



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТ А Н О В И Щ Е

п о

**ПОЛИТИКАТА ПО ДОХОДИТЕ – ОСНОВНО СРЕДСТВО
ЗА ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА ЖИВОТ И ФАКТОР
ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА БЕДНОСТТА В БЪЛГАРИЯ**

(разработено по собствена инициатива)

София, 30 ноември 2006 г.

В Плана за дейността на Икономическия и социален съвет (ИСС) за 2006 г. е заложено разработването на Становище на тема: "Политиката по доходите – основно средство за подобряване качеството на живот и фактор за намаляване на бедността в България".

Председателят на ИСС разпредели разработването на становището на постоянните комисии по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения и по социална политика. За водеща беше определена Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения.

За докладчик бе определен г-н Пламен Димитров.

Комисиите разработиха и предложиха за одобряване от пленарната сесия проекта на становището.

На своята Пленарна сесия от 30.11.2006 г. Икономическият и социален съвет одобри настоящото Становище.

ПРЕДВАРИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

Политиката по доходите е разгледана в ограничен обхват, като се засягат главно работните заплати и минималните гарантирани плащания. Пенсиите се третират частично именно като елемент на защитените доходи предвид отделно разработваното становище на ИСС "Проблеми на пенсионната система". Съзнателно не се проследява връзката със заетостта и не се обсъждат обезщетенията, заместващи доходите от труд.

Констатациите и изводите са определящ акцент в становището предвид отсъствието на обществено подкрепена комплексна оценка на провежданата подходна политика. Анализирани са периодът 2000-2005 г. по данни на Националния статистически институт (НСИ) и всички допълнителни изчисления са извършени на тяхна основа. Ползваните за 2005 г. данни са предварителни.

Поради диаметрално противоположните мнения по отделни въпроси са търсени консенсусен обхват и балансирана конкретика на представените идеи и предложения.

Икономическият и социален съвет изразява благодарност за предоставената статистическа информация от Националния статистически институт (НСИ) и Националния осигурителен институт (НОИ), отчетни данни на Министерството на труда и социалната политика (МТСП), доклади и анализи на организации, представени в ИСС.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Политиката по доходите е обект на обществено внимание през годините на преход към пазарна икономика със значими нюанси и противоречия в оценките. Предприеманите действия не произтичат от съвместно разработена или поне формално структурирана и подкрепена от социалните партньори средносрочна политика по доходите, въпреки препоръките на няколко специализирани мисии на МОТ и познанията за опита на други държави.

Според **Икономическия и социален съвет** политиката на доходите през 90-те години имаше предимно рестриктивен характер. Прилаганите в началото механизми на непълна индексация спрямо инфлацията, обвързаността на множество минимални и социални плащания помежду им, както и регулацията при нарастването на заплатите в общественения сектор ограничаваха нарастването на всички доходи и доведоха до значителен спад на техните реални размери. Приеманите решения в годините на ценови, валутни, финансови и други сътресения допълнително допринесоха за екстремален срив в покупателната способност на доходите и ускориха процесите на обедняване на населението.

Паралелно с постигането на икономическа стабилизация и при относително ниска инфлация, в края на 90-те години започна промяна в политиката по доходите в посока на намаляване на ограниченията. Провеждат се премерени действия за нарастване на бюджетните заплати и пенсиите през отделни години. Внасят се промени в прилаганите механизми, като най-значими са премахването на зависимостта на социалните плащания, допълнителните възнаграждения и бюджетните заплати от минималната

заплата за страната и данъчното облагане на надлимитните средства за работна заплата в общественния сектор. Намалването на ограниченията върху растежа на работните заплати, както и ускореното нарастване на минималната работна заплата доведоха до умерено увеличаване на доходите. Тази политика по доходите, съчетана с реализирания през последните години икономически растеж, оказаха положително влияние върху динамиката на доходите на населението, но в степен, недостатъчно адекватна на постигнатите резултати.

Социалният диалог и колективното договаряне – като един от основните инструменти за провеждане подходната политика, присъстват в практиката с променлива ефективност. Националните преговори имат широко проявление и резултатност през първите години на прехода. Тогава се създават основополагащи подходи, механизми и параметри по заплащането на труда, които подпомагат развитието на колективното договаряне в отраслите и особено в предприятията.

Последните десет години са белязани с модифициран трипартизъм – явно или косвено е ограничителното влияние на международните финансови институции, както и ангажиментите във връзка с европейската интеграция.

Икономическият и социален съвет, като отчита преобладаващата неудовлетвореност на населението от равнището на заплатите, пенсиите и защитените плащания, както и предстоящите процеси на конвергенция, поставя началото на открита дискусия за бъдещата политика по доходите и нейната роля за намаляване на сегашната и предотвратяване на нова бедност.

Настоящото становище е формирано на базата на задълбочен анализ на провежданата досега политика по доходите в страната и постигнатите резултати. Анализът се базира на официална информация от НСИ, МТСП, НОИ, Евростат и доклади и анализи на организациите, представени в Съвета.

II. КОНСТАТАЦИИ, ОЦЕНКИ И ИЗВОДИ

1. Равнище и покупателна способност на доходите на населението

Анализът на равнището и динамиката на доходите на населението и тяхната обвързаност с постигнатите икономически резултати дават основание на **Икономическия и социален съвет** да направи следните важни констатации:

1.1. Ниско равнище на доходите на населението и изоставане от ръста на БВП

България е една от страните в Европа с относително най-нисък жизнен стандарт и равнище на доходите на населението. По данни на Евростат за 2001 година равнището на средния нетен доход на домакинствата¹ в България е едва 26% от средното

¹ Изчислен на базата на Стандарта на покупателна способност (СПП).

за 25-те страни – членки на ЕС. В сравнение с 10-те новоприети членки съотношението е по-благоприятно (46%), но въпреки това доходите на българските домакинства са значително по-ниски. През последните 5 години (2000-2005 г.) се наблюдава растеж на номиналните и реалните доходи на домакинствата. В номинално изражение доходите на едно лице са нараснали с 53% и през 2005 г. възлизат на 215 лева (около 110 евро) месечно. Въпреки това растежът на реалните доходи на населението значително изостава от динамиката на БВП. За периода 2000-2005 г. реалният БВП нараства с 26,6%, докато реалните доходи на едно лице от домакинството се увеличават с 18,2 %. Положителната тенденция в доходите на българските домакинства не променя съществено относително ниското им равнище в сравнение със страните от ЕС.

1.2. Намалена покупателна способност на доходите в сравнение с началото на реформите

Ниското равнище на доходите в България е съпроводено с чувствителен спад в реалните величини на доходите. Въпреки процеса на възстановяване през последните години, те остават под равнището от 1995 г. Още по-силна е ерозията на доходите в сравнение с началото на реформите (1990 г.). Равнището на реалните доходи на населението през 2005 г. съставлява по-малко от половината на това през 1990 г.

Ерозията в доходите на населението засегна всички основни източници. Реалната работна заплата през 2005 г. плътно се доближи до равнището от 1995 г., но в сравнение с равнището преди реформите (1990 г.) тя значително изостава (покупателната способност на заплатите е наполовина по-ниска в сравнение с 1990 г.). Проблемът с по-доброто заплащане на труда е свързан с механизмите на формиране на заплатите и по-конкретно с тяхното обвързване с икономическите резултати.

Пенсиите, като основен източник на доходи за близо една четвърт от населението на страната, са ниски и също са подложени на силна ерозия през 90-те години. Реалната средна пенсия през 2005 г. съставлява 54% от нейното равнище през 1990 г. За разлика от другите източници на доходи размерът на пенсиите най-бързо възстановява своята покупателна способност.

Защитените от държавата минимални плащания (минимална работна заплата, социална пенсия и социални помощи) в реално изражение намаляват в различна степен. В резултат на по-значителното увеличаване на минималната работна заплата през последните няколко години нейната покупателна способност се възстановява по-бързо от останалите гарантирани минимални плащания. В реално изражение тя достига равнището от 1995 г., но в сравнение с 1990 г. изостава с около 42%.

Най-слабо защитени са плащанията, свързани с получаването на социална пенсия и социални помощи (гарантиран минимален доход). Покупателната способност на социалната пенсия намалява с около една пета в сравнение с 1995 г., а тази на гарантирания минимален доход с около две пети. Следователно социалните помощи, които се определят на базата на ГМД, са значително по-ниски в реално изражение от останалите минимални плащания. Загубата на покупателна способност на социалните плащания показва, че механизмите за тяхното определяне се нуждаят от промяна.

1.3. Формиране на приемлива за обществото подоходна диференциация и фрагментация на населението

Различията в динамиката на отделните източници на доходи ускориха процеса на подоходно разслояване на обществото. В него се наблюдават поляризиращи тенденции², които не са резултат от увеличаване на доходите чрез подобряване на ефективността и увеличаване 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 година. През следващите три години се наблюдава повторно нарастване на подоходната диференциацията, като достига равнище от 0,34 през 2004 г. и отново спадане до 0,32 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. отношението между десетте процента най-богати към десетте процента най-бедни домакинства е 11,9 пъти, а през 2000 г. то намалява на 9 пъти. През 2005 г. това отношение е 8,8 пъти. Като се отчетат необявените доходи, поляризацията вероятно ще се окаже по-голяма.

По отношение на работната заплата отраслите се групират около двата полюса с ясно подчертана тенденция към раздалечаване. С най-високо заплащане се очертават добивните отрасли и финансовото посредничество. На другия полюс се подреждат отраслите на преработващата индустрия (текстил и облекло, кожарска индустрия), селското стопанство и хотелиерството и ресторантьорството. Различията между тях в заплащането на труда са около 3-4 пъти.

Процесът на фрагментация в промишлеността се развива между работещите в монополистичните отрасли, от една страна, и печелившите и губещите отрасли, от друга. Характерна особеност на относителната структура на заплатите в индустрията е, че тя почти не се е променила от годините преди реформата. Увеличава се единствено диференциацията между най-високо и най-ниско платените отрасли.

2. Доходи от труд

Доходите от труд са основен източник на средства, формиращи благосъстоянието на болшинството от населението. **Икономическият и социален съвет** счита, че политиката по доходите, насочена към формирането на работната заплата, има основополагащо значение за повишаването на жизнения стандарт на хората. Това е свързано както с равнището и динамиката на работната заплата, така и с нейната структура.

2.1. Разходи за труд и за работна заплата

Подоходната политика след 2000 г. не съдържа специфични инструменти за въздействие върху нарастването на заделяните средства за заплащане на труда. В об-

² Предимно между доходите от работна заплата и пенсии; между работните заплати в отделните сектори и отрасли на икономиката; между работната заплата и социалните плащания.

ществения сектор се запазва регулацията на заплатите в монополистичните и субсидирани предприятия с цел да се ограничи растежът на разходите за труд и постигането на по-добра ефективност. В бюджетната сфера се прилага избирателна ограничителна политика, като разходите се обвързват с изисквания за реструктуриране на съответния сектор.

Структурата на разходите за труд общо за страната е обобщена характеристика, позволяваща не особено прецизни сравнения с други страни поради разликата в данъчните и осигурителните условия. В периода 2001-2004 г. разходите за работна заплата (основна заплата, доплащания, бонуси и др.) са около 70% от общите разходи за труд, като останалите разходи покриват социалните и здравните осигуровки (около 24 на сто), обезщетения, социални разходи с данък за тях, разходи за обучение и други. Сравненията с европейски страни сочат, че България не се отличава съществено от средното в ЕС.

Секторните различия са обективно обусловени и се проявяват главно в отделни елементи на разходите за работна заплата. Особен интерес и нестихваща актуалност има проблемът с допълнителните възнаграждения. Общият дял на всички допълнителни възнаграждения през 2004 г. е 9,72% от общите разходи за труд в страната. Тяхната структура е следната:

- за извънреден труд 0,57% (за добивната и преработващата промишленост, производството и разпределението на електроенергия, газ и вода и здравеопазването е в диапазона 0,81 – 0,99%);
- за работа на смени 0,42% (добивната промишленост – 1,56%, а в транспорта и съобщенията и здравеопазването – 0,82%);
- за работа при вредни или други специфични условия на труд общо 0,48% (добивната промишленост – 1,99%, транспорта и съобщенията – 1,72%, производството и разпределението на електроенергия, газ и вода – 1,44%);
- за продължителна работа – 6,32% (близо до средното е за цялата индустрия, при услугите е между 3,3 до 5,7%, а за държавното управление и образованието са малко над 9%).

Данните показват, че основен дял в допълнителните възнаграждения имат възнагражденията за продължителна работа. Тези възнаграждения нямат пряка връзка с производителността на труда и в известна степен ограничават гъвкавостта на работната заплата.

Структурата на средствата за работна заплата характеризира по-детайлно промените в тежестта на отделните елементи и илюстрира възприетите правила за организация на заплащането. За периода 2000-2004 г. основната заплата за отработено време се установява трайно на 70% от brutната (през 2000 г. 68%), а възнаграждението над основната заплата расте след 2001 г. с около 0,7% до 1% годишно. През 2004 г. неговият дял възлиза на 8,2%. Въпреки това увеличаването на бонусите нямат това разпространение и тежест, което би мотивирало за повече качествен труд. Допълнителните и други трудови възнаграждения бележат относително намаление – от 16% през 2000 г. падат на 14,4% през 2004 г., като почти непроменен остава дялът на възнагражденията за извънреден труд – близо и малко над 0,9%.

Средната цена на труда в България (разходи за 1 час труд на 1 работещ) нараства умерено и през 2004 г. е 2,90 лв. Сравненията в евро са категорично в ущърб на цената на българския труд. Преизчисляването на стойностите по паритет на покупателна способност нарежда България на последното място в Европа при разлика със средната европейска стойност около шест пъти. Подобно ниско заплащане не само отдалечава българите от средните жизнени стандарти в ЕС, но и предпоставя проявата на социален дъмпинг. България остава привлекателна предимно за инвеститори, които се възползват от ниските разходи за труд като решаващ фактор за конкурентоспособност на европейските пазари.

2.2. Динамика и диференциация на заплатите

Динамиката на средните заплати е обичайно проследяван индикатор на провежданата политика по доходите, при всички условия, поради неоповестяване на заплати, некоректни отчети и откровено сив сектор на икономиката. Постигнатото реално нарастване на средната работна заплата през 2005 г. спрямо 2000 г. е около 10% и на практика все още не елиминира ерозията на заплатите от 1996 г. В сравнение с началото на реформите този параметър съставлява около 50 на сто от стойността му от 1990 г.

Отчетливо е реалното изменение на средната заплата в организации и дейности на бюджетна издръжка – с 24,5%. По размер на средната заплата бюджетният сектор изпреварва стопанския и систематично увеличава дистанцията. Реалното изменение на средната заплата за стопанската дейност общо за петте години е символичното 6,0 на сто.

Средната заплата в обществения и в частния сектор на стопанската дейност поддържа разлика, която леко намалява – през 2000 г. средната заплата в частния сектор е 62% от тази в обществения, а през 2005 г. достига 65,4%. Обяснението е известно, макар и трудно доказуемо – прикриване на част от трудовите възнаграждения в частния сектор с оглед намаляване общите разходи за труд.

Различията в заплатите на мъжете и жените през визирания период определено намаляват. През 2000 г. средната заплата на жените представлява 75,5% от тази на мъжете, докато през 2004 г. нараства на 82,4%. Разнообразието по икономически дейности е голямо, промените по години са и с противоположен знак. Заслужава да се отбележат примери за устойчиво нарастване и плътно приближаване на жените и мъжете по заплата (жени в диапазона 95-99% от мъже) в някои дейности: воден транспорт; ВПК; строителство; търговия, ремонт на автомобили и търговия на дребно с горива; производство на мебели, на дървен материал и изделия от него и др.

Неравенството в заплащането на труда на наетите лица може да се проследи по обобщените справки на НОИ за доходното разпределение на осигурените лица. Лицата със среден осигурителен доход до една минимална заплата са около една пета от общо осигурени лица както през 2001 г., така и през 2005 г. Основната част от осигурените лица попадат в ниския диапазон на брутна заплата (от една до две минимални заплати) като делът им по години неотклонно расте – от 34% през 2001 г. на 48,8% през 2005. Делът на наетите с брутна заплата между 2 и 4 минимални заплати е устойчив – около 26–28% и едва през 2005 г. намалява на 23,5%.

2.3. Минимална заплата за страната

Минималната заплата за страната е основен елемент на политиката по доходите, защото като стойност за прост неквалифициран труд при пълно работно време би следвало да се свързва с гарантиране на елементарните жизнени потребности за възпроизводство на работната сила. Двойката (социална и икономическа) роля на минималната заплата трудно се поддава на балансиране. Съчетаването на социалната и икономическата функция на минималната работна заплата е въпрос не само на методология, но и на политическо решение, тъй като тя се определя с решение на Министерския съвет. Постигането на приемлив баланс между двете функции, според **Икономическия и социален съвет**, означава тя да гарантира минимално необходимите средства за издръжка на живота, от една страна, а от друга, да не създава икономически затруднения на работодателите при нейното изплащане и да стимулира повишаването на квалификацията на работниците и служителите.

През изследвания период се провеждаше политика на приоритетно увеличаване на минималната работна заплата. Приоритетът на минималната заплата пред останалите минимални доходи е защитен еднократно през 2005 г. с 19 % реално нарастване, а през останалите години се прилага подход “+ 10 лв. на година”, произтичащ от тригодишните бюджетни прогнози. Общото реално изменение за периода 2000-2005 г. достига впечатляващите 54,4%. Опасенията за негативни последици върху заетостта и конкурентоспособността не се сбъднаха.

Изпреварващото нарастване на минималната заплата спрямо средната доведе до повишаване на съотношението им. Докато през 2000 г. то е било 33,5 %, през 2005 г. достига 46,9 % и на практика се изравнява с 1990 г. И все пак минималната заплата в България по паритет на покупателна способност изостава в пъти спрямо държавите от ЕС, дори спрямо съседни страни – 3,7 пъти от Гърция и 2,6 пъти от Турция.

Независимо от приоритетното увеличаване на минималната работна заплата, проблем остава нейното определяне. **Икономическият и социален съвет** счита, че като съвкупност на икономическа и социална функция тя следва да се определя на базата на социален диалог, като се вземат предвид динамиката на линията на бедност и средната работна заплата.

Минималната заплата за страната не оказва позитивно влияние върху останалите защитени минимални доходи, тъй като с тях отдавна е прекъсната зависимостта с аргумента именно за нейното акцентирано нарастване. Определено се запазва и става по-отчетлива връзката на минималната заплата с мащаба на явлението “работещи бедни”.

Сред приоритетите на подходящата политика бе преодоляване синдрома “работещи бедни” като силно изразена характеристика на бедността в България. По-късно този акцент се разми в разработените Стратегия и Национални планове за борба с бедността и социалното изключване, както и в подписания Меморандум за социално включване, не се откриха целеви задачи (извън тези за минималните доходи и социалното подпомагане) и явно се разчиташе на логични следствия без предизвикана намеса.

2.4. Обвързаност на работната заплата с производителността на труда

Сравнително слабото влияние на икономическия растеж върху динамиката на работната заплата се дължи на слабата обвързаност на работната заплата с производителността на труда. Динамиката на реалната работна заплата изостава от тази на производителността на труда. За периода 2000-2004 г. средната производителност³ в страната нараства с около 10,7%, докато растежът на средната реална работна заплата изостава наполовина (5,4%). През 2005 г. съотношението чувствително се подобрява. На базата на предварителни данни за 2005 г. производителността на труда нараства спрямо 2000 г. с 14,5%, а реалната работна заплата с 10,0%.

Несъответствието в нарастването на производителността и реалната работна заплата се проявява и в трите сектора на икономиката, като в сектора на селското стопанство и индустрията увеличаването на производителността е съпроводено с реален спад на трудовите възнаграждения. Производителността на труда в селското стопанство за периода 2000-2004 г. се увеличава с около 4% при намаляване на реалната работна заплата със същия процент. В индустрията различията са още по-силни. При ръст на производителността с близо 18%, реалното трудово възнаграждение на заетите намалява с около 3%.

Сериозна загриженост предизвиква изоставането на растежа на заплатите в добивната и преработващата промишленост. В първата реалната работна заплата изостава с около 45 процентни пункта, а в преработващата промишленост – с около 20 процентни пункта.

Изоставането на растежа на средната работна заплата от този на производителността на труда, особено в частния сектор на икономиката, показва, че бизнесът има резерви за бъдещо увеличение на възнагражденията за труд. Затова през следващите няколко години може да се очаква по-бързо нарастване на реалните работни заплати в сравнение с увеличаването на производителността на труда, но това не може да бъде дълготрайна тенденция.

Слабата обвързаност на работната заплата с икономическите резултати е една от причините за сравнително слабото влияние на икономическия растеж върху благосъстоянието на населението.

3. Данъчна и осигурителна тежест

Подходната политика през изследвания период акцентира върху увеличение на реалните заплати чрез намаляване на данъчната тежест, вкл. и с въвеждане елементи на семейното доходно облагане. Промените засягат главно увеличение на необлагаемия доход и/или намаление на данъчните ставки. С този инструмент на държавно въздействие се търси и баланс с негативното влияние от увеличаващите се лични осигурителни вноски.

За петте години се отчитат значителни данъчни облекчения, които имат различно проявление за ниски, средни и високи доходи. Необлагаемият минимум е увеличен с

³ Брутна добавена стойност на един зает.

50 лв., или общото нарастване е с 62,5%. При запазване на четирите данъчни етажа се промениха диапазоните на данъчна основа и се намалиха данъчните ставки с по 10 процентни пункта, а за най-високите доходи – с 14 процентни пункта.

Паралелно нарасна и делът на осигуровките за сметка на наетите. За петте години (спрямо 2000) личната вноска общо се увеличи с 3,45 процентни пункта – резултат от замразяване на съотношението работодател/работник 75:25 през 2003-2004 г. Общият размер на личната осигурителна вноска през 2006 г. достигна 12,425%, при съотношение 65:35.

Намалението на общата данъчно-осигурителна тежест влияе положително върху нетния размер на средната заплата за страната – през 2000 г. той е 77,5% от брутната сума, през следващите години леко нараства и се задържа около 79%.

През 2005 г. се въведе данъчно облекчение за семействата с деца. Възприетият подход за намаление на годишната данъчна основа на един от родителите на практика се реализира в средата на 2006 г. и бе съпроводено от немалко затруднения от оперативно естество. Семействата от работещи родители с брутна заплата малко над минималната заплата за страната на практика не се ползват от намалението на данъчната основа, защото за тях или е недопустимо данъчно облагане, или ефектът е символичен. Така за значима част от групата "работещи бедни" не са валидни облекченията по линия на семейното облагане.

4. Динамика на основните видове пенсии

Пенсиите са вторият по важност и тегло елемент на паричните доходи на населението, пряко зависим от получаваните преди доходи от труд.

Разходите за пенсии след 2000 г. ежегодно нарастват, макар и с различен темп, а като дял от БВП варират около 9,0 % (при 9,4 % през 2000 г.). Нарастването на разходите за пенсии за осигурителен стаж и възраст е с по-нисък темп в сравнение с общите разходи, като отражение на законовите изисквания и някои текущи решения за повишаване на социалната защита.

Динамиката на средната пенсия за осигурителен стаж и възраст е с предимно положително реално изменение (с изключение на 2001 г.), или общо за периода реалното увеличение се измерва с около 19 %. Така през 2005 г. средната пенсия достига 54 % от стойността в началото на прехода.

Коефициентът на заместване при средната пенсия за осигурителен стаж и възраст през първите две години е почти 40 % и след това плавно нараства и достига 43,4 % през 2005 г. Ако се отчита фактът, че пенсиите са необлагаем доход и при съотнасянето се ползва нетната средна заплата за съответната година, коефициентът на заместване би бил значително по-висок, средно с над 11 процентни пункта (през 2005 г. е 55,3 %).

Изменението на социалната пенсия и на минималната пенсия за трудова дейност е по-скромно, при положение че тяхното увеличение само през 2005 г. е с няколко процента повече от останалите. Общо за петте години реалното нарастване е само 10,1 %, което означава, че през 2005 г. те остават с една трета от стойността през 1990

г. Именно върху тези пенсии още тежат инфлационните шокове от 1996 и 1997 г. и получаващите ги пенсионери са изправени обективно пред бедността и произтичащата от това социална изолация. Наследствената пенсия (с гарантиран минимум от 90 % от социалната пенсия) на практика следва същия темп на изменение.

Максималната пенсия до 2004 г. преповтаря реалното изменение на социалната пенсия (поради правилото да се определя чрез социалната пенсия). Промяната на механизма (отчитане на 35 % от максималния осигурителен доход за съответната година) допринася за отчетливия ръст на максималната пенсия през 2004 г., а общо за петте години реалното увеличение възлиза на над 102 %.

Разпределението на пенсионерите по размер на пенсиите подкрепя извода за възпроизвеждащо се неравенство и произтичащата от това бедност сред пенсионерите. Делът на пенсионерите, получаващи до минималната пенсия, с годините леко намалява, но се задържа около и малко на 13 %, или 300 хил. пенсионери. Съвкупността на пенсионерите с размер до и малко над средната пенсия е около две трети от всички, през 2005 г. приближава три четвърти от общия брой.

Неравенството в размерите на пенсиите се проявява и при разрез жени/мъже, което в голяма степен се предопределя от съществуващата разлика в изискуемата възраст за пенсиониране. Номиналната възможност жените да получат пенсия на по-ранна възраст, респективно с по-малък осигурителен стаж, както и значително облекченият за тях достъп преди 2000 г. имат за следствие по-ниски пенсии на жените спрямо тези на мъжете. По правило коефициентът на заместване при жените също е по-нисък, тъй като техните възнаграждения изостават от тези на мъжете.

Анализите на НОИ сочат, че към 31.12.2005 г. средният размер на новоотпуснатите пенсии за осигурителен стаж и възраст за мъжете надвишава с над 34% пенсиите на жените. Разликата се дължи много повече на големите различия в осигурителния доход. Така средният индивидуален коефициент на мъжете, пенсионирали се при трета категория труд, през годината е 1,508 срещу 1,159 за жените в същата категория труд и с право на същата пенсия.

Новият пенсионен модел се отразява и върху динамиката на пенсиите – стари и новоотпуснати, като се признава, че заварените от новото законодателство пенсии изостават спрямо новоотпуснатите, при равни други условия. За това допринася осъвременяването на тези пенсии с коефициент, отразяващ инфлацията и нарастването на осигурителния доход през предходната година. През отделните години определящите фактори имат различно поведение и стойност, а и тяхното съотношение варира – от 80/20 през 2000 г. на 75/25 през 2005 г.

5. Равнище на бедност и социална защита

В България все още няма официално приета линия на бедност. Множеството изследвания в тази област дават различни оценки за равнището на бедност, но те се дължат на методологически различия. Приобщаването на България към ЕС поставя въпросът за бедността да се разглежда в два контекста – по отношение на средното за страната равнище и по отношение на равнището в ЕС. На основата на съществу-

ващата статистическа информация **Икономическият и социален съвет** прави следните констатации:

- **Противоречие между относителната и абсолютната бедност в контекста на обединена Европа.** България е една от страните в Европа, в която се наблюдава приемливо равнище на процента на бедните в страната (съпоставено със средния стандарт на живот в страната) и съществено различие в абсолютното равнище на бедност, съпоставено със средното за ЕС. Според методологията на Евростат за измерване на бедността⁴ относителният дял на бедното население в България през 2001 г. е 16%⁵, докато средното европейско равнище е 15 %. През последните години относителната бедност в страната намалява. През 2004 г. бедното население съставлява 15,3 %, а през 2005 г. то намалява на 14,4 %. Тези данни показват, че относителната бедност в България не е по-висока от тази в развитите европейски страни.

По-обезпокоителен е фактът, че в абсолютните равнища на бедност България значително изостава от средното европейско равнище. Линията на бедност в България съставлява едва 22 % от тази на 25-те членки на ЕС. Това означава, че жизненият стандарт на бедните в страната е чувствително по-нисък от този на страните от ЕС (около 3,5 пъти).

- **Невисока ефективност на социалната защита на бедните слоеве.** Ролята на социалното подпомагане в борбата с бедността не е висока в сравнение с развитите европейски страни. В резултат на социалните помощи, предоставени на бедното население през 2003 г., делът на бедните намалява само с три процентни пункта, докато този дял за европейските страни е 9 пункта.

Тази по-ниска ефективност на социалното подпомагане се дължи на причини, свързани с определянето на границата на бедност, обвързването на социалните помощи с нейния размер и по-справедливото разпределение на средствата между бедните. Гарантираният минимален доход, който служи за основа при определянето на социалните помощи, не може да се приеме за адекватна линия на бедност. Месечният размер за 2003 и 2004 г. е определен на 40 лв., а от средата на 2005 г. досега е 55 лв. и едва ли съответства на минималните потребности на хората. Границата на бедност, изчислена по методологията на Евростат за 2004 г., е 142 лв. месечно на еквивалентна единица, а за 2005 г. – 152 лв. Тези различия между статистическите изчисления и политическите решения показват необходимостта от определяне на граница на бедност, която да е адекватна на съществуващите условия и към нея да се адаптира системата на социално подпомагане.

Според резултатите от проведеното през 2003 година изследване на бедността⁶ ефективността на системата не е много висока. Оценките показват, че системата за социално подпомагане, освен бедни лица, обхваща и значителна част от небедните. Това предполага съответно адаптиране на социалната политика с цел постигането на по-голяма целенасоченост на средствата и респективно по-висока ефективност.

⁴ 60% от нетния еквивалентен медианен доход на домакинствата.

⁵ Оценено на базата на стандарта на покупателната способност (СПС).

⁶ България: Предиизвикателствата на бедността 2003, НСИ, 2005.

6. Колективно договаряне на трудовите възнаграждения

Заплащането на труда е елемент на всички отраслови и браншови колективни трудови договори, сключени през периода. При отработени процедури колективното договаряне добива нов ритъм, съобразен с промените в Кодекса на труда за максимален срок на действие на сключен колективен трудов договор (КТД). Сред основните раздели е този за трудовите възнаграждения с относително традиционно съдържание и промяна главно в стойностите на отделни параметри.

В повечето КТД се определя минимална заплата за отрасъла/бранша, в единични случаи се фиксира минимално почасово заплащане. Минималното месечно възнаграждение за отрасъла/бранша по-често превишава размера на минималната заплата за страната, а с всеки следващ нов договор се правят опити за системно умерено нарастване на този базов параметър. Без особена промяна остава договорената преди години диференциация на основната заплата по възприети критерии и показатели и съобразена със спецификата на бранша.

Допълнителните трудови възнаграждения са също неотменен акцент в КТД. В общия случай техните размери са над минималното равнище, валидно за страната. По правило по-сериозни отклонения в положителна посока са договорени за положен нощен труд и за нездравословни условия на труд, докато увеличението за извънреден труд е обикновено равно или малко над законовия стандарт. В единични случаи действат регламенти за получаване на различни бонуси, включително участие в печалбата и собствеността.

С оглед различията в икономическото и финансовото състояние на предприятията от бранша някои договорености са по-скоро препоръки за пряко пренасяне на стойностите по отделни параметри към равнище предприятие. Предвиждат се възможности и процедури за отлагане или редуциране на браншовите параметри в случай на трайни или нововъзникнали финансови затруднения.

Сферата на влияние и мащабите на приложение на браншовите КТД произтичат от работодателската представителност и степента на синдикално присъствие. Според експертни оценки браншовите КТД и КТД в предприятия и организации общо осигуряват защита за едва 38-40% от наетите лица. Освен обективните причини този резултат е следствие от съществуващата само на хартия правна възможност за разпространение на КТД, негови раздели или отделни договорености и върху високия дял на малките и микропредприятията, в които няма синдикални организации.

Разпространето на браншови договорености не се реализира поради няколко причини: отсъствие на настойчивост на страните, сключили браншов договор; неучастие на всички браншови работодателски организации в колективното договаряне; трудности при определяне границите на отделните браншове; опити на администрацията на МТСП да оценява постигнатите договорености за заплатите.

Положително е развитието на браншовото договаряне във връзка с минималните осигурителни доходи по икономически дейности и деветте категории персонал, въведено през 2002 г. и провеждано без прекъсване вече пета година. Замисълът бе противодействие на сенчестия и сив сектор на икономиката по повод добилото сери-

озни мащаби прикриване на трудови възнаграждения и като следствие – икономия на разходи за осигурителни вноски. Всъщност този подход придоби качеството на механизъм за едновременна защита от нелоялна конкуренция между стопанските субекти и на минимум права на наемните работници.

Основна слабост на КТД, особено в предприятията, е отсъствието на пряка обвързаност между нарастването на заплатите и производителността на труда, подценяването на инфлацията като фактор с негативно влияние върху покупателната способност на трудовите възнаграждения, нежеланието или неумението да се договаря система от бонуси, свързани с количеството и качеството на положения труд.

III. НАСОКИ И МЕХАНИЗМИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ ПОЛИТИКАТА ПО ДОХОДИТЕ

Икономическият и социален съвет счита за необходимо да предложи на институциите, формиращи политиката по доходите, по-важните насоки и механизми за нейното подобряване. Сключеният на 26 септември 2006 г. Пакт за икономическо и социално развитие на Република България до 2009 г. формулира националните приоритети и основните акценти на отделните политики в близка перспектива. Документът представя общата воля за разрешаване на възлови проблеми и е ориентир при набелязване и ангажиране с конкретни действия. Неговото появяване на прага на приемането на България в ЕС трябва да послужи за катализатор на работата по подценявани, заобикаляни или отлагани от години проблеми. В този смисъл политиката по доходите до 2009 г. има своя опора в Пакта, тъй като подписалите го три страни са равно отговорни за изпълнението му.

Икономическият и социален съвет се обединява около представените предизвикателства в областта на доходите и приема, че е необходимо провеждането на активна политика, която да доведе до постепенна конвергенция с равнищата им в другите членове на ЕС в дългосрочен план и до създаване на ефективни механизми за поддържане на социалните баланси и особено за подпомагане на хората с ниски доходи.

1. Необходимост от консенсусна политика по доходите

Икономическият и социален съвет изразява твърдото убеждение, че се налага целево развитие на заплати, пенсии и други плащания с близък хоризонт до 2009 г. и в дългосрочна перспектива – поне до 2015 г. Необходимостта от комплексни действия, обединени от постоянната цел за текуща защита на реалните заплати и като дългосрочни желани резултати – компенсирани на натрупания от предходни години реален спад на трудовите възнаграждения, се аргументира от наши и чуждестранни експерти.

Повечето европейски държави развиват национални системи за регулиране на работната заплата, които отразяват общите характеристики на региона и собствената

специфика. За нас не са толкова съществени обобщенията относно преобладаващия подход и институционална структура, колкото обстоятелството, че традициите са заложили преди десетилетия с идеята, че подобни системи подкрепят просперитета на държавите. Затова сега е възможно да се провежда координация в рамките на “Широки насоки за икономическата политика” на Европейската комисия чрез препоръки за развитие и на работната заплата.

Икономическият и социален съвет препоръчва да се изведат приоритети и принципи, подчинени на съгласувани цели в областта на доходите, да се възприемат или да се разработят инструменти и механизми за тяхната реализация. Пактът до 2009 г., както и съществуващите доклади на експерти и изследователи подпомагат съдържателно подобен сценарий.

2. Цели на доходната политика

Известните ни цели в областта на доходите до 2009 г. бележат посоката, без да оразмеряват желаните резултати, което позволява доста свободно отчитане и оценяване на постигнатото. Основният ориентир в управленската програма на правителството е подобряване на жизнения стандарт, борба с бедността и социалното изключване и догонващо развитие спрямо ЕС-25.

С оглед на предстоящото пълноправно членство на страната в ЕС, **Икономическият и социален съвет** намира за необходимо да се открият три взаимосвързани, допълващи се и паралелно реализиращи се цели на доходната политика:

- текуща защита на доходите от инфлация и възстановяване на реалните им стойности от началото на прехода;
- отчетливо сближаване на средните заплати в България с минималното заплащане в съседни държави и в региона Южна Европа (Гърция, Испания, Португалия) предвид привлекателността им за наемане на българи в работоспособна възраст;
- намаляване на дистанцията по отношение на основни параметри на доходите от труд (и на пенсиите) със страните – членки на ЕС, в близка перспектива – със страните от новата десетка.

3. Насоки за подобряване на политиката по доходите

Икономическият и социален съвет счита, че повишаването на основните видове доходи в съответствие с постигнатите икономически резултати трябва да бъде главна насока в доходната политика в близка и средносрочна перспектива. Досегашният опит насочва към необходимостта от разработване на параметризирана политика по доходите и изграждане на система от показатели, по които ще се следи и оценява нейната практическа реализация. С оглед защита на доходите на потребителите е необходимо да бъдат въведени законови мерки, насочени към ограничаване и преустановяване на нелоялните търговски практики.

В съответствие с договореностите по доходите в подписания Пакт **Икономическият и социален съвет** приема като основни следните насоки:

3.1. Условия и механизми за по-тясно обвързване на трудовите доходи с икономическите резултати

Икономическият и социален съвет препоръчва на социалните партньори да предприемат целенасочени действия за обвързване на работната заплата с производителността и постигане на справедлива цена на труда чрез:

- развитие на договарянето на доходите на браншово ниво и разпростиране на договореностите в бранша с оглед ограничаване на нелоялната конкуренция и необявените плащания;
- разширяване на договарянето в предприятията с цел стимулиране на трудовата активност на работниците и служителите чрез прилагане на съвременни системи на заплащане, отчитащи пряко резултатите от труда, включително нови форми като участие в печалбата, участие в собствеността и други.

Икономическият и социален съвет оценява положително принципно новия механизъм за обвързване на трудовите възнаграждения с икономическите резултати чрез договаряне на минимален индекс на годишно нарастване – задължителен за бюджетната сфера и препоръчителен за реалния сектор на икономиката, определен след преговори между социалните партньори на национално равнище въз основа на четири фактора – инфлация, производителност на труда, конкурентоспособност и конюнктура на пазара, данъчно-осигурителни промени. Съветът приема като добра основа за постигане целите на подходната политика съгласието, че индексът ще надвишава инфлацията и ще води до реално нарастване на заплатите, каквато е преобладаващата практика в ЕС-15. Националният индекс служи като базов параметър при браншовото договаряне с оглед на възможността там да се даде превес и на други характеристики и особености.

При ежегодното обсъждане на националния индекс един от основните параметри, особено до влизане на страната в Евророната, ще е инфлацията, по която е възможна дискусия коя стойност да се има предвид – прогнозната за обсъжданата година или фактичката за предходната година. Опитът на повечето европейски държави сочи, че именно прогнозната инфлация е определящият фактор. В България обаче често има несъвпадение между прогнозна и фактическа инфлация, дори последните години са пример за подценен инфлационен индекс. Тези факти, заедно с констатациите за двукратно обезценяване на заплатите за изминалия петнадесетгодишен период, дават основание на Икономическия и социален съвет да препоръча ползване на фактичката инфлация за предходната година.

Съобразяването с фактора производителност на труда е по-комплициран проблем, тъй като досега зависимостта с ръста на заплатите просто се заобикаля при подготовката и приемането на съответни решения. Предварително се налага възприемане на верния измерител с оглед залагане на обективна и непосредствена връзка със заплатите. **Икономическият и социален съвет** приема показателя БДС на наето лице, постигнат през предходната година, за подходящ да се ползва и на национално, и на браншово равнище.

Връзката между инфлация и производителност с работните заплати ще намери по-пълно проявление при договаряне нарастването на заплатите за бранш, като за

промишлените сектори е възможно съобразяване и с очакванията за динамика на продукцията и на наетите лица.

Сближаването на заплатите в стопанските субекти от един бранш е все по-важна предпоставка за нарастване на конкурентоспособността. С оглед стремежа за справедливо разпределение на икономическите блага и за повишаване атрактивността на българските предприятия, **Икономическият и социален съвет** смята за целесъобразно да се договорят и следват браншови минимални стандарти по заплащане на труда. Перспективата за браншова еднородност или поне сходимост на заплатите е средство за задържане на обученния персонал и за връщане на българите, които сега похабяват квалификацията си извън страната. Все още не бива да се залага единствено на чуждестранни работници при сегашното равнище на заплатите, тъй като за тях ще са нужни и допълнителни ресурси за езиково ограмотяване и адаптиране. Само на браншово равнище е възможно обективно и непреднамерено съпоставяне на разходите за чуждестранни работници с ресурса за повишаване заплащането на наличния кадрови състав.

Икономическият и социален съвет счита, че е полезно още сега да започне и обобщаване на факти и анализ на трудовите възнаграждения в страни членки, които не поставят формални бариери пред българския работник. Естественото влияние на отворения чужд пазар на труда върху равнището на заплатите в България ще се състои, но със съответен лаг във времето. На основата на конкретни и детайлни сравнения е възможно да се предвидят посоката и мащабът на очакваното преместване на определени професии извън страната. Отсега е ясно, че българският работник има добър шанс да получи в пъти по-добро заплащане дори за нискоквалифициран и прост труд (по правило непривлекателен в цяла Европа). Съществува опасност бъдещето на отделни браншове да стане заложник на поддържаното ниско ниво на заплащане и на липсата на близка перспектива за осезаема промяна в жизнения стандарт.

Икономическият и социален съвет признава колективното договаряне на заплатите във фирмите за изпитан инструмент при балансиране интересите на труда и капитала на микроравнище. Определянето на браншов индекс за нарастване на заплатите е добра основа за нова активност в областта на заплащането. Все още предстои установяването в явен и формализиран вид на зависимост на заплатите от постигнатите икономически резултати. Въвеждането на механизми за формиране на заплатите следва да придобие качеството на регулатор, съобразен с браншовите регламенти и отчитащ особеностите на фирмените икономически и финансови резултати. Ново развитие се очаква в посока стимулиране на трудовата активност чрез плащания за постигнати резултати, участие в печалбата и в собствеността – широко ползвани прийоми в други европейски държави.

3.2. Подобряване на данъчно-осигурителното облагане

Прякото влияние на данъчно-осигурителното облагане върху разполагаемите нетни доходи налага по-нататъшното му балансирано регулиране. Приемаме, че е налице потенциал за намаляване на данъчната тежест и постигане на нови равнища, осигуряващи сравнително преимущество пред други съседни или по-далечни страни от ЕС.

Икономическият и социален съвет очаква, че през близките години ще продължи намаляването на данъчното изземване на доходите от труд, като се търси справедлива мярка за ниските и за високите заплати. Прогресивното облагане чрез диференциация на ставките и последователното увеличение на необлагаемия минимум води до облекчения за всички лица, макар и с различна относителна тежест. Посредством разширяване и задълбочаване на данъчните облекчения ще се мотивират данъкоплатците да не търсят други (псевдо)форми на наемане, които позволяват прикриване на трудови доходи и/или възползване от по-благоприятното корпоративно облагане.

Особено внимание следва да се отделя на опростяване на процедурите, прецизиране на сроковете и разширяване възможностите за избор на начина на заплащане на данъка, така че коректният гражданин да не изпитва затруднения и бюрократични бариери.

Икономическият и социален съвет изразява убеждението, че е нужно разширяване на данъчните облекчения, които подкрепят реализирането на отделни национални политики. Така, за да се повишават качеството и адаптивността на кадровия ресурс, би могло да се предвиди данъчно облекчение при лични инвестиции в закупуване на компютър, чуждоезикова подготовка и повишаване на квалификацията. Потребни са и по-нататъшни стъпки за развитие на семейното подоходно облагане и за активизиране на личното участие в подпомагане на социално слаби и хора с увреждания.

Облекчаването на осигурителната тежест безспорно допринася за увеличаване на разполагаемите средства и на бизнеса, и на работещите граждани, а вероятно и до икономии на държавата в качеството ѝ на работодател. Тази еднопосочност на интересите е сериозен аргумент за обмисляне на различни варианти на действие – номинално намаление на процентите на осигурителните вноски, промяна на съотношението в дела на работодател и на работник, поемане от страна на държавата на част от вноската по отделни рискове. Положителните последици обикновено се свързват с излизане на част от сивата икономика на светло, увеличаване на новоразкритите работни места, повишаване на заплатите. Негативите по-рядко се коментират, а нарушеният баланс на приходите в държавното обществено осигуряване и на разходите за осигурителни плащания се вмениява като отговорност на държавата.

Икономическият и социален съвет подкрепя необходимостта от последователно намаляване на осигурителната тежест до равнище, което гарантира приоритетно финансиране на солидарната обществена система от осигурителните вноски. Промените следва да се извършват въз основа на целеви разработки, в които опасностите при отделните варианти не се спестяват и последиците от тяхното прилагане се оценяват в дългосрочен план.

3.3. Адекватна защита на минимално гарантираните от държавата доходи на населението

Икономическият и социален съвет счита за целесъобразно използването на линията на бедност за основа на механизмите при определянето на защитените минимални плащания. Ролята на минималните доходи за подобряване качеството на живот е безспорно доказана и за българските условия. Предприетите отделни стъпки

са определено положителни, но важното е да се премине от инцидентни промени към периодично прилагане на консенсусно възприет механизъм за определяне на защитените плащания. По този въпрос вече съществува значим задел – предложения на представители на научната общност, доклади на КНСБ, проект на МТСП за средно-срочна политика по доходите до 2009 г.

Приемаме не без основания, че в обществото съществува консенсус по отношение необходимостта от определяне, актуализиране и редовно оповестяване на официална граница на бедността. През последната година се постигна обединяване около методическия подход за определянето ѝ, ползван от Евростат (60 на сто от медианния еквивалентен нетен общ доход). **Икономическият и социален съвет** изразява съгласие с разработения от МТСП проект на Методика, според който линията на бедност се обвързва с основните минимални потребности (равнище на потребление на храна, съотношение на разходите за хранителни и нехранителни продукти 55:45). Министерският съвет следва в най-кратки срокове да приеме Методика за определяне на официална линия на бедност и механизми за нейното обвързване с минималната заплата за страната и със системата за социална защита.

Икономическият и социален съвет подкрепя договореностите в Пакта по защитените плащания и счита за целесъобразно прилагането им през 2007 г., а именно:

- определяне на минималната заплата за страната след преговори със социалните партньори, като се отчитат официалната линия на бедност и средната работна заплата за страната;
- обвързване размера на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст с минималната заплата за страната при съотношение, не по-малко от 50 на сто;
- обвързване размера на социалните пенсии за старост и за инвалидност с официалната линия на бедност при съотношение, не по-ниско от 40 на сто.

Системата за социална защита също би следвало да се обвърже с линията на бедност като обществено приемлива граница на доход, който в задоволителна степен осигурява физическото оцеляване на индивида. Това означава социалното подпомагане да се базира на линията на бедност, а не на някаква величина, за която липсва икономическа обосновка. **Икономическият и социален съвет** счита за необходимо гарантираният минимален доход да се определя като минимум 60% от линията на бедност и коефициентите за достъп да се съобразяват с нуждите на рисковите групи. По този начин ще се постигне по-пълно задоволяване на минималните потребности на бедното население и ще се стимулират участието в пазара на труда и търсенето на работа.

Степента на социална защита е обективно ограничена от финансовите възможности на страната. Ето защо **Икономическият и социален съвет** е убеден, че средствата, отделени за социална защита, трябва да се изразходват при максимална ефективност и при ясни приоритети.

С настоящото Становище **Икономическият и социален съвет** цели да предизвика отговорен обществен дебат за неотложните промени в подоходната политика в контекста на предстоящото европейско членство на България. Без да претендира за всеобхватност на анализа и решенията в областта на доходите, Съветът настоява за адекватно отношение и действия на правителството и социалните партньори по предлаганите цели, основни насоки и механизми за повишаване на доходите от труд и ограничаване на бедността.