

Фондация „Фридрих Еберт“
Институт за политически и правни изследвания

*Socialnata politika:
filosofija na reformite*

**СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА:
ФИЛОСОФИЯ НА РЕФОРМИТЕ**

red
Съставители и научна редакция
проф. д-р Георги Карасимеонов и проф. д-р Емил Константинов

Georgi Karasimeonov ...

A 99 - 05995



ГорексПрес
София 1999

Книгата се издава със съдействието
на Фондация „Фридрих Еберт“



© проф. д-р Г. Карасимсонов, проф. д-р Е. Константинов, 1999
© Издателска къща ГорексПрес

ISBN 954-616-043-1

Съдържание

Предговор / 7

Социалната политика в програмата на ОДС
Светлана ДЯНКОВА / 11

Социалното осигуряване в България: проблеми,
предизвикателства, решения
Йордан ХРИСТОСКОВ / 15

Социална политика и трудови правоотношения
Илиан ШОТЛЕКОВ / 37

Законодателната реформа на социалното подпомагане:
философия на промените
Георги ШОПОВ / 69

Социалните партньори във формирането и управлението
на социалното осигуряване
Димитър МАНОЛОВ / 91

Дискусия / 112

Резюме / 133

Contents

Foreword / 7

Social Policy in the Program of the ADF
Svetlana DYANKOVA / 11

Social Security in Bulgaria: Problems, Challenges,
Decisions
Yordan HRISTOSKOV / 15

Social Policy and Relations under Labor Law
Ilyan SHOTLEKOV / 37

Legislative Reform of Social Aid:
Philosophy of Changes
Georgi SHOPOV / 69

Social Partners in the Formation and Management
of Social Security
Dimitar MANOLOV / 91

Discussion / 112

Summary / 133

Предговор

На 23 март 1999 година се проведе семинар на тема „Социалната политика: философия на промяната“, организиран от Института за политически и правни изследвания и Фондация „Фридрих Еберт“.

Идеята на семинара бе да се дискутира върху стратегическия замисъл на промените в социалната политика. Акцентът падна не толкова върху конкретни аспекти на социалната реформа, нито върху отделен неин компонент, а преди всичко върху взаимовръзката, върху синхрона между принципите, които са в основата на отделните елементи на социалната реформа.

През последните години социалната реформа неотменно присъства в политическия дневен ред на българското общество. Води се както политически, така и обществен дебат върху посоката на промените, върху икономическата цена на социалните реформи. Законодателната активност в тази област е изключително висока. Голяма част от необходимите нормативни актове са в процес на изработване, част от тях са гласувани в Народното събрание. В този смисъл проведеният семинар е част от обществения дебат, който съпътства работата по изработването на Кодекс за социалното осигуряване.

Семинарът бе откровен разговор между експерти, законодатели, представители на изпълнителната власт. Основната му цел бе да стимулира дискусията върху философията на промените в социалната политика. На анализ бяха подложени опорните точки на социалната реформа в контекста на еволюцията в моделите на заетост, промяната в индустриалните отношения и политиката на социална защита. Очертана бе необходимостта от координация на социалното законодателство, както вътрешна – между отделните социално-политически регламентации, така и външна – по отношение

на европейските изисквания и критерии.

Същественият идвод на конференцията е, че българската система за социална защита се развива в правилна посока, защото чрез нея се гарантират основни социални права на личността, институционализира се поддържането на доходите в случаите на пазарен провал и се създават необходими механизми за подкрепа на заетостта. Същевременно обаче няма достатъчно основания да се твърди, че оформената система отговаря в дълбочина и изцяло на изискванията, заложиени в европейските документи. Аргументите за това са поне два. От една страна, величината на осигурителните плащания и на предоставяните социални помощи е недостатъчна за „живот, съответстващ на човешкото достойнство“. От друга – провежданата сега социална политика в най-добрия случай омекотява социалните проблеми, без да ги коригира. Тя има реактивен и в много малка степен – активен характер.

Системата за социално подпомагане се отдалечава от идеята за универсалните минимални права на личността. Социалноосигурителната система е финансово неустойчива. Политиката на държавата за създаване на условия за реализиране на правото на труд не може да се определи като ефективна. В същото време действащото законодателство в областта на трудовите отношения отдава по-голямо значение на социалния момент и в по-малка степен на интересите на работодателя. Налице са все по-голям стремеж на държавната администрация да доминира в управлението на социалноосигурителната система и постепенно ограничаване на участието на социалните партньори в нея.

За да се преодолеят съществуващите несъответствия, трябва да се постигнат няколко основни дългосрочни цели. На първо място, необходимо е да се разработи дългосрочна национална стратегия за справяне с основни социални проблеми, която да комбинира икономическия растеж и развитието

на човешките ресурси, както и да търси механизми за широко разпределение на резултатите от икономическия ръст. На второ място, трябва да се засили активната намеса за ограничаване на бедността и безработицата.

Редица характеристики на сега действащата система за социална защита възпроизвеждат нейните проблеми, най-вече защото не позволяват постигането на финансово равновесие в нея. Така например институционалната разпокъсаност и почти пълната липса на универсализация на системата води до по-високи административни разходи и до неефективен контрол върху приходите и разходите. По подобен начин влияят прекалено либералните условия за достъп до системата на социално осигуряване, както и някои оцеляващи елементи от силно преразпределителни процеси. Това води до силно изразен стремеж за избягване на участието във формирането на фондовете и до активно присъствие в разпределението на социалните плащания.

Основните проблеми на съществуващата в момента система за социална защита са свързани преди всичко с финансовата ѝ неустойчивост, с ниската степен на събираемост на осигурителните вноски и с високия социален товар върху работещото население. От тази гледна точка трябва да се реализират няколко краткосрочни цели. На първо място, необходима е вътрешна унификация на социалноосигурителната система и нейната координация с останалите елементи от системата за социална защита. По този начин ще се спре понататъшната сегментация, ще се повишат ефективността и ефикасността на управлението и контрола и относително ще се съкратят административните разходи по издръжката на системата. Координацията на социалното осигуряване със системата на заетостта, социалното подпомагане и индустриалните отношения ще доведе до аналогични ефекти, но на по-високо равнище.

Социалноосигурителната система, която е ядрото на възприетият модел на социална защита, трябва да се организира така, че да се преодолеят с наследените преразпределителни и уравновилъвчни принципи. Принципът за определяне на социалните плащания на основата на трудовите доходи трябва да отстъпва място на принципа за определянето им на основата на индивидуалния принос в социалноосигурителните фондове. Осигурителните вноски следва да се начисляват върху всички трудови и професионални доходи. Необходимо е задължителното социално осигуряване да се допълва от всички възможни публични и частни форми на осигуряване и да не се натоварва с прекалени обществени очаквания.

Настоящата публикация съдържа основните доклади, изнесени на семинара „Социалната политика: философия на промяната“, както и предизвиканите въпроси и отговори. Надяваме се, че чрез нея ще стигнем до широк кръг специалисти и политици и ще разширим ефекта от проведената дискусия.

Михаел Вайхерт
ръководител на
Регионалното бюро
на Фондация
„Фридрих Еберт“

Проф. д-р Георги Карасимеонов
изпълнителен директор
на ИППИ

Социалната политика в програмата на ОДС

Светлана ДЯНКОВА

*председател на Комисията по труда и социалната политика на Народното събрание
и зам. - председател на Парламентарната група на СДС*

Реформите в социалната политика на България започват през 1997 г. Всичко, което правим оттогава, се подчинява на няколко основни принципа. Те са записани в основния документ, по който работят парламентарното мнозинство и правителството, а именно „Програма 2001“. В края на тази програма има един пасаж, който аз често цитирам. Там се казва така: „Безвъзвратно загубеното до днес (документът е от 1997 г.) време за осъществяване на социалната реформа поставя въпроса може ли едно правителство, подкрепено с внушително парламентарно мнозинство, да я реализира самостоятелно. Днес отговорът е, че такава дълбока промяна на трайно вкоренени стандарти и ценности не може да бъде извършена само с административен натиск. Реформата може да бъде направена само ако се прави не въпреки обществото, а в диалог с него.“ Не би било пресилено, ако кажа, че на това разбиране е подчинена цялата ни дейност в областта на социалната реформа.

Първият принцип, на който е подчинена провежданата от нас социална реформа, е принципът на целенасочеността. Реформата е едромащабно, сложно и отговорно дело. Успешното ѝ провеждане е невъзможно без формулирането на ясни мотиви – защо се провежда реформата, и ясни цели – какво се очаква като резултат от осъществяването ѝ.

Вторият принцип, който следваме, е широкообхватност. Това на практика означава, че реформата засяга едновременно всички сектори, всички дейности, всички елементи на со-

циалната сфера. Нямаме никакви основания да определяме отделна част от социалната сфера като по-важна в сравнение с останалите. Нямаме никакви основания да подценяваме един или друг сектор от социалната политика. Ако на пръв поглед изглежда, че липсва определен порядък в провеждането на социалната реформа, то е защото ние работим едновременно във всичките ѝ аспекти.

Третият принцип, който реформата следва, това е последователността. Промяната е продължителен процес както заради многостранността и сложността си, така и заради невъзможността да бъдат създадени за кратко време оптимални условия за провеждането ѝ.

Четвъртият принцип е приоритетност, което означава, че се стремим при осигуряването с финансови ресурси да подкрепяме социалнополитическите сектори според тяхната значимост.

Петият принцип е реализъм – икономически и социален. Този принцип има самостоятелно значение при определянето на количествените социални показатели, които приемаме за мяра в социалната реформа – ръст на доходите и потреблението, ограничаване на безработицата, увеличаване на заетостта. Реалистичното им определяне е основно условие за успеха на социалната реформа. Надценяването им може само да я опорочи. Социалната политика е силно зависима от икономическото състояние. Силна социална държава има тогава, когато има силна икономика. Ако икономиката и държавата са в преход, трудно бихме могли да очакваме висока степен на социална защита. Колелото на икономиката трябва да се завърти, трябва да набере обороти и едва тогава можем да очакваме стабилни социални показатели. Обратното означава липса на реализъм, и би довело до опорочаване на философията на социалната реформа.

И шестият принцип, който следваме в осъществяването на социалната реформа, е съчетаността между управленски-

те, икономическите и социалните критерии за ефективност. Без баланс на тези три компонента едва ли ще доведем докрай започнатата през 1997 г. реформа. Основно следствие от съблюдаването на този принцип е правилното разпределение на социалните дейности между централното и местното управление.

Какво е направено досега?

На първо място, беше свършена огромна работа за установяване на трайни законови рамки и правила за всеки сектор от социалната сфера. В областта на заетостта създадохме Закон за защита на заетостта. В сферата на индустриалните отношения – Закон за безопасни и здравословни условия на труд. В социалната помощ приехме Закон за социалното подпомагане. В социалното осигуряване работим върху закон за допълнителното пенсионно осигуряване, който е съществена част от цялостната пенсионна реформа. Новата пенсионна система ще бъде законодателно обезпечена до края на тази година и ще стартира от началото на 2000 година.

На второ място, трайно въведохме принципа на управленска и финансова децентрализация в регулацията на социалната сфера. Всички новоприети социални закони регламентират широки възможности на общините и неправителствените организации за управление, финансиране и контрол на социалните процеси и програми.

Трето, основен принцип в позицията на мнозинството е, че социалната сфера се управлява в диалог с обществото. С всички закони, които вече сме създали или върху които все още работим, задължаваме органите на държавната власт да осъществяват своята дейност открито, прозрачно, след консултации със социалните партньори, със структурите на обществото. Никога досега обществото не е имало повече инструменти и практически възможности не само да бъде потребител на социални придобивки, но и да управлява социалната сфера.

Четвърто, всяка една стъпка в социалната сфера е предва-
рително и безусловно финансово обезпечена. Постигната е
пълна финансова стабилност на социалните институции.

Пето, парламентарното мнозинство, което е отговорно за
провеждането на социалната реформа, възприе и постепен-
но реализира съвременния принцип, възприет във всички раз-
вити индустриални страни, според който осигурителната сис-
тема се развива, като съчетава солидарността и личната от-
говорност. Израз на този постоянен стремеж е създаването
на цялостна система от механизми за доброволно осигуря-
ване за различните осигурителни рискове.

Шесто, преустановихме 30-годишната практика на реша-
ване на осигурителните проблеми чрез увеличаване на осигу-
рителната тежест. По-нататъшната стабилизация на осигу-
рителните фондове ще се основава на увеличаване на съби-
раемостта и равнопоставеността на вноските на осигури-
тели и осигурени.

На седмо място, категорично прекратихме една десети-
летна практика осигурителната система да се натоварва с пла-
щания, които по закон се финансират чрез бюджета и всеоб-
щото данъчно облагане. Подобна практика съществуваше в
осигуряването на средствата за детските надбавки.

Осмо, възприехме и следваме политика на доходите, коя-
то съчетава очакванията на хората и възможностите на ико-
номиката и бюджета. Вече трета година благодарение на тази
политика се наблюдават благоприятни тенденции. От ед-
на страна – осигурен е траен умерен ръст на реалните дохо-
ди. От друга – приоритетно се защитават ниските доходи.

И накрая, като взехме за модел социалното пазарно сто-
панство, изградихме система за социално подпомагане, коя-
то стимулира индивидуалните възможности и гъвкаво отчи-
та имущественото и доходното състояние на клиентите.

Социалното осигуряване в България: проблеми, предизвикателства, решения

Д-р Йордан ХРИСТОСКОВ

*ръководител на Междуведомствената група за
провеждане на пенсионната реформа в България*

Основната цел на доклада е да се стимулира дискусия вър-
ху философията на промените в социалното осигуряване. В
него се посочват опорните точки на реформата на тази сис-
тема в контекста на еволюцията в моделите на заетост, про-
мяната в индустриалните отношения и политиката на соци-
ална защита.

Основен обект на изследване са състоянието и развитие-
то на системата на социално осигуряване (без здравното осигу-
ряване) и нейните връзки със социалното подпомагане, по-
литиката по заетостта и политиката по трудовоправните и
индустриалните отношения.

В доклада се анализират корените на текущите проблеми
на системата за социално осигуряване и осъществяващите
се промени в контекста на предизвикателствата на времето.

Предлаганите решения за реформа в социалното осигуря-
ване са насочени както към преодоляване на текущите проб-
леми и посрещане на предизвикателствата на времето, така
и към по-добра координация с останалите елементи на сис-
темата за социална защита на населението.

1. Основни характеристики и проблеми на системата за социално осигуряване в България

Сега действащата система за социално осигуряване в Бъл-
гария носи белезите на доходокompенсация (социалноде-
мократичен) модел. Този модел се основава на универсална-
та еквивалентност, като изравняването на риска се извършва

в рамките на големи съвкупности от населението или в национален мащаб. По някои признаци (преразпределение на средства между професионалните групи, „даряване“ на осигурителни права, прилагане на уравниловъчни принципи и други) социалното осигуряване у нас се доближава и до модела на социалното обезпечаване, типичен за централнопланираните икономики.¹

Основните слабости на системата на социалното осигуряване в България могат да се сведат до следното:

- *Обвързване на обхвата и на осигурителните плащания главно с „трудовето участие“, а не с приноса към осигурителната система.*

Корените на този недостатък се крият в деформациите, които бившата тоталитарна система внесе в разбирането за обхвата и ролята на социалното осигуряване. То бе насочено да гарантира социалната сигурност на хората на наемния труд. Наличието на Съвета за взаимно осигуряване на членовете кооператори (СВОЧК) бе по-скоро една екзотика, отколкото модел за по-широк обхват извън границите на наемния труд. Последица от това мислене сега е и нееднаквото третиране (както откъм задължения, така и откъм права) на наемните работници и самоосигуряващите се.

- *„Даряване“ с осигурителни права без реално осигурително участие – периодът на майчинството, военната служба, при неправомерно задържане от органите на властта и други.*

Проявата на такава „щедрост“ (за чужда сметка обаче) се дължи както на желанието да се създаде „по-справедливо“ и „по-социално“ осигуряване, така и на факта, че доскоро бо-

джетът на общественото осигуряване беше неразделна част от държавния бюджет. Въведените след 1996 г. задължения за последващо реимбурсиране на дарените права със средства от държавния бюджет само частично коригират този недостатък на системата за социално осигуряване.

- *Стоварване на почти цялата осигурителна тежест върху работодателя.*

Тази особеност на социалното осигуряване се дължи на доскорошната тоталитарна система, където единствен работодател бе „държавата майка“, която поемаше грижите за всичко и за всеки. Разбира се, отсъствието на диференцирани вноски по отделни социални рискове също препятстваше поемането на част от осигурителния товар и от работника. Въведеното символично участие на работниците и служителите (2% за ДОО, което на всичко отгоре ще намалее от 1 юли тази година) по-скоро усложнява системата на социално осигуряване.

Друго негативно измерение на тази слабост е деформацията в индустриалните отношения – обект на тези отношения най-често са защитата на работното място, трудовото възнаграждение, охраната и хигиената на труда, а в много по-малка степен – въпросите на социалното осигуряване. Налице са дори парадокси, когато синдикатите настояват за изплащане на трудови възнаграждения и поддържат исканията на работодателя за опрощаване или разсрочване на задълженията му към социалното осигуряване.

- *Институционална разпокъсаност на политиката по определяне размера на осигурителните вноски и контрола върху тяхното събиране.*

Наличието на тази слабост се дължи на факта, че части от системата на социалното осигуряване, покриващи рисковете „безработица“ и „болест“, на практика се възродиха след като дълги години не присъстваха като осигурителни услу-

¹ Вж. Павлов, Н. Социално осигуряване. – Академично издателство „Ценов“, Свищов 1998, с. 96 – 98.

ги. Последниците от това днес са по-високите административни разходи и по-неефективният, дублиращ се контрол по събирането на осигурителните вноски. Желанието за автономност при администрирането на отделните осигурителни фондове е разумно да се запази в сферата на управлението и контрола върху разходите, но не и върху събирането и контрола върху осигурителните вноски.

- *Отсъствие (с малки изключения) на диференциране на осигурителните вноски по видове осигурителни рискове.*

Единната осигурителна вноска („за всички осигурителни случаи“) също е последица от доскорошната символична автономност на осигурителната система. След нейното финансово отделяне от държавния бюджет и при институционалната самостоятелност на системата този анахронизъм не бива повече да съществува.

- *Прекалено либерални условия за достъп до системата на социално осигуряване.*

Ниската възраст за пенсиониране и лесно постижимите изисквания за трудов стаж, наличието на щедри схеми за рано пенсиониране или за получаване на обезщетения при болест, бременност и майчинство са наследство от бившата система. Политическата конюнктура в самото начало на реформите също натрупа бъдещи, трудноизпълними задължения на системата за социално осигуряване.

- *Наличие на силни прераспределителни процеси и прилагане на уравниловъчни принципи.*

Тези слабости намират проява при определяне на размера на осигурителните плащания – наличие на долен праг и таван върху пенсията (но не и върху осигурителния доход), при еднократните компенсаци с абсолютни суми и други. Те иг-

раят дестимулираща роля за по-продължително участие в осигуряването и с по-голям осигурителен доход.

- *Силно ограничена превантивна и рехабилитационна дейност на фона на големите разходи за обезщетения за трудова злополука, професионално заболяване и инвалидност.*

Разходите за превантивна и рехабилитационна дейност са силно свити поради хроничния финансов дефицит на системата за социално осигуряване. Традициите за активна превантивна и рехабилитационна дейност на големите работодатели също са прекъснати поради кризата в традиционните добивни отрасли, химията, металургията и други.

- *Отсъствие на по-подробни конституционни текстове за социалното осигуряване.*

Независимо от изразходваната в парламента огромна политическа и емоционална енергия около определянето на българската държава като социална, на практика новата конституция е твърде бедна откъм текстове, определящи основните принципи и параметри на системата за социално осигуряване. Практиката на други страни (вж. Приложение 1) показва, че конституциите задават една доста по-определена и по-подробна рамка, в която се развива законовата уредба на социалното осигуряване.

По-голямата част от посочените слабости на системата за социално осигуряване са от генетичен характер. Тези слабости са основна причина за проявата на някои основни проблеми като:

- хроничния финансов дефицит и бъдещата финансова неустойчивост;
- ниската степен на събираемост на осигурителните вноски;
- високия социален товар върху работещото поколение;

• нарушената социална справедливост и ниския размер на дългосрочните социални плащания от системата.

Тези проблеми са били обект на обсъждане и анализи много често през последните години, без обаче да се вниква в причините, които ги пораждат. В някои анализи се е обръщало внимание само на отделни страни на генетичните дефекти на системата, без обаче да са търсени радикални решения за тяхното отстраняване.

2. Предизвикателствата на времето и необходимостта от нова политика

Реформата в социалното осигуряване е призвана да отговори на следните предизвикателства на времето:

- *Държавата загубва ролята си на единствен работодател и осигурител.*

Последиците от тази промяна са многопосочни. От една страна, се създава пространство за появата на истински работодатели и синдикални организации, за действителен социален диалог по индустриалните, в това число и осигурителните, отношения. От друга страна обаче, ниската осигурителна култура на работниците и работодателите, заниженият контрол върху осигурителните отношения водят до деформации в социалното осигуряване.

С оттеглянето на държавата от директното управление на икономиката отслабнаха и възможностите за големи трансфери към социалното осигуряване.

- *Преход от пълна заетост към пазар на труда с висока и упорита безработица.*

Тази промяна в икономическата ситуация в страната поставя на изпитание системата на социалното осигуряване, особено в периода на реструктуриране на държавните предприятия и провеждащите се административни реформи. Тези

изпитания имат два аспекта. Първо, в системата за социално осигуряване трябваше да се покрие рискът безработица и да се създаде система за услуги по заетостта и професионалната квалификация на безработни и заети. Появата на хронична безработица постави също и въпроса за социалното осигуряване на работниците в периода на безработица. Особено остър тук е проблемът на младежите, които сега навлизат на пазара на труда и не са участвали в осигурителния процес.

Второ, прехвърлянето на голяма част от икономически активното население от заети към безработни сериозно повлия на приходите в осигурителната система и доведе до допълнително (наред с демографските промени) натоварване на работещите.

Тези, макар и външни за системата на социално осигуряване, промени са сериозно предизвикателство за нейното бързо реформиране.

- *Преход от моно- към плуралистични форми на икономическа активност и наличие на неформална заетост.*

Либерализацията на икономическия живот сложи край на модела, при който гражданите можеха да проявят икономическата си активност единствено като наемни работници. Плурализмът в икономическата активност доведе до появата на нови субекти – частни работодатели, еднолични търговци, съдружници в търговски тружества, самонаети (в едно голямо разнообразие), земеделски стопани, неплатени семейни работници и т. н. „Дрехата“ на осигурителната система се оказа неподходяща да покрие всички тези нови субекти. За голяма част от тях системата за социално осигуряване в този си вид е непривлекателна – задълженията са големи и непосредствени, а обещанията далечни и неясни. Поради тези причини голяма част от икономически активните лица избягват задълженията си към социалното осигуряване чрез не-

формална заетост в черната и сивата икономика. Друга част присъстват символично, като се осигуряват на минимална заплата, но очакванията им са да получат повече от системата, като се възползват от силните преразпределителни механизми или от някои нормативни пропуски.

- ***Ерозия на принципите на солидарността между поколенията и националната солидарност.***

Единствената до момента публична система на социално осигуряване, изградена на разходопокривен принцип е поставена на сериозно изпитание поради резките промени в съотношението между контрибуторите и бенефициентите. Моралният обществен договор между поколенията трайно е нарушен и неговото възстановяване не може да се постигне само с козметични реформи.

- ***Необходимост от вътрешна унификация на социално-осигурителната система и координация с останалите елементи от системата за социална защита.***

Вътрешната унификация се налага от необходимостта да се спре по-нататъшната сегментация, да се повиши ефективността и ефикасността на управлението и контрола и относително да се съкратят административните разходи по издръжката на системата. Координацията на социалното осигуряване със системата на заетостта, социалното подпомагане и индустриалните отношения води до същите ефекти, но на по-високо равнище.

- ***Необходимост от външна унификация на системата за социално осигуряване.***

Подготовката за присъединяването на България към ЕС е важен ориентир за реформата в социалното осигуряване и изисква специфичен вид външна унификация на системата. Много съществен аспект на тази унификация е протичащи-

ят процес на координация на социалноосигурителните схеми в страните на ЕС. Естествено политическият избор на самите реформи зависи от множество странични фактори като икономическия потенциал на страната, нейните традиции и установилите се разбирания за социална солидарност, психологическите нагласи на населението и други. Независимо от тези специфики обаче системата за социално осигуряване в България трябва да се приспособи към рамковата цел за свободно движение на работници.

3. Промените в системата за социално осигуряване – неадекватен отговор на предизвикателствата на времето

В сегашния модел на осигурителната ни система съжителстват както постсоциалистически форми на осигуряването, така и някои нови форми, типични за страните с развита пазарна икономика. Това се дължи на факта, че посочените в т. 2 предизвикателства наложили някои, макар и не радикални, промени в социалното осигуряване.

Като позитивни и с реформаторски потенциал могат да се посочат следните постижения в системата за социално осигуряване:

- постепенно институционално и финансово отделяне на осигурителната система от държавните структури и държавния бюджет;
- въвеждане (макар и в осакатен вид) принципите на трипартитното управление на осигурителните фондове;
- опити за по-пряко обвързване на осигурителните плащания с осигурителния принос на бенефициента;
- опити за по-стриктен контрол върху събираемостта на осигурителните вноски, включително чрез взаимодействие със системата по заетостта, данъчната администрация, банките и други;

- начало на информационна система, съдържаща осигурителната „история“ на осигурените и работодателите;
- разширяване обхвата на осигуряващите се лица извън сферата на наемния труд;
- появата (макар и без специална регулация) на доброволно осигуряване на капиталов принцип и с индивидуални осигурителни сметки.

Същевременно досегашната политика на реформиране на социалното осигуряване може да се определи като неадекватна на предизвикателствата на времето. Нейните основни недостатъци могат да се сведат до следното:

- *Фрагментарност на предприеманите промени и затварянето им в тесните рамки на публичната система за социално осигуряване.*

Независимо че рамковият закон за социалното осигуряване (дял III на Кодекса на труда от 1951 г.) е безнадеждно остарял, законодателните инициативи през последните години са ограничавали само в корекции на съществуващите закони. Основната цел на тези корекции беше решаването на някои частни въпроси на социалното осигуряване. Приетият Закон за фонд обществено осигуряване съдържа в себе си редица компромиси и не може да изпълни ролята на устройствен закон на социалното осигуряване.

Наред с това всички нормативни промени и реформи се затваряха в тесните рамки на обществената система за социално осигуряване и не засегнаха радикално нейните генетични слабости, посочени в т. 1 на този доклад.

- *Конюнктурност и търсене на политически ефекти.*

Някои от предприетите промени в социалното осигуряване носят безизхода на политическата конюнктурност, без да държат сметка за реалната обкръжаваща икономическа, данъчна и демографска среда. Новите моменти в социалноосигу-

рителната система носят отпечатъка не само на политическата сила, която ги е „прокарала“ в Народното събрание, но често са плод и на удовлетворяване на лични амбиции или хрумвания.

- *Реактивен, а не проактивен подход.*

Голяма част от промените в системата на социалното осигуряване са насочени към решаване на текущо възникващи проблеми, т.е. върви се след събитията. Проактивните, изпреварващи събитията политики и мерки са по-скоро изключение, отколкото правило.

- *Липса на координация с другите системи за социална защита и взаимно прехвърляне на отговорности.*

Примерите за отсъствието на такава координация са многобройни. Схемите за ранно пенсиониране например разтоварват системата на заетостта, но натоварват бюджета на социалното осигуряване. Оттам – ниските пенсии пораждат феномена масово работещи пенсионери, които се явяват по-конкурентни спрямо останалата работна сила. Ниските пенсии постоянно прехвърлят контингенти от пенсионери (а следователно и задължения) към социалното подпомагане. Системата на заетостта също натоварва социалното подпомагане с дългосрочно безработните и младежите, които не са започнали трудовата си дейност. От своя страна социалното подпомагане се стреми да върне своя постоянни клиенти към социалното осигуряване чрез системата на социалните (държавни) пенсии.

4. Основни характеристики на новата философия на реформата в социалното осигуряване и конкретни политики

Посочените генетични слабости и стоящите предизвикателства пред системата за социално осигуряване в България

налагат необходимостта от нова философия в реформата на осигурителната система. Тази философия трябва да ни изведе от лабиринтите на текущите проблеми и да ни насочи към по-високите орбити на една съвременна осигурителна система. Нейни конкретни прояви могат да бъдат:

- разширяване обхвата на социалното осигуряване чрез отварянето му към всички лица, получаващи доходи от трудова и професионална дейност;
- допълване на публичната система на задължително социално осигуряване с частни системи за осигуряване чрез развитие на допълнителни пенсионни, здравни и други фондове, управлявани от частни или квазидържавни субекти на пазарен принцип;
- усъвършенстване на разходопокривните схеми и създаване на капиталопокривни системи за социално осигуряване;
- съчетаване на принципите на националната и професионалната солидарност с личната инициатива и пазарното управление на социалноосигурителните фондове;
- координация с останалите подсистеми за социална защита.

Конкретните политически стъпки на самата реформа на социалното осигуряване могат да се групират така:

Първо, какво не трябва да се прави, за да се предпази системата от по-нататъшно задълбочаване на проблемите:

- не бива системата на социалното осигуряване да се натоварва с бъдещи задължения, като се либерализира достъпът до нея и се увеличават изключенията в полза на бенефициентите;
- не бива повече да се търси решение на проблемите чрез повишаване на осигурителните вноски (вж. Приложение 2) или чрез субсидии от държавния бюджет;

- не бива да се допуска по-нататъшна институционална сегментация;
- не бива да се предприемат действия и промени, откъснати от икономическата действителност и решаващи само текущи частни проблеми.

Второ, какво трябва да се направи, за да се постигне финансова устойчивост на системата за социално осигуряване:

- системата трябва да стане по-привлекателна за икономически активното население и да стимулира неговото по-продължително участие и осигуряване върху по-голям доход. Решенията трябва да се търсят в две посоки: а) като се постигне по-пряка връзка между размера на обезщетенията и осигурителния принос; б) като част от осигурителните вноски се трансферират в индивидуални осигурителни сметки във фондове от капиталов тип;
- осигурителните вноски да се начисляват върху целия доход от трудова и професионална дейност, а не само върху работната заплата от основен трудов договор. Тази мярка следва да се комбинира с въвеждането на минимален и максимален осигурителен доход;
- да се диференцират осигурителните вноски по видове осигурителни рискове и в рамките на всеки риск да се определи адекватно участие и на осигурените лица. За целта е необходимо да се извърши едно генерално преговаряне на работната заплата и преразглеждане на данъчната политика;
- да се въведат по-строги условия за достъп до фондовете на системата, включително като се ограничат възможностите за ранно пенсиониране;
- да се осъществява ефективен контрол върху събираемостта на осигурителните вноски от работодатели, работници и самонаети, включително като се взаимодейства и с

данъчните власти;

- да се засили превантивната дейност и се намалят административно-управленските разходи на системата;
- да се постигне външна подкрепа на реформите, най-вече от институции, които могат да окажат и финансова подкрепа за покриване на евентуален временен дефицит.

Трето, кои действия ще доведат до постигане на вътрешна универсализация на системата за социално осигуряване:

- създаване на универсална публична система за социално осигуряване на принципа на еднаквите осигурителни вноски и еднаквите права, без оглед на формата на икономическа активност на осигурения;
- въвеждане на универсален подход при определяне на базата, върху която се начисляват осигурителните вноски за всички осигурителни случаи;
- въвеждане на обща информационна база от данни и система за събиране и контрол върху осигурителните вноски.

Четвърто, кои действия ще доведат до постигане на външна универсализация на системата за социално осигуряване

- координация на осигурителни схеми на България с тези на страните – членки на ЕС;
- придържане към принципите на Европейската социална харта и Европейския осигурителен кодекс;
- създаване на необходимия нормативен, административен и ресурсен потенциал за конкурентно участие на страната в усвояването на пред-присъединителната финансова помощ от ЕС за укрепване пазара на труда и борба срещу социалната изолация.

*
* *
*

Като цяло в страната съществува благоприятна почва за провеждане на реформата в социалното осигуряване в контекста на посочената нова философска и конкретни политики. Същевременно на фона на общия благоприятен климат за провеждане на социалните реформи съществуват и някои предварителни предубеждения и обезпокоителни факти, изразяващи се в следното:

- реформите в социалния сектор, в това число и в социалното осигуряване, предварително са обременени с квалификацията, че са рестриктивни и насочени към ограничаване на социалните права. Обикновено при обсъждането на всяка промяна се акцентира именно върху рестрикцията, а не върху нейния здравословен характер и невъзможността от друго решение;
- все още е разпространено убеждението, че съществуват и други по-безболезнени алтернативни пътища, включително и съхраняване в голяма степен на досегашните форми и институции на социалната политика. Пренебрегва се опитът на страните, извършили успешни социални реформи (Унгария, Полша) или напреднали в реформите (Румъния, Словения, Латвия, Естония и други), с аргумента „национална специфика“;
- постигнатото в началото на 1997 година национално съгласие вече се поставя под съмнение. Все по-ясно се очертават фигурите на „актьорите“ и „зрителите“ в реформата, на „палачите“ и „жертвите“. Зад израза „Отнемете привилегиите, но не и придобивките на населението!“ застават често и много от поддръжниците на правителството.

Приложение 1

Справка

за конституционни текстове по социалната политика и социалното осигуряване в някои страни

ИСПАНИЯ – специална глава „Водещи принципи на социалната и икономическата политика“. Основните моменти са:

1. Разписани са основни задължения на публичните власти за осигуряване на социалната, икономическата и правната закрила на семейството /чл. 40/.

2. Публичните власти съдействат за: „...създаване на благоприятни условия за социален и икономически прогрес и за по-справедливо разпределение на регионалните и личните доходи в рамките на политиката на икономическата стабилност. Те провеждат по-специално политика, насочена към постигането на пълна заетост“; „политика, която да гарантира професионална подготовка и преподготовкабезопасност и хигиена на труда, гарантират нужната почивка“ /чл. 41/.

3. Публичните власти поддържат обществен режим на социалното осигуряване на всички граждани, който гарантира социална помощ и осигуровки в достатъчен размер при необходимост, особено в случаите на безработица. Допълнителна помощ от осигуровки е доброволна. /чл. 41/.

ИТАЛИЯ – специална глава III – „Икономически отношения“, съдържаща:

1. Закрилата на труда „във всичките му форми и приложения“; грижи за професионалната подготовка и квалификация; гарантиране правото на възнаграждение на трудещия, „съответстващо на количеството и качеството на неговия

труд, във всеки случай достатъчно, за да гарантира на него и на семейството му свободно и достойно съществуване“; текстове за равното третиране на жените и др. /чл.чл. 35 – 37/.

2. Всеки гражданин, неспособен за труд и лишен от необходимите средства за съществуване, има право на подкрепа и социално подпомагане.

Трудещите се имат право да им бъдат осигурени средства, съответстващи на техните жизненни потребности, в случай на злополука, болест, инвалидност и старост, както и на независяща от тях безработица.

Нетрудоспособните и лицата с вродени недостатъци имат право на обучение и на професионална подготовка.

За предвидените в този член задачи имат грижа органи и институции, създадени или контролирани от държавата.

Частната благотворителност е свободна. /чл. 38/.

ГЕРМАНИЯ – В Каталог за конкуриращо законодателство на федерацията са посочени следните сфери: държавното социално дело, грижите за военните инвалиди, членовете на семейства на убитите по време на война и бившите военнопленници, трудовото право, включително организацията на предприятията, охраната на труда и осигуряването на работните места, както и социалното осигуряване, включително осигуряването при безработица. /чл. 74/.

Приложение 2

Размери на осигурителните вноски по фондовете на общественото осигуряване
(в % към brutната заплата или осигурителния доход)

	до 1.VII.1999 г.			след 1.VII.1999г.		
	работода-тел	работ-ник	общо	работо-дател	работ-ник	общо
Осигурителни фондове						
Фонд „Обществено осигуряване“	39.75	2.00	41.75	35.15	1.00	36.15
Фонд ПКБ	3.60	0.90	4.50	3.50	0.50	4.00
Национална здравноосиг. каса	0.00	0.00	0.00	3.00	3.00	6.00
Общ размер на вноските	43.35	2.90	46.25	41.65	4.50	46.15

Въпроси и отговори

Никола Койчев (народен представител от Парламентарната група на Демократичната левица, член на Комисията по труда и социалната политика):

Високо оценявам доклада на доктор Христосков. Изслушах го, раздвоен между ролите си на професионалист и на политик законодател. В съдържанието на доклада аз не долових каквито и да било критики към законовата уредба на социалното осигуряване. Всички проблеми, които бяха обяснени или с генетичните, родилните петна на осигурителната система, или с финансовите проблеми, или със „сенчестата“ икономика, са в ръцете на изпълнителите на социалноосигурителното право.

Воден от тези съображения, първият ми въпрос към д-р Христосков е: „Необходима ли е радикална законодателна реформа на социалноосигурителните отношения в България?“ Пояснявам въпроса си, за да не прозвучи ретроградно и консервативно. Какви са правните дефекти на социалноосигурителните отношения? Те не са „социалистически“. Те са в самата система. Има ли някъде по света хибридна система между разходопокривната и капиталовата?

Пак в контекста на същия въпрос: говори се за Социалноосигурителен кодекс на Европейския съюз. Аз не зная какви са времевите хоризонти в него, след като между западноевропейските общества има радикални различия в националните осигурителни системи. В Дания няма задължително държавно осигуряване, а само доброволни осигурителни фондове, включително здравни, пенсионни, за безработица и т.н. В Швеция основен осигурител е работодателят, а допреди няколко години беше и единственият осигурител. В Италия наемните работници са нископлатени, а 5/6 от социалноосигурителната вноска се поемат от работодателя. В Германия и

Австрия тази вноска е поравно разпределена между осигурен и работодател. Как ще бъдат унифицирани тези принципи?

И още един въпрос. В информационното пространство в страната все повече сила придобива тезата, че се работи върху социалноосигурителен кодекс. Аз подкрепям необходимостта от изработването му. Преди години напуснах поста си на председател на Социалната комисия в парламента именно заради различия с нашето правителство, което провеждаше законодателната реформа на парче, а не цялостно в съответствие с модерните тенденции. Въпросът ми е: „Защо здравното осигуряване не се включва в проекта за кодекс“? От страх да не се конфронтирате с „белите престилки“ ли? Ако Здравноосигурителният фонд се управлява от медици, неговата гибел е предопределена. А, изглежда, намеренията са в тази посока. И правителството, и професионалният съюз просто заблуждават лекарската колегия, че при нископлатено население ще има високоплатени медици в България.

Защо в кодекса не се включи всичко, включително и тази част от нелюшия Закон за защита при безработица, която касее осигуряването? Осигурителният кодекс трябва да третира всичко, включено в Конвенция № 102 на МОТ – принципи, организационен строеж, финанси, задължителни и доброволни осигурителни вноски, административна наказателни и финансови отношения. Тези регламентации от своя страна би следвало да бъдат подкрепени чрез специален закон за пенсиите, специален закон за защита при безработица и квалификация, специален закон за здравноосигурителните отношения. Не е страшно, че подобен кодекс ще е изключително обемен. Създаването му е световна тенденция. Защо България трябва да повтаря стари грешки и след това да се налага промени? Имаме уникалния шанс в България да създадем една показна в организационно и финансово отношение социалноосигурителна система.

Йордан Христосков:

Съгласен съм, че голяма част от слабостите на социалноосигурителната система зависят от изпълнителната власт, но все пак съществуват редица генетично зададени слабости, които не могат да бъдат решени без нова законодателна уредба. Ще посоча създаването на доброволните и на задължителните фондове от капиталов тип, създаването на индивидуалните сметки. Ще посоча диференциацията на осигурителните вноски по видове осигурителни рискове. Тази реформа може да бъде проведена само от законодателите. Ще посоча още задълженията и разпределянето на тежестта между работодател и осигурител. Съществуват и други неща, които могат да бъдат решени единствено и само чрез промяна в законодателството.

Кодифицирането на осигурителната материя, постигането на необходимия синхрон между отделните ѝ подсистеми може да бъде постигнато само с един нов закон. В момента ролята на устройствен закон в социалното осигуряване играе дял III на Кодекса на труда от 1951 г. Така че наистина отговорността трябва да бъде споделена и поета и от изпълнителната, и от законодателната власт.

Що се отнася до унифицирането на социалната политика с модерните стандарти, вярно е, че Европейският съюз е напреднал в много малка степен в хармонизацията на социалното законодателство. Там дори в областта на социалното осигуряване поставената цел е координация на социалноосигурителните схеми във връзка с четвъртата свобода – свободното придвижване на граждани. Едновременно с това процесите към унификация в Европейския съюз текат и ние не можем да не се съобразяваме. Основните документи на Съвета на Европа – Осигурителният кодекс и Социалната харта, фиксират фундаменталните принципи и ние трябва да ги съблюдаваме. Естествено страните, които са ги приподписа-

ли, са малко и това особено важи за Кодекса по социалното осигуряване. Голяма част от отделните му членове въобще не са подписани или пък присъединяването е станало с изключително много уговорки, които касаят както обхвата на присъединяването, така и преходните периоди.

По принцип аз също подкрепям идеята за създаване на социалноосигурителен кодекс, който да третира цялата материя. Смятам, че в същото време не можем да се откажем от сега действащите закони за здравното осигуряване, за осигуряването при безработица и т.н. Първата стъпка, която трябва да бъде направена в посока на тази кодификация, е свързана именно с управлението на фондовете, с набирането на средствата и други подобни.

Що се отнася до управлението на здравните разходи и управлението на специфичния процес на контрол върху здравното осигуряване, там трябва да се запазят специфичните закони и специфичните органи за управление. И смятам дори, доколкото имам информация от правителството, че подобен диалог се води и той е именно в тази посока. Така че не бих казал, че съществува страх от „белите престилки“.

Социална политика и трудови правоотношения

Доц. д-р Илиян ШОТЛЕКОВ
Институт по правни науки на БАН

1. Социалната политика има многообразни измерения и се провежда чрез различни инструменти – политика на доходи, политика за насърчаване на заетостта, социално подпомагане, социално осигуряване, данъчна политика, здравно осигуряване, разходи за образование и др. Не на последно място следва да се постави и политиката на държавата по отношение на трудовите отношения. Последните имат тясна връзка и обуславят някои от посочените по-горе елементи на социалната политика. В следващото изложение ще разгледам някои от елементите на социалната политика и тяхната връзка с трудовите правоотношения.

2. В основата на трудовите правоотношения стоят обществените отношения, които възникват при предоставяне на работната сила². Работната сила е съвкупността от физическите и умствените възможности на отделния човек (работник или служител). Тази съвкупност може да представлява определена ценност за друго лице, което притежава собствени или ползва под различна правна форма чужди средства за производство (работодател). Работната сила представлява ценност при свързането ѝ със средствата за производство. Ползването на работната сила става в процеса на труда, когато работната сила е в нейното динамично състояние – т.нар. жив труд.³ Предоставянето на работната сила е срещу зап-

² Вж. G. Camerlynck. Traite de droit du travail. Paris, Dalloz, 1966, p. 9-30.

³ Повече за труда като процес вж. В. Мръчков. Трудово право. С., изд. „Синбия“, 1998, с. 24-26.

лащане от работодателя на възнаграждение, което представлява цената на стоката „работна сила“. За работника или служителителя полученото трудово възнаграждение представлява в големия брой случаи основният източник на доходи, който осигурява съществуването му. В този смисъл наличието на трудовото правоотношение има важно значение за социалната политика.

Изложението ще има следната последователност:

А/ политиката на държавата по отношение насърчаване на заетостта и запазване на съществуващите трудови правоотношения.

Б/ политиката на държавата по отношение на лицата, чийто трудови правоотношения са прекратени – обезщетения и помощи при безработица.

3. Конституцията на България в чл. 48, ал. 1 прогласява правото на труд на българските граждани и установява задължение за държавата да полага грижи и да създаде условия за реализация на това право. В условията на централизирана и планова икономика държавата провеждаше политика и създаваше условия за пълна заетост дори и при липсата на ефективност от реализация на правото на труд. В условията на пазарна икономика и още повече при валутен борд, за държавата е много трудно да създаде реални гаранции за упражняване правото на труд. Основните средства, чрез които държавата би могла да изпълнява конституционното си задължение за създаване на условия за реализиране на правото на труд на всички български граждани, са два вида – **икономически и юридически**.

4. Първата група от средства включва данъци, мита и такси, привличане на инвестиции, големи инфраструктурни проекти, насърчаване на износа и др. подобни. Със съжаление може да се констатира, че политиката на държавата по използване на съвкупността от посочените инструменти за съз-

даване на условия за реализиране на правото на труд не може да се определи като ефективна.

Единствената разпоредба, която има характер на данъчна преференция и косвено се отнася до запазване на работните места и насърчаване на заетостта, се съдържа в разпоредбите на чл. 60, ал. 1 и ал. 2 от Закона за корпоративното подоходно облагане. Предвиденото облекчение се прилага за инвестиции в общини, където безработицата е с 1.5 пъти по-висока от средната за страната. Идеята на законодателя е била да стимулира инвестиции в средства за производство, като по този начин запази съществуващите или разкрие нови работни места. До този извод се достига с оглед териториалното приложение на разпоредбата, въпреки че законодателят не е изрично посочил целта на облекчението. Приложното поле на това облекчение обаче е стеснено много по отношение на размера на инвестицията – 10% от увеличението на капитала, използван за придобиване или модернизация на дълготрайните материални активи. Очевидно е, че подобно облекчение не би могло да стимулира големи инвестиции.

В другите данъчни закони и в Закона за чуждите инвестиции не се съдържат никакви облекчения в случаите на разкриване на нови работни места или запазване на съществуващите. Законодателната политика в последните години е насочена към премахването на преференциите за инвеститорите в съответствие с изискванията на валутния борд. Наистина практиката на органите по чл. 3 от Закона за преобразуване и приватизация на държавните и общинските предприятия (ЗППДОП) е, че в случаите на касова продажба на акции или дялове от държавни прекрития се поставят изисквания за запазване на съществуващите работни места или за тяхното увеличение. Тези изисквания обаче нямат приоритет, а в основата на приватизационната сделка са размерът на цената и начините за нейното плащане. В този смисъл би мог-

ло да се говори само за полагане на усилия от страна на органите по чл.3 от ЗППДОП, но резултатът от тези усилия до голяма степен зависи от реалните намерения на купувача. Неблагоприятно за упражняване правото на труд е и намаляването на размера на инвестициите в страната през последната година. Свивът на капиталовите пазари и кризата в световните икономики са обективните причини, довели до този отлив. Но наред с тях има и причини, които са с български произход – забавената приватизация, липсата на стимули за насърчаване на износа, отлагане във времето на големите инфраструктурни проекти и др. подобни. По отношение на тази група от инструменти би могло да се препоръча такава промяна в икономическата политика, която да насърчи инвестициите и разкриването на работни места за сметка на приходите от данък върху печалбата.

5. Наред с посочените по-горе макроикономически инструменти към икономическите средства за осъществяване на конституционното задължение за осигуряване на условия за упражняване правото на труд се отнасят и плащанията, които се правят от различни източници за разкриване на работни места. Основанията за плащане се съдържат в Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта (ЗЗБНЗ) и могат да бъдат обособени в две групи: а/ плащания от държавния и общинските бюджети по програми за заетост; б/ плащания от фонд ПКБ.

Правната възможност за разработване и реализиране на програми, с които се увеличава заетостта, е предвидена в чл.78-80 от ЗЗБНЗ. Програмите са два вида – по държавни приоритети и регионални. Програмите по държавни приоритети имат национално значение и са насочени към постигане на предвидените в чл.78 от ЗЗБНЗ резултати. Изброяването е примерно, но ако програмата е за дейност, която не е изрично посочена, следва да се обоснове националното ѝ зна-

чение. Субекти на правото на разработване и реализиране на програми за увеличаване на заетостта по държавни приоритети са отделни министерства или областни управы съвместно с Националната служба по заетостта (НСЗ). При разработване на програмата следва да се посочат целта, срокът за осъществяване на програмата, броят на работните места и др. МС утвърждава програмата по държавни приоритети (чл.30 от Правилника за приложение на ЗЗБНЗ – ППЗЗБНЗ). Финансирането на този вид програми става от създадени за целта специални фондове, в които постъпват средства от държавния бюджет, т.е. има пряко бюджетно финансиране. Другият начин за финансиране е чрез кредитиране при облекчен лихвен процент или чрез субсидии, като бюджетът поема разликата до пазарния лихвен процент. Размерът на средствата, които са за финансиране на програми за увеличаване на заетостта по държавни приоритети, се посочват в самата програма и се определя със Закона за държавния бюджет.

Вторият вид програми за увеличаване на заетостта имат значение за даден регион или населено място. Законодателят е посочил за цел на тези програми увеличаване на заетостта, а резултатите от тяхното реализиране ще се определят от органите, които ги разработват, и от финансиращия орган. Субекти на правото на разработване и реализиране на регионалните програми са органите на местната администрация съвместно с териториалните подразделения на НСЗ. Законодателят в чл.31 от ППЗЗБНЗ посочва източниците за финансиране на тези програми. Всяка програма се утвърждава от министъра на труда и социалната политика и от ръководителя на НСЗ.

По отношение на предвиденото разрешение следва да се отбележи, че неговата ефективност зависи от осигуряването на средства за финансиране на програмите. В Закона за държавния бюджет на Република България за 1999 г. (ДВ,бр.155/98 г.)

не са предвидени изрично средства за финансиране на програмите по държавни приоритети, което означава, че такива програми няма да бъдат осъществявани. Едва ли в общинските бюджети са заделени средства за осъществяване на такива регионални програми, като се знае състоянието на общинските бюджети. Очевидно основен източник за финансиране на подобни програми биха били средства от донори или пари от фонд ПКБ, въпреки че друга е била идеята на законодателя.

6. Втората група от средства, чрез които държавата упражнява конституционното си задължение за осигуряване на условия за упражняване на правото на труд, са **юридическите**. В тази група следва да се включат правните норми, които се отнасят до придобиването на трудова дееспособност, професионалната квалификация и преквалификация, осигуряването на информационни и посреднически услуги при наемане на работа, възникване на трудовото правоотношение и неговото прекратяване. Тези правни норми се съдържат в Кодекса на труда (КТ) и в Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта (ЗЗБНЗ), в подзаконовите актове по тяхното приложение, както и в сключени колективни трудови договори. Те ще бъдат разгледани последователно.

7. Българското трудово законодателство изхожда от принципа за равнопоставеност на страните по трудовото правоотношение.⁴ Става въпрос за наличието на равни правни възможности пред работника или служителя и работодателя при възникване, изпълнение и прекратяване на трудовоправната връзка. Страните по трудовото правоотношение имат различни икономически възможности и това налага законодателят да създаде разпоредби, с които да „изравни“ положението на страните по трудовото правоотношение една спрямо дру-

⁴ За равнопоставеност на субектите вж. В. Таджер, Гражданско право, обща част, дял I, НИ, С., 1972, с. 39-40.

га. Съвкупността от тези правни разпоредби изразява закрилната функция на трудовото законодателство⁵. От многообразието на правните институти, в които се проявява закрилната функция, за нуждите на настоящето изследване следва да се разгледат възникването на трудовото правоотношение, гаранциите за получаване на трудовото възнаграждение и прекратяване на трудовото правоотношение.

8. Законодателят установява принципа за изискване на минимална възраст за възникване на трудова дееспособност. По отношение на минималната възраст социалната политика на държавата се проявява в определяне на такава възраст, при която от гледна точка на физическите и психическите способности на индивида не се създават възможности за увреждане на неговото здраве при полагане на труда. Международната организация на труда (МОТ) в К.138 определя минималната възраст на 16 г., като тази възраст е и масово прилаганата в националните законодателства. КТ в чл. 301 посочва 16 г. възраст като минимална за постъпване на работа. В този смисъл българското трудово законодателство отговаря на международните стандарти, включително и по отношение на допустимите изключения за полагане на труд от лица, ненавършили 16 г. възраст. Стои въпросът за стриктното спазване на императивната норма на текста от работодателите и за контрола по отношение спазването ѝ. Не са редки случаите на полагане на труд на по-ниска възраст, без сключен трудов договор, при лоши условия на труд. Ето защо особено важна е ролята на инспекциите по труда за пресичане практиката по използване на евтин детски труд чрез налагане на санкциите, предвидени в закона. В противен случай доброто законодателно разрешение би останало без съдържание.

⁵ Повече за закрилната функция вж. В. Мръчков, Трудово право, ц.с., с. 61-62.

Политиката на държавата във връзка с трудовата дееспособност намира проявление и по отношение правния режим на възможността за полагане на труд от чужди граждани в България и на български граждани в чужбина. В първия случай става въпрос за защита на българския трудов пазар, а във втория – за защита на работната сила на българските граждани. В трудовото ни законодателство не съществува общ забранителен режим за постъпване на чужди граждани на работа в страната. Изключеният от този принцип се съдържа в конституцията и някои закони, които установяват изискване за българско гражданство при заемане на определени длъжности. Останалите длъжности чуждите граждани могат да заемат в 3 групи случаи:

а/ в случаите, когато това е предвидено в международен договор между България и друга държава, като уреденото в този договор ще има приоритет пред българското право;

б/ ако са постоянно пребиваващи в страната, или им е предоставено право на убежище, или имат статут на бежанец – по трудово правотношение имат права като български граждани (чл. 98, ал.2 от ЗЗБНЗ);

в/ ако са получили разрешение за работа от НСЗ. Разрешението е за всеки конкретен случай и се издава по предвидената в закона процедура и при наличие на изчерпателно предвидените основания и предпоставки. За НСЗ няма задължение да издаде разрешение за работа и тя е свободна в преценката си да удовлетвори или не искането на работодателя. В този смисъл НСЗ има правната възможност да контролира предлагането на работна сила от чужденци на българския трудов пазар. И отново следва да се постави въпросът за контрол по полагане на нерегламентиран труд от чужденци, който следва да се осъществява от инспекциите по труда.

9. Работникът или служителът притежава знания и умения за определен вид работа. Съвкупността от знания и уме-

ния по дадена професия или специалност е притежаваната професионална квалификация. Последната изразява качеството на престираната работна сила. Придобиването на професионална квалификация става било при получаване на съответната степен образование, било независимо от процеса на образование. В чл. 81, ал.2 от ЗЗБНЗ е прогласено правото на всеки български гражданин да придобива и повишава своята професионална квалификация. Законодателят обаче не е определил насрещно задължен субект по това право, като в чл. 86 е регламентирал правото на определен кръг от субекти да организират професионалната квалификация, без да уреди задължение за тях да създадат условия за получаване на професионална квалификация извън образованието. Единственият субект, който има задължение да организира обучение за професионална квалификация, е НСЗ, която и финансира обучението на две групи лица:

а/ безработни (задължението ще бъде разгледано по-нататък);

б/ работници и служители. Задължението на НСЗ се отнася до точно определени категории работници и служители: ако работят в предприятие, в което са заети до 50 души, и ако в последните 12 месеца са били на трудов договор при този работодател; ако са променени изискванията за заемане на длъжността поради реструктуриране на производството и професионалната им квалификация не отговаря на новите изисквания; ако са получили предизвестието по чл. 328, ал.1, т. 1-3 от КТ. За последната група работници и служители задължението „тежи“ само върху НСЗ и финансирането на обучението от фонд ПКБ се обуславя от обстоятелството, че след изтичане на срока на предизвестието те ще станат безработни. За останалите две групи от работници и служители се предвижда съвместно финансиране от НСЗ и съответния работодател, като законодателят презумира, че и работодателите имат интерес от придобиването на професионална квали-

фикация от техните работници. Трудно може да се обоснове интересът на работодателя, който би могъл да си спести разходите за преквалификация на своите работници и служители, като наеме други лица с необходимата квалификация. За НСЗ в последния случай разходите биха били много по-големи, отколкото ако финансира преквалификацията на тези групи работници и служители. Може да се направи изводът, че НСЗ не разполага с достатъчно правни възможности да действа **превантивно** – преди работниците или служителите да са станали безработни. Би могло да се препоръча *de lege ferenda* правната уредба да бъде променена така, че да позволява финансиране от НСЗ на преквалификацията на работници или служители, чиито знания и умения не отговарят на изискванията за заемане на съответните длъжности. Тази преквалификация може да бъде организирана и от работодателя, включително и в процеса на труда, но да бъде контролирана от представители на НСЗ. Така биха се удовлетворили интересите: на работодателя – без да прави разходи, ще ползва работна сила с по-високо качество в съответствие с неговите изисквания и ще си спести „проблемите“ с прекратяване на трудовото правоотношение; на работниците и служителите – ще продължат да работят по трудово правоотношение и да получават трудово възнаграждение; на НСЗ – ще направи разходи за обучение, но ще спести разходи за обезщетения за безработица. Подобно поведение би могло да се препоръча и на Надзорния съвет на НСЗ при определяне условията и реда за финансиране на професионалната квалификация на работници и служители. При промяна на правната уредба в посока на направеното предложение би могло да се установи задължение за работодателя да възстанови средствата за финансиране на обучението, ако уволни работник или служител, който е получил професионална квалификация за сметка на НСЗ преди изтичане на определен срок.

За работниците и служителите, които не са включени в

посочените групи, придобиването на професионална квалификация извън процеса на образование става за тяхна сметка или за сметка на работодателя, ако е сключен договор по чл. 229 и следв. от КТ. В този случай страните по трудовото правоотношение се договарят за условията за придобиване на професионалната квалификация, срока за работа при този работодател, отговорностите на страните при неизпълнение.⁶

10. Следващото правно средство, чрез което държавата осъществява конституционното си задължение по чл. 48, ал. 1, е осигуряване на посреднически услуги по заетостта на български граждани за работа в България или в чужбина. Правото на посреднически услуги е субективно право на всеки български гражданин (арг. чл. 49 и чл. 51 от ЗЗБНЗ). Такова право имат и работодателите. Задължението за осигуряване на посреднически услуги е на НСЗ. За да упражнят правото си на посреднически услуги, е достатъчно българските граждани да се регистрират в Бюрото по труда. От момента на регистрацията за НСЗ възниква задължение да информира регистрираното лице за свободните работни места и да му предложи подходяща работа. За регистрираните лица възниква задължението да се явяват при повикване в бюрата по труда, за да бъдат информирани, да им се предложи подходяща работа или курс за професионална квалификация. Неизпълнението на това задължение води до прекратяване на правоотношението с НСЗ по ползване на посреднически услуги и „замразяване“ на правата им по чл. 51 от ЗЗБНЗ за срок от три месеца. До същата правна последица води и отказ на регистрираното лице да приеме предложената му подходяща работа или отказ от участие в курс за професионална квалификация. Посочените в чл. 51, ал. 3 от ЗЗБНЗ основания за прекратяване на правоотношението с НСЗ се отнасят до всички регистрирани лица. За лицата, ко-

⁶ За тези договори вж. В. Мръчков. Трудово право, ц.с., с. 417-420.

ито нямат качеството работник или служител, посочените основания имат смисъл, но за работници или служители отказът от участие в курс за професионална квалификация е възможна хипотеза само за определена категория – за които НСЗ финансира обучението за професионална квалификация. Струва ми се, че разглежданата разпоредба следва да се прецизира и диференцира, тъй като на практика прогласеното право на посреднически услуги ще се ползва от лица, които не са работници или служители.⁷

Правото на българските граждани на посреднически услуги включва и посредничеството на НСЗ за сключване на трудов договор с чуждестранен работодател. И в този случай оказаните посреднически услуги от НСЗ са безплатни.

НСЗ би могла да осъществява задължението си за предоставяне на посреднически услуги за наемане на работа, ако получава информация за свободните длъжности. Законодателят установява задължение за работодателите да уведомяват бюрата по труда за свободните длъжности. Задължението за уведомяване възниква от момента на освобождаване на съответната длъжност и следва да се осъществи в 5-дневен срок. Какви са правните последици от неизпълнението на задължението на работодателя? Законодателят не е създал конкретен състав за това нарушение. За ангажиране отговорността на работодателя е необходимо да му се даде задължително предписание и при неизпълнение да се наложи предвидената санкция. Процедурата е твърде дълга и едва ли може да бъде ефективна. Следователно работодателят ще информира Бюрото по труда за свободните длъжности повече „на добра воля“, а това определено затруднява бюрата по труда при изпълнение на задължението за посреднически услуги за наемане на работа.

⁷ В изложението не се разглежда предоставянето на посреднически услуги от физически или юридически лица, получили разрешение за това, тъй като предоставянето на подобни услуги става по договор.

11. Правният режим на възникване на трудовото правоотношение се съдържа в КТ и включва разпоредбите относно основанията за учредяване на трудово правоотношение. Законодателят изхожда от принципа за равнопоставеност на субектите по правоотношението при неговото учредяване. Действащата правна уредба регламентира три основания за възникване на трудово правоотношение – трудов договор, избор и конкурс. Всяко от тези основания има специфични обществени функции, което предопределя и приложното му поле. Основанията за възникване на трудово правоотношение представляват юридически състави, които включват в себе си различни юридически факти. В основата им са волеизявленията на работника или служителя и на работодателя. При избора и конкурса волеизявлението на работодателя се замества с волеизявление на избирателното тяло и на комисията за провеждане на конкурса, за да може да се направи обективна преценка и се подбере най-подходящия кандидат за заемане на съответната длъжност. Волеизявлението на работника или служителя обаче не може да бъде заменено с друго и винаги е елемент от фактическия състав на основанията за учредяване на трудово правоотношение, т.е. без надлежно изразена воля от работника или служителя трудово правоотношение не може да се учреди. Това обстоятелство в най-голяма степен изразява равнопоставеността на субектите при възникване на трудово правоотношение.

Законодателят не поставя особени изисквания за формата на волеизявлението на работника или служителя и на работодателя при най-често срещаното основание – трудов договор. С промяната в чл. 62 от КТ писмената форма от форма за действителност на договора се превръща във форма за доказване. Промяната има важно значение за работника или служителя, който, дори и да не е подписал трудов договор, ще е в трудово правоотношение, ако е започнал да изпълня-

ва възложената му работа, и по отношение на него ще действа КТ. С това правно разрешение максимално се либерализира възникването на трудовото правоотношение за работника или служителя и разрешението е социално оправдано. Дори и при възникнало трудово правоотношение за работника или служителя е предвидена правната възможност да не започне да престира работната си сила в рамките на определен срок (вж. чл. чл. 63, ал. 1, 86, ал. 7, 96, ал. 4 от КТ). Това разрешение позволява на работника или служителя още веднъж да прецени дали да започне работа по това правоотношение или не. Само от волята на работника или служителя зависи дали да започне да престира по трудовото правоотношение. В случая работодателят не може да се противопостави, независимо че е страна по правоотношението. Правна последица от неявяване на работника или служителя в определения от закона срок е поставянето в действие на законната фикция – трудовото правоотношение се смята за невъзникнало и за работника или служителя няма други неблагоприятни правни последици. Разгледаното разрешение е допълнителна правна гаранция за работника или служителя при възникване на трудовото правоотношение.

Законодателят е въвел принципа за договорна установеност на основните елементи от съдържанието на трудовото правоотношение (чл. 66, ал. 1 от КТ). По този начин се „отчитат“ волята на страните за характера на тържествената от работника или служителя работа, мястото, в рамките на което ще се престира работната сила, и размерът на трудовото възнаграждение. Постигането на съгласие между страните по тези въпроси е предпоставка за възникване на трудовото правоотношение. Законодателят е установил и принципа за едностранна неизменност на съдържанието на трудовото правоотношение (чл. 118 от КТ), който представлява важна гаранция за правата на работника или служителя по трудовото правоотноше-

ние и води до „изравняване“ на правните възможности на двете страни по трудовото правоотношение.⁸

Особено значение за социалната политика имат гаранциите за изплащане на трудовото възнаграждение на работника или служителя. Гаранциите се съдържат в чл. 269-272 от КТ и включват правни норми, които определят начина на изплащане и възможностите част от трудовото възнаграждение да бъде удържано или неизплатено. От различните правни гаранции ще си позволя да се спра на две, които поставят напоследък повече въпроси:

а/ в чл. 269, ал. 1 от КТ е прогласено, че трудовото възнаграждение се изплаща в пари. Поставя се въпросът за възможността за изплащане на трудовото възнаграждение чрез инвестиционни бонове. От правна гледна точка е ясно, че страните не могат да дерогират правилото на чл. 269, ал. 1 от КТ поради императивния характер на нормата. Ако трудовото възнаграждение бъде платено в инвестиционни бонове, то няма да има надлежно направено плащане и ако работникът или служителят желае, може да потърси правата си по общия исков ред. Ето защо, за да стане възможно плащане на дължимо трудово възнаграждение с инвестиционни бонове, би могло да се препоръча изрично уреждане на такава правна възможност в чл. 269 от КТ, като това да става по искане на работника или служителя при липса на финансови средства от страна на работодателя и поемане на задължението от държавата (ако това е възможно);

б/ в чл. 245, ал. 1 от КТ е предвидено гарантирано изплащане на трудово възнаграждение до размер на минималната работна

⁸ Като проявление на закрилната функция на трудовото право и изпълнение на конституционното задължение по чл. 48, ал. 1 следва да се разгледа и правната регламентация на други елементи на трудовото правоотношение – безопасни и здравословни условия на труд, максимална продължителност на работното време, минимален размер на отпуски и почивки, правен режим на извънредния труд и др. Тази правна регламентация не е предмет на настоящето изследване.

заплата, като останалата част от него се изплаща от работодателя заедно с лихва, равна на основния лихвен процент. Нормата е предвидена като изключение от принципа за плащане на дължимото възнаграждение, но може да се превърне в правило при липсата на пазари и трудностите в икономиката. Законодателят не посочва в какви срокове работодателят е длъжен да изплати остатъка от дължимото възнаграждение ведно с лихвата. Следователно работодателят сам решава кога да плати и може да използва това правно разрешение като форма на кредитиране при лихвен процент по-нисък от пазарния. Работникът или служителът има право на иск за разликата до пълния размер на трудовото възнаграждение и дължимата лихва, който иск ще се разглежда по реда на ГПК. Влизането в сила на съдебното решение в полза на работника или служителя ще стане след продължително време, а за този период работникът или служителът ще разчита на доход в размер на минималната работна заплата. Явно е, че подобно поведение на работодателя следва да се санкционира. При действащата правна уредба това е възможно, ако в колективен трудов договор или в индивидуален трудов договор изрично е записан срок, в рамките на който работодателят следва да изплати разликата до пълния размер. Неспазването на срока ще бъде неизпълнение на задължения по трудовото правоотношение от страна на работодателя, т.е. има нарушение на трудовото законодателство, и би могло да се ангажира административнонаказателната му отговорност. Може да се препоръча de lege ferenda да се определи срок за изплащане на разликата до пълния размер на трудовото възнаграждение или пък да се регламентират кратки срокове за разглеждане на делата по аналогия с чл. 344, ал. 4 от КТ.

12. За запазване на съществуващите работни места важно значение има правната уредба на прекратяване на трудовото правоотношение и по-специално на правото на работодателя едностранично да прекрати трудовото правоотношение (пра-

во на уволнение)⁹. Българското трудово законодателство последователно провежда принципа на законоустановеност на основанията за уволнение. Принципът е установен в полза на работника или служителя, тъй като работодателят може да прекрати трудовото правоотношение с едностранно волеизявление само ако се е осъществил предвиденият юридически факт (основание). И ако за прекратяване на трудовото правоотношение едностранно без предизвестие правата на работника или служителя и на работодателя са „огледални“ (могат да се упражняват само на посочените основания), то по отношение правото на прекратяване на трудовото правоотношение с предизвестие законодателят напуска принципа на равнопоставеността и дава известен приоритет на работника или служителя, който не е необходимо да мотивира своето поведение при прекратяване на правоотношението. Работодаателят обаче е задължен да посочи основанията за едностранно прекратяване на трудовото правоотношение, което се е осъществило и е създадо предпоставка за упражняване на правото на уволнение. Различната уредба на правото на едностранно прекратяване на трудовото правоотношение е следствие и на закрилната функция на трудовото право и на социалната политика на държавата. Следва да се отбележи, че принципът на законоустановеност на основанията за уволнение не е господстващ в чуждите законодателства. В някои от тях (Италия, Франция, Германия) се изисква уволнението да е „справедливо“. Подобно е разрешението и на чл. 4 на К 158 на МОТ, който изисква „важен мотив“ за извършване на уволнението. Правната уредба на уволнението в КТ бе либерализирана, но се запази принципът на законоустановеност на основанията за уволнение. Струва ми се, че действащото законодателство отдава по-голямо значение на социалния мо-

⁹ За правото на уволнение вж. В. Мръчков, Трудово право, ц.с., с.518-562.

мент и в по-малка степен на интересите на работодателя. Въпросът има важно значение и с оглед приватизацията и реструктурирането на икономиката. Едва ли е оправдано работодателят да „търпи“ по-голяма от необходимата му заетост поради трудното прекратяване на трудовите правоотношения на ненужните му работници или служители. Би могло да се препоръча промяна в правната уредба на правото на уволнение, която може да бъде направена под две форми: а/ като се запази принципът на законоустановеност на основанията и изчерпателното им изброяване в закона – в този случай считам, че основанията следва да се прецизират и да се разширят правните възможности на работодателя, но едновременно с това да се увеличи размерът на обезщетението, което работодателят заплаща на уволнените работници или служители; б/ принципът на законоустановеност може да се запази, като се посочи обобщено основание за уволнение, както предвижда и международноправната уредба (вж. по-горе).

При прекратяване на трудовото правоотношение работодателят е длъжен да се съобрази с предварителната закрила при уволнение на някои категории работници или служители, която се изразява в получаване на предварително съгласие от инспекцията по труда или от синдикален орган и която се прилага за най-често използваните от работодателя основания. От правото на предварителната закрила се ползват посочените в чл. 333 от КТ групи от лица. Законодателят не установява критерии, от които да изхождат посочените органи при даване или отказ на разрешение за уволнение. Следователно посочените органи могат да не дадат разрешение за уволнение дори и да са налице обективни предпоставки за уволнението на посочения работник или служител. Практиката на тези органи е, че в големия брой случаи се отказва даването на разрешение за уволнение. Отказът не може да бъде преодолян, а това означава, че работодателят не

може да уволни този работник или служител, а трябва да уволни друг, който може да е с по-висока професионална квалификация и да е по-нужен на работодателя. Предварителната закрила при уволнение в повечето от случаите има социално защитен характер, т.е. чрез нея се провежда определена социална политика за сметка на работодателя. Струва ми се, че предварителната закрила при уволнение би следвало да се запази, но да се прилага при равна професионална квалификация. По този начин тя ще изпълни специалната си функция, но без да увреди интересите на работодателя.

13. Законодателят е предвидил специална процедура, която се следва в случаите на масово уволнение (чл. 64-66 от ЗЗБНЗ). Процедурата се прилага само при някои от основанията за уволнение: закриване на цялото или на част от предприятието, съкращаване в щата и намаляване обема на работата. Масово уволнение има в случай че работодателят прекрати в продължение на един месец трудовите правоотношения на повече от 50 души, ако броят на работниците и служителите е повече от 100, или трудовите правоотношения на повече от половината работници и служители, ако броят им е от 50 до 100, на едно от посочените основания. За работодателя възниква задължение да уведоми териториалното поделение на НСЗ, съответната общинска администрация и съответния орган за тристранно сътрудничество. Изпълнението ще е налице, ако работодателят е посочил професионалната квалификация, възрастта и пола на работниците или служителите, които ще бъдат уволнени, и срока за прекратяване на трудовите правоотношения. Правните последици, които настъпват от уведомяването, не рефлектират върху прекратяване на трудовите правоотношения, а имат значение за предприемане на мерки за професионална квалификация на работниците и служителите, които ще бъдат уволнени.

14. Прекратяването на трудовото правоотношение води до

безработица. Това е състояние, в което е изпаднало трудоспособно лице. Изразява се в невъзможността му да получи доход по трудово правоотношение, по гражданско правоотношение или от търговска дейност. Невъзможността му не се дължи на временна или трайна загуба на трудоспособност, а на липса на работа въпреки желанието му да работи.¹⁰ По-горе разглеждаме трудовите права на безработните и средствата, чрез които държавата въздейства за устройване на безработните на работа. В следващото изложение ще се спра на някои въпроси на безработицата като осигурен социален риск.

15. Кръгът на осигурените лица за риска „безработица“ е различен при задължителното и доброволното осигуряване. В ЗЗБНЗ е установено **задължение** за осигуряване на риска „безработица“ за две групи лица: а/ работници и служители; б/ лица, които имат сключен договор за управление и контрол в едноличните търговски дружества с държавно участие и в търговски дружества с преимуществено държавно участие, ако има решение на общото събрание за това (чл. 9, т.2; чл.19, ал.2 от ЗЗБНЗ). Кръгът на задължително осигурените лица е по-тесен от задължително осигурените за другите социални рискове, определени от КТ от 1951 г. и Наредбата за обществено осигуряване на лицата, упражняващи свободна професия или търговия или работещи без трудово правоотношение (НООЛ). От лицата, върху които се разпростират задължителното обществено осигуряване, интерес за настоящето изследване представляват тези, които получават доход срещу продажба на притежаваните от тях знания и умения не по трудово правоотношение: лица, които упражняват свободна професия; съдебните кандидати по чл.164, ал.3 от Закон за съдебната власт (ЗСВ) и лицата по чл.13, ал.1 от

НООЛ. Поставя се въпросът възможно ли е установяване на задължение за осигуряване за безработица за тези лица. Въпросът има своето място и с оглед разпоредбата на чл. 2.1 К.44 за безработицата, която разпростира приложното поле на конвенцията върху „всички лица, наети на работа срещу работна заплата или друго възнаграждение“. От посочените по-горе групи от лица на изискванията на чл. 2 К.44 отговарят съдебните кандидати и лицата по чл. 13 от НООЛ. Съдебните кандидати по чл. 164, ал.3 от ЗСВ са завършили обучение не по държавна поръчка и поради това се осигуряват за своя сметка. Те обаче извършват същата дейност, каквато и съдебните кандидати, завършили обучение по държавна поръчка, които работят по трудово правоотношение. Лицата по чл. 13, ал.1 от НООЛ получават възнаграждение по гражданско правоотношение, но „за работа“. К.44 в чл. 2, ал.2 установява за кои групи от лица се допуска изключение от принципа за осигуряване срещу безработица, като би следвало да разгледам тези по б. „h – наети на случайна или спомагателна работа“, за да определя дали има основание за изключване на разгледаните групи от лица от кръга на задължително осигурените. Конвенцията не дава определение на „случайна и спомагателна работа“. Явно се има предвид работа, която се осъществява инцидентно и е краткотраен характер. Възможно е лицата по чл.13, ал.1 от НООЛ да осъществяват и такъв вид работа, но в по-големия брой случаи договорите се сключват за определен период от време и престаията няма еднократен характер. Законодателят изхожда от същото разбиране и установява за тези лица задължение за обществено осигуряване за всички осигурени социални рискове по подобие на осигуряването на работниците и служителите. Нее ясно защо законодателят е възприел друг подход и е изключил лицата по чл.13, ал.1 от ЗЗБНЗ от кръга на задължително осигурените за безработица. Струва ми се, че

¹⁰ Повече за безработицата вж. В. Мръчков. Осигурително право, изд. „Синия“, 1998, с.199-201.

законодателят следва да бъде последователен и *de lege ferenda* да установи задължително осигуряване за безработица на тази група лица, което ще „изравни“ осигурителния им правен режим с този на работниците и служителите. Биха могли да се противопоставят аргументи, че договорите на тези лица могат да бъдат с кратка продължителност и какъв би бил правният им интерес за установяване на подобно задължение. И трудовият договор може да бъде с кратка продължителност, но това не изключва задължителното осигуряване за безработица, а правният интерес на лицата е да се ползват от качеството осигурено лица за безработица. Приемането на подобно разрешение ще бъде още една крачка към премахване на практиката за използване на гражданските договори за заобикаляне на трудовото и осигурителното законодателство. В още по-голяма степен изложеното по-горе ще е валидно за съдебните кандидати по чл. 164, ал. 3 от ЗСВ. Включването им в кръга на задължително осигурени за безработица ще им даде равен осигурителен статут с другите съдебни кандидати.

По отношение на лицата, упражняващи свободна професия, законодателят е установил задължително обществено осигуряване само за рисковете старост, инвалидност и смърт, като е „отчел“ спецификата на извършваната от тези лица дейност и не я разглежда като „работа без трудово правоотношение“. Изключването на тези лица от кръга на задължително осигурените за безработица се прави на основание чл. 2, т. 2, б. „д“ на К.44. Считам, че сегашното законодателно решение следва да бъде подкрепено.

16. Законодателят изрично определя момента на възникване на качеството „осигурено лице“ при задължителното осигуряване – постъпването на работа или началото на изпълнение на договора за управление. Това разрешение е аналогично на предвиденото за задължителното обществено осигуряване (чл. 4 ПП дял III от КТ, чл. 13, ал. 3 от НООЛ). Придо-

биването на качеството „осигурено лице“ води и до учредяване на осигурителни правоотношения: а/ между осигурител и осигурителен орган (НСЗ и нейните териториални поделения); б/ между осигурителен орган и осигурено лице. Основното задължение на осигурителя по правоотношението, в което участва, е да внася приспадащия му се размер от осигурителната вноски. Задължен е да дава и информация на осигурителния орган (вж. по-горе). За осигуреното лице има задължение да внася дължимата от него част от осигурителната вноски, а след настъпване на осигурения социален риск има задължението да се постави на разположение на осигурителния орган за започване на подходяща работа или за включване в курс за професионална квалификация, да потвърждава ежемесечно чрез декларация волята си за търсене на работа, да се явява при повикване от осигурителния орган. Осигурителят и осигуреното лице имат право да получават от осигурителния орган посреднически услуги за наемане на работа, както и на поемане на разходите за професионална квалификация в определени случаи (вж. по-горе). Осигуреното лице има право и на осигурителни плащания – обезщетения и помощи.

17. Размерът на осигурителната вноски за безработица се определя от законодателя като процент от brutното възнаграждение на осигуреното лице. Тенденцията през последните години е към намаляване на процента от възнаграждението, който се внася във фонд ПКБ (5;4.5;4) и се основава на две обстоятелства: нарастване на общия размер на осигурителните вноски за всички осигурени социални рискове; натрупване на средства във фонд ПКБ и постоянния недостиг във фонд „Обществено осигуряване“. Считам, че по-нататъшна низходяща тенденция не би могла да се подкрепи с оглед необходимостта от осъществяване на активна политика по насърчаване на заетостта и с оглед очаквания ръст на безработицата след завършване на структурната реформа.

Законодателят установява и съотношение, в което се разпределя осигурителната вноска между осигурител и осигурено лице. По-голямата тежест е върху осигурителя (4:1, а след 1.07.1999 – 7:1). Увеличаването на частта от осигурителната вноска, която се внася от работодателя, може да се обясни с желанието за социалнооправдана политика и запазване доходите на осигуреното лице. Следва да се отбележи, че рискът „безработица“ не е професионален риск и участието на осигурител и осигурено лице във вноската следва да бъде приблизително равно. Тенденцията за увеличаване на „тежестта“ на осигурителя във фонд ПКБ, съчетано с висок размер на осигурителната вноска, която прави за останалите осигурени рискове, води до търсене и намиране на средства за избягване на плащанията – договори с минимално трудово възнаграждение, заобикаляне на трудовото и осигурителното законодателство. Считаю, че при приемане на новото осигурително законодателство следва да се увеличи размерът на участие на осигуреното лице в осигурителните вноски.

18. ЗЗБНЗ уреди доброволното осигуряване за безработица. Всеки дееспособен български гражданин може да придобие качеството „доброволно осигурено лице“ за безработица. Достатъчно е да сключи договор за доброволно осигуряване, като без правно значение е дали е задължително осигурен или не. Ако доброволно осигуреното лице е работник или служител, то е възможно и работодателят му да сключи договор за доброволното осигуряване на лицето. В този случай осигуреното лице ще е бенефициер по два договора за доброволно осигуряване. Важен стимул за сключване на такива договори е установен в чл. 33, ал. 2 от ЗЗБНЗ – признаване на направените вноски за разход и приспадането им от облагаемата печалба. Законодателят дава свобода на страните да уговорят всички условия по договора – размер на осигурителната вноска; покрит риск; плащания, които се дължат от осигурител-

ния орган. Може да се отбележи, че правната уредба на доброволното осигуряване за безработица е подробна, съдържа правни гаранции за контрол върху дейността на осигурителните дружества. Липсата на практика по прилагането ѝ не позволява да се направи преценка за нейната ефективност.

19. Осъществяването на риска „безработица“ води до пораждане на права и задължения по осигурителното правоотношение. Законодателят предписва специален ред за установяване на риска – от Бюрото по труда по адресната регистрация на осигуреното лице и по негово искане. Законодателят установява срок, в рамките на който осигуреното лице следва да изяви волята си. Срокът е тримесечен и започва да тече от датата на прекратяване на договора на осигуреното лице. По своя правен характер срокът е преклузивен, тъй като неспазването му води до погасяване на материалното право на осигурителни плащания. Осигуреното лице трябва да изрази волята си по предвидения в закона начин – чрез писмена молба декларация, която удостоверява, че не са налице отрицателните предпоставки по пар. 4 от Допълнителните разпоредби на ЗЗБНЗ и потвърждава желанието му активно да търси работа. Осигуреното лице е длъжно да приложи към молбата декларация и посочените в чл. 23, ал. 1 от ППЗЗБНЗ документи. В случай на нередовни документи осигуреното лице се уведомява и му се дават указания за отстраняване на недостатъците. Срокът за отстраняване е 10-дневен и ако не бъдат отстранени недостатъците, то не се извършва вписване и осигуреното лице следва да подаде нова молба декларация. Служител на Бюрото по труда регистрира осигуреното лице в единния регистър и от този момент то придобива качеството „безработен“. Право на осигурителни плащания има не всяко безработно лице, а само това, за което са налице обстоятелствата по чл. 67, ал. 1 и 2 от ЗЗБНЗ: да е работило по трудово правоотношение или по договор за управление и

да е подлежало на осигуряване не по-малко от 9 месеца през последните 15 месеца преди прекратяване на договора му. Установяването на подобна предпоставка за възникване на субективното право на осигурителни обезщетения е в съответствие с чл. 6 на К.44. Работата може да е по едно или повече правоотношения, с прекъсвания или без – тези обстоятелства са правно ирелевантни.

От установената обща предпоставка за възникване на субективното право на осигурителни плащания законодателят допуска изключение за лица, заети по трудово правоотношение сезонно. Изискването за тях е да са работили 6 месеца през последните 12 месеца.

20. Законодателят обвързва размера на обезщетението за безработица с размера на полученото средно месечно брутно възнаграждение, т.е. възприема принципа на частично заместване на загубения доход.¹¹ Пропуснатият доход е средното месечно брутно възнаграждение за последните 9 месеца, през които безработният е подлежал на задължително осигуряване за безработица. Обезщетението е в размер на 60% от пропуснатия доход. Това ще бъде обезщетението, ако то е в рамките на определения законов минимум и максимум. Определянето на минимален размер на обезщетението е приложение на принципа за гарантирано минимално плащане при безработица.¹² Законодателят определя минималния размер на обезщетението на 80% от минималната работна заплата за страната. Максималният размер на обезщетението е 150% от минималната работна заплата за страната. Струва ми се, че максималният размер е твърде нисък и в голям брой случаи

¹¹ Подобно е разрешението в редица европейски законодателства – Белгия, Германия, Швейцария, Испания и др. Някои законодателства възприемат принципа на фиксираното социалноосигурително плащане – Великобритания, САЩ, Финландия и др..

¹² Гарантираното минимално плащане е установена и по законодателствата на Австрия, Белгия, Германия, Япония и др.

това ще бъде размерът на обезщетението.¹³ Явно е намерението на законодателя в по-голяма степен да използва преразпределителните механизми на осигурителната схема за безработица. Счита се, че следва да се увеличи максималният размер на обезщетението, което в по-голяма степен ще съответства на принципа за заместване на пропуснатия доход.¹⁴ От правилото за определяне на размера на обезщетението законодателят е установил изключения за две групи лица: когато трудовото правоотношение е прекратено по волята на осигуреното лице или то е било дисциплинарно уволнено; ако правото на обезщетение е възникнало в тригодишен срок от предходното ползване. В тези случаи размерът на обезщетението е фиксиран и е равен на законово определения минимум.

21. Изрично в чл. 70 на ЗЗБНЗ е определен началният момент за изплащане на обезщетението и това е моментът на регистрация на осигуреното лице в териториалното Бюро по труда. Предложеното решение е благоприятно за осигуреното лице, защото поставя плащането на обезщетението в зависимост от неговата воля да се регистрира и заместващото плащане може да се получи веднага след прекратяване на правоотношението. Изключенията, които законодателят допуска от този принцип, са: 1. когато трудовото правоотношение е прекратено по волята на осигуреното лице или то е било дисциплинарно уволнено – плащането на обезщетение започва след изтичане на тримесечен срок от регистрацията на осигуреното лице, а отлагането на началото на плащането е в съответствие с чл. 7 на К.44; 2. когато осигуреното лице получава обезщетение по чл. 222, ал. 1 от КТ – плащането на

¹³ При сегашния размер на минималната работна заплата максималният размер на обезщетението ще бъде 91500 лв. и ще се прилага за всички брутни възнаграждения над 152500 лв., т.е. за възнаграждения, които са значително по-ниски от средните за страната.

¹⁴ Вж. и Кр. Средкова. Трудови и осигурителни права на безработния. изд. Сибир, 1995, с. 144.

обезщетението за безработица започва с изтичане на срока на обезщетението по чл. 222, ал. 1 от КТ (изр. чл. 23, ал. 4 от ППЗБНЗ). Това разрешение съответства на изрично изразеното разбиране на законодателя, че обезщетението за безработица не може да се кумулира с обезщетението по чл. 222, ал. 1 от КТ (чл. 7 1, ал. 2 от ЗБНЗ). Двете обезщетения се дължат по различни правоотношения – трудово и осигурително, независимо че основанието за изплащането е оставане без работа на лицето. Това е наложило и изричното законодателно разрешение.

22. Българското законодателство предвижда изплащане на обезщетение за безработица за определен период от време. Срокът, в рамките на който осигуреното лице има право на обезщетение, е в зависимост от продължителността на трудовия стаж. Законодателят се отказва от допълнителната диференциация на правата на осигуреното лице, която правеше в предходната правна уредба (ПМС 57/1989 г.) – в зависимост от възрастта и пола на осигуреното лице. Законодателят счита, че колкото по-продължителен е трудовият стаж на лицето, толкова по-възрастно е то и това е нормалното и най-често срещаното. Но има и хипотези, при които едно лице е по-възрастно, но няма съответстващ на възрастта му трудов стаж. То ще получи обезщетение за по-кратък срок, тъй като действащото законодателство не предвижда „бонус“ за възраст.¹⁵ Сегашното разрешение в по-голяма степен съответства на принципа за „отчитане“ на осигурителния принос и следва да се подкрепи.

Срокът на изплащане е поставен в зависимост от трудовия стаж. Считаю, че следва да се използва понятието „осигурителен стаж“, което е различно по съдържание. Наистина осигурителното законодателство използва понятието „тру-

¹⁵ Някои осигурителни системи предвиждат удължена продължителност на плащане с оглед възрастта на осигуреното лице – Австрия, Финландия, Япония и др., а при други се предвижда и увеличен размер на получената облага – Франция, Швейцария и др.

дов стаж“ като синоним на понятието „осигурителен стаж“, но това се дължи на обстоятелството, че дълго време двата клона на правото използват едни и същи понятия. В новите източници на осигурителното законодателство, както и в ЗБНЗ, следва да се прави разлика между двете понятия, защото едновременно им използване може да постави и редица практически въпроси: възможно е едно лице да има трудов стаж над 25 г., да не е работило по трудово правоотношение в периода 1.01.1990 – 1.07.1998 и да не е осигурявано за безработица, да работи след тази дата 9 месеца, като за този период се осигурява – в този случай то ще има право на максималното обезщетение за безработица, въпреки че приносът му във фонд ПКБ е много малък.

За някои от категориите осигурени лица законодателят деградира принципа за обвързване на срока на изплащане с трудовия стаж и определя фиксиран срок – за осигурени лица, които по своя воля са прекратили правоотношението, и за осигурени лица, които са придобили отново право на парично обезщетение.

23. Законодателят създава и важни гаранции за безработните:

а/ полученото обезщетение е вид осигурително плащане и на основание чл. 71, ал. 4 от ЗБНЗ и чл. 166 от КТ от 1951 г. е освободено от данъци и такси; б/ за времето, през което получава обезщетение за безработица, лицето се осигурява за инвалидност, старост и смърт за сметка на фонд ПКБ, както и за здравно осигуряване; в/ времето, през което се получава обезщетения, се признава за трудов стаж.

24. Осигурителният орган изплаща обезщетение за безработица до изтичане на предвидения срок. Законодателят е предвидил право на осигурителния орган в рамките на срока да: изплати обезщетението наведнъж; да прекрати изплащането; да спре изплащането. И в трите случая законодате-

лят изчерпателно е посочил основанията, при които възниква това право.

Осигурителният орган може да изплати дължимото обезщетение **наведнъж** при следните предпоставки: лицето да има право на парично обезщетение; да изрази воля за това – с писмена молба и с проект за започване на стопанска дейност (чл. 12, ал. 4 от ППЗБНЗ определя какво се разбира под стопанска дейност). Осигуреното лице е длъжно и да регистрира стопанската дейност. Проектът се разглежда в едномесечен срок и ръководителят на Бюрото по труда с решение се произнася за изплащане наведнъж на обезщетението.

Правото на осигурителния орган да **прекрати** изплащането възниква при изчерпателно изброените в чл. 72 на ЗБНЗ основания, които могат да бъдат групирани: а/ основания, настъпването на които води до отпадане на качеството „безработно лице“ – основанията по чл. 72, ал. 1 и ал. 2, т. 5 от ЗБНЗ; б/ основания, при които издръжката на осигуреното лице се поема от държавата – задържане на безработния за изтърпяване на наказание, „лишаване от свобода“, или основания, които изключват изпълнение на задължения на безработния към осигурителния орган – постъпване на редовно обучение; в/ неправомерно поведение на безработния към осигурителния орган – неоснователен отказ да се включи в курс за професионална квалификация, или ако прекрати участието си в подобен курс, или ако неоснователно отказва предложената му подходяща работа. Докато в първите две групи осигурителният орган прекратява плащането поради отпадане на основанията за плащане, то при третата група основанията за плащане е налице, но прекратяването е санкционна последица срещу неправомерното поведение на осигуреното лице.

Правото на осигурителния орган да **спи**ра плащането за определен период от време възниква на основанията, изброени в чл. 73 на ЗБНЗ, които могат да бъдат обединени в няколко

групи според причината за спиране: а/ получаване на доходи или обезщетения, които заместват пропуснатия доход – престация по сключен трудов или граждански договор; участие в курс за професионална квалификация чрез НСЗ; получаване на плащане за временна нетрудоспособност; б/ издръжката на лицето се поема от държавата – отбива редовната си военна служба; участва във военноучебен сбор за повече от 5 дни; задържане от орган на власт като мярка за процесуална принуда; в/ осигуреното лице пребивава зад граница – задължението да се изплаща обезщетение е в рамките на страната; г/ неизпълнение на задължения на осигуреното лице – неявяване без причина в Бюрото по труда. Спирането на плащането е за срок, през който действия съответното основание, и след отпадането му плащането се възобновява.

Спирането, възобновяването и прекратяването на плащането на обезщетение за безработица става с акт на органа, който отпуска обезщетението – ръководителя на териториалното поделение на НСЗ. Този орган преценява дали основанието се е осъществило. Актът, с който става спиране, възобновяване и прекратяване на обезщетенията, е индивидуален административен акт. Издаването и превръщането му в стабилен административен акт става по реда на Закона за административното производство (ЗАП).

25. За осигурените лица възниква и субективно право на **помощи** при безработица. Правната уредба на основанията, от които възниква правото на помощи, е в ЗБНЗ, но е „разпръсната“. Обяснението за това е, че правото на помощи е изключение от общото правило за изплащане на парични обезщетения. Законодателят е създал гаранции за изплащане на помощите – уредил ги е като субективно право; насрещно задължен субект са НСЗ и фонд ПКБ; изплащат се по реда за плащане на обезщетенията. Законодателят урежда три основания, при които се поражда право на помощи при

безработица: а/ ако безработното лице започне работа при непълно работно време – чл.73, ал.5 от ЗЗБНЗ (без да е посочена минималната продължителност на работното време) и при условие, че получава трудово възнаграждение по-малко от минималната работна заплата за страната – помощта е 50% от полагаемото се парично обезщетение при безработица и се изплаща за времето, през което осигуреното лице има право на обезщетение и продължава да работи при непълно работно време; б/ ако безработното лице е включено в курс за професионална квалификация, организиран от НСЗ (чл.91 на ЗЗБНЗ) – това е основание за спиране плащането на обезщетението и затова възниква право на помощ – в размер на 60% от дължимото обезщетение, и се изплаща за времето, през което лицето е участвало в курс за професионална квалификация; в/ ако безработното лице е продължило да бъде без работа след изтичане на срока на получаване на обезщетение и това състояние е продължило повече от 6 месеца – размерът на помощта е 60% от минималната работна заплата за страната и се изплаща за срок до три месеца, ако продължава да е без работа. И в трите случая изплащането на помощите има за цел да осигури минимален доход на безработните лица, а изплащането им от фонд ПКБ е обосновано от обстоятелството, че се изплаща на лица, които имат или са имали право на парично обезщетение за безработица, т.е. правени са осигурителни вноски за тях.

26. В заключение може да се направи изводът, че социалната политика в голяма степен зависи от правната уредба на трудовите отношения и от правната уредба на последните от тяхното прекратяване. Настъпилите промени във формите на собственост следва да водят и до промени в регулиране на трудовите отношения. Наред с либерализацията им би следвало да се запази в нужната степен и закрилната функция на трудовоправната уредба, включително и нейният социален елемент.

Законодателната реформа на социалното подпомагане: философия на промените

Д-р Георги ШОПОВ
Икономически институт на БАН,
зам.-председател на клуб „Икономика 2000“

От началото на 90-те години законодателните рамки на социалното подпомагане претърпяха значителни промени. Последователно бяха в сила няколко правилника за социално подпомагане (1991, 1992, 1996, 1997 г.). През май 1998 г. беше приет Законът за социално подпомагане, а през ноември с.г. – Правилникът за неговото приложение. Междувременно законодателната и изпълнителната власт предприеха стъпки към цялостно реформиране на социалното законодателство. Прети бяха Законът за закрила при безработица и насърчаване на заетостта (в края на 1997 г.), Законът за здравното осигуряване (през юни 1998 г.). Разработват се стратегии за реформа в социалното осигуряване и кодекс на социалното осигуряване. Страната ни е поела ангажменти, свързани с подготовката ѝ за членство в ЕС. Всичко това определя необходимостта от координация на законодателството в областта на социалното подпомагане във вътрешен и външен план: по отношение на другите социални закони и по отношение на европейските изисквания и критерии.

В този контекст докладът разглежда и поставя на разискване следните основни проблеми и въпроси, свързани с:

- акцентите и философията в досегашното развитие на законовите рамки на социалното подпомагане;
- философията на действащата нормативна база, регламентираща социалното подпомагане;

- равнището ѝ на координираност с другите социални закони и намерения за реформи;
- приоритетите в европейската социална политика и развитието на социалното подпомагане.

В центъра на вниманието е поставена политиката по смекчаване на бедността и в частност – схемата за поддържане на доходите при бедност.

1. Мащаби на бедността от началото на 90-те години

От началото на 90-те години нарастването на мащабите на бедността е една от най-характерните тенденции в развитието на жизненото равнище. Тези процеси са предмет на множество изследвания и публикации.¹⁶ Поради това тук се представят само най-важните параметри на този социално-икономически феномен (вж Таблица 1) с оглед очертаване на контурите на предизвикателствата пред социалното подпомагане.

Данните от таблицата категорично показват, че обедняването, мащабите на абсолютната и на относителната бедност от началото на 90-те години обхващат все по-голяма част от населението. Драстичен е спадът на реалните доходи. Така например реалната средна работна заплата е намаляла през 1994 г. спрямо 1990 г. с 69%, през 1996 г. с 82%, а в края на 1998 г. със 78%. За средната пенсия тези стойности са съответно -71%, -84% и -76%. Увеличава се степента на приходна диференциация на населението: коефициентът на Джини е 21.7% през 1990 г. и над 36% - 1996 г.¹⁷

¹⁶ Вж напр. Белева И. и др. „България и Европейската общност: трансформация на пазара на труда и социалната политика с поглед към Европа“, С. 1993; Нончева Т. „Процесът на обедняване на населението – оценка, фактори и перспективи“, сп. „Проблеми на труда“, 5, 1993; Гочева Р. и др. „Социална защита на бедните, безработните и потребителите през прехода към пазарна икономика“, С. 1994; „Бедност и фрагментация на българското общество и ролята на неправителствените организации за стимулиране на социалната интеграция“, С. 1996; Стоянова К. и др. „Социалната реформа“, С. 1996; докладите на ПРООН „България. Развитие на човека“ след 1995 година, „Бедността в условия на преход“, ПРООН, С. 1998 и др.

¹⁷ По данни на НСИ.

Таблица 1

Показатели	Обедняване на населението							
	Години							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Дял на домак. с доходи под социалния минимум	-	67.4	67.8	70.3	68.6	77.3	n.q.	n.q.
Дял на домак. с доходи под екстенци-минимума	-	49.8	50.3	54.3	53.7	63.9	n.q.	n.q.
Дял на домак. с доход на лице под 50% от средния за страната доход	7.9	9.1	11.4	15.0	12.2	n.q.	n.q.	
Нарастване на реалната ср. работна заплата спрямо:								
края на 1990 г. – %	-41	-50	-60	-69	-68	-82	-78	-76
края на предх. година – %	-41	-16	-20	-23	3.7	-44	28	9.2
Нарастване на реалната ср. пенсия спрямо:								
края на 1990 г. – %	-51	-60	-59	-71	-69	-84	-79	-76
края на предх. година – %	-51	-18	3	-31	9	-47	25	15
Нарастване на реалния гарант. мин. доход спрямо:								
края на 1990 г. – %	0.35	-30	-25	-53	-54	-77	-72	-67
края на предх. година – %	0.35	-31	8	-38	-2	-51	22	19

Забел.: Таблицата е съставена по данни на МТСП и от посочената публикация „Бедността в условия на преход“, ПРООН, С. 1998, с. 18-23.

Нарастващите мащаби на бедността увеличават контингента на националната система за социално подпомагане. През последните години около 10-12% от населението получават социални помощи от общинските центрове за социални грижи.

Основните фактори за обедняването на населението¹⁸ са: икономическият спад, инфлацията, безработицата, начинът и ходът на икономическата реформа, пенсионната зависимост, здравният и семейният статус. Главните външни ограничители пред политиката в социалното подпомагане са строгите бюджетни рестрикции, недостигът на бюджетни ресурси, състоянието на промените в другите елементи на системата за социална защита.

2. Промените в политиката за смекчаване на бедността

Те се проследяват чрез хронологичен *аналитичен преглед и оценки* на главните и принципни изменения в нормативните рамки на политиката за смекчаване на бедността.

2.1. Промените през периода 1991-1996 година¹⁹.

Тъй като тези промени са предмет на обстоен анализ и оценка в редица публикации²⁰, тук се извеждат само най-

18 За повече подробности вж. напр. Нончева Т. „Състояние и перспективи на системата за социални грижи в България: нормативна уредба и условия за достъп“, в. „Парламентарна демокрация“, 9/1998, с. 49 – 52; както и изследванията на автора, публикувани в „Социалната реформа“, с. 85 и сл.; „България 1995. Развитие на човека“, ПРООН, с. 24 и др.

19 Въвеждането на валутния съвет през 1997 г. е прието като условна времева граница.

20 Вж. напр. Баслева И. и др. „България и Европейската общност: трансформация на пазара на труда и социалната политика с поглед към Европа“, С. 1993, с. 63-68; Стоянова К. и др. „Социална защита на основните рискови групи от населението“, С. 1995, с. 36-41; Стоянова К. и др. „Социалната реформа“, С. 1996, с. 88-90; Нончева Т. „Състояние и перспективи на системата за социални грижи в България: нормативна уредба и условия за достъп“, в. „Парламентарна демокрация“, 9/1998, с. 58 – 61.

важните от тях, които се отнасят до схемата за поддържане на доходите при бедност. За развитието на социалното подпомагане през този период е характерно следното:

- в началото на 90-те години то се приспособяваше към рязко променящите се условия и към бързото нарастване на мащабите на бедността в страната;
- често се работеше на принципа на пробите и грешките;
- политическите мерки често имаха реактивен характер и спешно решаваха възникнали остри социални проблеми и конфликти;
- провежданата политика в тази област се базираше на подзаконовни нормативни актове (постановления на Министерския съвет).

Заедно с това се трупаше политически и практически опит и се формираха част от новите черти на социалното подпомагане.

Основните акценти в развитието на схемата за поддържане на доходите при бедност засягаха: условията за достъп до социалните помощи, техния размер, продължителност, вид и начин на финансиране.

В хода на промените се запазиха основните характеристики на социалните помощи по отношение на тяхната икономическа форма (парични, натурални и услуги) и периодичност (месечни и периодични). До 1991 г. главни условия за достъп до социалните помощи бяха: равнището на доходите и принадлежността към строго определени категории от населението (инвалиди, неработоспособни и самотни стари хора, някои рискови групи деца и юноши, многодетни семейства). Още през пролетта на 1991 г. тази неадекватна схема за поддържане на доходите претърпя промени. Вместо абсолютни величини прагът на минималния доход, под който лицето добиваше право на достъп, получи относителни изменения – 65% от минималната работна заплата. Въведоха се

ограничения за достъпа, произтичащи от имущественото състояние на нуждаещите се лица. С това се направи важна стъпка към по-голяма целенасоченост на социалните помощи.

Недостатък на тази схема бе запазването на функционалната зависимост на размера на социалната помощ от минималната работна заплата. Строгите изисквания към имущественото състояние се оказаха фактор за увеличаване на разходите под формата на „непремерени“ еднократни и периодични помощи, които се отпускат по преценка на службите за социални грижи.

През 1992 г. се наложиха нови промени в системата за социално подпомагане. Главният акцент се постави върху изграждането на гъвкава схема за поддържане на доходите на бедните лица и семейства, при която социалната помощ се дава след проверка на доходното и имущественото състояние. По такъв начин се постига целенасоченост на помощите.

Бяха направени следните по-важни изменения от принципен характер:

а/ премахване на пряката зависимост на социалните помощи от размера на минималната работна заплата;

б/ гарантиране на базов минимален доход (БМД) на лицата, за които е доказано, че се нуждаят от редовна социална помощ;

в/ чрез система от коефициенти размерът на БМД се диференцира според състава на семейството;

г/ регулиране размера на помощите с оглед стимулиране на подпомаганите лица да предлагат активно своята работна сила на трудовия пазар;

д/ съобразяване размера на БМД с величината на другите минимални доходи (минимални пенсия и заплата, обезщетения при безработица) с оглед запазване на относителните съотношения между техните стойности и недопускане на масово навлизане в системата за социално подпомагане на ли-

ца, разполагащи с определени доходи.

При това положение БМД доби следните особености, които определят характера на действащата и сега схема за поддържане доходите на бедните:

- универсална престация, предназначена за бедните, независимо от причините, породили това им състояние;
- целенасочена помощ за индивиди, които отговарят на определени условия;
- съдържа елементи, стимулиращи бенефициентите да предлагат работната си сила на пазара на труда;
- схемата е построена върху принципи и съдържа редица елементи, препоръчвани от европейски структури²¹.

Основните финансови източници на средства за социално подпомагане останаха на практика без изменение. Финансирането се основава на принципа на националната солидарност и вертикалното преразпределение на доходи чрез данъчната система. Осъществява се по линия и за сметка на местните бюджети, като републиканският бюджет осигурява целеви трансфери.

Практиката показва следните основни слабости на схемата:

Първо, строгият характер на критериите за достъп, което силно ограничава броя на бенефициентите на месечните парични помощи.

Второ, недостатъчните възможности за контрол на декларираното от бенефициентите имуществено и (особено) доходно състояние.

Трето, финансовата нестабилност на общинските бюджети, което води до забавено (понякога с месеци) изплащане на социалните помощи.

21 Вж. Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (92/441/EEC).

От 1995 г. след либерализацията на цените на енергоносителите, когато разходите за заплащане на енергия от населението нараснаха значително, се въведоха т. нар. целеви помощи за енергия. Те са типичен пример за въвеждане на специфична програма, която допълва универсалната схема за поддържане на доходите при бедност. Целевите помощи за енергия също се отпускат на нискодоходни лица и семейства. Доходният праг обаче в случая е по-висок в сравнение с този при месечните социални помощи и се формира като към гарантирания минимален доход (ГМД), респективно неговата диференцирана величина за семейството, се прибави левовата равностойност на нормативите за отопление. Целевата помощ за разлика от месечната социална помощ се отпуска само през есенно-зимния сезон. По такъв начин се улеснява администрирането на програмата, като тя обхваща и по-широк кръг бенефициенти. Нейното въвеждане се оказва важен елемент от социалното подпомагане на населението в покриването на нарасналите му разходи, предизвикани от ограничаване (респективно постепенно премахване) на държавното субсидиране на стоки от жизнена необходимост (в случая – електро- и топлоенергията).

2.2. Промените след 1 юли 1997 г.

Основните промени в нормативните рамки на социалното подпомагане, респективно в политиките за облекчаване на бедността, са свързани с приемането на Закона за социалното подпомагане. За отбелязване е, че през ноември 1997 г. (преди стартирането на Програмата за спешна социална помощ – 2) бе приет нов Правилник за социално подпомагане. Опитът от неговото приложение бе използван при окончателното редактиране на закона. Такива бяха например промените, които този правилник въведе по отношение на:

а/ *Насочеността на социалното подпомагане* – вместо

лицата и домакинствата се визираща лицата и семействата (каквато беше практиката от 1992 до 1996 г.). Един от резултатите, който се търсеше, е решаването на проблема с разделянето на нуждаещите се членове на домакинството от другите (ненуждаещите се) негови членове.

б/ *Премахването на досегашните „периодични помощи“ като форма на подпомагане.* По такъв начин се оптимизира структурата на разходите за социални помощи, увеличава се делът на премемерните помощи и се подобрява целенасочеността на социалното подпомагане.

в/ *Разширяването на системата от коефициенти за определяне на диференцирания минимален доход за месечно подпомагане на лицата и семействата.* Включени бяха коефициенти за нови категории лица – напр. сираци, деца в различна възраст, с което се отчитат специфичните нужди на различните групи бенефициенти. Този подход обаче усложни системата, а практическият ефект от него изглежда незначителен поради ниската база (базовия минимален доход), върху която се прилагат коефициентите. По такъв начин разликите в размера на диференцирания минимален доход (респ. на месечните социални помощи) на семействата с различен състав се оказват малки и без значителна роля за по-доброто задоволяване на техните потребности.

Действащият Закон за социално подпомагане (както всеки нормативен акт) има своите силни и слаби страни.

Основните силни страни и положителни моменти, свързани с неговото приемане, са, че той:

- отменя архаичния Указ за общественото подпомагане от 1951 г. и поставя съвременни нормативни рамки на социалното подпомагане в страната;
- дефинира целите, условията и формите на социално подпомагане;

- променя структурата за управление на националната система за социално подпомагане в посока към нейната по-голяма централизация;
- разширява източниците на финансиране и прави стъпки към по-голяма финансова самостоятелност на социалното подпомагане;
- създава общата регламентация за участие на третия сектор при предлагането и оказването на социални услуги и при обществения контрол върху дейността на националната система за социално подпомагане;
- създава по-надежден от досегашния механизъм за контрол и административно наказателна отговорност.

Основните слабости на закона произтичат от:

Първо, елементите на дуализъм в управлението и финансирането на социалното подпомагане. От гледна точка на управлението е възприет принципът на централизацията: областните и общинските служби за социално подпомагане са подчинени на Националната служба за социално подпомагане. Това има своите безспорни основания и преимущества. От друга страна обаче, общинските служби за социално подпомагане остават (както досега) на издръжка на общинските бюджети. Може да се предполага, че (предвид финансовото състояние на повечето общини) издръжката на тези служби няма да бъде сред приоритетите при съставянето на местните бюджети. Същото се отнася и за месечните помощи, които се предвижда да бъдат изплащани за тяхна сметка.

Второ, твърде общите източници на финансиране. Основни източници остават субсидиите от републиканския бюджет и средствата от общинските бюджети. Това означава, че се запазват досегашната несигурност на приходите като обем и ритмичност и като следствие – опасности за рецидиви на явленията „начислени, но неизплатени помощи“. Феномен,

който е един от признаците за криза в системата.

Третата основна слабост на закона е обусловена от външни фактори, свързани с необходимостта от радикално реформиране на механизмите за финансиране на системата за социална защита на населението. Същността на това реформиране се свежда до синхронизиране характера на източниците на финансови средства с характера на престациите. В случая на социалното подпомагане, което е базирано върху принципа на националната солидарност, това най-общо означава да бъдат въведени приходи от целеви данъци върху възможно най-широка данъчна основа, засягаща доходите и имуществото на населението.

Правилникът за приложение на Закона за социално подпомагане доразвива положителните му страни, но и възпроизвежда някои слабости, по-важните от които са следните:

а/ въведеният 6-месечен изчаквателен период за безработните лица, преди да добият право на социални помощи. Това изискване (макар да не лишава членовете на семействата от право на социални помощи) влиза в противоречие с универсалния характер на социалните помощи, които следва да се отпускат без оглед на причината, породила бедност, и да не бъдат ограничени във времето. Това изискване е в противоречие и с препоръките на посочената по-горе Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems.²²

б/ този правилник също определя еднакъв размер на целевата енергийна помощ за всички бенефициенти, равна на пълния размер на норматива за енергийни потребности. По такъв начин и той *не решава проблема с наслагването на помощите за едни и същи бенефициенти* – напр. на месечни

²² Този въпрос се разглежда по-подробно в следващата част на доклада.

социални помощи и на целеви помощи за отопление през зимния период.

Това наслагване извежда доходите на бенефициентите далеч над доходите на лица и семейства, намиращи се под линията на базовия минимален доход и на диференцирания минимум. Наслагването на различни видове помощи стимулира задействането на „капана на бедността“, а оттук – и социалното изключване, което е един от основните проблеми и задачи пред програмите за борба с бедността.

2.3. Опит за оценка на влиянието на режима на валутния съвет върху социалното подпомагане

Възниква логичният въпрос: свързани ли са (и евентуално в каква степен) промените в социалната политика в областта на облекчаването на бедността след втората половина на 1997 година с въвеждането на валутния съвет?

Един от очевидните изводи е, че провежданата след този период политика постига положителни промени в съществуващите дотогава тенденции в развитието на доходите и тяхната покупателна сила (вкл. и на тези от социални помощи). Спадът в потреблението и в жизнения стандарт на населението бе спрял, без обаче все още да се постигне подобрене спрямо достигани в предходни години равнища, които сами по себе си са ниски и са получили отрицателна обществена оценка.

Един от основните фактори за положителните ефекти е намаляването на месечната инфлация (а в някои месеци – и дефлацията), което пряко резултира в размера на реалните доходи. Овластяването на инфлацията е един от безспорните незабавни ефекти от въвеждането на валутния съвет. Другият основен фактор е свързан с политиката по отношение на т.нар. минимални доходи, които от октомври 1997 г. бяха увеличавани всяко тримесечие. Една от целите на тази политика бе наред с постигането на положителен обрат в движени-

ето на доходите и постепенно повишаване на техните нива да направи по-приемливи и поносими за населението мерките, свързани с валутен борд, и особено – със засилването на бюджетните рестрикции.

При оценката на досегашното развитие и особено при проектирането на тези фактори обосновани изглеждат следните очаквания.²³ Тъй като цените на хранителните продукти най-бързо реагират (поради по-слабата еластичност на търсенето) при ценови напрежения, те в голяма степен са се доближили до международните, докато тези на нехранителните стоки и услугите изостават чувствително. Ето защо тъкмо тези цени вероятно ще са в основата на бъдещите ценови промени и в поддържането на по-високо равнище на инфлация. Процесите в страни с валутен борд (Аржентина, Литва, Естония) подкрепят подобни очаквания. Трябва също да се отбележи, че според специалисти от НСИ може да се очаква бъдещо свиване на потреблението, което ще действа като ограничител пред икономическия растеж. Пред правителството и неговата политика на доходите следователно стои трудната задача да балансира между стимулирането на вътрешното търсене и социалното натоварване (депривация) на населението.

Хронологичният анализ на измененията в нормативните рамки на социалното подпомагане не дава безспорни основания да се твърди, че въвеждането на валутния съвет е имало някакво решаващо влияние върху досегашните промени. Развитието на националната система за социално подпомагане е следвала досегашната си логика и не е имало някакво прекъсване и рязко преориентиране на политиката „в условията на валутен борд“. Безспорно е обаче, че при тези условия възлов остава проблемът с финансовата стабил-

²³ Вж. Минасян Г., цит. съч. с.9.

ност на социалното подпомагане, респективно с избрания начин за неговото финансиране. За съжаление принципното запазване на досегашния начин ще репродуцира съществуващите проблеми (свързани главно с феномена „начислени, но неизплатени помощи“) независимо от тенденцията към засилване на централизма в администрирането на системата.

3. Вътрешна и външна хармонизация на законовите рамки на социалното подпомагане

Равнището на вътрешна хармонизация зависи от съгласуваността между различните национални социални закони, а в по-широк план – между социалните и икономическите закони. Външната хармонизация произтича от изисквания на ЕС, свързани с подготовката на страната за пълноправно членство в този съюз.

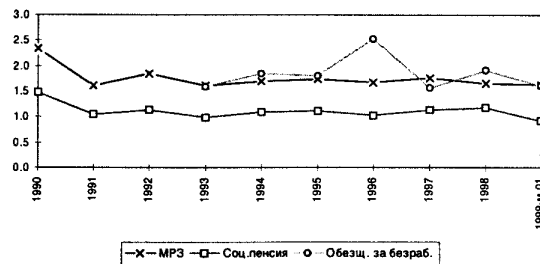
Както е известно, социалното подпомагане играе ролята на „втора социална защитна мрежа“ по отношение на социалното осигуряване, което покрива 9-те основни социални риска, посочени в Конвенция 102 на МОТ. От това как и в каква степен компонентите на първата социална защитна мрежа ще изпълняват своите цели и функции ще зависи натискът върху социалното подпомагане. От тази гледна точка внимание заслужават проблемите, свързани с произтичащото от съответните закони разпределение на обхвата, и отговорностите между отделните елементи на мрежата за социална защита и техните институции.

Един от основните фактори, които влияят върху степента на натоварване на социалното подпомагане, е съотношението между минималните доходи – гарантиран минимален доход (ГМД), обезщетение при безработица, социална пенсия, минимална заплата и пр. Колкото е по-висок размерът на ГМД (респективно колкото съотношението между него и другите доходи е по-малко), толкова по-голям е достъпът на повече

хора до социалните помощи.

Анализът на съотношенията между ГМД и другите основни минимални доходи от началото на 90-те години показва, че като цяло политиката на доходите не е допускала големи отклонения в тези съотношения (вж Графика 1). Все пак пониженията в коефициента на това съотношение със социалната пенсия през 1996 г. и в началото на 1999 г. например е предпоставка за по-широк достъп на пенсионерите до социалното подпомагане. Предвидените в Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта размери на обезщетенията за дългосрочно безработните (60% от минималната заплата в продължение на три месеца) прави почти веднага една голяма част от тях и техните семейства клиенти на социалното подпомагане (в началото на 1999 г. съотношението между тези плащания е малко под единица).

Графика 1
Съотношения между гарантирания минимален доход и други минимални доходи



Забел. Графиката е съставена по данни на МТСП.

Съотношенията между посочените социални престации (ГМД, обезщетения при безработица, минимална заплата) следователно влияят върху обхвата на социалното подпомагане, а със самото това – и върху финансовите взаимоотношения между общинските бюджети и здравноосигурителните каси. Съгласно Закона за здравното осигуряване здравноосигурителните вноски за регистрирани безработни, социално слабите, безработните, които не получават обезщетение, и неработещите членове на техните семейства се плащат от общинските бюджети. Тези нови отговорности и разходи изискват промени в досегашния механизъм за трансфериране на средства от държавния към местните бюджети. Това е един проблем, който все още не е уреден нормативно и който допълнително се усложнява от новото разпределение на отговорностите между централните и местните власти в областта на финансирането на здравните заведения и здравното обслужване на населението.

Така че един на пръв поглед „технически“ въпрос като съотношението между минималните доходи фактически има многопосочно влияние. Ето защо **наблюдаването и внимателното регулиране на тези съотношения като част от политиката на доходите е важен лост за разпределение на тежестите между елементите и етажите на мрежата за социална защита, а със самото това – и за финансовото им стабилизиране.**

Съществуващото в Закона за социално подпомагане изискване безработният да има предварителна шестмесечна регистрация в Бюрото по труда преди подаването на молба за месечно подпомагане, както и условието безработният да поддържа непрекъснато своята регистрация изискват ежесечен обмен на информация между бюрата по труда и службите за социално подпомагане. Обичайната практика е списъците на безработните лица да се предоставят или на хартия,

или на електронен носител. Няма обаче унификация на ползвани програмни продукти и формати. Практически нулеви са сегашните възможности за обмен на информация по електронна поща или чрез Интернет, което би спестило средства и време. Това отново насочва към необходимостта от изграждане на единна информационна система на институциите, работещи в областта на социалната защита.

Един от възловите въпроси на реформата на мрежата за социална защита е свързан с „**чистотата**“ **на подсистемите социално осигуряване и социално подпомагане.** Реформирането на сегашната социалноосигурителна система, привеждането ѝ в съответствие с базисните осигурителни принципи поражда обясним и оправдан стремеж към освобождаването ѝ от неспецифични функции, задачи и съответно – разходи. Същото обаче се отнася и за другите елементи на тази мрежа, вкл. за социалното подпомагане. Във връзка с това, един от дискусийните проблеми е към коя подсистема да бъдат отнесени т.нар. социални пенсии. Сега те осигуряват минимален доход: за инвалидите от I и II група, навършили 16-годишна възраст; за стари хора над 70 години, чийто доход на член от семейството е по-малък от половината от сбора на минималните заплати през последните 12 месеца преди искането за пенсия; съкратени поради ликвидация на предприятието лица, на които не достигат 3 години до изискваната възраст за пенсия, но имат натрупан трудов стаж и пр. Средствата за тези пенсии се осигуряват чрез трансфер от републиканския бюджет.

Един от вариантите, който се обсъжда (и към който има предпочитания в работната група към Министерство на труда и социалната политика (МТСП) по пенсионната реформа), предвижда социалните (държавните) пенсии да бъдат прехвърлени към социалното подпомагане и да бъдат определяни в процент от ГМД. Предлага се също за лицата, които

имат под 15 години осигурителен стаж поради това, че над 10 години са гледали болен член на семейството, отгледали са три и повече деца до 18-годишна възраст, били са безработни над 10 години, тези пенсии да се отпускат след навършването на 70-годишна възраст и след проверка на имуществено и доходно състояние.

Основните аргументи за това предложение са, че:

а/ социалните пенсии не са осигурително плащане;

б/ по този начин се потвърждават възможностите за достъп до осигурителната система за лица, които не са участвали в нея и/или нямат достатъчно осигурителен принос.

Контрааргументите са, че:

а/ тези престации на практика покриват загубата или липсата на доход поради настъпването на два основни осигурителни риска – старост и инвалидност (в случаите на вродена или придобита поради заболяване загуба на трудоспособност преди започване на първа работа или при изпълнение на граждански дълг);

б/ въвеждането на доходен и имуществен тест за дългосрочно безработните, за лицата над 70-годишна възраст с недостатъчен осигурителен стаж и ниски доходи на практика превръща социалните пенсии в социални помощи, каквито тези хора биха получавали и без това. Кое то обезсмисля въвеждането на подобна „специална“ престация.

в/ допълнителен аргумент, но от етично естество е, че социалното подпомагане е насочено към бедните лица и семейства. А в кръга на потенциалните получатели на социалните пенсии ще попадат хора като инвалиди (вкл. и такива, които са пострадали при изпълнение на граждански дълг, по време на обучение), дългосрочно безработни и пр. Едва ли законодателят би могъл да се аргументира защо обвързва придобитата в подобни случаи например инвалидност с изпадането в бедност.

Ето защо вземането на окончателното решение следва да отчете тези обстоятелства и да намери разумния компромис между противоречието „настъпване на риск – липса на осигурителен принос“. По мое мнение най-приемливо е социалните пенсии да не се обвързват с доходен и имуществен тест, да се финансират за сметка на целеви трансфери от републиканския бюджет и да продължат да се изплащат от осигурителните институции.

Както вече се посочи, външната хармонизация на законите в рамките на социалното подпомагане произтича от изисквания на документи на ЕС. Действащата в момента система за социално подпомагане в страната може да се оцени като релевантна на заложените в чл. 13 и 14 на Европейската социална харта изисквания за право на социално и медицинско подпомагане и за право на социално обслужване. Тя е в съответствие и с цитираната по-горе препоръка на съвета 92/441/ЕИО от 24 юни 1992 г. за общите критерии относно достатъчните средства и социалното подпомагане в системите за социална защита и с препоръка на съвета 92/442/ЕИО от 27 юли 1992 г. относно уеднаквяване на целите и политиките за социална закрила. Действащата българска система може да се характеризира като развиваща се в правилна посока, защото с нея:

- се установява гарантиран минимален доход като средство за социална защита на бедните;

- се признава правото на личността на достатъчно средства и на социално подпомагане (посочени в ал. 12, 13).

Същевременно обаче няма достатъчно основания да се твърди, че тази система е изпълнила в дълбочина и изцяло заложените в тези документи изисквания. Аргументите за тази оценка са следните.

Величината на предоставяните помощи е недостатъчна, за да осигури „да се живее по начин, съответстващ на чо-

вешкото достойнство“. Причините за това са много, известни и на практика в настоящия момент – трудно преодолими.

Введеното ограничение за достъп на безработните лица до социалните помощи (изискването за предварителна 6-месечна регистрация; право да се получават социални помощи в продължение на три години, след което правото може да се възстанови след 12 месеца) може да се определи като противоречащо на универсалния характер на социалното подпомагане, заложено и в т. 4 на горната препоръка.²⁴ Това ограничение може да се интерпретира и като вид дискриминация, каквато (според ал.2 на чл.13 на Европейската социална харта) не трябва да се допуска.

Голяма слабост на провежданата досега политика е, че тя е насочена към омекотяване на бедността, но в много по-малка степен – към нейното ограничаване и към (ре)интегрирането на засегнатите лица. Тази политика (resp. нейните законови рамки) има реактивен, и в много малка степен – активен характер. Предвидените в нормативната уредба до 5 дни месечно заетост в общински дейности по благоустрояването на населените места не могат да решат сами по себе си тази задача. В допълнение може да се посочат проблемът с незаплащането на труда на лицата в подобни случаи и липсата на социално осигуряване за периода на работа.

Без да се навлиза в широката проблематика за причините и обхвата на политиките за борба с бедността, е необходимо да се посочат няколко изключително тревожни тенденции, които наред с останалото влизат в разрез и с чл.14 от Европейската социална харта. Става дума за упадък през последното десетилетие на националните системи за образова-

ние и здравеопазване. Това влошава качеството на националния човешки капитал, което може да се превърне във фактор за нарастване на мащабите на бедността.

В заключение по този въпрос обаче е полезно да се припомнят препоръките на Европейския съюз, чиито оценки в областта на социалната защита са следните: „Съвместимостта със стандартите на Европейския съюз е ниска и съществуващите мерки не винаги се прилагат в съответствие с неговата практика. Изисква се значителен прогрес в законодателството и прилагането на изискванията, преди България да бъде в състояние да приеме задълженията на член на Европейския съюз.“²⁵

Някои изводи и препоръки

Въз основа на досегашното изложение могат да се направят следните изводи и препоръки относно целите и задачите на социалната политика за смекчаване и ограничаване на бедността.

Основни дългосрочни цели и задачи:

- разработване на дългосрочна национална стратегия за борба с бедността, която да се базира на:
- комбиниране на икономически растеж, инвестиции в човешкия капитал и социална защита за бедните;
- широко разпределение на резултатите от икономическия ръст;
- устойчиво развитие на здравеопазване, образование и подобряване на храненето, което да осигури потенциал за постоянно развитие чрез инвестиране в човешкия капитал;
- развитие и прилагане на активни мерки за ограничаване на бедността, за икономическа и социална (ре)интеграция на бедните лица и семейства.

²⁴ „Упражняването на това право да не подлежи на ограничение във време-то при спазване на изискванията за придобиването му и при условие, че на практика правото може да се предоставя за ограничени, но подлежащи на подновяване периоди.“

²⁵ Agenda 2000: Commissions Opinion on Bulgaria's Application for Membership of the European Union, 1997, part 3.5. Economic and Social Cohesion

Краткосрочни задачи и мерки:

- оптимално разпределение на тежестите между елементите на мрежата за социална защита (напр. чрез регулиране на съотношенията между минималните доходи, решаването на въпроса със социалните пенсии);
- повишаване ефикасността на системата и намаляване на различията между законови и реални права на бенефициентите чрез финансова стабилизация на системата;
- чрез диференциация на помощите да се потърси решение на проблема с тяхното наслагване за едни и същи лица и семейства;
- да се спазва универсалният характер на социалните помощи;
- въвеждане на промени във взаимоотношенията „републикански – общински бюджети“ във връзка с промените в осигурителната система и плащането на осигурителни вноски от общините;
- необходима изглежда и радикална промяна в досегашния начин за акумулиране и насочване на бюджетни средства за финансиране на социалното подпомагане. Основната цел тук следва да бъде: начините за набиране на финансови ресурси да се приведат в съответствие с характера на престациите (социалните помощи). Универсалният характер на социалните помощи и реализацията на принципа на националната солидарност в този сегмент от системата за социална защита изискват въвеждането на **целеви приходи от данъчни източници** (примерно чрез въвеждането на целеви общ социален данък, от който да се финансират всички разходи на системата за социална защита, които имат неконтрибутивен характер). Реализацията на тази идея обаче изисква значителни промени в сегашната система за облагане на доходите на населението.

Социалното партньорство във формирането на политиката и управлението на социалното осигуряване

Димитър МАНОЛОВ

*вицепрезидент на Конфедерацията на труда
„Подкрепа“, бивш председател на Надзорния
съвет на Националния осигурителен институт*

Общ преглед на историята и актуалното състояние на социалното сътрудничество в България

За да може да бъде проследено и анализирано социалното партньорство в изключително важните за икономическия и социалния преход в България сфери като социалното осигуряване и социалното подпомагане, неизбежно трябва да погледнем състоянието на социалното партниране на България в един глобален и исторически мащаб, тъй като историческото му развитие предопределя текущото състояние на общественото представителство в управлението на тези системи.

Социалното партньорство в България води началото си, нормално и естествено, от началото на промените в страната ни в края на 1989 и началото на 1990 г. По това време вече съществуваше първата независима структура в сферата на обществените отношения – днешната Конфедерация на труда „Подкрепа“, а останалите – псевдообществените организации – започнаха плахо и по общ сценарий (най-често към името на всяка от тях беше прикачано определението „независима“ или „демократична“) да се отърсват от казионната си същност.

Този период – края на 1989 г. до началото на 1991 г. – беше белязан, както в повечето от страните на разпадащия се Съветски блок, от силни социални сътресения, в центъра на които се оказваха най-често или представители на новите независими синдикати, или спонтанно организирани инициативни комитети на работниците и служителите в предприятията, които към онова време бяха стопроцентно държавни, както и в някои учреждения.

В повечето случаи управляващата политическа структура – Българската комунистическа (впоследствие социалистическа) партия, срещаше пълната подкрепа на организациите на бившите профсъюзи на всички равнища – от най-обикновеното предприятие до Националната кръгла маса, на която Конфедерацията на труда „Подкрепа“ седеше от страната на зараждащата се демократична политическа опозиция, а Конфедерацията на независимите синдикати в България – от тази на управляващата партия.

По това време по силата на обстоятелството, че не съществуваше никакъв сектор на икономиката освен държавния и псевдокооперативния, не съществуваша и каквито и да било работодателски организации. По тази причина и с цел налагането в обществото на впечатлението за реформиране на индустриалните отношения правителството инициира създаването на т. нар. Съюз на стопанските ръководители, в който по принуда членуваха всички ръководители на държавни предприятия, които, бидейки по същество държавни служители, нямаша алтернатива.

През лятото на 1990 година споменатите „обществени актьори“ – правителството на Българската социалистическа (бивша комунистическа) партия, Конфедерацията на независимите синдикати в България и Съюзът на стопанските ръководители подписаха „трипартитно“ споразумение, целящо да покаже, че в България се създават демократични индустриални отношения.

Конфедерацията на труда „Подкрепа“ отказа да участва в подобно споразумение с аргумента, че всички подписали споразумението участници всъщност представляват една и съща страна – тази на управляващата партия, тъй като произхожда по един или друг начин от нея.

Тогавашна Конфедерацията на труда „Подкрепа“ за първи път заяви позицията си за това, че отсъствието на ясен и точен регламент за изпълнение на поети от страните ангажименти, както и за контрол на това изпълнение не може да доведе до нищо друго, освен до използването на подписаното споразумение единствено и само за пропагандните цели на участниците в него и най-вече на правителствената страна. За съжаление този въпрос продължава да е актуален и до днес.

Практически първият акт на реален трипартизъм беше подписаното през февруари 1991 г. между правителството, коалиционно по своя характер, на премьера Попов, Конфедерацията на труда „Подкрепа“, Конфедерацията на независимите синдикати в България и няколко работодателски организации Споразумение за запазване на социалния мир, подписано през юли същата година с подобрени параметри. С това практически чрез създадения някакъв вид институционален механизъм, наричащ се към онова време Национална тристранна комисия за съгласуване на интересите, беше поставена основата на трипартизма в България.

Окончателното законодателно уреждане на тази материя, действащо към момента, се състои с промените в Кодекса на труда, направени през 1992 г. и влезли в сила от 1 януари 1993 г., където в чл. 3 на същия закон беше споменато, че „Държавата осъществява регулирането на трудовите и осигурителните отношения, както и въпросите на жизненото равнище, в сътрудничество и след провеждане на консултации с представителните организации на работниците и служителите и на работодателите“ /КТ чл. 3 ал. 1/, като по-ната-

тък в закона се определя на какви критерии трябва да отговарят организациите на работниците и служителите и на работодателите, за да добият качеството на представителни, на какви условия трябва да отговарят, за да могат да участват в тези консултации, както и редът за провеждането им.

По закон е предвидено те да се извършват в институция, наричаща се Национален съвет за тристранно сътрудничество (НСТС), работеща по специфични правила, определени с подзаконовни нормативни актове (постановления на Министерския съвет), към която има създадени няколко постоянни комисии, предметът на дейност на които обхваща и проблематиката, свързана със социалното осигуряване, социалното подпомагане, в които подкомисии би следвало социалните партньори да изказват своите становища и да участват във формирането на политиката тогава, когато правителството пожелае да се консултира и да работи в сътрудничество с тях.

За времето, откакто съществува практиката за провеждане на тристранните консултации, могат да бъдат очертани някои тенденции, бележещи основните етапи на тяхното развитие и проекциите им за бъдеще.

Като правило правителствата, които са управлявали страната в резултат на политически избор (на Ф. Димитров – 1991–1992 г., на Ж. Виденов – 1995–1997 г., и сегашното, излъчено в резултат от парламентарните избори през 1997 г.), в началото на мандата си се стремят да спазват изискванията на Кодекса на труда по отношение на социалното партньорство, но само след няколко месеца пренасят на полето на Националния съвет за тристранно сътрудничество конфронтационните взаимоотношения, които са изградили с политическите си опоненти в парламента. Налага се мнението, че всякакви компромиси със синдикалните и работодателските организации ще бъдат белег за политическа слабост, и това е

единственият “необорим” аргумент за отхвърлянето на всякакви, дори и най-разумните, предложения, само и единствено защото произхождат от неправителствената страна в НСТС.

Ярък пример за това е Алтернативата за управление, която Българската стопанска камара, Конфедерацията на труда „Подкрепа“ и Конфедерацията на независимите синдикати в България предложиха през юли 1996 г. на тогавашното правителство и която набелязваше пакет от екстрени мерки в стопанския, банковия, финансовия, инвестиционния и други сектори, чрез които можеше да бъде спрян започналият тежък икономически срив. Наборът от спешни, разумни и спасителни мерки беше отхвърлен, а когато след няколко месеца правителството се опита да лансира пакета като свое предложение, той вече беше неприложим.

Пример в обратната посока са взаимоотношенията между синдикалните и работодателските организации и правителствата от непартиен вид. Спомена се вече споразумението за запазване на социалния мир от 1991 г. Подобни споразумения бяха сключвани и с временните правителства – на Ренета Инджова, и особено с правителството на Стефан Софиянски. Водени от невъзможността за осъществяване на дългосрочно и задълбочено сътрудничество, заради краткия конституционен мандат на тези правителства, от една страна, и необходимостта от разрешаване на конкретни нетърпящи отлагане проблеми – от друга, тези правителства и основните синдикални и работодателски организации извън институцията НСТС поеха помежду си и реализираха договорености, с които се задоволиха в голяма степен определени обществени необходимости.

Така например в резултат на споразумението с Българската стопанска камара (БСК), КТ „Подкрепа“ и КНСБ временният кабинет на Софиянски за три месеца управление успя да

повиши доходите на населението, драматично намалели в края на 1996-а и началото на 1997 г., близо десет пъти, с което даде инерция на своите приемници, от която те се ползваха година и половина.

През октомври същата година от правителството и същите партньори бяха подписани два основополагащи документа - Харта за социално сътрудничество и Меморандум за приоритетни и общи действия към нея, в които са набелязани немалко мероприятия, свързани със съвместното участие на правителството и социалните партньори във формирането на социалната политика.

В края на 1998-а и в началото на 1999 г. страните по хартата и меморандума направиха обстоен анализ на свършеното и несвършеното по тези документи, провокирани от решението на Конфедеративния съвет на „Подкрепа“ да се оттегли от своята част от ангажиментите по документите заради некоректното отношение на правителството към изпълнението на неговите. Анализът ясно показва, че са налице сериозни слабости от институционален характер, даващи възможности на правителствената страна да подхожда неискрено и користоно към социалния диалог. По-голямата част от тези изводи бяха потвърдени и от другите страни по хартата и меморандума, което беше скрепено с подписите на министър-председателя и на ръководителите на другите две неправителствени организации. Конфедерацията на труда „Подкрепа“, за пореден път от 1989 г. насам, не получи необходимите институционални гаранции и осигуряващите ги форми, за да може да продължи ефективното сътрудничество по подписаните два документа.

Другите участници – правителството, Конфедерацията на независимите синдикати в България и Българската стопанска камара, подписаха План за изпълнение през 1999 г. на приоритетните общи действия по Меморандум '97, като счетоха,

че той може да бъде реализиран и в досегашните условия.

В този план има предвидени 36 мероприятия, като 13 от тях касаят по някакъв начин социалното осигуряване и социалното подпомагане. Тези мерки включват:

- разработване на съгласувани „Общи принципи на реформата в социалното осигуряване“ с оглед улесняване и подобряване работата по оценката на действащите и разработка на нови нормативни актове, регулиращи осигурителните отношения;
- анализ на действието и необходимостта от усъвършенстване на приложението на Закона за здравното осигуряване, Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта и Закона за социалното подпомагане;
- разработка и съгласуване на проект на подзаконови нормативни актове по повод внасянето на осигурителни вноски и контрола на приходите на Националната здравноосигурителна каса;
- съгласувано приемане на основните параметри на новата пенсионна система;
- разработване на философията и проектозакона за осигуряване при трудова злополука и професионално заболяване;
- разработване на проект за осъществяване на социални услуги за деца (увредени и здрави);
- съвместна подготовка на план за ратификация на конвенции на МОТ, които все още не са ратифицирани от Република България;
- разработване на национална програма за заетост и обвързването ѝ с инвестиционната програма на Министерския съвет;
- създаване на регионални съвети по заетост с участие на местната власт и местните структури на социалните партньори, особено в региони, в които предстои или е започнало прескруктуриране на основни предприятия;

- интегриране на системите за информация в областта на трудовата заетост, безработицата и потребностите от професионална квалификация между МТСП, Националната служба по заетостта, Националния статистически институт и страните по меморандума;
- разработване на модел на областна програма за насърчаване на заетостта;
- практическа реализация на резултатите от научното изследване върху бедността, организирано и финансово подкрепено от МОТ и ПРООН;
- разработване на инструментариум за определяне на жизнения и социалния минимум и прилагането му при формирането на социалната политика.

Участие на социалните партньори в създаването на трудовото и осигурителното законодателство

В 1992 г. за първи път социалните партньори по някакъв начин взеха участие в промените на Кодекса на труда от 1986 г., закон създаден, за да обслужва тоталитарната система и непригоден за условията на реформиращи се обществени и индустриални отношения. Всяка от организациите на работниците и на работодателите търсеше и намираше неформални възможности да влияе върху философията и текстовете на закона, като някои от организациите ползваха за целта близки до позициите си парламентаристи от целия спектър на политическите сили, представени в Народното събрание. По-важното за нуждите на настоящата разработка е това, че нямаше никаква форма на институционално сътрудничество и дори на формални консултации със социалните партньори при изработването и приемането на закона.

В същата тази 1992 г. „Подкрепа“ чрез близки до нея депутати лансира идеята за създаване и приемане на отделен

закон за социалното осигуряване, но заради възникнали-те колизии в управляващата коалиция и последвалата перманентна парламентарна криза, продължила до края на 1994 г., този закон не можа да стане факт, по която причина в Преходните и заключителни разпоредби на Кодекса на труда материята, касаеща общите положения, свързани със социалното осигуряване, продължи да се урежда съгласно „безсмъртния“ дял III на Кодекса на труда от 1951 г.

В рамките на меморандума и хартата в момента се провежда текуща работа по промените в Кодекса на труда, създадени са работни групи, работи се по структурата на закона. Разбира се, и тук нещата не са еднозначни и няма твърдо, точно и ясно съгласувано между страните мнение по въпроса. Например по няколко основни въпроса: трябва ли да отделим в специален закон за тристранното сътрудничество взаимодействието между работодатели, синдикати и правителство, или да оставим законът да продължи да съществува в кодифициран вид; трябва ли да отделим и бипартитното сътрудничество, реализиращо се чрез процеса на колективното трудово договаряне не трябва ли да помислим и за това какво ще бъде мястото на Доброволния арбитраж, на трудовите съдилища.

Социалните партньори в социалното осигуряване - законотворчество, участие в управлението

България като страна, упълномощила свои представители да подпишат Европейската социална харта, е поела задължението да поддържа система на социално осигуряване на задоволително равнище, но не по-ниско от равнището, необходимо за ратифициране на Конвенция № 102 на Международната организация на труда от 1952 г. за минималните стандарти на социалното осигуряване. Тази конвен-



ция не е ратифицирана от България, но по силата на цитираното обстоятелство практически ние следва да се придържаме към нейните изисквания.

В структурата на конвенцията са дефинирани 9 отрасли на социалното осигуряване, както следва:

- болест;
- трудова злополука и професионално заболяване;
- майчинство;
- семейни помощи;
- инвалидност;
- старост;
- безработица;
- медицински услуги;
- смърт.

До 1996 г. цялото социално осигуряване се осъществяваше в рамките на тогавашното Министерство на труда и социалните грижи чрез неговото Главно управление „Социално осигуряване“ (ГУ СО). В 1995 г. се направи първи опит за отделяне на социалното осигуряване от държавния бюджет. И тогавашното управляващо мнозинство реши да започне реформата на парче с идеята, че е по-добре да се започне и да се направи нещо, макар и недостатъчно добро, отколкото да не се направи нищо. Тоест, следвайки един минималистичен подход към реформата в социалното осигуряване, вместо обратното – да се приложи интегрален подход към социалното осигуряване, да се използва за база Конвенция № 102 на МОТ и да се започне една цялостна реформа.

Национален осигурителен институт

Първият резултат от възприетия подход беше появата на Закона за фонд „Обществено осигуряване“ в края на 1995 г., в който закон се предвиди участие на социалните партньори в управлението на държавното обществено осигуряване, кое-

то работи със 7 от всичките 9 осигурителни отрасли по Конвенция № 102.

Проектът на закон беше предоставен за формална обществена дискусия, лошо организирана и проведена формално и набързо. В хода на дебата в НСТС от абсолютно всички участници, в това число и от появилите се междувременно проправителствени квазисиндикални структури, бяха направени поредица съществени забележки както по философията на отделяне на държавното обществено осигуряване от държавния бюджет, структурата и взаимовръзките между отделните елементи на социалноосигурителната система, схемата на финансиране и други, така и по разпределението на ролите на държавата, осигурителите и осигурените в управлението на фонд „Обществено осигуряване“.

Нито едно от направените от неправителствените представители предложение не беше прието и дебатът се сведе на практика до запознаване на членовете на НСТС с правителствения законопроект.

Участието на социалните партньори в управлението на Националния осигурителен институт (НОИ) в крайна сметка се прие да се реализира чрез Надзорния съвет на институцията.

Надзорният съвет е описан като структура в чл. 15, ал. 1 от Закона за фонд „Обществено осигуряване“ и той се състои от по един представител на всяка от представителните организации на работниците, на служителите и на работодателите, признати съгласно чл. 3 от Кодекса на труда, и равен на тях брой представители, определени от Министерския съвет. Тоест правителството си запазва половината от местата и другата половина предоставя на неправителствените организации - синдикални и работодателски.

Правителството практически си осигури възможността според механизмите за взимането на решения в Надзорния

съвет, разписани в закона, да диктува работа му. На всичкото отгоре още от самото начало, още на първото заседание, правителството се опита чрез правилника за работа на съвета да си осигури председателството на Надзорния съвет на НОИ завинаги и това щеше да стане факт, ако правителствените представители не бяха допуснали важна процедурна грешка, която осуети това им намерение. По тази причина се създаде и реализира възможността в председателството на Надзорния съвет да бъде прилаган принципът на ротацията, който впоследствие беше заимстван и при формирането на другите трипартитни органи, а именно това, че всяка година всяка една от страните поема председателството на надзора в рамките на своя мандат.

И така Надзорният съвет на НОИ има следните правомощия. Той утвърждава основните насоки на дейността, утвърждава проектите на годишния бюджет, осъществява контрол върху дейността на института, утвърждава проектите на нормативни актове по държавното обществено осигуряване, приема Правилник за организацията и дейността, взима решения за откриване и закриване на поделения, взима решения за придобиване и разпореждане с имущество на НОИ над размер, определен от Правилника за организацията и дейността на НОИ, взима решения за придобиване на недвижими имоти срещу задължения към фонда, по искане на длъжниците при изключителни случаи може да разсрочва задължения за срок до три години, по предложение на Управителния съвет взема решения за определяне на осъвременителната заплата за осъвременяване на пенсиите. И по предложения на Управителния съвет взема решения за използване на средствата от резерва на фонд „Обществено осигуряване“ за компенсиране на пенсиите.

Разбира се, в Закона за фонд „Обществено осигуряване“ има ограничителни условия по отношение членовете на Над-

зорния съвет и на Управителния съвет, като например забраната членове на Надзорния и на Управителния съвет да бъдат лица, които участват в управителни и контролни органи на други осигурителни фондове.

Това ограничително условие не беше изпълнено при свикването на първото заседание на събраниято на представителите на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), на което участва като държавен представител член на Надзорния съвет на НОИ, неосвободен от това си качество по надлежния ред, а същият този и още един от членовете на Надзорния съвет на НОИ бяха избрани за членове на Управителния съвет на НЗОК. Всичко това би могло да породя колизии от правен характер по отношение легитимността както на събраниято на представителите на НЗОК, така и на Управителния ѝ съвет и взетите впоследствие от него решения.

И така - каква е степента на автономия на Националния осигурителен институт по отношение на държавата?

По силата на текстовете от закона всеки вносител на законопроекти, касаещи дейността на НОИ и на държавното обществено осигуряване, е длъжен да ги съгласува с Надзорния съвет, каквато практика обаче *de facto* не съществува особено по отношение на първо място парламента.

Парламентът е институцията, която по силата на закона избира управителя и заместник-управителя на НОИ. Народните представители са тези, които следва да познават закона най-добре, но към момента не е известен случай депутат, автор на законопроект, да го е изпратил за съгласуване и за становище в Надзорния съвет.

Не може да бъде отминат последният случай, свързан с перфектната операция по ликвидиране на резерва на фонд „Обществено осигуряване“ чрез изплащането на така наречената 13-а пенсия. Последователно министърът на финансите и министърът на труда в един, общо взето, доста

популистски ред обещаха на пенсионерите 13-а пенсия, без да осигурят парите за изплащането ѝ. Тази пенсия беше изплатена за сметка на резерва на НОИ, който беше практически ликвидирани бюджетът на Националния осигурителен институт за 1999 г. не можа да бъде обезпечен в рамките на нормалните приходи от осигурителни вноски.

През настоящия мандат на правителствените представители за председател на Надзорния съвет отново, както и през първия – 1996-1997 г., беше избран министърът на труда и социалната политика, което в никакъв случай не може да се счита за положителна стъпка в утвърждаването на НОИ като независима публична институция извън непосредственото управление на правителството и неговия непосредствен контрол, какъвто е генералният замисъл. Но вероятно са силни притесненията в някои среди, че след двата мандата на неправителствени представители у избирателя се появява съмнение относно способността на правителството да упражнява тотален контрол във всички сфери на обществените отношения, въпреки че дългогодишната борба беше за друго.

**Национална служба по заетостта и фонд
„Професионална квалификация и безработица”,
Национален съвет за закрила при безработица и
насърчаване на заетостта, Национален съвет за
квалификация**

Следващата институция, в която беше реализиран принципът за трипартитно управление, беше институцията, работеща с риска „Безработица“, която се занимава и с професионалната квалификация и преквалификация. Сега действащият Закон за закрила при безработица и насърчаване на заетостта беше приет през 1997 г. след наистина задълбочен дебат със социалните партньори, организиран от ръководството на Националната служба по заетостта (НСЗ) в битността

и все още на структура към Министерството на труда и социалната политика.

Законът предвижда създаването на три трипартитни органа. Това са: Националният съвет за закрила при безработица и насърчаване на заетостта, Надзорен съвет на Националната служба по заетостта и на фонд „Професионална квалификация и безработица“ и Национален съвет за професионална квалификация.

В този смисъл две от трипартитните институции са с дефиниран състав. Това са първите две – Националният съвет за закрила при безработица и насърчаване на заетостта и Надзорният съвет на НСЗ, в които е казано, че правителството, работодателите и синдикатите имат по равен брой представители във въпросните тела. А в третия съвет, неизвестно по какви съображения – Националният съвет за професионална квалификация и преквалификация, е упоменато само, че включва представители на Министерството на труда и социалната политика, на Министерството на образованието и науката и на представителните организации на работниците и служителите и на работодателите, без да е обяснено в какво съотношение те участват вътре и как работят.

В управлението на надзорните съвети е възприет същият принцип на ротация, който беше създаден и наложен в Националния осигурителен институт, а именно – всяка година да се сменят представителите на всяка една от квотите при председателството на надзора. Големият проблем, който съществува с управлението на риска „Безработица“, това е недостатъчната диференциация на правата и задълженията на Министерството на труда и социалната политика и на Националната служба по заетостта, които много често се припокриват като функции. Текстът на закона, който урежда правомощията на Министерския съвет – чл. 5, казва, че Министерството на труда и социалната политика разработва, коор-

динираща и провежда държавната политика за осигуряване на безработица, за насърчаване на заетостта на безработните, по професионалната квалификация и преквалификация на заетите и безработните лица и осигурява защитата на националния пазар на труда. Прекалено обща формулировка. Докато по отношение на правата и задълженията на самата служба важат останалите 110 текста. И оттук недостатъчно ясно разписаните права и задължения на едната и другата институция създават непрекъснато напрежение както в дейността на Надзорния съвет на Националната служба по заетостта, така и в Министерството на труда и социалната политика. Съществува надеждата в един бъдещ етап, може би в рамките на изпълнението на т. 5 от Плана за изпълнение на приоритетните общи действия по меморандума, където се предвижда „анализ на действителното и необходимостта от усъвършенстване приложението на...“, в това число и Закона за закрила при безработица, тази материя да бъде малко по-прецизно регламентирана.

От трите трипартитни органа, предвидени в закона, прецизно са дефинирани функциите единствено на Надзорния съвет на НСЗ. Те почти напълно покриват изброените подробно по-горе функции на Надзорния съвет на НОИ, като най-съществените различия касаят невъзможността на НСЗ и респективно на Надзорния съвет да разсрочва задължения на неизправни осигурители при временна невъзможност за покриване на задълженията им, както и невъзможността за придобиване на недвижиминости срещу задължения към фонд ПКБ.

Национална здравноосигурителна каса

Третата институция, която работи с един от отраслите на социалното осигуряване, е току-що създадена в началото на тази година. Това е системата за здравно осигуряване, която съществува по силата на Закона за здравното осигуряване, приет през юни миналата година, в който закон по един най-

непрецизен и дори куриозен начин е реализирано участието на социалните партньори в управлението на въпросната социалноосигурителна система.

Висшият орган на управлението на Здравноосигурителната каса е Събранието на представителите, в което се предвижда някакво участие на социални партньори.

Събранието на представителите се състои от три категории представители. Това са тези на държавата, на работодателите и за първи път в управлението на социалноосигурителна система се появява т.нар. представителство на осигурените лица. По силата на този закон осигурени лица са всички граждани на Република България, както и две категории лица, които не са граждани на Република България. Това са временно пребиваващите при определени условия чужди граждани, както и придобилите статут на бежанци по силата на други нормативни актове.

За първи път се случва лица, които само ще черпят права, които ще разходват средствата в касата на социалноосигурителна институция, да участват и в нейното управление. Логиката на управление, на участие на партньори в такива институции е тези, които плащат, те и да участват в него. Защото тези, които правят вноски, са заинтересувани внесените от тях средства да се управляват по най-ефективен начин, а не тези, които ги разходват. По силата на тази логика се управляват всички осигурителни институции, но тук е преценено нещо друго. Защо е преценено така? Защото в този случай чрез законодателя държавата, разбирай – правителството, е решила да си осигури стопроцентния контрол върху управлението на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), респективно на средствата в нея.

И така в квотата на осигурените е предвидено 1/3 от месата да бъдат предоставени на представителните организации на работниците и служителите.

Един бегъл анализ показва, че наемният работник прави вноски в размер, по-голям от размера, който внасят всички други осигурители, защото освен личната си вноска в повечето случаи той прави и такава за неработещ член от семейството, като без коментар остава въведеното задължение за внасянето на вноски за здравно осигуряване върху доходи, които не са създадени от труд. По силата дори само на това обстоятелство няма никаква друга причина за тройно по-малкото представителство на работническите представители в управлението на НЗОК.

Изказвани са съображения, че синдикатите не били тези, които могли да представляват всички работници, като че ли работодателските организации могат да представляват всички работодатели и като че ли правителството може да представлява всички български граждани. Ако влезем в подробностите на тази дискриминационна софистична логика, би следвало правителството да представлява само тези, които са гласували за него, работодателските организации да представляват тези работодатели, които членуват в тях, така както на синдикатите се отнежда представителство само на хората, които членуват в тях. Логика, общо взето, доста непрецизна, неперфектна и неработеща. Конфронтационна логика. Тук може между другото да се отбележи един факт – синдикалното представителство в България като процент е точно равно на това в Германия, но в Германия никой не вижда проблем в това, че само синдикати и работодатели управляват системата за социално осигуряване във всичките ѝ аспекти, като, разбира се, правилата се разписват и работата се контролира от държавата.

И така в това Общо събрание конфигурацията е 18 за държавата, 18 за работодателите, 6 за работниците и още 12 за държавата чрез общинските администрации, тъй като тези 12 човека са излъчени чрез областните управи по някакъв

ред, който не е достатъчно ясен, макар и бегло маркиран в закона.

Събранието на представителите, дори и в този си тотално контролиран от държавната администрация състав, има доста свит периметър на действие:

- приема и изменя Правилника за дейността на НЗОК;
- избира и освобождава членовете на Управителния и на Контролния съвет, определя тяхното възнаграждение и приема правилниците за работата им;
- приема, изменя и допълва Правилника за устройството и дейността на РЗОК по предложение на Управителния съвет;
- утвърждава проекта на закон за годишния бюджет на НЗОК;
- одобрява годишния счетоводен отчет на НЗОК;
- освобождава или не от отговорност Управителния съвет за отчетния период.

Както може с лекота да се забележи, цялата дейност по същество рязко се централизира по посока на Управителния съвет на НЗОК и на избрания от него директор, като възможностите за обществен контрол върху НЗОК практически са елиминирани. Членовете на Събранието на представителите – разбирай тези на държавната администрация – в рамките на четиригодишния си мандат са практически несменяеми, тъй като за предсрочното освобождаване на член на събранието съществуват три възможни хипотези – подадена от лицето молба, смърт или практическа невъзможност да изпълнява задълженията си за срок, по-голям от една година, като последната хипотеза може да стане практически неприложима заради законовата възможност събранието да се свиква само веднъж годишно.

Накрая в заключение може да се отбележи следното: налице е все по-голям стремеж на държавната администрация

за доминиране управлението на социалноосигурителната система и постепенното изтласкване на социалните партньори от всички форми на управление. Това особено ярко пролича при приемането на бюджетите на фонд „Обществено осигуряване“ и на фонд „Професионална квалификация и безработица“ за 1999 г., като вторият практически беше вторично одържавен. На Националния осигурителен институт за сметка на приходите от осигурителни вноски отново бе вменено да извършва класическо социално подпомагане – през отминалите две години се изплащаха семейни надбавки, а през тази ще се изплаща процент от пенсията на починалия съпруг на преживелия. Спорен е въпросът доколко от социална гледна точка подобни стъпки са правилни и справедливи, например по отношение на самотните пенсионери, които никога не са встъпвали в брак, както и на разведените пенсионери. Трябва ли подобни добавки да се дават на всички вдовци и вдовици, без да се прецени имотното им състояние?

Едно нещо обаче е извън съмнение. Правителството се стреми да си осигури тотален контрол върху всички финансови потоци в страната, включително (а може би - най-вече) имайки предвид обемите, ритмичността и относителната стабилност) на тези в социалното осигуряване. Не се отчита фактът, фонд „Обществено осигуряване“, както и ПКБ рязко се стабилизираха едва след отделянето си от държавния бюджет.

Полезно би било да се създаде единна осигурителна администрация, но боравеща с **всички** отрасли на социалното осигуряване, хубаво би било да се изпълнят мерките, предвидени в Концепцията за развитие на системата за социално осигуряване, приети от Надзорния съвет на Националния осигурителен институт на 28 януари 1998 г., в която нещата се предлагат в един доста подреден вид и предполагат изчистване на недостатъците, които бяха допуснати в начало-

то. Ако сега се създаде обаче такава осигурителна администрация, ако отново се negliжира участието на социалните партньори, то съществува сериозното подозрение, че тя наистина ще се управлява на „тристранни“ начала, на „трипартитен“ принцип и трите страни ще бъдат: министърът на труда, министърът на финансите и министърът на здравеопазването, като шеф-надзорник ще бъде министър-председателят.

Дискусия

Дикран ТЕБЕЯН (Българска стопанска камера)

Аз не бих желал да се спирам отново на проблемите, които анализираха докладчиците. Ще се опитам да допълня някоя неща.

На първо място, поздравявам господин Христосков за много задълбочения и аналитичен доклад, изнесен от него. Напълно съм съгласен с проблемите, които постави, с оценките, както и с пътищата за тяхното решаване. Според мен обаче той изпусна един проблем и въпросът на господин Николай Койчев съвсем не беше случаен.

Един от големите недостатъци на провеждащата се социална реформа според мен е ведомственият подход при подготовката на отделните социални закони. Националната служба по заетостта седна, направи свой Закон за безработицата, който беше приет от парламента. Министерството на здравеопазването седна и въпреки всички критики и конструктивни бележки си прие свой Закон за здравноосигурителна система. Сега сме седнали да правим Социалноосигурителен кодекс. Аз също участвам в тази работна група и се чувствам ангажиран с нея, но трябва да признаем, че съществуват неразрешими, поне засега, проблеми.

Кодексът ще обхване само рисковете на фонд „Обществено осигуряване“. Проблемът не е само в това, че принципите за управление, заложили в съществуващите социалноосигурителни закони, са различни. Господин Манолов говори по тези въпроси и аз не бих желал да се връщам към тях. Но съществува и друг проблем и той е в това, че и регламентираната система за финансиране е различна. В Закона за здравното осигуряване например се облагат едни доходи. В новия Социалноосигурителен кодекс с осигурителни вноски ще се облагат други доходи. Трети е подходът в Закона за безработицата.

Сега през втората половина на годината ни предстои да разрешим един много остър проблем, а именно как да разпределим осигурителните вноски между отделните социалноосигурителни фондове, без да увеличаваме общата осигурителна тежест. Всички сме съгласни, че тя не трябва повече да се увеличава. Въпреки това през тази година от 1 юли тя нараства с 1,6 на сто за работодателя и с толкова за осигурения. В същото време пак от 1 юли осигурителната вноска за фонд „Обществено осигуряване“ спада с 3,3 пункта, а за Фонда за безработица – с половин пункт. Това безспорно ще породии проблеми. Те най-остро се чувстват в областта на общественото осигуряване, но скоро ще възникнат и по отношение на безработицата, защото предстои най-непопулярната мерка на структурната реформа.

По същия начин 6-те процента здравноосигурителна вноска са недостатъчни. Министърът на здравеопазването открито пледира вноската да стане 2 %. Въпросът не е само размерът ѝ, но и кого ще натоварим с нея.

Необходима ни е една институция-шапка над отделните ведомства, управляващи социалноосигурителните фондове, която да координира дейността на цялата осигурителна система. Очевидно парламентът не може да изпълнява подобна функция, тъй като той прие тези закони, без да търси връзката между тях. Това явно не е и правителството, тъй като там всеки министър прокарва своя законопроект. Ако в България имаше публичен икономически и социален съвет, може би там трябваше да обсъдим всички тези въпроси комплексно, в цялата им взаимна връзка.

Един следващ въпрос е този за контрола. Толкова ли богата държава сме, че всяка осигурителна институция да изгражда собствена система за контрол? Защо контролът на Националния осигурителен институт няма право да санкционира нарушителите за невнесени вноски във Фонда за без-

работица? И обратно, защо контролът от Фонда за безработица не може да санкционира, в случай че не са преведени вноските за общественото осигуряване.

Това е проблем на цялата система за събиране на данъците и социалноосигурителните вноски. Данъчният ревизор не може да санкционира за ненаправени вноски за осигурителните фондове. Нима всички тези институции, независимо дали са на държавата, на осигурителните фондове или става дума за Главната инспекция по труда, не защитават едни и същи интереси на обществото като цяло. Не съществува абсолютно никаква координация и връзка между тях. Не трябва ли в края на краищата да има, примерно, една обща контролна институция, която да може да санкционира нарушителите за всякакъв вид нарушения по отделните осигурителни закони.

Не трябва ли след като навлизаме в ХХІ век – века на информационните технологии, да се замислим, че отделните контролни органи трябва да имат взаимен достъп до информационните си системи, че осигурителните институции следва да имат достъп до бъдещата информационна система на данъчната администрация, за да получат информацията, която им е нужна. И обратно, данъчната администрация следва да има достъп до информационните системи на осигурителните институции. Това множество от проблеми трябва да се реши комплексно, в рамките на цялата осигурителна система и, бих казал, в рамките на цялата държава.

Що се отнася до участието на социалните партньори, за тази ротация на председателството и т.н., искам да се разбере ясно следното. Участието на социалните партньори не е въпрос само за прозрачност, не е въпрос само на чест и слава, че, виждате ли, една година министърът на труда става председател, следващата – моя милост, а следващата – уважаемият господин Манолов. Проблемът е далеч по-голям и

е в това, че когато представител на държавата е начело на една публична институция, каквито са осигурителните институции, той не смее да се опълчи срещу правителство, което го е поставило на този пост. Когато председателят на един надзорен съвет, който е и основен говорител на този надзорен съвет, е независим от правителството, той може да си позволи да критикува такива решения на правителството, които вредят на стабилността на осигурителната система. За пример ще дам атаките, които ние с господин Манолов предприемахме в продължение на две години срещу това детските добавки да се изплащат за сметка на пенсионерите. Постигнахме ли резултат? Постигнахме. От тази година детските добавки вече се поемат от държавния бюджет.

Георги ГЕОРГИЕВ (изпълнителен директор на Пенсионноосигурителна компания „Доверие“)

Благодаря най-напред на организаторите за тази дискусия. Искам да благодаря и на лекторите за откровеното поставяне на проблемите на социалната сфера.

В продължение на казаното от господин Тебеян бих искал да поставя един въпрос, който според мен се пропуска. Безспорно е, че промените в социалното законодателство се провеждат много активно. Безспорно е, както вече се подчерта, че е необходима синхронизация между отделните социални закони. Искам обаче да поставя един друг въпрос – не е ли време заедно с разработването на законите, в това число и на Социалния кодекс, да се види какво трябва да се промени в другите устройствени закони, които задават правилата за останалите обществени дейности.

Какво имам предвид? Безспорно е, че социалната система не е откъсната от цялата обществена система и особено от икономическата система. Опитът ни досега показва, че новоприетите социални закони често са трудно приложими

в практиката, тъй като влизат в противоречие с някои други закони или се сблъскват със законодателно неуредена материя. Така например допълнителното доброволно пенсионно осигуряване трябва да е в пълен синхрон с Търговския закон. В известна степен проблемите получават решение в дажните закони, но в Закона за счетоводството и в някои други закони се появяват редица неизвестни. На практика трябва да се търси връзката между социалните закони и законите, които уреждат останалите обществени сфери – от една страна, е необходимо те да бъдат синхронизирани, от друга – устройствените закони създават средата, в която се прилагат социалните закони, и ефективността им зависи от тях.

Приключвам с това, че може би особено сега, при разработването на Социалноосигурителния кодекс, е необходимо наистина да се види какво трябва да се промени в другите закони, за да се създаде средата, в която ще се прилага и фактически ще се развива реформата в социалното осигуряване. В противен случай, струва ми се, тя ще се сблъска със сериозни външни трудности.

Далко ДУЛЕВСКИ (доцент в УНСС, член на Надзорния съвет на Националната служба по заетостта)

Бих искал да взема отношение в качеството си на представител на Българската търговско-промишлена палата в Надзорния съвет на Националната служба по заетостта. Тук виждам поне двама надзорници, управителят на Националния осигурителен институт също е тук, но за съжаление от колегите, които имат някакво отношение към другия фонд, не виждам никого. Като продължение на това, което беше комплексно и задълбочено анализирано в доклада на господин Христосков и допълнено от господин Манолов и господин Тебеян, струва ми се, че има няколко проблема по отношение на фонд „Професионална квалификация и безработи-

ца“ и неговото управление, които не могат да останат извън ползването на една такава отговорна и компетентна дискусия.

За разлика от Надзорния съвет на Националния осигурителен институт при Надзорния съвет на фонд „Професионална квалификация и безработица“ нещата са решени по противоположен начин. Там социалните партньори имат мнозинство, тъй като квотата за представителство е 1/3, но на практика те не притежават лостовете, с които да реализират това мнозинство и действително да участват пряко в надзора и в управлението.

Какво имам предвид? Първо, Надзорният съвет и по-точно ръководителят на Националната служба по заетостта след 1 януари тази година е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити. Първостепенен разпоредител е министърът на труда и социалната политика. Същевременно в Закона за закрила на безработицата и насярчаване на заетостта, Надзорният съвет (подобно на практиката на Националния осигурителен институт) има контролни функции по отношение на използването на средствата. И се получава като че ли някакъв юридически и логически парадокс – надзорът надзирава целесъобразността на изразходваните средства, но той няма право на първостепенно разпореждане с тези средства. Тогава кого ще надзирава надзорът?

Второ, самият Закон за закрила на безработицата и насярчаване на заетостта не дава лостовете, които другият закон – за фонд „Обществено осигуряване“, предоставя на Надзорния съвет на Националния осигурителен институт. Например фонд „Професионална квалификация и безработица“ не може да заделя резерв, предназначен за неотчетени рискове, каквато е практиката във фонд „Обществено осигуряване“.

Трето, фонд „Професионална квалификация и безработица“ също има проблеми с просрочени задължения, но спо-

ред нормативната уредба неговите управителни тела не могат да прихващат имуществата и да разсрочват задълженията. И тук възниква големият проблем – има големи държавни длъжници, които имат утвърдена програма за справяне със задълженията, а в същото време фонд „Професионална квалификация и безработица“, дори с решение на Надзорния съвет, не може да разсрочи по определена схема задълженията на фонда. Стои и големият въпрос за събирането на държавните вземания по отношение на фонда.

Но лично според мен най-големият проблем е в логиката на този фонд. Мисля, че самото му наименование не е коректно – там най-напред се извежда професионалната квалификация, след това безработицата. На практика делът на средствата за професионална квалификация, делът на средствата за активни мерки, които реализира фондът, са много, много малки спрямо средствата за обезщетения за безработни. Същност тези обезщетения са същността на фонда. На практика няма ясна стратегия какъв е този фонд, ако можем въобще да го наречем така. Примерно около 60% от средствата на фонда отиват за пасивни мерки, т. е. за обезщетения. За мен това е чисто осигурителна мярка срещу безработица. Останалите 30-40 на сто от средствата се изразходват за така наречените активни мерки, които много често се свеждат до временни работни места, и разбира се, тук-там професионална квалификация с недотам ясни ефекти върху крайната заетост.

Предстоящите опасности, които стоят пред този фонд, са свързани с три неща. Първо, с очакваното намаление на големината на вноската в него. Второ, с липсата на чувствително нарастване на доходите, върху които тя се събира. И трето, с неясния ангажимент на фонда за осигуряване на необходимите средства за обезщетения.

Съществува наистина, както каза преди малко господи Те-

беян, опасност в по-далечно бъдеще фондът да има сериозни затруднения. В момента ние водим дискусия, дори сме създали работна група, за да подадем идеи за оптимизиране на управлението на този фонд. Това не е наше задължение, тъй като изменението на закона трябва да мине също през Надзорния съвет. Най-важният въпрос, който трябва да се реши, е изработването на ясна позиция дали фонд „Професионална квалификация и безработица“ е осигурителен фонд, който покрива риска за безработица, или е някаква смесица. В него са съсредоточени средства, предназначени както за осигуряването, така и за провеждането на някаква политика. Въпросът е, че я няма разграничителната законова рамка кои средства за какво са предназначени. И проблемът е да не се пренасочват средствата за активни мерки към по-големи програми с по-малък ефект върху заетостта.

Във връзка с това искам да обобщя, че ние имаме предложение (съжалявам, че не е тук председателят на Надзорния съвет Пламен Димитров), което е разработено заради необходимостта от национална политика по заетостта. За тази необходимост днес за съжаление не стана дума. Смятаме, че да се разчита само на средствата на фонд „Професионална квалификация и безработица“ за политиката по заетостта, е много опасно. В България, независимо от финансовите проблеми, има много други източници на финансови средства, имаме Социално-инвестиционен фонд, имаме насърчителна банка, имаме целеви кредитни линии. Фонд „Професионална квалификация и безработица“ може да подпомага тази политика с разумни мерки, но в рамките на едно комплексно използване на целия възможен ресурс. Само така ще се стигне до подобряване на показателите за заетост. Това е и спасението за фонд „Професионална квалификация и безработица“, тъй и за останалите фондове.

От тази гледна точка и за съжаление това, което чух от

господин Тебеян, че в Социалноосигурителния кодекс въпросът за логиката на този фонд и за риска, който той покрива, се изяснява, малко ме учуди. Аз не съм сигурен как ще се развива този фонд занапред. Лесно беше, когато вноската бе 7%, дори 5%, когато базата беше голяма и благодарение на това се реализираха излишъци. Сега те се топят.

И накрая бих завършил със следното. Тук се говори доста и за следващите стълбове на осигуряването, за допълнителното доброволно осигуряване и т.н. Мисля, че въпрос на една друга, може би следваща дискусия трябва да бъде въпросът за инвестиционната среда. Най-страшното ще бъде, ако се стартира третият стълб, наберат се парите, а след това няма как да се гарантират поради липса на достатъчно благоприятна инвестиционна среда.

Илиан ШОТЛЕКОВ

Във връзка с поставения в доклада на колегата Христосков въпрос относно това доколко могат да бъдат ангажирани всички доходи на осигуряваните лица за начисляване на вноски във фонд „Обществено осигуряване“ бих искал да споделя следното съображение.

Сегашната философия на общественото осигуряване е такава, че се доближава до принципа на застраховането. Ако възприемем, че всички доходи на осигуреното лице ще бъдат използвани като основа за извършването на осигурителна вноска в полза на общественото осигуряване, се поставят няколко въпроса.

Първият въпрос е, че обикновено тези доходи не са само по едно правоотношение. Едно лице може да бъде страна по няколко правоотношения – трудови, граждански и др. В същото време тези доходи, които произтичат от различни правоотношения, според Закона за данъчното облагане на физическите лица сформират една общооблагаема база. Ако се

има предвид обаче именно тази облагаема база, то тогава задължението да се прави вноска на база на всички доходи би се приближило много до данъчното задължение, на практика би се превърнало в данъчно задължение. Защо? Защото тук би липсвал основният интерес на осигуряваното лице да прави тази вноска. Би липсвал, защото то ще бъде осигурено само по едно от всичките правоотношения и съответно ще получава социални плащания само по едно от тях. Какъв е рискът по останалите правоотношения, който се прехвърля?

Например като работещ в БАН аз съм осигурен за всички осигурени социални рискове по трудово правоотношение. Всички на тази маса сме, общо взето, осигурени по същия начин. В същото време сега, като изнасяме тези доклади, какъв риск поемам аз, че върху дохода, който ще реализирам по гражданско правоотношение за това, че чета този доклад пред вас, ще трябва да правя вноска. Така че ясна е целта – да наберем повече средства в пенсионната система, за да можем да изплащаме пенсиите, и да въведем една нова социалноосигурителна система. Само че дали това би могло да стане чрез уреждането на осигурителната вноска като данъчно задължение? Според мен би следвало да се отговори отрицателно.

И ако позволите, да поставя още един въпрос, поставен и от господин Койчев. Могат ли да съществуват едновременно разходопокривна и капиталопокривна система. Да, могат да съществуват. Доколко разбирам, част от идеите, които ще залегнат в Социалноосигурителния кодекс, ще подкрепят използването на капиталопокривната система. Ако такава беше системата на социалното осигуряване, тогава интересът би бил налице. И тогава бихме могли да кажем: да, осигуреното лице има интерес да прави по-голяма вноска, защото ще получи повече. При сегашната система на социално осигуряване обаче няма никакъв правен интерес нито на осигурените лица, нито пък на работодателите да правят по-голе-

ми по размер вноски. Така ще бъде до момента, в който ясно не се каже, че трябва по някакъв начин да се финансира големият брой пенсионери, голямата неработеща част от населението. Тогава да го кажем и да установим за всички граждани на страната задължение да издържат онези, които не могат сами да го правят. Тоест част от тази вноска, която ще правим, да отива за издръжка на пенсионерите. А другата, голямата част от вноската да отива в специалните сметки. Тогава вече интересът ще бъде налице. Сигурно и аз ще съм заинтересуван да си направя една доста по-сериозна вноска, може би и върху част от тези доходи, които получавам с участието си в тази конференция.

Татяна БРАЙКОВА (СУ „Св. Климент Охридски“)

Струва ми се, че не би било преувеличено, ако кажем, че всички възприемани в хода на социалната реформа в България социалнополитически мерки могат да бъдат критикувани. Едва ли някой от нас, дори някой от „бащите“ на реформата, би се наел да защити тезата, че регулациите, които вече са възприети в България, са свършени, че не създават проблеми, че не пораждаат проблеми, че не засягат интереси. И това не е защото социалната реформа е сбъркана, а защото по принцип не съществува социалнополитическа мярка, чиято социална и икономическа ефективност е безспорна. Това пролича и от днешната дискусия, в която всяка алтернатива среща критики или поне се подлага на съмнения.

Това е нормално, тъй като става дума за регулация, която чрез властта се внася в обществото, регулация, чиито конкретни механизми се обсъждат от експертите, след това се санкционират от политиците и по този начин придобиват някакво значение в обществото. В същото време ми се струва, че има въпрос, който може да получи отговор и който касае, от една страна, съответствието между отделните социално-

политически мерки, а от друга, съответствието между тях и обществено-икономическата среда. Ако повдигам този въпрос, то не е защото имам отговор, а защото по-скоро бих желала да провокирам най-вече господин Христосков да сподели своето мнение.

Аз мога да имам редица съображения за това, че социалните права не са достатъчно добре защитени, че тази регулация, към която преминаваме в момента, не гарантира достатъчен минимален стандарт – не в това е въпросът. Ако икономиката се измъкне от кризата, бихме могли да очакваме, че една добре устроена система за социална защита ще придобие и по-висок защитен ефект. Струва ми се обаче, че съществуват вътрешни противоречия в социалнополитическата регулация, която в момента се очертава. Те няма да бъдат преодоляни чрез икономическото оживление, дори то да настъпи. Тези противоречия оттук нататък ще създават значителни проблеми и заради тях системата за социална защита трудното ще се справя с предписваните ѝ обществени функции.

Къде виждам най-големия проблем? Обикновено социалнополитическа регулация, която се финансира преди всичко чрез социалноосигурителни вноски, съжителства с доста висока цена на работната сила и с високо равнище на трудовите доходи. Как ще се реши според вас този проблем?

Очевидно е, че трудовите доходи в България са много ниски. Държавата се оттегли от активна намеса в областта на доходите и доколкото го прави, то е единствено в рамките на антиинфлационните усилия. Много е съмнително, че оттук нататък вътрешният пазар в България ще създава, поне в краткосрочна перспектива, достатъчно условия за обективно нарастване на трудовите доходи. Как тогава ще бъде гарантирано финансовото равновесие на социалноосигурителната система при положение, че политическият избор я превърна в основен стълб на социалната защита в модерното българско общество?

Струва ми се, че неравновесното положение между политиката на доходите и възприемането на този тип преимущество осигурителна социалнополитическа регулация запред ще създава много сериозни проблеми, които едва ли ще могат да бъдат компенсирани чрез търсене на допълнителни механизми за подобряване на събираемостта на социалноосигурителните вноски. Въпросът се усложнява и от крайно неблагоприятното състояние на демографските структури в българското общество, както и от крайно лошото съотношение между работещо и неработещо население.

Аз пак казвам, че нямам готово решение по този въпрос. Така, както изглеждат нещата в момента, може би все пак възприемането на някаква система за социална защита, която се финансира по-скоро чрез бюджета, изглежда много по-нормална и много по-реализируема. Друг е въпросът доколко една такава политика се подкрепя въобще от условията, от зависимостта на вътрешната политика от международните финансови институции, от целите и от приоритетите на публичната политика в България.

Така че въпросът, с който се опитвам да провокирам дискусията, е: може ли социалнополитическата регулация такава, каквато я очертаваме в момента, да издържи дълго време и да функционира достатъчно убедително оттук нататък?

Йордан ХРИСТОСКОВ

Най-напред по становището, изказано от доцент Шотлеков. Необходимо е първо да направя уточнението, че ще има разлика между облагаемата основа или облагаемия доход от Закона за данъците на физическите лица и масата, която ще служи като основа за начисляването на осигурителните вноски. Последната ще се формира само от доходите от трудовата и професионалната дейност. От облагаемата основа ще бъдат изключени доходите от наеми, от капитал и т.н.

Второто уточнение е, че предложението за промяна в облагаемата основа включва и въвеждането на праг и на таван на осигурителния доход. Или с други думи казано, не всички доходи, които са реализирани от труд и професионална дейност, ще бъдат обект на начисляване на осигурителни вноски. С въвеждането на този таван на практика ние правим системата по-еквивалентна и по-адекватна на съотношението принос – осигурителни плащания.

Освен това доходите, реализирани над този таван (сега е въведен таван за самоосигуряващите се и той е между 2 и 10 минимални работни заплати), ще са освободени от осигурителни вноски и ще могат да бъдат пренасочвани или към доброволното осигуряване в третия стълб, или пък човек ще има възможност да следва своя индивидуална стратегия за инвестиране. Но при всички случаи тези преразпределителни процеси, които сега съществуват, ще бъдат преодоляни в много голяма степен.

Друг аргумент в полза на въвеждането на осигурителни вноски върху целия доход, реализиран от труд и професионална дейност, е необходимостта да бъдат обхванати доходите от всички трудови правоотношения и с всички работодатели. По този начин нашият модел на социално осигуряване в голяма степен се приближава до така наречения доходокомпенсиращ модел на социално осигуряване.

Разминаването и разочарованието от системата идват от това, че хората очакват, след като се пенсионират, да получат компенсация на доходите си, адекватна на онзи стандарт, който са имали по време на трудовия си живот. Този стандарт, който включва апартамента, парното и т.н., не е натрупан от минимална работна заплата, дори не е само от работна заплата, а от много други източници на доходи. За да имаме адекватно заместване на трудовите доходи, естествено е, че трябва да разширим основата.

Аз не смятам, че въвеждането на по-широка основа означава повишаване на осигурителните вноски. Напротив, ние създаваме една обективна основа от доходите и затваряме всякакви „вратички“ за бягство от осигурителната система или за хитруване, за стремеж да се даде колкото се може по-малко и да се получи колкото се може повече, като се използват преразпределителните механизми на осигуряването или в краен случай – на социалното подпомагане.

Има още един морален момент, който ме кара да бъда привърженник на подобен подход. Освен че това е практика в много други страни, сегашното поколение пенсионери поради характера на икономиката не е имало големи шансове за други доходи, освен тези по основното си трудово правоотношение. Те са участвали в осигурителната система и в издръжката на предходното поколение пенсионери чрез начисления върху всичките си доходи – друг е въпросът кой ги плаща, но все пак това е част от цената на труда. Сегашното поколение работещи на практика може „да отбие номера“ по отношение на осигуряването с една индивидуална заплата, а останалите си доходи да получи изцяло – при това в съгласие, „в комбина“ с работодателя си. Това са съществени аргументи, които по мое мнение натежават в посока на разширяване на осигурителната основа.

По въпроса дали това е данък или не, бих казал, че в част от англосаксонските страни осигурителните вноски, които се начисляват върху заплата, се наричат данък върху работната сила. И това е механизъм за преразпределение. Затова аз отново казвам, че това е силно дискуссионен въпрос, но според мен една такава мярка ще има благоприятен ефект. Чрез нея ще се разшири основата, а това ще доведе до събиране на повече пари. Ще се затворят „вратичките“ за избягване на участието в осигурителната система и по този начин напрежението в нея ще се освободи. Като повишим основата, върху която

се начисляват осигурителните вноски, ние ще можем впоследствие да намалим и относителния размер на вноските. Но пак казвам, това е дискуссионен въпрос, аз просто изложих аргументи, с които защитавам моето виждане.

По отношение изказването на госпожа Брайкова, съгласен съм, че във въвежданата в хода на социалната реформа система, независимо че тя е по-комплексна, се съдържат вътрешни противоречия и едно от тях е взаимодействието между осигуряването и начисляването на осигурителни вноски върху доходите, от една страна, и цената на труда, от друга. Освен осигурителните вноски като един от факторите за постигане на финансова стабилизация аз изложих и виждания, свързани с намаляване на либералния режим на достъп до осигурителната система. Смятам, че като намалим притока към осигурителната система на хора, които все още са работоспособни и които на практика работят, ще можем да постигнем намаляване на вноските. При това едно от моите предложения „какво не трябва да се прави“ беше, че не трябва да се увеличават осигурителните вноски.

Иначе, ако проведем дискусията в по-теоретичен план, алтернатива на тази система е системата „Беверидж“. Тя е изградена на принципа на вертикалното преразпределение на средствата, а приходите се събират на данъчния принцип. В работната група в началото, когато обсъждахме възможните алтернативи, в един от вариантите съществуваше възможността за въвеждане на системата „Беверидж“ не за сегашното поколение работещи, а за онези, които тепърва ще навлизат на пазара на труда. Но обсъждайки традициите в българското социално осигуряване, онези положителни стъпки, които беше направил Осигурителният институт към създаване на една по-ясна, по-чиста система на социално осигуряване на базата на осигурителни вноски, надделя виждането, че системата „Беверидж“ е неподходяща за България. Още

повече че тази система, приложена в чистия си вид във Великобритания и гарантираща доходи от осигурителната система на базата на преразпределение чрез данъци на принципа на универсалността и минималната достатъчност, през цялото време е била допълвана с друга система на пенсионно осигуряване, а именно с частните пенсионни фондове, които действат на принципа на застраховането. И всъщност доходите до ден днешен на британския пенсионер винаги са допълвани с доходи от другата система. И понеже тази система не съществува в България, необходим е един доста продължителен акумулационен период, за да се проявят нейните ефекти. Поради това идеята за преход към система „Беверидж“ на практика отпадна.

Пак в теоретичен план аз съм съгласен, че повишаването на данъците върху работната сила, било под формата на осигурителни вноски или на данъци, влияе върху цената и при един неблагоприятен пазар намалява търсенето на труда. Аз лично съм привърженик на недириктните данъци и смятам, че е възможна комбинация, при която за известен период от време данъчните постъпления, особено от данък добавена стойност, да се трансферират към осигурителната система, за да покрият нейния дефицит, а данъкът върху работната сила, в това число осигурителните вноски, да бъде намален. По този начин индиректно ще бъде повлияно на пазара на труда. Но отново казвам, че това са теоретични разсъждения и практическата им реализация понякога е доста трудна.

Димитър МАНОЛОВ

Бих искал да кажа само няколко думи, провокиран от това, което чувам тук. Аз дори много се надявах и актьорите на Националния осигурителен институт да вземат думата и да кажат какъв е очакваният ефект от влошаващата се демографска картина върху бъдещето състояние на пенсионната система.

Искам да кажа също и това, че ако бъде възприета една

система, която реално да оценява приноса на всеки човек по време на трудовия му живот към социалноосигурителната система, тогава, когато той стане неин клиент, няма да бъде нужно да търсим как да вземем всеки лев, който може да се смъкне от работещия и неговия работодател. В момента се прави точно това. Аз няма да се съглася с това, че се търси някакъв прагматичен подход. Напротив, търси се всяка възможност да се смъкне отякوة някой лев.

Първият пример в това отношение е въвеждането на осигурителна вноска върху удвоения размер на минималната работна заплата. Това означава, че този с най-малката заплата плаща два пъти по-големи осигуровки от всички останали. Вторият пример, аз мислех, че господи Тебелян ще го спомени – осигуровката върху болничните. Трети случай, здравната осигуровка върху наемите. Всичко това говори за безсилие, за безпомощност и за търсене на някаква възможност да се „закърпи“ финансовият план на съответната осигурителна институция. Няма я чисто осигурителната логика такава, каквато тя трябва да бъде.

Ще се върна и към въпроса за 13-ата пенсия. Кому беше нужно да ликвидира резерва на Националния осигурителен институт само заради това, че в държавата има пари, които не се контролират от министъра на финансите. Затова ние трябваше да ликвидираме бюджета на Националния осигурителен институт и да изложим системата на риск, а след това да правим, съжалявам за изрази, глупости като въвеждането на осигурителна вноска върху два пъти минималната работна заплата. Имаше предложение да се реагира, като повишим два пъти минималната работна заплата. Нека да потърсим истинското равнище на доходите, вместо да въвеждаме такива измислени величини.

За съжаление обаче финансовите експерти решиха, че това е подходът. За мен лично това не е подходът.

Георги ШОПОВ

Бих искал да добавя нещо по повод на въпросите, които госпожа Брайкова постави и които бяха засегнати в отговорите на моите колеги. Проблемът за осигурителната тежест и цената на труда е един въпрос, който сериозно се обсъжда и, разбира се, няма еднозначно решение. Но особено тежък е въпросът за цената на труда на нискоквалифицираните работници. И тъй като се търсят отговори на този въпрос, един от възможните отговори е да се въведе както горен таван върху осигурителния доход, така и долен праг на необлагаем доход, върху който не се плащат вноски за нископлатените работници. Това е една техника, която се използва, включително в някаква степен и тук, за поевтиняване на цената на нископлатената работна сила.

И една друга техника, за която и Христосков спомена, това е преминаването на вноските върху друга база – върху добавената стойност, което също се обсъжда в развитите страни, дори – доколкото знам – се прилага в някаква степен и има влияние върху цената на работната сила.

Що се отнася до това какъв тип осигурителна система – финансирана чрез данъци или финансирана чрез вноски да се възприеме, според мен отговорът е в зависимост от риска. Има осигурителни рискове, на които им приляга да се осигуряват чрез вноски – безработица, старост, заболяване. Има рискове, които според мен е добре да останат да се финансират чрез данъци – типичният пример е рискът „Семейство“.

Николай НИКОЛОВ (управител на Националния осигурителен институт)

Искам най-напред да поздравя ръководството на Института за политически и правни изследвания за това, че за пореден път, този път с помощта на Фондацията „Фридрих Еберт“, успяха да „оцелят десетката“ на актуалната проблематика.

Реформата в социалната политика е обречена на успех тогава, когато се познава много добре практиката. И във връзка с това искам да поздравя господин Христосков, който анализира философията на реформата, като изхожда от недостатъците на сега съществуващата система. Мисля, че в тази посока трябва да отидем още по-надълбоко и още по-напред, за да не се задават въпроси „Защо е нужно да се сменя цялото законодателство“ и „Не можем ли нещо да сменим, а нещо да се запази“.

Къде е всъщност проблемът за нашата осигурителна система? Аз искам категорично, от гледна точка на практиката, да кажа, че създадените в средата на века осигурителни закони, които все още действат и сега, категорично не могат да работят в новите условия. И проблемът не е в това, че те са правени отдавна от гледна точка на времето. Проблемът е, че те са предназначени за съвсем други условия. Такъв пример е пълната заетост. Много от проблемите сега, свързани главно със събираемостта и с липсата на интерес към социалното осигуряване, произтичат от действието на тези стари закони.

Не може един закон да казва, че на 60-годишна възраст ще се пенсионира човек с 25 години трудов стаж и на същата възраст ще се пенсионира и човек с 40 години трудов стаж. Виждате как в този пример 15 години от осигурителния стаж на човека се обезсмислят. Липсва стимулт за участие в осигуряването. Преди нямаше случаи, в които можеше да се избяга от общественото осигуряване. Сега съществуващите парадокси в законодателството принуждават и работодателя, и осигуреното лице да не участват в осигуряването.

Затова според нас задължително условие при създаването на бъдещите закони е доброто познаване на практиката. За съжаление в последно време има някои закони, които отменят стари закони и които не само че не отстраняват недоста-

гъщите им, а напротив – ги задълбочават. В сегашната дискусия се забелязва и една такава тенденция – да подготвим такава реформа, която вместо да отстрани недостатъците, да ги доразвие. Това не бива да се получава.

От гледна точка на реформата следващото изискване, което трябва категорично да възприемем като правило, е да се говори много точно, както и да се прави това, което се говори. Какво имам предвид? Очевидно е, че реформата в осигурителната система е рисково начинание. Ние трябва да имаме определени резерви, за да можем да подпомогнем хода на реформата. Вместо да помогнем на осигурителната система да подготви резервите си за началото на реформите, ние правим точно обратното – декапитализираме сега съществуващата система и премахваме възможностите за реакция в определени трудни ситуации, до които неминуемо ще се стигне в бъдеще.

Освен това много важно е да се погледне на цялата система за социална сигурност от една обща гледна точка. Да вземем например въпросите, които бяха поставени, за това какъв ще бъде този Социалноосигурителен кодекс. Каква материя кодифицира той, след като такива важни дялове на осигурителната система остават извън общественото осигуряване? Тогава това не е кодекс, той е нещо като пенсионен закон или нещо такова, но той в никакъв случай не е Социалноосигурителен кодекс. Нормативно остава нерешен и въпросът за взаимовръзката между социалното осигуряване и социалното подпомагане.

Според нас това взаимодействие между социалнополитическите системи и единният поглед върху развитието на всички осигурителни дялове е едно от най-важните условия за реален успех на реформата по-нататък. И мисля, че все още тази възможност не е пропусната безвъзвратно. Затова, според мен настоящата дискусия е навременна и би могла да подпомогне успешното бъдещо развитие.

Summary

A national workshop „Social Policy: Philosophy of the Change“ was held on March 23, 1999. The workshop has been organized by the Institute for Political and Law Studies and the „Friedrich Ebert“ Foundation. The main issue of discussion was the reform of the social protection system.

The reform of the social security system is constantly present on the political agenda of the Bulgarian society during the last two years. Both a political and a social debate on the course of the change as well as on the economic and social implications of the already initiated actions are currently under way. The National Assembly has already approved a broad part of the needed legislative acts in the field. Some new regulations are also under way of preparation and submission to the legislature.

The workshop was attended by a variety of experts, members of the parliament, representatives of the executive.

Mrs. Svetlana Djankova, Chair of the Labor and Social Policy Parliamentary Committee, addressed the workshop at its very beginning. Her opening remarks presented the political ideas and actions, taken by the ruling coalition in the field of the social policy.

The workshop discussed four key papers. The first one, presented by Mr. Jordan Hristiskov, was devoted to the problems and the challenges that the restructuring of the social security system in Bulgaria is currently encountering. The second paper, supplied by Mr. Ilian Shotlekov, provides with analysis the Bulgarian labor law and its implications on the social policy. The third paper, submitted by Mr. Georgi Shopov, examines the ongoing legislative reform in the field of the social assistance. The fourth paper, presented by Mr. Dimitar Manolov – vice-president of the „Podkrepa“ Trade Union, investigates the three-partite cooperation in the management of social policy.

The four papers and the following discussion concentrate on

the analysis of the social reform pillars in the context of the employment dynamics, the change of the industrial relations and the policy of social protection. An urgent need for strong co-ordination within the process of social policy legislative initiatives was outlined by all participants. Such co-ordination should be provided both on internal and external level – between the different social and political regulations within the Bulgarian legislation, on one hand, and between the national regulations and the European standards, on the other.

The main conclusion, to which the workshop has arrived at, is that the Bulgarian social protection system is following the right direction of development by guaranteeing the general social rights of the individual. Amongst all other achievements, the newly designed social protection system is institutionalizing the maintenance of incomes in the case of economic crisis. It also creates the necessary tools for supporting the level of employment in the country. Despite those achievements, the new system is still far away the current European requirements and practices in the field. There are at least two arguments supporting such investigations. On one hand, the level of both the social security and the social assistance payments provided by the system are far from affording „standard of life, relevant to the human dignity“. From the other hand, the currently implemented social policy is more or less reactive one, instead of being active – it is responding to the raising social problems by trying to smooth them instead of trying to correct their origin.

The social assistance system is based on the ideas of the universal rights of the individual. The social security system is financially unstable. The state policy of creating conditions for the realization of the individuals' right to labor is far from being effective. At the same time, the currently applied legislation in the field of labor relations is over-focusing on the social component, thus neglecting the interests of the employers. There is no denying the fact that the state administration is trying to domi-

nate the social security management process, thus eliminating the participation of the key social partners in it.

In order to overcome the existing discrepancies, a policy of long-term goals has to be approved. At a first level, a long-term national strategy for overwhelming the main social problems has to be set up. Such a strategy should combine economic growth with the human resources development. It should also provide for relevant tools in the process of redistributing the economic growth outcomes. At a second level, the government should be active in implementing appropriate measures in order to cut down such social phenomena like unemployment and the poverty.

The main problems of the present social protection system are predominantly related to its financial instability. Low levels of the social security payments levy as well as a high social burden on the working population are the main characteristics of it. In such a context, the setting of short-term goals has to be worked out. As a first step, an internal unification of the social security system has to be done. The system must be better co-ordinated with the other elements of the social protection system. The outcomes foreseen would rise effectiveness and efficiency of the system management; shortening of the administrative expenses for system maintenance; suspension of the ongoing system segmentation. The co-ordination of the social security system with employment, social protection and industrial relations will provide for similar effects on a higher level.

The social security system, which is the core of the social protection model, should be organized in a way to cut down the practices of redistribution and social payments' leveling. The principle of social payment assessment on the base of incomes should be replaced by the principle of their assessment on the base of the individual contribution to the social insurance funds. The social security payments should be allocated on all incomes received. It is necessary to combine the compulsory social security with other forms of public and private insurance.