

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ”

ФАКУЛТЕТ ПО ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛНИ НАУКИ

КАТЕДРА „ИКОНОМИЧЕСКИ НАУКИ”

---

БЛАГА ПЕТРОВА МАДЖУРОВА

**Социалните трансфери- фискален натиск и социална поносимост**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен  
„Доктор” по икономика в докторантска програма „Политическа икономия”

Научен ръководител:  
Проф. д-р Йордан Христосков

---

гр. Пловдив, 2017 г.

Дисертационният труд е обсъден на заседание и насочен за защита с решение на Катедрения съвет на катедра „Икономически науки” към Факултета по икономически и социални науки на ПУ „Паисий Хилендарски” гр. Пловдив от 20.02.2017 г.

Настоящият дисертационен труд е структуриран в три части с увод и заключение. Общият обем е 217 страници, от които 13 страници приложения и 12 страници библиография. Включени са 13 таблици, 37 схеми и 6 фигури.

Използваната литература се състои от 155 източника, от които 60 са на кирилица и 95 на латиница.

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на 27.04.2017г. от 11:00 часа в 126 кабинет на ПУ „Паисий Хилендарски” гр. Пловдив на открито заседание на Научното жури.

Материалите по защитата са на разположение в Библиотека на ПУ „Паисий Хилендарски” гр. Пловдив

## СЪДЪРЖАНИЕ:

1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....	4
1.1. Актуалност на темата .....	4
1.2. Основна цел и задачи на изследването.....	4
1.3. Обект и предмет на изследването .....	5
1.4. Изследователска теза и хипотеза .....	6
1.5. Методология на изследването .....	7
1.6. Ограничения и допускания .....	7
1.7. Допълнителни уточнения .....	8
2. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....	9
3. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....	12
3.1. Първа глава. Социалните трансфери като икономическа необходимост. Същност, функции и предизвикателства .....	12
3.2. Втора глава. Социалните трансфери като икономическа възможност. Финансиране на системата за социални трансфери: ограничения, зависимости и ефективност .....	21
3.3. Трета глава. Социални трансфери в секторните социални политики в България- между фискален натиск и социална поносимост ЕС ...	27
3.4. Заключение .....	31
4. ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....	36
5. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА И ПРОБЛЕМАТИКАТА НА ДИСЕРАЦИОННИЯ ТРУД .....	38

# **1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **1.1. Актуалност на темата**

Актуалната икономическа ситуация разкрива сериозни проблеми в преразпределителните процеси. Негативните демографски тенденции, както и последиците от кризата, разкриха незабавната необходимост от преразглеждане на политиките в областта на социалните трансфери. Непрекъснато нарастващи разходи без необходимите структурни реформи показват увеличаващ се фискален натиск въпреки провежданата политика на фискална консолидация. Съществуващата икономическа парадигма разкри невъзможност за справяне с проблемите на съвременното общество и необходимост от преразглеждане на инструментариума. Очакванията са насочени към незабавна и адекватна реформа в политиките на социалните трансфери, които да доведат до повишена ефективност. Всяко едно пренебрегване ще доведе до огромен фискален натиск, липсваща функция на автоматичен бюджетен стабилизатор и нарастващо дългово финансиране. Не може вече да се говори за избор между фискална консолидация и ефективност на социалните трансфери. Необходимостта от интердисциплинарен подход в науката за изследване на социално-икономическите процеси вече не може да бъде пренебрегвана.

## **1.2. Основна цел и задачи на изследването**

**Целта на дисертационния труд** е да се разкрие природата и съдържанието на социалните трансфери и политиката на фискална консолидация, да се направят оценки на оказвания фискален натиск от страна на социалните трансфери и на социалната поносимост. На тази основа да се определят и границите на фискалния натиск и социалната поносимост, очертаващи една зона, в рамките на която се формират различни пропорции между социални и фискални политики, съобразени с динамиката на макроикономическата, социално-политическата и демографската среда

**Задачи**, които се решават за постигането на основната цел:

- Проучване, систематизация и интерпретация на българска и чуждестранна научна литература в областта на социалните трансфери и фискалната консолидация.
- Класифициране на социалните трансфери и определяне архитектурата на системата.

- Уточняване на понятийния апарат на социалните трансфери, фискалната политика, фискалната консолидация, както и методологията за определянето им.
- Преглед и критичен анализ на основните теоретични концепции за фискалната политика.
- Разработване (подбор) на система от показатели, представящи фискалния натиск и социалната поносимост.
- Сравнителен анализ на политиките в тази област – в динамика и спрямо различни групи страни от ЕС.
- Преглед, анализ и оценка на политиките на социалните трансфери за периода 2008 – 2015 г., а именно пенсионна политика, политика на пазара на труда, от гледна точка на социалните трансфери, политика в здравеопазването, политика на социалното подпомагане.
- Интерпретация на резултатите от анализа и извеждане на основни положителни и негативни моменти от провежданите политики.
- Извеждане на зона на балансирано съотношение фискален натиск – социална поносимост по политики или обществено приемлив баланс.
- Формулиране на препоръки относно политиките на пенсионна политика, политика на пазара на труда, от гледна точка на социалните трансфери, политика в здравеопазването, политиката на социалното подпомагане.

### **1.3. Обект и предмет на изследването.**

Обект на изследването са социалните трансфери. С формален критерий този обект е ограничен до трансферите към домакинствата под формата на парични обезщетения, помощи и услуги, предоставяни чрез социалното осигуряване, социалното подпомагане, социалните услуги за неравностойните групи от населението и здравеопазването.

Предмет на изследването е фискалният натиск, които социалните трансфери оказват върху консолидирания бюджет на държавата, от една страна, и поносимостта на обществото при политиката на фискална консолидация, целяща тяхното ограничаване, от друга страна. Анализират се различни хоризонтални и вертикални оси на взаимодействие между параметрите и политиките на посочените области в вътре във всяка област.

#### 1.4. Изследователска теза и хипотеза

Необходимостта от социални трансфери се поражда от моралните и етични ценности, които всяко общество изповяда. Социалните трансфери са част от политиката на държавата за възпроизводството на човешкия капитал – основен фактор в производството на стоки, услуги и публични блага. Те имат за цел да намалят социалните неравенства в обществото, да подпомогнат хората, които поради нетрудоспособност или други житейски проблеми не могат сами да си осигурят едно нормално съществуване. Същевременно социалните трансфери оказват съществен натиск върху консолидирания бюджет на държавата и тяхното нарастване спрямо brutния вътрешен продукт е за сметка на икономическия растеж или води до нарастване на вътрешния и външния дълг. Политиката на фискална консолидация, включваща ограничаване на публичните разходи, в това число и на социалните трансфери, намалява този натиск. Едновременно с това тя може да бъде провеждана само в определени социално поносими граници. Степента на тази социална поносимост се изразява в недопускане на лишения от достигнатото ниво на благосъстояние, в избягване на ерозия на човешкия капитал и на социалните институции с бъдещи негативни въздействия върху икономическия растеж.

В синтезиран вид **авторовата теза** е, че политиките на социални трансфери и фискална консолидация не трябва да се противопоставят, да се разглеждат като алтернативи. Те са две страни на една и съща монета, а поддържането на обществено приемлив баланс между тези две страни е измерител на номиналната стойност на тази монета. Колкото повече тези политики водят до едно по-високо ниво на обществена удовлетвореност, толкова по-висока е номиналната стойност на тази монета.

Философията на тази теза поражда и **основния изследователския въпрос** – как да се определят границите на фискалния натиск и социалната поносимост. Дали желаният обществено приемлив баланс е едно статично състояние (предварително фиксиран стандарт) или по-скоро е една зона, в рамките на която се формират различни пропорции между социални и фискални политики, съобразени с динамиката на макроикономическата, социално-политическата и демографската среда.

**Хипотеза:** Въпреки увеличеният фискален натиск от страна на социалните трансфери, под риск е поставена социалната поносимост и ролята трансферите като автоматични бюджетни стабилизатори. Социалните трансфери не са достатъчно ефективни за справяне с

бедността и неравенството, поради недостатъчната им ефективност, която е следствие от обхвата им и дълбочината. Именно поради това се изисква целенасочени и адекватна правителствени решения в областта на политиките на социалните трансфери.

### **1.5. Методология на дисертационното изследване.**

Спецификата на поставената цел и задачи изисква едновременното прилагане на индуктивния и дедуктивния метод. С прилагането на системния, комплексния и процесния подход ще се извърши изследване на социалните трансфери и политиката на фискална консолидация в тяхната взаимовръзка и взаимодействие.

Чрез изследване на статистически данни и сравнителен анализ на България и Европа, както и с емпирично изследване, се извеждат резултатите за фискалния натиск, който оказва влияние върху бюджета, социалната поносимост на обществото от промените им, връзката с приходната и разходната част на бюджета.

Използван е и причинно-следственият анализ за разкриване на двойствената природа на социалните трансфери. Конкретно са приложени: дескриптивен анализ, корелационен и дисперсионен анализ, сравнителен анализ, институционален, както и описателен модел.

### **1.6. Ограничения и допускания.**

Ограниченията на изследването поставят извън обхвата на дисертационния труд социални трансфери и въпроси на фискалната консолидация, свързани с образованието. Причината е в това, че се разглеждат през сечението фискален натиск и социална поносимост. Образователните трансфери оказват известен натиск върху консолидирания бюджет, но нарастването им спрямо брутния вътрешен продукт не е за сметка на икономическия растеж и те не поставят под въпрос социалната поносимост. Безспорен е фактът, че инвестицията в образование води до икономически растеж, увеличава нивото на благосъстояние, намалява неравенството и не ерозира човешкия капитал.

От дисертационното изследване е изключен и Европейският социален фонд поради времевия си характер на действие като инструмент и невъзможността му за използване извън определените години на действие. Фокусът пада върху системата от национални политики на социалните трансфери.

Въведените ограничения имат за цел да се стесни обхватът на изследването и да се навлезе по-дълбоко в същината на проблема – социалните трансфери – фискален натиск и социална поносимост.

### **1.7. Допълнителни уточнения**

Основна тема в дисертационния труд е намирането (подказването) на алтернативни методи и подходи за намирането на обществено приемлив баланс между размера на социалните трансфери и политиката на фискална консолидация с цел разрешаване на противоречията и конфликтите в тази област. При употребата на тези понятия в дисертационния труд се влага следният смисъл:

- Подходите се разбират като идеи, намерения или планирани действия за справяне с проблем или за изход от дадена неблагоприятна ситуация;

- Методите се разглеждат като начини на извършване на определени действия, като способности или съвкупност от техники или процедури, прилагани при решаване на проблема или излизането от дадената неблагоприятна ситуация;

Алтернативните подходи и методи се разглеждат не като отричащи и напълно заместващи съществуващите досега конвенционални подходи и методи за разработване на краткосрочните и средносрочните бюджетни рамки, а като нови или допълващи

Дадени са следните определения:

- за социални трансфери – парични средства и услуги, получени по линията на преразпределението на първичните доходи за гарантиране минимум ниво на потребление на хората, които живеят в бедност или са на прага на бедността; за заместване изцяло или частично загубата на доходи в резултат от определени събития в живота; за постигане по-високо ниво на доходно равенство;

- за фискална политика – държавна макроикономическа политика, която се провежда от правителството чрез разработване и изпълнение на държавния бюджет, като основните инструменти са измененията в обема и структурата на правителствените разходи, трансферите, промените в системата на данъчните и осигурителните ставки, които оказват влияние върху съвкупното търсене, респективно на съвкупните разходи. Техният смисъл е изведен при справка в множество енциклопедични речници и справочници. Тези допълнителни пояснения имат за цел да подпомогнат



разбирането на основните тези в дисертационния труд и трябва да се разглеждат само в този контекст.

Темата на научното изследване за социалните трансфери – фискален натиск и социална поносимост, поставя проблема за нарастващите дългосрочни разходи на консолидирания бюджет на страната за трансфери, от една страна, поради застаряване на населението (не само застаряването, но и развитието на медицината, удължаването срока на обучение на младите и други фактори, са причина за нарастване на социалните трансфери), а от друга, за опитите за поддържане на балансирана макроикономическа политика. Въпросът е поставен в две измерения – възможности за ограничаване на разходите или реструктурирането им с цел ограничаване на фискалния натиск и достатъчен размер на публичните разходи за адекватна защита от съответните рискове, от една страна, и социалната поносимост на населението, от друга.

## **2. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Структурата и съдържанието са логически подредени съобразно поставените задачи на дисертационния труд.

ТИТУЛНА СТРАНИЦА

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение

**ПЪРВА ГЛАВА.** Социалните трансфери като икономическа необходимост. Същност, функции и предизвикателства.

1. Социалните трансфери – дефиниции и класификация

1.1. Дефиниции и същност на социалните трансфери

1.2. Класификация на социалните трансфери

1.3. Архитектура на системата на социалните трансфери

2. Социални трансфери - инструмент за намаляване на неравенството и бедността. Измерване и нива на трансферната ефективност

2.1. Същност и измерители на неравенството в доходите и благосъстояние

2.2. Разпределителни ефекти на социалните трансфери

2.3. Оценка на рационалното и минимално ниво на трансферите

2.4. Социална поносимост на нивото на социалните трансфери

2.5. Връзката социална защита - БВП

- 3. Социалните трансфери като фискален инструмент
  - 3.1. Функция на правителството във фискалната политика и фискални инструменти
  - 3.2. Финансови потоци от сметки за социална защита и публични сметки
- 4. Предизвикателства пред системата на социалните трансфери
  - 4.1. Демографски фактори
  - 4.2. Икономически фактори
  - 4.3. Политически фактори

**ВТОРА ГЛАВА** – Социалните трансфери като икономическа възможност. Финансиране на системата за социални трансфери: ограничения, зависимости и ефективност

- 1. Фискални и бюджетни ограничения при трансферите
  - 1.1. Фискална политика и държавно управление
  - 1.2. Бюджет на социалните трансфери
    - 1.2.1. Класификация на приходите и разходите
    - 1.2.2. Връзка между социалното финансиране и публично финансиране
    - 1.2.3. Социалната поносимост от гледна точка на изземване на доходи от обществото
  - 1.3. Фискалната консолидация и фискален натиск върху трансферите
- 2. Двойствената природа на социалните трансфери - измерване и анализ
  - 2.1. Структура на разходите за социални трансфери и фискален натиск
    - 2.1.1. Експлицитен дълг
    - 2.1.2. Имплицитен дълг
  - 2.2. Влияние на социалните трансфери върху бедността и неравенството
  - 2.3. Обобщена връзка социални трансфери - фискален натиск и социална поносимост
  - 2.4. Връзката разходи за социални трансфери – среден паричен разход и индекс на човешкото развитие в контекста на социалната поносимост
- 3. Методически подходи за оценка ефективността на социалните трансфери. Модел на MOT
  - 3.1. Базисен агрегиран индикатор SER

## 3.2. Модифициран модел на ефективност на социалните трансфери

### 3.2.1 Същност на модела на ефективност на социалните трансфери

**ТРЕТА ГЛАВА.** Социални трансфери в секторните социални политики в България- между фискален натиск и социална поносимост

#### 1. Общи положения

#### 2. Пенсионна политика

##### 2.1. Анализ на приходите и разходите за пенсии на ДОО

2.2. Промени в пенсионната система и влияния върху фискалния натиск и социалната поносимост

##### 2.3. Предвиждания относно фискалния натиск от страна на пенсиите

2.4. Реформи на сектора и предизвикателства пред пенсионната система

3. Пазар на труда. политики при временно отсъствие от пазара на труда

##### 3.1. Анализ на емпиричните данни на пазара на труда

3.2. Анализ на приходите и разходите по фондовете за временно отсъствие от пазара на труда

3.3. Промени в политиките за временно отсъствие от пазара на труда и влияния върху фискалния натиск и социалната поносимост

4. Политика на здравеопазването - фискален натиск и социална поносимост

4.1. Особености на системата на здравеопазването-макроикономически и финансови измерения

##### 4.2. Фискален натиск

4.3. Социална поносимост и необходимост от реформи на политиките на здравеопазването

#### 5. Политика на социалното подпомагане

5.1. Възможности за провеждане на ефективна политика на социално подпомагане

##### 5.2. Гарантиран минимален доход

##### 5.3. Социални помощи

##### 5.4. Дългосрочни грижи

5.5. Макроикономически изводи относно политиката на социално подпомагане

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

## ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### **3. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

#### **3.1. ПЪРВА ГЛАВА. СОЦИАЛНИТЕ ТРАНСФЕРИ КАТО ИКОНОМИЧЕСКА НЕОБХОДИМОСТ. СЪЩНОСТ, ФУНКЦИИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА.**

Социалните трансфери са разходи, които се прехвърлят чрез данъци и бюджета от едни субекти и институти към други. В този си смисъл трансферите зависят от определянето на условията, които правят законното им получаване от лица, семейства и институции, както и от обстоятелствата, които определят правото на трансфери.

Разгледани са съществуващите определения, систематизирани са и класифицирани. За целите на настоящия труд е възприета дефиниция за социалните трансфери, която се основава на тяхната функция, а именно, че те гарантират минимум ниво на потребление на хората, които живеят в бедност или са на прага на бедността; заместват изцяло или частично загубата на доходи в резултат от определени събития в живота; постигат по-високо ниво на доходно равенство. От значение за индивида, за семейството като потребителска единица е не самото номиналното изражение на трансферите, а какво може да си осигури с тях – продукти за изхранване на семейството, необходимите предмети в ежедневието, както и достъп до здравни и образователни услуги, жилище и други. За държавата обаче от макроикономическа гледна точка определящо значение има номиналната сума на социалните трансфери и относителния ѝ дял като процент от БВП. Размерът на този процент оказва съответно по-силен, по-слаб или умерен фискален натиск.

В научната литература и в административната практика социалните трансфери се класифицират по различни признаци – според формата, в която се предоставят (трансфери в пари и натура), по начин на предоставяне (централизирано и децентрализирано, свързва се с понятията фискална централизация и фискална децентрализация) и други. За целта на дисертационното изследване акцентът пада върху две класификации. Първата класификация е според въздействието на социалните трансфери върху икономическата система и икономическия растеж. По този признак, с всички условности, социалните трансфери могат да се разделят на: социални трансфери с пряко въздействие (главно чрез демографската система и най-вече чрез количеството и качеството на човешкия капитал) и социални трансфери с непряко въздействие (чрез общото повишаване на

благосъстоянието, водещо до нарастване на потреблението, на културното развитие, на мотивацията и т.н.).

Социални трансфери с пряко и косвено влияние върху демографската система и чрез нея върху икономическия растеж		
	С пряко влияние	С косвено влияние
Трансфери от публични осигурителни фондове, държавен и общински бюджет, други източници за защита на здравето	<p>Здравеопазване:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- превенция;</li> <li>- рехабилитация;</li> <li>- първична здравна помощ</li> <li>- болнична помощ</li> <li>- долекуване</li> </ul> <p><i>Резултат по-добър здравен статус на работната сила; по-малко загубени дни в неработоспособност; по-малък брой хора с увреждания сред трудоспособното население.</i></p>	<p>Компенсации на пропуснат доход поради болест:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- обезщетения за временна неработоспособност поради общо заболяване;</li> <li>- обезщетения за трудова злополука и професионална болест</li> </ul> <p><i>Резултат – запазване на жизнения стандарт и покупателна способност по време на болест</i></p>
Трансфери от публични осигурителни фондове, държавен и общински бюджет, други източници за защита на семейството и възрастните хора.	<p>Социално осигуряване и социално подпомагане:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- обезщетения/помощи за бременност и раждане;</li> <li>- Обезщетения/помощи гледане на малко дете;</li> <li>- семейни/ детски надбавки, вкл. чрез данъчни облекчения</li> <li>- месечни, енергийни и еднократни помощи на бедни лица и семейства.</li> </ul> <p><i>Резултат: по-висока раждаемост; по-висок коефициент на демографско заместване.</i></p>	<p>Социална защита на възрастните хора:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- пенсии за осигурителен стаж и възраст;</li> <li>- пенсии за инвалидност поради общо заболяване;</li> <li>- пенсии за инвалидност поради трудова злополука или професионална болест;</li> <li>- наследствени пенсии</li> <li>- пенсии, несвързани с трудова дейност</li> <li>- дългосрочна грижа при старост.</li> </ul> <p><i>Резултат: по-добър жизнен стандарт и по-добро ниво на покупателна способност.</i></p>
Трансфери от държавен и общински бюджет за образование	<p>Образователна система<sup>1</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Начално и основно образование;</li> <li>- Средно образование;</li> </ul>	<p>Помощи за включване в образователната система:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ученически и студетски стипендии;</li> </ul>

<sup>1</sup> Въпреки, че образователните трансфери не са обект на разглеждане в настоящата дисертация, те следва да се причислят към трансферите с пряко влияние, поради своята значимост

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Висше образование. <i>Резултат: По-високо образователно ниво и по-добро качество на човешкия капитал.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- еднократни помощи за първолаци;</li> <li>- ученически и студентски общежития и столове. <i>Резултат: по-добри условия за обучение и равни шансове за включване в образованието.</i></li> </ul>
Трансфери от държавен бюджет и осигурителни фондове за въздействие върху пазара на труда	<p>Активни програми и мерки на пазара на труда:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- субсидирани работни места;</li> <li>- насърчаване на предпримачество;</li> <li>- професионална квалификация и преквалификация;</li> <li>- интегриране в пазара на труда на неравностойни групи от населението. <i>Резултат: по-бърз преход към заетост; ограничаване броя на самоизключилите се и обезкуражените; по-висока степен на заетост.</i></li> </ul>	<p>Парични помощи и помощи в натура за защита на безработните:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- обезщетения за безработица на осигурени лица;</li> <li>- помощи за дългосрочни работни места;</li> <li>- стипендии по време на квалификация и преквалификация</li> <li>- покриване на разходи за преместване с цел трудова мобилност. <i>Резултат: запазване на жизнения стандарт и покупателната способност на безработните.</i></li> </ul>
Други трансфери от държавен и общински бюджет и осигурителни фондове	<p><i>Резултат: отсъства пряко въздействие върху икономиката.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- социална асистенция</li> <li>- други заместващи доходи на неактивното население</li> <li>- разходи за издръжка на администрацията. <i>Резултат: ограничаване на социалното изключване.</i></li> </ul>

Източник: собствена таблица

Втората класификация е според източника и начина на предоставяне на социалните трансфери. По този признак социалните трансфери се разделят на формални и неформални трансфери. Формалната система от трансфери обхваща видовете социални трансфери, независимо дали са с пряко или косвено влияние, които се предоставят на основата на закон или друг нормативен акт от бюджета или осигурителни и други фондове. Затова тези трансфери се наричат и официални трансфери. Неформалната

система от социални трансфери, допълва, компенсира недостига на формалните трансфери. Фундаменталната разлика между тези два вида трансфери е, че при формалните системи всички гореизброени елементи се регламентират от законови и подзаконови актове, докато при неформалните поне един или два елемента, ако не и всички, се дефинират на ад хок база, съгласно традиционните или междупоколенчески правила в единицата фамилия.

Финансовата архитектура на Националната социално-осигурителна система се състои от две матрици, които показват системните разходи и техните съответстващи приходи. Първата е функционална/институционална разходна матрица, която основно сочи коя институция допринася в количествено измерение или дял от всички социални разходи за различни осигурителни предпазни функции на системата. Видно е, че една функция може да бъде делегирана на повече от една институция, както и че една институция може да има повече от една функция. Паралелно на функционална/институционална разходна матрица е финансиращата матрица, която предоставя информация за източниците на средства за различните функции. От технологична гледна точка, създаването на тези две матрици не е лесна задача, тъй като не на всички институционални разходни звена могат да бъдат ясно определени функциите им и постъпленията от един и същи вид и източник могат да финансират множество социално осигурителни схеми, свързани с различни функции.

В случай, че крайната цел на социалните трансфери е да се постигне адекватно ниво на потребление във всички групи на обществото, тогава трябва да бъде възможно да се определи нормалното ниво на трансферите. Предполага се нормално ниво на консумация на различни активни и неактивни групи. Въз основа на тези нива на потребление, може да се установи нормално ниво на общите (формални и неформални) социални трансфери, които обществото трябва да приеме, ако иска да предоставя определено, предварително зададено ниво на потребление на неактивния сектор от населението. Необходимо е общият размер на трансферния доход да се определи от: демографската ситуация и заетостта в страната и етичните норми на обществото по отношение на нивото на "адекватност" в потреблението на неактивните членове на това общество.

Централна и Източна Европа изискват по-високо ниво на общите трансфери от моментните и най-вероятно ще продължат да се осъществява чрез формални системи за социална защита в условията на статуквото.

Всяко цивилизовано общество трябва да преразпределя известен „нормативен“ дял от общите приходи, спечелени от неговите активно заети членове към своите неактивни членове, за да ги пази от бедност или нищета, или да им предостави определен стандарт на живот. Отговорът на въпроса за това дали формалните системи за социални трансфери, са достъпни или не, не лежи в абстрактния анализ на общите, а по-скоро в анализ на ефективността на трансфера, т.е дали те постигат целите, продиктувани от обществени ценности с възможните най-малко ресурси и съответно да повишават икономическото развитие. Ефективността на системите за трансфери е относително лесно да се установи - те или преодоляват бедността или не; или предоставят на всички възрастни хора пенсии или не. Ефикасността обаче е трудно измерима. Все още се случва да бъде измерена с одобрението на общественото мнение за необходимото ниво на трансфери.

Социалните трансфери заемат най-голям дял от общото преразпределението на БВП в повечето страни

С тази си функция те приемат ролята на едни от най-важните икономически детерминанти във всички страни и не е възможно изработването на адекватна национална СНС за социална защита, без да вземе предвид потенциалните връзки социална защита - икономика. Основните променливи на икономиката (пазара на труда, инфлация, заплати, производителност, спестявания и инвестиции, както и цялостния растеж, свързан с индекс на потребителските цени) оказват влияние на характера на взаимоотношенията на социалната защита. Всички те имат пряко въздействие върху изпълнението на социалната защита - от гледна точка на ефективност и ефикасност - както по отношение на структурата и нивото на социалните разходи.

Отношенията между социалната защита и основните променливи на икономиката обикновено са косвени, за разлика от отношението с БВП. Те не са пряко измерими, тъй като се определят до голяма степен от фактори, които са повлияни от разпоредби, уреждащи националните трансфери.

Правителството като субект на фискалната политика заема централна функция, то е своеобразен архитект на фискалната политика на държавата. Свързва се с останалите икономически субекти - домакинства и фирми чрез кръгооборота на доходите и разходите. От потока на съвкупните доходи се отнемат данъците и се прибавят социалните трансфери или към потока на съвкупните разходи се прибавят правителствените покупки. Държавните разходи се формират от



общоправителствени разходи, правителствени покупки и трансферни плащания. Чрез държавния бюджет правителството провежда фискалната политика като целта е да се намалят амплитудите на икономическите фази в икономическия цикъл. Бюджетът обхваща планираните приходи и разходи на правителството с цел постигане на държавни, икономически и социални цели. Правителството по отношение на фискалната политика следва да осигури финансовата стабилност и дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Обсъдени са критериите на общността и средносрочната бюджетна прогноза на страната.

В България е запазена конструкцията от три фискални правила (балансово, дългово и разходно) на касова основа - за бюджетното салдо и максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма. Правилата са доразвити чрез включването на конкретни разпоредби за случаите на отклонение от целта (правило за салдото по консолидираната фискална програма) и корекционен механизъм за връщане до определеното с правилото ограничение

В зависимост от начина на използване на фискалните инструменти в теорията се разглеждат дискреционна и недискреционна фискална политика.

Дискреционната фискална политика се провежда чрез целенасочено използване на фискалните инструменти. Спрямо цикъла, в който се намира икономиката тя преполога целенасочени действия на правителството по изменение на правителствените разходи и данъци за постигане на пълна заетост, насочване на реалния обем на производство към потенциално равнище, стабилизиране на ценовото равнище, поддържане на икономически растеж. В този си смисъл това е антициклична фискална политика с рестриктивен или експанзивен характер чрез действието на мултипликатора на правителствените разходи или на данъчния мултипликатор.

Основни теории за намесата на държавата чрез публичните разходи и данъчната политика с цел стабилизиране на икономическия цикъл са кейнсианската теория и неокласическия модел на Бароу. Кейнсианската теория смята, че правителството трябва да разходва и да определя данъците антициклично. Когато икономиката е в рецесия се стимулира търсенето чрез нарастване на публичните разходи чрез дългово финансиране, а данъците (в това число осигурителните вноски) се намаляват. По време на икономически подем се провежда обратната политика. Аргументите против са, че този модел на фискална политика не

може да стабилизира икономиката и да намали влиянието на социалната политика върху рецесията. Разгледан е моделът на Бароу.

Недискреционната фискална политика има антицикличична насоченост чрез автоматичните бюджетни стабилизатори, към които се причисляват пропорционалните и прогресивни данъци върху доходите на домакинствата и печалбата на бизнеса, пропорционални данъци върху продажбите, косвените данъци и трансферните плащания. Тя няма как да предотврати, за разлика от дискреционната, цикличното развитие, нито да го измени или промени последователността, а само да намали амплитудите в икономиката в процеса на цикличното развитие. Вградените стабилизатори като вградени елементи на фискалната система, които автоматично водят бюджета към дефицит по време на рецесия като ограничават приходите и към излишък по време на подем като осигуряват допълнителни приходи в държавния бюджет, без дори да се променя водената макроикономическа политика. Именно това показва, че те трябва да са прецизно структурирани с цел изпълнение на заложените им функции, съобразени с макроикономическата конюнктура и заложените цели на правителството както и да е съобразено, че действието им се проявява преди всичко в краткосрочен период и имат определен лаг във времето. Вградените стабилизатори могат да бъдат изменяни в хода на общата законодателна и икономическа политика. Няма как да служат за инструмент изолирано от механизмите на дискреционната фискална политика.

Подробно са дискутирани Ромер, Стиглиц, Бланшард, Спенс относно прилагнето на инструментите на фискалната политика и дали е са достатъчни тези само на монетарната. Обсъдени са тези на Робърт Солоу, Ароу и Дебрю, Уилямсън, Бланк, Харт и Холмстрьом, както и Коуз.

Съществува пряка връзка между финансовите потоци за социална защита и публичните правителствени сметки. Тази връзка се изразява в директното финансиране от държавата на публични системи за социална защита. Дебатът за публичния дефицит и високото ниво на публичните разходи за социална защита могат да прикриват факта, че това директно финансиране може да е източник за генериране на огромен дълг. При този начин, източник на приходи за социална защита основно са данъците, които подпомагат текущите правителствени разходи. Фискалният натиск става все по-голям, а достигнатата социална поносимост е поставена пред риск.

Влияние върху размера на социалните трансфери, оказват множество и разнообразни фактори, но с най-голяма значимост са три фактора - демографската, икономическата и политическата среда.

	Влияние върху доходите	Влияние върху разходите
<b>Икономически фактори</b>		
(1) растеж	осигурени хора и заплати	права и брой на бенефициентите
(2) заети (основно зависи от (1))	брой на плащащите осигуровки или данъци	брой на бенефициентите (инвалиди, болни, безработни, помощи за бедност, възрастни, оцеляващи с помощи дългосрочно)
(3) дял от БВП (може да зависи от (1))	Осигурителен доход	суми за обезщетения (след известен период от време)
(4) заплати/инфлация	Осигурителен доход	суми за обезщетения
(5) промяна в лихвените проценти (увеличение)	доходи от инвестиции	
<b>Демографски фактори</b>		
(1) Първоначална възрастова структура	Брой активно население	Брой на бенефициентите
(2) промяна в смъртността	Брой активно население	Брой на бенефициентите и средна продължителност на ползването на права
(3) нарастване на раждаемостта	Брой на осигурителите с дългосрочен принос (ако икономическото развитие го позволява)	Брой на осигурителите в дългосрочен план
<b>Политически фактори</b>		
(1) структура на схемите	Приходи от данъци или осигуровки	формула за изчисляване на доходи и условия за придобиване на права за определяне на и суми за обезщетения и техния брой

(2) Поддържане (корекция на основните параметри на схемата)	Таван на осигурителните приходи	Равнища на обезщетения
(3) административна сложност		Административни общи разходи
(4) Права при регистрация	(краткосрочно) обща сума на осигурителен доход	(дългосрочно) брой бенефициентите и количествено измерение разходи ползи
(5) Съответствие на заплатите	(краткосрочно) осигурителна Печалба	(дългосрочно) количествено измерение разходи ползи

Източник: OECD Society at a glance

Подробното изследване на определенията за социални трансфери, дефинирани от различни институции, спрямо техните функции, поставят изходна база за теоретичното изследване. Изведеното определение за целите на дисертационното изследване, което се основава на тяхната функция, а именно, че те гарантират минимум ниво на потребление на хората, които живеят в бедност или са на прага на бедността; заместват изцяло или частично загубата на доходи в резултат от определени събития в живота; постигат по-високо ниво на доходно равенство. Поради непрекъснатото им задълбочаване е поставен въпросът за тяхното противодействие, тъй като негативните тенденции засягат всички сфери на обществения живот. Фактът, че социалните трансфери са най-ефективното средство за борба с неравенството и бедността водят до извода, че по време на криза, въпреки увеличения фискален натиск, политиката на икономии няма да доведе до възстановяване. По-големите държавни разходи в социалните политики могат да бъдат временна мярка, която да задвижи икономиката към потенциалното ѝ равнище- колкото по-големи икономии, по-малко съвкупно търсене, по-висока безработица, по-голяма бедност, по-голямо неравенство - пълна ерозия на човешкия капитал и разрушена социална поносимост във всички аспекти.

### **3.2. ВТОРА ГЛАВА. СОЦИАЛНИТЕ ТРАНСФЕРИ КАТО ИКОНОМИЧЕСКА ВЪЗМОЖНОСТ. ФИНАНСИРАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА СОЦИАЛНИ ТРАНСФЕРИ: ОГРАНИЧЕНИЯ, ЗАВИСИМОСТИ И ЕФЕКТИВНОСТ.**

В първата част е разгледан въпросът за фискалната политика и държавното управление. Фискалната макроикономическа политика или наричана още финансово- бюджетна, бюджетно - данъчна, се изгражда на принципите на кейнсианската теоретична концепция. Провежда се от правителството на държавата, а в нейните инструменти в най-широк смисъл се включват публичните разходи и данъците. Намалването на трансферите ще задълбочи процесите на неравенство в обществото. Като се анализира природата на цикъла, свързвайки го с внезапни изменения в пределната ефективност на капитала, определени от субективни фактори, Кейнс прави извода, че паричнокредитната политика е недостатъчна като средство за преодоляване на кризите. Обсъдени са и представители на некейнсианството и техните критични възгледи. Съответно влиянието на макроикономическите процеси върху промените в публичните разходи оказват влияние и за по-дълъг период. Основно могат да се обобщат два модела, които разглеждат това влияние- на Мъсгрейв и Ростоу и на Пийкок и Вайсман.

Разгледан е базисният модел на дългосрочен икономически растеж счита, че икономиката е с балансиран растеж, при което е достигнато оптимално ниво на капитала на единица ефективен труд, темпът на растеж е равен на сумата от растежа на заетостта и технологичния процес. При настъпване на някаква промяна, би могло да е и демографска, икономиката преминава към друго ниво на балансиран растеж. Сравнение се прави с модифицирания модел и разликата е във факта, че се описва как промяната в населението влияе върху икономическия растеж при наличието на човешкия капитал като отделен фактор в производствената функция. Общото между тях е че тези модели често се използват в емпиричните изследвания, тъй като фокусът пада върху анализа на демографските промени на населението, а от там и възможност за определяне на дългосрочни бюджетни прогнози и оценки за ключови параметри, свързани с пазара на труда. По този начин могат да се предвидят промените в необходимостта от социални трансфери в различните възрастови групи и потенциалното ниво на икономическа активност и по

този начин да се прогнозира възможния фискален натиск или рисковете пред нарушена в бъдеще социална поносимост.

Създаването на социален бюджет е сложен процес от методологическа гледна точка. Основният проблем е да се дефинира смислен набор от категории доходи и разходи, които са описани, при идентични позиции, различаващи приходните и разходните позиции на различни институции. Тези идентични позиции, от една страна, трябва дават възможност за разумно и задълбочено тълкуване на резултати от и от друга страна, не трябва да бъдат твърде подробни. Преките и косвени връзки между общия държавен бюджет и финансирането на социалната и здравна система ги правят част от националните фискални и публични финансиращи политики. Това отношения твърде често се пренебрегва в управлението, без дългосрочни стратегии. Взаимосвързаността на фискалните политики и финансирането на социалните защити също дава определени възможности и ограничения. Фискалната политика трябва да съответстват на разходите за изпълнение на определен набор от ангажменти на правителството (по принцип възприемани като публични задължения, вариращи от националната отбрана, гарантирането на вътрешната сигурност, основна инфраструктура и услуги за образование, здравеопазване, социална защита и т.н.) с оскъдните ресурси на разположение.

Следва да се има предвид, че постигането на дългосрочна устойчивост на публичните финанси, намаляване на фискалния натиск е дългосрочната цел на фискалната консолидация. Тя може да се реализира чрез изключително съкращаване на разходите, чрез съхранение на разходите, увеличение на данъчните (или общо бюджетни) приходи и изключително увеличение на данъчните приходи с цел запазване в граници дълговото финансиране. Следва да се отбележи, че чрез социалните трансфери също може да се намали фискалния натиск като се променят условията, които определят достъпа до тях.

Фискалният натиск от страна на социалните трансфери от една страна и социалната поносимост, от друга като един от големите проблеми на макроикономическата теория налагат използването на специфичен методологически апарат за анализ и оценка. Социалните трансфери са и причина и следствие от макроикономическото развитие. Поради това се налага използването на голям набор от методически подходи и индикатори с цел разкриване на тази тяхна двойствена природа. Тук влизат факторният анализ, който показва влиянието на социалните трансфери върху фиска,

както и влиянието на социалните трансфери върху други макроикономически индикатори, сравнителният анализ и други. Социалните трансфери оказват фискален натиск, който ако не е съпътстван от нарастване на БВП, води до необходимост от дългово финансиране или опасност от преминаване на границите на социалната поносимост.

Нарушеният баланс - фискален натиск, от страна на социалните трансфери – социална поносимост съществува и поради неправилното структуриране на разходите на сектор „Държавно управление“ или целенасочен различен акцент. Не може да се поставя под риск социалната поносимост, тъй като в противен случай ще се задълбочат неравенството и ще изправят пред риск за съществуване хората, които не могат да задоволяват сами своите нужди. От друга страна създаденият фискален натиск и все по-нарастващият в бъдеще предполага действия, които обаче могат да доведат до нарастване на дълга с цел запазване на социалната поносимост.

Разгледани са показатели, свързани с влиянието на социалните трансфери върху бедността и неравенството. Емпиричните анализи показват, че социалните трансфери са основния инструмент за справяне с бедността и неравенството. След социални трансфери страната ни заема челни места по риск от бедност. Функциите им по отношение на социалната поносимост са недостатъчно ефективни и следва да се преразгледат, тъй като разходите за социални трансфери се увеличават, тоест фискалният натиск се засилва, но и рискът от изпадане в бедност след социалните трансфери расте.

Разходите на сектор „Държавно управление“ имат необходимост от реструктуриране, както и преразглеждане на обхвата и дълбочината на социалните трансфери, поради недостатъчната си ефективност. Следва да се обърне по-специално внимание на приходната част на бюджета, но поради неравенството в разпределението на доходите е необходимо да се преосмисли първо с цел запазване на социалната поносимост. Средната класа понася тежестта от страна на разходите за социални трансфери в България.

Обобщено връзката социалните трансфери – фискален натиск – социална поносимост може да се представи със следната фигура.





и включващи стоки от първа необходимост. Разходите за стоки на населението от първа необходимост са силно повлияни от трансферите към населението. Следователно съвкупното търсене на тези стоки зависи от социалните трансфери. Населението, получаващо социални трансфери формира влияние на съвкупното търсене и то е зависимо от социалните трансфери. Фискалният натиск ще се засилва все повече, поради факторите и поради необходимостта от по-големи социални трансфери. Те ще оказват влияние на елемент на съвкупните разходи и влияят на икономически растеж. Допълва се и изводът, че социалната поносимост ще е поставена под заплахата, тъй като в случай на компенсиране на фискалния натиск чрез увеличени данъци, при така съществуващото структуриране на приходите от данъци, ще се засегне крайният потребител, който ще понесе тежестта. Не е маловажен и фактът, че в разходите са включени и разходите на домакинствата за данъци и осигуровки, което води до извода, че получателите на социални трансфери, които са най- силно застрашени от изпадане в бедност, връщат част от тези трансфери в бюджета, тоест те вече понасят фискалната тежест и без социалните трансфери ще са силно застрашени от невъзможност за осигуряване на достъпа до тези трансфери. Изследването показва, че регресионната връзка между разходи за социални трансфери и паричните разходи за стоки и услуги, основен краен потребител е населението, в по-ниските доходни групи. Следователно, поставен под натиск на увеличени данъци, рискът от бедност за тях нараства, дори поставя под въпрос вече оцеляването им като индивиди и човешки ресурс.

От гледна точка на социалната поносимост- развитието на човешкия потенциала подобряването на условията на живот и труд, преодоляването на бедността, осигуряването на ефективно функционираща система на социална защита гарантират висок жизнен стандарт и качество на живот на хората е обобщен чрез Индекс на Човешкото Развитие (ИЧР). Изследвани са 37 държави с техните ИЧР за 2014г. Изследването показва наличие на корелационна връзка между разходи за социални трансфери като процент от БВП и ИЧР, въпреки агрегираността на индекса. Потвърждава се резултатът, че инвестицията с социални трансфери от страна на правителствата води до по-добри социално-икономически реалности. Освен като автоматични бюджетни стабилизатори, те водят до инвестиция в човешкото развитие. Колкото по-добре е развито (дълголетие, образование и доход, съгласно компонентите на ИЧР), толкова повече ще служи за инструмент и за намаление на фискалния натиск, поради по-

високата добавена стойност, която ще привнеса. Това ще позволи и инвестиции в социални политики, които да не заплашват социалната поносимост.

Използван е и Моделът на калкулация е аналитичен модел и е модифициран модел за България на база на модела на Международната организация по труда (МОТ). Състои се в определяне на ефективност на социалните трансфери в страната. Определени са рисковете, свързани със социалната система. Този модел е илюстративен и субективен. Получените стойности са на база на анализ на съществуващите емпирични данни. В модифицирания модел не са включени трансферите за образование, тъй като не са предмет на дисертационното изследване. Не се изкривяват резултатите, тъй като полученият резултат се разделя на броя на индексите, тоест ако се разглеждат повече рискове това няма да доведе до покачване на индексът на ефективността. Резултатът, получен от модела за България служи за допълване на анализирания индикатори и показва, че ефективността на социалния индекс е ниска и въпреки растящия фискален натиск, социалната поносимост е поставена под риск. Въпреки получаваните видове трансфери, голяма част от населението, остава в риск от бедност при изпадане в този риск. Наблюдава се, че в България обхватът на социалните трансфери е на добро равнище, но проблемът е в дълбочината им. Именно от нея се получава по-ниската стойност на ефективност на социалните трансфери по рискове. Тези изводи допълват анализа на предходните емпирични данни. В страната следва да се обърне вниманието на дълбочината, но това следва да е резултат от икономически растеж, а не резултат от увеличен фискален натиск и съответните рискове от него.

Анализът на приходните и разходните бюджетни потоци разкриват факта, че правителството на България залага изключително на увеличение на приходите, без обаче това да намаля фискалния натиск от страна на социалните трансфери, поради липсата на целенасочени и адекватни структурни реформи в политиките. Високият дял на косвените данъци, несъвършения се трудов пазар и нарушената динамика на съвкупното търсене ще доведе и до задържане на икономическия растеж. Разходите за политики за социални трансфери и други публични политики показват значителни разминавания от приоритетите на ЕС. Социалните трансфери намаляват неравенството в сравнение с пълното им отсъствие, но не са достатъчно ефективни. Запазва се голямата разлика между България и ЕС 28, което е показател за неефективност на социалните трансфери.

Трендовият модел извежда на преден план резултат, че разликите в редуцията на бедността от страна на социалните трансфери между България и ЕС е значителна и социалните трансфери нямат достатъчно влияние и функция като инструмент за намаляване на бедността. България акумулира най-малко приходи от данъци и социални осигуровки като % от БВП. Поради влошените макроикономически индикатори, свързани с условията на живот, следва да се преосмисли и връщането на страната към прогресивно данъчно облагане, с необлагаем минимум и по-стръмна данъчна скала. Корелационният и регресионен анализ допълва емпиричния и следва да се заключи, основен краен потребител е населението, в по-ниските доходни групи. Следователно, поставен под натиск на увеличени данъци, рискът от бедност за тях нараства, дори поставя под въпрос вече оцеляването им като индивиди и човешки ресурс. Корелационният и регресионен анализ между трансфери като дял от БВП и ИЧР потвърждава, че инвестицията в социални трансфери води по-добри социално-икономически реалности. Освен като автоматични бюджетни стабилизатори, те водят до инвестиция в човешкото развитие. Модифицираният модел на МОТ потвърждава вече направения извод, че социалните трансфери в България са недостатъчно ефективни, въпреки повишения фискален натиск, тъй като имат задоволително покритие, но недостатъчна дълбочина.

### **ТРЕТА ГЛАВА. СОЦИАЛНИТЕ ТРАНСФЕРИ В СЕКТОРНИТЕ СОЦИАЛНИ ПОЛИТИКИ В БЪЛГАРИЯ – МЕЖДУ ФИСКАЛЕН НАТИСК И СОЦИАЛНА ПОНОСИМОСТ**

**Пенсионната система** на България привлича фокуса на анализа на политиките, тъй като е силно чувствителна към различни фактори, като нарастване на бюджетните разходи и заплахи, идващи от текущото икономическо развитие, състояние на пазара на труда и на публичните финанси. Разходите за пенсии са най-значимият компонент на бюджетните разходи, който се влияе от факторите.

В България е невъзможно да бъдат систематизирани тенденциите в пенсионната политика, тъй като често действията са подчинени на политическите фактори и те са хаотични, променливи и не следват пътна карта на реформи. Освен нарушената им функция като автоматични бюджетни стабилизатори, водят и до несигурност в работодателите, което оказва косвено влияние върху икономическия растеж. С цел анализ на

изследвания период, той е разделен условно на подпериоди. Първи период обхваща 2008 г. – 2012 г. и може условно да се разглежда като период на непрекъснати реформи. Втори период обхваща 2013 г. – 2014 г. и условно се разглежда като период на замразяване на реформите. Трети период обхваща 2015 г., който условно може да се определи със своите хаотични решения.

#### Обобщени промени на пенсионната система

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Преизчисляване на пенсиите (1)		X						X
Намаляване осигурителните вноски (2)		X						
Увеличаване осигурителните вноски (3)			x					x
Нарастване тежестта на 1 година осигурителен стаж в пенсионната формула (4)								X
Увеличаване на минималните осигурителни прагове (5)								x
Отпадане на ограничението за максимален размер на пенсията (6)								x
Индексиране по швейцарското правило (7)		x				x	x	x
Замразяване на пенсиите (8)			X	X	X			
Трансфери от централния бюджет в размер на 12% (9)		X	X	X	X	X	X	
Увеличение на възрастта и стажа за придобиване право на пенсия (10)			x				x	x
Обвързване на възрастта за пенсиониране с продължителността на живот (11)								x
Стимули за отлагане на пенсионирането (12)			X					X
Изравняване на възрастта за пенсиониране на мъжете и жените (13)			X				X	X
Увеличение възрастта за пенсиониране на МО, сектор „Сигурност“, миньори, балерини и др. (14)			x				x	x
Отмяна на увеличената възраст сектор „Сигурност“, МО, миньори, балерини и др. (15)								X

Ранно пенсиониране на учителите (16)								X
Фонд „Пенсии на лицата по чл. 69“ (17)								X
Премахване на втория стълб (18)								X

Легенда: x- критерии, клонящи към зона на балансирано съотношение „фискален натиск – социална поносимост; X- критерии, нарушаващ към зона на балансирано съотношение „фискален натиск – социална поносимост

Източник: собствена таблица

Резултатът показва, че голяма част от приетите промени тласкат страната в изпадане в рискове от фискалния натиск. Следва да се възприема план за действие в пенсионната система, съобразена с икономическите и най-вече демографските фактори в България, а не толкова с голямо влияние на политическите фактори.

**Пазарът на труда** се възстановява бавно след световната икономическа криза и все още не е достигнал до предкризисните показатели. Анализът разделя условно на подпериоди и обхваща същия времеви подпериоден обхват. Резултатът сочи, че в България би следвало да се възприеме Концепцията на гъвкавост и сигурност на пазара на труда. Тази политика е подходяща, тъй като отговаря на изискването за баланс между фискален натиск и социална поносимост. Приложението ѝ в България ще доведе до намаляване на сегментацията на пазара на труда, главно чрез промени в предлагането на работната сила и на нейното качество. Предвижда се развитие на по-адаптивна, квалифицирана и мобилна работна сила, с по-добри възможности за професионално развитие; подобряване на възможностите на лицата извън пазара на труда да намират и да се задържат на работа и подобряване на възможностите им за професионално развитие.

Моделирането на финансовата структура на сектора на **здравеопазването** означава занимание с най-сложната част от социална политика. За разглеждания период (2008 г. – 2015 г.) е невъзможно да се въведе описателна системност за процесите в България. Действията в здравеопазната система са изключително дължащи се на влиянието на политическите фактори, без отчитане на демографските и икономически, нито се взима предвид профила на заболяванията в България. Липсва ясен профил на системата на здравеопазването в България. Тя е силно разнообразна, съчетава в себе си смесица от държавни и частни, централизирани и децентрализирани характеристики сред финансиращите

институции и доставчиците на медицински грижи. В центъра на системата на държавно финансиране е поставена Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), която е единствена и е предназначена да обхване всички. България ще се изправи срещу засилващия се натиск върху системата на здравеопазване в следващите десетилетия поради застаряването на населението и поради икономически и политически фактори. В случай, че не се реформира здравеопазването, прогнозата е за силен фискален натиск, съчетан с разрушена социална поносимост. Лошите здравни резултати в комбинацията от услуги, необходими за предотвратяване, лечение и управление на настоящето бреме на заболяванията, са показателни за редица неефективности в системата на здравеопазването, някои от които произтичат от сегашната система на финансиране на здравеопазването. В допълнение към това растящите здравни потребности на населението, както и нуждата от дългосрочни грижи, рискът от бедност, ширещото се неравенство и ограничените перспективи за по-големи държавни ресурси за здравеопазването, подсказват необходимостта от по-добро управление на финансовите ресурси на системата, така че съществуващите ресурси да могат да бъдат по-добре и целенасочено използвани за предоставяне на необходимите услуги, които отговарят на бъдещите потребности от здравеопазване на населението.

**Социалното подпомагане** като част от системата за социална защита се извършва чрез социални трансфери. То е част от системата за социална защита и има за цел осигуряване на подкрепа на гражданите, които не могат да задоволяват своите жизнени потребности без чужда помощ. Разглежданият период (2008г.-2015г.) показва замразяване на гарантирания минимален доход. От гледна точка на социалната поносимост, социалното подпомагане не успява в достатъчна степен да допринесе за намаляването и за облекчаването на бедността и намаляване на неравенството. То не се различава от тази гледна точка от останалите компоненти на системата за социална защита, а като цяло и на социалната политика. Този резултат е следствие на провежданата обща икономическа и социална политика. Ролята на инструментите за социално подпомагане не е водеща, а допълваща активната политика за намаляване на бедността и за насърчаване на социалното включване на уязвимите групи, основана на тяхната заетост, доходи, достъп до жилища, здравни, образователни, социални, културни и спортни услуги, на социално предприемачество и др. Предвидените за изпълнение дейности, които се очаква да допринесат за постигане на целите и приоритетите, са твърде общи. От гледна точка на

ролята на недискреционен фискален инструмент, изводът е, че не са предприемани промени, които да адаптират макроикономическите параметри към неблагоприятната икономическа среда. В случая се дължи на замразяването на ГМД, липса на ясен механизъм за актуализацията, липса на ясен времеви хоризонт за актуализацията и липса на основа за актуализацията, следователно липса на устойчивост и адекватност. Решаването на проблема ще доведе до възможности за „омекотяване“ на влиянието на икономическите кризи върху най-уязвимото население.

Социалното подпомагане е обект на рестрикции, както други социални програми, което се е превърнало в самоцелна политика на стабилни макроикономически показатели, не отчита снижаването на степента на социална защита на населението.

Чрез анализ на политиките в социалните трансфери за периода 2008 - 2015 са изведени необходимостта от реформи в тях. Негативните тенденции в демографската среда, изразени със застаряващо население и емиграционни процеси, както влошената икономическа конюнктура водят до увеличен фискален натиск в социалните политики, които са неразривно свързани. Инвестицията в социална сигурност, поради сложните причинно- следствени връзки между тях е инвестиция в обществено благосъстояние.

### **Заклучение**

Неизбежното нарастване на разходите за социални трансфери, под влияние на демографски, икономически и политически фактори поставя под риск фискалната устойчивост на публичните финанси. Тази тенденция не трябва да бъде за сметка на икономическия растеж, увеличение на дълговото финансиране. В противен случай се поставя под риск социалната поносимост, която се състои в лишения от достигнатото ниво на благосъстояние и на ерозия на човешкия капитал и на социалните институции. Темата придобива все по-голяма актуалност през последните години в резултат на задълбочаващите се социално-икономически проблеми, породени от световната криза от 2008г. Фактът, че тя засяга най-уязвимите групи в обществото извежда на преден план изключително важната роля на социалните трансфери. Проведеният анализ показва обаче, че в България те не са достатъчно ефективни, въпреки високото им ниво на обхват, те са със занижена дълбочина. Рискът от бедност остава висок, доходите ниски, въпреки повишаващият се фискален натиск. Изведените връзки показват силна зависимост на населението в България от социални

трансфери, а инвестицията в тях води до повишен индекс на човешкото развитие. Тази инвестиция обаче не трябва да е самоцелна през увеличаване на разходите в бюджета, а следва да минава през структурни реформи.

В резултат на направения анализ на публичните политики при социалните трансфери и оказвания фискален натиск, както и рисковете пред социалната поносимост, чрез изследванията върху динамиката на неравенството, бедността, медианния доход и влиянието на трансферите върху тях, както на ЕС, така и на България, могат да се направят следните изводи:

➤ С така представената дефиниция за социални трансфери се поставя въпросът за ефективното ниво на социалните трансфери с цел разкриване на част от същността на социалната поносимост. Класифицирането на социалните трансфери, според въздействието на социалните трансфери върху икономическата система и икономическия растеж и според източника и начина на предоставяне на социалните трансфери, се разкрива влиянието им от и върху демографската система и чрез нея върху икономическия растеж, както и показва експлицитния и имплицитния размер на разходите за трансфери. Същевременно архитектурата на системата на социалните трансфери показват същността им. Чрез финансовата архитектура се очертават приходните и разходните потоци и възможния фискален натиск, както и елементите и системите на социална защита.

➤ Измерването на ефективността и ефикасността на бюджетните разходи е изключително необходимо, тъй като разкрива тенденциите в развитието на публичния сектор. След теоретичен анализ може да се обобщи, че е необходимо прилагането на целенасочени фискални мерки, съвместно с монетарната политика, тъй като разразилата се социална и икономическа криза показва, че пазарът не може да се саморегулира и се постави под въпрос социалната поносимост на населението. Необходими са целенасочени и координирани действия от страна на държавното управление с цел контрол на фискалния натиск и незастрашаване на социалната поносимост.

➤ Неравенството и бедността са едни от най- големите проблеми на съвременното общество. На базата на теоретичен анализ са изведени определенията и подходите измерването му. Подценена е и политика на разпределение на дохода през социалните трансфери. Променено е



схващането за бедността, която до скоро се измерва с едномерна характеристика - дохода. Вече се разглежда като многопластов феномен, включващ освен доходите, а и здраве, образование, активи и др.

➤ Постигането на дългосрочна устойчивост на публичните финанси, намаляване на фискалния натиск е дългосрочната цел на фискалната консолидация може да бъде постигната с изключителното съкращаване на държавните разходи, но това ще има влияние върху социалната поносимост. Следва да се има предвид, че социалните трансфери са екзогенни за икономиката фактори. Разработените индикатори показват, че България има в статичния момент умерен риск за фискалната устойчивост, но е необходима политика на бюджетен излишък в дългосрочен план, което от своя страна води до заключението, че е на лице все по-висок натиск върху публичните финанси. За по-оптимална устойчивост на публичните финанси в дългосрочен план е нужно да бъдат предприети последователни и координирани структурни реформи в политиките за социални трансфери.

➤ Поради настъпилите процеси в икономическата система и необходимостта от нова парадигма, правителствата започнаха да осъзнават, че социалната защита може и трябва да бъде един от инструментите, използвани от икономическата политика за увеличаване на производството и националния доход. Разходите също са доходи и правителството може да използва приходите от данъци да се осигурят стоки и услуги, които не биха били генерирани само от пазарните механизми. Развитите икономики вече са склонни да имат по-дълбока и всеобхватна система за социална защита. Структурата на публичните финанси и социалната защита трябва да бъдат приведени в съответствие с цялостната национална икономическа политика.

➤ Социалните трансфери, поради двойствената си природа на резултат и фактор за икономическия растеж налагат необходимост от използването на различен по вид инструментариум за анализ. От своя страна структурата на разходите за социални трансфери очертават фискалния натиск и разкриват двойствената природа на социалните трансфери. Невъзможността за финансиране води до натрупване на експлицитен дълг, но и до имплицитен, който по своята същност представлява бъдещ такъв. Той следствие от неотчитането на влошаващите се демографски фактори, както и неотчитане влиянието на икономическите. Политическите фактори следва да бъдат насочени към

преодоляване на въздействието на другите два с цел нетрупане на експлицитен и намаляване на имплицитния дълг.

➤ Социалните трансфери като най-ефикасния инструмент за справяне с бедността и неравенството показва, че не може да се поставя под риск социалната поносимост в обществото. Анализът сочи, че те не са достатъчно ефективни в България. Преди социалните трансфери риска от бедност в България е по-малък от този на ЕС 28, не след преразпределителните процеси, рискът от бедност значително нараства. Особен проблем се наблюдава при възрастовата група над 65 години-постоянният риск от бедност е значителен и за една година рязко нараснал, въпреки увеличениния фискален натиск от страна на пенсиите.

➤ Изведеният баланс между социална поносимост и фискален натиск, както и рисковете при преминаване на границите показват, че е необходимо реструктуриране на разходите за социални трансфери. Самоцелното увеличение на разходи води до фискален натиск, а недостатъчното равнище на трансферите до заплахи пред социалната поносимост. Изкушението от прехвърляне на тежестта през косвените данъци в България е на лице и това ясно се показва от структурата на бюджета.

➤ Изведен е изводът от разгледаните политики, че има необходимост от приемане на прогресивното подоходно облагане, реформи на политиките, с цел възстановяване на предкризисните нива на социална справедливост. Във всяка една от политиките е разгледана зоната на обществената удовлетвореност, или зона на балансирано съотношение „фискален натиск – социална поносимост“.

➤ Анализът на пенсионната реформа показва множество, взаимно изключващи се промени, които се правят основно под влияние на политическите фактори, без да се отчита демографското състояние и икономическо развитие. Често се пренебрегва антицикличната функция на пенсионните трансфери и резултатите водят до силен фискален натиск, хронични дефицити на ДОО, които се очаква в бъдеще да нараства, без да се подобрява социалната поносимост. Условно разделянето на периоди показва множество промени в системата. Необходимо е предприемането на адекватни реформи в сектора.

➤ Анализът на пазара на труда показва необходимост от разглеждане на концепция за гъвкавостта на трудовите пазари. Системата на социална защита, свързана с пазара на труда следва процес на трансформиране. Досегашните мерки вече не са достатъчно ефективни, тъй като е ограничен

обхвата на безработните с право на обезщетение, равнището на обезщетения не могат да компенсират липсата на трудови доходи. Силно развитие получават активните мерки на пазара на труда, но те често имат времево ограничение и не водят до намаляване на дългосрочната безработица. Често основният източник на икономически растеж е съкращаването на работни места, което засилва фискалния натиск и заплашва социалната поносимост.

➤ Анализът в политиката на здравеопазването показва, че е докато в пенсионни и други системи, демографските, икономическите и политическите фактори, почти изцяло определят финансовите промени, здравните системи са изправени пред допълнителната сложност относно отношенията пациент-доставчик в несъвършени пазари, както и често непредсказуеми болести. Публичните финанси ще продължат да понасят фискален натиск от страна на здравеопазването в България по линия на развитието на все по-нови и все по-скъпи системи за диагностика и лечение, изискващи и високо платен медицински персонал и повишеното търсене на здравни услуги от застаряващото население. У нас проблемът добива особена острота поради намаляващия брой на населението в трудоспособна възраст, върху което се стоварва нарастващата фискална тежест върху работещите и бизнеса. Тази чувствителна сфера на политиките на социалните трансфери се характеризира с липса на ясен профил, реформите се извършват изключително под влияние на политическите фактори, без отчитане на демографските и икономически, нито се взима предвид профила на заболяванията в България. Противно на логиката на ЕС, страната ни има свръх концентрация на болници, които харчат най-голям дял от разходите в здравеопазването. Липсва връзка между здравословното състояние и разходите за здраве. Необходима е дълбока и всеобхватна реформа на сектор здраве.

➤ Анализирани политики, социалното подпомагане за разглеждания период показват замразен ГМД, който не може да изпълнява антикризисните си функции и действа като политически, а не като антицикличен икономически инструмент. Това означава, че системата не се адаптира към променените условия и съответно – не е в състояние на оказва адекватна защита на бедните. Енергийните социални помощи, имат по-добра защита на крайно бедното население. Въпреки това социалното подпомагане, включително дългосрочните грижи не успяват в достатъчна степен да допринесе за намаляването и за облекчаването на бедността и намаляване на неравенството. То не се различава от тази гледна точка от

останалите компоненти на системата за социална защита, а като цяло и на социалната политика. Този резултат е следствие на провежданата обща икономическа и социална политика. Необходимо е модернизиране на социалните грижи, в духа на приобщаващ растеж с цел отхлабване на фискалния натиск и запазване на социалната поносимост- недопускане на ерозия на човешкия капитал и повишаване или поне не влошаване на благоденствието.

#### **4. ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

С проведеното изследване се стигна до приноси с теоретичен, методологичен и практико-приложен характер:

- 1) Като *специфичен предмет на дисертационното изследване* е изведена зависимостта между оказван от социалните трансфери фискален натиск върху консолидирания бюджет, от една страна, и обществената поносимост към политиката на фискална консолидация, целяща тяхното ограничаване, от друга страна. Така повишаването на ефективността на социалните трансфери чрез структурни реформи се представя като безалтернативно решение на проблема с нарастващия натиск върху фиска, формиран под влиянието на редица обективни и субективни фактори в българската икономика.
- 2) Зоната на обществено приемливите социални и фискални политики се разглежда не като статично състояние (стандарт), а като динамична макроикономическата, социално-политическата и демографската среда, определена от съотношението между фискалния натиск и социалната поносимост.
- 3) Систематизацията на дефинициите, архитектурата и класификациите на социалните трансфери, направена за целите на дисертационното изследване дава възможност за извеждане на оригинална класификация на социалните трансфери според приноса им (пряк и косвен) за нарастването на БВП.
- 4) Чрез прилагане на корелационен, регресионен анализ на емпирични данни и тестване на адаптиран за целите на изследването модел на МОТ е показано, че обхватът на социалните трансфери в България е на нормално за ЕС равнище, но проблемът е в ефективността на трансферите по отношение на риска от бедност. На основата на сравнителен анализ между

България и ЕС и чрез инструментариума на дескриптивната статистика е направен опит да се измери неефективността им спрямо този риск.

- 5) Чрез разглеждането на секторните социални политики по хоризонталните и вертикални оси „фискален натиск – социална поносимост“ е обогатен анализът им и са направени препоръки за тяхното развитие и усъвършенстване. Освен това така тези политики са обвързани с такива важни макроикономически дисбаланси в българската икономика като структурата на държавните приходи, структурните несъответствия на трудовия пазар, нарушената динамика на съвкупното търсене и задържането на икономическия растеж.

## **5. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА И ПРОБЛЕМАТИКАТА НА ДИСЕРАЦИОННИЯ ТРУД**

1. Маджурова, Б. **Пенсиите- обект на безпокойство от натиска върху публичните финанси на равнище Европейски Съюз**, Сборник с доклади от международна научна конференция "Икономиката в променящия се свят: национални, регионални и глобални измерения" Том 1, Изд. „Наука и икономика” ИУ Варна, стр. 225-232, 2015
2. Madzhurova, B. **Fiscal Pressure of Health Care**, Trakia Journal of sciences, scientific anniversary conference with international participation 20 years Trakia university vol. 13, publ. Trakia University, Stara Zagora, p. 172-179, 2015
3. Маджурова, Б. **Социалните трансфери - инструмент за справяне с бедността и неравенството**, сп. Статистика, Брой 1/2017, Изд. Национален Статистически Институт, С, 2017 /под печат/