

**СТОПАНСКИ РЕД И СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ  
(ОСОБЕНОСТИ И ЕВОЛЮЦИЯ НА ВЗАИМОВРЪЗКИТЕ. РЕФЕРЕНТНИ  
РЕШЕНИЯ)**

*Еволюционното развитие на икономическата теория и практика на либерализацията на стопанския ред през последните години поставя дълбок отпечатък върху концепцията за промени в изграждането на нови модели на осигурителни системи в Европа и света. Доказателство за това са извършените радикални структурни реформи в социалното осигуряване на страните от Източна Европа, Азия, Латинска Америка и Република България.*

*В студията се анализира философията и логиката на либералната концепция за развитие на социалното осигуряване, дефинират се същностните характеристики на дефектите на публичния и пазарния сегмент на осигурителната система, като основание за бъдещи промени, в съответствие с правилата на пазарния ред. Това е изключително важно за изборът на осигурителна политика и практики в следприсъединителния период, основани на европейския принцип за осигуряване на "сигурност чрез многообразието", на оценката за възможните последици от пазарните и непазарните регулации.*

*JEL: H65*

Глобалната среда предизвиква както еднакви проблеми в отделните държави, така и приблизително еднотипни политики за промяна и приспособяване на механизмите на социалното осигуряване. Макар и да е по-инертна поради връзката с интересите на големи общности от хора и икономически структури, национално изградената осигурителна система се адаптира към спонтанния стопа

нски ред, следвайки своя собствена, обособена траектория и ценности, зададени от вътрешната ѝ среда и философия на развитие.

Общото, което обединява осигурителните политики е либерално направляваните осигурителни схеми, отворени към пазарно конкурентната среда, равновесието, стабилността и баланса на интереси.

Либералната концепция за изграждането на новия, многоколонен осигурителен модел преоткрива спонтанната роля на пазара и индивидуалната инициатива за социална защита като основни идейни инструменти за осъществяването на новата, европейска осигурителна политика. Макар реформата в осигурителната система да се осъществява по своя вътрешно присъща логика, тя не противоречи на пазарно-конкурентния ред. Двата процеса са във взаимовръзка и съответствие. Техният анализ и

---

<sup>1</sup> Нено Павлов е доц. д-р в СА "Д. А. Ценов" – Свищов, катедра "Застраховане и социално дело", тел. 0631/ 60907, e-mail: pavlov@uni-svishtov. bg

поставените приоритети са основа за по-нататъшна изследователска работа и вземане на управленски решения от съответните структури.

Настоящата студия е опит за участие в теоретичната дискусия относно протичащия “модернизационен” процес в съвременното социално осигуряване.

### **Въведение**

В исторически план либералната икономическа концепция възниква като съвкупност от ценности, методологически принципи, методи и механизми за възприемането, опознаването и решаването на реални практически проблеми в икономиката и обществото. Тя може да се възприеме като политическа парадигма и икономическа философия на човешкото поведение, на икономическите и политическите действия при реализирането на конкретно поставени цели в обществения живот. Интегрирайки в единна, логически изградена система икономически възгледи, определени идеи, визии, доктрини и практики, либерализмът е проект на благоденстващото общество и свободната пазарна икономика.<sup>2</sup>

В своята дълга история като алмагама от чувствителност, стил на мислене и действия той е служил на различни цели и интереси, приспособявал се е към конкретни местни традиции, условия и среда в политическите и икономическите им измерения.

Познаването на философията и постулатите на либерализма, приложими в икономиката, в т. число и осигурителния сектор по същество е принадлежност към Европейския свят не толкова в географски аспект, колкото като тип култура, икономическо поведение, действия, поучителен опит, организация и отговорност.

Еволюционното развитие на икономическата теория и практика на либерализма през последните години поставя дълбок отпечатък върху концепцията за реформи и изграждането на нови модели на осигурителни системи в Европа и света (не без въздействието и техническата помощ на международните финансови институции). Доказателство за това са извършените радикални структурни реформи в социалното осигуряване на страните от Източна Европа, Азия и Латинска Америка.

Основният проблем, който произтича от анализирането на характеристиките, базисните принципи, изисквания и постулати на съвременния либерализъм е обосноваването на адекватен на европейската перспектива на България модел на структуриране, организиране и регулиране на социалния сектор, в частност на **системата за социално осигуряване**. Това ще рече дефиниране на съответни приоритети при условията на ограниченост на ресурсите, прилагането на нови подходи и механизми за решаването на социалните проблеми при неработоспособност в аспекта на техните макроикономически и корпоративни ефекти.

---

<sup>2</sup> Вж.: Икономически теории (Прозрения и пристрастия на великите икономисти), Под ред. проф. М. Кънев, В. Търново, 2005; Леонидов Ат., Ордолиберализъм, Социално пазарно стопанство, Трансформация, С., 2000; Ерхард Л., Държава на благоденствието, С., 1998, Атали Ж., М. Гийом, Икономиката на свободата, С., 1994; Фридман М., Р. Фридман, Свободата на избора, С., 1997

Като изходна позиция за кардинална промяна на подхода в развитието на осигурителния сектор приемаме методологията и капацитета на социалния риск-мениджмънт, в контекста на парадигмата на пазарно-ориентираната система на социално осигуряване.

**Целта на изследването** е да се анализира философията и логиката на либералната концепция за развитие на социалното осигуряване, да се дефинират и представят същностните характеристики на основните дефекти на публичния и пазарния сегмент на осигурителната система, като основание за бъдещи промени, съгласувани с правилата на стопанския ред. Това е от изключителна важност за изборът на осигурителна политика в следприсъединителния период, основана на европейския принцип за гарантиране на **“сигурност чрез многообразието” (security through diversity)**, на оценката за възможните последици от пазарните и непазарните решения и регулации в социалното осигуряване.

Възприемането на идеята за изграждането на многоколонна осигурителна система с многообразие от форми и структури за социална защита налага необходимостта от **по-задълбочен анализ на пазарните несъвършенства и начините за тяхното регулиране, балансиране и компенсиране.**

В същото време, тенденцията на либерализиране на всички сфери на икономиката и обществото изисква преоценка на функциониращата **публична осигурителна схема**, която макар и да е независима от пазара, най-малкото не трябва да накърнява либералните ценности, нито да поражда сенчести пазарни отношения най-вече в областта на заетостта.

**Важно предварително условие за ефективен анализ и дефиниране на основните проблеми** при прилагането на либералната концепция е безспорното положение, че развитието на социалното осигуряване е в пряка зависимост от състоянието и растежа на икономиката, от конкурентоспособността на бизнеса, ефективността на заетостта и популацията, потребностите от социална защита на социалните субекти, икономическите и обществените структури.

Може да се обобщи, че концептуалните проблеми на либерализирането на осигурителния сектор, на проявяващите се в него нови пазарни и непазарни несъвършенства не са били обект на специализиран научен анализ, въпреки необходимостта от тяхното аналитично представяне в аспекта на продължаващото реформиране на системата.

## **1. Приоритетни основания за либерализиране на осигурителния сектор**

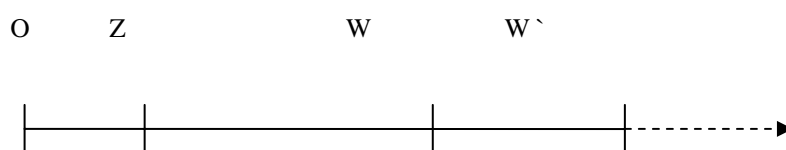
По своя генезис социалното осигуряване като феномен на конкретизирано знание с методологията на определена наука и практиката носи отпечатъка на икономическите промени и развитието на общественно-политическите структури. То има своите икономически, политически, демографски и социално-ценностни изменения, своя вътрешна логика и философия, връзки, механизми, институционален и организационен ред.

Социалното осигуряване като носител на специфичен тип защита и сигурност при осъществили се покрити рискове пряко засяга отношенията, зависимостта, интересите, ценностните нагласи и качеството на живот на

човека от неговото раждане на 0 г. до теоретичната граница на жизнения цикъл  $W$  г.

Фигура 1

### Линия на живота



- O г.** – точна дата на раждането;
- Z г.** – начална трудоспособна възраст;
- W г.** – пределна трудоспособна възраст;
- W' г.** – теоретична граница на човешкия живот.

От своето възникване през втората половина на XIX век до наши дни социалното осигуряване се развива и функционира като сфера, функция, дейност, задание и компонент на икономическата система. “Спестяванията и частното осигуряване – отбелязва представителят на немския неолиберализъм В. Рьопке – са формите за осигуряване на живота, които принадлежат към областта на икономиката, на пазара, на частното “право”, на свободата и не са свързани с никакви социални бариери.”<sup>3</sup>

То изпитва и пренася върху своите структури и механизъм на действие промените в човешките потребности, народопсихологията, структурата на потреблението и качеството на живот, в тенденциите на развитие на научното знание, на националната, регионалната и глобалната икономика.

В своето историческо развитие цивилизацията е утвърдила политики, модели и стандарти на социална защита и предаване на социален опит между страните и регионите в полза на социалното благоденствие. Еволюционният път на развитие по посока на неговото достигане изисква подържането на адекватно съответствие между променящата се осигурителна парадигма<sup>4</sup> и детерминантите на обкръжаващата среда. Доколкото създава и развива конкретен модел на осигуряване, тя е конституираща, а доколкото утвърждава неговото функциониране е текуща политика на осигурителна защита.

Като компонент на развитието, осигурителната реформа е стъпката и технологията за приспособяване и реализиране на парадигмалните промени

<sup>3</sup> Röpke W., Au-delà de l'offre et de la demande. Payot, Paris, 1961, p. 192. Цит. по: Леонидов Ат., Ордолиберализъм. Социално пазарно стопанство. Трансформация, С., 200, с. 182

<sup>4</sup> Разбирана като парадигма на целокупното социално осигуряване

през призмата на които се осмислят нови факти и перспективи, прилагат се нови подходи и механизми при решаването на проблеми с дългосрочен ефект.

Ето защо, бъдещото реформиране и развитие на осигурителната система в най-голяма степен трябва да се определя от променената осигурителна парадигма, отчитаща особеностите на икономическото, социалното, политическото и демографското развитие на страната. Социалната реформа е базата за реализиране и приспособяване на системата към императивите на времето, за бъдещото устойчиво развитие, за балансиране на интересите и ограничаване на противоречията в бъдеще. Тя е такъв тип управление на иновативните промени в социалното осигуряване чрез които се въздейства (организирано или спонтанно) за намаляване на нивото и зоните на социалната несигурност при загуба на трудови доходи и неработоспособност, за придаване на системност и ефективност при функциониране на неговите елементи.

Реформата в осигурителната система е тип отношение и поведение на държавата към предизвикателствата и необходимостта от промени в подхода, механизмите и принципите на социална защита /конструиращи и регулиращи/, явяващи се активно отражение на реалното развитие при новите условия. В случая е важен отговорът на въпроса: На базата на кои основополагащи идейни школи, теории, платформи и модели ще се проектират и осъществяват реформите, при какви приоритети и обхват на държавната намеса, какви нови зони на социалноосигурителен дефицит ще се покриват, с какви индивидуални и колективни стратегии ще се преследват поставените цели?

Като социален феномен във философски аспект осигурителният процес подлежи на непрекъсната промяна и развитие. Енергийният заряд за това се съдържа не само в постиженията на науката, във еволюирането на икономиката и нейната динамика, но и във вечния стремеж на човека, като съвършено природно творение и разумно социално същество ревностно да търси социална защита и социална сигурност, по думите на А. Смит “да подобрява положението си от раждането до гроб”<sup>5</sup>

Първият класически модел на обхватно държавно организирано социално осигуряване в Европа, въвело дуалния подход на финансиране (от работодателя и осигуреното лице) за риска болест, злополука и старост възниква в Германия през втората половина на 19 в. (1883-1889 г.) при авторитарното управление на канцлера Ото фон Бисмарк. То съвпада с разпространението на платформата на “антилиберализма” в страната, с утвърждаването в Германия на “една нова концепция за социалните функции на държавата”<sup>6</sup> и на “колективна предвидливост”<sup>7</sup>.

В този аспект, класикът-изследовател на социалното осигуряване в универсален мащаб – проф. Ив. Кацаров, в своя анализ заключава, че “ако със задължението за осигуряване се отнема една част от индивидуалната

<sup>5</sup> Смит А., Богатството на народите, С., 1983, с. 437

<sup>6</sup> Кацаров Ив., Теория на общественото осигуряване, Свищов, т. I, 1967, с. 18

<sup>7</sup> Пак там

свобода”, то се давала “истинска сигурност”. Това имало за цел да свърже пролетариата с “държавата”<sup>8</sup>.

Особеното за “модела на Бисмарк” е, че той се проектира и развива по инициативата и съобразно интервенционисткият тип политика на държавата през този период.

В експертно-аналитичен план, Международното бюро по труда обосновава възникването на социалното осигуряване с факта, че “през времето 1883-1889 г. Германското правителство, ръководено от Бисмарк, създаде първата социалноосигурителна система, която беше почти единствената по рода си в продължение на 30 години.” Защо именно в Германия се е осъзнало, че проблемите за социалната несигурност не могат да се разрешат нито на основата на гражданската отговорност на работодателите, нито на основата на взаимоспомагателните каси на работниците? Истината се състояла в това, че Германия не била завладяна в такава степен от идеите на стопанския либерализъм и на **laisser faire**, както другите страни от Западна Европа; Германия била под влиянието на “пруската авторитарна държава”<sup>9</sup> и на тази основа е бил “приложен принципът на задължителното осигуряване”<sup>10</sup>.

В съответствие с доминиращата в икономиката на Англия в края на 19 в. доктрина на класическия либерализъм, основан на естествената свобода “laisser faire”, на “*homo economicus*”, на “невидимата ръка” на пазарните сили, свободната конкуренция и саморегулирането, допълвано със силно ограничената намеса на държавата възниква широка мрежа от взаимоспомагателни инициативи, институционализирани впоследствие във взаимоспомагателни и осигурителни каси. Икономическата ориентация е към ограничаване интервениращата роля на държавата в областта на осигурителната защита в рамките на гарантирането на определен социален минимум, подкрепяща индивидуалната инициатива и отговорност на *homo economicus*, както и на семейството, на професионалните групи /гилдиите/ за осигуреността при бъдещ нетрудоспособен живот.

Впоследствие, като резултат на фундаменталната промяна, внесена в теорията на либерализма от Дж. Ст. Мил и възприемането на политиката на по-широк държавен интервенционизъм през 1908 г. в Англия се узаконяват “пенсиите за навършена възраст”, а през 1912 г. “национална осигуровка при безработица”<sup>11</sup>. За разлика от пенсиите за възраст тази система се основава на осигурителни вноски. Тя служи като положителен пример за въвеждането й по-късно в повечето европейски страни след Първата световна война и най-вече в Скандинавието. Пример за това е Швеция, въвела през 1915 г. задължителни пенсии за възраст, като система, основана на вноски и субсидии от държавата<sup>12</sup>.

Концепцията на “интервениращата държава” намира най-широка реализация в осигурителната система на Англия през 40-те години на миналия век чрез “модела на Беверидж” и въвеждането на т. нар.

---

<sup>8</sup> Пак там, с. 19

<sup>9</sup> Пак там, с. 22-23

<sup>10</sup> Пак там, с. 23

<sup>11</sup> Пак там, с. 25, Вж. също: Фридман М., Р. Фридман, Свобода на избора, 1997, с. 157

<sup>12</sup> Фридман М., Р. Фридман, Цит. съч., с. 160

универсални, неконтрибутивни пенсионни плащания в минимални, твърди размери, независими от трудовото възнаграждение. С това за първи път в осигурителната практика, в контекста на неолиберализма се вражда публичен компонент на гарантиран универсален минимален (социален) доход, финансиран централизирано от бюджетни данъчни трансфери с възможност за по-голяма индивидуална инициатива и участие в допълнителното доброволно осигуряване. Социалноосигурителният модел на Бевърлидж възприема принципа за интеграция на системата с всички форми на социална защита и заетостта, с цел преодоляването на бедността.

В съответствие с ценностите на традиционния за американската икономика стопански либерализъм през 30-те години на 20 век в САЩ се въвежда общонационална универсална система за социално осигуряване, като част от политиката на Новия договор при правителството на президента Фр. Рузвелт, в съчетание с реализирането на щатски осигурителни програми и участието на частния сектор. “Новият курс – пише М. Фридман – включва и програми, гарантиращи сигурност в случай на беда, главно обществено осигуряване, ... застраховката срещу безработица, социална помощ”<sup>13</sup>.

България е една от първите страни в света, която в края на 80-те години на 19 век по силата на текстовете на Търновската конституция поставя началото на изграждането на националната осигурителна система с въвеждането на основния и дял – пенсионното осигуряване по модела на Бисмарк в Германия.<sup>14</sup>

През 20-те и 30-те години на 20 век се разгръща мощно международно движение за социално осигуряване в световен мащаб. Негов първи идеолог е Роб. Оуен чрез своето послание, отправено към страните през 1818 г. за “международна политика на благоденствие”. Учредената през 1919 г. Международната организация по труда със седалище Женева, приема множество специални конвенции и препоръки по социално осигуряване на база на добрите универсални практики в развитите страни<sup>15</sup>.

С този важен международен акт се поставя началото на интензивните промени, динамика и качествени трансформации в националните осигурителни системи, на известно международно стандартизиране и универсализиране на формите, подходите и механизмите до степен на съгласуваност, най-вече с придобилата фундаментална значимост за системата Конвенция на МОТ № 102 – Относно минималните норми за социална сигурност /1952 г./.

Включването в съвременното социално осигуряване на разнообразие от елементи на публичния и частния сектор между които се проявяват специфични осигурителни връзки и отношения чрез дейността на различни институции, твърде много затруднява неговото научно-теоретичното дефиниране.

Като отчита социално-застрахователния му генезис, проф. Ив. Кацаров го определя като “най-висша форма за обезпечаване на широки народни маси, на професионални групи и на отделни лица срещу случайни,

<sup>13</sup> Фридман М., Р. Фридман, Свободата на избора, С., 1997, с. 151

<sup>14</sup> Вж: Константинов Н., Социално осигуряване в България (1888 г.-1951 г.), С., 2001

<sup>15</sup> Вж. Кацаров Ив., Теория на общественото осигуряване, Свищов, 1967, с. 32; Павлов Н., Социално осигуряване, Свищов, 1998, с. 353

поединично взети неподвиждаеми, но в своето масово настъпване статистически оценяеми събития, които пораждат щета или парична нужда на засегнатия индивид”<sup>16</sup>.

Следвайки функционално-структурния подход, доц. Здр. Георгиев дефинира неговата същност като “съвкупност от социално-икономически отношения, които се пораждат при образуване, управление и разпределение на специален фонд, формиран от вноски на определени източници и предназначен за ... задоволяване потребности на лица, по отношение на които са се сбъднали определени събития”<sup>17</sup>.

Извеждайки еквивалентността като фундаментален принцип на финансовото организиране на системата, в съдържателната основа на осигурителните плащания на сегашните “клиенти” проф. Г. Гочев поставя “тяхното откупуване чрез направените от тях осигурителни вноски през трудовия живот”<sup>18</sup>.

Прилагайки системния подход в научния анализ, доц. Л. Стефанов представя социалното осигуряване като “устойчива съвкупност от елементи и връзките между тях, които имат за главна цел защитата от определени рискове”<sup>19</sup>.

При анализирането на пазарните дефекти и извеждането на необходимостта от по-широка държавна намеса на осигурителния пазар, американският икономист Дж. Стиглиц определя социалното осигуряване като “социално значимо благо, към получаването на което държавата принуждава гражданите за тяхната собствена полза”<sup>20</sup>.

Обосновавайки потребността от публичен компонент в осигурителната система П. Самуелсън извежда нейната финансова връзка и зависимост от “данъчния потенциал на нацията като цяло”<sup>21</sup>.

Твърде разностранен и пазарно ориентиран е анализът на Л. Ерхард за социалното осигуряване в Германия. Ако при пазарната икономика социалното осигуряване не е основано върху “готовността да се носи отговорност за собствената съдба и да се проявява стремеж към повишаване на производителността в рамките на честната свободна конкуренция”<sup>22</sup>, то се превръща в “илюзорна нужда” и “модерната лудост – държава на всеобщото благоденствие”.

По цитиране на доц. Д. Димова, Райнхард Хохоус (1938) пише: “Социалното осигуряване гледа на обществото като на едно цяло и се интересува от индивида дотолкова, доколкото той представлява един малък елемент на това цяло. Частното осигуряване напротив, е заето с нуждите на индивида и му дава възможност да се осигури срещу превратностите на неговото собствено бъдеще”<sup>23</sup>.

<sup>16</sup> Кацаров Ив., Цит. съч., с. 85

<sup>17</sup> Георгиев Здр., Пл. Йорданов, Теория на социалното осигуряване, Свищов, 2001, с. 114

<sup>18</sup> Гочев Г., Б. Манов, Социално осигуряване, С., 2001, с. 46

<sup>19</sup> Дулевски Л., Л. Стефанов, Осигурителни системи и фондове в България, С., 1999, с. 12

<sup>20</sup> Stiglitz J. E. Economics of the Public Sector, L., 1988, p. 13; Вж. също: Стиглиц Дж., Глобализацията и недоволните от нея, С., 2003

<sup>21</sup> Самуелсън П., Экономика, М., т. 1., 1997, с. 128

<sup>22</sup> Ерхард Л., Благоденствие за всички, С., 1993, с. 221

<sup>23</sup> сп. Проблеми на труда, С., 1995, бр. 11, с. 5



При изследването на социалната икономика руският проф. Г. Слезингер извежда развитието, обхвата, балансираността на социалното осигуряване и многостранната система на социалната защита като водещ фактор на финансовата стабилност на обществото<sup>24</sup>.

Социалното осигуряване, според М. Фридман е “основната програма на държавата на благоденствието” в САЩ на федерално равнище, която “никой политик не може да си позволи да поставя под съмнение ...”<sup>25</sup>. То е “възможност на трудещите се да заделят средства за обезпечение на собственото си пенсиониране и за временни периоди на безработица, вместо да се превръщат в обекти на милостиня”<sup>26</sup>. С това по категоричен начин проф. Фридман разграничава програмата “социално осигуряване” от тази на “социалното подпомагане” което е функция по-скоро на държавата, а не на спонтанния пазарно-конкурентен ред и частните инвестиции.

Всяко от представените дефиниции има своето научно-познавателно и практико-приложно значение. В зависимост от гледната точка в тях се акцентира на различни аспекти, характеристики и направления, представящи неговата интердисциплинарна същност и особености: като висша форма на обезпечаване; съвкупност от социално-икономически отношения; механизъм на индивидуалната еквивалентност; сфера на данъчно-осигурителни трансфери; социална система за защита срещу конкретни рискове; социално благо, придобивано с принудителните, насърчителните и надзорните действия на държавата; система, базирана на индивидуалната отговорност, личната свобода и частната инициатива за спестяване и инвестиране в социалната защита. Общото, което ги обединява е **парадигмалното предизвикателство за либерализиране на системата, за проникването в нея на частната собственост, свободната инициатива, на пазарните отношения и формите на държавна намеса в съчетание със социалните дименсии на осигурителната защита.**

Проблемите, които се открояват в направения анализ имат по-скоро научно-теоретичен характер и се отнасят главно до връзките на социалното осигуряване с общественото възпроизводство, разпределителните отношения, държавното регулиране, фиска, заетостта, инвестирането в човешки капитал, спестовността, растежа и демографските изменения.

В порядъка на работно понятие в настоящия труд приемаме социалното осигуряване като **особен вид икономическа дейност и механизъм по набирането, финансовото управление и целевото използване на активи, придобити под формата на осигурителни вноски от работодатели, осигурени лица, трансфери от държавата и инвестиционен доход в полза на бенефициентите на публични и частни осигурителни схеми, в случаите на осъществили се покрити социални рискове.** То е специализираната дейност, която се организира по правилата, отношенията и механизмите на пазарно-конкурентния ред с по-широкото или ограничително участие на държавните институции.

Така изучавано социалното осигуряване активно присъства в реалната икономика, паричното обръщение, пазарната инфраструктура, социалното

<sup>24</sup> Вж. : Слезингер Г. Э., Социальная экономика, М., 2001, с. 67

<sup>25</sup> Фридман М., Р. Фридман, Цит. съч., с. 164

<sup>26</sup> Пак там

обслужване, мениджмънта, измененията на жизнения стандарт, условията на труд и здравето при работа. Това го прави особено чувствително към протичащите **динамични промени в икономиката и възпроизводството на населението в следните направления:**

- глобализацията, интернационализацията и регионализацията, чийто основни характеристики са свободното движение на капитали, човешки ресурси, стоки, услуги, иновации и технологии. Те дават възможност свободно да се влиза в преки икономически връзки и отношения със субекти от всички икономически региони в света, водещи до взаимното обвързване на националните икономики и на осигурителните системи; Предизвикателствата на глобализацията пред социалното осигуряване са шоките въздействия на по-голямата настояща и бъдеща социално-икономическа нестабилност, динамичната международна миграция, гъвкавостта и по-голямото хоризонтално и вертикално движение на работната сила във фирмите, по-дългите периоди на обучение и времеви интервали, непокрита с осигурителни вноски, по-високите държавно-бюджетни социални разходи и др.
- динамиката на конкуренцията като фактор на несигурността, вкл. и в социалния сектор, произтичаща от развитието на новите информационно-комуникационни технологии и на научното знание, превръщайки ги в мощен фактор на промяната, реструктурирането и растежа;
- скъсяването на циклите на качествените структурни промени в потребностите, потреблението, пазарите и иновациите, внасящи динамичност и гъвкавост в бизнеса, човешките ресурси и осигурителната дейност;
- развитието на нови индустриални и управленски технологии, основани на знанието, на ноу-хау и интелекта;
- засилващите се промени в организацията на труда, структурата на заетостта, начина на живот, системата от връзки и отношения в социалното осигуряване;
- влошаващият се демографски профил на страната и на държавите от Европейския съюз в посока на влошаване на демографските показатели, депопулацията, намаляването на икономическата активност и др. Демографските ефекти върху социалното осигуряване са свързани с интензивното демографско стареене и повишаване коефициента на зависимост, с въздействието на увеличаването на продължителността на живота върху осигурителните разходи и финансирането;
- нарастването на социалната отговорност на бизнеса, както и хуманизацията на процесите и явленията в “новата икономика на знанието”;
- активното присъединяване и интегриране към европейския пазар е предизвикателство за бъдещото фирмено развитие при условията на силната конкуренция на икономиките в Общността, а с това и за финансовата стабилност на системата;

- нарастващото влияние на водещите международни организации – МВФ, Световната банка, Световната търговска организация, ОИСР, върху стопанския и социалния сектор чрез прилаганите от тях концепции и модели на реформи в страните, вкл. и в България.

Всичко това изисква нова концепция за радикална реформа и промени във функционирането на осигурителната система, изграждането на нов гъвкав социален модел, отговарящ на стратегията на Обединена Европа в социалната сфера, на интегрирането в международните структури и спецификата на българските условия.

## **2. Философия на либералната концепция на социалното осигуряване**

Резултатите от експертния анализ показват, че в европейската, а и в световната практика **няма ясно изразен, възприет от всички страни единен модел за осигурителна защита**. Съществуват на практика различни решения, въпреки съдържащите се международни препоръки и регламенти в универсалните конвенции и рекомендации на МОТ, директивите с регионално значение на Европейския съюз, ноу-хаутто и концепциите, лансирани то Международната асоциация за социално осигуряване и структурите на Вашингтонския консенсус. Независимо от различията, онова което ги обединява и допълва е доверието към ефективността и адаптивността на **либерализираната система** на социално осигуряване, отговаряща на изискванията ѝ за работоспособност, гъвкавост, мобилност, конкурентоспособност и инвестиционна активност във формирането и развитието на човешките ресурси. Само чрез създаването на тези характеристики осигурителната система може да въздейства върху производителността на труда, растежа, финансовата стабилизация и качеството на живот, да ускори прехода от т. нар. “кръг на бедността” към “непорочния кръг на богатството” в “рецесионните” икономики.

Порочният кръг на бедността се свързва с кризисното развитие на социалното осигуряване (каквото се очертаваше в страната през 90-те години), с доминантите на централизираното управление и структуриране на социалната защита при рисковете общо и професионално заболяване, трудова злополука, майчинство, старост, инвалидност, смърт, безработица, диагностика, лечение и бедност. Във финансово-икономически план най-често той се свързва с реализирането на финансови дефицити и държавно-бюджетни трансфери в доминираната публична схема, с генерираната от нея инфлация, ограничаване на вътрешните инвестиции за бизнеса, по-ниската заетост, забавянето на темповете на икономически растеж, а при равни други условия - с по-ниските доходи и по-голямата бедност.

Пътят към непорочния кръг на богатството (към който следва да бъде ориентирана реформата) включва активни икономически, политически и социални въздействия, (вкл. чрез частните осигурителни схеми), върху факторите на заетостта, инвестициите, производителността, конкурентоспособността и растежа.

Една от възможностите за овладяването на този преход, вкл. на разрастващите се непосилни за държавната система финансови тежести и

подоходни деформации, на “бягството” от лоялното финансово участие в нея, формиращо видимо потребителско отношение и демотивация към собствената осигурителна защита е **радикалната промяна на системата в двояк контекст: на идейните школи и течения на либерализма, както и този на интегралния хуманизъм**. Естествено във философията на концептуалното задание на реформата следва да се постави не само отварянето на осигурителната система към пазарно-конкурентните отношения, чрез механизмите и структурите на либерализацията, но и към ориентацията за по-висока ефективност и стандарт на живот, към по-високото качество на човешкия ресурс в съвременните му измерения за здравен, образователно-квалификационен, интелектуален и мотивационен статус, за гъвкавост, мобилност и адаптивност в икономиката.

Либерализацията на осигурителната система следва да се възприема като подход, политика и начин на действие в риск мениджмънта с цел радикално социално реформиране на държавно монополизирания осигурителен сектор в икономически и институционален план, в аспекта на нейните теоретични концепции и конструкции. Тя е своеобразен тип научна парадигма при осъществяване на реформата, базирана на триадата “икономическа свобода– ефективност – социална справедливост”.

Като икономическа доктрина либерализацията на социалното осигуряване включва сложна система от връзки и капацитет за стимулиране с цел активно да бъдат използвани предимствата на частната собственост за спестяване и инвестиции в отложеното потребление през бъдещ нетрудоспособен живот. По този начин тя формира институционалната среда, позволяваща на *homo economicus* със своя потенциал да се превърне чрез връзката “индивидуализъм – свобода на избора – собственост” в най-висшата ценност и смисъл на развитието на системата за осигурителна защита.

Чрез все по-дълбокото проникване на либерализацията в технологията на социалния риск мениджмънт, тя се превръща в тип култура на мислене и вземане на решения за съгласуване на многообразието от икономически интереси в социалното осигуряване, инициране на активност, предвидливост, надеждност, отговорност и заинтересованост в контекста на мисията и целевата детерминираност на системата. За целта либерализацията като процес включва съвкупност от **пазарни и непазарни инструменти за осъществяване на регулативни въздействия с цел придаване на развит и устойчив характер на осигурителния сектор от по-висш тип по примера на цивилизованите страни**.

В организационен план либерализацията на социалното осигуряване е работен механизъм за управление на социалните рискове чрез адаптирането на логиката, конструкцията и средствата за осигуряване към процеса на обвързване на вътрешните “енергетични” сили на целенасочено участващите в него икономически субекти в контекста на финансово-стабилизиращите структурни промени.

В този аспект, либерализацията може да се възприеме като алтернатива на институционалното реформиране (ограничената до институциите промяна) на социалното осигуряване, привеждайки философията и механизмите на регулиране на осигурителните процеси в съответствие с пазарно-конкурентната среда, доминиращата частна

собственост и икономизирането на осигурителните отношения, чрез проникването в тях на пазара и компромиса между социалната справедливост и ефективността. В подкрепа на това ще се позовем на твърдението на проф. Е. Майминас “Да вървим не натам, накъдето върви целият свят, означава да вървим наникъде”<sup>27</sup>.

Либералната алтернатива визира пазара като висша форма на организиране на осигурителните отношения на конкурентна основа, отчитайки социалната им същност и измерения. Тя се основава на няколко принципно важни предпоставки:

- хората като живи същества и индивидуалности в своята активност за осигурителна защита се мотивират от личните потребности, интереси и поставени цели. Всяко лишаване от собственост, свободното разпореждане със своя живот и индивидуалната инициатива е “насилие”, а отказът на това право по същество е “безпорядък” и невъзможност да се упражнява контрол” върху работата на институциите и средствата за социално осигуряване, а с това и на своята сигурност. **“Свободолюбивата икономическа система** – пише Л. Ерхард – може да просъществува дълго само тогава (и дотолкова), когато (и доколкото) и **в социалния живот** ... е гарантирана **най-голямата възможна степен на свобода**, на частна инициатива и на лична отговорност за собствената инициатива и на лична отговорност за собствената съдба”<sup>28</sup>. Противното решение, според нас, на внасяне на осигурителна защита “от вън” (най-често от държавата), без личното участие и отговорност на лицето формира поведение и качества, не отговарящи на принципите на пазарно-икономическата система с всички последиствия върху ефективността;
- реализирането на личния интерес в приватизираното социално осигуряване по собствена инициатива и със свои средства чрез посредничеството на осигурителния пазар не води до “хаос” и “безредие”, а до спонтанен и разумен социален ред, базиран на пазарните правила, конкуренцията и доброволното сътрудничество, на проявлението на конкретни икономически интереси на осигурителния пазар при осигуряването на социална защита. В случая е уместно да се припомни тезата на Бернар Мандевил за спонтанния растеж на подредените социални структури: “... Действията на индивидите произвеждат цялостен ред, въпреки че имащите заслуга за това не го осъзнават.”Обясненията за това се съдържат в обстоятелството, че “... в сложния ред на обществото резултатите от действията на хората са много по-различни от техните намерения, и че индивидите, преследвайки собствените си цели, независимо от това, дали са егоистични или алтруистични

<sup>27</sup> Маймиас Е., Российский социально-экономический генотип. Вопросы экономики, М., 1996, №7, с. 141; Цит. по : Кънев М., Преходът към пазарна икономика (обусловеност, референтни модели и политики), Свищов, 2000

<sup>28</sup> Ерхард Л., Цит. съч., с. 221-222

постигат полезни резултати за другите, и в края на краищата ... целият обществен ред е резултат на човешки стремежи”<sup>29</sup>;

- трансформирането на властта над хората, във власт и равенство пред закона, осигуряваща естествените правни гаранции на личността при участието на осигурителния пазар, недопускателни насилие, противопоставяне, дискриминация, доминиране правата на “силните”, вкл. чрез предписване на безпринципни привилегии в социалното осигуряване за сметка на ограничаване свободата на останалите общности. “Социалната сигурност – посочва Л. Ерхард – сама по себе си е нещо добро и до голяма степен желано, но социалната сигурност трябва да се породии най-напред чрез собствените сили, чрез собствените постижения и от собствените стремежи”<sup>30</sup>. Т.е. тя трябва да бъде функция от заложените правила в закона и естествения стремеж на човека да се грижи за своята социална защита, за своето бъдеще, семейство, старини и нетрудоспособност;
- разширяването свободата на избора и частната инициатива в осигурителния сектор, на независимостта от прекомерното влияние на държавата по отношение на социалното осигуряване не толкова от съображения за хуманност, колкото по причини за икономическа целесъобразност и ефективност. Азбучна истина е, че както не е възможно “един народ да потребява повече, отколкото е създал като стойност, по същия начин и отделният човек не може да има по-голяма действителна сигурност, отколкото всички заедно сме си осигурили чрез достигнатата производителност на труда”<sup>31</sup>.

В този ред на мисли споделяме становището на Л. Ерхард, че независимата и автономната социална политика в народностопански аспект, причиняваща поражения на производителността на труда и ефективността, трябва да остане в миналото. Стабилността на либералния икономически ред трябва да се поддържа чрез съгласуването ѝ с икономическата политика, с ограничаване на “колективното (солидарното) преразпределение” на осигурителните вноски и дохода, с личната, финансова отговорност на всеки за осигурителната защита срещу социалните рискове. “Грижи се, държаво – възкликва Л. Ерхард в германския парламент – не за моите собствени проблеми, а ми дай толкова свобода и ми остави толкова от резултата на моя труд, че да мога сам да определям своето съществуване, своята съдба и съдбата на своето семейство”<sup>32</sup>.

Противопоставяйки се на тоталната, схематична колективна сигурност в социалната сфера, на т. нар. “държава на благоденствието” Л. Ерхард лансира тезата, че “икономическата свобода и системата на тотално задължително осигуряване се понасят взаимно толкова, колкото огънят и водата”<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Цит. пр.: Коева Ст., Спонтанен ред, Варна, с. 25-26

<sup>30</sup> Ерхард Л., Цит. съч., с. 237

<sup>31</sup> Ерхард Л., Цит. съч., с. 225

<sup>32</sup> Пак там, с. 227

<sup>33</sup> Пак там, с. 223

Макар либерализацията като универсален управленски подход да не е панацея за решаването на всички проблеми на социалното осигуряване, в своята философска същност тя съдържа безспорни предимства пред централизираната, държавна, монополноструктурираната осигурителна система. В случая не става реч за абсолютна либерализация, а по-скоро за запазване в необходимата степен на държавния сектор и на държавното регулиране в следните му измерения:

- административно-правното регламентиране и институционализиране на осигурителните отношения, тъй като дори и най-всеобхватната либерализация не означава действия без правила, предписани от държавата и съблюдаването на определени стандарти;
- развитието, макар и в преструктуриран вид на публичния, /одържавения/ компонент на осигурителната система;
- финансово-кредитното регулиране чрез механизмите за управление на паричните потоци, субсидиите, гаранционни фондове и др.
- надзора, мониторинга и контрола, осъществяван от държавните институции в сферата на социалното осигуряване;
- осъществяването на целеви програми със социалнообезпечителна насоченост в системата, финансирани от държавния бюджет;
- социалните държавни стандарти за осигурителна защита;
- приватизационните механизми за реализиране на осигурителната политика.

Проблемът в случая е, доколко може и трябва осигурителният сектор да бъде изключен от общите правила на конкуренцията? Метафорично казано, до каква степен е възможно и необходимо т. нар. "опазряване" на съвременното социално осигуряване в контекста на либерализацията?

Отчитайки тенденциите в световната практика и специфичните цели на системата, обхватът на изключването може да бъде само частичен, респ. в рамките на публичната схема, без да се преминава прага на пазарното действие на конкурентните сили. Всяка прекалена държавна интервенция в системата би довела до отслабване склонността към спестяване, до инфлация, демотивация за поемане на отговорност и риск от осигурените лица за своята социална защита.

Традиционният път за постигане на това състояние и на компромиса между социалната справедливост и ефективността е дерегулирането на осигурителния пазар, приватизацията на осигурителния сектор, развитието на частната инициатива и свободното договаряне, осъществявани чрез т. нар. поддържащ, приспособяващ и изграждащ тип политика в системата.

Либералната концепция изисква предписването от държавата на общорамкови правила за проявление на конкуренцията и свободния избор, вкл. и в рамките на европейския осигурителен пазар, в подкрепа на движението на хора и капитали. Тя изисква вместо дискреции (ad hoc мерки за държавна намеса) да се премине към въздействия чрез правила, внушаващи предсказуемост, дозираност, прозрачност, перспектива и доверие към действията на институциите в бранша. Ключът към стабилизацията е взаимното обвързване на осигурителната с фискалната, паричната и

инвестиционната политика, с политиката по човешките ресурси, доходите и заетостта.

Следователно, ако желаем да утвърждаваме либералния икономически ред в системата, следва да развиваме социалното осигуряване по правилата на пазарната комфортност, насърчавайки конкуренцията, свободата на избора, частната инициатива и личната отговорност за собствената социална защита с допълващата стратегическа роля на държавата. Не случайно в своята концепция Ф. Хайек твърде много стеснява полето на социалната политика, тъй като смята, че пазарното стопанство има достатъчно голям потенциал да реши проблемите на "осигурителната" икономика.

Критерият за дозиране на обхвата и дълбочината на държавната намеса следва да бъде възникването и проявлението на пазарните дефекти. Т.е. на тези отклонения, диспропорции и конфликт на интереси, които се провокират от несъвършенствата на пазарния механизъм в социалното осигуряване и от особеностите на риск-мениджмънта. Обект на държавни интервенции са дейностите и процесите, които са несъвместими с пазарните регулатори и действието на пазарния механизъм, с влиянието на конкуренцията, и несъвършената информация. В подкрепа на това е заключението на Дж. Кейнс, отнасящо се и за социалното осигуряване като разпределителна система, че "...най-големият порок на икономическото общество, в което живеем е произволното и несъвършено разпределение на богатството и доходите..."<sup>34</sup>.

Именно неефективността и нецелесъобразността на пазарното регулиране на определени дейности в осигурителния сектор от гледна точка на интересите на осигурените лица и обществото налагат реакции и интервенции от страна на държавата като външен регулаторен субект в полза на целевото и рационално използване на ресурсите с осигурително предназначение. В този ракурс е и твърдението на Дж. Стиглиц за неспособността на пазарния механизъм "... да удовлетвори някои основни социални потребности"<sup>35</sup> към които се отнасят определени компоненти и на потребността от социално осигуряване.

По повод на същия анализ друг известен американски икономист, П. Самуелсън, обосновава съществуването на "някои необходими социални услуги, без които е немислим животът на обществото и които в съответствие с техния характер не могат да бъдат изпълнени от частното предприемачество"<sup>36</sup>. От подобен тип са услугите и осигуровките, предлагани от публичната осигурителна схема, която се организира върху принципа на социалната солидарност и колективната сигурност, и има ограничен капацитет за проникване на пазарните отношения.

Особеното е, че тя предлага осигурителна защита, която при настоящите условия не винаги може да бъде гарантирана поотделно нито от нуждаещия се индивид, нито от частните структури на осигурителния пазар. А в същото време е необходима, тъй като е свързана пряко с текущото възпроизводство на жизнената дейност на човека в случаите на настъпването на неработоспособност. За целта са необходими активни

<sup>34</sup> Кейнс Дж., Обща теория на заетостта, лихвата и парите, Пр. от англ., С., 1996

<sup>35</sup> Стиглиц Дж., Куда водят реформи?. Вопросы экономики, М., 1999, №7, с. 4

<sup>36</sup> Самуелсън П., Экономика, 1994, т. I, с. 333



коригиращи въздействия на осигурителната политика на държавата чрез законодателна инициатива, финансово-икономически ресурс, административен и институционален капацитет за достигане на нужната интегративност, балансираност и стабилност на системата.

От позицията на либералната доктрина ограничената държавна намеса следва да се свързва със смяната на парадигмата за стабилност, ефективност и устойчивост на осигурителната система, базирани на двупосочната обвързаност с икономическия растеж<sup>37</sup>. Тя по нов начин поставя проблема за изграждането на финансовия механизъм на социалното осигуряване; за бюджетното планиране и балансиране на приходите с разходите; за скрития и явния вътрешен дълг на системата; за държавно-бюджетните трансфери в осигурителния фонд, отчитайки задължителния, относителен, максимален праг на правителствения бюджетен дефицит, изискван от Европейския съюз; даване на приоритет на конкурентните сили пред административния принцип на националната солидарност, на инвестиционната активност и спестовността;

По принцип бюджетните разходи в публичното социално осигуряване се отнасят към непроизводствените социални разходи, т.е. към тези, които не генерират икономически растеж, но са необходими за повишаване на благосъстоянието в дългосрочен аспект и за реализирането на социални програми<sup>38</sup>, чрез които косвено – посредством равнището на благосъстоянието се влияе върху икономическото развитие.

В съзвучие с това, чрез своя анализ проф. Ив. Ангелов потвърждава тезата, че “на всяко ниво на икономическо развитие на дадена страна /бедна, средна, богата/ отговаря съответна социална политика. По-бедните страни могат да осъществяват по-ограничено преразпределение за социална защита, но все пак могат /и трябва/ да го правят”<sup>39</sup>.

Макар и в по-друг аспект, споделяме тезата, че не е необходимо бедните страни да чакат продължителен период на икономическа стабилизация, за да развият и повишават осигурителната защита. Това би довело до екстремална бедност, до разрушителни процеси в икономиката, вкл. поради нарастващи потребности от социална защита и демографския натиск, до конфликт между социалната справедливост и икономическата ефективност на осигурителната политика, и в последна сметка до забавено икономическо развитие. Не трябва да се забравя, че в крайна сметка социалното равновесие е главният индикатор на икономическия успех.

Но и обратното, дори и в кризисни ситуации не бива да се допуска държавната намеса чрез стабилизационната и структурната политика да подрива действието на пазарноконкурентните сили в осигурителния сектор, определяйки ресурса и вида на предлаганите схеми, тяхната цена и такси за обслужване, инвестиционните ограничения и селективния подбор в процеса на осигуряване.

Нашите проучвания показват, че всяко преднамерено широко ослабяне на силите на пазара, както и всяко преминаване границата на одържавяване

<sup>37</sup> Стиглиц Дж., Многообразные инструменты, шире цели: движение к пост Вашингтонскому консенсу, Вопросы экономики, М., 1998, №8, с. 4-34

<sup>38</sup> Вж. Икономиката на България и Европейския съюз, С., 2003, с. 168

<sup>39</sup> Пак там, с. 117

на системата, на нейното монополизиране и интервенционализиране биха я направили значително по-консервативна, негъвкава и неадаптивна към промените, по-непривлекателна за "homos economicus".

Както посочихме на по-предно място, в унисон с неолибералната доктрина социалното осигуряване следва да бъде преди всичко задължение на самите лица и техните работодатели, а не на държавата и нейните институции. Различните форми на държавна намеса трябва да имат преди всичко подкрепящ и допълващ характер спрямо либералния икономически ред.

Следователно, независимо, че в съвременната икономика държавата не е "нощен пазач", както при идеологемата "laissez faire", нейната ограничена намеса е необходимото, добавящото условие за ефективното функциониране на системата, за осигурително покриване на социалните рискове, причиняващи неработоспособност. Другите алтернативи са самоосигуряването в рамките на семейството, на професионалните колегии, животозастраховането, благотворителността, социалните грижи и изпадане в състояние на трайна бедност.

Цивилизованият път, утвърдил се като световна практика след 80-те години на XIX век е инициираният и структурираният от държавата класически социален модел на осигурителна защита с двата му класически компонента – превенцията по ограничаване настъпването на социалните рискове и същинската осигурителна дейност<sup>40</sup>.

Ефектът от пазарното проникване и либерализацията в съчетание с държавната намеса в много голяма степен зависи от **качеството и пълнотата на информацията за реформираните осигурителни схеми като вид, условия, нормативни правила, носители, цени, пласмент, данъчни облекчения, доходност, надеждност, ликвидност и др.** Т.е. от това, какво реално предлагат действащите осигурителни схеми като продукти и услуги на лицата при настъпването на социалния риск, като равнище на покриване на загубените трудови доходи и продължителност на плащанията.

Като важни компоненти на системата за социално потребление, осигурителните схеми и техните продукти трябва да бъдат известни на икономически активните лица и фирмите работодатели с цел да бъдат вземани рационални решения и се формира активно поведение на осигурителния пазар. Субекти на тази информация са агентите на пазарното търсене и предлагане, на конкуренцията, на социалния маркетинг и рекламата, на връзките с потенциалните потребители. Това предполага активно участие на осигурителния пазар на широк кръг от структури на предлагането /осигурителни дружества/ и на търсенето /физически и юридически лица/, улесняващи потребителския избор, оптимизирането на таксите и цените на осигуровките, развитието на стопанската инициатива, спестовността и инвестиционната дейност.

Практиките в развитите страни потвърждават, че при либерализиран осигурителен модел, функциониращ в подходяща, конкурентна макроикономическа среда, е изключено в пазарното предлагане да се появи дефицит на осигурителни схеми, тъй като съществуват подходящи условия за

---

<sup>40</sup> Вж.: Кацаров Ив., Теория на общественото осигуряване, Свищов, 1967, ч. I и II

капиталова предприемчивост и свободна инициатива в бранша. Информационно-комуникационният ресурс въздейства за формирането на “мисловен” стандарт в клиентите относно вида, цената, качеството и технологията на осигуряване. В крайна сметка всичко това се определя от причинно-следствените връзки между “информираността - осигурителните потребности - осигурителната култура - осигурителното поведение” на субектите на осигурителния пазар. Те са от съществено значение за либерализацията на системата и за пазарната активност на субектите на социалното осигуряване в рамките на закона – осигурителите, осигурените, акционерите и мениджмънта на изградените структури.

Реформите в целокупното социално осигуряване в България през 1995 г, 2000 г, и 2002 г. изпълниха своята историческа мисия и дадоха позитивна насоченост на неговото развитие в контекста на либералната концепция. Може би най-положителният резултат от фундаменталната промяна в мисленето за реформите през този период беше възприемането на концепцията за приватизация (а с това и в известна степен на бизнес-ориентацията) на някои от отраслите на осигурителната система<sup>41</sup>. Като стратегия и политика за реализация това беше прерогатив на държавата, тъй като в съответствие с конституционните изисквания тя е гарант на развитието на осигурителния сектор.

В порядъка на обобщение, причините, които налагат промяната в посока на либерализирането на социалното осигуряване могат да се маркират в няколко направления:

- очертаващите се негативни тенденции в демографското възпроизводство и развитието на населението – снижаване на раждаемостта и покачване на смъртността, демографското стареене, намаляване на числеността, влошаване на демографската структура и здравето състояние на населението, покачване на заболяемостта и травматизма, стесняване възпроизводството на трудовия потенциал на страната и др.
- кризисното развитие на икономиката, съчетано с нюанси на криминализиране на отделни отрасли, доведоха до разрастване на практиката на “скритата”, неформалната заетост, до неплащането на работни заплати<sup>42</sup> от фирмите по различни причини /вкл. субективни/, а с това и на дължимите осигурителни вноски за персонала, както и преливането на малки и средни фирми в “сивата” икономика, довели до дълбок срив в моноколонната и монополната държавно-бюджетна система. В резултат на това възниква крупна финансова задлъжнялост на бизнеса към осигурителните фондове, формират се вътрешно бюджетни дисбаланси, свиват се социално-защитните функции на осигурителните институции, “замразява” се niskия реален размер на осигурителните плащания;

---

<sup>41</sup> Вж.: Павлов Н, Приватизацията на социалното осигуряване – алтернативи и ефекти, Свищов, 2001

<sup>42</sup> По данни към 2005 г. по официални данни на КНСБ задълженията на фирмите под формата на работна заплата към персонала е 11 млн. лв.

- ограниченият обем на спестяванията и масивният външнотърговски дефицит, липсата на бюджетни инвестиции и на финансов капацитет за публичния сектор, в т.ч. и за публичната осигурителна схема;
- формираният се спад в стандарта на живот при нетрудоспособност и силно нарушените доходни съотношения в осигурителната съвкупност;
- дълбоките вътрешни асиметрии и финансова неустойчивост на системата /породени от намаляване дела на собствените приходи и влошаване коефициента на зависимост/, генериращи социална несигурност, конфликт на интереси и демотивация за участие с вноски в осигурителните схеми;
- липсата на ясна национална стратегия за финансовото участие на държавата в осигурителната дейност, за дерегулация на осигурителния пазар и развитието на конкуренцията в бранша<sup>43</sup>.

Последиците от всичко това пораждаат финансов риск от декапитализацията и повишаването на вътрешния дълг на системата, конфликт на интереси поради ниското равнище на социалните плащания и заниженият коефициент на заместване на трудовия с осигурителен доход, формирането на нови потоци от лица, живеещи под прага на бедността, към системата на социалното подпомагане с всички тежки финансови последици за държавата и общините.

Естественят логичен път за справяне с тези предизвикателства е промяната чрез либерализирането на системата за социално осигуряване, чрез нейното реструктуриране, дерегулиране и демонополизиране. В съответствие с правилата на социалния риск-мениджмънт, всяко "отслабване" на дисциплиниращия ефект на конкуренцията следва да се компенсира с държавни регулации. Проблемът е до намирането на полезното и обективно необходимото за обществото и системата съчетание на дерегулацията<sup>44</sup> с ефективната регулация.

Механизмите на двата подхода трябва взаимно да се допълват, а не да се противопоставят, тъй като пряко влияят върху конкуренцията и свободната индивидуална инициатива в системата. В този ред на мисли, следва да се има предвид, че поради особеностите на социалното осигуряване степента на дерегулация трябва да се съобразява с необходимостта от защитата на акумулираните средства в капитализираните сметки и партии на осигурените лица.

Визията за промените в социалното осигуряване следва да постави като първостепенна цел качествено формиране, ефективното използване и развитие на човешките ресурси, както и интегрирането им в капитализацията на икономиката и растежа. В изпълнение на това са необходими ясни

<sup>43</sup> Към началото на 2001 г. България е на 64-то място сред 161 държави по икономическа свобода според специален индекс, изчисляван от 12 години, В-к "Пари", 17.01.2006 г.

<sup>44</sup> Под "дерегулация" тук се разбира ограничаване на държавната намеса, улесняване, ускоряване и поевтиняване на осигурителния процес, респ. на процедурите по първоначалното регистриране, спиране, прекратяване и възобновяване дейността на фирмите-работодатели като осигурители и на самоосигуряващите се лица, на осигурителното производство и обслужване, на взаимоотношенията с бюджета, банките, осигурителите, осигурените лица и институциите на капиталовите пазари с цел разширяване пространството на конкуренцията, прозрачността, спазването на правилата и нормите.

приоритети, подходи и механизми за реализация, източници и системи на финансиране, хармонизирани с европейските практики.

Икономическата наука е тази, която трябва да предложи конкретни анализи и алтернативи за промяна с цел рационално използване на ограничените ресурси за осигурителна защита. Да препоръчва ефективен механизъм, който конструиран по логиката на либералния икономически ред, пълноценно да обхваща и противодейства с механизмите на активната и пасивната политика<sup>45</sup> на причинените щети от класическите социални рискове в жизнения цикъл на човека, съблюдавайки еволюирането на научната концепция за либерализацията и за “намеса и ненамеса” на държавата в осигурителната дейност. Да гарантира самофинансиране на системата, поддържайки трайна съгласуваност между растежа на БВП и разходите за осигурителна защита.

Подчинена на либерализационните цели, осигурителната политика трябва да извежда за приоритет реалните проблеми на промяната в институционализацията и финансовата стабилизация, в дерегулацията и монополизацията, във приватизацията и правилата на пазарно-конкурентния ред в социалното осигуряване. Справянето с предизвикателствата на присъединяването в Европейския съюз и прилагането на директивите за организирането на осигурителния пазар, отчитайки неговите дефекти и несъответствия.

Следователно в контекста на националната осигурителна система чрез политиката на либерализация и изграждане на осигурителния пазар се постига обществено необходимото съчетаване на обхвата и развитието на публичното социално осигуряване и на частните осигурителни схеми, а с това на по-голямата достъпност, сигурност, диверсификация и финансова стабилност на осигурителния сектор. В подкрепа на това ще се позовем на заключението на проф. М. Фридман, че “навсякъде, където свободният пазар е бил оставян да действа, където е съществувало равенство на възможностите, макар и в най-общи линии, обикновеният човек е бил в състояние да постигне равнище на живот, за което преди това не е могъл да мечтае”<sup>46</sup>.

### **3. Особенности на неизбежните пазарни дефекти в осигурителната дейност**

В утвърждаващия се либерален модел на социално осигуряване протичат обективни процеси, известни в теорията и практиката като дефекти, несъвършенства на пазара и на държавната намеса поради несъответствието на постигнатия резултат с изискванията за справедливост и ефективност<sup>47</sup>. Техният анализ в голяма степен дава отговор на въпроса за необходимостта от съчетаването на пазарната и непазарната алтернатива в социалното осигуряване, за взаимното проникване в осигурителния сектор на

<sup>45</sup> Активната политика се свързва с превантивните /профилактичните/ действия във фирмите от страна на осигурителните фондове с цел ограничаване на честотата, тежината и разходите по покритите социални рискове, а пасивната политика с дейността по осигуряването на осигурителни плащания и въвеждането на “консервативни” регистрационни режими.

<sup>46</sup> Фридман М., Фридман Р., Цит. съч., с. 228

<sup>47</sup> Вж. Улф Ч., Пазари и държавна намеса, С., 1995, с. 12

пазарното и държавното регулиране като управленски подходи за организиране на осигурителните дейности. От анализа могат да се изведат принципи съображения за **ролята на пазара и на държавата** при вземане на решения относно реструктурирането на системата и нейната институционализация.

От съдържателна и формална гледна точка на изхода на либерализирания модел на осигурителната система очакваните резултати приемат формата на “организационно-обслужваща ефективност”, измерена чрез параметрите на предлаганите услуги и на т. нар. “разпределителна ефективност”, оценявана чрез номиналните и реалните измерения на осигурителните плащания, чрез въздействието им върху стандарта на живот при неработоспособност, трудова заетост и пазара на труда.

Не бива от позицията на либерализма в социалното осигуряване пазарът и държавата да се противопоставят като механизми за постигане само на ефективност или само на справедливо разпределение, разбирано като равен достъп до социалните осигуровки и прилагането на еднакви критерии, условия и стандарти за формиране на плащанията. Още повече, че при равни други условия засилената държавна намеса в осигурителния пазар може да повлияе негативно върху проявлението на конкуренцията, което в крайна сметка ще доведе до разширяване на “дирижизма” в осигурителното дело, до по-високи такси и необосновани разходи на осигурените лица, или до дефицит на осигурителни схеми и незадоволени потребности от социална защита.

В съответствие с либерализирания осигурителен модел в България, непазарните дефекти следва да се изучат в рамката на публичната схема, а пазарните дефекти в рамката на частноорганизираните схеми, предлагани от независими и конкуриращи се осигурителни дружества.

След близо 55 годишна възбрана, легалният осигурителен пазар в страната възниква отново с институционализирането на допълнителното здравно и пенсионно осигуряване, допълнително осигуряване и осигуряване за безработица и професионална квалификация. Законодателно се решиха възможностите за учредяване, преобразуване, сливане и преустановяване дейността на частните осигурителни дружества<sup>48</sup>.

Въведената система на лични осигурително-спестовни сметки с капитализация позволява индивидуалните предпочитания да се превръщат в индивидуални решения.

Понастоящем броят на регистрираните частни компании е 8, осъществяващи управлението и администрирането на 24 пенсионни фонда. Считаме, че осигурителният пазар вече преминава фазата на стагнацията и е в период на оживление и разширяване на пазарния дял, подобряване показателите за доходност и възвращаемост на пенсионните инвестиции.

При тези условия **регулативистката политика на държавата** се налага най-вече от несъвършенствата на пазара в социалното осигуряване като реакция на отклоненията от критериите за икономическа и социална оптималност на ефективността и справедливостта на системата. За целта Ч.

---

<sup>48</sup> В настоящото изследване се обхващат само частните пазари на пенсионната индустрия в аспекта на пазарните дефекти. Понятието “осигурителни компании” се използва като синоним на пенсионноосигурителни дружества.

Улф препоръчва при формулиране на компенсиращата политика по държавната намеса да се изхожда от сравнителния анализ на проявяващите се дефекти на осигурителния пазар и потенциалните недостатъци на непазарните (държавните) интервенции<sup>49</sup>.

В логичен аспект от позицията на изискванията на **спонтания пазарен ред и философията на класическата осигурителна метода**, стояща в генезиса на социалното осигуряване, дефектите и несъответствията на осигурителния пазар могат да се дефинират в следните направления:

**Първо**, неспособността на частния сектор да предложи на пазара на социално осигуряване една по-широка, всеобща достъпност до приемливи осигурителни схеми с универсален характер за социалната защита на всички категории лица (дори и при налагане на принципа на задължителност), гарантиращи минимален праг на плащанията (респ. на минимален доход) на принципа на солидарността, исторически наложени за първи път от системата на канцлера Бисмарк<sup>50</sup> в Германия (1889 г.), впоследствие от Бевъридж<sup>51</sup> във Великобритания (1942 г.), а понастоящем от конституционните решения в отделните страни<sup>52</sup>, препоръките на международните финансови институции и организации (Световната банка<sup>53</sup>, МВФ, МОТ)<sup>54</sup>.

Този пазарен дефект създава реални предпоставки при определени политики да превърне осигурителния пазар в монопол на институциите и "всемогъществото" на държавата и на нейните регулации.

**Второ**, съпътстващата осигурителната дейност информационна асиметрия на пазара на социално осигуряване с последствия за реалното търсене, предлагане и суверенния рационален потребителски избор на конкретна осигурителна схема. Този дефект се отнася най-вече за осигурените лица, които поемайки инвестиционния риск е възможно да не познават осигурителните програми и технологии, да не разполагат с достатъчно информация и опит да контролират и въздействат върху инвестиционните резултати на частния осигурителен фонд, върху пазарния риск от загуби на активи и доходност, да следят развитието на личната осигурително-спестовна сметка, а с това да вземат лични решения за поведението си на пазара и отношението към осигурителното дружество<sup>55</sup>.

<sup>49</sup> Улф Ч., Цит. съч., с. 23

<sup>50</sup> Въвел за първи път в световната практика държавните пенсии, основани на осигурителните вноски и концепцията за пенсионните възрасти, правещи държавата монопол на осигурителния пазар с презумцията, че може по-добре да ги организира и управлява. По-подробно вж.: Кацаров Ив., Теория на общественото осигуряване, С., 1956

<sup>51</sup> Чрез своя доклад пред правителството от м. ноември 1942 г., "Пълна заетост в свободното общество"

<sup>52</sup> В тълкуване на Конституционния съд (Решение №5 от 2000 г.) е записано, че "Общественото осигуряване е система за взаимопомощ и солидарност, чрез което се запазва общия интерес, като от набираните вноски на всички осигурени се обезпечават материалната защита на изпадащите в нужда членове на обществото" и, че самото право е свързано със "задължителния характер на осигуряването"

<sup>53</sup> Вж. "Adverting the old Age Crisis. Policies to protect the old and promote growth", публикуван доклад на банката от 1994 г. с фундаментално значение за реформите в световното социално осигуряване от Oxford University Pres

<sup>54</sup> Въвела експеримента в Чили от 1981 г. на пълна приватизация на осигурителната система.

<sup>55</sup> В офисите на много осигурителни дружества има достъпни за ползване компютърни терминали, където всеки осигурен може да упражнява текущ контрол върху осигурително-

Последствията от това могат да доведат отново до разширяване на държавната намеса чрез изземването на някои функции от пазарното саморегулиране, до ограничаването на преобразуващата роля на търсенето на пазара като активно регулираща сила на конкуренцията. Тъй като пенсионните спестявания са дългосрочни инвестиции, осигурените лица трябва да разполагат с информация за рисковете по реализирането на средната дългосрочна доходност в бъдеще и функционирането на капиталовите пазари, респ. за всички ползи, които предоставят осигурителните схеми.

**Трето**, доминирането на несъвършената конкуренция в осигурителния сектор поради специфичната природа на търсенето и предлагането на осигурителни схеми, на невъзможността за покриване на осигурителните потребности на всички категории лица и социални рискове на пазарно-конкурендна основа, неразвитост на пазара на социални осигуровки, непълнота и липса на конкурентно предприемачество в бранша. Независимо от това, частният осигурителен пазар демонстрира сравнително високо ниво на обслужване, маркетинг и реклама, базирани на новите информационни технологии, модерно управление на осигурително-спестовните сметки, вкл. чрез въвеждане системата на дяловете.

**Четвърто**, наличието на "морален риск", състоящ се в самостоятелността, личната отговорност и съзнателната грижа на всеки трудоспособен индивид за своята социална осигуреност при бъдеща /вероятна или очаквана/ неработоспособност. Той влияе върху активността на пазарното поведение, още повече, че по правило при доброволните частни схеми лицето не е социално защитено от държавата по начина на публичните солидарни схеми - от раждането на 0 г. до теоретичната граница на човешкия живот  $W^1$  г. Това е право на личен избор, нагласи и решение, индивидуален проблем, риск и дълг на всяко лице към своя предстоящ (бъдещ) живот<sup>56</sup>. Всяко отклонение от този път и движение в посока на "солидарната, колективна сигурност" по думите на Л. Ерхард е плъзгане в "една обществена система, при която всеки бърка в джоба на някой друг. Принципът тогава ще бъде: "Аз се грижа за другите и другите се грижат за мен"<sup>57</sup>.

**Пето**, поради съображения от финансово-икономически характер, почти е невъзможно при частния сектор да се избегне селективният подход при подбора на осигурените лица за участие в конкретен осигурителен фонд на договорна основа по отношение на признаците възраст, трудов стаж, заетост, отрасъл, здравословно състояние, професия, рискова група и др., което би изключило някои рискови категории лица от осигурителната защита, предлагана от частни дружества, управляващи пенсионни фондове. Той би ги насочил към солидарния публичен стълб, което би било израз на социално съзнание и поведение.

---

спестовната сметка, и да взема съответни решения, вкл. по взаимоотношенията си с работодателя

<sup>56</sup> При държавно-монополната осигурителна система това право е свързано със задължителността и принудата, със солидарното преразпределение от работещите към неработоспособните лица.

<sup>57</sup> Ерхард Л., Цит. съч., с. 224



**Шесто**, вероятността определени частни пенсионни фондове по причини на големия брой осигурени лица и високата възвращаемост от мащаба да достигнат до положението на монополни пазарни структури с всички негативни последици за конкуренцията, което по презумпция изисква адекватни контролни и надзорни функции на държавата.

**Седмо**, рискът от допускането на манипулативно, неприемливо преразпределение на средствата между осигурените лица при входящите парични потоци и изходящите от фонда разходи за осигурителни плащания от средствата по персоналната партида на осигурените лица, т.е. рискът от изкривяването на собствеността върху пенсионните спестявания. В случая отново е необходим държавен надзорен субект с пълномощия да гарантира правото на собственост върху капитализираните средства като продукт на спестовността на осигурените лица или на социалната политика на бизнес фирмите.

**Осмо**, невъзможността свободният пазар от неокласически тип да осъществи справедливо пласиране на осигурителните схеми по социални признаци, отчитайки доходното състояние, вид, степен и продължителност на загубената работоспособност, професия, трудов стаж и др. Този недостатък на пазара би могъл да се компенсира с предоставянето при по-широка достъпност на един държавно организиран, базисен обхват на социалната защита, прилагайки принципите на солидарност, задължителност и до определена степен на еквивалентност.

**Девето**, рискът от прилагането в практиката на либералния осигурителен модел като носител на свободата, достъпа, изборността и многообразието, от прилаганият в определени случаи принцип за задължително участие в частно управляваните схеми с право на подбор на професионален и универсален фонд.

В заключение на направения анализ на дефинираните пазарни дефекти и несъответствия на пазара на социално осигуряване се стига до извода за обединяването им в две основни групи <sup>58</sup>:

**Първата група** са т. наречените обективни и естествени недостатъци на осигурителния пазар, които произтичат от генезиса на системата, от нейния социален характер, от спецификата на проявление на пазарните отношения в нея, от природата на услугите и особеностите на външните им ефекти, респ. въздействията им главно върху бедността, заетостта, растежа и качеството на живот. В повечето случаи те са отстранявани, вкл. чрез използването на други алтернативи за организиране на осигурителните дейности извън или в рамките на пазарната парадигма на социалното осигуряване, каквато е публичната осигурителна схема /първи стълб/.

**Втората група** са неестествените за пазарния модел несъответствия, породени най-често от дефекти в законодателството, пропуски в мениджмънта на осигурителните компании, неразвитостта на пазарните отношения в бранша и неизградеността на пазарната инфраструктура, дефицитът в квалификацията на персонала и познанията му за пазара, неефективният социален маркетинг, пропуски в информационното осигуряване, софтуера и др. Отстраняването им следва да се извършва по

---

<sup>58</sup> Вж. Пак там, с. 25

пътя на активни, програмирани въздействия в рамките на либералната парадигма на осигурителния модел.

От позициите на либералната концепция “market failure” и анализа на проявлението на пазарните несъвършенства се извежда тезата, че **свободният частен пазар от неокласически тип трудно може да бъде безусловната, от чист вид форма за икономическа организация и саморегулиране на осигурителната система**<sup>59</sup>. Основанията за това се допълват от социално подплатения характер на осигурителните продукти, ограничените възможности за алтернативна заменяемост, рисковият (случайният) характер на покритите случаи (събития), неотложността и жизнената важност на осигурителните плащания за личното потребление на индивида и възпроизводството на неговата виталност. Не на последно място по важност са особените социални характеристики на техните потребители (неработоспособни и безработни лица, инвалиди, болни, социално слаби и др.), квази размяната на осигурителни схеми, по-ограниченото поле на конкуренцията между фондовете като качеството на обслужване, надеждността и доходността на индивидуалните сметки, таксите по управление и обслужване на сметките и др.

В същото време, значимостта и тежестта на очертаните пазарни дефекти и особености на осигурителния сектор не бива да ни отвеждат в полосата на доказалата своята неефективност политика на пълно одържавяване и монополизиране от държавата на отраслите на социалното осигуряване (т.е до т. нар. държавно обществено осигуряване), до ограничаване и игнориране на позитивните регулативни функции на “невидимата ръка” на пазарните сили. Не бива причините за всяко отклонение на резултатите от нормите на ефективност и справедливост в организирането на осигурителните плащания да се търсят единствено в сферата на действие на “невидимата ръка” на осигурителния пазар и да служат за основание на широка държавна намеса в бранша, вкл. за третирането на социалното осигуряване като безалтернативен непазарен сектор, недопускащ пазарното проникване, свобода на избора и инициатива за спестовност.

Защитаваната от нас теза е, че **единствено либерализирането на осигурителната система е пътят към активното проникване на пазарния механизъм в отраслите на социалното осигуряване и повишаване ефективността на използваните средства**. Основният проблем се свежда до намирането на подходящата симбиоза между икономическите и социално оптималните резултати на ефективността от функционирането на системата и на начина на постигането им. До формирането на нагласи за склонност към спестяване и отложено потребление.

От гледна точка на теорията за регулиране и компенсиране на пазарните дефекти, и от позицията на спецификата на осигурителната дейност е целесъобразно:

---

<sup>59</sup> Макар, че практиката на прилагане на либерален осигурителен модел в Чили (от 1980 г.), в Мексико (1997 г.), Боливия (1997 г.), Салвадор (1998 г.) в някои отношения опровергава подобно твърдение или най-малко го прави дискуссионно в световната специализирана литература и сред експертите в международните организации, вкл. в Европейската комисия.

- прилагането на модела на смесената система от частни и държавно организирани осигурителни схеми, т.е. на съвместимото и взаимно допълващото се развитие на пазарния и непазарния (публичния) сектор в осигурителната система в контекста на парадигмата на икономическия либерализъм;
- максималното използване предимствата на саморегулирането, колкото е възможно и на икономически допустимото административно държавно регулиране на пазарния сектор в социалното осигуряване, колкото е необходимо в аспекта на изискванията за ефективност и справедливост.

#### 4. Профил на непазарните дефекти в осигурителната система

Най-често използваните форми от държавата за отстраняване, регулиране и компенсиране на естествените за пазарния модел несъответствия са **преките или косвените икономически и административни (непазарни) въздействия** върху търсещите и предлагачите осигурителни схеми чрез техниките на държавното регулиране (етатизацията)<sup>60</sup> в посока на постигането на по-висока и трайна социална сигурност.

Към прякото административно регулиране (вносящо непазарност в системата и ограничения в пазарния риск) се отнася общата и специализираната законодателна уредба (закони, постановления, наредби, указания), осигуряващи правните инструменти за осъществяване на осигуряването и свободата за защита собствеността на инвестициите; държавно-бюджетните субсидии; регулиране показателите на входа и на изхода на осигурителния фонд чрез изискването за минимално изискуема доходност и ограниченията за структуриране на инвестиционния портфейл на фондовете; нормативите за регулиране размера на таксите за административно обслужване, дългосрочните нисколихвени кредити; премахването на бариерите за навлизане на чужди осигурителни дружества на българския пазар; развитието на фирменото осигуряване като алтернатива на индивидуалното доброволно спестовно осигуряване; прилагането на разрешителни и лицензионни режими, на надзорни и контролни дейности; държавното регулиране на “потреблението” на осигурителни схеми чрез въвеждане на принципа за задължителност при професионалните и универсалните пенсионни фондове, както и на максимални ограничителни прагове на осигурителните вноски; бюджетното финансиране на неконтрибуционни осигуровки, несвързани с трудовата дейност и на правителствени осигурителни програми и др.; предоставянето на възможност и среда на частните дружества да водят по-гъвкава осигурителна и инвестиционна политика, тъй като ефекта от нея много по-бързо се идентифицира от осигурените лица, отколкото по отношение на политиката на държавната институция, администрираща публичната схема.

<sup>60</sup> Етатисткият подход е възприемане на държавната намеса като основен, определящ фактор на политическото, икономическото и социалното развитие в допълнение или в противовес на пазара. Вж.: Икономическа енциклопедия, Изд. I, Наука и изкуство, С., 2005, с. 217

Косвените регулативни въздействия държавата упражнява чрез данъчните преференции за осигурителните вноски и инвестиционния доход, данъчните облекчения за някои осигурителни дейности по отношение на инвестициите в тях, наличието на такси и глоби като санкциониращо държавно регулиране и др.

Чрез посочените преки и косвени държавни въздействия се **цели**:

- осигуряване на свободен индивидуален избор, отговорност и равен достъп до изградената система за социална защита срещу рисковете на труда, като ценност на гражданското общество;
- ограничаване в обществено приемливи граници на социалната стратификация на осигурителната защита, породена от правилата на свободния пазар, платежоспособността и спестовността на индивида, вкл. и чрез преразпределението на принципа на солидарността при публичната схема;
- преодоляване на нерационалността в използването на акумулираните средства, икономия на обществен ресурс и защитата на интересите на бенефициентите, постигане на по-голяма финансова стабилност на държавата.

Следователно политиката на държавните регулации в либералния модел на социално осигуряване от една страна са насочени към стимулиране участието и подкрепа на развитието на системата, а от друга страна, към подобряване качеството, ефективността и равнището на плащанията.

В икономически план публичната държавно организирана схема е непазарният компонент на осигурителната система, предлагаща осигуровки по непазарни правила и липса на конкуренция.

Непазарните дефекти на държавно управляваната система могат да произтичат най-вече от отсъствието на **политическа воля и визия за промени и модернизиране на системата, от липсата на конкуренция и ясни пазарни сигнали за гъвкави трансформации в организацията на отделните осигуровки, на стратегия за определяне на приоритетите, мониторинга на ефективността на водената политика и на реализираните резултати (ползи) от единния управляващ център (осигурителния институт)**, който под въздействието на генетично присъщите му административно-бюрокраични процедури и в случаите на несполучливо подбрани практики може да повлияе негативно на ефективността и справедливостта на системата.

Експертите на МОТ предупреждават, че “бюрокраичните процедури за резултатност могат да доведат до крайности” при деперсонализация на услугите и неосведомеността за потребностите на целевите групи в социалното осигуряване<sup>61</sup>.

По своята същност непазарните дефекти са основните рискове пред които е изправена непазарната, държавно организираната компонента (отрасъл) на социалното осигуряване. Какви са техните форми на проявление, краткосрочни и дългосрочни вътрешни и външни последици?

Публичната осигурителна схема е с конкретен ефект за обществото от позицията на справедливостта и солидарността в социалната защита на

---

<sup>61</sup> Вж. Ларок П., Социалното осигуряване в светлината на Двадесет и първи век, С., 1998, с. 2

неработоспособните лица като публично благо, ангажиращо голям финансов ресурс за реализиране на държавната политика в синхрон с практиките на страните – членки на Европейския съюз<sup>62</sup>.

Срещу това твърдение в литературата се отправят няколко аргумента:

**Първо**, публичната схема няма капацитета да формира действени стимули в съвкупността на осигурените лица за участие с вноски върху избрани по-високи доходи по реда на отложеното потребление в бъдеще време поради преразпределителния ѝ (трансферен) характер между поколенията.

**Второ**, ниският икономически и социален ефект на принципа на солидарността, регистриран през последните години в публичната схема, прилаган на основание неформалния обществен договор между поколенията поради факта, че по-голям брой лица получават плащания, а по-малка съвкупност от икономически активни лица генерират приходи от вноски<sup>63</sup>.

**Трето**, ежегодно реализираните дефицити в публичната схема покриване чрез разширяващото се преразпределение на средства през държавния бюджет от данъчните постъпления, насочвани под формата на целеви субсидии с осигурително предназначение.

**Четвърто**, резултатите от успешно работещата практика на пълна приватизация на социалното осигуряване в някои латино-американски страни през периода 1997-1998 г.

По своя характер публичната схема (наричана от някои експерти като "един размер ставащ на всеки"), носи белезите на монополна държавна структура с особено позициониране и отношение към осигурителния пазар, с доминирането на административните регулации и ограничения пред използването на пазарните инструменти при управлението на фонда и взаимоотношенията между субектите.

Нейната платежоспособност е в пряка зависимост от възпроизводството на демографските съвкупности. Тази връзка е много по-силна отколкото въздействието ѝ върху икономическото развитие.

Поради социалния характер на услугите публичната схема се организира не въз основа на стандартното икономическо отношение "покупко-продажба", а на формалните отношения на квази размяната на осигуровки срещу задължително ежемесечно плащане на законно установените вноски. Липсва формална конкурентна пазарна "цена" на осигуровките, тъй като вноските се определят ежегодно, централизирано със закон от държавата, а административното обслужване е безплатно за осигурените лица. Годишните осигурителни приходи се формират децентрализирано от работодателите, осигурените лица и допълващите субсидии от държавата, а се разпределят централизирано в рамките на консолидирания бюджет на държавния осигурителен фонд.

---

<sup>62</sup> В случая трябва да се има предвид, че прекомерното разширяване обхвата на преразпределението на акумулираните средства през бюджета на ДОО може да предизвика намаляване на стимулиращите ефекти в икономиката и влошаване на жизнения стандарт на осигурените, реализирането на голям вътрешен дълг и др.

<sup>63</sup> Нашите проучвания показват, че през 1950 г. в САЩ коефициентът на зависимост /плащаниците вноски отнесени към пенсионерите/ е 16:1, през 1997 г. 3.3:1, а към 2025 г. очакванията са за 2:1 при средна продължителност на живота през 1955 г. – 63 г., а понастоящем 76 г.

Прилаганата разходоразпределителна финансова система предлага механизми за централизираното съблюдаване изискванията на социалната солидарност, справедливостта и равенството, в съчетание с обективно протичащите редукиции в тяхната ефективност, наложени от нарушените демографски съотношения и използвания непазарен подход на икономическа организация на публичната осигурителна схема.

Непазарните дефекти на публичния компонент на осигурителната система, изграден на разходопокривна основа и традиционно считан за държавен приоритет, могат да се обосноват по логиката, изразена от Ч. Улф с теорията на обществения избор<sup>64</sup>, с личния интерес в дейността на политическия фактор и на административния апарат в нея<sup>65</sup>.

Систематизирано представени **непазарни дефекти** в осигурителната схема се отнасят до:

**Първо**, рисковете на централизацията, свързани с колективистичната ангажираност и отговорност на мениджмънта на публичната схема, представляван от монополната държавна институция – Националният осигурителен институт за администриране на pay-as-you-go системата, със силно нарушения финансов баланс, генериращ явен текущ и скрит бъдещ дълг по повод на дългосрочните пенсионни плащания. По изчисления на експерти от Института по пазарна икономика през следващите десет години скритият дълг (непокритите задължения) ще се равняват на 30 млрд. лв. нетна осъвременена стойност. На практика с илюзорното пренасяне на отговорността от лицето към обществото, социалната защита от риск за индивида става риск за държавата, с което се повишава общия морален риск в системата.

**Второ**, демотивацията, незаинтересоваността и “нежеланието” на осигурените лица да участват във финансирането на социалното осигуряване под формата на осигурителни вноски поради преразпределителния, солидарния, неперсонифицирания характер на системата. Многогодишната осигурителна практика още от времето на Бисмарк доказва, че при pay-as-you-go системата тези три принципа действат ефективно само когато “мнозинството” осигурени лица плаща вноска за издръжка на едновременно живущото с тях “малцинство” от бенефициенти. При нарушаване критичната точка на тези съотношения, респ. на актюерно допустимата граница на коефициента на зависимост публичната схема, базирана на тези принципи понася тежки финансови деформации и поражения в “културата” на осигурителното поведение на осигурените лица, на самоосигуряващите се и на бизнеса. Едно от временните решения, макар и не съответстващо на философията на либералната концепция е прилагането на антипазарни регулации, каквато е наложената в българската практика от 2002 г. система за осигурителни прагове и регистриране на трудовите договори<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Вж.: Улф Ч., Цит. съч., с. 12

<sup>65</sup> Примерно един не добре работещ министър или една концептуално не добре проектирана реформа в бранша с противоречиви политически послания, вкл. при промяната на законодателството и институционалната инфраструктура по волята на обикновеното мнозинство, както и една лошо работеща администрация винаги негативно се отразяват върху осигурително-спестовните сметки на осигурените лица, върху доверието и крайния ефект на системата.

<sup>66</sup> Вж.: Социално осигуряване, Под ред. на Й. Христосков, С., 2005, с. 627

**Трето**, невъзможността да се създаде в публичната схема осезаема, прозрачна адресност и персонифицираност на осигурителните вноски в аспекта на реалното идентифициране на индивидуалния финансов принос на всяко лице през активния живот и на връзката му с дефинираните социални плащания, което влияе негативно на трудовия пазар. Плащаните вноски не са капитализирана собственост, дори и при използването на практиката на условно дефинираните осигурителни сметки<sup>67</sup>, а по-скоро неформално “обещание” на държавата за бъдеща, очаквана престация при неработоспособност на основание обществения, неформален социален договор за трансфер на средства между поколенията.

По своята същност това не са реални, капитализирани налични спестявания, с инвестиционен характер за създаване на национално богатство и растеж в икономиката, а по-скоро отложено във времето потребление на вече произведен доход<sup>68</sup>. По своята философия *pay-as-you-go* механизмът не осигурява право на собственост на реално капитализирани активи по индивидуалните осигурителни сметки и пазарна възвращаемост за осигурените лица. Заключение на Л. Ерхард е, че “сигурността на отделния човек или даже чувството му за сигурност не се увеличават, а напротив, намаляват, когато отговорността за неговата съдба се прехвърля на държавата...”.

**Четвърто**, неценовото пласиране на осигуровките в рамките на публичната *pay-as-you-go* система и изравняването на риска за лицата и фирмите, реализиращи по-висока честота и тежината на осигурителните случаи. От позицията на съвършената конкуренция действието на този непазарен дефект може да се ограничи и компенсира с изграждането на актюерно обоснована диференцирана тарифа от осигурителни вноски по групи икономически дейности, реално отчитаща финансовата тежест и честота на риска във фирмите-осигурители. По този начин ще се “смекчи” вътрешното нерационално преразпределение на акумулираните средства в рамките на съвкупността, ще се предизвика мотивация във фирмите за по-големи инвестиции в условията и здравето при работа, в по-съвършени индустриални технологии и параметри на работната среда, отговарящи на европейските директиви, т.е. за по-големи инвестиции в превенцията на риска.

**Пето**, рискът от поставянето на осигурените лица в пряка финансова зависимост от държавата по отношение на социалното им осигуряване, налагащ ценностите на държавния патернализъм в механизма на социалната защита, на ограничената лична финансова отговорност и инициатива за инвестиране в осигурителните фондове за материална осигуреност при евентуална бъдеща временна или трайна неработоспособност, което според

<sup>67</sup> Вж.: Павлов Н., Социално осигуряване, Свищов, 1998, с. 101

<sup>68</sup> Възприемайки плащаните вноски по разходопокривната система като трансфер на парични средства между поколенията, експертите от ИПИ достигат до извода, че тя вмъква клин между това, което получава работника и това, което плаща работодателят, равняващо се понастоящем на около 41 % на база средната работна заплата на страната. Като прилагат правилото на Робърт Хан и Дж. Хърд при изчисляването на загубите от трансфери, те заключават, че всеки 3 лв. трансфер генерира 1 лв. загуба заради неефективност. При годишен осигурителен разход в страната от 3, 121 млрд. лв., годишната загуба е около 1, 040 млрд. лв. Вж. [www.ime-bg.org](http://www.ime-bg.org)

Л. Ерхард може да има “единствено гибелни последствия”<sup>69</sup>, и се превърне в “илюзорна сигурност”.

**Шесто**, съществуващите опасности от прилагането в някои отрасли на публичната схема на държавно дирижирани, бюрократични, антипазарни процедури с цел да се предоставят необосновани привилегии за някои категории лица в режима на вноските и организацията на плащанията, на икономически неоправдани и неефективни преференции и бонуси, на неестествени стимули за ранно пенсиониране, на уравниловка в публичните плащания и др., най-често от политическа целесъобразност. Естествено, че следването на един такъв нерационален подход твърде много отдалечава модела на социалното осигуряване от ценностите на либералната концепция за свобода, справедливост, спестовност, равнопоставеност и ефективност на осигурителните отношения.

Като изхождат от непазарните дефекти в държавната *pay-as-you-go* система експертите на Световната банка достигат до заключението, че при очертаващите се негативни демографски тенденции тя не е ефективна, генерира големи бюджетни дефицити, става все по-непосилен проинфлационен фактор, дестабилизира трудовия пазар, ограничава вътрешните инвестиции и ресурса за капиталовите пазари, забавя икономическия растеж и повишаването на стандарта на живот<sup>70</sup>. Тя съдържа риск от политически интервенции, тъй като решенията се вземат повече от политически съображения, а не от критериите на пазарния избор и оценката на финансовия принос в социалните инвестиции. Подобна практика съдържа потенциал за нови несправедливости в плащанията и необоснована подоходна диференциация при неработоспособност. В съответствие с теорията на непазарните дефекти и философията на икономическия либерализъм, въздействията върху тях трябва да имат за приоритет внасянето на повече пазарност в системата, което ще рече повече саморегулиране, прозрачност, индивидуална отговорност, изборност, свобода, заинтересованост, информираност и самоинициатива в осигурителната дейност, прилагането на по-съвършени измерители на участието във финансирането на средствата и персонализиране на приноса. Търсенето на модерни съвременни решения за по-дълбокото проникване в *pay-as-you-go* системата на механизмите на пазарния либерализъм е в интерес на повишаване равнището на бъдещите осигурителни плащания, намаляване на бъдещите пасиви по вътрешния дълг за плащане на престациите, нарастване нивото на националните спестявания в икономиката.

Една от радикалните стъпки в тази посока може да бъде практикуваната в няколко латиноамерикански страни с експертната подкрепа на Световната банка **пълна приватизация на осигурителната система** или на някои нейни отрасли (дейности), премахвайки естествения монопол на

---

<sup>69</sup> Ерхард Л., Цит. съч., с. 224

<sup>70</sup> Вж. Цитирания доклад на Световната банка “World Bank. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth”, 1994, New York: Oxford University Press. Вж. Също широката дискусия на експертите по него в *Revue internationale du travail*, Paris, 1998-2004



държавата в социалното осигуряване и давайки път на свободния осигурителен пазар<sup>71</sup>.

По-консервативното решение за компенсиране на анализирани непазарни дефекти е **непълната (частичната) приватизация** със запазването в модернизирани, съвременни варианти на pay-as-you-go схемата като компонент на смесения публично-частен осигурителен модел добил гражданственост като триколонна осигурителна система. За целта при организацията на публичната схема могат да се използват някои от инструментите на частните капиталопокривни схеми за формиране на плащанията като известните в Европа счетоводни /книжни/ резерви, респ. записване на натрупванията от текущи осигурителни вноски в индивидуалната осигурителна сметка на всяко лице, но без реална капитализация на средствата<sup>72</sup>, въвеждането на персонален регистър с т. нар. условно изградени осигурително-спестовни сметки и др. Тази практика ще ограничи преразпределението на текущите парични постъпления и обвърже плащанията с вноските<sup>73</sup>.

Други подходящи техники от подобен характер са изграждането на **осигурителни каси** (на различен признак) с възможност за развитието на конкуренцията между тях при обслужване на бизнеса; използване на франчайзинга в някои обслужващи осигурителни дейности; възлагане на договорна основа оценката на риска и на неработоспособността (добили гражданственост като трудово-лекарска експертиза) на частни медицински структури; предоставяне на конкурентна, конкурсна основа финансовото обслужване бюджета на публичната схема на частни банки, както и изплащането на престациите по банков път; увеличаване на прозрачността и на индивидуалния контрол върху персоналните сметки като форма за противопоставяне на риска от политическа намеса при вземането на решения, макар и да доведе до повишаване на административните разходи; разширяване функциите на индивидуалния пенсионен коефициент при организирането на плащанията; делегиране права на колективните органи за управление и на представителните организации на професионалните общности и бизнеса; децентрализиране на системата в най-широк аспект, вкл. като се разширява практиката на децентрализираното събиране на осигурителните вноски за частните фондове; изграждане на регионални консултативни съвети към мениджмънта на системата; възлагане на конкретни функции по публичното осигуряване на бизнес организациите, но при намаляване на административната тежест върху тях; въвеждане на мандатност на мениджърския екип на схемата и деполитизиране на администрацията, повече контрол и изисквания към качеството и подбора на персонала.

При всички тези до голяма степен либерално-пазарни въздействия трябва да се изхожда от изискването за ясна регламентация на правилата и на механизма за регулиране на конкуренцията в посока на предпазното ѝ

---

<sup>71</sup> Вж.: Чейре Эр., Частная система социального обеспечения (Опыт чилийских экономических реформ), М., 1992

<sup>72</sup> Според общественото мнение в САЩ около 69% от анкетираните желаят прехода от pay-as-you-go системата към фондирана система с индивидуални осигурително-спестовни сметки

<sup>73</sup> Вж.: Павлов Н., Социално осигуряване, Свищов, 1988

негативно въздействие върху формирането на плащанията и потреблението на някои специфични категории неработоспособни лица.

В заключение на направения анализ на либералната концепция за развитие на осигурителната система се стига до извода, че **дозираното /обективно обусловеното/ присъствие в нея на публичния сектор чрез държавно-организираната осигурителна схема, на пряката и косвената държавна намеса в приватизирания частен сектор ѝ придават стабилност, адаптивност и устойчивост при състояния на икономически и демографски кризи.**

В подкрепа на този извод могат да се добавят и следните аргументи:

Първо, в съвременното социално осигуряване икономическата ефективност не е приоритетна цел, нито доминиращо икономическо задание на развитието на системата.

Второ, проявлението в осигурителния бранш на външни /странични/ трудно улловими ефекти с разнопосочни въздействия и последици върху дългосрочното му развитие.

Трето, формирането се становище в международен план относно неефективността на практиките да се търсят “дълготрайни лекарства само в контекста на текущото икономическо състояние, ... да се предприемат временни мерки, които в дългосрочен план могат само да утежнят социалните разходи” и да задълбочат световната икономическа криза<sup>74</sup>.

Четвърто, въпреки бързата трансформация на модерните граждански общества институциите и законодателството на социалното осигуряване по правило се променят бавно, консервативно и епизодично. Посланието на бившия генерален директор на МБТ Фр. Бланшар е при извършване на реформите да се предпазваме от “тесногърдите, краткосрочни и фанатични концепции”, “от старите доктрини и обществени предразсъдъци”<sup>75</sup>.

В този ред на мисли считаме, че **пътят към стабилизирането и устойчивото развитие на социалното осигуряване при условията на новите предизвикателства е компромиса между развитието на несъвършения осигурителен пазар и несъвършенствата на активната намеса на държавата.**

Проблемът се свежда до прилагането на балансиран подход в компромисното съчетаване на социалната справедливост с икономическата ефективност при пазарното придобиване и “потребление” на осигурителни схеми от публичния и частния сегмент на социалното осигуряване.

Формирането на необходимата пазарна среда чрез триколонната осигурителна система в контекста на либералната парадигма е база за активизиране развитието на приватизирания сектор и пазарните регулации в осигурителния бранш, за ограничаване и диверсифициране на източниците на финансовия риск за правителството при задълбочаващата се декапитализация на публичната схема, за разширяване изискванията към дефинирането на гъвкавата политика по ограничаване и компенсиране на пазарните и непазарните дефекти в целокупното социално осигуряване. В подкрепа на това е твърдението на Хайек, че максимизирането на човешката

---

<sup>74</sup> Вж.: Ларок П., Социалното осигуряване в светлината на Двадесет и първи век, С., 1998, с. 1

<sup>75</sup> Пак там

свобода и минимизирането на ролята на държавата е свързано с изграждането на конкретна пазарна система, с подкрепата на икономическата инициатива и ефективността, на социалните компоненти и регулатори, отварящи пространства за проявление на лоялната конкуренция. Т. е. със създаването на подходящ пазарно-конкурентен ред в осигурителната система, потвърдил своята ефективност в осигурителните практики на европейските, латиноамериканските и азиатските страни.

### Литература

1. Автономов В.С., Модель человека в экономической науке, Санкт-Петербург, 1998
2. Бакштанский В.А., О.Ж. Жданов, Менеджмент жизни (Стратегия личной эффективности), М., 2006
3. Бабич А. М., Е.Н. Егоров, Е.Н. Жильцов, Экономика социального страхования, М., 1998
4. Боаз Д., Либертарианството, превод от англ., С., 2004
5. Величкова Д., Сравнителен анализ между реформите в областта на пенсионното осигуряване в страните от Западна Европа и страните от Източна Европа, Автореферат, Пловдив, 2003
6. Государственное регулирование рыночной экономики, МГУ, М., 2001
7. Георгиев Здр., Пл. Йорданов, Теория на социалното осигуряване, Свищов, 2001
8. Гочев Г., Б. Манов, Социално осигуряване, С., 2001
9. Димова Д., Социалноосигурителни отношения, С., 2001
10. Дулевски Л., Л. Стефанов, Осигурителни системи и фондове в България, С., 1999
11. Ерхард Л., Благоденствие за всички, С., 1993
12. Икономически теории. Прозрения и пристрастия на великите икономисти, В. Търново, 2005
13. Кацаров Ив., Теория на общественото осигуряване, ч. I и II, Свищов, 1967
14. Кейнс Дж., Обща теория на заетостта, лихвата и парите, С., 1993
15. Леонидов Ат., Ордолиберализъм, социално пазарно стопанство, трансформация, С., 2000
16. Конвергенция и Европейски фондове, Доклад за Президента, С., 2006
17. Мовсесян А.Г., Либерализъм и икономика, М., 2003
18. Минасян Г., М. Ненова, В. Йоцов, Паричният съвет в България, С., 1998
19. Нончева Т., Икономика на социалното осигуряване и подпомагане, С., 2000
20. Павлов Н., Социално осигуряване, 1998
21. Павлов Н., Някои аспекти на либерализирането на системата за социално осигуряване, Годишник на СА "Д. А. Ценов, Свищов, 1988, т. ХСIII
22. Павлов Н., Осигурителни схеми, Свищов, 2005
23. Павлов Н., Осигурителният пазар – еволюция на икономическата реалност, Сп. "Народностопански архив", бр. 1, Свищов, 1998, с. 45
24. Проданов В., Глобалните проблеми и съдбата на България, С., 1999
25. Спенсър Х., Човекът срещу държавата, С., 1999
26. Самуълсон П., Экономика, т. 1,2, М., 1997
27. Слезингер Г. Э., Социальная экономика, М., 2001
28. Смит А., Богатството на народите, С., 1983
29. Стиглиц Дж., Глобализацията и недоволните от нея, С., 2003
30. Улф Ч., Пазари и държавна намеса, С., 1995
31. Фридман М., Р. Фридман, Свободата на избора, С., 1997
32. Фукуяма Фр., Големият разлом, С., 2001
33. Хайек Ф., Фаталната самонадеяност. Грешките на социализма, С., 1997
34. Хайек Ф., Политическият ред на свободния народ, Трети том на "Права, законодателство и свобода", пр. от англ., Ун. из-во "Кл. Охридски", С., 1998
35. Хайек Ф., Индивидуализъм и икономическият порядък, М., 2000
36. Шопов Г., Финансовата стабилизация на пенсионната система в период на реструктуриране, С., 2001
37. Шопов Д., Социалната цена на прехода към пазарна икономика, С., 2003
38. Evaluating issues in privatizing social security, Report of the Panel on Privatization of social security, 1998
39. Feldstein M., Privatizing social security, University of Chicago Press, 1998
40. Feldstein M., Liebman J., Social security, NBER Working Paper 8451, NBER, 2001
41. Holzmann R., Pension reform, Financial market development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile, IMF Staff Papers № 44, 1997
42. Poterba J., The Rate of Return to Corporate Capital and Factor shares: New Estimates Using Revised National Income Accounts and Capital stock data, Camegie-Rochester