

Социалното осигуряване – организационни и финансови аспекти

доц. д-р Светлинка Христова

*УНСС, катедра „Икономика на природните
ресурси“*

Резюме: В статията се разглеждат основните въпроси, свързани с организационните и финансови аспекти на социалното осигуряване. Характеризира се природата и развитието на социалното осигуряване.

Изследването е насочено към фондовата обособеност на социалноосигурителните средства. Акцент е поставен върху въпросите, свързани с предназначението, формирането и особеностите при функциониране на отделните осигурителни фондове.

Разкриват се основните проблеми при финансирането на социалното осигуряване. Анализирани са източниците на приходите и разходите в консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване. На базата на извършени изследвания се разкриват основните тенденции при изразходването на финансовите средства за социално осигуряване. На тази основа се обосновава необходимостта от предприемането на конкретни мерки за стабилизиране на системата за социално осигуряване.

Ключови думи: социално осигуряване, социалноосигурителни фондове, бюджет на държавното обществено осигуряване, осигурителни вноски, осигурителен доход.

JEL: H55.

Въпросите, свързани със социалното осигуряване на работниците и служителите, придобиват все по-голяма важност и актуалност. Тази актуалност се обуславя от необходимостта от засилване на социалната им сигурност през последните години. Практиката показва, че на този етап непрекъснато се увеличава размерът на средствата, необходими за изплащане на обезщетения при болест, майчинство, пенсии за старост и др., което налага промени в механизма за социално осигуряване. Разбира се, този механизъм следва да се разглежда като инструмент за организационно обособяване на социалноосигурителните фондове и за преразпределение на финансовите средства между тях.

Съгласно действащата Конституция в Република България правото на социално (обществено) осигуряване¹ е гарантирано. То е задължително както за работниците и служителите, работещи по трудово пра-

¹ „Общественото осигуряване“ е синоним на социалното осигуряване в българския език. Те изразяват една и съща основна идея, а именно, че осигуряването се осъществява с финансови средства от обществото, към което принадлежат осигурените лица. По този начин се избягва и впечатлението за известно противоречие и логическа несъвместимост между „държавно“ и „обществено“ в словосъчетанието „държавно обществено осигуряване“.

воотношение, така и за лицата, упражняващи свободни професии или занимаващи се с търговия. По този начин се гарантират плащанията за обезщетенията, социалните помощи и пенсиите на лицата, които са в състояние на временна или трайна неработоспособност.

Приемането на България в Европейския съюз постави нови предизвикателства пред социалното осигуряване. Регламентите на Европейския съюз свързани със социалното осигуряване, оказват влияние върху развитието на системата за социално осигуряване у нас. Разработените единни правила на ЕС относно социалното осигуряване на работниците и служителите на Европейската общност налагат държавата да хармонизира своето законодателство в тази област.

Целта на статията е да се разгледа фондовата организация на социалните средства и да се разкрият основните тенденции и предизвикателства при финансиране на социалното осигуряване.

1. Природа и развитие на социалното осигуряване

Основната цел на социалното осигуряване е да създава у отделния човек чувството за сигурност, че неговият индивидуален стандарт няма да бъде засегнат (доколкото това е възможно) от определени социални или икономически обстоятелства. Това предполага не само задоволяване на нуждите, но и оказване на помощ за приемливо адаптиране към трудностите, които не могат да бъдат избегнати. По този начин системата за социално осигуряване изисква не само налични финансови средства, но и изграждане на организирана мрежа от социални и здравни услуги. Във връзка с това са важни преди всичко реалните гаранции за сигурност на

лицата при възникнали рискове, а не толкова използваните механизми за тази цел.

Социалното осигуряване се изгражда на основата на осигурителния принцип. Същността му се изразява в гарантиране на сигурност за работниците и служителите срещу предвидително внесени осигурителни вноски. Този принцип е еднакво валиден както за частното, така и за социалното осигуряване, организирано от държавата.

Социалното осигуряване представлява система от институции, правила и норми за обезщетяване на гражданите, които не са в състояние самостоятелно да придобиват средства за себе си с личния си труд поради неработоспособност или други причини. Тяхното проявяване поражда правото на осигурителни плащания.

Социалното (обществено) осигуряване е основна форма за защита на лицата, които поради обективни причини не могат да работят. Чрез тази форма се предоставят средства за тяхната издръжка. Осигурителните социални плащания заместват трудовото възнаграждение при рисковете болест, трудова злополука, майчинство, инвалидност, старост, смърт и безработица. На практика по-голяма част от населението в страната е свързано със системата на социалното осигуряване. Само пенсионерите са над 2 млн. души, а всички лица, упражняващи трудова дейност под различни форми, също ползват осигурителни права.

Чрез социалното осигуряване се обезщетяват лицата с временна неработоспособност, трудоустроените при намалена работоспособност, както и при бременност, раждане и отглеждане на малко дете.

Средствата на социалното осигуряване се използват за предоставяне на помощи за

инвалидност поради общо заболяване, когато няма основание за отпускане на пенсия; подпомагане на семейството при смърт на осигурения; при диетично хранене и други. От тези средства се изплащат и месечните добавки за деца и еднократните помощи за раждане.

Осигурените лица имат право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, пенсия за инвалидност поради общо заболяване, пенсия за инвалидност поради трудова злополука или професионално заболяване.

Социалното осигуряване в България има над 100-годишна история. Началният етап от развитието му се характеризира с различна насоченост на осигурителната защита за отделните категории работници. Докато за държавните служители най-напред законодателно бе регламентирано дългосрочно осигуряване (пенсиите), то за работниците първите нормативни актове се отнасят за социалното им осигуряване при болест и трудова злополука. В края на 1945 г. у нас броят на задължително осигурените лица е 364 663. През 1952 г. осигурените лица достигат 1 014 819 броя; 1991 г. – 3 724 000; 1992 г. – 3 184 000 броя; през 2008 г. – над 2 700 000 броя.

Характерно за социалното осигуряване за периода до 1950 г. е, че то се формираше на принципите на класическата осигурителна система, включваща традиционните осигурителни рискове – болест, майчинство, инвалидност, старост и др. Правото на осигурителни плащания бе свързано с изпълнение на определени условия и изисквания спрямо осигурените лица – предварителен осигурителен стаж и лични вноски.

След 1950 г. настъпиха изменения в системата на финансиране на социалното осигуряване. Тя се превърна в държавнобюджетна, като се премина към единна по размер осигурителна

вноска. Бюджетът на социалното осигуряване стана неразделна част от единния държавен бюджет, и то не само формално, но и организационно, т.е. не съществуваша обособени пенсионни и осигурителни фондове, в които да се събират, натрупват или акумулират осигурителните приходи (в т.ч. основно от осигурителните вноски) и от които да се извършват осигурителни плащания. В бюджета на социалното осигуряване всяка година се събираха приходите и се извършваха осигурителни плащания, като излишъците от средствата в края на годината се включваха безвъзмездно в Републиканския бюджет и се изразходваха и за дейности, несвързани със социалната защита. Аналогично на това, при недостиг на средства за покриване на осигурителни плащания, Републиканският бюджет гарантираше тяхното извършване чрез субсидии.

След 1992 г. системата за социално осигуряване в нашата страна се характеризира с няколко основни момента:

- Либерализирането на пазара на труда наруши съществуващия баланс между приходите и разходите на фонд „Обществено осигуряване“ (фонд ОС). От една страна, безработицата редуцира финансовата основа за набирането на вноските, а от друга, при съществуващата разходно-покривна система чувствително се увеличиха необходимите средства за пенсии, с които трябва да се компенсират изцяло за сметка на икономически активното население.
- Високият размер на осигурителната вноска създаде допълнителни проблеми за финансовия баланс, което доведе до нейната ниска събираемост. През 1994 г. планът за приходите във фонда беше изпълнен едва 80 %, въпреки че броят на заетите лица нарасна с около 400 хил. души спрямо 1993 г. При това разходите бяха силно занижени и размерът на социалните плащания се сведе до много ниско равнище.

- Единната вноска за всички осигурителни случаи също създаваше предпоставки за диспропорции между различните субекти на социалното осигуряване. Като се има предвид спецификата и тежестите на рисковите фактори в дългосрочното осигуряване (застаряване на населението, инфлация и други), наложително бе то да се обособи в самостоятелна партида във фонд „Обществено осигуряване“. През 1994 г. за дългосрочно (пенсионно) осигуряване бяха изразходвани около 80 % от средствата в осигурителния фонд и едва около 20 % за краткосрочно осигуряване при временна неработоспособност. Това изискваше да се диференцират средствата между превежданите осигурителни вноски и изплащаните обезщетения между различните осигурителни рискове.

Всичко това наложи обособяване на самостоятелен фонд „Обществено осигуряване“ през 1995 г.²

2. Фондово обособяване на средствата на социалното осигуряване

Приемането и прилагането на Кодекса за социално осигуряване (КСО) през 2002 г. постави ново начало на фондовата организация на средствата на социалното осигуряване, на регламентиране на социалните права и задължения на работниците и служителите и други обществени субекти и създаде ефективни механизми за реализация на социално-осигурителните отношения.

Задължителното обществено осигуряване се характеризира с два основни компонента:

- обществено осигуряване;

- задължителност на общественото осигуряване.

Обществено осигуряване е система за финансово обезпечаване на гражданите, които са в материално затруднение, т.е. в състояние на недостиг на средства за задоволяване на техните нормални жизненни потребности. Обществено осигуряване допълва недостига (липсата) на средства за задоволяване на жизнените потребности на хората. Именно в това се състои и неговата същност. Определенето му като обществено се изразява в обстоятелството, че финансовите средства, с които се осъществява, се набират от цялото общество и се използват от всички негови членове, нуждаещи се от тях. В това се изразява солидарността на обществото към изпадналите в затруднение негови членове.

Характерът на общественото осигуряване като задължително се определя от обстоятелството, че е уредено в този кодекс и следва пряко от него.

Обект на разглеждане на КСО е задължителното обществено осигуряване, което включва:

- държавното обществено осигуряване (ДОО) при общо заболяване, трудова злополука, професионална болест, майчинство, старост и смърт;
- допълнително задължително пенсионно осигуряване (ДЗПО), което допълва защитата на осигурените лица при социалния риск старост;
- допълнително доброволно пенсионно осигуряване (ДДПО);
- доброволно осигуряване при безработица (ДОБ).

По-важните принципи, на които се основава и функционира ДОО, са следните:

² ДВ, бр. 104, 1995 г.

Задължителност и всеобщност на осигуряването. В КСО осигурителната система е така организирана, че обществената отговорност и решителност гарантират защитата на лицата при настъпил социален риск със съответните последици (а не личната воля, личното разбиране и самодисциплина). Този принцип повелява възникването и провеждането на общественото осигуряване пряко по силата на закон и независимо от волята, желанието и убеждението на осигурените лица, осигурителите и осигурителната институция.

Всеобщността изисква прилагането на ДОО за всички лица, субекти и институции, обхванати от него по силата на закона.

Солидарност на осигурените лица. Неговата същност се изразява в създаване на такава организация на осигуряване, при която средствата за ДОО се набират солидарно от всички, а се използват от лицата, при които е настъпил социален риск със съответните (неблагоприятни или благоприятни) последици.

Солидарността на осигурените лица се характеризира с две специфични измерения в ДОО:

- солидарност между осигурените днес;
- солидарност между поколенията.

Солидарността между поколенията намира израз във факта, че работещото днес поколение осигурява финансови средства за изплащане на пенсии на пенсионерите, които са работили преди това. Тези, които работят днес, когато станат пенсионери, ще бъдат осигурени със средства, които ще постъпват от работещото в бъдеще младо поколение. Това е цикъл на повтарящ се кръговрат на поколенията и на прилагането на разходно-покривната система, върху която е изградено финансирането на ДОО.

Равнопоставеност на осигурените лица. Този принцип изисква всички осигурени лица да имат еднакви задължения и да им се предоставят равни възможности за придобиване на социални права. Разбира се, не трябва да се допускат привилегии, изключения и дискриминация, основани на народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, политически убеждения, лично и обществено положение или имуществено състояние.

Принципът равнопоставеност на осигурените лица е деклариран, но не е напълно реализиран в КСО поради това, че съществуват различия между осигурените и самоосигуряващите се лица по отношение на осигурителните вноски и на предоставените им осигурителни права.

Прилагането на този принцип съдейства за по-пълно обвързване на принципите на задължителност и солидарност с този на справедливостта.

Социален диалог при управлението на осигурителната система. Това е нов принцип, който представлява продължение на принципа на тристранното сътрудничество. Неговата същност се отнася до управлението на общественото осигуряване и се изразява във включването в състава на Надзорния съвет на НОИ на представители на представителните синдикални и работодателски организации, а така също и тези от страна на държавата, определени от МС. Този принцип гарантира прозрачност при управлението на ДОО, защото в диалога участват представители на осигурените лица, осигурителите и на осигурителните институции.

Фондова организация на осигурителните средства. Този принцип се отнася до устройството и управлението на финансовите средства на ДОО. Неговата същност

се свежда до провежданата с КСО по-нататъшна диференциация и вътрешно обособяване на осигурителните парични средства на ДОО в шест отделни и самостоятелни осигурителни фонда: фонд „Пенсии“, фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“, фонд „Трудова злополука и професионална болест“, фонд „Общо заболяване и майчинство“, фонд „Безработица“ и фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите при несъстоятелност“ (фигура 1).

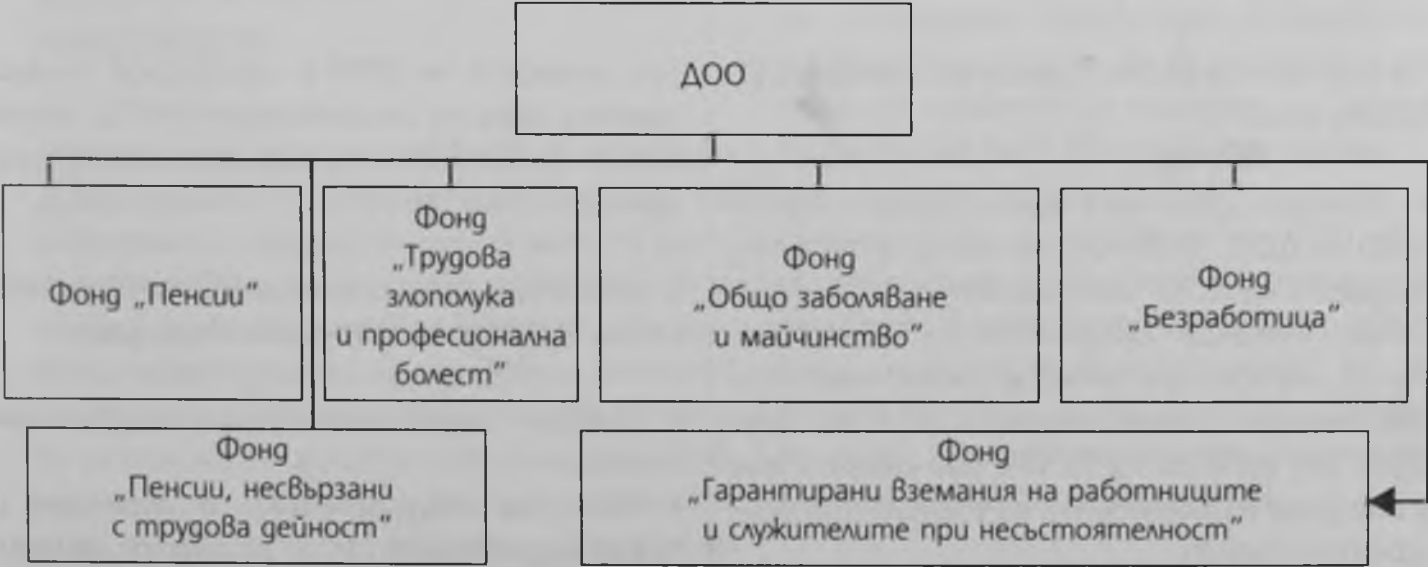
Обособяването на тези фондове е извършено въз основа на характера на близостта на осигурителните социални рискове и за целите, за които се натрупват и изразходват набраните средства.

Паричните средства в тези фондове се натрупват и изразходват поотделно. Те се характеризират със специфични за всеки от тези фондове източници, от които се набират финансови средства и са определени целите за тяхното изразходване. Недопустимо е отклоняването на финансови средства, предназначени за един фонд, и тяхното пренасочване към друг фонд, а така също и изразходването на събраните (натрупаните) вече средства от един фонд за целите на друг фонд.

Фонд „Пенсии“. Това е най-големият осигурителен фонд. Този фонд осигурява социалния риск старост. Средствата за този фонд се набират от осигурителите (работодателите), осигурените (работниците и служителите) и самоосигуряващите се лица. Средствата от фонд „Пенсии“ се изразходват за дългосрочно пенсионно осигуряване.

Фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“. Средствата за този фонд се набират предимно от суми от Републиканския бюджет. Тези средства се изразходват за изплащане на пенсии за военна инвалидност, гражданска инвалидност, социални пенсии, пенсии за особени заслуги, персонални пенсии.

Фонд „Трудова злополука и професионална болест“. Този фонд включва два осигурителни риска – трудова злополука и професионална болест. Средствата за този фонд се набират чрез внасяне на осигурителни вноски само от работодателите (осигурители). Осигурителните вноски са диференцирани по основни икономически дейности. Средствата от този фонд се изразходват за краткосрочно и дългосрочно обществено осигуряване.



Фигура 1. Фондово обособяване на средствата на ДОО

Фонд „Общо заболяване и майчинство“.

Този фонд включва два осигурителни риска – общо заболяване и майчинство. Средствата за този фонд се изразходват за краткосрочно обществено осигуряване.

Фонд „Безработица“. Този фонд включва социалния риск безработица. Средствата за фонда се набират от осигурителите и осигурените лица. Средствата на фонд „Безработица“ се изразходват за краткосрочно обществено осигуряване.

Фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите при несъстоятелност“. В този фонд превеждат средства всички физически и юридически лица, които наемат лица по трудов договор и спрямо които може да се открие производство по несъстоятелност по реда на Търговския закон. Средствата, които се превеждат за този фонд, са за сметка на работодателя.

Дейността по общественото осигуряване в нашата страна се осъществява от администрацията на Националния осигурителен институт (НОИ). В своята дейност НОИ осъществява определени функции, предоставени му от Министерството на труда и социалната политика (МТСП).

По-важните функции, които изпълнява НОИ, са следните:

- Функции, свързани с финансовото устройство на ДОО. Те включват: изпълнението на бюджета на ДОО; извършването на осигурителни плащания; събирането и съхраняването на информация за осигурените лица, осигурителите и самоосигуряващите се. Тази група от функции на НОИ е най-съществена и определя неговия облик на управленски осигурителен орган.
- Функции, свързани с упражняването на контрол по спазването на осигурителното

законодателство, установяването на административните нарушения и наказания на нарушителите.

- Функции по международното сътрудничество в областта на общественото осигуряване. Те включват дейността по подготвянето и прилагането на международните двустранни спогодби, по спазването на конвенциите и препоръките на МОТ, участието в дейността на Международната асоциация по социално осигуряване (МАСО) и др.

На регионално равнище НОИ изгражда своите териториални поделения – (ТП на НОИ) или Районно управление „Социално осигуряване“ – РУСО.

Районното управление „Социално осигуряване“ организира и извършва дейността по отпускане, изменение, спиране, прекратяване и възобновяване на пенсиите и паричните обезщетения за безработица. Съществена дейност на РУСО е да извършва изплащането, отчитането и статистическото наблюдение на пенсиите и паричните обезщетения за безработица, като осъществява методическото ръководство и контрол на осигурителите за правилното изготвяне на документите за пенсиониране и паричните обезщетения за безработица.

От началото на 2006 г. се създаде Националната агенция за приходите (НАП), която събира средствата от задължителните осигурителни вноски.

В областта на социалното осигуряване НАП изпълнява следните по-важни функции:

- събира задължителните осигурителни вноски;
- обслужва осигурителите, осигурените и самоосигуряващите се лица, като им осигурява необходимата информация, изяснява правата и задълженията им и др.;

- установява административни нарушения и налага наказания по законите, регламентиращи задължителните осигурителни вноски;
- води регистър на лицата, подлежащи на регистрация по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, лицата, които работят по трудово правоотношение, създава и поддържа база данни за тях, необходими за осъществяване на дейността ѝ и за нуждите на задължителното обществено осигуряване, на Министерството на финансите и общините.

НАП събира задълженията от ДОО, Универсалния професионален фонд (УПФ), здравното осигуряване, допълнителното задължително пенсионно осигуряване (ДЗПО) и фонд „Гарантирани Вземания на работниците и служителите“ (ГВРС).

На територията на страната се изградиха териториални дирекции на НАП (ТД на НАП). В тях се регистрират осигурителите, самоосигуряващите се лица, декларират се данните за персоналния регистър, сключването, промяната и прекратяването на трудовите договори.

3. Предизвикателства при финансиране на социалното осигуряване

Бюджетът на държавното обществено осигуряване е основен финансов план на системата, с който се материализира замисълът на КСО и се изпълнява определената за годината социална политика в тази област. Изпълнявайки ролята на най-важния финансов инструмент, структурата на бюджета следва модела на фондовата организация на ДОО съобразно спецификата на осигурителните рискове, вида на трудовите правоотношения и изискванията на единната бюджетна класификация.

Бюджетът на ДОО се приема от Народното събрание (НС) с отделен закон. Този факт подчертава голямото значение, което се отдава на бюджета на ДОО при функционирането на националната осигурителна система. Това създава яснота и по-голяма сигурност за набирането на парични средства, които се изразходват за покриване на разходите за ДОО.

Законопроектът за бюджета на държавното обществено осигуряване се обсъжда от Народното събрание едновременно със законопроекта за държавния бюджет. Едновременно им обсъждане се отнася както за тяхното разглеждане в постоянните парламентарни комисии, така и в пленарното заседание на НС. Това позволява да се имат в предвид предложенията по двата бюджета и да се осигури тяхното съгласуване.

Когато бюджетът на ДОО не бъде приет от НС до началото на бюджетната година, осигурителните приходи се събират и осигурителните разходи се извършват съобразно действащите нормативни актове и в размерите, предвидени в тях, включително и в Закона за бюджета на ДОО за предходната година. За издръжка на органите на НОИ се разходва месечно до една дванадесета част от разходите, предвидени в бюджета за предходната година. Това състояние се запазва до момента на приемане на Закона на бюджета на ДОО за текущата година.

Изпълнението на бюджета на ДОО се осъществява от НОИ. Първостепенен разпоредител с бюджета на държавното обществено осигуряване е управителят на НОИ. Второстепенни разпоредители с бюджета на ДОО в териториалните подразделения на НОИ са техните ръководители.

Ежегодно се прави отчет за изпълнението на бюджета на ДОО, който се изготвя от НОИ

и се внася от неговия управител в НС за приемане едновременно с отчета за изпълнение на държавния бюджет.

Направените изследвания на финансовото състояние на ДОО за периода 2003 – 2008 г. са посочени във фигура 2.

Наблюдава се тенденция на непрекъснато увеличаване на приходите в бюджета на ДОО с изключение на 2006 г. Най-съществено това увеличение е за 2008 г. с 15,4 % в сравнение с 2007 г. Аналогична тенденция се наблюдава и за разходите в бюджета, но темпът на тяхното нарастване е по-голям в сравнение с този на приходите. Така за 2008 г. размерът на увеличаване на разходите е 16,1 %, в сравнение с 2007 г.

Размерът на трансферите за разглеждания период бележи тенденция на нарастване до 2007 г. и спад за 2008 г. с над 2 пъти. Наблюдава се трайна тенденция на увеличаване размера на дефицита през последните години. За

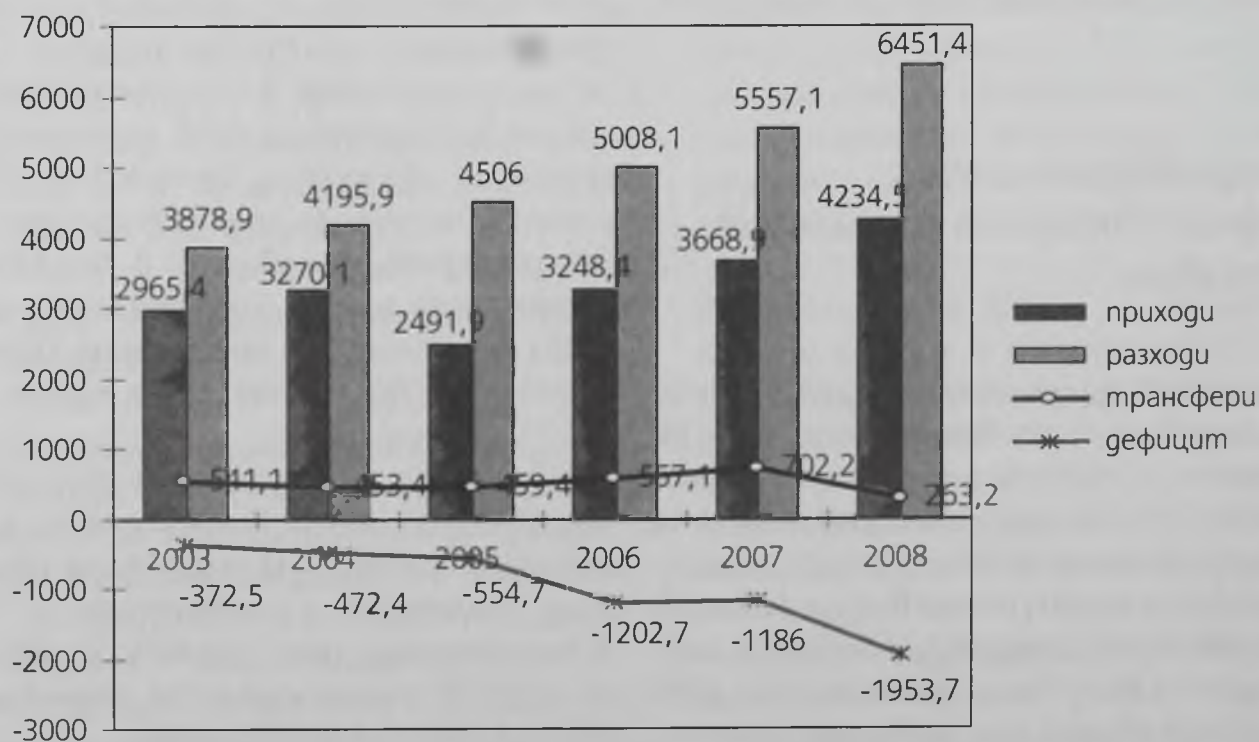
2008 г. неговият размер е над 1953 млн. лв. и бе покрит от субсидия, отпусната от Централния републикански бюджет.

Структурата на постъпилите приходи в консолидирания бюджет на ДОО за 2008 г. е показана във фигура 3.

Основните приходи в консолидирания бюджет са от собствени източници на финансиране – 61,28 %, следвани от субсидии от Републиканския бюджет и трансфер за резерва за реформата – 23,76 %, трансфери за извършени плащания от ДОО за сметка на Републиканския бюджет – 9,90 % и др.

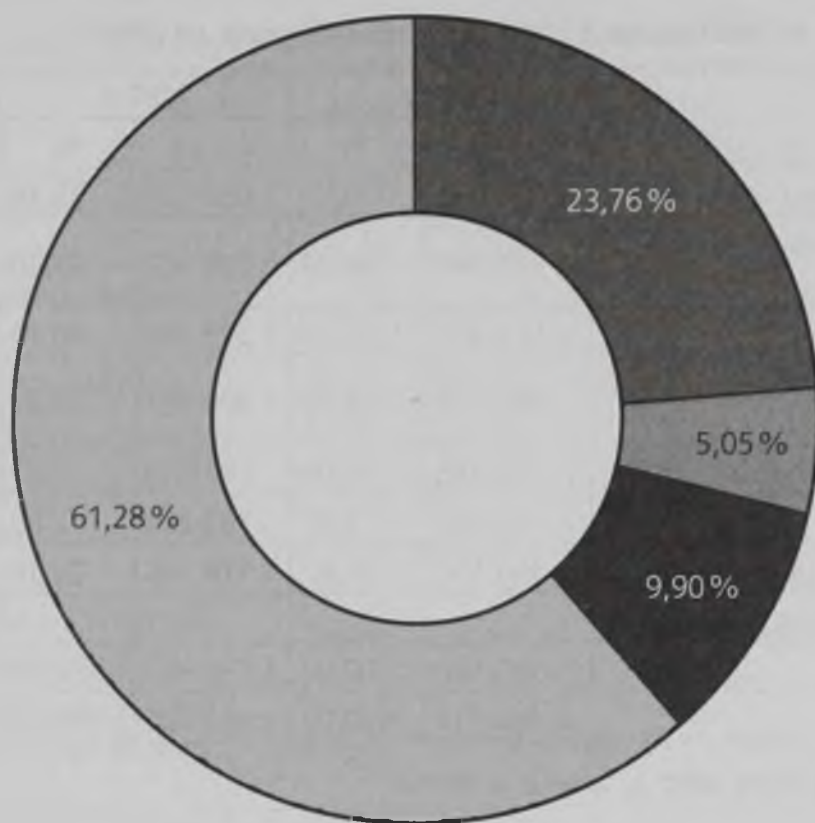
Направеният анализ на структурата на приходите от собствени източници за финансиране показва, че най-голям относителен дял заемат приходите от постъпления от осигурителни вноски (таблица 1).

Информацията от таблицата дава основания за следните констатации:



Фигура 2. Финансово състояние на ДОО за периода 2003-2008г. (млн. лв.)

Източник: Бюлетин на НОИ, 2009 г.



- Субсидии от Републиканския бюджет и трансфер за резерва за реформата
- Еднократна доп.сума
- Трансфери за извършени плащания от ДОО за сметка на РБ
- Приходи от собствени източници на финансиране

Фигура 3. Структура на постъпилите приходи в консолидирания бюджет на ДОО по източници на финансиране за 2008 г.

Източник: Бюлетин на НОИ, 2009 г.

- Тенденция на увеличаване на приходите от собствени източници на финансиране с 30,2 % за разглеждания период.
- Тенденция на увеличаване на приходите общо от осигурителни вноски с над 30 % за изследвания период. Това се дължи на нарастването на размера на минималните осигурителни прагове по икономически дейности и основни групи професии и от увеличаване на минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица на 240 лв. и на максималния осигурителен доход за всички осигурени на 2000 лв. за 2008 г. Разширяването на осигурителната база се отрази в номиналното нараства-

не на средномесечния осигурителен доход (СОД) на осигурените лица.

- Тенденция на изпреварващ ръст на приходите от лични вноски от работниците и служителите спрямо работодателя, в резултат от промяна на съотношението при разпределението на осигурителната вноска между работодател и осигурено лице на 60:40.
- Тенденция на непрекъснато нарастване на приходите от външни източници на финансиране, и то предимно от субсидии от Централния републикански бюджет за покриване на недостига в бюджета на ДОО.

Таблица 1. Структура на приходите в консолидирания бюджет на ДОО

Източници/години	2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	хил. лв.	%	хил. лв.	%	хил. лв.	%
1. Приходи от собствени източници	3 262 026	73,13	3 682 158	75,76	4 248 312	68,04
• Общо от осигурителни вноски, в т.ч. от:	3 132 840	96,03	3 578 160	97,20	4 146 525	97,61
- работодатели	2 074 832	66,22	2 379 383	66,50	2 556 853	61,66
- лични вноски от работници и служители	899 222	28,70	1 039 688	29,05	1 415 238	34,13
- самоосигуряващи се	158 786	5,08	159 089	4,45	174 434	4,21
• Други приходи	129 186	3,97	103 998	2,80	101 787	2,39
2. Приходи от външни източници	1 198 590	26,87	1 178 346	24,24	1 995 940	31,96
• Трансфер за резерва за реформата	-	-	-	-	22 246	1,11
• Субсидии от ЦРБ	1 198 590	100,00	1 178 346	100,00	1 973 694	98,89
3. Всичко приходи	4 460 617	100,00	4 860 504	100,00	6 244 252	100,00

Източник: Бюлетин на НОИ, 2007 г., 2008 г. и 2009 г.

Размерът на приходите от собствени източници в бюджета на ДОО в голяма степен се определя от броя на осигурените лица (таблица 2).

Изследванията на броя на осигурените лица и средномесечния осигурителен доход позволяват да се посочат следните моменти:

- Броят на осигурените лица от работодателя за разглеждания период е различен. Намалява броят на осигурените лица, работещи по I и II категория труд, и се увеличава този на работещите в III категория труд. Съществено намалява броят на осигурените лица, включени в програмите „От социална помощ към заетост“ и „В подкрепа на майчинството“.
- Увеличава се броят на самоосигуряващите се лица с над 11 % за разглеждания период. Най-съществено е увеличаването на броя на самоосигуряващите се лица за всички социални рискове – над 21 %.
- Наблюдава се тенденция на увеличаване на броя на самоосигуряващите се земеделски производители и тютюнопроизводители – над

30 %. Положителна тенденция е, че този ръст през разглеждания период се формира основно от самоосигуряващите се земеделски производители за всички социални рискове, а не толкова на осигурените само за пенсия. Това ясно личи от разпределението на относителните им дялове през 2006 г., когато съотношението между самоосигуряващите се за всички социални рискове към тези само за пенсия е 36,7 % към 63,3 %, и през 2008 г., когато това съотношение е вече 40,4 % към 59,6 %.

- Тенденция на увеличаване размера на средномесечния осигурителен доход за осигурените лица от работодателя – с 47,6 % за 2008 г. в сравнение с 2006 г. Това се дължи на увеличаването на средната работна заплата за страната. Така за 2008 г. тя бе увеличена с над 92 лв. спрямо предходната, което представлява 21,5 % ръст. Увеличението на работната заплата доведе и до увеличаване на средномесечния осигурителен доход на осигурените лица през 2008 г. с над 102 лв. в сравнение с този за предходната година;
- Средномесечният осигурителен доход на самоосигуряващите се лица се увеличава с

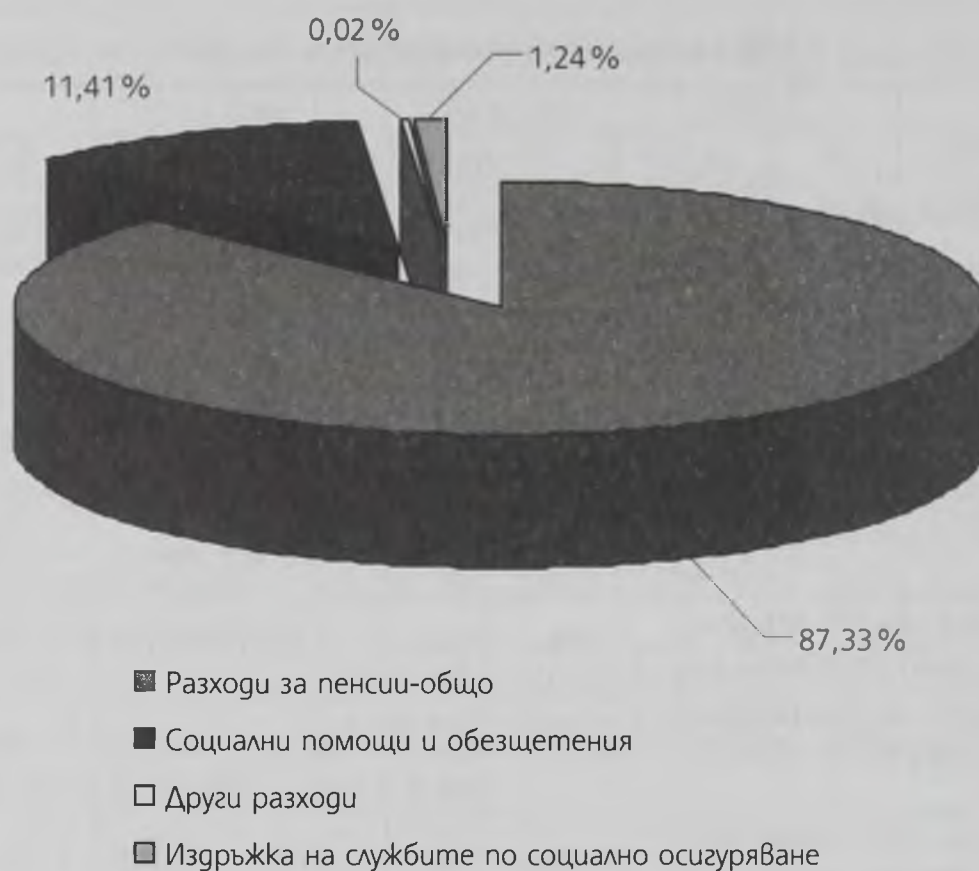
Таблица 2. Осигурени лица в ДОО и средномесечен осигурителен доход

Източници/години	2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	бр.	СОД, лв.	бр.	СОД, лв.	бр.	СОД, лв.
1. Осигурени лица от работодател/Възложител	2 518 021	343,82	2 680 959	399,15	2 596 922	507,46
• Работещи по трудови правоотношения:	2 236 900	336,80	2 423 982	384,79	2 400 098	494,15
- от първа категория труд	9455	666,57	9857	721,99	7167	898,15
- от втора категория труд	98 066	529,79	106 272	595,46	88 453	728,68
- от трета категория труд	2 129 379	326,45	2307 852	373,65	2304478	483,89
• Държавни служители и спец. дейности	135 288	675,29	125 218	840,42	135 815	897,91
• Членове на кооперации, работещи без трудови правоотношения	3886	136,61	3430	153,51	3 081	186,89
• Лица, включени в програмите от „СПОЗ“, „В подкрепа на майчинство“	64 034	143,29	47 197	166,65	35 682	203,47
• Осигурени лица от Възложител (без трудови правоотношения)	54 182	178,19	56 156	197,82	58 832	264,56
• Осигурени лица за инвалидност, старост и смърт и трудова злополука	23 731	69,31	24 976	74,91	22 246	91,61
2. Самоосигуряващи се лица	228 708	205,23	238 738	208,14	254 304	226,87
• Самоосигурени лица за всички социални рискове	91 481	235,60	100 739	239,52	110 903	264,73
• Самоосигурени лица само за пенсия	100 191	230,97	100 826	230,83	99 499	253,20
• Самоосигуряващи се земеделски производители и тютюнопроизводители (осигурени за всички социални рискове)	13 598	58,99	14 420	62,08	17 748	80,09
• Самоосигуряващи се земеделски производители и тютюнопроизводители (осигурени само за пенсия)	23 438	61,59	22 753	61,31	26 154	65,83
Всичко осигурени лица с вноски	2 746 729	354,50	2 863 541	389,17	2 851 226	500,56

Източник: Бюлетени на НОИ: 2007 г., 2008 г. и 2009 г.

над 10 % за разглеждания период. Прави впечатление, че СОД за самоосигуряващите се земеделски производители и тютюнопроизводители, осигурени за всички осигурителни рискове, нараства с 38 %, но неговият абсолютен размер остава много нисък – 80 лв.,

което е над 2,5 пъти по-малко от средния размер на осигурителния доход на самоосигуряващите се лица. По-тревожно е положението при самоосигуряващите се земеделски производители и тютюнопроизводители, осигурени само за пенсия, където СОД е око-



Фигура 4. Структурата на извършените разходи в консолидирания бюджет на ДОО за 2008 г

ло 4 пъти по-нисък от средния размер на осигурителния доход за самоосигуряващите се лица и над 8 пъти по-малък по размер от осигурените лица от работодателя. Този ни-

сък размер на средномесечния осигурителен доход е основна причина и за най-ниските по размер пенсии, които получават земеделските производители.

Таблица 3. Структура на разходите в консолидирания бюджет на ДОО

Видове разходи/години	2007 г.		2008 г.	
	хил. лв.	%	хил. лв.	%
1. Разходи за пенсии, Всичко, в т.ч.:	4 707 513,3	84,71	5 634 271,5	87,33
за пенсии, финансирани от бюджета на ДОО	4 251 066,8	90,30	5 354 377,0	95,03
2. Специални помощи и обезщетения, в т.ч.:	508 280,3	9,15	735 886,1	11,41
парични помощи и обезщетения по КСО	507 621,6	99,87	735 886,1	100,00
3. Издръжка на службите по социално осигуряване	64 598,3	1,16	79 746,2	1,24
4. Други	3658,9	0,07	1505,8	0,02
Всичко	5 557 120,5	100,00	6 451 409,6	100,00

Източник: Бюлетин на НОИ, 2009 г

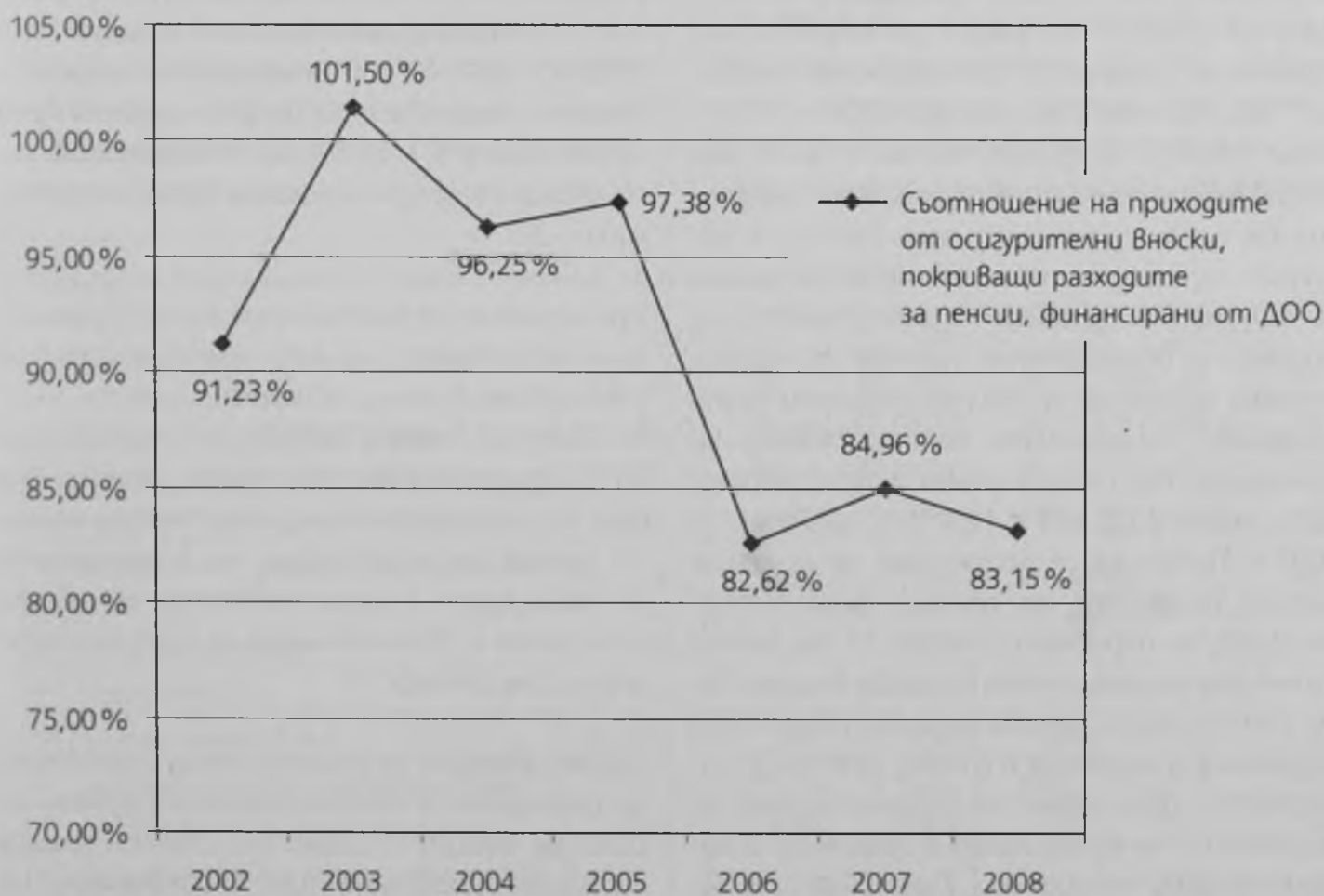
Структурата на извършените разходи в консолидирания бюджет на ДОО за 2008 г. е показана във фигура 4.

Най-голям относителен дял от общите разходи са тези за пенсии – 87,33 %. Това се дължи не толкова на високия размер на пенсиите, а преди всичко на големия брой пенсионери – над 2200 хил. На следващо място по относителен дял в структурата на разходите заемат тези за социални помощи и обезщетения – 11,4 %. Тази група разходи покриват изплатените суми за парични обезщетения и помощи съгласно КСО. Най-малък относителен дял в структурата на разходите заемат разходите, свързани с издръжката на службите по социално осигуряване.

Направеният анализ на структурата на разходите показва, че най-голям относителен дял заемат разходите за пенсии, финансирани от бюджета на ДОО (таблица 3).

Данните от таблицата дават основание за следните констатации:

- В структурата на разходите за пенсии най-голям относителен дял заемат тези за изплащане на пенсии и добавки, финансирани от ДОО. За 2008 г. тези разходи нарастват с 26 % в сравнение с 2007 г. За 2008 г. разходите за пенсии, финансирани от Републиканския бюджет, са се увеличили с над 17 %. В тях са включени разходите за изплащане на социални пенсии, пенсии за военна и гражданска инвалидност, компенсации и добавки към пенсии и др.



Фигура 5. Съотношение на приходите от осигурителни вноски, покриващи разходите за пенсии, финансирани от ДОО

Източник: Бюлетин на НОИ, 2009 г.

- Наблюдава се тенденция на увеличаване на относителния дял на разходите за изплащане на социални помощи и обезщетения от 9,15 % за 2007 г. на 11,41 % за 2008 г.
- Относително се запазват разходите за издръжка на службите по социално осигуряване, но в абсолютен размер тези разходи се увеличават с над 23 % за 2008 г.

Постъпленията на средствата от превежданите осигурителни вноски за фонд „Пенсии“, финансиран от ДОО, представляват основен приходоизточник. През последните години приходите от осигурителни вноски невинаги покриват направените разходи за изплащане на пенсиите, финансирани от ДОО (фигура 5).

За разглеждания период приходите от осигурителни вноски не могат да покриват направените разходи за изплащане на пенсиите. Така например за периода 2006 – 2008 г. тези приходи покриват 83 % – 84 % от направените разходи. Негативната тенденция бе прекъсната само през 2003 г. В резултат на въведените мерки за регистрация на трудовите договори и определянето на минимални осигурителни прагове по икономически дейности и квалификационни групи професии. Тенденцията на нарастване на приходите от осигурителни вноски продължава и през 2008 г. – с 15,4 % в сравнение с 2007 г. Трябва да се подчертае, че за същия период разходите за пенсии, финансирани от ДОО, са нараснали с около 37 %, което в значителна степен застрашава финансовата стабилност и независимост на ДОО. Тази негативна тенденция в голяма степен се определя от увеличаване на средния размер на пенсиите с по-висок темп в сравнение с намаления брой пенсионери. През 2008 г. средният размер на пенсиите е с 21,76 % по-висок в сравнение с 2007 г. Преодоляването на негативната тенденция наложи да се вземе политическо решение за промяна в Закона

за бюджета на ДОО за 2009 г. за участие на държавата в приходите на фонд „Пенсии“ от трансфер, равен на 12 на сто върху сбора на осигурителните доходи на всички осигурени лица.

Затрудненията при финансирането на пенсии се дължат до известна степен и на неблагоприятното съотношение между среден брой пенсионери и средния брой осигурени лица, изразяващ се с коефициента на зависимостта. Това се дължи, от една страна, на запазване на висок относителен дял на пенсионерите (над 29 %) от населението на страната, и от друга страна, на намаляване броя на осигурените лица. През 2008 г. средногодишният брой на пенсионерите към осигурените лица е 77,68 %, за 2007 г. съответно 78,64 %. Повишаването на стойността на коефициента на зависимост през 2008 г. с 0,96 % е в резултат на изпреварващото намаляване на средногодишния брой пенсионери с 1,7 % спрямо отчетеното намаляване на средногодишния брой осигурени лица с 0,3 %.

Прилаганите нормативни мерки за ограничаване отпускането на нови пенсии, както и за увеличаване броя на осигуряващите се лица, в известна степен подобриха стойността на коефициента на зависимост, но той все още остава висок. Като неизползван напълно резерв за подобряване на коефициента на зависимост е ограничаването на сивата икономика и увеличаването на броя на осигуряващите се лица.

Наблюдаваните неблагоприятни тенденции на разходите в консолидирания бюджет на ДОО за пенсии в известна степен могат да бъдат преодоляни чрез предприемане на радикални мерки. Една от тях е чрез увеличаване на осигурителния стаж и възрастта за пенсиониране, каквито са препоръките на ЕС. Това се приема с резерви от общо-

ството, но без прилагането на тази мярка осигурителната система в България е застрашена.

Друга възможна алтернатива за подобряване на финансовата стабилност на осигурителната система е увеличаването на размера на осигурителните вноски. Това се налага поради факта, че България е една от страните в ЕС, в която размерът на осигурителните вноски е най-нисък. Може би беше допусната грешка с намаляване на размера на осигурителните вноски през 2008, 2009 и 2010 г. Това налага преразглеждане на размерите на осигурителните вноски и независимо от евентуалната съпротива от обществото тяхното постепенно увеличаване е неизбежно.

Подобряването на финансовата стабилност на пенсионната система е свързано и с повишаване събираемостта на осигурителните вноски и задълженията към ДОО от НАП и Агенцията за държавни вземания (АДВ) и целесъобразно увеличаване размера на мини-

малния месечен осигурителен доход на осигурените лица.

Разходите за изплащане на обезщетения и помощи заемат около 11 % от общите разходи в консолидирания бюджет на ДОО за 2008 г. (таблица 4).

Направените изследвания показват, че се наблюдава трайна тенденция на увеличаване на абсолютния размер на общите средства, изплащани за парични обезщетения и помощи за временна неработоспособност от 464 019,1 хил. лева за 2006 г. на 735 132,1 хил. лв. за 2008 г., т.е. с над 59 %.

Размерът на изплатените парични обезщетения за разглеждания период нараства абсолютно (от 446 080,0 хил. лв. на 710 896,6 хил. лв.) и относително с 0,57 %. Най-голям относителен дял от изплатените обезщетения заемат разходите за майчинство, (включващи бременност, раждане, трудоустрояване поради бременност

Таблица 4. Парични обезщетения и помощи за временна неработоспособност

Показатели/години	2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	хил. лв.	%	хил. лв.	%	хил. лв.	%
1. Парични обезщетения общо, в т.ч.:	446 080,0	96,13	489 072,2	96,35	710 896,6	96,70
• болест поради общо заболяване	201 356,4	45,14	188 373,5	38,52	277 854,0	39,09
• трудова злополука и проф.болест	4010,9	0,90	4086,6	0,84	6467,9	0,91
• бременност, раждане и отглеждане на дете	151 378,8	33,94	210 121,3	42,96	326 819,2	45,97
• трудоустрояване	170,2	0,04	138,1	0,03	77,1	0,01
• безработица	89 163,7	19,99	86 352,7	17,66	99 678,4	14,02
2. Помощи общо, в т.ч.:	17 939,1	3,87	18 549,4	3,65	24 235,5	3,30
• за профилактика и рехабилитация	17 071,0	95,16	17 623,1	95,01	22 901,1	94,49
• еднократни помощи при смърт	868,1	4,84	926,3	4,99	1331,7	5,49
• за инвалидност поради общо заболяване	-	-	-	-	2,7	0,01
Всичко парични обезщетения и помощи	464 019,1	100,0	507 621,6	100,0	735 132,1	100,0

Източник: НОИ, 2009 г.

и кърмене и отглеждане на дете до 2-годишна възраст). За тях са изплатени през 2008 г. – 326 819,2 хил. лева и представляват 45,97 % от разходите за парични обезщетения по КСО и 44,5 % от общите разходи за временна неработоспособност. През 2007 г. за тези обезщетения са изразходвани 210 121,3 хил. лева. Нарастването на размера на изплатените парични обезщетения за 2008 г. спрямо 2007 г. е с 55,5 %. Това се дължи, от една страна, на нарастването на средния осигурителен доход, от който се изчислява обезщетението за бременност и раждане, а оттук и на средния размер на обезщетението. От друга страна – е увеличението на изплатените работни дни на една осигурена жена от 5,80 работни дни за 2007 г. на 9,62 за 2008 г. Обезщетението за отглеждане на дете до 2-годишна възраст също се увеличи от 180 на 220 лв. за 2008 г.

Размерът на изплатените парични обезщетения за болест поради общо заболяване заема 39,9 % от общия размер на обезщетенията. В тях се включват обезщетенията за временна неработоспособност поради общо заболяване, нетрудова злополука, трудоустрояване и гледане на болен член от семейството. Размерът на тези обезщетения за 2008 г. е 37,8 % от общите разходи за временна неработоспособност. Увеличението им спрямо 2007 г. е с 47,5 %, което се дължи предимно на изплатените с 43,3 % повече парични обезщетения поради общо заболяване. Наблюдава се тенденция и на увеличаване на разходите за обезщетяване на нетрудови злополуки (80,4 %) и за гледане на болен член от семейството (48,4 %).

Размерът на помощите по КСО за разглеждания период абсолютно се увеличава от 17 939,1 хил. лв. за 2006 г. на 24 235,5 хил. лв. за 2008 г., но относително намалява с 0,57 %. Най-висок относителен дял от изплатените разходи за помощ заемат тези

за профилактика и рехабилитация – около 95 % от общите разходи за помощи. Средният разход на едно осигурено лице за профилактика и рехабилитация през 2008 г. се е увеличил с 8,5 % спрямо 2007 г.

В резултат на направените изследвания се установява, че е необходимо да се гарантира устойчивост на изградените социалноосигурителни фондове. Средствата в тези фондове да се натрупват поотделно и целево да се изразходват в зависимост от предназначението им. По този начин се гарантира сигурност в работниците и служителите, че натрупаните средства в отделните социалноосигурителни фондове ще се използват по предназначение.

В условията на икономическата криза особено значение придобиват и въпросите, свързани с финансовата стабилност на системата за социално осигуряване. Във връзка с това е наложително да се подобри събираемостта на осигурителните вноски, да се предприемат радикални мерки за увеличаване размерите на осигурителните вноски, на осигурителния стаж и възрастта за пенсиониране.

Литература

1. Гочев, Г. и др., Социално осигуряване, изд. „Тракия – М“, С., 2001.
2. Димова, Д. и др., Социална политика, изд. „Тракия – М“, С., 2000.
3. Христова, Св. и др., Социална политика и администрация, УИ „Стопанство“, С., 2008.
4. Христова, Св., Труд и трудови отношения, УИ „Стопанство“, С., 2007.
5. Христосков, Й. и др., Социално осигуряване, изд. „Труд и право“, С., 2007. **ИА**