



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

П Р О Е К Т !

СРЕДНОСРОЧНА СТРАТЕГИЯ

ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ДОХОДИТЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО ЗА ПЕРИОДА 2007 – 2009 ГОДИНА С ОТЧИТАНЕ РАСТЕЖА НА БВП, СТАБИЛНОСТТА НА ЦЕНОВОТО РАВНИЩЕ, ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА НА ТРУДА И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТТА НА ИКОНОМИКАТА

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Настоящата стратегията е необходим документ, на основата на който държавата представя в конкретен вид програмните намерения на правителството до края на 2009 година в областта на подобряване на жизнения стандарт и качеството на живот на своите граждани чрез провеждането на целенасочена и обвързана с икономическия растеж политика на доходите. Става дума за растеж на защитените доходи на населението:

- доходи от работна заплата на заетите в дейностите на бюджетна издръжка;
- доходи от работна заплата на заетите в обществения сектор на материалната сфера от всички икономически сектори;
- доходи от работна заплата на заетите в частния сектор на икономиката от всички браншове/икономически сектори;
- доходи от системите за социална сигурност – доходи от пенсии и доходи от системата за социално подпомагане във всичките му форми, вкл. и семейните помощи за деца. С тази средносрочна стратегия се предлагат политиките, регулаторите, механизмите и мерките, задачите и действията на държавните органи, работодателските организации и организациите на работниците и служителите за провеждането на основана на обективни принципи и

критерии, които се прилагат от десетилетия в законодателните и социалните практики на страните от ЕС, политики и механизми за нарастване на доходите и жизнения стандарт на българските граждани. Политиката на доходите, като важна част на социалната политика, следва да се определя и осъществява чрез осигуряването на пълно обвързване с икономическия растеж и нарастване на благосъстоянието в страната.

2. Стратегията е съобразена с Програмата на правителството за управление, както и с основните действащи нормативни документи в областта на доходите.

3. За разработването на стратегията е проучен опитът – законодателен, приложим и традиции на страните членки на ЕС в областта на политиката на защитените доходи. Направен е кратък анализ на състоянието и тенденциите в развитието на доходите след 2000 година у нас и са дефинирани съответните оценки и изводи.

4. Предмет на стратегията е политиката на доходите в посочените по-горе измерения, но в същото време се разглежда в нейните взаимовръзки със социалната и икономическата политика на държавата. Този подход позволява в нашите условия да се намерят и приложат онези допустими за съответния етап на развитие политики, регулатори и механизми, които ще позволят на българските граждани от различните социални групи – заети, пенсионери, безработни, социално слаби, деца да се ползват от съответстващото нарастване на благосъстоянието в страната.

5. Нарастването на доходите и жизнения стандарт се разглежда като резултат от повишаването на заетостта на населението в трудоспособна възраст, нарастването на производителността на труда и конкурентоспособността на българската икономика.

6. През годините на прехода подобна стратегия не е разработвана. Поради това нейната **основна цел** е да определи границите на намеса на държавата в процесите чрез посочването на нейните ангажименти и регулатори, които тя е длъжна да създаде и контролира. Голяма част от параметрите в областта на политиката на доходите – принципи, политики и механизми - са предмет на засилен обществен интерес, което еднозначно означава, че те са и една от основните области на тристранния социален диалог на национално равнище между правителството, работодателските организации и организациите на работниците и служителите.

II. СЪСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ В ЗАЩИТЕНИТЕ ДОХОДИ НА НАСЕЛЕНИЕТО

Възстановяването на реалните размери на отделните видове защитени доходи на населението спрямо 1989 година /заплати, пенсии, социални помощи и обезщетения за безработица, помощите за деца, минималната

работна заплата за страната и др. /продължи и през периода 2000 – 2005 г., но темповете не бяха достатъчни. Въпреки реализираният растеж на БВП – за периода между 4% и около 5,5% - посочените защитени доходи бяха увеличавани с проценти около инфлацията и малко над нея през съответните години. През този период не бяха приети постоянни принципи, на основата на които да се базира държавната политика в областта на доходите и системите за социална сигурност. Това е една от основните причини за несиметричните действия на държавата по нарастването на доходите и жизнения стандарт на населението и за реализиране на принципа за взаимно преплитане между икономическата и социалната политика.

1.1. Основен вид доход на българското домакинство си остана работната заплата, чийто относителен дял се движи между 48 и 50 на сто.

Измененията в номиналните и реалните размери на работната заплата са посочени в Таблица 1:

Години	Ср. РЗ	Индекс	Реална Ср. РЗ, ръст, %	Нетна РЗ без данъци	Мин. РЗ	Индекс към предх. г.
2000	248	100	-	190	79	-
2001	264	106,5	101,6	207	100	126,6
2002	273	103,4	99,6	214	100	-
2003	298	109,2	103,4	234	110	110,0
2004	306	107,4	103,3	251	120	109,1
2005	326	106,5	104,0	261	150	125,0

Изт.: НСИ, ИССИ към КНСБ

От посочените данни могат да се направят следните по-важни оценки и изводи:

- за пет години /2000 – 2005 г./ **номиналното нарастване** на работната заплата е с 31,45% /със 78 лева/, докато паричният разход на лице от домакинство с 47,18% /с 40,58 лева/. Средната работна заплата за страната, по сектори и по региони се задържа под необходимите средства за издръжка на живота;
- **реалното нарастване на работната заплата** през отделните години не съответства на размера на отчетения растеж на БВП и на средногодишната инфлация, което означава, че този ръст не се използва по-активно за нарастване на доходите. Относителният дял на компенсацията на наетите лица в БВП през последните 5 години

достигна около 38 на сто, при 50 – 55% в останалите европейски страни, а в някои от тях – 60 – 65%. Данните за динамиката на БВП, инфлацията и работните заплати в страната за последните 6 години показват, че единствено през 2003 г. реалният растеж на работната заплата е нараснал с около 85% спрямо реалния растеж на БВП. Във всички останали години ръстът на работната заплата е бил далеч по-нисък от две трети на реалния БВП. Очаква се, че за 2005 г. ръстът на реалната работна заплата ще бъде около 75% от реалния растеж на БВП;

- единствено **минималната работна заплата** за страната бележи скокообразно нарастване през отделни години, което подсказва по-скоро политически намеси, отколкото съобразяване с реални принципи или механизми. Не е ясно все още на какво се основава определянето на нейния размер – на производителността на труда явно не е; на издръжката на живота на работещо лице също не е; няма връзка и с линията на бедност, която България официално не определя, и т.н. Ниските трудови възнаграждения в България са следствие и на липсата на разумна политика по минималната работна заплата за страната. Неясните критерии за нейното определяне, както и несъобразяването с общоприетите ѝ функции са сериозна причина за появата и големия обхват на т.нар. „работещи бедни”. Работещите бедни са не само силно рисков контингент, но те формират и един трайно установен модел на начин на живот.
- **в областта на заплащането на труда и през този период държавата не създаде подходящи регулатори** /което е неотменимо нейно задължение/, които да се основават на функциите и ролята на работната заплата, както и на нейната връзка с производителността на труда, качеството на труда и на произвежданите стоки и услуги, тяхната конкурентоспособност и т.н. Наличието на значителен сив сектор в икономиката предопредели и **сериозен сив сектор в заплащането на труда**. Това лишава държавата от данъци, а социалните фондове от осигурителни вноски;
- **все повече се увеличава разликата между средната работна заплата в обществения и частния сектори**. От 67 лева през 2000 година тази разлика се е увеличила на 112 лева през 2005 година. Подобно развитие на заплатите не може да се приеме за нормално най-малко поради **три причини**: **първата** е свързана с факта, че частният сектор е преобладаващ и би следвало той да определя равнищата и темповете на заплатите в страната, което не се е случило; **втората причина** е свързана с посочения вече извод за наличието на значителен по обхват сив сектор в областта на заплащането в частния сектор, където е налице както нерегламентирана заетост, така и ниско заплащане, въпреки

въведените и увеличавани всяка година минимални осигурителни прагове; **третата причина** е свързана с наличието на официална и неофициална заплата в частния сектор, от което държавата губи данъци и осигуровки върху втората, но изглежда от това са доволни и работодатели и наплашени работници;

- **заблудата, че чрез повишаване на заплатите на заетите в бюджетната сфера ще се „принуди“ частният сектор също да увеличава трудовите възнаграждения на заетите в него, нанесе големи поражения върху доходите от работна заплата и продължава да води до разкъсване на връзката заплата – производителност на труда.** Все още няма ефективен механизъм за актуализиране на възнагражденията на наетите работници в частния сектор. Дори сключените колективни трудови договори съдържат текстове за отлагане плащанията на работниците при неблагоприятни финансови и икономически условия. Най-същественото, което се прави през последните няколко години за защитаване на реалните доходи на населението е договарянето на минимални осигурителни прагове по 9-те категории персонал, съгласно Националната класификация на професиите и Националната класификация на икономическите дейности. На практика договорените на браншово равнище прагове между синдикатите и работодателите се явяват минимални работни заплати в съответния бранш ;
- **натискът да не се увеличава минималната работна заплата** за страната, както и да се приеме сегашното ѝ равнище без каквито и да са обосновки лишава държавата от един от най-важните регулатори в политиката по заплатите. Неприемливо е твърдението, че всяко нейно увеличение ще води до съкращаването на работници и служители;
- **средната работна заплата в България е близо 16 пъти по-ниска от тази в ЕС – 25; 21 пъти -от тази във Великобритания; 20 пъти – от тази в Германия; 18 пъти – от тази в Ирландия; 3,8 пъти – от тази в Полша и т.н.**
- **Основният извод** от посочените по-горе оценки е, че огромното изоставане 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. Доказано е, че без да създаде съответните регулатори държавата не може да провежда политика на доходите. За формирането на заплатите и растеж на тяхната покупателна способност не може изцяло да се разчита на пазарната стихия и на

нейните механизми. Странно е защо само в България икономически растеж от порядъка на 4 – 5,8 на сто няма реални социални измерения. Той не се отрази нито в нарастване на заетостта и намаляването на реалната безработица, нито в по-чувствителното увеличаване на реалните доходи от труд.

1.2. Опитът на страните членки на ЕС в областта на заплащането на труда:

- **заплащането на труда остава централен въпрос на колективното трудово договаряне в страните членки на ЕС вече много десетилетия.** По настояване на Европейската конфедерация на профсъюзите все повече заплатите се обвързват с крайните резултати от дейността на предприятието. Въвеждат се нови форми на участие на работниците в разпределението на печалбата и се повишава ролята на премиите и бонусите, свързани с индивидуалния принос на всеки работник;
- **договарят се** взаимните ангажименти на социалните партньори по отношение на конкурентоспособността на предприятието – повишаване на производителността и качеството на продукцията;
- **синдикатите** поемат ангажименти за спазването на трудовата и технологичната дисциплина в предприятието;
- **в страните от ЕС има цялостна и добре отработена процедура за ежегодно актуализиране на доходите.** Тя е изградена въз основа на макропрогнозите от държавния бюджет за инфлацията и ръста на БВП за предстоящата година. По този начин се актуализират т.нар. защитени на национално равнище плащания на населението – бюджетни заплати, пенсии и социални плащания. Следователно **генерализирана формула**, която включва тези две съставни части се прилага само и единствено в случаите на защитените плащания;
- **актуализирането на заплатите в частния сектор** се осъществява чрез преговори между синдикати и работодатели на браншово/секторно равнище. Във формулата за увеличение на възнагражденията се използва правителственият прогнозен индекс за инфлацията и очакваният ръст на производителността на труда в бранша. Впоследствие се уточнява процентът на увеличение на заплатите по различните длъжностни нива. **При застои в даден икономически бранш практиката в ЕС предоставя три възможности:** 1/ увеличение с процента на прогнозната инфлация; 2/ възнагражденията не се променят; 3/ предприемат се съкращения и с освободените средства се увеличават заплатите на останалите наети. Държавата може да приеме единствено ролята на гарант, че подобен процес на договаряне между работодатели и синдикати ще се основава на ясни правила,

установени със законодателството в областта на колективното трудово договаряне. Следователно, в частния сектор основният, принципно установен регулатор, е съобразен с държавната политика и се прилага при нормални икономически условия. В някои от старите страни членки на ЕС министър-председателят с нарочно писмо до национално представените организации на работодателите и организации на работниците и служителите посочва параметрите за увеличение на защитените доходи от държавата и ги приканва да започнат колективни трудови преговори в областта на заплащането на труда;

- **многогодишните традиции на социалния диалог в областта на трудовите възнаграждения** са съпроводени с прилагането и непрекъснатото усъвършенстване на системите за управление на персонала и на заплатите в браншовете и главно във фирмите. Тези системи представляват „щатни таблици”, в които за отделните длъжности и работни места са посочени квалификационните степени, изискванията за тяхното заемане – знания, умения, професионален опит и т.н., както и основните заплати за тях. Отделно от това в условията на фирмено договаряне се включват допълнителни плаващи плащания, като бонуси, комисиони, премии, здравно обслужване, участие в разпределение на печалбата, застраховки, различни услуги, бонуси за продължителна работа при същия работодател и т.н. Всичко това формира една доста различна от основната брутна заплата;
- **свободната конкуренция между държави с различни равнища на доходи** в рамките на ЕС през последните няколко години породила една все по-засилваща се дискусия за равнището на минималните доходи. Обсъждат се възможностите за „социална хармонизация” и определяне на някакъв гарантиран достоен социален минимум, който няма да позволява заетите и другите слоеве на гражданите от ЕС да живеят в бедност.
- **Основният извод** от краткия преглед на европейската законодателна и социална практика в областта на заплащането на труда е, че **в страните членки отдавна се прилагат процедури, които са приемливи за всички участници в социалния диалог в тази област.** Същевременно държавата в една или друга степен се явява както гарант за нормално протичане на социалния диалог, така и негов посредник. Налице са основания да се счита, че посоченият регулатор – увеличението на заплатите и в частния сектор да се основава на **100 – процентното отразяване на прогнозната инфлация и на средно около две трети от прогнозния ръст на БВП /на национално равнище/ или на прогнозата за производителността на труда в съответните**

браншове на икономиката – е приет и усъвършенстван с годините от синдикатите и работодателите в пряк диалог между тях на браншово и фирмени нива. Тази практика неминуемо ще се наложи, макар и с проблеми, и в България.

1.3. Социалният диалог в България и опитът в договарянето на заплатите:

- **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. Значителен брой работници и служители, заети в малките и средни предприятия /около 98% от икономиката/, не са обхванати чрез колективни трудови договори поради намалялата синдикализация. В бъдеще социалният диалог в тези предприятия ще се осъществява чрез процедурите за информиране и консултиране, предвидени както в Директивите на ЕС, така и вече в нашето трудово законодателство;
- **в по-голямата част от отраслите и браншовете по НКИД на НСИ има подписани отраслови и браншови колективни трудови договори,** в които се регламентират и системите на заплащане на труда, включително и механизми за промяна на определените равнища на работните заплати. Това обаче касае предприятия и организации, които са членове на съответните работодателски организации, страна по отрасловите/браншовите КТД. Една значителна част от фирмите обаче не членуват в тях, подписаните КТД 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 необоснована конкурентоспособност.** 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;
- **налице са коренно противоположни становища на национално представените синдикати и работодателски организации по въпросите на формирането и договарянето на заплатите.** Синдикатите настояват това да става като се прилагат европейските практики и обвиняват държавата, че не е разработила, не е гарантирала и не прилага съответните регулатори в тази област. Работодателите, от своя страна, са против такива регулатори и механизми и отстояват становището, че заплатите следва да се формират главно на пазарен принцип. Ясно е, че в тази обстановка поведението на държавата е деликатно, въпреки че още през 1991 г. от Министерския съвет бе приета Наредба за договаряне на

работната заплата. На прага на членството ни в ЕС е очевидно, че: 1/ **синдикатите и работодателите на национално равнище ще трябва да се договорят за регулаторите и механизмите особено в областта на заплащането на труда;** 2/ **държавата** ще трябва да препоръча подходящите регулатори и механизми, както и да гарантира своята роля на посредник и да подпомага социалния диалог да се движи в посока на възприемане на европейските социални практики;

- **Българските фирми силно изостават в областта на прилагането на съвременни системи за управление на персонала,** начините за формирането на основните заплати за съответните длъжности и работни места, доплащанията към заплатите, за кадровото израстване, договарянето и т.н. Тази обстановка е една от причините за наличието на сив сектор в областта на заплащането на труда. Заплатите остават едни и същи с години, тъй като няма връзка между тях и икономическите резултати от дейността на фирмите. Обяснима е, следователно и непрекъснато увеличаващата се разлика между средната работна заплата в частния сектор и тази за страната и в общественния сектор.
- **Основният извод от краткия анализ на ситуацията със социалния диалог в страната е** , че са налице непреодолени проблеми през годините на досегашния преход. Това важи най-вече за област заплащане на труда. Причините се крият в досегашната липса на воля на трите страни в националния социален диалог да дискутират тези проблеми и да стигнат 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.

2. Не настъпиха съществени изменения и в другите защитени доходи на населението – пенсии /за осигурителен стаж и възраст и социалната пенсия/, обезщетения, социални помощи и семейни помощи за деца:

- **размерите на посочените видове защитени доходи,** които формират групата на т.нар. социални трансфери при изследванията на домакинствата от НСИ се определяха и променяха по някаква своя логика, без да се основават на каквито и да са обективни критерии и принципи. Тази група доходи са свързани с мрежите за социална сигурност и защита на населението и следователно са свързани със стабилизирането и нарастването на жизнения стандарт на големи слоеве и групи от хора в страната. Когато се говори за жизнен стандарт той следва да се свързва и с издръжката на живота при конкретните икономически и социални условия в страната;

- **в страните от ЕС – 15, и не само в тях, от много десетилетия са решени законодателно и се прилагат в социалната им практика принципи, политики и механизми в областта на защитените доходи, базирани на установени взаимовръзки между минималните нива на отделните видове доходи.** По принцип този вид доходи се основават по един или друг начин на издръжката на живота при конкретните икономически възможности и социални условия в съответната страта. В зависимост от избрания метод /издръжка на живота, среден медианен доход или разход на едно лице от домакинство и т.н./ се изчислява размера на т.нар. **линия на бедност** и към нея се привързват в различни съотношения другите минимални и социално защитени плащания в системата за социална сигурност с нейните две главни части – социално осигуряване и социално подпомагане, а също и минималната работна заплата за страната. Във всички 25 страни членки на ЕС плюс Румъния се прилага методологията и методиката на Евростат за изчисляване на линията на бедност. Последната е поставена в основите на социално-защитните системи и защитата на доходите на населението – от труд и от социални трансфери;
- **не настъпиха почти никакви изменения в равнището на бедност на българските домакинства.** От една страна, от 13,5% през 2000 година бедните домакинства в България са нараснали на 14,3 на сто /около 1,2 млн. души/, което е сравнимо с относителния дял на бедните домакинства в ЕС – 15 – около 15%. От друга страна, българските бедни домакинства са 13 пъти по-бедни от бедните домакинства в ЕС. Сравненията не са изцяло коректни, тъй като в посочените страни се прилагат различни критерии и съдържание на „кошницата”, независимо че се прилага от всички тях методиката на Евростат, а в България тя все още не се прилага.

2.1. В областта на доходите от пенсии са налице редица промени и процеси, които също не доведоха до тяхното съществено нарастване:

- **през 2000 година стартира пенсионната реформа у нас,** която бе наложителна поради наличието на сериозни проблеми – икономически и демографски. Въведен бе тристълбов модел в осигурителната ни система, чрез който сегашните по-млади поколения имат шансове за получаване на допълнителна пенсия от техните лични, или от работодател осигурителни вноски;
- **средната пенсия за осигурителен стаж и възраст постигаше ежегодно реално нарастване от 4 – 6 на сто,** но това е резултат на новоотпуснатите по-високи пенсии, на ръста на максималната пенсия и на коледните добавки, но не и от реалното увеличение на всяка пенсия;

- **минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст** си остана обвързана със социалната пенсия / 115% от нея/, без да има никаква обективна логика на каквато и да е връзка между тях – едната е за трудов стаж, а другата е за хора /около 4600 - 4700 души/, които са навършили 70 години и по едни или други причини нямат трудов стаж. В страните от ЕС минималните пенсии за осигурителен стаж и възраст винаги и във всички случаи са над линията на бедност за съответната държава;
- **формулата за изчисляване на индивидуалната пенсия** /по принцип всяка формула е в определена степен рестриктивна/ е различна от тази, която се прилагаше до 2000 година. В резултат на това „старите” пенсии силно изостанаха от новите. Близо 1,084 хил. пенсионери / от тях за трудова дейност са около 400 хил. души/ получават пенсия под 80 лева, което предопределя една значителна част от тях да попадне в системата за социално подпомагане. Въпроси поражда и съотношението между минималната и максималната пенсия /1:7/, което не се среща в страните от ЕС /средно 1:4 до 5 пъти/;
- **засилената емиграция на предимно млади хора /между 20 и 35 години/,** които са около 700 хил. души, проблемите ни в областта на заетостта и безработицата през последните 5 – 6 години, както и наличието на сериозен сив сектор в областта на заплащането на труда доведоха до значителното намаляване на постъпленията от осигурителни вноски във фонд „Пенсии” на НОИ, независимо от въведените минимални осигурителни прагове и тяхното ежегодно индексирание. От началото на 2006 г. бе намалена с шест процентни пункта и осигурителната вноска за пенсия, чиято цел е да намали осигурителната тежест за работодателите. Тази обективна ситуация сериозно намаляваше и все още намалява възможностите за почувствителни увеличения на всички пенсии;
- **честите законодателни промени в КСО** почти винаги са свързани с придобиването на пенсионни права от все по-засегнати от други фактори групи от хора. Това са главно хора останали без работа, нямат навършените години или необходимия осигурителен стаж. През последните 2 – 3 години рязко се увеличи броя на инвалидните пенсии. Вече е разрешен въпросът за навършилите години, но нямащи достатъчно осигурителен стаж – те могат да си откупват до 5 години стаж. Остава неразрешен другият проблем – набрани са изискваните точки, но не са навършили изискваните години възраст. Разрешаването на посочените, а и на още други проблеми, винаги е свързано с придобиването на пенсионни права, за които по правило се изискват допълнителни разходи от фонд „Пенсии” в размер на десетки, а често и стотици милиони лева;

- **методът за индексирание на пенсиите също влияеше на техния реален размер.** Той включва част от фактическата инфлация за изминалата година и част от нарастването на осигурителния доход, който само индиректно отразява икономическия растеж и нарастването на благосъстоянието. Положителното е, че от 2007 година съотношението между тях ще бъде 50:50;
- **вече е ясно, че предстои по-нататъшно усъвършенстване на българския пенсионен модел,** свързано с неговото синхронизиране с европейското социално законодателство и с изискванията на Открития метод за координация на пенсионните системи и модели в рамките на ЕС.

В заключение, проблемите с доходите от пенсии на населението са изключително сериозни. Почти 46 на сто от пенсионерите са с крайно ниски пенсии /под 80 лева/, което предопределя тяхното мизерно съществуване. Пенсиите от 80 до около 150 лева също попадат под линията на бедност у нас /изчислената по методиката на Евростат за 2007 г. е около 152 лева/. Тези факти сами по себе си са обезкуражителни, но те предопределят приоритетността на бъдещите действия в областта на пенсиите – обвързването на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст с минималната работна заплата, след като последната бъде обвързана с официалната линия на бедност. На второ място би следвало, макар и внимателно, да се повишават с малко по-голям процент минималните пенсии през следващите 4 – 5 години с цел тяхното постепенно приближаване и изравняване с линията на бедност.

2.2. В областта на доходите от системата за социално подпомагане:

- **изградената в началото на 90-те години система за социално подпомагане претърпя силни дестабилизиращи инфлационни въздействия,** в резултат на които т.нар. гарантиран минимален доход многократно се обезцени. Не трябва да се забравя, че ГМД беше замразен от м. юли 1997 г. и остана непроменен до 2001 година. В момента никои не би могъл да дефинира, даже и приблизително, неговото съдържание и размер. Продължаването с тази база /ГМД/ сериозно дискредитира обосноваването на политиките и мерките в областта на социалното подпомагане, както и определянето на обективния размер на необходимите средства от държавния бюджет за различните програми на системата;
- **горният извод се отнася и за системата от коефициенти за достъп до различните видове програми и социални помощи.** Така системата непрекъснато се отваря и в нея попадат все нови и нови контингенти подпомагани, необходимите средства от бюджета се

увеличават, но нито степента на бедност, нито обхватът на програмите намаляват;

- **доходите от различните видове социални помощи**, които по принцип са предназначени за смекчаване на бедността и за засилване на мотивацията у социално слабите да се върнат на пазара на труда, поне за сега не са довели до ограничаване на бедността на цели социални слоеве или групи от населението;
- **наличието на многобройни възможности за достъп до социално подпомагане** вкарва в системата и не малък брой хора, които не биха попаднали в нея, ако тя бе базирана на обективни принципи и критерии. Става дума за критериите за достъп, които са базирани първо, на една имагинерна величина, каквато е ГМД, и второ, на подпомагане на лица и семейства, вместо на домакинства, каквато е практиката в страните членки на ЕС;
- **лесният достъп до програмите за социално подпомагане** позволяват в системата да се престоява неограничен до средата на 2006 г. брой години. Системата в случая е като отворена фуния, в която лесно се влиза / повечето стоят там с години/, но трудно се излиза;
- **значителен брой социално слаби получават помощи по над 10 нормативни акта**, което е недопустимо. Това е показателно за адекватността на системата на социалното подпомагане, както и за нейната обективност. Разходите в системата се базират на националната солидарност и техният източник са от данъците на всички граждани. Това е и причината настойчиво да се поставя въпросът за ефективността на социалните разходи и за постигането на точно определени крайни цели.

В заключение, системата на социалното подпомагане в България е далеч от съвременните критерии за нейното изграждане и функциониране. Заетите в системата са крайно претоварени. Разходите се увеличават, но подпомаганите не намаляват. Системата не е базирана на официално определяна всяка година линия на бедност и на тази основа тя да се модернизира, целенасочи и да води до повишаване ефективността на социалните разходи. Принципът на социалната справедливост в нашите условия следва да се разбира в контекста, че социалното трябва да е справедливо, т.е. достъп до системата да имат само действително бедните, живеещи под линията на бедност.

III. ЦЕЛИ, ПОДЦЕЛИ И МЕРКИ НА СРЕДНОСРОЧНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ДОХОДИТЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО ДО КРАЯ НА 2009 ГОДИНА

Като се имат предвид изводите и оценките от анализа на проблемите в областта на защитените доходи на населението за периода 2000 – 2005 година **провеждането на нова политика в тази област следва да се свързва с наличието на три основни предпоставки:**

- **първата** е свързана с формирането на законово приети принципи, методи, критерии и механизми за определяне на линията на бедност в България и с нея да се обвържат в подходящите за нашите икономически възможности и социални условия съотношения на размерите на другите минимални и социално защитени плащания. Това са минималната работна заплата за страната, минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст, социалната пенсия, критериите за достъп до различните видове социално подпомагане;
- **втората е държавата** да базира системите си за социална сигурност и защита върху така установените зависимости и да ги развива и подобрява в съответствие с нарастването на икономическите възможности на страната – използването на качествени източници за ръст на БВП / главно инвестиционен растеж, по-активна макроикономическа политика и рационално насочване на публичните финанси/, ускоряващо се нарастване на заетостта, модернизиране на всички социални системи;
- **третата** е модернизиране на **социалния диалог на национално равнище** между правителството и социалните му партньори, в който в съответствие с европейските практики всеки от участниците отговорно да изпълнява своята роля, съобразявайки се с изискванията за консенсус при решаването на обществените проблеми.

Заедно с посочените предпоставки е необходимо да се установи такава степен на координация и взаимно преплитане между икономическата и социалната политика на държавата, която гарантирано да води до нарастване на социалните измерения на икономическия растеж – чувствително повишаване на заетостта, по-нататъшно намаляване на реалната безработица, повишаване на доходите от труд и предприемачество, ускорен растеж на жизнения стандарт и качеството на живот на населението.

1. Основна цел в областта на политиката на доходите от труд до края на 2009 г. е осигуряване на стабилен ежегоден растеж на работната заплата с отчитане растежа на БВП, прогнозната инфлация за съответните години, производителността на труда и конкурентоспособността на икономиката и предприятията.

1.1. Подцели и мерки:

- приемане от Министерския съвет до средата на 2006 г. на съгласувана със социалните партньори на национално равнище Методика за официално определяне на линията на бедност и обвързване с нея на минималната работна заплата по определения в методиката механизъм;
- превръщане на минималната работна заплата от началото на 2007 г. в държавен регулатор на доходите от труд и на пазара на труда;
- основен принцип и държавен регулатор за повишаване на работната заплата от 2007 година да бъде обвързването ѝ с прогнозния ръст на инфлацията по макроикономическата рамка на държавния бюджет за съответната година и част от прогнозния ръст на БВП за заетите в бюджетната сфера, а за заетите в реалния сектор – с част от очаквания ръст на производителността на труда;
- в структурата на работната заплата, на основата на колективни трудови преговори и сключвани договори да се включват и възнаграждения, бонуси и придобивки за наетите с постоянен характер.

Измерения на индексирването на заплатите:

- индексът за увеличение на заплатите на заетите в организациите на бюджетна издръжка да включва: 100% от прогнозния индекс за инфлацията и до 75% от прогнозния ръст на БВП за съответната година;
- препоръчителният индекс за увеличение на заплатите на заетите в частния сектор на реалната икономика да включва: 100% от прогнозната инфлация по държавния бюджет и до 65 – 70% от прогнозния ръст на производителността на труда в съответните икономически сектори и браншове на икономиката. За целта национално представените организации на работодателите и на работниците и служителите сключват Национално споразумение по заплатите и другите източници, които формират техния окончателен размер. Това Споразумение се сключва след приемането на държавния бюджет на страната и след уточняване на прогнозите за развитието на съответните икономически сектори или браншове;
- за търговските дружества от реалния сектор на икономиката с над 50 на сто държавно участие в капитала се прилага специален механизъм за регулиране нарастването на средствата за работна заплата съобразно техните икономически резултати;

- за повишаване на реално разполагаемият доход от труд да продължи увеличаването на необлагаемият с данъци минимум – за 2007 г. да стане 200 – 210 лева, както и намаляването на ДОД върху заплатите.

Необходими промени в нормативни актове до края на 2006 г.:

- промени в Кодекса на труда, свързани с критериите за признаване на национална представителност на работодателските и синдикалните организации в страната;
- промени в Кодекса на труда и наредби към него, свързани с: организацията, структурата и договарянето на работните заплати на национално, браншово/секторно и фирмено ниво; въвеждане на гъвкави форми на заплащане на труда, в т.ч. и на минимална часова работна заплата за страната до края на 2007 година и др.;
- в Закона за държавния бюджет за съответната година да се включва текст, с който се утвърждава общият индекс за увеличение на работните заплати на заетите в организациите на бюджетна издръжка. Този индекс да се обяви и за препоръчителен за частния сектор на реалната икономика. На тази основа след преговори и сключване на Национално споразумение по заплатите между организациите на работодателите и синдикатите се определят конкретните препоръчителни измерения на заплатите по браншове/сектори;

При прилагането на посочените принципи, политика и механизми може да се очаква, че номиналните средногодишни темпове на растеж на доходите от работна заплата за периода 2007 – 2009 г. приблизително ще бъдат между 7,5 и 9 – 10%. При по-висок от 6 на сто ръст на БВП номиналното нарастване ще бъде по-високо.

2. Основна цел в областта на доходите от пенсии е обвързване на тяхното нарастване с растежа на благосъстоянието в страната, на осигурителния принос и повишаване процента на заместване на доходите от труд при определяне на индивидуалните пенсии.

2.1. Подцели и мерки:

- обвързване на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст с минималната работна заплата за страната – не по-малко от 50 - 55 на сто от МРЗ, след обвързване на последната с официално определената линия на бедност през 2007 година. Този механизъм следва да бъде приет с консенсус от социалните партньори на национално равнище. 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. Минималната пенсия през следващите 4-5 години постепенно да се изравни с линията на бедност;

- обвързване на социалната пенсия за старост и инвалидност пряко с линията на бедност за 2007 г. – не по-малко от 40 на сто от нея. Последващо извеждане на този вид плащане от осигурителната система и включването му в системата за социално подпомагане;
- обсъждане до края на 2007 г. между социалните партньори на възможностите за разрешаване на някои от посочените проблеми в пенсионната ни система – относно бъдещето на сегашната точкова система, възможностите за осъвременяване на старите пенсии, за достъп до пенсиониране при наличие на необходимите точки, но не са навършени изискваните години възраст само за лица, които са трайно безработни и т.н.;
- обсъждане до края на 2006 г. на възможностите за увеличаване на платения отпуск за раждане и отглеждане на дете – от 135 на 190 или 200 дни, средствата за което се набират във фонд „Болест и майчинство” към НОИ, както и на други възможности за стимулиране на раждаемостта като основен проблем на демографската криза в страната;
- обсъждане между социалните партньори до края на 2006 г. на проблема с разпределението на осигурителната вноска между работодател и работник, при условие че размерът на осигурителната вноска за пенсия бе намален с 6 пункта, което не бе съпроводено с увеличение на заплатите в частния сектор;
- обсъждане на възможностите до края на 2006 г. за внасяне на промени във формулата за изчисляване на индивидуалната пенсия с оглед повишаване дела на приноса в нея на осигурителното участие;
- засилване на възможностите за стимулиране участието в пазара на труда на хора, изпълнили условията за пенсиониране;
- ефективни действия за ограничаване неправомерния достъп до инвалидни пенсии, както и ограничаване на достъпа до ранно пенсиониране.

2.2. Индексиране на пенсиите:

- въвеждане от 2007 на „златното швейцарско правило” увеличението на пенсиите да става с индекс, включващ 50 на сто от фактическата инфлация за предходната година и 50 на сто от ръста на осигурителния доход;

- индексирането на минималните осигурителни прагове да става след преговори между социалните партньори, както и до сега;
- предприемане на съгласувани между социалните партньори мерки за разработване до края на 2006 г. на механизъм и възможности за осъвременяване и по-високо индексиране на минималните пенсии.

2.3. Необходими промени в нормативни актове:

- след приемане на съгласувани между социалните партньори решения за допустими и целесъобразни промени в пенсионната система внасяне на предложения за изменения и допълнения на Кодекса за социално осигуряване;
- осигуряване през 2006 г. на пълно транспониране на Директива 2003/41 на ЕС относно въвеждането на професионалните пенсионни схеми в нашето осигурително законодателство;
- разработване до края на 2006 година на стратегия и проект на закон за създаване, функциониране и управление на Демографски резервен фонд „Сребърен”, който впоследствие ще се използва за запазване на финансовата стабилност на солидарния стълб на осигурителната ни система.

2.4. При прилагането на посочените мерки може да се очакват следните резултати:

- минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст още през 2007 г. да нарасне с 10-15%;
- пенсиите от труд да нарастват номинално между 7 и 10 на сто до края на 2009 година;
- да се разрешават внимателно натрупващите се проблеми в пенсионния ни модел;
- да се намерят възможностите за постепенното осъвременяване на старите пенсии;
- минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст да достигне до края на 2010 година линията на бедност и да се изравни с нея.

3. Основна цел в областта на социалното подпомагане е на основата на въвеждане на официална линия на бедност да се модернизира системата за социално подпомагане, да се премине към подпомагане на домакинства и повиши ефективността на социалните разходи.

3.1. Подцели и мерки:

- обсъждане до 15 май 2006 г. със социалните партньори на Методика за определяне и актуализиране на линията на бедност

и обвързване с нея на гарантираните минимални доходи на населението;

- внасяне на Методиката за утвърждаване от МС. Провеждане на цикъл семинари за обучение на служители от МТСП и АСП за запознаване със същността, целите и методите на обвързване с официалната линия на бедност на минималната работна заплата за страната, помощите за социално подпомагане, минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст и на социалната пенсия за старост и инвалидност;
- подготовка до края на м.октомври 2006 г. на проекти за изменения и допълнения на Закона за социалното подпомагане и на Правилника за неговото прилагане. Внасяне в МС – до края на 2006 година;
- разработване на програма за експерименталното прилагане в избрани региони и общини през 2007 година на новия начин за достъп до системата за социално подпомагане;
- предприемане на мерки за доизграждане на информационната система на АСП с възможности за прилагане на персонален регистър на бенефициентите на системата до края на 2007 година.

3.2. Необходими промени в нормативни актове:

- промени в Закона за социално подпомагане и в Правилника за неговото прилагане;
- промени в други свързани Закони и правилници.

3.3. Очаквани резултати:

- поставяне на официално определяната линия на бедност в основата на политиката на държавата в областта на защитените доходи на населението;
- реформиране и модернизиране, в съответствие с европейската законодателна и социална практика, на системата за социално подпомагане;
- преминаване към подпомагане на домакинства и отказ от системата за подпомагане на лица и семейства, която не се прилага в страните членки на ЕС;
- прецизиране на критериите за достъп до системата за социално подпомагане, точно дефиниране на рисковите групи за изпадане в бедност и на дохода за достъп на подпомаганите домакинства до социални помощи;
- икономия на средства от неправомерен достъп до социални помощи и повишаване ефективността на социалните разходи.

IV. Прилагане и отчитане изпълнението на Средносрочната стратегия в областта на политиката на доходите до 2009 г.

- 1. Развитие на институционалния капацитет за прилагане на Стратегията от МТСП и неговите структури.**
- 2. Подобряване на мониторинга и повишаване ефективността на бюджетните и социалните разходи.**
- 3. Институционално и информационно укрепване на МТСП и неговите структури.**
- 4. Усъвършенстване на информационната система и организацията на предоставянето на услуги в системата за социално подпомагане.**
- 5. Реформиране на организацията на труда в АСП и нейните дирекции в общините.**
- 6. Финансиране на програмите за социално подпомагане чрез прилагане на програмното бюджетиране.**
- 7. Разработване на система от показатели за наблюдение и оценка на изпълнението на Стратегията.**