

ПОЛИТИКАТА НА ДОХОДИТЕ ПРЕЗ 90-ТЕ ГОДИНИ: СЪСТОЯНИЕ, ЕФЕКТИ И ДЪЛГОСРОЧНА ПЕРСПЕКТИВА

В статията се идентифицират и изследват измеренията на кризата в доходите. Дълбочината и обхватът на тази криза се изразяват в значителен спад на реалните доходи, нарастване на диференциацията в заплащането, изоставане на минималните плащания от инфлацията, формиране на неблагоприятна структура на доходите и др. Икономическите и социалните ефекти са свързани със широка експанзия на бедността, понижаване на потреблението и спестяванията, демотивация на работната сила, слаба обвързаност на работната заплата с икономическите резултати, стимулиране на неформалната икономика и други. На тази основа се правят изводи и предложения за промяна в политиката на доходите с оглед решаването на натрупаните проблеми и предизвикателствата, свързани с присъединяването на България към ЕС.

E24; E64*

Моделът на преход към пазарна икономика, осъществяван у нас през 90-те години, определя доходите като един от основните макроикономически стабилизиращи фактори. Либерализацията на цените и стопанската дейност, реализирани в условията на монополистични структури и непазарно поведение на стопанските субекти, налага въвеждането на регулативни мерки на доходите в общественния сектор. С това се цели постигане на макроикономическа стабилизация и предотвратяване ускоряването на инфлационната спирала.

В резултат от провежданата рестриктивна политика и от неблагоприятната външна и вътрешна икономическа среда от началото на 90-те години българската икономика навлезе в дълбока и продължителна криза на доходите. Това генерира ясно очертани социални и икономически негативни ефекти.

Приоритети и инструменти на политиката на доходите

Политиката на доходите през изминалото десетилетие се отличава със следните особености:

- Основните параметри се формират в тясно сътрудничество с международните финансови институции (Международния валутен фонд и Световната банка). В този смисъл тя е своеобразно съчетание на вижданията на българското правителство с политиката на МВФ. Оценките за ролята на

* От тази година сп. "Икономическа мисъл" ще отбелязва статиите по международната JEL-класификация, указваща областта на научното изследване. Пълният текст на класификацията ще бъде публикуван в кн. 2/2001 г.

Фонда при формирането на политиката на доходите у нас не са еднозначни, но същественото е, че това влияние има дисциплиниращ характер.

- Преследват се главно краткосрочни цели и се решават текущи проблеми, които имат бърз стабилизационен ефект. Решаването на проблемите със стратегическо и дългосрочно значение е отложено за неопределено време въпреки назрялата необходимост за това.

- Преобладават регулативните функции с подчертано изразен рестриктивен характер. В зависимост от текущата конюнктура през отделните периоди ограниченията отслабват или се засилват.

В политиката на доходите доминират три основни приоритета: *постигане на неинфлационен растеж на доходите; обвързването им с икономическите и финансовите резултати и социална насоченост в рамките на съществуващите бюджетни ограничения.* През последните две години към тях се добавя и още един: *увеличаване на реалните работни заплати в бюджетните организации.*

1. *Осигуряването на неинфлационен растеж на доходите* е приоритет, който винаги е стоял в основата на провежданата политика през целия период на преход. Използвани са различни административни и икономически средства и механизми. Целта е постигната, но с цената на голямо понижаване на реалните доходи. Динамиката на номиналните доходи няма силно изразена проинфлационна насоченост даже и в периодите, когато растежът на реалните доходи изпреварва този на производителността на труда (предимно през 1992, 1998 и 1999 г.). Подобен ефект се дължи на много ниската покупателна способност на доходите и практически означава пропуснати възможности за тяхното по-адекватно компенсиране, без това съществено да се отрази върху инфлацията.

Независимо от постигнатия неинфлационен растеж на доходите темповете на инфлация остават твърде високи до въвеждането на валутния съвет. Очевидно основните източници, подхранващи инфлацията през този период, са извън сферата на доходите. Това поставя под въпрос ефективността и смисъла на провежданата силна рестрикция.

2. *Формирането на доходите в зависимост от икономическите и финансовите резултати* е приоритет, който е заложен в механизма за регулиране на работната заплата в обществения сектор. Въпреки честите изменения в параметрите на този механизъм не е постигната тясна обвързаност с ефективността на стопанската дейност. В много стопански организации от обществения сектор работната заплата нараства независимо от лошите финансови резултати. Това е характерно за почти всички монополистични и субсидирани отрасли и дейности, в които ниската ефективност се съчетава с високо трудово възнаграждение.

3. *Социалната насоченост на политиката на доходите* е свързана с ефективната защита на социално слабите слоеве от населението. Целта е да се постигне по-равномерно разпределение на тежестите от реформата.

Трудно може да се даде еднозначна позитивна или негативна оценка на неговата реализация. От една страна, се допусна силно маргинализиране на социално слабите слоеве поради значителното изоставане на всички социални плащания от средната работна заплата, но от друга, ограничените финансови възможности на бюджета не позволяват по-ефективна пасивна защита на тази категория от населението. Тук остават редица нерешени проблеми, свързани главно с ниското равнище на социалните плащания и активните мерки за борба с бедността.

4. *Увеличаването на реалните работни заплати в бюджетните организации* има за цел да повиши жизнения стандарт на работещите в тази сфера и да намали фрагментацията в заплащането на труда. Реализира се чрез по-значително увеличаване на заплатите и чрез бюджетните излишъци (раздаване на допълнителни трудови възнаграждения под формата на 13-а заплата).

През изтеклото десетилетие политиката на доходите се осъществява с помощта на набор от икономически и административни средства и механизми. Преобладават административните мерки, тъй като рестриктивността е основен компонент на провежданата политика. Основните инструменти и механизми се основават на директно определяне на минималната и средните работни заплати в бюджетната сфера; обвързване на заплатите в бюджетния сектор и някои социални плащания с минималната работна заплата, данъчно облагане на надлимитните средства за заплати в общественния сектор и индексирание на всички видове доходите.

Минималната работна заплата играе особена роля в политиката на доходите през 90-те години. Освен социална и икономическа функция тя е призвана да изпълнява и ролята на фактор за икономическа стабилизация. Последното се осъществява чрез нейното използване за база при определянето на заплатите в организациите на бюджетна издръжка и някои социални плащания. Поради това тя се намира под стриктен контрол и много често се използва като ефективен инструмент за регулиране на доходите в общественния сектор. Най-често регулативната функция се изразява в задържане или нерегулярно повишаване на минималната работна заплата. Например, за да осъществява контрол върху обществените разходи, правителството през цялата 1992 г. поддържа минималната работна заплата на неизменно равнище. В резултат от това всички плащания, свързани с нея, изостават от средната работна заплата и инфлацията. Необходимо е да се подчертае, че през изтеклия период по-голямо внимание се отделяше на регулиращата функция, което доведе до противоречие със защитната функция. На практика минималната работна заплата не предпазва от бедност работещите и получателите на някои социални плащания.

Промените в механизма на формиране на минималната работна заплата от началото на 2000 г. ограничават възможността тя да се използва като средство за регулиране на доходите. По този начин нейната социална и икономическа функция са възстановени. Обвързването на минималната

заплата със средната за страната има за цел, първо, да компенсира в известна степен значителното изоставане, и второ, да се постигне еднаква динамика и постоянно съотношение със средната работна заплата.

Формирането на работната заплата в бюджетната сфера се основава на минималната работна заплата и съответните коефициенти за длъжности. От икономическа и социална гледна точка това не е най-подходящото решение, но от позициите на регулирането то се оказва много ефикасно средство за контрол. Това обвързване има неблагоприятни последици за растежа на минималната работна заплата и съответно за преодоляване на различията между тях. От 1999 г. отпадна обвързването на бюджетните заплати с минималната, като се премина към директно определяне на заплатите в тези организации. Това решение е положителна крачка към възстановяване на основните функции на минималната заплата.

Механизмът за регулиране на работната заплата в обществения сектор е един от основните инструменти на политиката на доходите у нас. Основава се на данъчно облагане на надлимитните средства за работна заплата. Неговата необходимост, начин на определяне и ефективност са обект на оживени спорове и дискусии през цялото десетилетие. Факт е, че прилаганият до 1997 г. механизъм създава повече проблеми, отколкото решава. Най-общо той ограничава растежа на заплатите в ефективните стопански организации и не мотивира работната сила. Промените в механизма на регулиране, въведени от 1997 г., са насочени към стимулиране растежа на заплатите в ефективните предприятия¹ и тяхното ограничаване в неефективните. Ефективността на този механизъм не е голяма, тъй като много от губещите предприятия не го спазват.

Индексацията като инструмент на политиката на доходите се прилага до въвеждането на валутния съвет. В условията на висока инфлация тя има основно значение за компенсиране доходите на населението, но в условията на инфлационни шокове този механизъм не действа и води до непълна компенсация. Практиката през 1994, 1996 и началото на 1997 г. недвусмислено потвърждават този извод.

3. Измерения на кризата в доходите

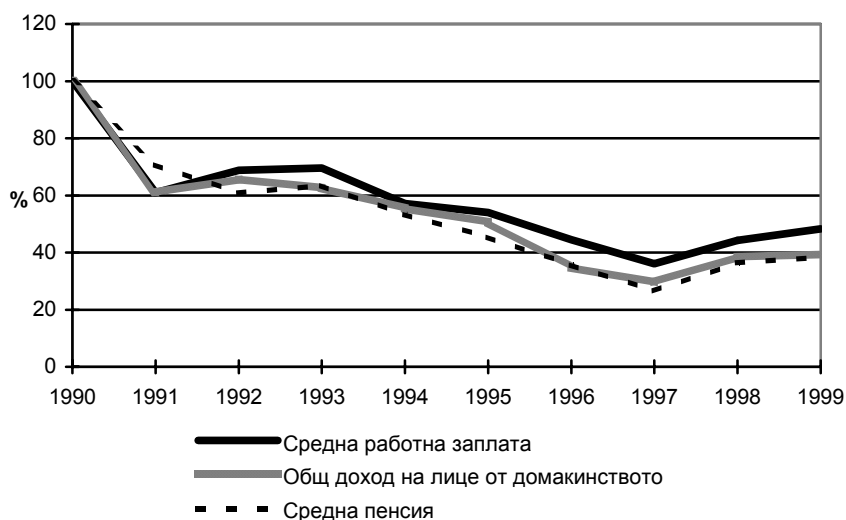
Те могат да се обобщят в следните основни моменти:

1. *Силно понижаване на реалните величини на всички видове доходи на населението.* През периода на 90-те години доходите на населението губят значителна част (над половината) от своята покупателна способност. В сравнение с 1990 г. реалните доходи на лице от домакинството² спадат с над 60%. В същото време реалната работна заплата намалява с около 50%, а

¹ Чрез свободно договаряне на базата на постигнатите икономически и финансови резултати без прилагане на административни ограничения на растежа.

² Изчислени на базата на brutния доход.

средната пенсия с 64% (фиг. 1). Минималните плащания (минимална работна заплата и минимална пенсия) ерозират още по-силно.



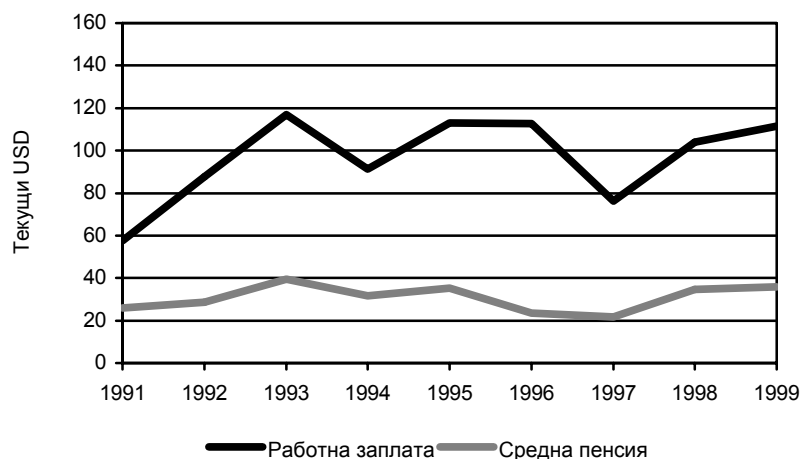
Фиг. 1. Динамика на реалните доходи на населението, 1990-1999 г. (индекс 1990=100)

Това чувствително спадане на реалните доходи не е равномерно по години. То е пряко следствие от ценовите шокове и непълната компенсационна политика през 1991, 1994, 1996 и 1997 г. Например работната заплата през 1991 г. спада с близо 40%, през 1994 с нови 18%, а през 1996 и 1997 година съответно с 18 и 19%. Постигнатият растеж през 1992 и 1993 г. не можа да неутрализира загубената покупателна способност през 1991 г.

Преодоляването на спада на реалните доходи започва от средата на 1997 г. след въвеждането на паричния съвет и понижаването на инфлацията. Постигнатият положителен растеж на всички доходи в реално изражение през 1998 и 1999 г. компенсира спадането до равнището на 1996 г.

Загубата на покупателна способност е съпроводена с изключително ниско равнище на доходите. За целия период на 90-те години средната работна заплата в доларово изражение³ не превишава 120 дол. месечно, а средната пенсия - 40 дол. (фиг. 2). Това обстоятелство поставя България в неблагоприятно положение при преговорите за присъединяване към Европейския съюз. Преодоляването на тази изостаналост може да се окаже едно от основните направления и приоритети в политиката на доходите.

³ В текущи долари по средногодишния курс на долара.



Фиг. 2. Динамика на доходите в доларово изражение, 1991-1999 г.

Важна особеност, която трябва да се подчертае, е, че намалената покупателната способност на доходите на населението не съответства на свиването на БВП (вж. табл. 1). Реалната работна заплата намалява близо два пъти повече от съкращаването на БВП. Тази изключително силна ерозия на заплатата показва, че тя е следствие по-скоро от ценовите шокове и неадекватната политика на доходите, отколкото от влошаването на икономическите резултати.

Таблица 1

Динамика на БВП и реалната работна заплата, 1990-1999 г.
(индекс 1990=100)

Показатели	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Реален БВП	100.0	88.3	81.8	80.6	82.1	84.2	75.0	69.5	71.9	73.7
Реална работна заплата	100.0	61.0	68.8	69.6	57.1	53.9	44.5	36.1	44.3	48.3

Източник. Статистически справочник, НСИ, 2000.

2. *Увеличаване на диференциацията в заплащането на труда.* Развитието на пазарните отношения и свободната стопанска инициатива през 90-те години рефлектират върху силното увеличаване на диференциацията в заплащането. Различията нарастват както между

отделните социални групи, така и между отраслите в икономиката, между обществения и частния сектор, и между отделните категории персонал. Увеличаването на неравенството в заплащането на труда не трябва да се разглежда като негативно явление и елемент на кризата в доходите, ако то се осъществява на принципите на пазарната икономика. Случаят в нашата страна е по-различен, защото по-голямата диференциация не е породена от икономическите и финансовите резултати на стопанските субекти, а от тяхното субсидиране и монополистично положение.

Фрагментацията на работната сила в обществения сектор се изразява в два аспекта: между заплатите в бюджетния и реалния сектор и между заплатите в отделните отрасли и дейности.

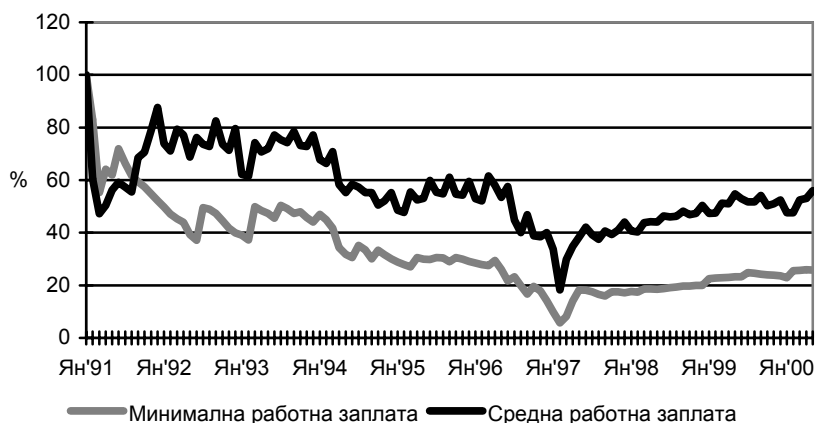
Заплатите на заетите в небюджетните организации от обществения сектор превишават възнагражденията в организациите на бюджетна издръжка. За периода до 1996 г. разликата се увеличава над 10 пъти (от 7% през 1990 г. на 74%⁴ през 1996 г.). Особено тук е, че тава значително изпреварване на първите не е свързано с повишаването на ефективността. Очевидно ограниченията, наложени в бюджетния сектор, са много по-силни и ефективни, отколкото механизмите на регулиране на заплатите в стопанските организации.

През последните две години диференциацията между работните заплати в бюджетния и реалния сектор бележи тенденция към намаляване. Докато през 1996 г. заплатите в реалния сектор (вкл. частния) надвишават бюджетните с 57%, то през 1998 г. тази разлика се свива до 28%. Особено чувствително е намалението през 1998 г. (с 22.5 процентни пункта). Причините са от различно естество, но в основата стоят финансовите затруднения на стопанските организации и приоритетното увеличаване на заплатите в организациите, финансирани от бюджета.

Подобен проблем възниква при фрагментацията на работната заплата между отделните отрасли в промишлеността. Разривът в заплащането на труда между монополистичните и субсидирани отрасли (енергетика, въгледобив, нефтохимическа промишленост и др.) и останалите се увеличава, а за последните години спада.

3. Изоставане на минималните плащания от работната заплата. Използването на минималната работна заплата като средство за регулиране на доходите в бюджетната сфера води до нейното нерегулярно индексирание спрямо инфлацията. Това има негативен социален ефект. Тя значително изостава от инфлацията и средната работна заплата (фиг. 3) и не изпълнява своята икономическа и социална функция.

⁴ Без частния сектор.



Фиг. 3. Динамика на реалните величини на минималната и средната работни заплати, януари 1991-май 2000 (индекс Ян.'91=100)

Подобно изоставане от средната работна заплата се наблюдава и при всички останали минимални социални плащания (социална пенсия и базов минимален доход). Това рефлектира върху увеличаване на доходното неравенство между населението с ниски и средни доходи. Най-ниски съотношения между тези величини са регистрирани през кризисната 1997 г. (вж. табл. 2). Настъпилите подобрения през последните две години са положителен знак за стремежа към подобряване социалното положение на тази категория от населението, но те не са достатъчни за решаването на техните проблеми. Равнището на гарантирания минимален доход (ГМД) и социалната пенсия не надхвърля 20% от средната работна заплата. В условията на много ниски заплати това обрича получаващите тези средства на мизерно съществуване.

Таблица 2

Съотношение на някои минимални плащания към средната работна заплата, 1990-1999 г. (%)

Съотношения	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Мин. заплата/ средна заплата	43.1	54.2	35.9	38.3	35.7	32.6	27.4	23.9	24.6	31.2
Мин. пенсия/ средна заплата	27.2	35.3	22.0	23.5	23.0	20.6	16.8	15.6	17.4	17.5
ГМД/ср. заплата	18.5	33.9	19.4	23.9	21.0	18.7	16.4	13.6	14.9	18.2

* - предварителни данни.

Изчислено на базата на данни от МТСП.

4. Неблагоприятно реструктуриране на доходите на населението.

През изтеклия период се наблюдава неблагоприятно от гледна точка на развитието на пазарните отношения реструктуриране на основните източници на доходи. Главните тенденции се изразяват в: *намаляване дела на работната заплата, увеличаване на доходите от домашното стопанство и слабо нарастване дела на доходите от самостоятелна икономическа дейност.*

- *Делът на работната заплата в общия доход* на домакинствата значително намалява. Той спада от 70% през 1989 г. на 38% през 1997 г. и отново нараства на 42% през 1999 г. Този негативен тренд е следствие от комбинираното действие на множество фактори: съкращаване броя на заетите, ограничаване растежа на заплатите, нарастване на доходите от самостоятелна икономическа дейност, дивиденди, лихвени проценти и др.

В рамките на тази обща тенденция ясно изпъква увеличаването на дела на доходите, получавани от нерегулярна и допълнителна заетост. Ниското равнище на заплащане в основната месторабота насърчава заетите да търсят допълнителни източници на доходи чрез частична допълнителна заетост, временни трудови договори и др. Делът на този източник на доходи нараства повече от 11 пъти (от 0.4% през 1990 г. на 5.3% през 1999 г.).

- *Нарастването на дела на доходите от домашното стопанство* е белег, характеризиращ натурализацията в икономиката. Безспорно това е естествена реакция на населението срещу високата инфлация, но силно затруднява развитието на пазарните механизми в икономиката. По този начин домакинствата се стремят да запазят и компенсират равнището на потребление в условията на висока инфлация и силно неблагоприятна икономическа среда. Като непосредствен резултат от ниската инфлация през 1998 и 1999 г. делът на този източник намалява. Въпреки спадането от около 7 процентни пункта, неговият дял в общия доход остава относително висок (17.7%).

- *Делът на доходите от самостоятелна икономическа дейност* (предприемачество и собственост) се изменя в зависимост от развитието на частния сектор. Неговата динамика се изразява в рязко повишаване на равнището през периода 1990-1994 г. (от 0.4 на 3.7%) и умерено нарастване в зависимост от стопанската конюнктура (5.2% през 1999 г.). Тъй като това са предимно доходи от средния и дребния частен бизнес, то тяхното развитие има положително въздействие върху икономиката и прехода към пазарни отношения.

5. Необявяване на фактическите заплати в частния сектор.

Един от елементите на кризата в доходите е систематичното необявяване на действителното равнище на работната заплата в частния сектор. Много частни предприятия (предимно малките и средните) декларират равнище на заплащане близко до официалната минимална работна заплата, а същевременно изплащат по-високи възнаграждения. Целта на

работодателите е да сведат до минимум цената на работната сила за сметка на намаляване на данъчната и осигурителната тежест. Ефектът от тази дейност има три измерения: нереалистична статистика на работната заплата; преки загуби на бюджета и социалните фондове от занижени вноски; по-ниски пенсии за осигурените на минимална работна заплата.

Официалната статистика на работните заплати показва съществени различия между обществения и частния сектор (вж. табл. 3). В първия средната заплата е по-висока с около 39-41 % за 1997-1998 г., като тази разлика намалява на 21% през 1999 г.

Таблица 3

Средномесечна работна заплата в обществения и частния сектор, 1997-1999 г.

Показатели	1997	1998	1999
Средна работна заплата в обществения сектор (в деноминирани лева)	142	208	221
Средна работна заплата в частния сектор (в деноминирани лева)	102	148	183

Източник. Статистически справочник, НСИ, 2000.

Социални и икономически ефекти на политиката на доходите

Очертаните неблагоприятни тенденции в развитието на доходите на населението през 90-те години имат ясно изразени икономически и социални ефекти. В социален аспект доминират разширяването на бедността, фрагментацията на работната сила и социалните конфликти. В икономически план обратните ефекти на кризата в доходите се изразяват в намаляване на работническата мотивация и производителността на труда, ограничаване на вътрешното търсене и потреблението и разрастване на икономиката в сянка.

1. *Нарастване на икономическото неравенство и бедността.* Пряко следствие от кризата в доходите е социалната поляризация на населението и експанзията на бедността. През 90-те години в българското общество се формира биполярен модел на социална стратификация. По-голяма част от населението получава ниски доходи, една малка част - средни и много малка част - високи доходи. Неравенството на домакинствата, измерено чрез коефициента на Джини, бележи тенденция към увеличаване до 1995 г., а след това бавно се понижава. За 1999 г. този коефициентът възлиза на 0.31,⁵ с което се доближава до същия в страните с развита пазарна икономика.

Поляризацията протича с трансфер на доходи от нискодоходните и средните групи към високодоходните. Показателно в това отношение е намаляването на относителния дял на доходите в най-ниските доходни

⁵ Бюджети на домакинствата в Република България, НСИ, 1999, с. 13.

групи и увеличаването му в най-високите. Съотношението между доходите на домакинствата в крайните децилни групи (10% с най-ниски и най-високи доходи) се повишава от 7.8 пъти през 1992 г. на 11.9 пъти през 1995 г. и спада на 8.9 пъти през 1999 г.

Въпреки че няма официално приета линия на бедност, редица изследвания показват значително увеличаване на бедните. През последните седем години (1990-1997) делът на населението с доходи под 50% от средния разполагаем доход почти се удвоява - от 7.9% през 1990 на 12.2% през 1997 г.⁶ Подобна картина рисуват и други индикатори за измерване на бедността. Например делът на населението, живеещо под границата на бедност, измерена чрез жизнения минимум, нараства от 49.7% през 1992 на 63.9% през 1996 г.⁷ Въпреки че посочените данни зависят от метода на дефиниране и измерване, то те ясно илюстрират тенденцията към задълбочаване и разширяване на този феномен.

2. *Фрагментация на работната сила.* Този процес се наблюдава от началото на реформата. Както вече беше споменато, той засяга заетите в бюджетната и небюджетната сфери, от една страна, и заетите в отделните сектори на икономиката, от друга. Освен това подоходното неравенството нараства и между лицата на пазара на труда и тези извън него (безработни, пенсионери и други, получаващи социални помощи).

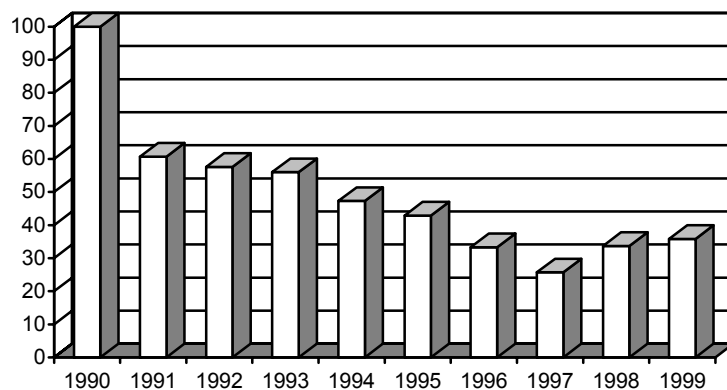
3. *Спад в потреблението.* Най-съществен икономически ефект от кризата в доходите е чувствителното понижаване на жизнения стандарт на населението. През 90-те години се формира модел на потребление, типичен за страните с нисък жизнен стандарт. Той се характеризира със следните три основни тенденции:

• *Драстично свиване на личното потребление.* През целия период на преход реалното потребление на населението чувствително спада (вж. фиг. 4). За времето 1990-1999 г. потребителските разходи на лице от домакинството намаляват с около 65%. След първоначалния срив през 1991 г. по-значително понижаване се наблюдава през 1994, 1996 и 1997 г. Равнището на потребление през 1997 г. съставлява 25% от това през 1990 г.

Постигнатата икономическа стабилизация и относително високият растеж на реалните доходи през 1998 г. се отразяват благоприятно върху покупателната способност на населението и респ. върху равнището и структурата на потребление. През тази година обемът на потребителските разходи на домакинствата достига най-висок растеж от началото на 90-те години. В реално изражение общият разход на лице от домакинствата се увеличава с 31.2% в сравнение с 1997 г. Растежът на потреблението след кризисната 1997 г. се доближава до равнището на 1996 г.

⁶ Вж. по-подробно Бедността в условията на преход: Подпомагане формулирането и прилагането на политики и стратегии "антибедност". МОТ-ПРООН, 1998.

⁷ Пак там.



Фиг. 4. Динамика на реалния общ потребителски разход за периода 1990-1999 г. (индекс, 1990=100)

• *Натурализация на потреблението.* За да запазят равнището на потребление в условията на висока инфлация и ниски доходи, домакинствата увеличават натуралното потребление. В годините на изостряне на кризата неговият дял в общия разход нараства с около 5-6 процентни пункта над обичайното (10-12%) равнище. Това редуциране на пазарното потребление за сметка на натуралното има пряк отрицателен ефект върху икономическия растеж. Ограничената роля на потребителския пазар води до неефективност на производството и дестимулиране на инвестициите. Перспективите за чувствително намаляване на значението на натуралното потребление у нас не са големи поради дългогодишната традиция и ролята на домашното стопанство в изхранването на българското домакинство.

• *Преструктуриране на потребителските разходи.* Спадането на реалното потребление е съпроводено и със съществено преструктуриране на потребителските разходи. Посоката е към увеличаване дела на разходите за задоволяване на основните, жизненонеобходими потребности на населението и респ. до ограничаване на разходите за предмети за дълготрайна употреба, образование и свободно време. Само разходите за храна, жилище и енергия, които до голяма степен покриват неотложните потребности, през 1997 г. заемат около 64% от бюджета на домакинствата срещу 51% през 1992 г. Положителният растеж на доходите и потреблението през 1999 г. редуцира този дял на 59%, но въпреки това той остава висок. Особено драстични са структурните промени при разходите за храна. Техният относителен дял в общия потребителски разход нараства от 36% през 1990 на 55% през 1997 г. и намалява на 44% през 1999 г.

Втората значима промяна в структурата на разходите на домакинствата засяга тези за електроенергия, топлоенергия и други енергийни източници. Поради периодичното повишаване на цените на енергоносителите техният дял в общия разход нараства, защото се осъществява непропорционално на доходите. За периода 1992-1999 г. този дял се повишава от 8.2 на 13.9%. Това рефлектира върху понижаването на дела на други пера в бюджета на домакинствата, в т. ч. и разходите за храна.

4. *Намаляване на склонността към спестяване.* Намалената покупателна способност на доходите се отразява неблагоприятно върху равнището и динамиката на спестяванията на населението. Тенденцията към свиване на спестяванията е типична за целия период на 90-те години, но най-ярко се проявява в годините на висока инфлация и изостряне на икономическата криза. Ниското равнище на спестяванията е съпроводено и с допълнителна загуба от отрицателните реални лихвени проценти.

Показателен в това отношение е фактът, че за някои години от разглеждания период (1991, 1994, 1995 и 1996) паричните разходи средно на лице от домакинството превишават паричните доходи. Очевидно е, че разликата се покрива от натрупаните до момента спестявания и заеми. Тази практика е типична за нискодоходните групи. Независимо от това тенденцията в склонността към потребление (респ. спестяване) може да се проследи на базата на общия доход на лице от домакинството (табл. 4).

Таблица 4

Средна и пределна склонност към потребление на лице от домакинство на база общ доход, 1995-1999 г.

	1995	1996	1997	1998	1999
Средна склонност към потребление	0.70	0.81	0.75	0.75	0.77
Пределна склонност към потребление	-	1.01	0.74	0.74	1.22

Източник. Домакински бюджети на Република България, НСИ, 1999.

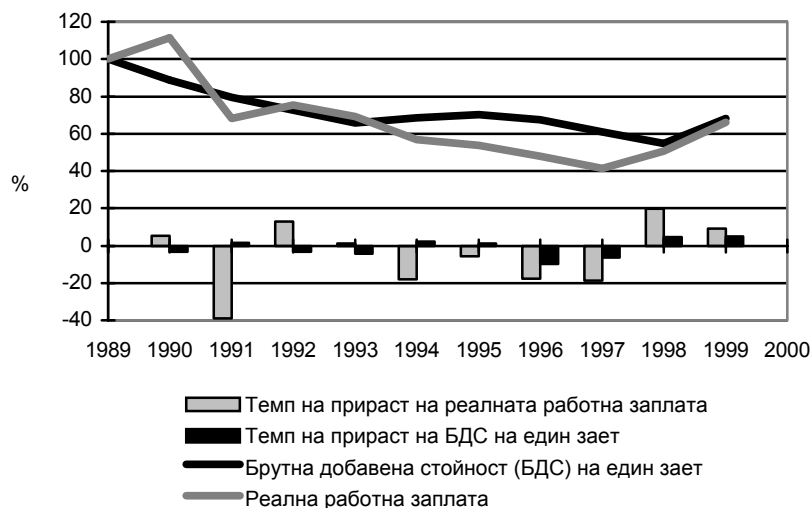
Данните, представени в табл. 4, ясно подчертават тенденцията към намаляване на склонността към спестяване. Нетипична е високата склонност към потребление през 1996 г. и нейното намаляване през кризисната 1997 г. Вероятно рязкото понижаване на инфлацията през втората половина на 1997 г. има положителен ефект върху поведението на потребителите. Въпреки номиналното и реалното увеличаване на доходите през 1998 г., склонността към потребление не се променя в сравнение с предходната година. Причините вероятно са комплексни. От една страна, изключително ниското равнище на потребление през 1996 и 1997 г. стимулира неговото

възстановяване, а от друга, ниската доходност на банковите депозити не стимулира към спестяване.

5. *Слаба обвързаност на работната заплата с производителността на труда.* Разглеждана в контекста на понижаване на реалната работна заплата, рестриктивната политика на доходите има и други съществени икономически ефекти. Най-сериозен е този върху производителността и икономическата ефективност, който се проявява главно в две форми: намаляване на мотивацията и нарастване на абсентизма сред работниците; слаба обвързаност на работната заплата и производителността.

Понижаването на реалната работна заплата с близо 50% от началото на 90-те години не може да не се отрази отрицателно върху трудовата мотивация. Абсентизмът сред работниците от всички сектори на икономиката бързо нараства през целия период. Това се потвърждава от увеличаването на времето, отделено за допълнителна трудова дейност, и получаваните от нея доходи. Относителният дял на тези доходи, както беше вече споменато, бързо нараства.

Равнището и динамиката на работната заплата почти във всички сектори на икономиката слабо корелират с производствените и финансовите резултати. На национално равнище това се изразява в несъответствие на динамиката на реалната работна заплата и брутната добавена стойност (БДС) на един зает (фиг. 5).



Фиг. 5. Динамика на средната реална работна заплата и производителността*, 1989-1999 (индекси и темп на прираст)

* - измерена като брутна добавена стойност на един зает.

Разминаването на реалната работна заплата и производителността на труда най-силно се проявява през периода 1993-1997 г. В края на този период заплата изостава от производителността с около 20 процентни пункта. Освен това темповете на прираст имат противоположни знаци и са твърде различни по абсолютна стойност. Превишаването на реалната работна заплата над производителността през 1998 и 1999 г. компенсира тази разлика, без това да се отрази върху инфлацията.

Още по-силно несъответствие между заплати и резултати се наблюдава на отраслово (браншово) равнище. Това е особено характерно за промишлените отрасли, в които се прилагат механизмите на договаряне и косвено регулиране на заплатите. Фактите показват, че по-добрите икономически резултати в печелившите отрасли не водят до по-високо номинално заплащане и обратното - в губещите отрасли се плащат по-високи заплати от средните.⁸ Следователно производителността на труда не е сред факторите, които детерминират краткосрочната адаптация на заплатите. Например през целия период след 1991 г. номиналните заплати в субсидираните и нискоэффективните предприятия растат по-бързо, отколкото в ефективните. Основната причина е прилаганият до 1998 г. механизъм на обвързване (чрез формулата за данъчно облагане на средствата за работна заплата), чрез който по централизиран път се правят опити да се наложат желаните съотношения.

6. *Стимулиране на неформалния сектор на икономиката.* Ниското равнище на заплащане във формалната икономика има определен принос за разширяването на неформалния сектор. Стимулирането се осъществява главно по два канала: по линията на доходите и потреблението. Стремещът към заработване на допълнителни доходи чрез вторична заетост тласка работната сила да търси работа където и да е. Най-благоприятната е сферата на неформалната икономика, която предлага доста изгодни условия на заплащане (без данъци и осигуровки). Другият канал на стимулиране е личното потребление. Ниският жизнен стандарт принуждава населението да търси най-евтините пазари, които по правило са "черните пазари", т.е. тези, при които цените са най-ниски поради неплащане на акцизи, мита данъци, такси и други налози.

7. *Доходите на населението не са основен източник на инфлацията.* Най-голям положителен ефект от провежданата през 90-те години политика на доходите е, че те не се превръщат в първостепенен източник на инфлация. Това твърдение може да се подкрепи с редица обстоятелства. Първо, доходите на населението значително изостават от динамиката на цените. Сравняването на месечните темпове на инфлация с тези на

⁸ Вж. по-подробно *Tzanov, V., D. Vaughan-Whitehead. Macroeconomic Effects of Restrictive Wage Policy in Bulgaria: Empirical Evidence for 1991-1995.* – In: *The Bulgarian Economy: Lessons from Reform during Early Transition*, ed. Jones and Miller, Ashgate, 1997, 99-126.

заплатите показва, че равнището на заплатите не следва тренда на инфлацията и в много от периодите те се движат в противоположна посока. Второ, динамиката на реалната работна заплата почти през целия период на 90-те години е под тази на производителността на труда (фиг. 5). Трето, иконометричните изследвания на зависимостта "инфлация-работна заплата" потвърждават хипотезата за слаба причинно-следствена връзка между тях.⁹ По-скоро причинността върви от инфлацията към работната заплата.

Дългосрочни перспективи на политиката на доходите

Политиката на доходите през близките десетина години ще се формира изключително под влиянието на следните две обстоятелства: присъединяването на България към ЕС и решаването на належащите проблеми, имащи дългосрочен характер. Действията на правителството трябва да бъдат насочени към задоволително решаване на основния проблем - преодоляване на кризата в доходите и премахване на акумулираните отрицателни икономически и социални ефекти. Това може да се постигне чрез преформулиране на основните приоритети в политиката на доходите и създаване на адекватни механизми, осигуряващи действието на пазарните отношения в тази сфера.

Имайки предвид споменатите предпоставки могат да се формулират следните по-важни приоритети на политиката на доходите:

- *защита на всички видове доходи и тяхното прогресивно увеличаване в рамките на разполагаемите ресурси;*
- *борба с бедността чрез разработването на целенасочени активни програми и действия;*
- *обвързване на заплатите с икономическите и финансовите резултати;*
- *децентрализация и разширяване на браншовото равнище на договаряне на работните заплати.*

Акцентът на политиката на доходите трябва да се постави върху защитата на всички видове и тяхното прогресивно увеличаване в рамките на разполагаемите ресурси. Ниското равнище на доходите и предстоящото присъединяване на България към ЕС налагат този приоритет да придобие първостепенно значение в близките години. Това изисква провеждането на такава политика, която да разпределя повече доходи в рамките на ограничените ресурси.

Основните аспекти се изразяват в: защита на всички видове доходи от по-нататъшно спадане и тяхното прогресивно възстановяване от ерозията през 90-те години. Реализирането на първия аспект се основава на прилагането на адекватен механизъм на индексация в зависимост от очакваната инфлация. Вторият аспект може да се постигне единствено в

⁹ Пак там.

рамките на икономическото развитие. Той трябва да бъде следствие от икономическия растеж и преразпределителната политика.

В процеса на преговорите и подготовката за присъединяване на България към ЕС не трябва да се поставят нереалистични цели по отношение увеличаването на работната заплата и всички останали доходи. За такъв кратък период не е възможно да се постигне равнище, близко до средното за ЕС. Целта е да се създадат условия и механизми, които да гарантират, че в резултат от икономическия растеж доходите на всички слоеве от населението ще нарастват. Създаването на благоприятна среда е свързано с преразглеждане на механизмите на формиране на минималната работна заплата, договаряне на заплатите в реалния сектор, определянето им в бюджетните организации и държавната администрация и социално подпомагане.

Промените, настъпили в механизма на формиране на минималната работна заплата през 1999 г., са насочени именно в тези области. Тя вече не е основа за определяне на заплатите в бюджетната сфера, а механизмът за нейното нарастване е обвързан с изменението на средната работна заплата.

Реформата в системата на заплащане в бюджетната сфера е пряко свързана с реформата на държавната администрация. Комплексният характер на реформите предполага действия, насочени към разкъсване на връзката между минималната работна заплата и стартовите заплати в бюджетна сфера, създаване на нова система за определяне на заплатите, намаляване на заетостта, увеличаване на заплатите и подобряване на деформираната структура на заплащане.

Борбата с бедността трябва да се превърне в един от важните приоритети на политиката на доходите. Значителното увеличаване на бедността през последното десетилетие налага разработването и приемането на национална програма за действия срещу нея. Насоките на една активна политика за борба с бедността се изразяват в дефиниране и определяне на официална граница на бедност и разработване на стратегия и целеви програми за нейното редуциране. Направените изследвания в тази област¹⁰ предлагат богат набор от методи, оценки и препоръки за решаване на проблемите в дългосрочен аспект.

Подобно на редица други държави, бедността у нас трябва да се възприема като многоаспектно явление, което включва както абсолютната подоходна бедност (липса на средства за покриване на основни жизнени потребности), така и човешката бедност (липса на основни човешки

¹⁰ Подробно разглеждане на всички въпроси, свързани с методите за оценка на бедността, нейното разпространение, механизмите за социално подпомагане и препоръки за административното и финансово управление на системата, са разработени под егидата на Международната организация на труда и Програмата на ООН за развитие: "Република България: Бедността в условията на преход. Подпомагане формулирането и прилагането на политики и стратегии "антибедност", МОТ, 1998.

възможности за водене на достоен живот). Стратегическият курс на действията трябва да има за цел съчетаване на тези взаимно допълващи се представи за бедността. В този смисъл областите и насоките на борбата с нея не се изчерпват единствено с политиката на доходите. Те изискват целенасочени действия и политики в редица области на обществения живот (икономически растеж, заетост, образование, социална защита и др.).

Стратегическата насока в борбата с бедността е икономическият растеж, насочен към бедните, т.е. такъв растеж, който да осигурява по-висока заетост и доходи на всички категории от населението. Например по-мощното подпомагане на селското стопанство, малките и средните предприятия и конкретни слабо развити в икономическо отношение райони ще спомогне за превръщането на растежа в благоприятен за най-бедните слоеве от населението. Усилията трябва да се базират върху взаимната обвързаност на икономическата и социалната политика.

Политиката на доходите в сферата на борбата с бедността е следствие от икономическата политика, която е основен инструмент за генериране на доходи и заетост. За целта могат да се използват по-конкретни мерки за разширяване на заетостта сред бедните и гаранции за това, че компонентите на доходите, на които те разчитат, не изостават от общия икономически растеж. По-конкретните насоки и мерки за генериране на заетост и доходи могат да се обобщят, както следва:

- наблюдаване на политики, които водят до по-сериозен растеж на трудовите доходи;

- насърчаване на по-бързото нарастване на минималните доходи. Политиката на доходите трябва да осигури съответствие на темповете на растеж на минималните доходи (минимална работна заплата, пенсии и гарантиран минимален доход) с тези на средните;

- използване на официална граница на бедност като основа за политиката на социалните плащания. Фиксирането на такава граница, която да покрива основните потребности на домакинствата, е един от основните елементи на реформата в политиката на доходите. На тази основа трябва да се развият програмите за борба с бедността и системата за социална защита.

Обвързването на работната заплата с икономическите резултати е приоритет, който трябва да се възприеме на всички равнища на политиката на доходите. По този начин тяхното проинфлационно влияние ще бъде автоматично намалено и няма да се налагат специални мерки за регулиране. Проблемът е на какво равнище да става това обвързване и какви инструменти да се използват. Практиката показва, че ефективна връзка не може да се постигне на основата на централизиран подход и механизми. Необходимо е това да се осъществява на микроравнище чрез механизмите на колективното трудово договаряне, без да се прилагат регулиращи мерки.

Свободното формиране на работната заплата у нас, основаващо се на децентрализирано колективно договаряне и на пазарните принципи, зависи

от създаването на благоприятна икономическа среда, в която ще отпадне необходимостта от регулиране на заплатите. В тази среда стопанските субекти ще имат рационално поведение при формирането на заплатите. Стимулирането на заплащането и трудовата мотивация трябва да се реализира чрез масовото прилагане на съвременни системи на заплащане (участие в печалбата, дялово участие в собствеността и др.).

Замяна на централното регулиране на работната заплата със система на директно договаряне може да се окаже адекватна мярка за постигане на неинфлационен растеж на заплатите без прилагане на ограничения. Такава политика се основава на директно договаряне със социалните партньори на различни равнища. В рамките на социалния диалог на национално равнище (между държавата, работодателите и синдикатите) се фиксира нарастването на работната заплата. Постигнатите договорености имат препоръчителен или задължителен характер на по-ниски равнища (например предприятие). Тази политика има доказан ефект в някои страни в преход (Унгария и Полша), както и в някои западни страни (Италия).

Проблемът за нейното прилагане в условията на България е в слабото развитие на колективното договаряне на браншово равнище. За постигането на по-голям социален и икономически ефект е необходимо *повишаване на ролята и значението на колективното трудово договаряне на това равнище.*

Това може да се постигне чрез *постепенна децентрализация на политиката на доходите и оттегляне на държавата от пряко и косвено регулиране (определяне).* В сегашните условия присъствието на държавата в тази сфера е доста силно изразено. Тя определя минималната работна заплата за страната, заплатите в бюджетния сектор, почти всички допълнителни възнаграждения, механизмите за регулиране на заплатите в общественния сектор, данъчната и осигурителната тежест и т.н. Очевидно намесата на държавата при определянето на доходите е твърде мащабна за една пазарна икономика.

Насоките на децентрализация не трябва да се разглеждат като тотално оттегляне на държавата от политиката на доходите. Те трябва да бъдат прецизирани в зависимост от конкретните обстоятелства и условия. Например подходяща стратегия към децентрализация на сегашния етап е премахването на централизираното регулиране на работните заплати и рестрикциите върху тях, както и определянето на допълнителните възнаграждения. Последните могат успешно да се договорят на ниво отрасъл или бранш. В сегашните условия не е целесъобразно тоталното децентрализиране на минималната работна заплата. Държавата трябва да определя задължителна минимална граница на трудовите възнаграждения. В противен случай може да възникне ситуация, при която равнището на минималната работна заплата в много отрасли и дейности (предимно в частния сектор) ще се окаже под границата на бедност, а това от своя страна ще генерира социално напрежение.

Представените приоритети трябва да се разглеждат в контекста на един по-глобален пакет от действия и реформи, насочени към изравняване на условията и политиката на доходите в страните от ЕС. Те могат да се реализират чрез умелото съчетаване на взаимно непротиворечащи си инструменти и механизми, осигуряващи по-ефективна политика на доходите. Безспорно ефективността ще зависи и от целенасочените промени в законовата, институционалната и икономическата среда.

*

Рестриктивната политика на доходите, провеждана през 90-те години, до голяма степен е съпричастна за кризата в доходите и нейните ефекти. Дълбочината и обхватът на тази криза се изразяват в значителен спад на всички доходи в реално изражение, нарастване на диференциацията в заплащането, символичен размер на минималните плащания и формиране на неблагоприятна за развитието на пазарните отношения структура на доходите. Икономическите и социалните ефекти са свързани с широка експанзия на бедността, намаляване на потреблението и спестяванията, демотивация на работната сила, слаба обвързаност на работната заплата с икономическите резултати, стимулиране на неформалната икономика и т.н.

Развитието на подобни негативни трендове и постигнатата финансова стабилизация поставят под въпрос продължаването на тази политика. Тя се нуждае от по-голямо прецизиране и целенасоченост на приоритетите, стратегията и инструментите. Това е необходимо, за да се постигнат максимални социални и икономически ефекти в условията на ограничени възможности.

Кардиналното решаване на кризата в доходите е пряко свързано с постигането на реален икономически растеж. В сегашните условия основните цели на политиката на доходите трябва да бъдат насочени към подобряване на ефективността на социално защитните механизми и в същото време тясно обвързване с финансовите възможности на бюджета и стопанската дейност. Една такава политика би трябвало да се базира на следните няколко приоритета: защита на всички източници на доходи и тяхното прогресивно увеличаване в рамките на възможните ресурси; целенасочени действия за борба с бедността; обвързване на заплатите с икономическите резултати; децентрализация и разширяване на браншовото колективно договаряне.

Тези приоритети са свързани с пакет от реформи, които биха имали дългосрочно въздействие. Те могат да се изразят в конкретни действия, насочени към преразглеждане на ролята, функциите и равнището на минималната работна заплата; промяна на механизмите за определяне на социалните плащания и заплатите в бюджетния сектор, разработване на механизми за обвързване на работната заплата с ефективността на стопанските организации и производителността на труда.

20.XII.2000 г.