В същото време известни резерви за повишаване на раждаемостта могат да се търсят в краткосрочен план в реализиране на отложените раждания¹³⁷, а в дългосрочен план в осъществяване на репродуктивния идеал на българското семейство (семейство с две деца) чрез създаването на подходяща социално-икономическа среда за отглеждане и възпитание на децата.

Графика 6.1. Момичета на възраст до 14 години в Република България през периода 1992–2004 г.



Източник: НСИ.

Здравето на децата

Анализът на състоянието на здравето на нацията, направен в глава трета, разкри тревожни факти. Децата не правят изключение в това отношение. България отчита едни от най-високите стойности сред европейските страни по такива важни демографски показатели като перинатална смъртност (брой на мъртвородените деца и тези от живородените, умрели през първите 6 дни от раждането, на 1000 родени) – 12.2 на хиляда родени деца (2004 г.), детска смъртност 11.6 на хиляда (2004 г.), майчина смъртност 19.1 на 100 000 бременни, раждащи и родилки (2001 г.). Смъртността на децата под 5 г. все още остава висока и въпреки тенденцията към намаляване (2000 г. – 15.8%, 2004 г. – 14.4%) е почти 2 пъти над средната за страните – членки на ЕС. Майчината смъртност намалява, но достигнатото през 2004 г. ниво (10 на хиляда), е близо 2 пъти по-високо от регистрираното в ЕС (5.2 на хиляда през 2003 г.).

Особено внимание заслужава показателят на детската смъртност, тъй като от всички демографски показатели той подлежи в най-голяма степен на субективно, обществено регулиране. Детската смъртност представлява неразделна, съществена част от проблемите на детското здравеопазване. Нейното равнище, динамика и тенденции най-ярко отразяват социалната политика на обществото и качеството на здравеопазването. Ако приемем, че повишаването на показателя за общата смъртност в даден момент е физиологически закономерен процес, то нарастването на показателя за детската смъртност е винаги основание за обществена тревога. Всяка тенденция към нарастване на детската смъртност е отражение на недостатъците в организацията на здравните дейности и в практическите мероприятия на социалната политика, а в крайна сметка и на недостатъчна ефективност на общественото здравеопазване. С толкова по-голяма сила това важи и сега, когато здравната система се намира в процес на реформиране.

Детската смъртност в страната ни е с постоянна тенденция към снижение, като за периода 1920–1970 г. е намаляла близо пет пъти и през 1970 г. тя е 27.3%, а през 1971 г. – 24.7% живородени деца (вж. графика 3.6. в глава трета). Въпреки че за периода 1994–2005 г. намалява и достига 10.4%, равнището ѝ е значително над това в страните – членки на ЕС – 6.6%. В селата детската смъртност продължава да бъде по-висока в сравнение с градовете, като се наблюдават и сериозни различия по области, особено в тези с по-висока концентрация на етнически малцинства.

Анализът се ограничава с децата на възраст до 14 години. В изследването като бедни се приемат всички деца, които живеят в бедни домакинства. За бедни домакинства се считат тези, чийто общ месечен потребителски разход на едно еквивалентно лице е под възприетия праг на бедност. С цел осигуряването на съпоставимост между резултатите от това изследване с тези, третиращи бедността в други социални групи по данни отново на МНД-2003 г.,¹³⁹ е възприет праг на бедност от 102 лв., равен на 60% от средния общ месечен потребителски разход на едно еквивалентно лице през 2003 г.

Равнището на детска бедност в страната* по данни на МНД-2003 г. е по-високо от общото национално равнище на бедност – 23.6% срещу 14%. С други думи, всяко пето българско дете на възраст до 14 години живее в бедно домакинство.

С цел международна сравнимост в таблица 6.1. са посочени и данни при праг на бедност, равен на 60% от средния (медианния) доход на едно еквивалентно лице от домакинство, който се използва от страните – членки на ЕС, при отчитане на общата бедност, а също и данни при праг на бедност, равен на 50% от средния (медианния) доход на едно еквивалентно лице от домакинство, който се използва от страните – членки на ЕС, при отчитане на детската бедност. Резултатите показват, че равнището на относителната детска бедност у нас е сравнимо с наблюдаваното в страните – членки на ЕС, известни като страни с висока детска бедност, като Великобритания и Италия (таблица 6.1.). В същото време трябва да се има предвид значително по-ниското абсолютно равнище на доходите в България спрямо останалите страни членки. Може да се каже, че българските бедни деца се лишават в по-голяма степен от основни стоки и услуги, свързани с тяхното израстване и развитие. В тази връзка е важно не само да се отчита делът на децата, живеещи в бедни домакинства, а да се направи по-обстоятелствен анализ на тяхното потребление, жизнен стандарт и достъп до определени услуги, т.е. да се проучат немонетарните аспекти на бедността и евентуалните форми на проявление на социално изключване.

Таблица 6.1.

Равнище на бедност сред децата в развитите страни и в България

(%)

Държави	Праг на бедност	
	50% от общия годишен медианен доход едно лице	60% от общия годишен медианен доход на едно лице
Финландия	2.8	8.0
Норвегия	3.4	7.5
Швеция	4.2	9.2
Белгия	7.7	13.7
Унгария	8.8	16.9
Люксембург	9.1	18.3
Холандия	9.8	14.2
Германия	10.2	16.9
Австрия	10.2	21.4
Полша	12.7	17.3
Канада	14.9	23.3
Великобритания	15.4	27.0
Италия	16.6	26.5
САЩ	21.9	30.2
Мексико	27.7	35.0
България	15.4	23.6

Източник: UNICEF (2005).

* Равнището на детска бедност представлява делът на децата до 14 години, които живеят в бедни домакинства, от общия брой на децата в тази възрастова група.

С оглед разработването на диференцирана политика за ограничаване и предотвратяване на детската бедност е необходимо да се очертаят профили на детската бедност, т.е. е нужна информация за това кои са бедните деца и къде живеят. Тъй като при проучванията на бедността се събират основно данни за домакинствата, в които живеят децата, а не за самите тях, профили на детската бедност всъщност се свеждат до профили на бедност на домакинствата, в които живеят бедните деца. Таблица 6.2. показва какъв процент от децата, живеещи в съответния тип домакинства, са бедни. Най-засегнати от бедността са децата, чиито родители са нискообразовани, без работа или извън пазара на труда. Особено разпространена е бедността сред ромските деца и децата, живеещи в непълни семейства (само с един родител), както и сред многодетните семейства. По-висок е рискът от изпадане в бедност сред децата, живеещи в селата, в сравнение с тези, живеещи в градовете или в София. Особено тревожен е фактът за по-високото равнище на бедност сред децата с млади родители (до 30 години). Това е възрастовият интервал, в който се осъществяват повечето първи раждания, което означава, че родените през последните години деца имат по-висок риск от изпадане в бедност в сравнение с останалите.

Таблица 6.2.

Профили на детската бедност

(%)

Типове домакинства	Равнище на детска бедност
<u>Икономически статус на главата на домакинството</u>	
Зает	9.9
Безработен	36.2
Икономически неактивен	45.2
<u>Етническа принадлежност на главата на домакинството</u>	
Българска	10.2
Турска	26.8
Ромска	65.1
<u>Завършена степен на образование на главата на домакинството</u>	
Висше	3.1
Средно специално	3.6
Средно общо	10.2
Основно	31.6
Начално и по-ниско	64.7
<u>Възраст на главата на домакинството</u>	
До 30 години	27.2
От 30 до 40 години	11.9
От 40 до 50 години	18.7
Над 50 години	23.3
<u>Състав на домакинството</u>	
Двама родители	15.9
Непълни домакинства	30.9
Лице с увреждания в домакинството	31.5
<u>Брой деца в домакинството</u>	
Едно дете	12.0
Две деца	16.4
Три и повече деца	43.9
<u>Местоживеене</u>	
София	4.6
Град	16.4
Село	27.5

Източник: собствени изчисления по данни на МНД-2003.

Профилите на детска бедност, представени в таблица 6.2. представят процента на бедните по отделни групи, формирани по един признак, например образование, икономически статус на главата на домакинството. За целите на социалната политика обаче е необходимо всички характеристики да се разглеждат едновременно, за да се степенуват по важност. Ето защо анализът на профилите и детерминантите на бедност не бива да се ограничава само до едномерни таблици с показатели за бедност. В таблица 6.3. са представени резултатите от иконометрична оценка на различни фактори, определящи риска от изпадане в бедност. Приложеният бинарен логистичен модел измерва с колко процента всеки един от разглежданите фактори увеличава или намалява риска от изпадане в бедност на децата, т.е. за попадане под прага на бедността. Количественият принос на най-важните фактори е даден в таблица 6.3.

Таблица 6.3.

Фактори, определящи риска от изпадане в бедност при децата

Фактори	Увеличаване на риска от изпадане в бедност (в пъти)
Непълно семейство	1.7
Ромска етническа група спрямо българска етническа група	1.5
Родител с основно спрямо родител с висше образование	2.0
Родител с начално спрямо родител с висше образование	2.6
Безработен спрямо зает родител	1.4
Икономически неактивен спрямо зает родител	1.9
Брой деца до 7 години в домакинството	1.5
Живее в друг град спрямо дете, живеещо в София	1.6
Живее в село спрямо дете, живеещо в София	1.6

Забележка: Базисната група, спрямо която е направено сравнението, се състои от деца, чиито родители са заети с висше образование, от българската етническа група, на средна възраст. Домакинството живее в София и се състои от двама родители, със средния за страната брой деца до 7 години и общ доход на лице равен на 50% от средния месечен доход в страната.

Източник: собствени изчисления по данни на МНД-2003.

От проведения иконометричен анализ могат да се направят следните изводи¹⁴⁰:

- Статистически значимо влияние върху детската бедност оказват преди всичко образованието и положението на пазара на труда на родителите. Резултатите в таблица 6.3. категорично показват, че по-ниската степен на образование увеличава значително риска от бедност на цялото домакинство. Така например едно дете, чиито родител е с основно образование, има 2 пъти, а дете с родител с начално образование близо 3 пъти по-висок риск да попадне под прага на бедността, отколкото дете, чиито родител е със завършено висше образование. Степента на образование се намира в тясна зависимост от положението на пазара на труда. Дете, живеещо в домакинство, белязано от безработица, има 1.4 пъти, а дете с икономически неактивен родител близо 2 пъти по-висок риск от изпадане в бедност в сравнение с деца, при които поне единият родител работи.
- Що се отнася до етническата принадлежност, резултатите показват, че ромските деца са изложени на по-голям риск от бедност (1.5 пъти по-висок), отколкото българските. Такъв извод обаче не може да се направи по отношение на децата от турската етническа група.

Таблица 6.4.

През последните 12 месеца случвало ли Ви се е да нямате достатъчно пари за следните разходи, свързани с децата Ви?

[%]

Разходи за	2002				2003					2005			
	Често	Няколко пъти	Не	Не отговорил	Често	Няколко пъти	Не	Не мога да преценя	Не отговорил	Често	Няколко пъти	Не	Не отговорил
Храна	21.1	25.7	53.2	-	13.7	17.1	62.7	2.7	3.9	15.6	14.0	68.3	2.1
Дрехи и обувки	36.8	31.5	31.2	0.5	26.6	27.6	39.5	2.7	3.7	24.1	24.1	49.5	2.4
Медицински грижи или лекарства	21.7	22.3	56.0	-	20.5	18.3	53.2	3.9	4.1	19.6	15.6	61.4	3.4
Зъболекар										22.2	19.6	55.0	3.2
Посещаване на училище и учебни пособия					8.0	8.0	68.0	4.4	11.5	12.4	9.3	72.5	5.8
Празнуване на рожден ден или други празници	23.3	26.4	50.3	-	19.0	18.5	55.6	2.0	4.9	20.6	13.8	61.9	3.7
Играчки/спортни пособия	33.4	33.4	33.0	0.2	31.0	25.6	35.6	2.9	4.9	20.4	16.9	54.5	8.2

Източник: Национални представителни изследвания за пълнолетното население на страната, проведени от Агенция за социални анализи (ACA) под научното ръководство на доц. д-р Лилия Димова в рамките и по методика на *International Social Survey Programme (ISSP)* за съответните години.

- Съществено влияние върху риска от изпадане в бедност оказва и фактът дали детето живее с двамата или само с единия родител. Децата, отглеждани само от единия родител, имат 1.7 пъти по-висок риск да попаднат в капана на бедността от връстниците си, които живеят в пълни (и с двамата родители) семейства.
- Анализът потвърди установявания от много изследвания факт, че в София бедността е по-ниска, отколкото в останалата част от страната, включително и за децата.
- Възрастта има значим, но нелинеен ефект върху вероятността за попадане под прага на бедността, т.е. рискът от бедност е по-голям при децата с най-млади и с най-възрастни родители (вж. приложение 10). Този резултат отразява до известна степен и наличието на подобна зависимост по отношение на шанса за намиране на работа на пазара на труда.

Поради липсата на редовни национално представителни проучвания на детската бедност е трудно да се очертаят някакви тенденции в нейното разпространение и дълбочина. За целите на доклада все пак бе направен опит да се проследят някои аспекти от динамиката на бедността въз основа на данни от изследвания на Агенцията за социални анализи, провеждани в рамките и по методика на *International Social Survey Programme (ISSP)* през 2002 г., 2003 г. и 2005 г. Резултатите от тези изследвания, представени в таблица 6.4. позволяват да се направят следните изводи:

- Наблюдава се тенденция към подобряване на материалното положение на децата, ако като критерий за това се приеме увеличаващият се брой на домакинствата, които не са имали затруднения както с разходите за основни нужди като храна, дрехи, обувки, медицински грижи и образование, така и тези, свързани с осигуряване на допълнителни занимания.
- В същото време не трябва да се пренебрегва фактът, че немалка част от българските домакинства с деца – средно около една пета по различните позиции – продължават да имат чести затруднения с разходите за отглеждане и възпитание на децата.
- Тревожни са резултатите, показващи, че през 2005 г. 45% от домакинствата са имали някакви затруднения с осигуряването на средства за зъболекар на децата или на играчки, книги, спортни пособия и допълнителни занимания. Близко 30% са срещали трудности с разходите за образование и изхранването на децата. Трябва да се отбележи, че данните в таблицата са отражение и на субективната преценка на родителите до каква степен и в какъв формат трябва да бъдат задоволявани различните видове потребности на децата. Едно по-задълбочено изследване на профила на родителите и децата, попадащи в категориите на затруднените домакинства, би осигурило полезна информация за диференцирана и целенасочена политика за ограничаване и предотвратяване на бедността.

Образованието на децата

Преосмислянето на образованието като социална инвестиция на семейството, държавата и обществото, без която не може да се постигне нито стопански, нито социален просперитет, може да се дефинира като основно предизвикателство пред политиката, насочена към децата. Проблемите на образователната система бяха предмет на обсъждане в четвърта глава на доклада. Тук само ще обърнем внимание на ролята на образованието като фактор за индивидуалното развитие. Всички изследвания и анализи от последните години сочат липсата на образование като основна причина за бедност, липса на работа и изолация от обществения живот. Ниският образователен статус и неграмотността в редица случаи се съпровождат и с липса или недостатъчни грижи за здравето и образованието на детето, отклоняващо се понякога поведение – всичко това оказва отрицателно въздействие

по отношение на децата и тяхното развитие. Нещо повече, децата, растящи в подобна среда, не възприемат образованието като ценност и по този начин възпроизвеждат белязания от бедност и лишения, ограничен от към възможности за просперитет живот на своите родители. В този смисъл образованието се превръща в социална инвестиция за обществото, в ключ към достойното бъдеще на децата на България.

Особена тревога буди увеличаването дела на отпадащите от училище, особено в средното образование. Относителният дял на отпадналите от началното и средното образование нараства от 2.6% през 1999/2000 г. до 3.2% през 2003/2004 г. Статистиката показва, че отпадащите и необхватните от училище са деца в риск предимно от социално слаби семейства, от ромски произход, или без родителски надзор. Увеличава се неграмотността и се влошава образователната структура сред младите хора. По данни на МНД-2003 г. делът на можещите да четат и пишат деца е 95.6% в българската, 96.7% в турската и 87.6% в ромската етническа група. Още по-тревожен е фактът, че почти половината от българските деца до 18 години не смятат, че образованието има значение или не могат да преценят какво е то за успеха в живота, като сред децата от ромски произход този дял е 61.7%.

Таблица 6.5.

Значение на образованието за успеха в живота на лицата на възраст до 18 години

	Етническа група на децата		
	българска	турска	ромска
Определящо	65.7	55.4	38.7
Не толкова важно	8.7	13.0	9.7
Няма значение	3.2	9.8	7.3
Не мога да преценя	22.5	21.7	44.4
Общо	100.0	100.0	100.0

Източник: МНД-2003 г.

Потвърждение на неприемането на образованието като ценност сред децата е и фактът, че не само недостигът на финансови средства възпрепятства децата от ходене на училище. Близко една трета от децата до 18 години, които са отпаднали от училище, изтъкват като основна причина липсата на желание за учене. Следователно едно от най-важните направления на реформата на образователната система следва да бъде възпитанието на децата да възприемат образованието като ключов фактор за социален просперитет.

Деца в неравностойно положение

Сериозно предизвикателство пред социалната политика в краткосрочен, а и в по-дългосрочен план е подобряването на положението на децата в неравностойно положение, особено на децата, живеещи в специализирани институции, децата със специални нужди и безпризорните деца, за които са необходими много повече системни и целенасочени грижи от страна на държавата, неправителствените организации и обществото като цяло. Основен проблем при разработването на успешна държавна политика в това отношение е липсата на регулярна официална статистика за броя, състоянието и проблемите на тези деца.

Значителен е броят на българските деца, които се отглеждат и възпитават в специализирани институции. Въпреки положените усилия от страна на държавата за предотвратяване на изоставянето, реинтеграция на децата в семейна среда и подобряване условията на живот на децата, оставащи в институциите, деинституционализацията остава основно предизвикателство пред социалната политика. По данни от национално проучване за състоянието на специализираните институции за деца в страната на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) през 2001 г. 31 102 български деца (1.93% от детското население в страната) живеят в 332 институции¹⁴¹. Резултатите от проучването сочат още, че не се наблюдава тенденция към намаляване дела на децата в институциите, входът към институциите все още е широко отворен, а реален изход от тях има само за децата, които се осигуряват, и за малка част, връщащи се в биологичното си семейство¹⁴². Поради липса на единна информационна система не е ясно дали децата, които се връщат в своето семейство, са трайно реинтегрирани. Всичко това дава основание за извода, че са необходими още много усилия, както и координация между институциите за постигането на реална деинституционализация, развиване на услуги за децата и семействата, насочени към предотвратяване на изоставянето и връщане на детето в неговото семейство с по-активното участие на неправителствените организации. За децата, които ще продължат да живеят извън своето семейство, е наложително да бъдат създадени алтернативни форми на грижа, максимално близки до семейната среда.

По данни на Световната здравна организация, процентът на хората със специални нужди варира между 10% и 13% за различните държави. От тук се приема, че средно децата със специални нужди са 10% от детското население. В България не съществува официална статистика за децата до 15 години със специални нужди, живеещи в семейна среда. Въпреки направените през последните години промени в нормативната база, българските семейства с деца със специални нужди имат ограничени възможности за отглеждането им, поради което основната част от децата се настанени в институция, където получават квалифицирана помощ, но са отделени от своята семейна среда. По данни на ДАЗД от проучване на предлаганите в страната алтернативни грижи за деца със специални нужди през 2002 г. в институции са настанени 1 184 деца с определена група инвалидност, около 5031 деца с физически и психични увреждания, 9248 деца с умствени затруднения, 1 293 деца със сетивни увреждания¹⁴³. Липсата на достатъчно ресурсни центрове затруднява вграждането на детето в образователната система, а единствена алтернатива за децата със специални нужди е обучение в специално училище. Следователно като основно социално предизвикателство се очертава развитието на алтернативни на институционалната грижа социални услуги за децата със специални нужди и техните семейства (ресурсни и консултативни центрове), които ще спомогнат за тяхната социализация и интеграция в обществения живот.

Различни социологически проучвания налагат извода, че основната причина, поради която децата попадат на улицата, е проблеми в семейната среда. В тази връзка предприемането на дългосрочни мерки и програми с активното участие на неправителствените организации за работа с родители, т. е. към предотвратяване на попадането на децата на улицата, се явява главно предизвикателство пред политиката за социална интеграция на децата в неравностойно положение.

Направеният анализ дава основание да се изведат следните ключови изводи за предизвикателствата, свързани със състоянието и бъдещото развитие на децата в България:

- продължаване на усилията и конкретните стъпки за предприемането на дългосрочна демографска политика (в лицето на приетата през 2006 г. Национална стратегия за демографско развитие: 2006 – 2020 г.) при засилено взаимодействие между институциите, ангажирани с нейното изпълнение, и при постоянен мониторинг и контрол върху реализирането на заложените цели и задачи;
- осигуряване на достъп до и подобряване на здравните грижи за децата чрез провеждане на целенасочена държавна политика с активното участие на неправителствения сектор;
- превръщане на образованието в социална инвестиция за обществото, в ключ към достойното бъдеще на децата на България с по-активната роля на държавата при осигуряването на равен достъп до образователната система и повишаване качеството на образователните услуги;
- поставянето в центъра на общественото внимание и на социалната политика изграждането на отговорно родителство и провеждането на активна социална, образователна и правнопросветна работа с родителите за изпълнение на родителските им задължения;
- осигуряването на регулярна информация от официалната статистика (НСИ) за състоянието и проблемите на децата в неравностойно положение, особено на живеещите в бедност, децата, живеещи в специализирани институции, децата със специални нужди и безпризорните деца и разработването на алтернативни форми на грижа и социални услуги за пълната им социализация и включване в активния обществен живот.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Най-общо казано, **социалните системи в България** са изправени пред две основни задачи:

Първо, да се впишат безболезнено в европейския социален модел, който въпреки че все повече и повече очертава своите контури, е далеч от завършеност. Затова е нужно България не само да се приспособява към този модел, но и да участва активно в дискусиата за неговото съграждане.

Второ, в тясно национален план е необходимо да се намери баланс между социалната дейност на държавата и ефективността и конкурентоспособността на българската икономика, защото именно последните две са *единствената* основа, върху която може да се гради социална политика. Само една конкурентна икономика може да бъде социална. Останалото е или нереалистично, или демагогия.

В по-конкретен план, следвайки логиката на доклада, обобщенията на авторския екип се свеждат до следното:

В областта на **пазара на труда, доходите и борбата с бедността и социалната изолация** могат да се направят следните най-общии изводи:

Първо, нарастването на заетостта и увеличаването на темпа на създаване на повече и по-добри работни места ще бъде главна задача пред трудовия пазар у нас в периода след присъединяването на страната към ЕС. Необходимостта от засилване динамиката на заетостта произтича не толкова от изоставащото ѝ равнище спрямо средното за ЕС, колкото от наличните свободни трудови ресурси в страната в лицето на безработните и трудоспособните хора извън трудовия пазар. Докато в първите години на прехода стоеше въпросът за омекотяване на неблагоприятните последици от реформите върху жизнения стандарт на населението чрез подходяща система от мерки за социална закрила, сега проблемът е в предприемането на политика за повишаване на икономическата активност на населението и пригодността за заетост на определени групи продължително безработни лица.

Второ, повишаването на качеството на заетостта, което се идентифицира с по-високи доходи, по-добра социална осигуреност и по-добри условия на труд, е другата основна задача по отношение на пазара на труда. Инвестициите в качествени работни места и работна среда днес са един от основните инструменти на Лисабонската стратегия за постигане на нейните цели и са в сърцевината на европейския социален модел на икономическо развитие. Използването на стимулиращи и насърчителни програми и проекти за подобряване на работната среда следва да бъде неразделна част от политиката за по-пълна заетост. Необходими са и целенасочени действия и мерки за превръщане на продължаващото обучение в елемент от стратегията за повишаване качеството на работната сила.

Трето, като основен механизъм за задържане нивото на безработица в първите две години след присъединяването към ЕС, както и за дългосрочното ѝ намаляване се очертава повишаването на съвкупното търсене и по-конкретно стимулиране разкриването на нови работни места. При ограничените възможности на паричната политика в условията на паричен съвет възмож-

ности за обвързването на икономическия растеж с генерирането на заетост следва да се търсят в повишаване ефективността на публичните инвестиции и максимално усвояване на европейските структурни фондове. Все по-голямо значение придобива политиката на микроравнище за генериране на работни места. Но няма никакво съмнение, че при липсата на гъвкавост на цените и заплатите структурната политика и повишаването на конкурентоспособността на предприятията се превръщат в основни канали за повишаване на заетостта и ограничаване на съвкупната безработица.

Четвърто, за постигане на реална конвергенция със страните – членки на ЕС, е необходим нов подход към политиката на доходите, който да е не само икономически, но и социално ориентиран. А също така по-всеобхватна, последователна, рационална и обективна политика на доходите със следните три приоритета:

- подобряване на взаимовръзката между доходите от работни заплати и резултатите от икономическия растеж;
- гарантиране на адекватна защита на доходите на лица, които поради обективни причини не могат да се трудят;
- насърчаване на социалния диалог по политиката на доходите.

Пето, наличието на рискови групи за изпадане в бедност предполага диференциран подход при социалната политика. В основата ѝ стои не толкова въпросът за повишаване на социалната защита чрез осигуряване на доходи от страна на държавата, колкото повишаването на икономическата активност и на пригодността за заетост на трудоспособното население. Увеличаването на заетостта и доходите може да се разглежда като ключ към осигуряване на икономическо и социално благосъстояние на населението като цяло, както и за успешна социално-икономическа интеграция на хората в неравностойно положение и за постигане на социална сплотеност.

Шесто, анализът на факторите, определящи регионалните различия в проявлението на бедността, обосновава необходимостта от търсене на възможности за по-добро насочване на публичните и структурните фондове към проекти, подпомагащи подобряването на инфраструктурата, развитие на човешкия капитал и пригодността за заетост на работната сила в най-бедните общини. В същото време регионалната политика за намаляване на бедността в България би следвало да се разглежда като допълнение или отделно направление при провежданата в момента национална политика за социална закрила на населението, а не като нейна алтернатива.

Седмо, необходимо е усъвършенстване на социалното подпомагане по отношение на достъпа и размера на социалните помощи, обхвата и целенасочеността на системата. Конкретните възможности за това са обвързване на социалното подпомагане с официално приет праг на бедност; определяне на домакинството като обект на социалното подпомагане; обвързване на различните социални програми; възприемане на еквивалентните скали като основен диференциращ фактор за достъп до социални помощи.

Що се отнася до **социалното осигуряване** у нас и в страните – членки на ЕС, анализът позволява да се изведат следните по-важни обобщения:

Първо, бъдещето на европейския социален модел принадлежи на разумното съчетаване на двата основни типа осигурителни системи – разходопокривната и капиталовата. Това с особена сила важи за пенсионните системи. От една страна, неблагоприятните демографски тенденции и нарастващият финансов натиск върху публичните пенсионни системи изискват да се търсят решения в посока на неутрализиране на негативните последствия. От друга страна, доминиращата роля на разходопокривните осигурителни системи в европейските страни и дългосрочните ангажименти към настоящи-

те и бъдещите пенсионери налагат тяхното съхраняване, но реформирани по подходящ начин. В подкрепа на смесените пенсионни системи често се изтъкват и допълнителни аргументи, свързани най-вече с необходимостта от диверсификация на риска. Посочените, а и други съображения, следва да се имат предвид, когато се правят опити за категорично налагане на идеята за тотална смяна на разходопокривните системи с напълно капитализирани. Затова дискусиите, които се водят в Европа, са по-скоро за това какъв да бъде балансът между тях. Преобладаващото виждане е, че капиталовите системи са много по-устойчиви на тенденциите за застаряване на населението в сравнение с разходопокривните, поради което в страните – членки на ЕС, се наблюдава постепенно увеличаване ролята на системите, основани на капиталов принцип, без това обаче да означава отказ от основополагащия принцип на солидарност между поколенията.

Второ, самите модели за реформиране на осигурителните системи и в частност на пенсионните, препоръчвани от водещи международни институции, подлежат на преоценка, което означава, че и класическият тристълбов модел, предложен от Световната банка и внедряван през последните 10 години в множество страни, включително и в страни – членки на ЕС, неминуемо ще се развива и обогатява. Новата концепция на банката е развита до петстълбов модел.

Факт е, че няма еднакви осигурителни системи в Европа. Следването на един или друг модел на реформиране не е свързано с тяхното самоцелно сближаване, а с необходимостта най-вече за отслабване на финансовия натиск върху тях и гарантиране на жизнеспособността им. Изработените механизми за координация между системите за социална сигурност, макар и сложни, дават достатъчно гаранции за запазване правата на участващите в тях лица. Оттук се налага изводът, че целта трябва да е оптимизиране и усъвършенстване на националната система с оглед нейните особености, традиции и нагласи в обществото. Обмяната на опит и изучаването на най-добрите практики на ЕС в това отношение могат в значителна степен да подпомогнат и улеснят този процес.

Трето, един от основните механизми за гарантиране устойчивостта на пенсионната система в България следва да бъде разработването и прилагането на ефективни мерки за поощряване удължаването на активния трудов живот на възрастното население дори и след навършване на пенсионна възраст. Такава е и политиката, която се утвърждава и следва от страните в ЕС в отговор на целите, заложи в Лисабонската стратегия. По-продължителното участие на хората от горните възрастови групи на пазара на труда обаче, не може да бъде осъществено изолирано, без да се съчетае с подобряване на техния здравен статус и този на цялото общество, актуализиране на знанията и уменията и предоставяне на възможности за гъвкава заетост на възрастните хора, промяна в психологическите нагласи на работодателите и обществото като цяло в посока преоценка на трудовия, интелектуалния и духовния потенциал на възрастното население в България.

Четвърто, необходимо е ускоряване развитието на допълнителното задължително пенсионно осигуряване с цел гарантиране смисъла на пенсионната реформа. От друга страна, следва да се държи сметка за дефицита в бюджета на ДОО и да се търсят механизми за балансирано развитие и на двата стълба. Стимулирането на доброволното пенсионно осигуряване чрез данъчни облекчения върху вноските също ще допринесе в перспектива за постигане на заложената крайна цел на пенсионната реформа – коефициент на заместване на дохода около 70% общо от всички стълбове.

Пето, с оглед изграждането и следването на адекватна политика в сферата на социалното осигуряване е необходимо всички елементи на осигури-

телната система да се разглеждат в тяхната цялост, тъй като само тогава може да се гарантира постигането на положителни резултати и максимална ефективност от предприетите действия в посока реформиране на системата.

Шесто, основен подход за подобряване състоянието на осигурителната система и най-вече за трайно решаване на проблема за натиска върху пенсионната система е най-общо казано, повишаването на ефективността на икономиката, т.е. увеличаване на възможностите за заделяне на повече ресурс за развитието на системата за социална сигурност.

След подробен анализ на **здравето на нацията и състоянието на здравната система в България** се препоръчват следните насоки за преодоляване на съществуващите проблеми.

Първо, подобряване здравето на нацията чрез въвеждане на системно наблюдение и регистрация на здравното състояние на населението, подобряване на първичната профилактика и ранна диагностика на болестите. За целта е необходимо да се положат усилия за улесняване достъпа на гражданите до първична и специализирана извънболнична помощ, подобряване капацитета на центровете за спешна медицинска помощ, както и на отделенията за интензивно лечение, а също и за повишаване на здравната информираност.

Второ, подобряване на регулаторната среда и по-нататъшното либерализиране на здравната система, което включва прехвърляне на управленски правомощия на държавата на по-ниски равнища и засилване на тяхната компетентност за самоуправление и партньорство със заинтересованите страни, в частност неправителствените органи.

Трето, финансово стабилизиране на здравната система чрез усъвършенстване модела на задължителното и развитие на доброволното здравно осигуряване, въвеждане на национални здравни сметки като инструмент за анализи и провеждане на адекватна здравна политика.

Четвърто, търсене на механизми за връщане на доверието и морала в здравната система, което предполага премахване на негативните явления в системата, свързани с безотговорност, неформални плащания или корупция.

Пето, повишаване ефективността на здравната система чрез балансиране на функциите и компетентностите, както и чрез структурни промени. Възстановяване на системата за професионално развитие на персонала и превръщане на здравното заведение в „обучаваща се организация“.

Шесто, засилване на гражданския надзор върху достъпа и качеството на здравните услуги. Здравеопазването като правила, норми, стандарти на приложение изисква и спазване на правните отношения между изпълняващите здравни грижи и тези, които се ползват от тях.

Образованието и културата са другите определящи фактори за развитието на човешкия и социалния капитал. Превръщането им в основен приоритет изисква:

Първо, създаване на единна стратегия за развитието на българското образование и изпълнение на приоритетите, заложили в нея. Предприемане на закъснелите реформи, въвеждане по-бързо и на повече пазарни механизми и преодоляване на практиката за решаване на проблемите „на парче“.

Второ, осигуряване на свободен избор и равен достъп на всички граждани до качествени образователни услуги, децентрализация в управлението на системата. Финансиране срещу по-ефективни и качествени образователни услуги, прилагане на концепцията за обучение през целия живот.

Трето, интегриране на системата на висшето образование с научните изследвания и нуждите на бизнеса.

Четвърто, изготвяне на единна стратегия в подкрепа на българската култура и изпълнение на приоритетите, заложи в нея; увеличаване на социалната активност на хората и създаване на механизми за излизане от „културната летаргия“ на прехода чрез създаване на благоприятна среда за разгръщане културния потенциал на нацията;

Пето, засилване ролята на местните общности за запазване и развитие на културата и подобряване на културната интеграция на хората в по-малките населени места, както и по-активно включване на децата и възрастните хора в културни дейности и мероприятия.

Шесто, ефективна защита и опазване на националното културно богатство; популяризиране на българската национална култура по света; прилагане на добри практики на публично-частно партньорство; въвеждане на облекчения и активно подпомагане на частния сектор от държавата.

Публичните финанси (бюджетът и дългът) фокусират в себе си основните макроикономически баланси, те дават представа за зависимостта между социалните функции на държавата и нейната роля за повишаване ефективността на икономиката. Те са отражение на стратегическите цели на правителствата.

Първо, въвеждането на еврото и започналият процес на изграждане на единен европейски пазар на държавен дълг значително промени начина на управление на държавните дългове в страните от еврозоната. В отговор на протичащите процеси и с цел да бъдат конкурентоспособни и да могат да постигат сравнително добри условия на финансиране от пазара новоприсъединилите се страни – членки на ЕС, и страните в процес на присъединяване също извършиха редица промени в структурата на държавния си дълг, в неговото управление и положиха усилия за бързо интегриране на местните пазари на дълг към европейския пазар.

Второ, през последните пет години подобни тенденции на развитие в управлението на държавния дълг бяха отчетени и в България, което рефлектира в създаване на структура на държавния дълг, сравнима с тази в другите страни от ЕС. Понастоящем делът на консолидирания държавен дълг/БВП е 25.3%, т.е. значително по-нисък от изискуемия минимум от 60% съгласно Маастрихтските критерии за членство. След присъединяването на страната към ЕС следва да продължат усилията ни в посока интеграция на местния пазар към европейските пазари на дълг, поддържане на съпоставима структура на дълга с тази в другите страни членки и стриктно съблюдаване на тенденциите в развитието на индикатора *дълг/БВП* в граници, осигуряващи макроикономическа стабилност, фискална устойчивост и ефективност на икономиката. Авторският колектив се обедини около мнението, че само по този начин страната ни може и ще има потенциал в бъдеще да развива ефективна социална политика.

Трето, авторският екип се обедини и около заключението, че най-доброто условие за дългосрочен икономически растеж и дългосрочна социална политика е наличието на „здрав“ публични финанси, т.е. на фискална дисциплина. Съществуващият паричен режим на страната създава добри условия за такава фискална дисциплина и съответно облекчава значително усилията за изпълняване на критериите за членство в еврозоната. Опитът на предишните разширявания показва, че фискалната консолидация (и най-вече тази на разходите) преди влизането в еврозоната е значително по-лесно осъществима, отколкото след влизането.

Четвърто, една от основните задачи е да се преодолее изключително ниската ефективност на публичните разходи в страната, както посочихме в сравнение с Европа в България същите резултати от публичните разходи би-

ха могли да се постигнат с два пъти по-малко средства. И това е в сравнителен аспект, без да се отчита ниската ефективност на публичните разходи в ЕС, която също буди загриженост.

Пето, що се отнася до фискалната политика, смятаме, че е необходимо да се съхрани и активно да се отстоява всяка възможност, която, разбира се, не е в противоречие с договорите с ЕС, за независимо и самостоятелно решение по отношение на данъците, видовете разходи и др.

Горните обобщения могат да се сведат до пет по-важни извода, които би било добре да се вземат предвид при формирането на **социалните приоритети на страната**.

Първо, въпреки че зрелостта на социалните системи е проява на благосъстоянието на нацията, те не са самоцел, а са и основно средство за устойчиво икономическо развитие, защото човешкият и социалният капитал стават водещ фактор за икономическия просперитет. В новия бързо променящ се свят не толкова наличието на физически ресурси определят бъдещето на една нация, колкото способността на нейното население да се адаптира и прилага нововъведение.

Второ, от тук следва, че основна задача на държавата би трябвало да стане подкрепата и подобряването на гъвкавостта на икономическите агенти и структурната приспособимост на стопанството. С други думи, държавата трябва да насочи своите усилия към изграждането на „имунната система“ на бизнеса и стопанските агенти, за да бъдат те подготвени за постоянно променящия се свят. Здравеопазването, образованието, културата са онези сфери, където държавата запазва определена роля, все повече отдръпвайки се от традиционната си индустриална политика и от пряка намеса в стопанството. Разбира се, държавната намеса трябва да играе подчинена роля по отношение на пазарните механизми.

Трето, единствената здрава основа за модерно развитие на социалните системи в България е устойчивият икономически растеж и повишаването на конкурентоспособността на българската икономика. Разбира се, важен е въпросът не само за икономическия растеж, но и за неговото разпределение между отделните социални групи. В тази връзка на преден план излиза необходимостта от постигане на по-голяма ефективност и по-рационално използване на съществуващите ресурси за социални цели. Несъмнено реформирането и модернизацията на социалните системи в посока повишаване на ефективността трябва да продължи.

Четвърто, рязкото повишаване на ефективността на системите трябва да стане както с общите усилия на бизнеса и политиците, така и с активното участие на гражданското общество и преди всичко на неправителствените организации. Гражданското общество трябва да се разглежда като активен участник във формирането на социалния модел на страната, а не като пасивен негов потребител. От позициите на страна – нов член на ЕС, е необходимо не само приспособяване и възприемане на европейските практики в социалната сфера, но и активно участие на България в дискусиата за европейския социален модел, последователно отстоявайки националната си идентичност в рамките на модерните тенденции и световни практики.

Пето, в конкретен план фискална дисциплина и поддържането на ниски равнища на дълг са условия не само за по-плавното интегриране в еврозоната и за приемането на общата парична политика, но и за стопанското развитие. Нараства и ролята на гъвкавостта на пазара на труда като важна предпоставка както за по-бързото сближаване на българската икономика с европейската, така и за нейната устойчивост на евентуални шокове.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ВЕКТОРНО-АВТОРЕГРЕСИОНЕН МОДЕЛ НА ДИНАМИКАТА НА ПАЗАРА НА ТРУДА В БЪЛГАРИЯ, 1998–2005 г.

VAR-моделите представляват система от уравнения, описващи зависимости между макроикономически променливи. Всяка променлива в модела се разглежда като следствие от текущите и лаговите значения на всички останали променливи в модела, както и от собствените си значения за минали периоди. Взаимната обусловеност на променливите позволява по-точното изследване на динамиката на системата и протичащите в нея взаимодействия за разлика от класическите системи симултантни уравнения, при които се изисква предварително разделяне (много често изкуствено) на променливите на екзогенни (външни и независими за системата) и ендогенни (вътрешни и зависими от екзогенните).

В конкретното изследване е използван коинтегриран структурен VAR-модел, който се извежда от теоретичен макромодел на пазара на труда, предложен от *Dolado, J., J. Jimeno* (1997) за установяване на причините за високата и устойчива безработица в Испания. Теоретичният модел се състои от 6 уравнения на основните зависимости, характеризиращи агрегатното търсене и предлагане на пазара на труда, както следва:

$$y > \gamma(d, p)$$

$$y > n, \rho$$

$$p > w, \rho, v$$

$$l > c(w, p) \cdot bu, v$$

$$w > w^*, \phi_w, y_1 \phi_d, y_2 \phi_p$$

$$w^* > \arg |n^e > |l \cdot \mu^* n_{-1}, \mu l_{-1} \sim$$

където y, p, n, w и $(d-p)$ са логаритмите на производството, общото ценово равнище, заетостта, номиналните работни заплати и реалното съвкупно търсене, θ and μ са коефициенти на съответните модели; l – работната сила, n^e – очакваното равнище на заетост, u – коефициентът на безработица, τ – параметър на модела, а ϵ_w, ϵ_d и ϵ_p – случайни компоненти, разглеждани като шокове върху заплатите, търсенето и цените.

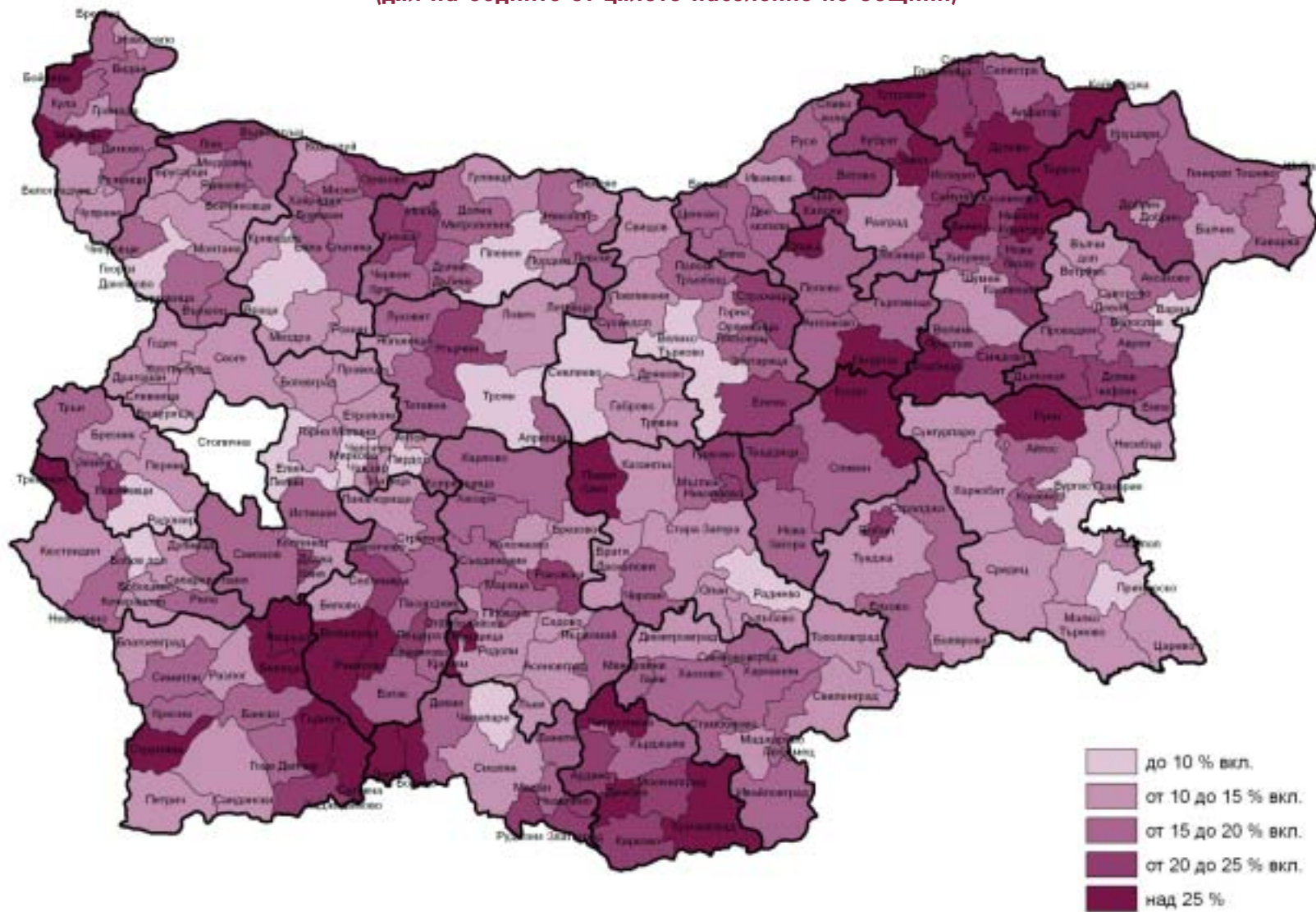
Първите три уравнения в модела съответстват на функция на съвкупното търсене, на производствена функция с постоянен ефект на мащаба и на уравнение на договарянето на работните заплати. Следващите три уравнения характеризират предлагането на труд. Решаването на теоретичния модел свежда неговата емпирична оценка до VAR-модел, включващ 5 макропоказателя – производителност на труда, заетост, инфлация, безработица и реална работна заплата, както и интерпретирането на случайните компоненти във всяко от уравненията на модела като конкретен икономически шок.

Конкретните тримесечни динамични редове, използвани за България, са: реална производителност на труда в левове¹⁴⁴, индекс на потребителските цени при база 1995 г., средна реална работна заплата, брой заети лица по данни от наблюдението на работната сила на НСИ и коефициент на регистрирана безработица по данни на Агенцията по заетостта. Всички динамични редове обхващат периода 1998–2005 г.

Чрез използването на разширения тест на Дики и Фулър бе установен нестационарният характер на изследваните времеви редове, а чрез теста на Йохансон – наличието на три коинтеграционни уравнения, т.е. на три дългосрочни равновесни зависимости на пазара на труда. Тези резултати дадоха основание моделът да бъде оценен като векторно-авторегресионен модел с компонент на коригиране на грешката¹⁴⁵, спецификация, която позволява отчитането на дългосрочните равновесия на пазара на труда и текущите отклонения от тях при анализа на системата.

За оценка на влиянието на различните шокове върху основните параметри на пазара на труда бе използвано декомпозирането на Чолески за ортогонализиране на остатъците в отделните уравнения на модела, с което се въвежда определена последователност във въздействието на шоковете. В конкретния случай тази последователност е обоснована и теоретичният модел, на който е основан VAR-моделът, е във вида: технологичен шок > увеличаване на заплатите > ценови шок > агрегатно търсене > агрегатно предлагане.

Карта на бедността в България (дял на бедните от цялото население по общини)



Автори: Мариана Коцева, Александър Цветков и Александър Коцев.

Приложение 3

Социалната политика в ЕС (кратък обзор)

Историческо развитие

Държавите, създали Европейската общност за въглища и стомана, имат различни икономически и социални системи. По тази причина още при създаването на общността, а в някаква степен и до днес не е било възможно провеждането на обща политика в социалната област. Социалното измерение се включва в Римските договори във връзка с реализирането на свободното движение на хора в границите на общия пазар. С развитието на интеграционния процес държавите – членки на общността, делегират големи правомощия на ЕО в областта на икономическата и паричната политика.

Приети документи:

- Харта за основните социални права на работниците (без участието на Великобритания, която се включва след 1997 г.);
- Социален протокол и споразумение по социалната политика (по време на договарянето на ДЕС от Маастрихт).

Днес разпоредбите от тези документи са включени в договора от Ница (част XVII – икономическа и социална сплотеност).

Целите са свързани до голяма степен с целите на регионалната политика на ЕС – намаляване на различията между регионите в ЕС. Социалната политика се стреми към подобряване условията на живот на най-бедните граждани на ЕС. Поради съвпадане на целите на тези два вида политика, част от предвидените мерки и финансови инструменти се припокриват (например *Европейски социален фонд* с цел увеличаване на социалната сплотеност в ЕС).

Като цяло ЕС се стреми към постигане на социален прогрес и сплотеност чрез провеждането на специфични видове политика: на заетост, образование и професионално обучение и подобряване условията на живот и труд на работещите (включително социално осигуряване).

Обща политика за заетостта. През 70-те години на XX век безработицата става обект на сериозно безпокойство в страните от общността (поради повишаване на инфлацията през този период, предизвикана от монетарната и енергийната криза, конкуренцията от скоро индустриализираните страни от Азия, в които има евтина работна ръка). Появява се необходимост от трансформиране на работните места и създаване на нов тип работа, за които е нужна преквалификация.

В началото на XXI век на нивото на безработица в ЕС се гледа като на най-големия социален проблем. Икономическите и социалните разходи, свързани с безработицата, са огромни. Те включват не само преките разходи за осигуряване на помощи за безработните, но също и загубите от данъци върху дохода, увеличаването на социалните услуги и увеличението на бедността. Особено безпокойство поражда липсата на перспектива за навлизащите в пазара на труда, особено на младите хора и жените. Под натиска на тези проблеми се приема стратегията за заетост на ЕС.

На базата на член 118 ДЕО, в който се предвижда сътрудничество между държавите членки в областта на заетостта, без приемане на изрично законодателство Европейската комисия (ЕК) предлага през 90-те години приемане на ръководни принципи за общностния пазар на труда и серия от резолюции и програми на общността в областта на заетостта. Те имат за цел:

- предприемане на действия с оглед борба с безработицата;
- намиране на работа за млади хора;
- борба с безработицата сред жените;
- инициативи на местно равнище за борба с безработицата и други.

По силата на разпоредбите в ДЕО, отнасящи се до заетостта, държавите членки и общността, трябва да работят за развитието на координирана стратегия за заетостта. За тази цел държавите членки разглеждат проблема за безработицата като общ за всички държави и трябва да координират действията си в тази област. Общността допълва дейностите на държавите. След осъществяване на годишен преглед на заетостта от Европейския съвет той приема заключения, на базата на които Съветът на ЕС изработва ръководни принципи в областта на заетостта. Те трябва да бъдат взети под внимание от държавите членки при прилагането на тяхната вътрешна политика в областта на заетостта. Европейските институции могат да приемат и стимулиращи мерки, имащи за цел увеличаване на сътрудничеството между държавите членки и подкрепа на дейностите им в областта на заетостта чрез обмяна на информация и добри практики.

Последното развитие в тази област е в рамките на т.нар. Лисабонска стратегия. През 2000 г. държавите – членки на ЕС, постигат съгласие по стратегическа цел за първото десетилетие на XXI век с оглед увеличаване

на заетостта, икономическите реформи и социалната сплотеност. Елементите на стратегията включват подготовка за преминаване към икономика, основана на знанието, информационното общество и науката. Приемат се мерки за развитие на конкурентоспособността и иновациите, модернизиране на европейския социален модел, инвестиране в хората и борба срещу социалното изключване. Изпълнението на Лисабонските цели включва определяне на ръководни принципи на ЕС, които са комбинирани със специфични срокове за постигане на целите в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план. Мерките, приети на ниво ЕС, трябва да се приложат в националната и регионалната политика на държавите членки. От страна на ЕС се осъществява редовен мониторинг и преглед.

Дейност на Европейския социален фонд. Според член 146 от ДЕО Европейският социален фонд има за цел да осигури полесно намиране на работа и увеличаване на мобилността в рамките на общността и да улеснява адаптирането на работещите към промените в индустриалния и производствените сектори (чрез професионално обучение). Този фонд се управлява от ЕК, подпомагана от специален комитет, в който участват представители на правителствата, на профсъюзите и на работодателските организации на държавите членки. Задачата на Европейския социален фонд е да подкрепя мерки, целящи предотвратяването и борбата срещу безработицата, развитие на човешкия фактор, засилване на социалната сплотеност на работния пазар, както и предлагането на висока заетост и равни възможности. Цел 3 на структурните фондове, която е изключителна отговорност на Европейския социален фонд, допринася за адаптирането и модернизацията на националната политика и системите на образование, обучение и заетост (извън регионите, които се покриват от цел 1).

Регламентът за Европейския социален фонд покрива 5 области:

- развитие на политика за активен трудов пазар с цел борба срещу безработицата;
- осигуряване на равен шанс за достъп до трудовия пазар;
- осъществяване и подобряване на професионалното обучение;
- предлагане на добре обучена и гъвкава работна ръка;
- специални мерки за подобряване на възможностите за достъп на жените до трудовия пазар.

Като цяло три форми на дейност се финансират от този фонд:

- индивидуална помощ под формата на професионално обучение;
- помощ за структури и системи, които да подобряват индивидуалната ефективност (фирми, които дават консултации);
- подпомагащи мерки – услуги и оборудване за хора на чужда издръжка, информационни кампании и други.

Образование, професионално обучение и младежка политика. Проблемите на заетостта и професионалното обучение са свързани много често с факта, че предлаганите работни места изискват квалификация, която липсва на търсещите работа. Много работещи не могат да запазят работата си, ако не специализират в дадената област. От друга страна, те не могат да специализират в дадена област чрез трудов опит, ако нямат работа. Целта на професионалното обучение е преодоляването на този проблем и даването на възможност на работещите да сменят по-често работата си.

Новата квалификация ще помогне на европейската икономика да преодолее последиците от структурните промени в информационното общество и ще повиши нейната конкурентоспособност.

Измежду многобройните програми в тази област са: създаването на информационна мрежа за образованието в Европейската общност, достъпна за потребители в областта на образованието (общностни институции, национални власти и лица, отговорни за висшето образование в държавите членки); създаване на Европейски център за развитие и професионално обучение в Солун и създаване на Европейска фондация за обучение в Турин.

Съществуват и редица програми за обучение:

- „Сократ“ – в областта на обучението (цели: засилване на европейското измерение в образованието, подобряване на езиковите познания, насърчаване на мобилността).
- „Леонардо да Винчи“ – в областта на професионалното обучение. Цел – подобряване на качеството, иновациите и европейското измерение на системите за обучение.
- Младежка програма – подпомага младите хора.
- „Темпус“ за мобилност на студентите.

За периода 2000–2004 г. програмите „Сократ“, „Леонардо“ и Младежката програма са дали възможност за мобилност на 2.5 млн. европейци – 1.2 млн. студенти и 200 000 учители по програма „Сократ“, 400 000 млади хора по програма „Леонардо“ и 660 000 млади хора по Младежката програма.

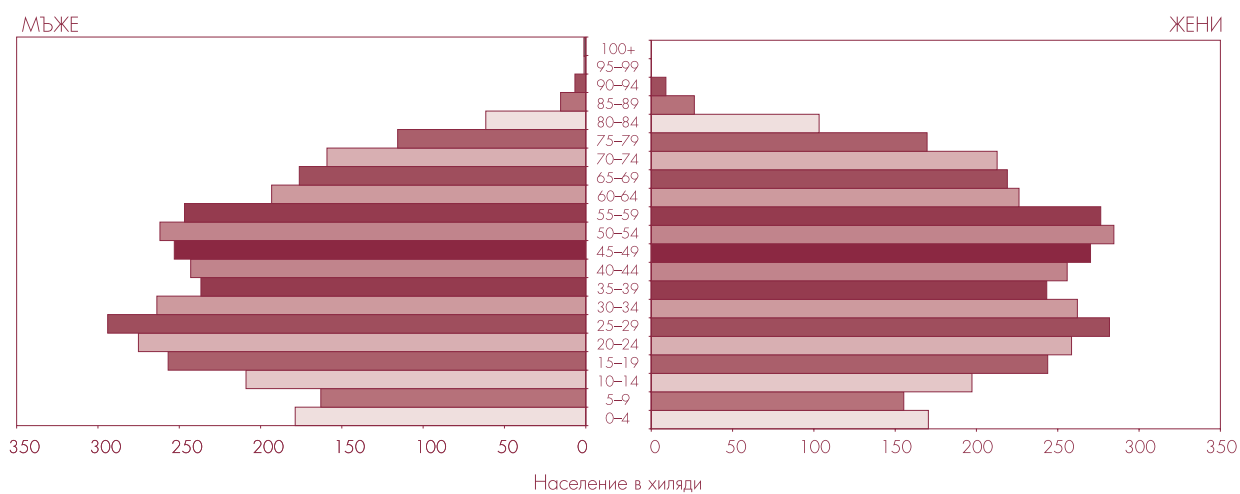
Общи мерки за подобряване на условията за живот и работа. Тези мерки са залегнали в ДЕО с цел хармонизиране на мерките в социалната област. Предприемат се мерки за подобряване на социалния диалог в ЕС (ЕК подпомага развитието на диалога между работодатели и работещи на европейско равнище, като им предоставя предложенията си в социалната сфера). Член 136 от ДЕО посочва, че социалното осигуряване и подобряването на условията на труд са сред целите на общността и държавите членки. Тези цели са залегнали и в Хартата за основните права, сред които: право на работещите да бъдат информирани и консултирани, подкрепа в случай на непреднамерено или неоправдано освобождаване от работа, нормални условия на труд, защита на младите хора на работното място и социална защита и подкрепа. В ДЕО се съдържат и разпоредби относно равните шансове за работа на мъжете и жените.

Едно от основните предизвикателства пред ЕС е социалното изключване. Според член 137 от ДЕО Европейската общност има специфична роля в подкрепа и допълнение на дейностите на държавите членки по отношение интегрирането на хора, които са изключени от пазара на труда. Поради специфичния характер на тази дейност в голямата си част тя остава правомощие на националните и регионалните власти на държавите членки. ЕС може само да допълва и стимулира работата на държавите членки чрез размяна на информация, сравняване на опита в областта и проекти. Създадена е програма на общността за периода 2002–2006 г. за борбата срещу социалното изключване. Целта ѝ е да се подобри разбирането на този феномен, организирането на дискусии по въпроса, развитие на капацитет за ефективна борба срещу него и подкрепа на всички, които са включени в процеса, на европейско, национално и регионално равнище. Мерките в социалната област включват и осигуряването на сигурност и здравословни условия на работното място (приети директиви в тази област) и общественото здраве (общностна програма в тази област).

Общата политика в социалната област на равнището на ЕС има за цел засилване на социалната сплотеност между държавите членки. Всички гореизброени компоненти имат своя принос в интеграционния процес и са в непрекъснато взаимодействие. Свободното движение на работна ръка е особено важно за общия пазар. Общата политика по заетостта се стреми да осигури взаимодействието между националните и общностната политика в тази област с цел подпомагане на икономическите реформи и заетостта. Координираната стратегия за заетостта цели модернизация и подобряване на ефективността на трудовия пазар. Политиката на заетост се допълва от общата политика в областта на образованието и професионалното обучение чрез адаптиране на работната ръка към новите условия на индустриалния сектор и сектора на услугите. Общата политика за подобряване на условията на живот и работа цели обединяване на системите за социално осигуряване и чрез него – на социалното сплотяване на ЕС. Тази политика, както и всички останали са в непрекъснато развитие и адаптиране към променящите се условия. С приемането на България в ЕС тя ще има възможността пълноправно да участва в различните програми на ЕС, както и в проектите, по които се отпускат средства от Европейския социален фонд.

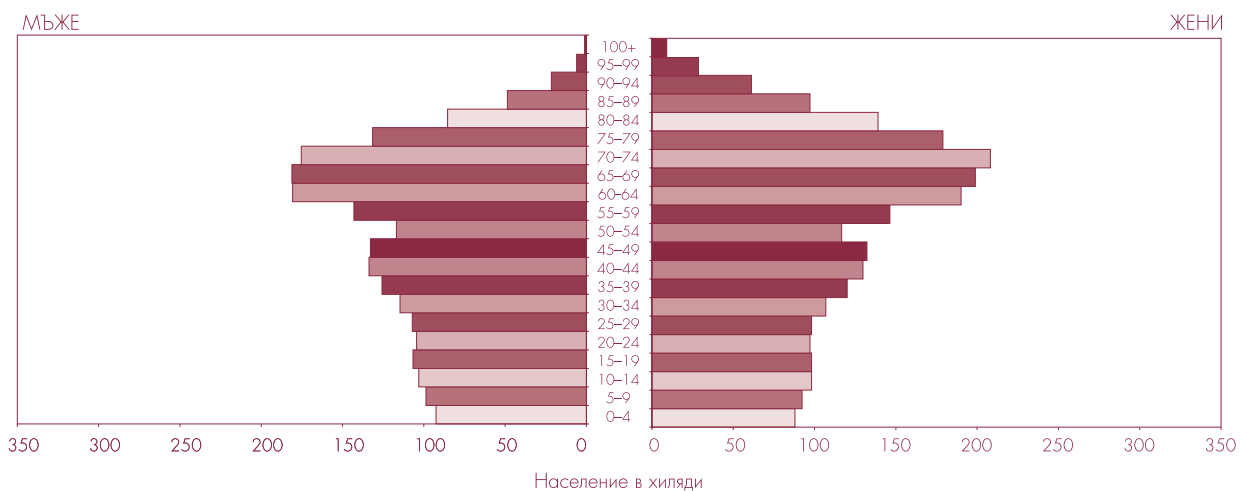
Приложение 4

Възрастова структура на населението в България през 2004 г.



Източник: U.S. Census Bureau, International Data Base.

Очаквана възрастова структура на населението в България през 2050 г.



Източник: U.S. Census Bureau, International Data Base.

Приложение 5

Конвергенция на новите страни членки по отношение на критериите на Маастрихт, 2003–2005 г.

(%)

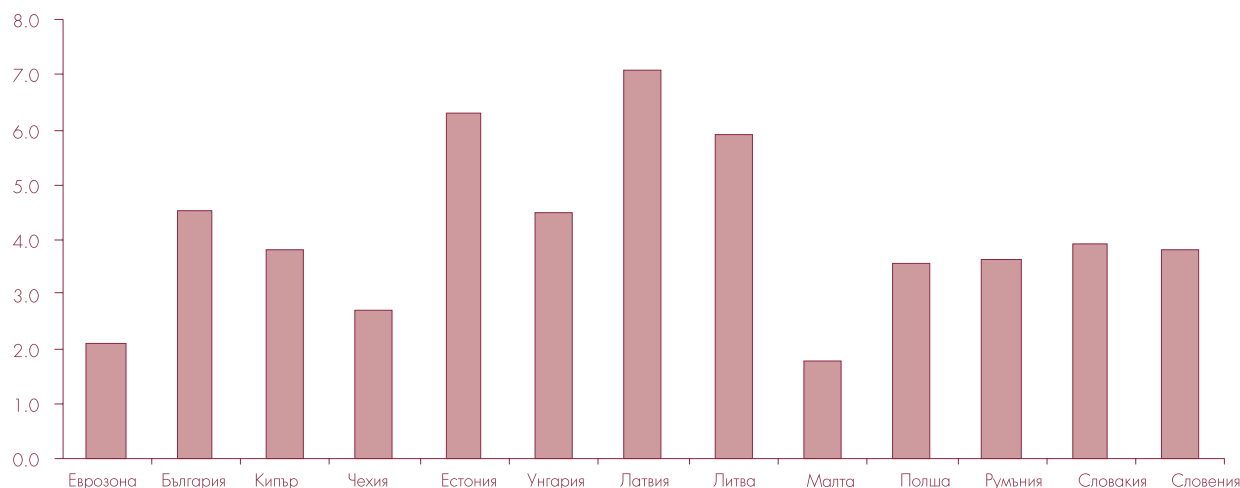
	ХИПЦ – годишни данни (темп на изменение)			Доходност по облигациите			Правителствен бюджетен дефицит (-)/ излишък (+)			Общ консолидиран държавен дълг		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Стойности на Маастрихтските критерии	2.5 0.7 1 1.3	2.2 0.1 0.9 1	2.5 0.8 0.8 1.5	6.67 5.78 4.07 4.15	6.28 4.11 4.3 4.42	5.37 3.35 3.38 3.37	-3			60		
България	2.3	6.1	5	6.42	5.26	3.8	0.6	1.3	2.4	46.3	38.8	32.1
Хърватска	1.8	2.1	3.3	5.6	5.7	4.2	-4.6	-5.2	-3.8	41.5	44.2	45.5
Естония	1.4	3	4.1	5.25	4.39	3.98	2.4	1.5	1.6	6	5.4	4.8
Евروزона	2.1	2.1	2.2	4.14	4.12	3.42	-3	-2.8	-2.4	69.3	69.8	70.8
Унгария	4.7	6.8	3.5	6.82	8.19	6.6	-6.4	-5.4	-6.1	56.7	57.1	58.4
Латвия	2.9	6.2	6.9	4.9	4.86	3.88	-1.2	-0.9	0.2	14.4	14.6	11.9
Литва	-1.1	1.2	2.7	5.32	4.5	3.7	-1.2	-1.5	-0.5	21.2	19.5	18.7
Полша	0.7	3.6	2.2	5.78	6.9	5.22	-4.7	-3.9	-2.5	43.9	41.9	42.5
Румъния	15.3	11.9	9.1	15.8	17.6	9.14	-2	-1.4	-0.4	21.3	18.5	17.1
Словакия	8.4	7.5	2.8	4.99	5.03	3.52	-3.7	-3	-2.9	42.7	41.6	34.5
Словения	5.7	3.7	2.5	6.4	4.68	3.81	-2.8	-2.3	-1.8	29.1	29.5	29.1
Чехия	-0.1	2.6	1.6	4.12	4.75	3.51	-6.6	-2.9	-2.6	30	30.6	30.5
Европейски съюз	2	2	2.2	4.34	4.44	3.7	-3	-2.6	-2.3	62	62.4	63.4
EC-15	2	2	2.1	5.54	6.27	4.82	-4.9	-3.6	-2.9	39.7	43.1	41.1
EC-25	1.9	2.1	2.2	4.23	4.26	3.59	-2.9	-2.6	-2.3	63.1	63.4	64.6

Източник: Евростат и националните централни банки.

Приложение 6

Икономическият растеж в новите страни членки (средно за периода 1998–2005 г.)

(%)



Източник: Евростат.

Приложение 7

Таблица 2

Публичните разходи в избрани страни (средно за периода 1999–2003 г.)

(% от БВП)

	Общи разходи ¹	Правител- ствено пот- ребление ²	Трансфери и субсидии ³	Лихви плаща- ния ⁴	Публично инвес- тиране ⁵	Образо- вание ⁶	Здраве- опаз- ване ⁷
Бразилия	46.6	19.5	17.1	8.2	1.9	4.6	3.3
България	38.6	17.3	15.2	3.2	3.4	3.4	4.0
Чили	24.4	12.6	7.9	1.2	2.7	3.8	2.4
Кипър	40.0	18.0	11.0	3.3	3.0	5.6	2.5
Чехия	40.6	22.7	15.0	1.2	3.4	4.0	6.2
Естония	36.4	19.7	10.7	0.3	4.1	6.2	4.4
Гърция	48.6	16.8	17.0	7.2	3.8	3.7	5.1
Унгария	50.2	22.4	15.0	4.6	3.8	4.8	5.3
Ирландия	33.0	14.8	9.3	1.7	3.8	4.4	4.9
Корея	24.4	12.7			5.4	3.8	2.4
Латвия	36.6	21.4	12.7	0.9	1.3	5.8	3.5
Литва	33.3	20.3	11.1	1.5	2.6	5.9	4.5
Малта	45.0	20.7	14.5	3.8	4.4	4.8	6.2
Мавриций	24.7	12.9		3.8	7.5	3.8	2.1
Мексико	25.3	11.7	5.2	4.6	3.8	4.6	2.6
Полша	43.2	17.9	17.9	2.8	3.3	5.1	4.2
Португалия	46.2	20.7	14.3	3.1	3.7	5.7	6.2
Румъния	33.7	15.7	13.7	2.3	1.9	3.4	3.8
Сингапур	21.0	11.4	8.7	0.8			1.4
Словакия	43.8	20.0	14.2	3.5	2.9	4.1	5.2
Словения	42.1	20.2	18.6	2.3	2.9		6.0
Южна Африка	26.3	18.4		4.5	2.7	5.7	3.6
Тайланд	17.8	11.2			7.7	5.3	2.3
Турция	42.7	13.8		21.3	4.6	3.5	4.0
<i>Средна стойност</i>	<i>36.0</i>	<i>17.2</i>	<i>13.1</i>	<i>3.9</i>	<i>3.7</i>	<i>4.6</i>	<i>4.0</i>
<i>Max</i>	<i>50.2</i>	<i>22.7</i>	<i>18.6</i>	<i>21.3</i>	<i>7.7</i>	<i>6.2</i>	<i>6.2</i>
<i>Min</i>	<i>17.8</i>	<i>11.2</i>	<i>5.2</i>	<i>0.3</i>	<i>1.3</i>	<i>3.4</i>	<i>1.4</i>
Нови членове на ЕС	41.1	20.3	14.1	2.4	3.2	5.2	4.8
Балтийски страни	35.4	20.5	11.5	0.9	2.7	6.0	4.1
Други нови в ЕС	43.5	20.3	15.2	3.1	3.4	4.7	5.1
Азиатски нови индустриални страни	21.0	11.8	8.7	0.8	6.6	4.6	2.0
Други нови индустриални страни	32.8	15.2	11.8	6.1	3.5	4.1	3.2
ОИСР (1990–2000)	46.5	19.8	15.1		3.0	5.4	6.2

 Източници: ^{1, 2, 3, 4, 5} Average for 1999–2003, source: IMF World Economic Outlook (WEO), and AMECO.

⁶ Average for 1998–2001, source: World Bank, WDI 2003.

⁷ Average for 1998–2002, source: World Bank, WDI 2003.

⁸ Afonso, Schuknecht and Tanzi (2005) for OECD 1990s.

Забележка: Колони 2–5 отчитат икономическите разходи, а колони 6 и 7 – функционалните разходи.

Приложение 8

Външен дълг на България за периода 2000–2005 г.

(% от БВП)



Източник: БНБ, МФ.

Приложение 9

 Индекс за социално-икономическо развитие (SEDI)
и индекс за човешко развитие (HDI) в избрани страни

<i>SEDI</i>	Стойност	<i>HDI</i>	Стойност
Дания	0.766	Швеция	0.936
Швеция	0.748	Белгия	0.935
Ирландия	0.733	Холандия	0.931
Холандия	0.715	Финландия	0.925
Франция	0.706	Франция	0.924
Австрия	0.699	Великобритания	0.923
Финландия	0.673	Дания	0.921
Италия	0.667	Австрия	0.921
Великобритания	0.663	Германия	0.921
Германия	0.661	Ирландия	0.916
Португалия	0.654	Италия	0.909
Белгия	0.645	Испания	0.908
Испания	0.640	Гърция	0.881
Гърция	0.592	Португалия	0.874
Словения	0.558	Словения	0.874
Унгария	0.549	Чехия	0.844
Чехия	0.494	Словакия	0.831
Латвия	0.487	Унгария	0.829
Полша	0.476	Полша	0.828
Словакия	0.450	Естония	0.812
Литва	0.438	Литва	0.803
Естония	0.425	Латвия	0.791
България	0.387	България	0.772
Румъния	0.332	Румъния	0.772
Средно за ЕС-15	0.683		0.916
Средно за новите страни членки	0.460		0.816
Съотношение нови страни/ЕС-15	67.3%		89%

Източник: Mehrota and Peltonen (2005), p. 12, индексът за SEDI е за 1999 г., а за HDI 2001 г.

Приложение 10

Резултати от бинарна логистична регресия
Фактори, определящи риска от изпадане в бедност на децата

Фактори	Регресионен коефициент	Валд статистика	Равнище на значимост	Exp (B)
Характеристики на домакинството, в което живее детето				
Брой деца до 15 години	1.064	5.74	.017	3.00
Брой деца до 7 години	0.699	23.48	0.000	2.01
Общ доход на едно лице	-1.383	67.68	0.000	0.25
Живее в град	0.818	2.97	0.085	2.27
Живее в село	0.845	2.95	.086	2.33
Непълно семейство	0.909	3.78	0.052	2.48
Лице с увреждания в домакинството	0.338	0.841	0.359	1.40
Характеристики на родителя на детето, който е глава на домакинството				
Възраст	0.266	19.38	.000	1.31
Възраст на квадрат	-0.003	18.21	.000	1.00
Пол	0.353	0.53	.463	1.42
От турска етническа група	0.275	0.76	.381	1.32
От ромска етническа група	0.674	4.93	.026	1.97
Със средно специално образование	-0.513	0.92	0.338	0.60
Със средно общо образование	0.695	2.16	0.142	2.00
С основно образование	1.298	7.49	0.006	3.66
С начално образование	2.167	16.24	0.000	8.73
Безработен	0.599	4.27	0.039	1.82
Икономически неактивен	1.262	18.35	0.000	3.53
Свободен член в модела	-1.499	0.483	0.487	0.223
Характеристики на модела:				
1247 случаи (деца)				
-2 log likelihood	707.063			
Cox & Snell R Square	0.274			
Nagelkerke R Square	0.457			

Източник: Собствени изчисления по данни на МНД-2003 г.

Бележки

- ¹ По данни на Агенцията по заетостта.
- ² Наличието на паричен съвет в страната поражда по-големи очаквания и изисквания към гъвкавостта на пазара на труда при по-ограничените възможности на фискалната и паричната политика.
- ³ Световна банка, 2005.
- ⁴ Годишните периоди са юни 2003 – юни 2004, юни 2004 – юни 2005 и юни 2005 – юни 2006. Данните се отнасят за лицата, анкетирани в наблюдението на работната сила в началото и в края на посочените едногодишни периоди. В даден момент едно лице може да бъде заето, безработно или икономическо неактивно.
- ⁵ Съответно 33.3% през периода юни 2003 – юни 2004, 27.8% през периода юни 2004 – юни 2005 г. и 27.8% през периода юни 2005 – юни 2006 г.
- ⁶ Данните са от Taylor (2002) и представляват осреднени стойности на годишните потоци от безработица към заетост (включваща наети и самонаети) за периода 1994–1997 г. и са изчислени въз основа на Европейското панелно изследване на домакинствата.
- ⁷ Данните са от Rutkowski (2001).
- ⁸ По данни от ОИСП (1997).
- ⁹ За повече детайли вж. *Working and living in the enraged Europe, European Foundation for the Improvement of living and Working Conditions, Ireland, 2005*.
- ¹⁰ Доклад на Европейската фондация за качество на живота (2005).
- ¹¹ Job-to-job transitions.
- ¹² За повече подробности относно изчисляването и интерпретацията на индекса вж. Rutkowski (2002). В основата на конструиране на индекса е заложена идеята, че заетите лица представляват търсенето, а безработните лица – предлагането на пазара на труда. Съответно образователната структурата на заетите показва какви умения и квалификация се търсят, а образователната структурата на безработните лица – какви умения и квалификация се предлагат на трудовия пазар. Разликите в относителните дялове на съответните образователни степени в двете сравнявани съвкупности ще показват в кои категории има недостиг на работна ръка и в кои има свръхпредлагане.
- ¹³ Индексът на недостиг на квалификация е изчислен поотделно за общата съвкупност на безработните и за съвкупността от продължително безработни лица.
- ¹⁴ Професионалното обучение в предприятията през 2004 г. НСИ, София, http://www.nsi.bg/publications/Voc_training04.htm.
- ¹⁵ Наблюдение на работната сила – 2006.
- ¹⁶ Изчислен като относителен дял на безработните лица от всички лица във възрастовия интервал 15–24 години.
- ¹⁷ По данни от публикацията на Евростат „EU Labour Force Survey: Principal Results 2005“ (2006).
- ¹⁸ През периода юни 2003 – юни 2004 г. 27.1%, 25.9% през периода юни 2004 – юни 2005 г., 23.6% през периода юни 2005 – юни 2006 г.
- ¹⁹ През периода юни 2003 – юни 2004 г. 39.7%, 46.3% през периода юни 2004 – юни 2005 г., 45.6% през периода юни 2005 – юни 2006 г.
- ²⁰ Изследване на пенсионноосигурителна компания „Доверие“, публикувано във в-к „24 часа“ от 16 октомври 2006 г.
- ²¹ Garibaldi et al (2001).
- ²² Изследването „Фактори за прилагане на гъвкави форми за пенсиониране и насърчаване на заетостта на възрастните лица“, в което участваха и авторите, е възложено от Националния осигурителен институт и проведено от Кооперация „София Консултинг Груп“. Резултатите се използват със съгласието на възложителя. Обект на изследване са 1992 осигурявани лица на възраст от 50 до 65 години, които не са пенсионери. Част от тях са навършили пенсионна възраст, но не са реализирали пенсионните си права.
- ²³ OECD, *Live Longer, Work Longer, Ageing and Employment Policies*, 2005, с. 24.

- ²⁴ Статистически годишник „Пенсии“ 2005 г., Национален осигурителен институт, 2006 г., с. 157.
- ²⁵ OECD, *Pensions at a Glance, Public Policies across OECD Countries*, 2005.
- ²⁶ Цената на един месец осигурителен стаж (50 лв.) е съпоставима с разходите за храна средно на едно лице в домакинството (58.83 лв.) и превишава почти двойно разходите за жилище, вода, електричество (28.27 лв.).
- ²⁷ Вж. Костадинова, Св. Възможни ефекти от присъединяването върху пазара на труда в България, в *IME Review*, 29.09.2006 http://www.ime.bg/pr_bg/294-4.htm
- ²⁸ Изследване на Галъп за нагласите за емиграция след присъединяването на страната към ЕС, 2006 г.
- ²⁹ А не само като законодателна и институционална рамка, улесняваща освобождаването и наемането на работна ръка. С други думи гъвкавостта не е единствено синоним на динамичен трудов пазар, но и понятие, отнасящо се до способността на пазара на труда да реагира на макроикономическите шокове и да задейства механизми за тяхното смекчаване.
- ³⁰ Емпиричният анализ е снован на теоретичния макромодел на *Dolado & Jimeno* (1997), разработен за анализ на пазара на труда в Испания и приложен по-късно и към трудовия пазар в Германия (Linzert, 2001). Подобни модели са използвани и за анализ на въздействието на икономическите шокове върху пазара на труда в Дания (Hansen & Warne, 2001) и за скандинавските страни като цяло (Jacobson et al., 1998). Оценката на модела е направена чрез методологията на коинтегрираните векторно-авторегресионни иконометрични модели (VAR-модели).
- ³¹ Повече подробности относно спецификацията на VAR-модела, променливите в него и етапите на оценка интересуваният се читател може да намери в *Kotzeva & Pauna* (2006).
- ³² По-конкретно таблицата съдържа декомпозиране на грешките в прогнозите на основните показатели на пазара на труда по източници (т.е. по видове шокове).
- ³³ Незначително е само влиянието на промените в работните заплати.
- ³⁴ Въздействието на шоковете върху променливите се отчита по тримесечия, тъй като изходните данни са тримесечни динамични редове. Четири периода на графиките на реакциите съответстват на една календарна година.
- ³⁵ Поради краткостта на разглеждания период (1998–2005 г.), въз основа на който е оценен VAR-моделът, е прогнозирано поведението на показателите на пазара на труда само за 20 периода напред, т.е. за 5 години. В тази връзка терминът *дългосрочен* придобива условен смисъл.
- ³⁶ Световна банка (2005), Неновски и Колева (2001).
- ³⁷ Данните са илюстративни, тъй като не отчитат различията в ценовите равнища в отделните държави.
- ³⁸ European Industrial Relations Observatory (2006).
- ³⁹ Eurostat (2006).
- ⁴⁰ Коефициентът на заместване на дохода представлява съотношението между средния размер на изплатената пенсия на един пенсионер от Държавното обществено осигуряване и средния размер на brutния или нетния осигурителен доход за страната.
- ⁴¹ НОИ (2006).
- ⁴² НОИ (2006).
- ^{43, 44} Министерство на финансите (2006) Бюджетна прогноза за периода 2006–2008 г., Приложение към Закона за държавния бюджет.
- ⁴⁵ Според данни на Евростат през 2005 г. БВП, произведен от един зает в България е 32.7% от средното равнище за ЕС-25 при паритет на покупателната способност;
- ⁴⁶ Предимно между доходите от работна заплата и пенсии; между работните заплати в отделните сектори и отрасли на икономиката; между работната заплата и социалните плащания.
- ⁴⁷ 60% от нетния еквивалентен медианен доход на домакинствата.
- ⁴⁸ Оценено на базата на стандарта на покупателната способност (СПС).
- ⁴⁹ България: предизвикателствата на бедността, НСИ, 2006.
- ⁵⁰ За получаването на оценки за разпространението, дълбочината и остротата на бедността на областно и общинско ниво беше приложена методика, разработена от Световната банка през 2000 г. за оценки на бедност и социално неравенство за малки територии.
- ⁵¹ Интересуваният се читател може да намери пълния набор от карти в публикацията „България: предизвикателствата на бедността“ (2006 г.).
- ⁵² При общините изключваме Столична община и Бойница поради екстремния характер на наблюдаваните стойности. В първата равнището на бедност е 4.3%, а в последната 53.8% от населението живее под възприетия национален праг на бедност от 102 лв.

- ⁵³ 13 са общините, в които повече от една трета от населението е бедно – Опака, Никола Козлево, Кайнарджа, Доспат, Котел, Омуртаг, Макреш, Белица, Върбица, Якоруда, Сатовча, Ракитово и Бойница.
- ⁵⁴ Във всички общини преобладават лицата с основно и пониско образование. Само 2 – 4% от населението има завършено висше образование. Равнището на безработица е между 35% и 80%, като делът на продължително безработните в общия брой безработни лица е над 70%.
- ⁵⁵ Включват пенсии, обезщетения за безработни, социални помощи, семейни добавки и други целеви социални помощи.
- ⁵⁶ В България това са т.нар. първи, втори и трети стълб, но в отделните страни броят и характеристиките на тези стълбове са различни.
- ⁵⁷ §22 of the Presidency Conclusions of the March 2002 Barcelona European Council.
- ⁵⁸ AWG Scenario.
- ⁵⁹ Eurostat baseline scenario, used for population forecasting, provisional results – December 2004.
- ⁶⁰ При мъжете тази възраст бе достигната през 2005 г.
- ⁶¹ Митрева (2006).
- ⁶² Пак там.
- ⁶³ Христосков (2006).
- ⁶⁴ За повече подробности вж. Pieters, D., P. Schoukens (2006) *Social Security Quo Vadis? Interviews with social security administration CEOs in 15 Western European countries*.
- ⁶⁵ Митрева (2006).
- ⁶⁶ За пенсиониране при мъжете са необходими 100 точки, а при жените 92 (към 2006 г. и до достигане на 94 точки през 2008 г.).
- ⁶⁷ Минимално изискуемата възраст за мъжете е 63 години, а за жените 58 г. и 6 мес. (към 2006 г. до достигане на 60 години през 2009 г.).
- ⁶⁸ Иванова (2005).
- ⁶⁹ Пак там.
- ⁷⁰ Вж. Стенограма от пленарно заседание от 22 ноември 2005 г., НС (изказване на И. Христосков).
- ⁷¹ Отм., ДВ, бр. 67/2003 г.
- ⁷² 6% годишна доходност; технически лихвен процент – четири на сто, използване на утвърдените таблици за смъртност на мъжете и жените и на прогнозите за макроикономическите показатели на Агенцията за икономически анализи и прогнози
- ⁷³ Вж. Абаджиев (2006). Данъчният режим – основен фактор за развитието на доброволното пенсионно осигуряване, Бюлетин на НОИ, бр. 4/2006 г.
- ⁷⁴ Наредба № 3 от 24 септември 2003 г. за реда и начина за промяна на участие и за прехвърляне на натрупаните средства на осигурено лице от един фонд за допълнително пенсионно осигуряване в друг съответен фонд, управляван от друго пенсионноосигурително дружество, обн., ДВ, бр. 90/2003 г., посл. изм. бр. 7/2006 г.
- ⁷⁵ Източник: Национален център по опазване на общественото здраве, по данни на WHO, HFA, 2006.
- ⁷⁶ Източник: Национален статистически институт.
- ⁷⁷ Пак там.
- ⁷⁸ Пак там.
- ⁷⁹ НЦООЗ по данни на WHO, HFA, 2006.
- ⁸⁰ Статистическо изследване, подготвено от д-р Каплан: Лекарствена и здравна политика {*Essential Drugs and Medicines Policy*}, СЗО, февруари, 2004.
- ⁸¹ Проучването за самооценка на здравето е проведено сред 20 000 пълнолетни граждани през май 2006 г. (www.afis-sms.net)
- ⁸² Без да се пренебрегва и застаряването на населението като причина за високата смъртност – процес, който се развива във всички европейски страни.
- ⁸³ De Joncheere, K. (2001).
- ⁸⁴ *Drug expenditure per capita, public and private expenditure*, OECD countries, 2004. <http://www.oecd.org/dataoecd/5/24/36984917.pdf>
- ⁸⁵ WHO/Europe (2006).
- ⁸⁶ Вж. *Rosenstein-Rodan, P. Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe*, *Economic Journal*, Vol. 53, No. 210/211, p. 202–211, 1943.
- ⁸⁷ Фотева (2004).

- ⁸⁸ *Azariadis, Drazen* (1990).
- ⁸⁹ *Barro, Lee* (2000).
- ⁹⁰ Пак там.
- ⁹¹ *Kyriacou* (1991).
- ⁹² Министерство на финансите (2004).
- ⁹³ *World Bank* (2005).
- ⁹⁴ НСИ (2005).
- ⁹⁵ *Rado, P.* (2002).
- ⁹⁶ *Eurydice, 2002, chapter F.*
- ⁹⁷ Статически подробности са представени в Доклада за бюджета за 2006 г., виж също Конвергентната програма на Република България.
- ⁹⁸ Докато през 1997 г. бюджетният дефицит средно възлизаше на около 5% от БВП в еврозоната, до 2000 г. средният дефицит в еврозоната постепено отчиташе намаление, като през 2003 г. възлизаше на $2\frac{3}{4}$ от БВП. Впоследствие започна да се отчита тенденция към нарастване на този показател, което наложи по-строги рестрикции към страните с бюджетен дефицит, надхвърлящ 3% от БВП, и тенденция към съставяне и изпълнение на балансираните бюджети.
- ⁹⁹ Средният размер на държавния дълг като процент от БВП в еврозоната намален и към края на 2002 г. възлизаше на 69% от БВП.
- ¹⁰⁰ Критерий за поддържане на бюджетна дисциплина, изразяващ се в изискването делът на държавния дълг към БВП да не превишава 60% и за поддържане на стабилен дългосрочен лихвен процент, определен на базата на дългосрочни държавни ценни книжа, които да не надвишава с повече от 2 процентни пункта този на трите страни от еврозоната с най-голяма ценова стабилност.
- ¹⁰¹ Сред най-широко разпространените концепции, определящи основната цел на мениджмънта на държавния дълг, са концепциите на Дж. Тобин и на Р. Баро. Според Тобин управлението на държавния дълг следва да се фокусира главно върху постигането на макроикономическа стабилност и минимизирането на лихвените разходи, които се изплащат в бъдеще. Според тази концепция правителствата следва да емитират дългове с дългосрочни матуритети, където могат да окажат въздействие върху лихвените проценти. Концепцията на Баро обвързва управлението на държавния дълг с данъчните ставки. Размерът на държавния дълг следва да варира във времето, така че да осигури „изглаждане“ на данъчните ставки вследствие на осъществяваната фискална политика, тъй като промените в данъчните ставки създава дисбаланси в икономиката. Концепцията счита за оптимално да се емитират дългове, чиито лихвени плащания са обвързани с конкретни индикатори за развитие и дългове с подходящи матуритети, които да водят до изглаждане на данъчните нива.
- ¹⁰² *Missale* (2000).
- ¹⁰³ Модифицираната дюрация измерва промените в текущата стойност на дълговия портфейл, когато доходността на портфейла се промени с 1 базисен пункт.
- ¹⁰⁴ *Missale* (2001).
- ¹⁰⁵ За новоприсединилите се страни членки бюджетният дефицит в периода 2000–2005 г. се движеше средно между 3% и 5% от БВП, като сред страните с най-висок бюджетен дефицит бяха Кипър, Унгария, Чехия, Словакия и Полша.
- ¹⁰⁶ Редица икономисти смятат, че съществуват всички основания фискалната дисциплина след присъединяването да е по-слаба (вж. например *Onorante*, 2006).
- ¹⁰⁷ *Drudi and Giordano* (2000).
- ¹⁰⁸ *Claessens, Klingebiel and Schmukler* (2003).
- ¹⁰⁹ Относно фискалните последици от европрисъединяването върху новите страни членки виж изследването на *Dabrowski, Antczak and Gorzelak* (2005). В изследването не са правени симулации за България, за България виж *Конвергенция и европейски фондове* (2006).
- ¹¹⁰ Социалните разходи са взети според стандартната дефиниция в бюджета.
- ¹¹¹ Не сме включили в изследването Румъния поради липсата на официална и общодостъпна информация за първичния излишък.
- ¹¹² За съжаление в България, доколкото ни е известно, няма направен собствен анализ, да не говорим за цялостно и системно изследване на ефективността на публичните разходи.
- ¹¹³ *Afonso, Nickel and Rother* (2005), *Afonso, Schuknecht and Tanzi* (2006), *Afonso and Gaspar* (2006). В тези изследвания е представена подробно методологията и проблемите пред измерването на ефективността в публичния сектор.
- ¹¹⁴ Ефективността на публичния сектор в ЕС, измерена чрез разходите (*input efficiency*) е 0.72. Това означава, че същото равнище на производство и би могло да се постигне само със 72% от разходите, които се използват в момента. Ефективността на публичния сектор в ЕС,

измерена чрез произведеното (*output efficiency*) е 0.78. Това означава, че при това равнище на разходи, ефективността на публичния сектор е 78% от своите възможности.

- ¹¹⁵ Сходни са резултатите и при използването на алтернативни методи за анализ на ефективността – в същата извадка от 24 страни от 23-то място България минава на 22-ро (Турция е на последното 24-то място). *Afonso, Schuknecht and Tanzi* (2006), p. 39.
- ¹¹⁶ *Afonso, Nickel and Rother* (2005).
- ¹¹⁷ *Onorante* (2006).
- ¹¹⁸ *Afonso, Schuknecht and Tanzi* (2006), p. 28, p. 29, p. 42. Редица изследвания, сред които на *Fatas and Mihov* (2003), използват панел от 91 страни и доказват, че страните, които използват активно фискалната политика, губят растеж и достигат до големи макроикономически колебания.
- ¹¹⁹ Виж също *Angeloni, Flad and Mongelli* (2005).
- ¹²⁰ Повече относно мотивите за използване на този индикатор виж *Garello and Spassova* (2005). В това изследване е направен задълбочен и оригинален емпиричен анализ на връзката между дълговото бреме на държавата и икономическия растеж. Виж също *Colombatto* (2006).
- ¹²¹ Разбира се, това се основава на логиката, че приходите на държавата са тясно обвързани с дейността на частния сектор и че чрез промяната на данъчните ставки държавата може да управлява приходите си.
- ¹²² За подробности виж *Garello and Spassova* (2005).
- ¹²³ Методологията на настоящото изследване е взета от *Afonso* (2005), който прави анализ на връзката между държавен дълг и състоянието на бюджета в страните от ЕС с цел да види правителствата на кои страни са дисциплинирани и кои не, т.е. кои нарушават дисциплината в ЕС и кои са способни да се впишат в Пакта за стабилност и растеж. Положителната връзка между дълг и трупане на излишък (правителствено спестяване) се наричан *рикардиански режим, рикардианско поведение* и показва наличието на дисциплина. Обратната връзка показва липса на фискална дисциплина.
- ¹²⁴ Разбира се, друг е въпросът, каква оценка ще се даде на тази дисциплина. Според нас, дисциплината има положителен ефект върху стопанството, според други, тя ограничава неговото развитие.
- ¹²⁵ За подробности относно тази връзка виж *Garello and Spassova* (2005) и *Lee and Lee* (1991). Техническите резултати от изследването не са поместени в доклада, те могат да бъдат предоставени от авторите.
- ¹²⁶ *Mehrota and Peltonen* (2005).
- ¹²⁷ Дефицитът по текущата сметка за деветмесечното на 2006 г. възлиза на 4095.6 млн.лв., докато за същия период на миналата година той е 2398.4 млн. лв.
- ¹²⁸ Отразяват производството на стоки и услуги, генерирането на доходи от производството, тяхното последващо разпределение и преразпределение между институционалните сектори в икономиката и използването им за спестявания и потребление.
- ¹²⁹ Отразяват придобиването на нефинансови и финансови активи и поемането на финансови задължения. Към настоящия момент са публикувани предварителни резултати за финансовите сметки за три години – 2001, 2002 и 2003 г.
- ¹³⁰ Поради тази причина например и в платежния баланс е предвидена статия „Грешки и пропуски“.
- ¹³¹ Тъй като НСИ започна да публикува финансови сметки от 2005 г. и се наблюдава съществено забавяне на публикуваните резултати, представените резултати са направени въз основа на предложената в изследването методология „Съставяне и анализ на финансова сметка за българската икономика“, Серия икономически изследвания, АИАП, Михайлова (2004) и Михайлова (2006).
- ¹³² Освен това за много от позициите в текущите сметки, сектор *Домакинства* е остатъчен.
- ¹³³ В подкрепа на това твърдение е и наблюдаваното масово конвертиране на националните деноминации на еврото през последното тримесечие на 2001 г., в резултат на което се увеличиха значително депозитите в чуждестранна валута и парите в обращение. Тогава в банковата система бяха регистрирани значителни финансови ресурси, които по-рано не бяха отчетени в българската икономика.
- ¹³⁴ За източник на данни за работната заплата е използвана сметка „Формиране на дохода“ по икономически сектори. От работната заплата са изключени социалноосигурителните вноски.
- ¹³⁵ Външният дълг на предприятията (вкл. вътрешнофирмените заеми) достига 5054.5 млн. евро през 2004 г. и 7610.4 млн. евро през 2005 г.
- ¹³⁶ Национални спестявания към БВП.

- ¹³⁷ Българските семейства имат за свой репродуктивен идеал семейство с две деца, но една немалка част не са го осъществили или не вярват, че ще го осъществят поради икономически затруднения.
- ¹³⁸ Трябва да се отбележи, че в обстойния анализ на бедността у нас, направен по данни от МНД-2003 г. и представен в публикацията „България: Предизвикателствата на бедността“ (2006 г.), не се разглежда задълбочено детската бедност. В този смисъл представеният тук анализ е един от малкото, а, доколкото ни е известно, и първи опит да се дадат количествени измерения на разпространението, профилите и факторите на детската бедност.
- ¹³⁹ За подробности виж цитираната по-горе публикация на НСИ: „България: Предизвикателствата на бедността“ (2006 г.).
- ¹⁴⁰ Количественият „принос“ на различните фактори за повишаване на риска от изпадане в бедност сред децата са изчислени въз основа на маргиналните ефекти от бинарната логистична регресия. Увеличаването на риска от изпадане в бедност е по отношение на базисната (референтната група).
- ¹⁴¹ Деца в специализирани институции: анализ на състоянието на децата, настанени в специализирани институции през 2001 г. (ДАЗД).
- ¹⁴² Ако на изхода на институцията децата се представят като относителен дял спрямо общия брой деца в специализирани институции, се установява, че все още не е постигнато широко отваряне на изхода на институциите. От ДДМУИ излизат по-малко от 1% от децата, които се връщат в своите семейства. От ДОВДЛРГ излизат около 5.5% от децата, от които 3.2% се връщат в семейството си, а 2.3% се осиновяват. По-широко е отворен само изходът от ДМСГД, откъдето излизат повече от половината от децата, като 36% от тях се осиновяват, а 17% се връщат в своите семейства.
- ¹⁴³ Деца със специални нужди: анализ на данните от проучване на алтернативните грижи за деца със специални нужди в страната, ДАЗД (2002).
- ¹⁴⁴ Изчислена като отношение на реалния брутен вътрешен продукт към броя на заетите лица за съответното тримесечие.
- ¹⁴⁵ *Vector-error correction model* (VEC-model).

Библиография

- Абаджиев, Н.** (2005) Българските пенсионни фондове и финансовата система. Реалности и тенденции.
- Абаджиев, Н.** (2006) Данъчният режим – основен фактор за развитието на доброволното пенсионно осигуряване, Бюлетин на НОИ, бр. 4/2006 г.
- Агенция за социални и маркетингови изследвания, икономически и пазарни проучвания, наблюдения и анализи** (2006) Проучване за самооценка на здравето, www.afis-sms.net
- Армстронг, М.** (1993) Управление на човешките ресурси, С.
- Българска народна банка** (2006). Годишен отчет 2005 г.
- Ганев, К.** (2005). Измерване на общата факторна производителност: счетоводство на икономическия растеж за България, Дискуссионни материали, DP/48/2005, БНБ.
- Ганева, Р.** (2006) Влияние на човешкия капитал върху икономическия растеж (България, 1949–2005 г.), докторска дисертация, СУ „Св. Климент Охридски“.
- Георгиев, Здр., Пл. Йорданов** (2001) Теория на социалното осигуряване, Свищов.
- Гочев, Г., Б. Манов** (2001) Социално осигуряване, С.
- Димова, Д.** (2001) Социалноосигурителни отношения, С.
- Доклад на Европейската фондация за качество на живота** (2005).
- Дракър, П.** (1992) Новите реалности, С.
- Дулевски, Л., Л. Стефанов** (1999) Осигурителни системи и фондове в България, С.
- Държавен дълг**, месечен бюлетин, януари – септември 2006 г.
- Закон за висшето образование.**
- Закон за закрила и развитие на културата.**
- Закон за паметниците на културата и музеите.**
- Закон за народната просвета.**
- Иванова, В.** (2005) Тенденции на изменение на средната продължителност за получаване на една лична пенсия за периода 1992–2004 година, Бюлетин на НОИ, бр. 2/2005 г.
- Изследване на Галъп за нагласите за емиграция след присъединяването на страната към ЕС** (2006) <http://www.mlsp.government.bg/index>
- Изследване на пенсионноосигурителна компания „Доверие“**, публикувано във в-к „24 часа“ от 16.10.2006 г.
- Икономически и социален съвет** (2006) Становище на икономическия и социален съвет по проблеми на пенсионната система в България, проект.
- Кодекс за социално осигуряване.**
- Комисия за финансов надзор – статистическа информация:** <http://www.fsc.bg>
- Костадинова, Св.** (2006) Възможни ефекти от присъединяването върху пазара на труда в България, IME Review, http://www.ime.bg/pr_bg/294-4.htm
- Леонидов, А.** (2000) Ордолиберализъм. Социално пазарно стопанство. Трансформации., С., с. 249.
- Министерство на здравеопазването** (2004) Доклад за здравето на нацията в началото на XXI век. Анализ на провежданата реформа в здравеопазването, С.
- Министерство на здравеопазването** (2005) Здравна стратегия за етническите малцинства в неравностойно положение, С.

- Министерство на здравеопазването** (2005) План за действие към Здравната стратегия за етническите малцинства в неравностойно положение за периода 2005–2007, С.
- Министерство на здравеопазването, НЦООЗ** (2006) Национален доклад и план за действие за подобряване ефективността на здравната система и достъпа до здравни услуги, включително на уязвимите групи (проект).
- Министерство на труда и социалната политика** (2005) Програма на Министерството на труда и социалната политика за 2005–2009 г.
- Министерство на труда и социалната политика** (2006) Повече работни места, солидарност и социална справедливост, отчет за 2005 г.
- Министерство на труда и социалната политика** (2006) Средносрочна стратегия за политиката на доходите.
- Министерство на финансите**, Годишен обзор на държавния дълг 2005 г.
- Министерство на финансите** (2004) Преглед на публичните разходи – образованието – състояние, проблеми и възможности.
- Министерство на финансите**, Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2006–2008 г.
- Министерство на финансите**, Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2002–2005 г.
- Министерство на финансите** (2005) Финансиране и управление на здравеопазването. Теоретични основи, модели, проблеми и тенденции, С.
- Министерство на финансите** (2006) Бюджетна прогноза за периода 2006–2008 г., Приложение към Закона за държавния бюджет за 2006 г.
- Митрева, Хр.** (2006) Демографски перспективи на населението в България за периода 2004–2050 г. и социалният статус на възрастните хора през призмата на пенсионната система, Бюлетин на НОИ, бр. 3/2006 г.
- Михайлов, Д., Л. Иванов, Б. Тулевски** (2006) Мониторинг и оценка на основните показатели по проект „Реформа в здравния сектор“, Агенция за социално-икономически анализи ООД.
- Михайлова, Г.** (2004) Съставяне и анализ на финансова сметка за българската икономика. Система на националните сметки, Серия икономически изследвания, АИАП.
- Михайлова, Г.** (2006) Преразпределение на финансовото богатство в българската икономика през периода 1998–2005 г., докторска дисертация, УНСС.
- Наредба № 5 от 2002 г.** за нормите за задължителна преподавателска работа и нормативите за численост на персонала в системата на народната просвета.
- Наредба № 7 от 2000 г.** за определяне броя на учениците и на децата в паралелките и в групите на училищата, детските градини и обслужващите звена.
- Неновски, Н., Д. Колева** (2001) Ригидност (негъвкавост) на реалните работни заплати и и избор на паричен режим, Дискуссионни материали на БНБ, ДР/18/2001.
- Национален осигурителен институт** (2006) Пенсии 2005 г. – статистически годишник, С.
- Национален осигурителен институт** (2006) Пенсии към 30.IX.2006 г. – статистически бюлетин, С.
- Национален статистически институт** (2005) Изследване на хората с увреждания в България.
- Национален статистически институт** (2005) Образование в Република България.
- Национален статистически институт** (2006) България: Предизвикателствата на бедността.
- Национален статистически институт** (2006). България 2005. Социално-икономическо развитие.
- Национален статистически институт**, Заетост и безработица.

- Национален статистически институт.** Професионалното обучение в предприятията през 2004 г., НСИ, С., http://www.nsi.bg/publications/Voc_training04.htm
- Национален статистически институт,** Статистически годишник за съответните години.
- Национална здравноосигурителна каса,** Годишен отчет 2005 г.
- Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006–2015 г.).**
- Нончева, Т.** (2000) Икономика на социалното осигуряване и подпомагане, С.
- НЦЗИ (2005)** Сборник „Здравеопазване“.
- НЦЗИ (2005)** Статистически сборници.
- НЦИОМ (2005)** Обществените преценки за хода на здравната реформа, С.
- НЦООЗ (2004)** Определяне на реалните здравни потребности на населението в Република България, С.
- ОИСР (2002)** Тематичен преглед на националната образователна политика.
- Павлов, Н.** (1998) Осигурителният пазар – еволюция на икономическата реалност, сп. „Народностопански архив“, бр. 1, Свищов, с. 45.
- Пакт за икономическо и социално развитие на Република България** до края на 2009 г., подписан през септември 2006 г.
- Световна банка (2005)** България – пътят към успешна интеграция в Европейския съюз – политическият дневен ред.
- Световна банка (2005)** Подобряване на здравеопазването в България: варианти за реформа, С.
- Томова, Б.** (2002) Реформата в българската култура и алтернативните методи за финансиране, Сборник „Университетското икономическо образование и социалната реформа: между очакванията и реалностите“, УИ „Стопанство“, с. 58–64.
- Управленска програма на Правителството на Република България, (2005).** Програма на Правителството на европейската интеграция, икономическия растеж и социалната отговорност.
- Фотева, М.** (2004) Образователен статус на мъжете и жените в България, Статистика, 4, 66–79.
- Христосков, Й.** (2005) Пенсионната реформа в България – постижения, проблеми, перспективи, <http://www.nssi.bg>
- Христосков, Й.** (2006) Адекватни и устойчиви пенсии в България, НОИ.
- Цанов, В.** (1999) Моделиране на трудовия пазар в България, Икономически изследвания, с. 123–179.
- Щопов, Д.** (2003) Социалната цена на прехода към пазарна икономика, С.
- Angeloni, I., M. Flad, F. Mongelli** (2005) Economic and monetary intergration of the New Member States. Helping to chart the route, European Central Bank OP N 36.
- Afonso, A.** (2005) Ricardian regimes in the European Union, European Central Bank WP N 558.
- Afonso, A., Ch. Nickel, Ph. Rother** (2005) Fiscal consolidations in the Central and Eastern European countries, European Central Bank WP N 473.
- Afonso, A., V. Gaspar** (2006) Excess burden and the cost of inefficiency in public services provision, European Central Bank WP N 601.
- Afonso, A., L. Schuknecht, V. Tanzi** (2006) Public sector efficiency. Evidence for New EU Member States and Emerging Markets, European Central Bank WP N 581.
- Azariadis, C., A. Drazen** (1990) Threshold Externalities in Economic Development, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 105, No. 2, pp. 501–526.
- Barro, R.,** Economic Growth in a Cross Section of Countries, Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, No. 2, pp. 407–443.
- Barro, R.** (1999) Notes in Optimal Debt Management, Journal of Applied Economics, 2, pp. 281–289.

- Barro, R., J. Lee** (2000) International Data on Educational Attainment: Updates and Implications, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 7911.
- Burda, M.** (1998) The Consequences of EU-Enlargement of for Central and Eastern European Labour markets, CEPR discussion paper, No 1881, London.
- Balcerowicz, L.** (2006) Enlargement, the Lisbon Agenda, and the Economic Development of Member States, *Atlantic Economic Journal*, Vol. 34, pp. 261–273.
- Benhabib, J., M. Spiegel** (1991) The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country and Regional U.S. Data, Working Paper No. 9224, C.V. Starr Center for Applied Economics, New York University.
- Carstensen, K., G. Hansen** (2000) Co-integration and Common Trends on the West German Labour Market, *Empirical Economics*, 25: 475–493.
- Claessens, S., D. Klingebiel, S. Schmukler** (2003) Government Bonds in Domestic and Foreign Currency: The Role of Macroeconomic and Institutional Factors, CEPR Economic Paper, No 3789.
- Colombatto, E.** (2006) On growth and development, *Review of Austrian Economics*, Vol. 19, pp. 243–260.
- Dabrowski, M., M. Antczak, M. Gorzelak** (2005) Fiscal challenge facing the New Member States, CASE WP N 1191.
- David, M.** (2006) System of Health Accounts as a tool for comparative analysis: health policy and methodological issues. Sustainable Financing for Health Care: Improving Information and Regulation, OECD Health Division.
- De Joncheere, K.** (2001) The role of the World Health Organization on Pharmaceuticals in Europe, *Value in Health*, Vol. 4, Number 3, pp. 217–224.
- Dolado, J., J. Jimeno** (1997) „The Causes of Spanish Unemployment: A Structural VAR approach“, *European Economic Review*, 41:1281–1307.
- Drudi, F., R. Giordano** (2000) Default Risk and Optimal Debt Management, *Journal of Banking and Finance*, 24, pp. 861–891.
- Economic Policy Committee** (2005) The 2005 EPC projection of age-related expenditure: Agreed underlying assumptions and projection methodologies, Occasional Papers.
- European Central Bank** (2004) The Euro Bond Market Study.
- European Commission Green Paper** (2005) Confronting demographic change: a new solidarity between the generations.
- European Commission** (2003) The social situation in the European Union.
- European Commission** (2005) Employment in Europe.
- European Commission** (2006) The Long-term Sustainability of Public Finance in the European Union.
- European Foundation for the Improvement of living and Working Conditions** (2005) Working and living in the enlarged Europe, Ireland.
- European Industrial Relations Observatory** (2006) Pay developments – 2005, <http://www.eiro.eurofound.eu.int>
- Europe needs more reforms to be able to cope with raising age-related costs**, 2006.
- Eurostat** (2006) EU Labour Force Survey: Principal Results 2005.
- Eurostat** (2006) Minimum Wages in EU 25, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- Eurostat/Tables/ Structural Indicators/ General Economic Background/ GDP per capita in PPS**, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- Ganeva, R.** (2005) Education and Labour Force in Bulgaria: 1944 – 2004, Conference Proceedings, Conference on Medium-Term Economic Assessment, AEA, Sofia.
- Garello, P., V. Spassova** (2005) L'endettement de l'état: strategie de croissance ou myopie insouciance?, in: Public debt, public spending and economic growth, Institute for Research on Economic and Fiscal Issues, www.iref-europe.org
- Garibaldi, P., M. Macovec and G. Stoyanova** (2001) From Transition to EU Accession: The Bulgarian Labour Market During the 1990s, World Bank Technical Paper No 494.

- Garidon E.** (2003) Evans D, Quality and equity: preferences for health system outcomes. In: Murray CTL, Evans DB, Eds. Health systems performance assessment: debates, methods and empiricism, Geneva, WHO.
- Giovannini Group** (2000) Co-ordinated Public Debt Issuance in the Euro Area, Report of the Geovannini Group.
- Goodhart, Ch.** (2006) Replacing the Stability and Growth Pact?, Atlantic Economic Journal, Vol. 34, pp. 243–259.
- Hall, R., C. Jones** (1996) The Productivity of Nations, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 5812.
- Hansen, G.** (2000) The German Labour Market and Unification shock, Economic Modelling 17, pp. 439–454.
- Hansen, H., A. Warne** (2001) The Cause of Danish Unemployment: Demand or Supply Shocks, Empirical Economics, 26: 461–486.
- Holzmann, R., R. Hinz et al** (2005) Old-Age Income Support in the Twenty-first Century, World Bank Report.
- Howard, O.** What can we learn from health care reforms?, Health Division /DELSA, OECD.
- Hughes, A., J. Lewis** (2004) Debt, Deficits, and the Accession of the New Member States to the Euro.
- Hughes, A., J. Lewis** (2004) Hansa vs Hapsburg: Debt deficit and the entry of accession countries into the Euro, CEPR Discussion Paper No 4500, Centre for Economic Policy Research, London.
- Hurst, J.** (2006) Measuring health system performance: Understanding sustainable financing in a wider context, Health Division, OECD.
- Islam, N.** (1995) Growth Empirics: A Panel Data Approach, Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, No. 4, pp. 1127–1170.
- Jackobson, T., A. Vredin, A. Warne** (1997) Common Trends and Hysteresis in Scandinavian Unemployment, European Economic Review, 41:1781–1216.
- Kotzeva, M., B. Pauna** (2006) Labour Markets Dynamics and Characteristics in Bulgaria and Romania – Challenges for a Successful Integration in the European Union, Vienna Institute for International Studies.
- Kyriacou, G.** (1991) Level and Growth Effects of Human Capital: A Cross-Country Study of the Convergence Hypothesis., Economic Research Reports 19-26, C.V. Starr Center for Applied Economics, New York University.
- Linzert, T.** (2001) Sources of German Unemployment: Evidence from A Structural VAR Model, ZEW Discussion Paper, No. 01–41.
- Manfred, H.** (1999) Health expenditure trends in OECD Countries, 1970–1997, Health Care Financing Review, Volume 21, Number 2.
- Manfred, H.** (2006) The OECD Manual „A system of health Accounts“, European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Mankiw, G., D. Romer, D. Weil** (1991) A Contribution to the Empirics of Economic Growth, National Bureau of Economic Research, 1990, Working Paper No. 3541.
- MEMO/05/96** (2005) Europe’s Changing Population Structure and its Impact on Relations Between the Generations, Brussels.
- Minford, P. J. Wang** (2005) Public spending and growth, in: Public debt, public spending and economic growth, Institute for Research on Economic and Fiscal Issues, www.iref-europe.org
- Missale, A.** (2000) Optimal Debt Management with a Stability and Growth Pact, Public Finance and Management, 1, pp. 58–91.
- Missale, A. in: A. Brunila, M. Buti, D. Franco** (eds.) (2001) Public Debt Management and the Stability and Growth Pact, The Stability and Growth Pact – The architecture of Fiscal Policy in EMU, Palgrave, New York, pp. 44–68.
- OECD** (2004) Drug expenditure per capita, public and private expenditure <http://www.oecd.org/dataoecd/5/24/36984917.pdf>

- OECD (2004) Health Project, Towards High – Performing Health Systems, <http://www.oecd.org/dataoecd/7/58/31785551.pdf>
- Onorante, L. (2006) Fiscal convergence before entering the EMU, ECB, Working Paper Series N 664.
- Orban, G., G. Szapary (2004) The Stability and growth pact from the perspective of the new member states, *Journal of Policy Modeling*, 26, pp. 839–864.
- Pieters, D., P. Schoukens (2006) Social Security Quo Vadis? Interviews with social security administration CEOs in 15 Western European countries, EISS.
- Pritchett, L. (1999) Where Has All the Education Gone?, Revised Draft, The World Bank.
- Rado, P. (2002) Myth or Reality? High Quality Education in Central and Eastern Europe, Local Government Brief, OSI.
- Ringer, A. (2006) Notes on Practical Experiences of recruiting and Training Senior Medical Staff from EU's „New“ Member States to „Old“ EU Member States, 9th European Health forum Gastein.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943) Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe, *Economic Journal*, Vol. 53, No. 210/211, pp. 202–211.
- Rutkowski, J. (2003a) Rapid Labour Reallocation with Stagnant Unemployment Pool: The puzzle of the Labour Market in Lithuania, Policy Research Working Paper 3253, World Bank, Washington, DC.
- Rutkowski, J. (2003b) Why Unemployment is so High in Bulgaria, Policy Research Working Paper 3017, World Bank, Washington, DC.
- Rutkowski, J., St. Scarpetta (2005) Enhancing Job Opportunities: Eastern Europe and the Former Soviet Union, World Bank, Washington, DC.
- Schoenmaeckers, R., I. Kotowska (2005) Population ageing and its challenges to social policy, Study prepared for the European Population Conference 2005, Council of Europe Publishing.
- Seaman, B. (2002) National Investment in the Arts, Georgia State University.
- Suhrcke, M., M. Mckee et al (2005) The Contribution of Health to the Economy in the European Union, DG „Health & Consumer Protection“, European Commission.
- Taylor, M. (2002) Labour Market Transitions in the context of Social Exclusion: A Study of the EU, paper for European Commission, ISER, University of Essex.
- Varbanova, L. (2003) Financing cultural practices in South East Europe, culture policy paper commissioned by Policies for Culture.
- Wolswijk, G., J. de Haan (2005) Government debt management in euro area. Recent theoretical developments and changes in practices, European Central Bank OP N 25.
- World Bank (2005a) Bulgaria: The Road to A Successful European Integration – The Policy Agenda, Country Economic Memorandum.
- World Bank Education Policy Note 2005.
- World Health Organization (2000) The World Health Report 2000. Health systems: Improving performance, Geneva.
- WHO/Europe (2005) Strengthening health systems save more lives. An insight into WHO's European Health Systems' Strategy.
- WHO/Europe (2006) Health and Economic Development in South-Eastern Europe, http://www.euro.who.int/InformationSources/Publications/Catalogue/20061009_1
- Zaidi, A. (2006) Pension Policy in EU25 and its Possible Impact on Elderly Poverty.
- Zurn, P. (2006) Health workforce in OECD countries: Issues and challenges, 9th European Health forum Gastein.

Администрация на Президента на Република България
2007
България: социални предизвикателства и
евроинтеграция
Икономически доклад за Президента на Република България

Първо издание
Редактор *Людмила Димова*
Предпечатна подготовка *Мирослава Карлузова*
Печат и подвързия *Печатни издания на БНБ*

ISBN 978-954-91267-6-1

Формат 8/88×64
Обем 12.75 п.к.