

И.П.И
Институт за пазарна икономика

Оценка на въздействието от промяната на
минимални осигурителни прагове през 2009 г.

Институт за пазарна икономика

www.ime.bg

Март 2009 година

Този анализ е осъществен благодарение на щедрата подкрепа на американския народ чрез United States Agency for International Development (USAID). Съдържанието е отговорност на авторите и не ангажира позицията на USAID или на правителството на САЩ.

Анализът е осъществен и благодарение на German Marshall Fund на САЩ (GMF), но съдържанието не ангажира позицията на GMF или на Balkan Trust for Democracy.

Настоящият анализ е част от проект за по-добро управление в страната чрез прилагане на механизма на Оценка на въздействието на регулациите.

СЪДЪРЖАНИЕ

Резюме	3
1. Политическия контекст на регулацията. Дефиниция на проблема	7
2. Описание на целите, които се поставят с наличната регулация.....	7
3. Описание на опциите, които ще се разглеждат	9
3.1. Първа опция – настоящо състояние	9
3.2. Втора опция	9
4. Оценка на ползите и разходите на първа опция.....	9
4.1. Преглед на литературата и теоретични постановки от ефекта на минималните заплати върху икономиката.....	9
4.2. Идентифициране на засегнатите страни	15
4.3. Допускания	17
4.4. Описание на разходите	18
4.5. Количествено представяне на разходите	21
4.6. Описание на ползите	28
4.7. Количествено представяне на ползите.....	31
4.8. Резултат	32
5. Анализ на втора опция.....	37
6. Препоръки и оценка	40
Литература	41
Приложение 1	43

Резюме

Средното увеличение на минималните осигурителни прагове за 2009 г. е 26.6%. Работодателите са длъжни да внасят осигурителни вноски за работниците и служителите върху сума, не по-малка от минималния месечен размер на осигурителния доход за календарната година по основни икономически дейности и групи професии. По този начин дефакто минималните осигурителни прагове играят ролята на минимални заплати за различните сектори и професии в страната.

Основната цел, поради която се въвеждат минималните осигурителни прагове през 2003 г. според публичните органи, е да се повиши **събираемостта на вноските за социално осигуряване от НОИ** и по този начин да се увеличат приходите за държавната пенсионна система. Допълнителните цели, свързани с въвеждането на минимални осигурителни прагове, са следните:

- да служат като средство за борба със сивия сектор и да излязат на светло по-голяма част от работниците и официалните им заплати да се доближат до реалните;
- да се подобри дългосрочната финансова стабилност на държавната пенсионна система в страната и работещите да получават по-високи пенсии в бъдеще, тъй като декларираният им доход ще бъде по-висок;
- да се намали нелоялната конкуренция между фирмите на светло и фирмите в сивия сектор, които не осигуряват служителите си на реалните заплати;
- работещите да получават адекватно заплащане в зависимост от образованието и вида работа;

На базата на резултати от социологическо проучване сред представителна извадка на фирмите в България¹ относно очакваните ефекти от увеличение на минималните осигурителни прагове **със средно 26.6%** идентифицираме следните видове ефекти за бизнеса, гражданите и държавата:

¹ Социологическото проучване е проведено по поръчка на Институт за пазарна икономика от „Витоша рисърч“ през периода 2 февруари- 4 март 2009 г. и обхваща случайна представителна извадка от 160 фирми в страната.

Разходи

1. Разходи за бизнеса

- Увеличаване на разходите за труд (повече разходи за заплати и социални осигуровки).
- Разходи на време и ресурси за запознаване на фирмите с новите осигурителни прагове и взимане на допълнителни управленски решения и планиране.
- Индиректни разходи – по-малко инвестиции и по-ниска производителност на персонала вследствие на намаляване на бюджета на фирмите за бонуси, премии, социални и представителни разходи и обучение на работниците.

2. Разходи за потребителите/гражданите

- Увеличаване на цените на стоките и услугите вследствие на по-високите разходи за труд на фирмите.
- По-малко работни места и по-малко отработени часове сред по-ниско квалифицираните и уязвими групи (младежи, малцинства и др.).

3. Разходи за публичния сектор

- Повече разходи за обезщетения за безработица.
- Загуба на приходи от осигуровки и данъци от увеличаване на сивия сектор и намаление на заетостта .

Общата стойност на разходите за период от 10 години е **12,34 млрд. лв.** Само за 2009 година разходите са оценени на **1,43 млрд. лв.**

Ползи

1. Ползи за потребителите

- По-високи възнаграждения на по-ниско платените работници (за сметка на работодателите и по-високо платените работници).

2. Ползи за държавата

- Допълнителни приходи от социални осигуровки и данъци

Общата стойност на ползите за икономиката за период от 10 години е **7,69 млрд. лв.** Само за 2009 година ползите са оценени на **889 млрд. лв.**

Нетният ефект за икономиката от увеличаване на минималните осигурителни прагове със средно 26.6% е отрицателен – **загубата за икономиката е в размер на 4.65 млрд. лв. за 10 години.** Само за първата година загубата е в размер на 545 млн. лв. (което е равно на 0.74% от прогнозното БВП за 2009 г.). Следователно, анализът на въздействието от промяната на осигурителните прагове за 2009 г. показва, че **те не постигат политическите цели**, които са били поставени при въвеждането им.

Таблица: Резултат от оценката (лв.)

	За 10 год.	За 2009 г.
Настояща стойност на ползите	7,691,608,000	889,269,000
Настояща стойност на разходите	12,342,915,000	1,434,115,000
Загуба (нетен резултат)	- 4,651,307,000	- 544,846,000

Източник: Оценки на Институт за пазарна икономика

Нетните ефекти (за период от 10 год.) са разпределени между бизнеса, гражданите и държавата по следния начин:

- Загуба в размер на 6.09 млрд. лв. за бизнеса и гражданите
- Печалба в размер на 1.44 млрд. лв. за държавата

Предложение

За да имат стимули хората да се осигуряват на пълна работна заплата, трябва да се намали данъчно-осигурителното бреме в страната и да се реформира пенсионно-осигурителна система. При настоящата система хората не виждат пряка връзка между вноските, които правят в държавната социално-осигурителна система и размера на бъдещите им пенсии и нямат стимули да декларират пълния размер на доходите си. Следователно, премахването на минималните осигурителни прагове трябва да бъде съпътствано с реформа в пенсионната система.

Конкретното предложение за реформиране на пенсионната система е следното: държавната разходопокривна система да бъде постепенно премахната. Пенсионната система трябва да бъде трансформирана в напълно финансирана **система на лични сметки**. Работниците ще бъдат задължени да внасят 10% от техния брутен доход в частни пенсионни сметки. В момента работникът (роден след 1959 г.) внася 5% от

неговата/нейната брутна работна заплата в частни пенсионни фондове, докато 13% от заплатата отива в държавната система за социално осигуряване.

Премахване на минималните осигурителни прагове и преминаване изцяло към система на лични пенсионни сметки ще има следните ефекти върху икономиката:

1. Увеличаване на частните спестявания в икономиката и повече инвестиции.
2. По-гъвкав пазар на труда, увеличаване на заетостта и излизане “на светло” на работещите.
3. Развитие на капиталовия пазар.
4. По-високи разполагаеми доходи за работещите.
5. Ускорен икономически растеж
6. Финансова стабилност на пенсионната система и по-високи пенсии в дългосрочен план, защото системата, основана на лични пенсионни сметки, не зависи от демографските процеси на населението.

Извод

На базата на оценката на въздействието от увеличението на минималните осигурителни прагове с 26.6% през 2009 г. достигнахме до извода, че нетният ефект за икономиката е **отрицателен – загубата за икономиката е в размер на 4.65 млрд. лв. за 10 години.** Препоръчваме премахване на минималните осигурителни прагове и едновременно с това реформиране на пенсионната система в страната чрез постепенно преминаване изцяло към капиталова пенсионна система, основана на лични пенсионни сметки. Предложената политика ще доведе до намаление на бедността в страната, увеличаване на икономическия растеж, излизане на светло на неформалната заетост, по-високи пенсии в бъдеще на работещите и осигуряване на дългосрочна стабилност на пенсионната система в страната.

1. Политическия контекст на регулацията. Дефиниция на проблема.

От 1 януари 2003 г. в България се въвеждат минимални осигурителни доходи по основните икономически дейности (74 броя през 2009 г.) и квалификационни групи професии (9 бр. през 2009 г.). Работодателите са длъжни да внасят осигурителни вноски за работниците и служителите върху сума, не по-малка от минималния месечен размер на осигурителния доход за календарната година по основни икономически дейности и групи професии. Тези размери се определят ежегодно със Закона за бюджета на Държавното обществено осигуряване (ДОО). По този начин дефакто минималните осигурителни прагове играят ролята на минимални заплати за различните сектори и професии в страната.

Средното увеличение на минималните осигурителни прагове за 2009 г. е 26.6%.

Дефиниция на проблема

Според експертни оценки неформалният сектор в България достига около 35% от икономиката и все още голяма част от фирмите наемат нерегистрирана работна ръка или осигуряват служителите си на по-ниска заплата от реално получаваните доходи, защото хората не виждат пряка връзка между социално осигурителните вноски, които правят и това, което очакват да получат от държавната здравна и пенсионна система под формата на пенсии и здравни услуги и нямат стимули да плащат данъци и осигуровки в пълния им размер.

В резултат от високия размер на сивия сектор, над 40% от ръководителите и мениджъри на фирми в България посочват конкуренцията с неформалните фирми като сериозна пречка за своя бизнес. В същото време приходите в НОИ не са достатъчни за изплащане на пенсиите на сегашните пенсионери и е необходимо държавата да прави трансфер в размер на повече от 2 млрд. лв., за да покрие дефицита на фонд «Пенсии».

2. Описание на целите, които се поставят с наличната регулация

Основната цел, поради която се въвеждат минималните осигурителни прагове през 2003 г., е да се повиши събираемостта на вноските за социално осигуряване от НОИ и по този начин да се увеличат приходите за Държавното обществено осигуряване по фондове - фонд „Пенсии”, фонд „Трудова злополука и професионална болест”, фонд

„Общо заболяване и майчинство”, фонд „Безработица”, фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите”.

Минималните осигурителни прагове обаче играят ролята на минимални заплати и по този начин адресират и други проблеми. Допълнителните цели, свързани с въвеждането на минимални осигурителни прагове, са следните:

- да служат като средство за борба със сивия сектор и да излязат на светло по-голяма част от работниците и официалните им заплати да се доближат до реалните;
- да се подобри дългосрочната финансова стабилност на държавната пенсионна система;
- работещите да получават по-високи пенсии в бъдеще, тъй като декларираният им доход ще бъде по-висок;
- да се намали нелоялната конкуренция между фирмите на светло и фирмите в сивия сектор, които не осигуряват служителите си на реалните заплати;
- работещите да получават адекватно заплащане в зависимост от образованието и вида работа;
- да се намали разликата в заплащането на труд между високо квалифицираните и ниско квалифицираните и спрямо малцинствените групи.

Ето част от мотивите към Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2009 г.:

В областта на приходите спрямо действащото законодателство в проекта за 2009 г. са заложили следните политики и очаквани ефекти:

- *договорени са по-високи осигурителни прагове по икономически дейности и основни квалификационни групи професии. Средното нарастване на минималните осигурителни прагове през 2009 г. в сравнение с 2008 г. е **26,6 на сто**, което е резултат от няколко фактора: а) повишаване на минималната работна заплата от 220 лв. на 240 лв.; б) намаляване на разходи за труд на работодателите поради намаляване на осигурителната вноска за фонд “Пенсии” за тяхна сметка; в) по-високите инфлационни очаквания и др. Ефектът от нарастването на минималните осигурителни прагове върху приходите от осигурителни вноски е около 500 млн. лв. По-високите осигурителни прагове оказват положително*

*влияние и върху нарастването на средния осигурителен доход. В проектбюджета на ДОО за 2009 г. средният осигурителен доход е 587,41 лв., т. е. заложено е увеличение с **16,13 на сто** спрямо очакваното му равнище за 2008 г. (505,82 лв.).*

3. Описание на опциите, които ще се разглеждат

3.1. Първа опция – настоящо състояние

Първата опция, която се оценява в настоящия анализ, е увеличаване на минималните осигурителни прагове със средно 26.6% спрямо предходната година, както е според приетия Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2009 г.

3.2. Втора опция

Втората опция предвижда премахването на минималните осигурителни прагове в страната. Това обаче трябва да е съпътствано с реформа в областта на пенсионната система, а именно – постепенно увеличаване на капиталовия елемент, докато вноските в лични пенсионни сметки достигнат 10% от brutните заплати на работещите (в момента за трета категория труд за родените след 1959 г. те са 5%) и постепенно премахване на разходопокривната (държавна) пенсионна система.

4. Оценка на ползите и разходите на първа опция

4.1. Преглед на литературата и теоретични постановки от ефекта на минималните заплати върху икономиката

Минималните осигурителни прагове в България дефакто играят ролята на минимални заплати по професии и икономически сектори. Ето защо в настоящия анализ сме направили преглед на научната литература относно ефектите от наличието на минимални заплати върху пазара на труда и икономическите показатели на страните.

В своя годишен доклад² за ефектите от минималната заплата в страната за 2008 г. Комисията по ниското заплащане във Великобритания (Low Pay Commission) посочва, че има най-общо два ефекта от наличието на минимални заплати в икономиката и съответно, тяхното увеличаване. Първо, увеличаване на заплатите на нископлатените работници би могло да окаже влияние върху редица икономически показатели като заетост, цени, продуктивност и норма на печалбите на фирмите. Второ, нивото на минималните заплати е решаващо за силата и мащаба на евентуалните негативни ефекти от тях.

Според изследване на Joachim Ragnitz (от немския институт за икономически изследвания Ifo) и Marcel Thum (от Университета по технологии в Дрезден и института Ifo)³ евентуалните ефекти в дългосрочен план от въвеждане на единна минимална заплата в Германия са следните:

- Рационализация на производството чрез заместване на труда с капитал: например, някои от услугите в охранителната сфера могат да бъдат заменени с електронни устройства. В тези случаи част от нископлатените работници ще загубят работата си.
- Увеличаване на крайните цени на стоките и услугите – част от фирмите ще прехвърлят по-високите разходи за труд върху потребителите чрез увеличаване на крайните цени на продукцията си. Ако в резултат от по-високите цени се намали търсенето на тези стоки и услуги, част от заетостта в икономиката ще намалее поради намаляване на предлагането.
- Бягство в сивата икономика - въвеждането на минимална заплата може да доведе до увеличаване на сивата икономика в страната.
- Самонаети лица - минималната заплата може да бъде избягната до известна степен чрез самонаемане.
- Наличието на минимални заплати има преразпределителен ефект - преразпределя се доход от работодателите и висококвалифицираните работници към по-ниско квалифицираните. В резултат от това **няма увеличение** на съвкупната покупателна способност в икономиката и следователно, чрез минимални заплати **не може да се стимулира вътрешното търсене в страната.**

² Low Pay Commission Report 2008, „National Minimum Wage”, UK, March 2008, стр. 5

³ Joachim Ragnitz and Marcel Thum, „The Empirical Relevance of Minimum Wages for the Low-wage Sector in Germany”, CESifo Forum 2/2007, p. 35-37

От дълги години в световната академична литература се води дискусия за ефектите върху заетостта вследствие от наличието на минимална заплата. През 1992 г. Институтът Корнел за политики в областта на трудовия пазар и университетът Принстън (САЩ) провеждат световна конференция, посветена на ефектите, които поражда минималната заплата върху заетостта и икономиката като цяло. В академичните общества с тази конференция се свързва започването на един нов етап в развитието на методологическата база за анализ на ефектите от политиките, свързани с налагането на минимални заплати.

Едни от най-цитираните автори в областта на анализа на ефектите от минималната заплата са Neumark and Wascher. Именно на тази специално организирана конференция през 1992 г. Neumark and Wascher (1992) представят свое изследване за САЩ, което анализира ефектът от промяната на минималната заплата спрямо заетите лица на възраст между 16-19 години, както и на възраст между 16-24 години. Използвани са панелни данни за периода 1973 -1989 г. за по-големите щати и за периода 1977 - 1989 г. за по-малките щати. Резултатите от анализа показват **негативното влияние от наложеното минимално заплащане върху заетите**, като еластичността⁴ на заетостта по отношение на промяната на минималната заплата варира от -0.1 до -0.2 за възраст от 16-19 години и от -0.15 до -0.2 за възраст от 16-24 години.

Neumark et al. (2004) изследват ефектите от увеличението на минималната заплата в различни щати на САЩ за периода 1979 – 1997 г. Изследването включва всички възрастови групи на заетите. Резултатите показват, че най-голям ефект има промяната върху заетите, чиито заплати първоначално са били близки до минималната. Съответно, заплатата на някои от тях нараства, но същевременно с това **се наблюдава намаляване на общия брой изработени часове и намаляване на заетостта като цяло**. Това на практика води до нетен негативен ефект върху пазара на труд вследствие от увеличението на минималната заплата. За заети, получавали възнаграждение около и в размер на минималната заплата, еластичността на заетостта е от -0.06 до -0.15. По отношение на намаляването на работните часове ефектът е в посока намаление на работните часове на най-ниско платените служители.

⁴ Еластичност на труда в размер на -0.1 означава, че при увеличаване на минималните заплати с 10%, заетостта сред младежите намалява с 1%.

В друго по-скорошно изследване David Neumark and Olena Nizalova (2006) показват още негативни последици от минималната заплата върху пазара на труда в САЩ. Чрез конструирането на икономически модели те доказват, че колкото по-дълго хората са получавали минимална заплата, толкова по-малко работят и получават впоследствие. В допълнение на това авторите твърдят, че минималните заплати имат **отрицателен ефект върху нивото на образование и квалификацията сред младежите.**

В допълнение на горните изследвания Neumark and Wascher (2003) в по-мощно изследване, обхващащо 17 страни от ОИСР за периода 1975-2000 г., достигат до извода, че минималните заплати водят до по-висока безработица сред младежите. Нещо повече, **този ефект е по-силен в страни, в които минималната заплата се различава значително на ниво индустрии или региони.** По-високата степен на членство в профсъюзи и по-строгите рестрикции на пазара на труда засилват негативните ефекти от минималните заплати върху нивото на заетостта.

Michl (1996, 2000) анализира въздействието на минималните заплати върху променливите общ брой изработени часове и заетост. Michl твърди, че някои изследвания, които показват положителен ефект от наличието на минимална заплата, взимат предвид само данните за заетостта като цяло, а не отчитат променливата работни часове. Взимайки предвид тази хипотеза и конструирайки нов модел, където се изследва нивото на безработица и промяната на изработените часове на базата на използване на подхода „разлика в разликите“ (difference-in-differences), Michl доказва **наличието на негативен ефект от повишаването на минималната заплата върху средно изработените часове на един зает.**

Couch and Wittenburg (2001) също стигат до извода, че минималната заплата има негативен ефект както върху заетостта като цяло, така и върху общо изработените часове на един зает. Резултатите от анализа показват негативното влияние от минималната заплата, като еластичността на изработените часове спрямо промяната на минималното заплащане е отрицателна и варира от -0.48 до -0.77. Еластичността е 25-30 процента по-голяма спрямо направено изследване, анализиращо заетостта без да се включва общият брой изработени часове. Авторите достигат до извода, че

работодателите реагират на повишаването на минималната заплата, като **1) намаляват заетостта и 2) намаляват средно изработените часове на тези, които остават заети.**

Bazen and Marimoutou (2002) представят своето изследване за ефектите от минималната заплата върху заетостта сред младежите между 16 и 24 г. в САЩ. На базата на конструирания модел авторите констатира**т негативен ефект на минималната заплата върху заетостта сред младежите**, като еластичността е отрицателна - в размер на -0.11 в краткосрочен план и -0.27 в дългосрочен.

Harding and Harding (2004) изследват ефекта от увеличението през 2003 г. на минималната заплата в Австралия. Анализът е на базата на социологическо изследване, проведено сред мениджърите на фирми в основните стопански сектори. Резултатите показват **негативен ефект върху заетостта вследствие от повишаването на минималната заплата.** Крайните данни показват отрицателна еластичност в размер на -0.2.

През декември 2007 г. немският парламент е приел закон, чрез който се установява минимална заплата в пощенския сектор (основно с цел да се защити Deutsche Post от потенциални конкуренти). Ефектите върху заетостта са незабавни⁵ - Pin Group, един от конкурентите на Deutsche Post, е **освободила 5,760 души, тъй като е трябвало да им плаща по-високи заплати, което се е оказало нерентабилно за компанията.**

Във Франция проучване на Националния институт по статистика и икономически изследвания заключава⁶, че увеличението на минималната заплата с 10% би довело до **загубата на 290,000 работни места** в дългосрочен план.

Ragnitz и Thum (2007) анализират ефекта от въвеждане на минимална заплата в Германия и стигат до извода, че въвеждане на минимална заплата от 7.5 евро на час ще доведе до загуба на 840 хил. работни места в нископлатените сфери на икономиката и **ще увеличи фискалното бреме върху бюджета с близо 4 млрд. евро на година,**

⁵ Виж Vuillemeys G., "The Economic Effects of the Minimum Wage", Institut économique Molinari, June 2008

⁶ Пак там.

докато доходите на домакинствата сумарно ще се увеличат само с 1.1 млрд. евро на година – по този начин ще се увеличи публичният дълг в страната.

Stewart and Swaffield (2006) съсредоточават анализа на ефекта от повишаването на минималната заплата върху заетостта, като изследват промяната на изработените часове от един работник. Резултатите показват, че **дългосрочният ефект върху изработените часове е силно негативен**. В крайна сметка авторите твърдят, че минималната заплата води до намаляване на работната седмица (измерена в работни часове) между 1 и 2 работни часа на един зает.

Vedder and Gallaway (2001) доказват, че минималната заплата не постига целта си за намаляване на бедността и неравенството в доходите поради отрицателните непредвидени ефекти и изкривяванията, които поражда на трудовия пазар.

Falk, Fehr и Zehnder (2005) доказват чрез експеримент, че за работниците минималната цена служи като отправна точка за формиране на тяхната представа за справедливата цена на техния труд и обикновено тази субективна представа е значително по-висока от минималната заплата. Поради тази причина се измества кривата на предлагане на труд нагоре и равновесната цена на труда се увеличава за цялата икономика, а не само за най-ниско производителните работници. Други изследвания (Card и Krueger 1995, Katz и Krueger 1992) също доказват, че **минималната заплата има допълнителни (spillover) ефекти върху нарастването на средната заплата в икономиката**. Увеличаване на минималната заплата е довело до значително увеличаване на заплатите в ресторантите за бързо хранене – над нивото на минимална заплата.

Потребителски излишък и минимална заплата⁷. Теоретичен прочит.

В икономическата теория равновесната цена на P^* (в случая цената на труда или заплатата) съответства на търсенето и предлагането на всички потребители и производители (кривата на търсенето D е наклонена надолу и кривата на предлагането S е наклонената нагоре). По цената P^* потребителите искат да закупят точно количеството, което доставчиците искат да продадат.

Въпреки достигането по естествен път на равновесната точка на търсене и предлагане, политиците считат (водени от идеята, че могат да подобрят благосъстоянието на икономическите агенти), че някои доставчици трябва да получават по-високи цени, въпреки, че

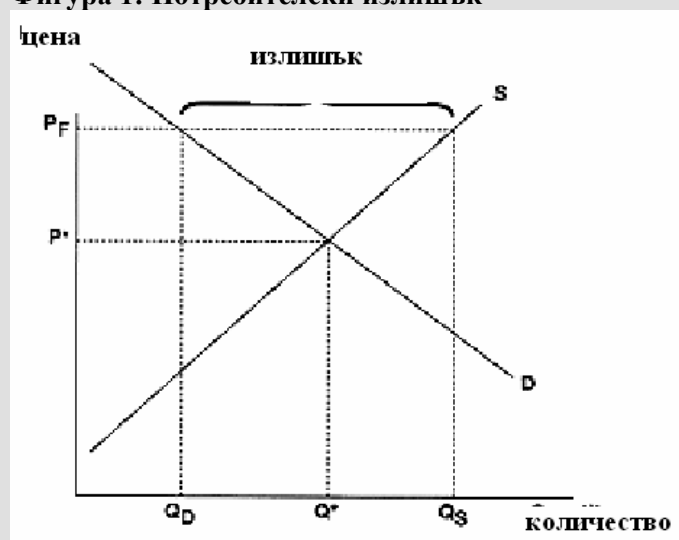
⁷ В текста е заимстван теоретичният прочит на Дуайт Лий . Той е преподавател в университета "Джордж Мейсън", и от 1985 г. до наши дни – в бизнес колежа "Тери" към Университета на Джорджия, където е Рамзи професор по икономика и частно предприемачество.

пазарът показва друго. Тази идея политически се осъществява с налагането на различни видове ограничения (регулации) на пазара - PF на графиката по-долу.

Ако PF е най-ниската цена, която може законно да се иска, доставчиците желаят да продават QS единици от продукта. Но при PF потребителите желаят да купят само QD единици. Резултатът е излишък, причинен от разликата между QS и QD. При свободен пазар доставчиците предават тяхното разочарование, че не могат да продадат всичко, което биха предпочели, чрез намаляване на цената, която искат. Когато цената падне под PF, потребителите увеличават своето потребление, а доставчиците намаляват производството си. Това взаимно приспособяване продължава докато цената достигне P*, която точка отразява достигнатото равновесно положение. Но ценовото ограничение PF блокира координационната функция на цените, пречейки на доставчици и потребители да стигнат до пазарното равновесно положение.

Минималната заплата (в това число и минималните осигурителни прагове) е пример за това как ценовите регулации действат по-скоро негативно отколкото положително точно на тези, за които се предполага, че трябва да помогнат. Законовото установяване на минимални осигурителни прагове се възприемано като ефективен начин да се повиши благосъстоянието на работещите. За съжаление те, както всяко наложено ценово ограничение, създават т.нар. излишък. В този случай, това е излишък от работници, които желаят да работят при минималната заплата, отколкото работодателите желаят да наемат при тази заплата. Това без съмнение е един от факторите, предизвикващ безработицата като социално явление.

Фигура 1: Потребителски излишък



4.2. Идентифициране на засегнатите страни

Въведените минимални прагове дефакто играят ролята на минимални заплати в различни сфери и по групи професии в страната. Засегнатите страни от увеличаване на минималните осигурителни прагове през 2009 г. са всички бизнес сектори в икономика. Някои от секторите, в които преобладават по-ниско квалифицирани и съответно, по-ниско платени работници, ще бъдат засегнати в по-голяма степен.

Според данни на НОИ през 2003 г. (когато са въведени за първи път минималните осигурителни прагове) 500,000 човека са се осигурявали на минимални доходи (24% от наетите в икономиката и около 35% от наетите в частния сектор). Например, в сферата на хотелиерството и ресторантьорството традиционно хората се осигуряват на минималните прагове, а реалните доходи са два пъти по-високи. Официални данни и оценки на НОИ за броя на осигуряващите се на минимални осигурителни прагове след 2003 г. не се предоставят. Според представители на НАП справка колко хора се осигуряват на минимални осигурителни прагове към момента не може да се направи поради няколко практически причини: част от заетите имат повече от 1 трудов договор, друга част се осигуряват на непълно работно време или се осигуряват близо до прага, но не точно на установения праг, трети подават коригиращи декларации, с които отчитат премии и бонуси.

На официално запитване на Института за пазарна икономика към НАП по Закона за достъп до обществена информация: *„Колко броя лица са се осигурявали на минималния осигурителен доход по основни икономически дейности и квалификационни групи професии съгласно Приложение № 1 към чл. 8, т. 1 от Закона за бюджета на държавно обществено осигуряване (ЗБДОО) съответно за 2005, 2006, 2007 г. и 2008 г.?”* от НАП отговориха следното: ***„Не може да се предостави информация, тъй като НАП не разполага с исканата информация.”***

В началото на 2009 г. по поръчка на Институт за пазарна икономика беше проведено социологическо проучване⁸ сред представителна извадка на фирмите в България относно очакваните ефекти от увеличение на минималните осигурителни прагове със средно 26.6% върху разходите за труд и условията за правена на бизнес на българските фирми.

Според резултатите от социологическото проучване средно 15% от наетите в частния сектор се осигуряват на минималните осигурителни прагове през 2008 г. Смятаме, че този процент е подценен, защото мениджърите на фирми може да не са били склонни да разкриват истинския брой на заетите на минимален осигурителен праг, тъй като тази

⁸ Социологическото проучване е проведено от „Витоша ризърч“ през периода 2 февруари- 4 март 2009 г. и обхваща случайна представителна извадка от 160 фирми в страната.

тема е чувствителна поради наличието на сив сектор, в който работещите се осигуряват на минимални прагове, а реално получават по-високи заплати. Според данни от НАП 31% от осигуряващите се през 2008 г. се осигуряват на брутна заплата, равна или по-малка от 240 лв. Въпреки това, с цел консистентност на използваната информация и направените допускания, в настоящия анализ приемаме, че 15% от заетите в частния сектор (250 хил. души⁹) ще бъдат директно повлияни от увеличаване на минималните осигурителни прагове за 2009 г. със средно 26.6%. Приемаме, че това именно са заетите, които действително получават заплати, близки до минималните осигурителни прагове и следователно - ще бъдат реално засегнати от увеличаването на тези прагове.

Според проведеното проучване секторите, които са най-засегнати от минималните осигурителни прагове, са добивна, преработваща промишленост и производство, строителство и хотели и ресторанти. Според големината на предприятията най-засегнати са заетите в средни предприятия (средносписъчен брой на персонала между 50 и 250 души и годишен оборот, който не превишава 97.5 млн. лв., и/или стойност на активите, която не превишава 84 млн. лв.).

Въздействието от увеличените минимални осигурителни прагове зависи и от размера на това увеличение, който е различен за отделните отрасли. Най-много, с 31.6% се увеличават минималните осигурителни прагове в сферата на търговията, в строителството – с 23.7%, а в сектора „хотели и ресторанти” – с 20.15%.

4.3. Допускания

Предварително допуснатите параметри в анализа разходи-ползи са както следва:

1) Инфлация

Когато обектът на анализ са ползите и разходите, които се случват във времеви период от над една година, инфлационните очаквания трябва да се вземат под внимание, тъй като в противен случай са възможни значителни изкривявания на оценките. За нашите цели приемаме, че дългосрочният темп на инфлацията в България е около 3.5%. Тази стойност се базира на информация от дългосрочни и средносрочни модели за развитието на икономиката на страната и процеса на конвергенция на цените към равнищата в ЕС.

⁹ В това число не се включват заетите в селскостопанския сектор и самонаетите.

2) Норма на дисконтиране

Различните разходи и ползи обикновено не се реализират по едно и също време. Когато един разход или полза се реализират веднага, а друг – след определен брой години, времевата разлика трябва да се има предвид при анализа.

Въпросът по отношение на стойността на парите във времето може да се реши по няколко аналогични начина в зависимост от точката, към която се преизчисляват всички суми. Съответно, може да се използва нетна настояща стойност, нетна бъдеща стойност. Резултатите от тези методи са аналогични и изборът на метод не променя резултатите от анализа. За целите на нашия анализ избираме стандартния метод за нетна настояща стойност – той се състои в дисконтиране с определен дисконтов процент на всички бъдещи ползи или разходи според момента на реализирането им. Приемаме за базисен измерител основния лихвен процент (ОЛП) – 3.5% към март 2009. Като съставен елемент за образуването на нормата на дисконтиране използваме, от една страна – инфлацията, а от друга – ОЛП. Комбинираният ефект отразяваме чрез годишен номинален дисконтов процент от 7%.

3) Разглеждан период за ползите и разходите

При ползите и разходите разглеждаме период от 10 години. Използването на по-дълъг период би страдало от значителна несигурност – промяна на технологии, практики, умения и пр. Използването на по-кратък период от своя страна не би доставил достатъчно дългосрочна оценка на ползите и разходите. По тази причина избираме 10-годишен период, в който разглеждаме ползите и разходите.

4.4. Описание на разходите

Разходите от въвеждане и прилагане на регулациите се делят на няколко вида:

- 1) в зависимост от таргет групата – разходи за бизнеса, разходи за гражданите и потребителите и разходи за публичния сектор;
- 2) в зависимост от въздействието – директни финансови и икономически разходи, трансферни разходи, индиректни разходи и административни разходи;
- 3) според времетраенето – еднократни или повторяеми.

На базата на прегледа на научната литература за ефекта на минималното заплащане на труда върху икономическите показатели на страните, на резултатите от социологическото проучване и консултации с представители на бизнеса в страната и на базата на анализ на пазара на труда в България след въвеждане на минималните осигурителни прагове през 2003 г. идентифицираме следните видове разходи от увеличаване на минималните осигурителни прагове със средно 26.6% през 2009 г.:

Негативни ефекти за бизнеса

- Увеличаване на разходите за брутни заплати – за наетите, които се осигуряват под минималните осигурителни прагове за 2009 г. В резултат от увеличаване на минималните осигурителни прагове обаче, ще се увеличат и средните заплати в частния сектор с допълнителен процент. Данните също потвърждават тази хипотеза. След 2003 г. нарастването на работните заплати в икономиката изпреварва производителността на труда. Един от факторите за това може да е именно въвеждането на минимални осигурителни прагове, които са се увеличили общо със 76% за периода 2003-2008 г.
- Допълнителни разходи за социални осигуровки в резултат от по-високите брутни заплати.
- Време и ресурси за запознаване на фирмите с новите осигурителни прагове.
- Време за планиране и промяна на структурата на заплащане и други мениджърски решения, свързани с промяната на минималните осигурителни прагове.
- Намаляване на производителността на част от персонала поради намалени стимули в резултат на съкращаване на годишните бонуси и премии за по-производителните работници, съкращаване на бюджета за социални придобивки и за обучение и квалификация на служителите.
- Загуба на конкурентни позиции на предприятията поради увеличаване на цената на труда.
- Увеличаване на сивия сектор и нелоялната конкуренция между фирмите.
- Намаляване на печалбата и инвестициите.

Негативни ефекти за потребителите и гражданите

- Намаляване на разполагаемия доход и покупателна способност за някои групи работници в резултат от по-малко премии и бонуси за по-производителните

работници и по-малко социални придобивки. Част от работодателите ще отговорят на увеличените разходи за труд поради новите минимални осигурителни прагове чрез съкращаване на бонусите и други пера от бюджета за труд на предприятието им.

На въпроса в проведеното социологическо проучване: „*Очаквате ли новите осигурителни прагове да имат някое от следните въздействия върху фирмената политика?*” мениджърите отговарят по следния начин:

- 19% са отговорили, че ще намаляват бонусите и годишните премии в предприятието си;
 - 22% - ще съкратят работни места или няма да наемат толкова работници, колкото са предвиждали в края на миналата година;
 - 10% - ще намалят извънредните (допълнителните) часове труд, за които се плаща
 - 10% - ще търсят по-високо производителни и квалифицирани работници
 - 4% - ще намалят бюджета за квалификация и обучение на работниците
 - 9% - ще намалят други социални разходи – като купони за храна, разходи за облекло, представителни разходи и др.
 - 7% - ще инвестират в техника, която ще увеличи производителността на труда.
-
- По-високи потребителски цени на стоките и услугите в резултат от увеличените разходи за труд на фирмите. Част от мениджърите ще прехвърлят увеличените разходи за труд в предприятията си върху потребителите чрез увеличение на крайните цени на продуктите (или съответно – ненамаляване на крайните цени). Според проведеното социологическо проучване 23% от анкетираните мениджъри отговарят, че ще увеличат цените на продукцията си със средно 13% в резултат от увеличените разходи за труд през 2009 г.
 - Негативен ефект върху образованието и квалификацията на младите – според научната литература увеличаване на минималните заплати над равновесното им ниво има **отрицателен ефект върху нивото на образование и квалификацията сред младежите**, тъй като те избират да влязат по-рано в работната сила.

- Намаление на заетостта (особено сред младежите, малцинствените групи и по-ниско производителните работници) и намаление на отработените работни часове в икономиката, което води до намаляване на покупателната способност на тези групи поради загуба на доход.
- Увеличаване на разходите за социални осигуровки и данъци в резултат от по-високата брутна заплата на част от наетите.

Негативни ефекти за публичния сектор

- По-малко приходи от осигуровки и данъци от намаление на заетостта.
- Повече разходи за обезщетения за безработица и други социални помощи поради увеличаване на безработицата сред младежите и ниско производителните работници.
- По-малко приходи от осигуровки и данъци от увеличаване на сивия сектор.

4.5. Количествено представяне на разходите

Разходи за бизнеса

1) Увеличаване на разходите за труд

На базата на представително социологическо проучване приемаме, че брутните заплати на около 15% от наетите в частния сектор (250 хил. човека) ще се увеличат средно с 26.6% поради административното увеличаване на минималните осигурителни прагове. Оценката на дела на зетите в различните сектори на икономиката, които се осигуряват на минимално осигурителни прагове, направена на базата на резултатите от социологическото проучване, е както следва:

Таблица 1: Оценки на дела на зетите на минимални осигурителни прагове по сектори към края на 2008 г.

Отрасъл	Дял на зетите на минимални осигурителни прагове
Добивна и преработваща промишленост и производство	23.5%
Строителство	10%
Търговия и ремонт на автомобили и лични вещи	9.8%
Хотели и ресторанти	20%
Транспорт, складиране и съобщения	11.1%
Услуги, операции с недвижими имоти	2.2%

Образование и здравеопазване	0.2%
Общо:	14.5%

Източник: ИПИ на базата на социологическо проучване

Като имаме предвид негативни ефекти от глобалната финансова криза върху пазара на труда и реалния сектор на икономиката, правим допускането, че работодателите биха увеличили заплатите на работниците със средно 5.4%, ако нямаше минимални осигурителни прагове. Според официалните прогнози на Министерство на финансите това е инфлацията на годишна база с натрупване, която се очаква през 2009 г. в страната. Следователно, допълнителното увеличение на средните брутни заплати в резултат от новите осигурителни прагове през 2009 г. на тези 250 хил. човека е средно с 21.2%. В различните отрасли този процент е различен в зависимост от средното договорено увеличение на осигурителните прагове през 2009 г.

Приемаме, че тези 250 хил. човека са получавали брутни заплати, равни на минималните осигурителни прагове за 2008 г. На базата на тези допускания пресмятаме, че разходите за брутни възнаграждения на фирмите се увеличават със 177.5 млн. лв. в резултат от покачване на минималните осигурителни прагове. В резултат от това се увеличават и разходите за социални осигуровки за сметка на работодателите с 31.9 млн. лв.

Увеличаването на минималните осигурителни прагове обаче не влияе единствено на заетите, които се осигуряват на минимума. Част от работодателите индексират заплатите на всички работещи с процент, равен или близък до промяната на минималните осигурителни прагове. Данните от социологическото проучване показват следното:

- 27% от анкетираните мениджъри и ръководители на предприятия отговарят, че ще се увеличават заплатите на всички работници с процент, равен на процента на увеличение на минималните осигурителни прагове през 2009 г.
- 15% отговарят, че ще се увеличат заплатите само на тези работници, които са били под минималния осигурителен праг, а на другите ще останат без промяна
- 5% отговарят, че заплатите на работниците, които са били под минималния осигурителен праг, ще се увеличат по-бързо от заплатите на работниците, които са над минималния осигурителен праг в момента.

Според 57% от анкетираните разходите за труд в техните предприятия в резултат от новите минимални осигурителни прагове ще се увеличат средно с 10%.

На базата на анализ на резултатите от социологическото проучване правим допускането, че средните заплати за наетите в частния сектор ще се увеличат допълнително (или няма да се намалят) с 5.8% поради новите минимални осигурителни прагове. Разбира се, работодателите ще компенсират тези по-високи средни заплати чрез съкращения в други пера от бюджета за труд - като намаляване на бонусите и годишните премии, съкращаване на бюджета за социални придобивки на служителите, по-малко обучения и пр. Тези ефекти са отчетени в настоящия анализ като „ползи за бизнеса” и по този начин се оценява нетният ефект от влиянието на минималните осигурителни прагове върху разходите за труд на фирмите.

В резултат от по-високите средни брутни заплати в частния сектор допълнителните разходи за бизнеса за трудови възнаграждения са в размер на 493 млн. лв. Допълнителните разходи за социални осигуровки за сметка на работодателите са равни на 88.7 млн. лв.

По същество разгледаните до момента разходи за **трансферни**, защото по-високите разходи за бизнеса за труд означават по-високи приходи за работниците и за държавния бюджет. Следователно, тези разходи не водят до промяна на общата покупателна способност в икономиката, а до преразпределение на доходи между различни засегнати страни. Тези разходи, обаче, имат **странични ефекти** и са съпътствани с индиректни разходи за потребителите и гражданите, които са от решаващо значение за ефекта на въздействието на предприетата политика върху благосъстоянието на хората.

2) Оценка на времето и ресурсите за запознаване на фирмите с новите осигурителни прагове (вкл. време за съгласуване на минималните осигурителни прагове на ниво браншови организации, синдикати и публични органи)

Този вид разход е административен разход за бизнеса. На базата на социологическото проучване сред бизнеса приемаме, че времето за запознаване с новите осигурителни прагове (като се включва и времето за предварителното съгласуване на минималните

прагове с браншовите организации и синдикатите) е средно 1.9 работни часа на фирма. Активните субекти, вписани в Булстат към края на 2007 г., наброяват 1,319,409 бр. От тях приемаме, че само 10% от едноличните търговци ще се запознават лично с променените осигурителни прагове (другата част ползват услугите на счетоводни къщи) и 100% от дружествата с ограничена отговорност, едноличните дружества с ограничена отговорност и акционерните дружества. На базата на тези данни правим допускането, че 366 хил. нови фирми ще отделят средно по 1.9 работни часа за запознаване с промените в осигурителните прагове. При 3.42 лв./час (575 лв. заплата на месец за административно-счетоводен персонал) това означава, че общият разход за бизнеса е равен на 2.4 млн. лв. Този разход е еднократен.

3) Оценка на времето за планиране и промяна на структурата на заплащане и други мениджърски решения, свързани с промяната на минималните осигурителни прагове

В резултат от новите осигурителни прагове мениджърите и ръководители на фирми трябва да вземат решения, свързани с финансово планиране и политиката по отношение на заплащането на персонала. Според проведеното социологическо проучване 44% от мениджърите са отделили средно 3.2 часа за тази дейност. Приемаме, че цената за един час е равна на 4.3 лв. (средно 719 лв. на месец заплата на ръководна позиция). Следователно, бизнесът губи 6.2 млн. лв. в резултат от необходимостта да планира промяната на структурата на заплащане и да вземе други мениджърски решения в резултат от новите осигурителни прагове. Този разход също е еднократен.

4) Индиректни разходи

Индиректните разходи за бизнеса в резултат от увеличаване на минималните осигурителни прагове в страната се изразяват в намаляване на производителността на труда и загуба на БВП в резултат на по-малко инвестиции от страна на бизнеса.

В резултат от административното увеличаване на минималните осигурителни прагове се намалява производителността на труда средно в икономиката поради няколко причини:

- Работодателите са принудени да намалят премиите и бонусите за по-производителните работници, което намалява техните стимули да работят;
- Работодателите намаляват разходите за обучение и квалификация на служителите и за социални придобивки, което също играе негативна роля върху производителността на труда;
- В резултат от минималните прагове може да се промени относителното заплащане на работниците в ущърб на по-висококвалифицираните и производителни (техните заплати се увеличават с процент, по-малък от заплатите на работещите на минималния праг), което също може да доведе до по-ниска производителност на труда поради по-малко стимули да работят;
- Сивият сектор се характеризира с по-ниска производителност на труда;
- Емпиричните резултати в научната литература показват, че минималната заплата има отрицателен ефект върху нивото на образование и квалификация сред младежите – следователно и върху производителността на труда им;
- От своя страна, увеличаването на минималните заплати не е съпътствано с по-висока производителност на труда сред ниско продуктивните работници. Според Министерство на икономическото развитие във Великобритания¹⁰ увеличаването на минималните заплати **не води до по-висока производителност** на труда за най-ниско производителните работници, които са директно засегнати от тази политика.

Производителността на труда на един зает в икономиката за 2008 г. е 17 397 лв. според данни от НСИ. На базата на регресионен анализ на зависимостта между промяната на минималните осигурителни прагове и промяната в производителността на труда в България (в реално изражение) за периода 2003-2008 г. намираме следната корелация: 1% увеличение на минималните осигурителни прагове води до 0.039% реално намаление на производителността на труда в страната. Това означава, че в резултат от намалената производителност на труда бизнесът губи 312.9 млн. лв. средно на година поради по-малко произведена продукция.

¹⁰ Виж Low Pay Commission Report 2008, „National Minimum Wage”, UK, March 2008,

По-високите разходи за труд са съпътствани с по-ниска печалба и инвестиции от страна на бизнеса. Загубата за икономиката в резултат на по-ниската инвестиционна активност на фирмите е оценена по следния начин:

- Според анализ на ефекта от минималната заплата в Индонезия¹¹ увеличение на средните разходи за труд с 10% води до намаление на инвестициите с 4%. На базата на тази еластичност намираме, че инвестициите в страната ще намалееят (или няма да бъдат реализирани нови) с 236,8 млн. лв. в резултат от по-високите разходи за труд на фирмите.
- Загубата на БВП на икономиката в резултат от по-малкото инвестиции е оценена на **163,3 млн. лв.** Приемаме, че зависимостта между инвестиции и икономически растеж е равна на 0.23¹² за българската икономика – т.е. увеличаване (намаление) на инвестициите с 1% от БВП води до увеличаване (намаление) на БВП с 0.23%.

Разходи за потребителите/гражданите

1) Пропуснати ползи от по-малко работни места и по-малко отработени часове

На базата на научната литература приемаме, че еластичността на заетостта спрямо увеличение на минималните осигурителни прагове е равна на -0.25. Това означава, че увеличаване на минималните осигурителни прагове с 1% води до намаление на заетостта (вкл. и намаление на броя на отработените часове) общо с 0.25% сред работниците, които до момента са получавали заплати на минималните осигурителни прагове. На тази база оценяваме, че сумарно 16,5 хил. души ще загубят работата си или няма да бъдат наети в резултат от увеличаване на минималните осигурителни прагове с 26.6%. В действителност повече от 16,5 хил. души могат да усетят директно негативния ефект от увеличените прагове, като напр. бъдат назначени на половин работен ден (вместо на цял) или се намали броят на работните часове, които следва да отработват, а от там – и заплащането им. Нетният ефект за работещите от намалената заетост (или отработени часове) оценяваме на 50,8 млн. лв. през 2009 г.

¹¹ Виж Martin Rama, “**The Consequences of Doubling the Minimum Wage. The Case of Indonesia**”, The World Bank, Poverty and Human Resources Division, Policy Research Working Paper 1643, Sept. 1996

¹² Младенова А., „Преминаване към капиталова пенсионна система в България. Ефекти върху спестяванията и инвестициите в икономиката”, ИПИ, 2008 г., стр. 66

2) Разходи за социални осигуровки и данъци

В резултат на увеличените брутни заплати допълнителните разходи за социални осигуровки за сметка на работниците и данък върху доходите на физическите лица, които трябва да внесат в държавния бюджет, се оценяват на 147.5 млн. лв. през 2009 г. Това също са трансферни разходи, защото се явяват полза за публичния сектор.

Разходи за публичния сектор

1) Повече разходи за обезщетения за безработица

В резултат на увеличената безработица сред младежите и ниско квалифицираните работници ще се увеличат разходите на държавата за обезщетения за безработица и други социални помощи. Допълнителните разходи са оценени на 12,9 млн. лв. (приемаме, че 50% от 16,5 хил. души ще получават обезщетения за безработица или други социални помощи).

2) По-малко приходи от осигуровки и данъци от увеличаване на сивия сектор

В резултат от увеличаване на минималните осигурителни прагове се очаква да се увеличи сивият сектор в икономиката. Според изследване на Djankov et. al. (2008) 10 процентни пункта намаление на данъците намалява сивата икономика като дял от икономическата активност с 2 процентни пункта, т.е. еластичността е -0.2. Приемаме, че административно увеличените минималните осигурителни прагове имат ефекта на данъчно бреме върху бизнеса, защото увеличават цената на труда над равновесната цена. Следователно, допълнителното увеличение на брутната заплата с 21.2% (26.6% средно увеличение на минималните прагове, нетирано с 5.4% прогнозно увеличение на заплатите без наличието на прагове) ще доведе до 4.24% неформална заетост сред работниците, които през 2008 г. са се осигурявали на минималните осигурителни прагове – това са допълнително 10 хил. души. Оценяваме, че загубата за държавния бюджет от неизплатени осигуровки и данъци от неформално заетите е в размер на 24 млн. лв.

3) По-малко приходи от осигуровки и данъци от намаление на заетостта

Загубата за държавния бюджет от по-малко постъпления от осигуровки и данъци от съкратените заети места (или по-малко отработени часове) е оценена на 23,3 млн. лв.

4.6. Описание на ползите

Ползите от въвеждане на минимални осигурителни прагове също трябва да се търсят за бизнеса, потребителите и публичния сектор.

Като полза за бизнеса от увеличаване на минималните осигурителни прагове е поставената цел за борба с нелоялната конкуренция и изкарване на светло на част от работещите. Минималните осигурителни прагове, обаче, действат и в обратната посока – увеличават стимулите на работодателите и работещите да стоят в неформалния сектор или да преминат в него. Това е така, защото социалните осигуровки в страната са все още твърде високи и водят до намаление на разполагаемия доход на хората и до увеличаване на разходите за труд на бизнеса. От друга страна, връзката между осигуровки и пенсии е твърде неясна, защото държавната пенсионна система е основана на разходопокривен принцип – работещото поколение изплаща пенсиите на сегашните пенсионери, срещу което получава обещание от държавата, че в бъдеще новото поколение ще изплаща пенсиите на сегашното. Поради ниския размер на пенсиите на сегашните пенсионери, демографските проблеми, пред които е изправена страната и дългосрочната нестабилност на държавната пенсионна система, стимулите за избягване на осигурителното бреме са големи.

На въпроса *„Според вас, минималните осигурителни прагове отразяват ли се неблагоприятно върху конкурентноспособността на предприятието ви?“* **38%** от анкетираните фирми в социологическото проучване отговарят с положителен отговор. Като най-честата причина за загуба на конкурентноспособност фирмите изтъкват следното – *„защото не всички конкуренти регламентират всички разходи“*.

Според 39% от отговорилите в анкетата не трябва да има изобщо минимални осигурителни прагове. А ако ги има, 10% от анкетираните мениджъри смятат, че трябва да бъдат по-ниски.

Експертните оценки и анализи на състоянието на трудовия пазар в страната показват, че въвеждането на минимални осигурителни прагове не постига целта си да изкара на светло неформалното предлагане на труд, а дори напротив – може да доведе до увеличаване на сивия сектор поради административно определяне на цената на труда за някои работници над равновесната цена.

Размер на неформалния сектор в България

Българска стопанска камара (БСК) е направила опит да се измери неформалният сектор в страната въз основа на проучване сред фирмите и на базата на него стига до оценката, че неформалният сектор определя около 35% от икономката. Нещо повече, според БСК между 2004 г. и 2007 г. **неформалният сектор се е разширил**¹³.

„Наблюдението на предприятията от 2007 г.“, проведено по инициатива на Световната банка¹⁴, също предлага известна информация за неформалността в България. Фирмите са били запитани дали се конкурират с нерегистрирани и неформални фирми. Около 60% от фирмите посочват, че се конкурират с такива фирми. За сравнение, само около 32% от фирмите в Хърватия казват същото. Информацията от наблюдението показва и друга закономерност - вероятността фирмите в сектора на информационните технологии да посочат, че се конкурират с неформални фирми е значително по-малка, отколкото за фирмите в другите сектори (търговия на дребно, услуги и промишленост). И докато над 44% от мениджърите на малки фирми посочват, че конкуренцията с неформалните конкуренти е сериозно препятствие, само 18% от мениджърите на големи фирми посочват същото.

¹³ Виж Световната банка, „България. Оценка на инвестиционния климат“, Отдел „Финансиране и развитие на частния сектор“, Регион Европа и Централна Азия, Доклад No. 45819-BG, Том II, октомври 2008 г. стр. 9

¹⁴ Виж Световната банка, „България. Оценка на инвестиционния климат“, Доклад No. 45819-BG, октомври 2008 г.

Според изследването на Световната банка „Оценка на инвестиционния климат в България¹⁵”, публикувано в края на 2008 г., над 45% от ръководителите на фирми посочват корупцията и **близо 40% посочват конкуренцията с неформалните фирми** като сериозни проблеми за своята фирма. Както корупцията, така и неформалността, са свързани с обременяващите регулации, бюрокрацията и данъчното облагане според изводите на редица изследвания. Следователно, **създаване на още по-строги регулации и правила като въвеждане на минимални осигурителни прагове не са ефективно средство за борба с неформалния сектор и излизане на светло на фирмите.**

Неформалният сектор е повече симптом на съществуващи проблеми, отколкото на първичен проблем и това се подчертава от редица изследвания, които показват връзката между прекомерното регулиране и неформалността¹⁶. Най-често срещаните неформални практики в България са наемането на нерегистрирана работна ръка, избягването на плащане на социални осигуровки и избягване на данъчното облагане. Въпреки че данъчните ставки за доходите на физическите лица и печалбата на фирмите бяха намалени през последните години до относително ниски нива спрямо ставките в другите страни-членки на ЕС, социално-осигурителната тежест в България е все още висока. Както се посочва в цитирания по-горе доклад на Световната банка *„лонататъшното намаляване на осигурителните вноски може да даде облаги, тъй като ще намали стимулите за фирмите да се занимават с неформални практики”*.

Ползи за потребителите

За потребителите ползите от увеличаване на минималните осигурителни прагове идват по линия на увеличаване на заплащането на труда за някои групи работници. Това обаче са трансферни ефекти, защото приходите са за сметка на намаляване на дохода на други групи заети или за работодателите. Нетният ефект за обществото като цяло е нулев от трансферните ефекти и не води до увеличаване на покупателната способност в икономиката.

¹⁵ Виж Световната банка, „България. Оценка на инвестиционния климат”, Отдел „Финансиране и развитие на частния сектор”, Регион Европа и Централна Азия, Доклад No. 45819-BG, Том I, октомври 2008 г.

¹⁶ Пак там, стр. 3

Ползите от увеличаване на минималните осигурителни прагове могат да се търсят и по линия на намаляване на неравенството в доходите между ниско квалифицираните (и ниско производителни) работници и висококвалифицираните. В действителност, обаче, наличието на минимални заплати и минимални осигурителни прагове не е добро средство за борба с бедността, защото засяга в най-голяма степен именно най-уязвимите групи – младежите и нискоквалифицираните работници (този извод се достига и в научната литература – виж Vedder и Gallaway (2001)). Вместо увеличаване на заплатата, част от работниците ще бъдат съкратени или ще се намали броят на отработените часове. Работодателите ще имат стимули да търсят по-производителни работници или ще инвестират в капитал и технологии за сметка на труда (виж фигура 9 от приложение 1).

Ползи за публичния сектор

Една от основните цели за увеличаване на минималните осигурителни прагове са повече приходи в Националния осигурителен институт (НОИ) поради увеличаване на осигурителния доход на заетите в икономиката. Според изчисления на Националния осигурителен институт (НОИ) въвеждането на минимални осигурителни прагове е довело до увеличаване на приходите във фондовете на общественото осигуряване през **2003 г. със 130 млн. лв.** Това обаче са статични ефекти. Не трябва да се забравя, че увеличаване на минималните осигурителни прагове над равновесните нива на заплатите за различни категории труд и сектори означава по-ниска заетост в страната и увеличаване на неформалния труд, а от там и по-малко приходи в бюджета от осигуровки и данъци и повече разходи за обезщетения за безработица и социални помощи.

4.7. Количествено представяне на ползите

Количествено оценените ползи от увеличаване на минималните осигурителни прагове с 26.6% представляват по същество трансферни ефекти – ползите за някоя група от обществото се явяват разходи за друга група. Въпреки това количествената им оценка е важна, защото всяко преразпределение на ресурси в икономиката има индиректни

ефекти върху пазарните участници, тъй като променя стимулите и пазарните сигнали не само за директно засегнатите групи, но и за всички пазарни субекти.

1) Ползи за бизнеса –увеличението на брутните заплати на някои групи заети ще доведе от своя страна до повече приходи от вноски в пенсионно-осигурителните дружества (родените след 1959 г. трябва да внасят 5% от брутната си заплата в пенсионни дружества¹⁷). Общата оценка на тези приходи е равна на 29.8 млн. лв. за 2009 г.

2) Ползи за потребителите – част от заетите печелят от увеличаване на брутната заплата или приходи от обезщетения за безработица. Тези ползи отново са трансферни и са оценени на 683,5 млн. лв. за 2009 г.

3) Ползи за публичния сектор – увеличените приходите от социални осигуровки и данъци са оценени на 238 млн. лв.

4.8. Резултат

В таблица 2, 3 и 4 са представени оценените ползи и разходи за икономиката от увеличаване на минималните осигурителни прагове със средно 26.6% за 2009 г. Повторяемите разходи и приходи са индексирани със средно 3.5% на година, което е средната годишна инфлация за период от 10 години според допусканията.

Настоящата стойност на ползите и разходите показва, че **загубата на икономиката е в размер на 4.65 млрд. лв.** от увеличаване на минималните осигурителни прагове (в тези сметки не правим прогноза с колко биха се увеличили минималните осигурителни прагове през следващите години, защото това е политически въпрос. Следователно приемаме, че минималните прагове ще се увеличават с темп, равен на средното нарастване на заплатите в икономиката, което е консервативно допускане). Само за първата година загубата за икономиката е в размер на 545 млн. лв. (което е равно на 0.74% от прогнозното БВП за 2009 г.).

¹⁷ Това се отнася за трета категория труд.

Нетните ефекти (за период от 10 год.) са разпределени между бизнеса, гражданите и държавата по следния начин:

- Загуба в размер на 6.09 млрд. лв. за бизнеса и гражданите
- Печалба в размер на 1.44 млрд. лв. за държавата

Таблица 2: Оценка на разходите (хил. лв.)

Вид разход	1 година	2 година	3 година	4 година	5 година	6 година	7 година	8 година	9 година	10 година
Разходи за бизнеса										
Директни ик. разходи										
Време за планиране и промяна на структурата на заплащане и др. мениджърски решения (вкл. и съгласуване)	6187									
Трансферни разходи										
Увеличаване на разходите за заплати (за работници под минималния осигур. праг)	177,465	183,676	190,105	196,758	203,645	210,772	218,149	225,785	233,687	241,866
Допълнителни социално осигуровки за сметка на работодателя (за работници под мин. осиг. праг)	31,908	33,025	34,181	35,377	36,615	37,897	39,223	40,596	42,017	43,488
Увеличаване на разходите за заплати (за работници над мин. осиг. праг)	493,121	510,380	528,243	546,732	565,868	585,673	606,172	627,388	649,346	672,073
Допълнителни социално осигуровки за сметка на работодателя (за работници над мин. осиг. праг)	88,663	91,766	94,978	98,302	101,743	105,304	108,990	112,804	116,752	120,839
Административни разходи										
Време за запознаване с новите осигур. прагове	2,383									
Индириектни разходи										
Намаляване на производителността на труда	312,897	323,849	335,183	346,915	359,057	371,624	384,631	398,093	412,026	426,447
Загуба на БВП от по-малко инвестиции	163,297	169,012	174,928	181,050	187,387	193,946	200,734	207,759	215,031	222,557
Общо:	1,275,922	1,311,708	1,357,618	1,405,135	1,454,315	1,505,216	1,557,898	1,612,425	1,668,859	1,727,270
Разходи за потребителите/гражданите										
По-малко работни места или отработени часове	50,838	52,617	54,459	56,365	58,337	60,379	62,492	64,680	66,943	69,286
Трансферни разходи										
Плащане на повече социално осигуровки и данъци	147,448	152,609	157,950	163,479	169,200	175,122	181,252	187,595	194,161	200,957
Общо:	198,286	205,226	212,409	219,843	227,538	235,502	243,744	252,275	261,105	270,243
Разходи за публичния сектор										
Повече разходи за обезщетения за безработица	12,912	13,364	13,832	14,316	14,817	15,336	15,872	16,428	17,003	17,598

По-малко приходи от осигуровки и данъци от увеличаване на сивия сектор	24,122	24,966	25,840	26,744	27,680	28,649	29,652	30,690	31,764	32,875
По-малко приходи от осигуровки и данъци от намаление на заетостта	23,262	24,076	24,919	25,791	26,693	27,628	28,595	29,595	30,631	31,703
Общо:	60,296	62,406	64,590	66,851	69,191	71,612	74,119	76,713	79,398	82,177
Общо разходи	1,534,503	1,579,341	1,634,617	1,691,829	1,751,043	1,812,330	1,875,761	1,941,413	2,009,362	2,079,690
дисконтирани потоци	1,434,115	1,379,457	1,334,335	1,290,688	1,248,469	1,207,632	1,168,130	1,129,920	1,092,960	1,057,209
Настояща стойност на разходите	12,342,915									

Таблица 3: Оценка на ползите (хил. лв.)

Вид полза	1 година	2 година	3 година	4 година	5 година	6 година	7 година	8 година	9 година	10 година
Ползи за бизнеса										
Повече постъпления от пенсионни вноски в пенсионно-осигурителните дружества	29841	30885	31966	33085	34243	35442	36682	37966	39295	40670
Общо:	29,841	30,885	31,966	33,085	34,243	35,442	36,682	37,966	39,295	40,670
Ползи за потребителите/гражданите										
По-високи възнаграждения	670,586	694056	718348	743490	769512	796445	824321	853172	883033	913939
Приходи от обезщетения за безработица и соц. плащания	12,912	13364	13832	14316	14817	15336	15872	16428	17003	17598
Общо:	683,498	707,420	732,180	757,806	784,329	811,781	840,193	869,600	900,036	931,537
Ползи за публичния сектор										
Повече данъци и социални осигуровки	238,179	246515	255143	264073	273315	282881	292782	303030	313636	324613
Общо:	238,179	246,515	255,143	264,073	273,315	282,881	292,782	303,030	313,636	324,613
Общо ползи	951,517	984,821	1,019,289	1,054,964	1,091,888	1,130,104	1,169,658	1,210,596	1,252,967	1,296,821
дисконтирани потоци	889,269	860,180	832,044	804,827	778,501	753,036	728,404	704,578	681,531	659,238
Настояща стойност на ползите	7,691,608									

Таблица 4: Нетен резултат (хил. лв.)

	За 10 год.	За 2009 г.
Настояща стойност на ползите	7,691,608	889,269
Настояща стойност на разходите	12,342,915	1,434,115
Загуба (нетен резултат)	- 4,651,307	- 544,846

5. Анализ на втора опция

Втората опция, която разглеждаме, е премахване на минималните осигурителни прагове в страната. Това ще доведе до спестяване на загубите за икономиката от негативните ефекти от наличието на минимални осигурителни прагове като намаляване на заетостта (и съответно увеличаване на безработицата сред младежите и ниско производителните работници), намаляване на продуктивността на някои работници поради понижени стимули, загуба на конкурентни позиции за фирмите и увеличаване на неформалния сектор.

Falk, Fehr и Zehnder (2005) доказват експериментално хипотезата, че икономическата политика, която се провежда от правителството, влияе върху поведението на икономическите агенти. Поставянето на минимална цена на труда (минимална заплата) оказва значително влияние върху формиране на представата за „справедливата” цена на труда в икономиката от страна на пазарните участници. Следователно, **наличието на минимални прагове дефакто е причината голяма част от хората да се осигуряват на значително по-ниски заплати от реалните**. Защото държавата им посочва кой е „приемливият” (за нея) размер на възнаграждение за различни професии. Но държавата няма как да знае кое е справедливото възнаграждение на труда, всичко това зависи от личната договореност между работодатели и работници и от силите на търсене и предлагане на труд на пазара.

За да имат стимули хората да се осигуряват на пълна работна заплата, трябва да се намали данъчно-осигурителното бреме в страната и да се реформира пенсионно-осигурителна система. При настоящата система хората не виждат пряка връзка между вноските, които правят в държавната социално-осигурителна система и размера на бъдещите им пенсии и нямат стимули да декларират пълния размер на доходите си. Следователно, премахването на минималните осигурителни прагове трябва да бъде съпътствано с реформа в пенсионната система.

Конкретното предложение за реформиране на пенсионната система е следното:

- 1) Държавната разходопокривна система да бъде постепенно премахната. Пенсионната система трябва да бъде трансформирана в напълно финансирана **система на лични сметки**. Работниците ще бъдат задължени да внасят 10% от

техния брутен доход в частни пенсионни сметки. В момента работникът (роден след 1959 г.) внася 5% от неговата/нейната брутна работна заплата в частни пенсионни фондове, докато 13% от заплатата отива в държавната система за социално осигуряване (PAYG система).

- 2) Натрупаните пенсионни права на работещото поколение до началото на реформата трябва да бъдат признати от държавата в пълния им размер и платени на работниците, когато се пенсионира – като се използва бюджетният излишък, фискалният резерв (в размер на 8.7 млрд. лв. към месец януари 2009 г. или 12% от БВП), приходи от "Сребърния фонд", намаляване на непродуктивни и неефективни публични разходи, приходи от приватизацията на държавните предприятия. Цената на прехода от настоящата система към тази на лични сметки се очаква да бъде 7,5% от БВП през първите години на реформата, намаляваща до 1% от БВП за 50 години.
- 3) Хората трябва да бъдат в състояние да правят допълнителни вноски в техните лични пенсионни сметки на доброволна основа.
- 4) Хората трябва да бъдат свободни да избират кога да се пенсионира.
- 5) Работниците ще притежават парите в сметките си и семействата им ще имат право да наследяват парите.
- 6) Хората ще бъдат свободни да избират и да променят пенсионния си фонд въз основа на нивото на риска, който те са готови да поемат и възвръщаемостта, която очакват.
- 7) Управление на частните фондове ще бъде по прозрачен начин и разумно, освободено от всякакви политически въздействия. Не трябва да има бариери за навлизане на нови фондове.

Премахване на минималните осигурителни прагове и преминаване изцяло към система на лични пенсионни сметки ще има следните ефекти върху икономиката:

1. Увеличаване на частните спестявания в икономиката и повече инвестиции. Опитът на страните в Латинска Америка и Азия показва, че преминаването към капиталова пенсионна система има силен позитивен ефект върху спестяванията и инвестициите в икономиките. Според оценки за българската икономика

преминаването към капиталова пенсионна система ще доведе до увеличение на спестяванията със средно **1,79% от БВП** на година и на инвестициите – с **1,68% от БВП** на година до 2050 г.

2. По-гъвкав пазар на труда, увеличаване на заетостта и излизане “на светло” на работещите - пенсионната реформа ще намали изкривяванията на пазара на труда чрез значително съкращаване на данъчното бреме и премахване на стимулите за по-ранно пенсиониране.
3. Развитие на капиталовия пазар – тъй като средствата по личните сметки се инвестират на капиталовия пазар.
4. По-високи разполагаеми доходи за работещите – поради намаляване на осигурителните вноски.
5. Ускорен икономически растеж - увеличаването на спестяванията, намалението на неравновесията и изкривяванията на трудовия пазар и развитието на капиталовите пазари са фактори, които водят до икономически растеж
6. Финансова стабилност на пенсионната система и по-високи пенсии в дългосрочен план, защото системата, основана на лични пенсионни сметки, не зависи от демографските процеси на населението.

На следната таблица са показани оценките на ефекта от преминаване към капиталова пенсионна система в Чили, базирана на лични партии. Капиталовата система води до по-висок икономически растеж (между **0,22 и 0,93 процентни пункта на година**) поради по-голямата ефективност при изразходване на оскъдните ресурси в икономиката (няма свръхданъчно бреме), повече спестявания и инвестиции, по-висока факторна производителност и по-голяма производителност на труда.

Таблица 5: Оценка на пенсионната реформа в Чили върху икономическия растеж на страната на година в периода 1981-2001 г. (процентни пункта)

Показател	Максимум	Средно	Минимум
По-висок растеж поради:			
Спестявания и инвестиции	0.32	0.13	0.03
Ефекти върху пазара на труда	0.15	0.1	0.05
По-висока факторна производителност	0.27	0.2	0.13
Общо принос на реформата към растежа на БВП на година	0.93	0.49	0.22

Източник: Corbo V. and Klaus Schmidt-Hebbel, *Macroeconomic Effects of Pension Reform in Chile, Pension Reforms: Results and Challenges*, FIAP, Conference proceedings, 2003

6. Препоръки и оценка

На базата на оценката на въздействието от увеличението на минималните осигурителни прагове с 26.6% през 2009 г. достигнахме до извода, че нетният ефект за икономиката е **отрицателен – загубата за икономиката е в размер на 4.65 млрд. лв. за 10 години.** Препоръчваме премахване на минималните осигурителни прагове и едновременно с това реформиране на пенсионната система в страната чрез постепенно преминаване изцяло към капиталова пенсионна система, основана на лични пенсионни сметки. Предложената политика ще доведе до намаление на бедността в страната, увеличаване на икономическия растеж, излизане на светло на неформалната заетост, по-високи пенсии в бъдеще на работещите и осигуряване на дългосрочна стабилност на пенсионната система в страната.

Литература

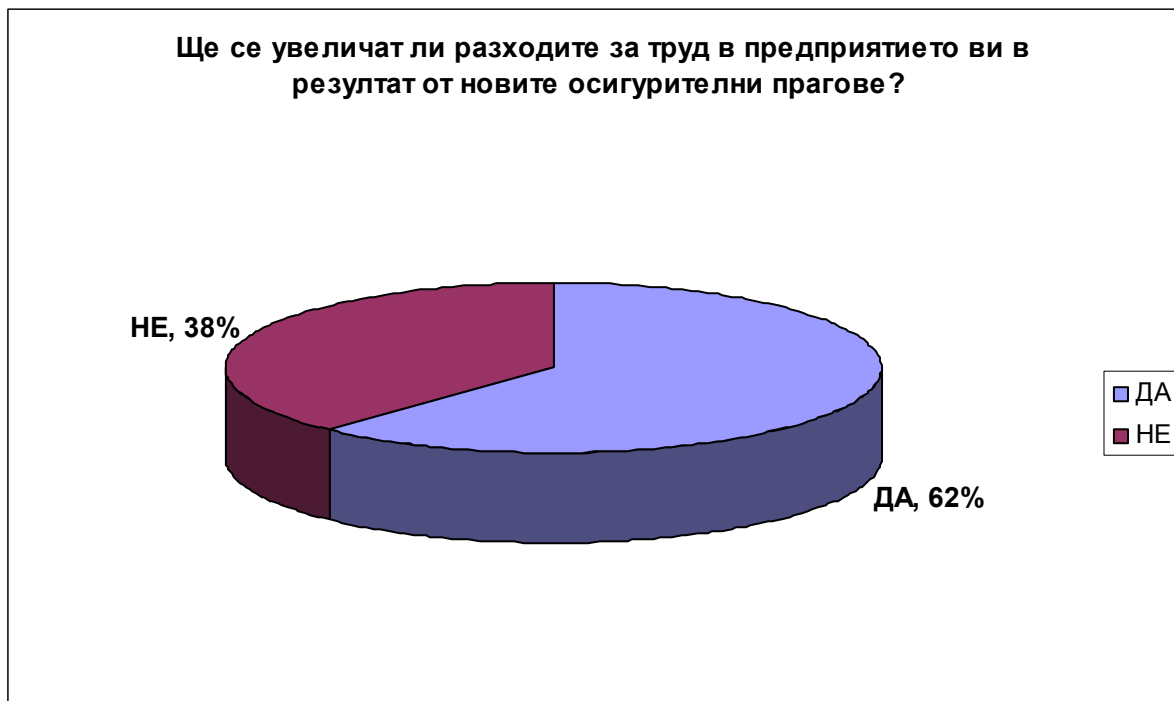
1. Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2009 г. (Обн., ДВ, бр. 109 от 23.12.2008 г., в сила от 1.01.2009 г.)
2. Световната банка, „**България. Оценка на инвестиционния климат**”, Отдел *Финансиране и развитие на частния сектор*, Регион Европа и Централна Азия, Доклад No. 45819-BG том I и том II, октомври 2008 г.
3. Bazen. S, and Marimoutou. V, “**Looking for a Needle in a Haystack? A Reexamination of the Time Series Relationship between Teenage Employment and Minimum Wages in the United States.**” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics.*, 2002, Vol. 64, Supplement,
4. Bockerman. P and Roope. U, “**Minimum Wages and Youth Employment: Evidence from the Finnish Retail Trade Sector**”, 05 December 2007.
5. Business NZ, “**The Voice of Business to the Department of Labour on the Review of the Minimum Wage**”, New Zealand, 26 Sept. 2008
6. Corbo V. and Schmidt-Hebbel K., “**Macroeconomic Effects of Pension Reform in Chile, Pension Reforms: Results and Challenges**”, *FIAP, Conference proceedings*, 2003
7. Couch, K. and Wittenburg. D, “**The Response of Hours of Work to Increases in the Minimum Wage.**” *Southern Economic Journal.* Vol. 68, No. 1 2001 (January)
8. Djankov S., Ganser T., McLiesh C., Ramalho R., Shleifer A., “**The Effects of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship**”, NBER Working Paper 13756, January 2008
9. Falk A., Fehr E., Zehnder C., “**The Behavioral Effects of Minimum Wages**”, *The Institute for the Study of Labor (IZA)*, IZA DP No. 1625, June 2005
10. Forth J. And O’Mahony M., “**The Impact of the National Minimum Wage on Labour Productivity And Unit Labour Costs**”, *National Institute of Economic and Social Research*, UK, January 2003
11. Harding. D, and Harding. G, “**Minimum Wages in Australia: An Analysis of the Impact on Small and Medium Sized Businesses**”. *Turning Point Research Pty Ltd.*, 2004 Australia
12. Knabe A. and Schöb R., “**Minimum Wages and their Alternatives: A Critical Assessment**”, *CESifo Working Paper No. 2494*, Category 4: Labour Markets, December 2008
13. Low Pay Commission Report 2008, „**National Minimum Wage**”, UK, March 2008
14. Michl, R., “**Can Rescheduling Explain the New Jersey Minimum Wage Studies?**” *Eastern Economic Journal*, Vol. 26, No. 3, Summer, pp. 265-76, 2000

15. Michl, R. . “**Review of Myth and Measurement.**” *Eastern Economic Journal*, Vol. 22, No. 2 1996 (Spring)
16. Neumark D. and Nizalova O., “**Minimum Wage Effects in the Longer Run**”, *NBER Working Paper No. 10656*, Revised March 2006
17. Neumark D. and Wascher .W, „**Employment Effects of Minimum and Subminimum wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws**”, *Industrial and Labor Relations Review*, ILR School, Cornell University, vol. 46(1), pages 55-81, October 1992
18. Neumark D. and Wascher .W, “**Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research**”, *NBER Working Paper No. 12663*, November 2006
19. Neumark D. and Wascher W., “**Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment: A cross-national Analysis**”, March 2003
20. Neumark, D, Schweitzer. M, and Wascher. W, “**Minimum Wage Effects Throughout the Wage Distribution.**” *Journal of Human Resources*, Vol. 39, No. 2, 2004
21. Nolan. B, O’Neill. D, “**Evaluating the Impact of a National Minimum Wage: Evidence from a New Survey of Firms**”, January 2002
22. Ragnitz J. and Thum M., “**The Empirical Relevance of Minimum Wages for the Low-wage Sector in Germany**”, *CESifo Forum 2/2007*
23. Rama M., “**The Consequences of Doubling the Minimum Wage. The Case of Indonesia**”, *The World Bank, Poverty and Human Resources Division*, Policy Research Working Paper 1643, Sept. 1996
24. Stewart. M., and Swaffield. J, “**The Other Margin: Do Minimum Wages Cause Working Hours Adjustments for Low-Wage Workers?**” Unpublished paper, *University of Warwick*, 2006
25. Vedder R. and Gallaway L., “**Does the Minimum Wage Reduce Poverty?**”, *Employment Policies Institute*, June 2001
26. Vuillemey G., “**The Economic Effects of the Minimum Wage**”, *Institut économique Molinari*, June 2008

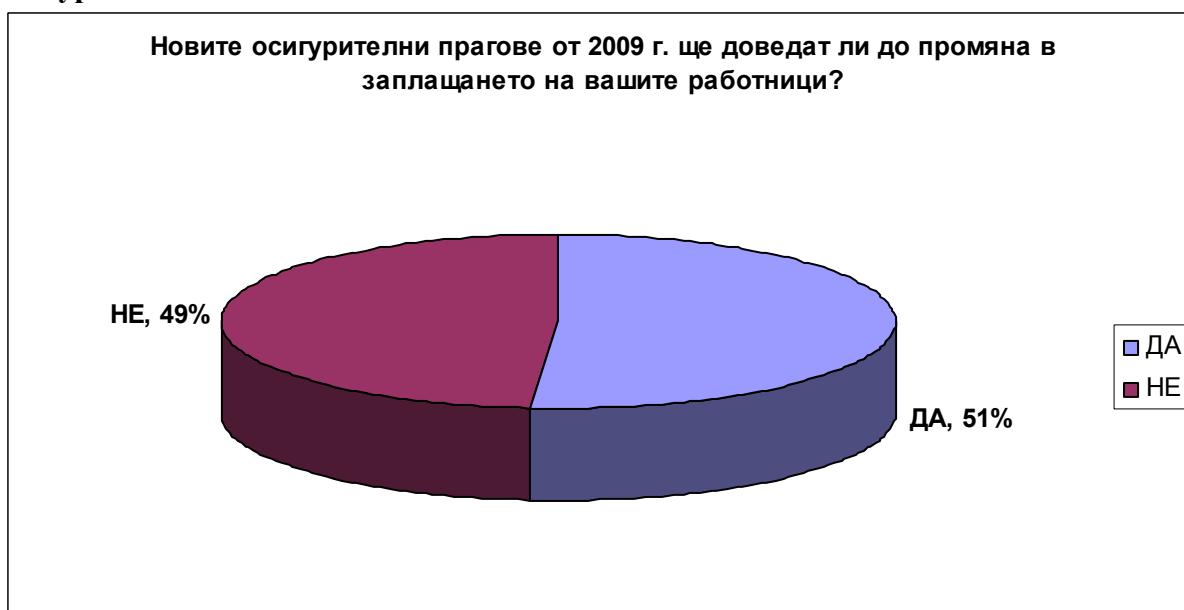
Приложение 1

Резултати от проведено в началото на 2009 г. представително социологическо проучване от „Витоша ризърч“ по поръчка на Институт за пазарна икономика сред ръководителите на фирми в страната относно ефектите от новите осигурителни прагове

Фигура 2



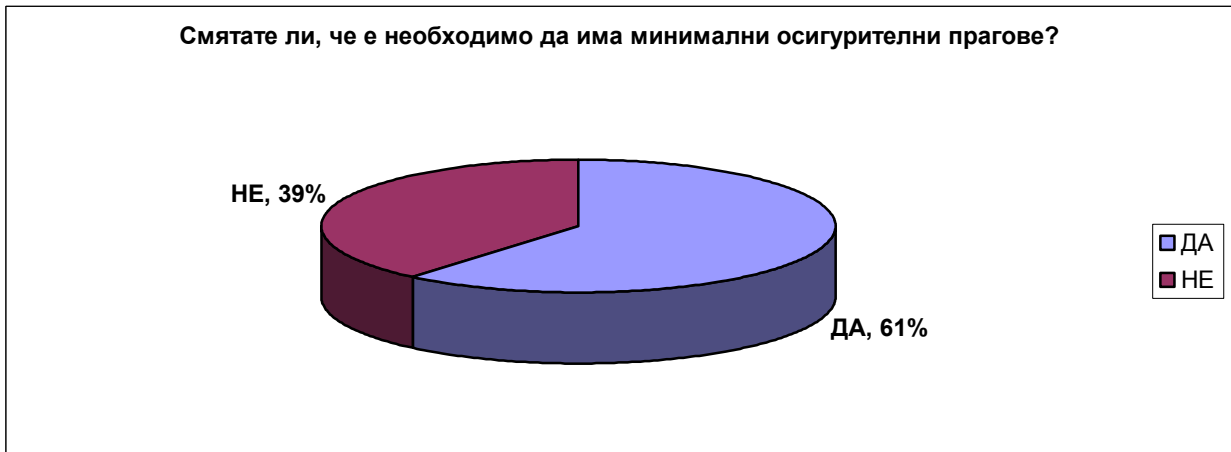
Фигура 3



Фигура 4



Фигура 5



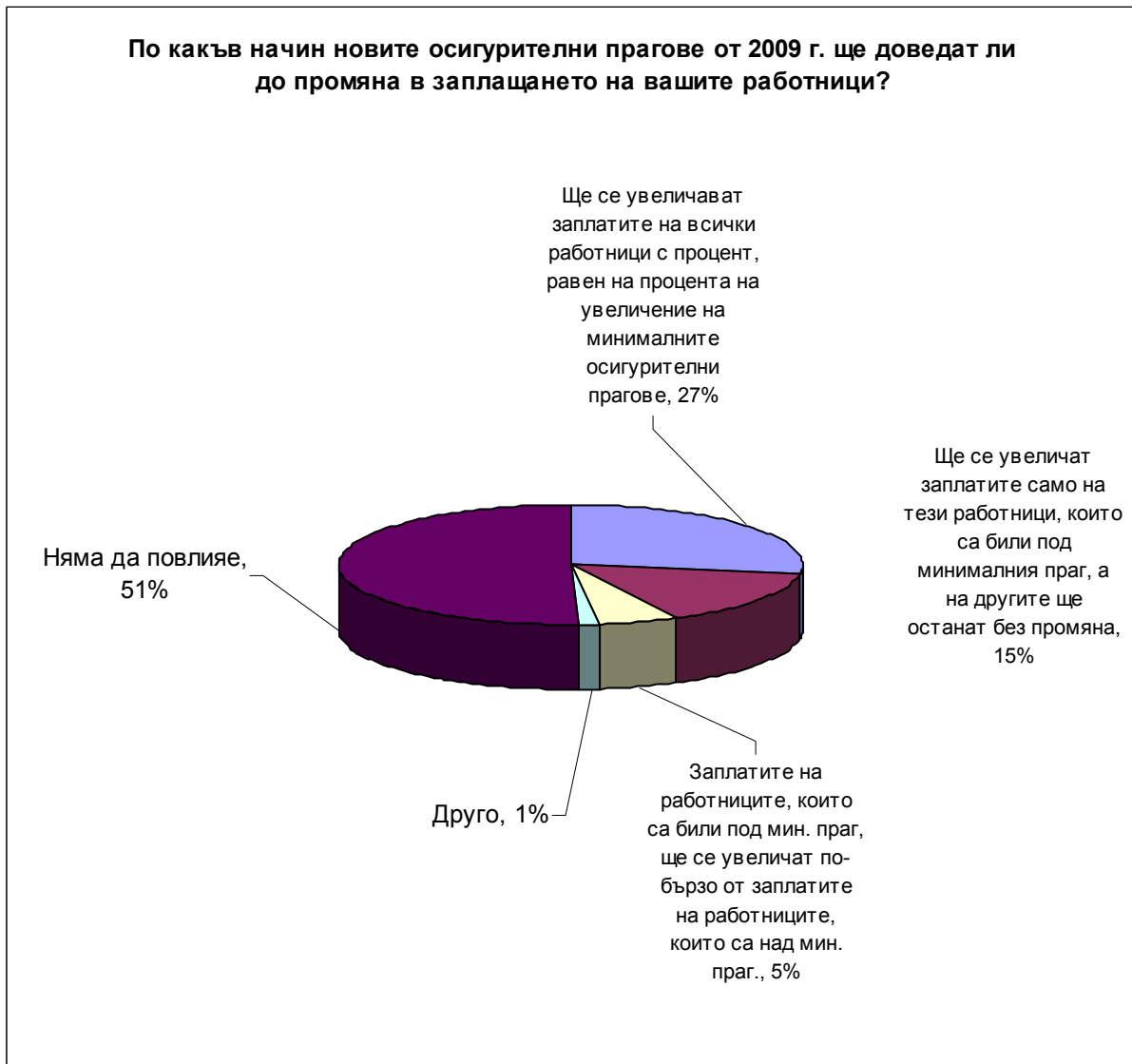
Фигура 6:



Фигура 7



Фигура 8



Фигура 9

