

Човешки ресурси и социална политика в контекста на присъединяването на България към Европейския съюз

август 1995 г.

Table of Contents

Въведение (Кратка предистория на проблема)	2
I. Нормативна основа за сближаване на политиките и хармонизиране на законодателството в областта на човешките ресурси, социалната политика и движението на работна сила	4
II. Сближаване на политиките и хармонизиране на законодателството в областта на човешките ресурси, социалната политика и движението на работници.....	23
III. Очаквано развитие на процеса по сближаване на социалната политика и законодателството между България и ЕС.....	38
IV. Предложения и препоръки за осъществяване на процеса по сближаване на политиките и координиране на законодателството	44

Въведение (Кратка предистория на проблема)

Ориентацията на България към ЕС датира още от първите дни на радикалните политически промени в страната, започнали в края на 1989г. Членството в Евросъюза привличаше най-вече с високите социални стандарти в страните - членки, с прехода към единен вътрешен пазар, позволяващ свободно движение на стоки, капитали и хора. Интегрирането на страната в Европейските общности се възприемаше като средство за бързо решаване на вътрешните икономически и социални проблеми, пред които бяхме изправени след рухването на тоталитарния режим. Сближаването и бъдещото членство в ЕС се желаеше силно и с цел отпадане на търговските бариери на Съюза, които усетихме много по-силно след разпадането на пазара на бившия СИВ.

Интензивно протичащите политически промени родиха илюзии, че процесът на асоцииране и подготовката за пълноправно членство в Съюза няма да отнеме много време. В сферата на човешките ресурси и пазара на труда, в политиката на социалното осигуряване и подпомагане се очакваха бързи законови и институционални промени по "европейски образец", без да се държи сметка, за кадровата и финансовата осигуреност и устойчивост във времето на предлаганите мерки. Илюзии имаше и по отношение възможностите за свободно движение на работници и самонаети лица, без да се отчита необходимостта от строго регламентиране на условията и изискванията и към нашата страна.

Охлаждането на ентузиазма настъпи след като започнаха преговорите по Европейското споразумение за асоцииране между ЕО и техните страни -членки и Р. България. В хода на преговорите стана ясно, че асоциирането поставя определени изисквания, предполага изпълнението на конкретни ангажменти и има не само положителни, но и негативни последствия, поне в първоначалния период. Разбра се също, че ЕС има готовност да подпомага страната да се справи с икономическите и социалните проблеми, произтичащи от структурното преустройство, но основната тежест се поема от нас. _ При това решаването на тези проблеми, постигането на икономически стабилитет и просперитет, установяването на демократично общество и адаптирането на националното ни социално законодателство с оглед гарантирането на социалните права на гражданите независимо от тяхното местожителство и месторабота, е условие за членство в Съюза.

Подписването на ЕСА от България и страните - членки на ЕС конкретизира много от изискванията и очакванията спрямо страната ни - вкл. и в областта на човешките ресурси, социалната политика и осигуряването на свободно движение на работници. Изясняването на необходимите действия в законодателен, институционален и организационен аспект с оглед изпълнението на тези изисквания и поети ангажменти в областта на социалната политика и човешките ресурси и движението на работната сила е основната цел на тема 8 от проекта.

Липсата на възприет общ модел на социална политика и социална защита в ЕС, както и практиката за специфичен национален подход към реализацията на общите социални принципи и изисквания_ предпоставят следните рамки и възможности пред реформите в тази област:

- идентификация на нормативната основа както и на конкретните изисквания и поетите от страната ни ангажменти и предприемане на съответни политически и институционални мерки за тяхното реализиране;

- очертаване на общата характеристика и принципи на социална политика и механизмите за социална защита, прилагани в страните-членки;

- идентификация на "белите петна" и противоречията (неадекватността) на българското законодателство спрямо европейската практика;

- базиране на нашите реформи върху общите европейски принципи и ориентиране към най- адекватни за страната ни подходи и решения, прилагани в страни- членки;

- определяне на националните приоритети в областта на социалната реформа, на начините, етапите и институционалните рамки за тяхното реализиране и постигане на национален консенсус в това отношение.

Посоченото определя и подхода към разработването на настоящата тема от проекта "Европа 2000. България и Европейския съюз".

I. Нормативна основа за сближаване на политиките и хармонизиране на законодателството в областта на човешките ресурси, социалната политика и движението на работна сила

Смисълът на паралелния преглед на външната и вътрешната нормативна основа в областта на човешките ресурси, социалната политика и движението на работна сила е да се посочат белите петна в българското законодателство и в подзаконовите нормативни актове по отношение на изискванията за пълноправно членство в Европейския съюз и законодателната основа на страните - членки. Той ще бъде полезен също при изграждане на структурите за приложение на законодателството и засилване на мерките в социалната сфера.

1.1. Описание на външната нормативна основа

Под външна (по отношение на България) нормативна основа се разбират както документи на Европейския съюз, така и вътрешното законодателство на отделните страни - членки в посочените области. Документите на Европейския съюз условно се делят на две групи: (а) документи, уреждащи вътрешните отношения в Съюза и (б) документи, отнасящи се до асоциираните страни от Централна и Източна Европа и третиращи процеса на тяхната подготовка за пълноправно членство в Съюза.

1.1.1. Общополитически документи на Европейския съюз

На равнище Европейски съюз нормативната база обхваща следните по-съществени документи:

а) Римският договор за Европейската икономическа общност допусна принципа на доброволността при хармонизацията на законодателството и сближаването на политиката в социалната сфера. Като напредък може да се посочи координирането на системите за социално осигуряване с цел закрила на социалните права на работниците - мигранти. Постигания са също и изискванията за равно заплащане на женския и мъжкия труд, хармонизирането на режима на платените отпуски и създаването на Европейския социален фонд през 1960г.

б) Единният европейски акт /1987г./ запазва принципа за единодушие при приемането на директиви за правата на работниците /чл.100а/, но допуска приемане на решения с квалифицирано мнозинство в областта на безопасността и хигиената на труда /чл. 118а/. С този документ /чл.118б/ се допуска възможността Комисията да развива социалния диалог между работодателите и представителите на работниците.

в) Договорът за Европейски съюз от Маастрихт (1991г.) и по-специално Протоколът с приложеното към него Споразумение за социална политика между страните - членки (с изключение на Обединеното Кралство Великобритания и С.Ирландия_) е основен ориентир за законодателната и институционалната реформа в социалната сфера на България при подготовката на страната да кандидатства за член на Съюза. Споразумението за социалната политика, предшествано от Хартата на основните

социални права на ЕО, приета през 1989г., съдържа общите принципи на социалната политика и някои от основните права на хората на наемния труд. Съществен принос на този документ е, че признава правото на колективното договаряне. Представителите на работодателите и на наемния труд могат да се включат в социалните измерения на интеграционния процес чрез механизма на задължителните консултации и чрез правото на намеса, на пряка инициатива и на осъществяване на директивите на Съюза.

Важно място в нормативната база на Европейския съюз заема т. нар. "вторично законодателство". То се основава на отделни членове на Договора от Маастрихт и съществува главно под формата на Директиви (Directives). Самите директиви понякога са много детайлни и не позволяват произволни тълкувания в националното законодателство. В други случаи те поставят само основните цели или най-важните условия, в резултат на което националното законодателство интерпретира техните изисквания по различен начин. Тази техника позволява във възможно най-голяма степен да се запазят традиционните и предимно национални подходи. _ Правилата (Regulations), които като актове на Общността се прилагат директно, са съставна част от структурата на нормативната база на Съюза. Към тази база се отнасят и някои Решения (Decisions), задължаващи тези, към които са адресирани.

г) Документите от заседанията на Европейския съвет в Копенхаген'93, Корфу'94, Есен'94, макар и да не визират директно политиките в областта на човешките ресурси, социалната политика и движението на работници, поставят общи рамки, изисквания и процедури, които следва да се имат предвид в хода на реформирането на българското законодателство в посочените три области.

д) Бяла книга за подготовката на асоциираните страни от Централна и Източна Европа за интегриране във вътрешния пазар на Съюза е друг основен документ в процеса на хармонизиране на законодателството и сближаването на политиките в социалната сфера. Документът е разработен в отговор на решенията на Европейския съвет в Есен /1994 г./ и съдържа две части. Първата част анализира целта, контекста и природата на действията от политическа гледна точка и посочва как те могат да бъдат следвани. Втората част съдържа приложения, в които детайлно е представено законодателството на Съюза по сектори. Описани са също структурите, които са необходими за осигуряване приложението на нормативните документи, както и внушения за необходимите стъпки за усъвършенстване на законодателството във всеки сектор.

Първоначално въпросът за хармонизация на социалното законодателство и сближаване на политиките е поставен от гл.т. на опасност от социален дъмпинг и появата на нелоялна конкуренция за сметка на по-ниски социални стандарти в някои страни. Затова инициатори за общи принципи на социална политика са страни с добре развита социално-защитна система. По различни причини /политически, институционални и други/ е изоставена идеята за рамкова директива в социалната сфера, която да обединява принципите на Социалната харта на Съвета на Европа и съответните конвенции на Международната организация на труда. Все пак напредъкът и в социалната сфера е очевиден. Посочените по-горе документи извеждат на равнище Европейски съюз и отношенията на Съюза с асоциираните страни следните по-важни аспекти на хармонизация /в отделни случаи само координация на схемите/ на законодателството и сближаване на политиките:

- свободно движение на работници и съхраняване на социалните им права на територията на страната - членка, в която пребивават законно те и членовете на техните семейства;
- координация на социално-осигурителните схеми;
- еднакви възможности за мъжете и жените;
- защита на работниците на работното им място /най-вече охраната и хигиената на труда/;
- хармонизиране на някои основни текстове в трудовото законодателство;
- закрила на потребителите;
- социален диалог.

1.1.2. Документи на Европейския съюз по основните сектори на социалната политика

Секторният разрез на документите, целите и постиженията на Европейския съюз в областта на човешките ресурси, социалната политика и движението на работна сила обхваща:

а) Човешки ресурси, заетост и пазар на труда

Нормативната база се изразява в отделни текстове на посочените в параграф 2.1.1 общополитически документи на ЕС. Например новите членове 126 и 127 на Договора от Маастрихт са посветени на целите и конкретната политика на ЕС в областта на образованието, професионалната квалификация и младежите. Споразумението по социалната политика също в голяма степен засяга развитието на човешките ресурси и пазара на труда.

Целите се изразяват в създаването на условия за устойчиво развитие на човешките ресурси, постигането на високо равнище на продуктивна заетост и функционирането на гъвкав пазар на труда.

Достиженията в хронологичен ред през последния 15 годишен период те се изразяват главно в следното:

- Учредяване на Европейския социален фонд като основно средство за борба с безработицата;
- Въвеждането през 1982г. на Съвместна информационна система по политиката на заетостта в страните - членки /MISEP/;
- Поредица от резолюции на Съвета /Council Resolutions/ за: Предприемане на мерки за професионално обучение, съответстващо на новите информационни технологии; Задължително осигуряване на обучение или чиракуване най-малко 6 месеца на

завършващите училище; Насърчаване на младежката заетост и на местните инициативи за заетост; Специални мерки за дългосрочно безработните;

- Въвеждане на поредица от програми за: решаване на локални проблеми на заетостта /LEDA/; професионална квалификация на младежите и тяхната подготовка за трудов живот /PETRA/; подпомагане на малкия и средния бизнес /EUROINFO Center/; Подпомагане на програми за създаване на заетост /SPEC/ и други;

- Разработване и приемане на Бяла книга за Средносрочна стратегия за растеж, конкурентноспособност и заетост.

б) Социално и здравно осигуряване

Нормативната база:

- В Римски договор (чл.118) - социалното осигуряване фигурира наред със заетостта, трудовото право, условията на труд и професионалното обучение като приоритетна задача на Комисията за насърчаване на сътрудничеството на страните-членки в тези области чрез изследвания, размяна на мнения и взаимни консултации. Важно място се пада и на чл. 3б от Договора, фиксиращ принципите на субсидиарността и пропорционалността, както и чл. 118А, който придава в компетенциите на Общността да определи минимални изисквания;

- Единен европейски акт (1987), Договор от Маастрихт (1991) и Споразумение за социалната политика към него.

- Харта на основните социални права (1989) включва "... подобряване условията на труд и живот, социална защита, защита на възрастните и инвалидите." Тя не поражда правни последици;

Тези документи се посочват тук без допълнителни описания защото пряко не третираат въпросите на социалното осигуряване. Тук непременно следва да се отбележи, че по проблемите на социалното осигуряване и социалната защита все още се изисква единодушие за приемане на решенията на Съвета на министрите.

Целите, които се определят пред координирането и развитието на социалната защита в областта на социалното и здравното осигуряване са:

- заместване на доходите при пенсиониране, заболяване, злополука, майчинство, инвалидност и безработица (чрез фиксирани обезщетения или обезщетения, свързани с предишните доходи), които да поддържат жизнения стандарт на бенефициентите по достоен начин и в съответствие с участието им в социално-осигурителните схеми;

- гарантиране правото на социална защита със средства от социално-осигурителните фондове на всеки легално пребиваващ на територията на страна-членка без дискриминация на основа национална принадлежност, раса, пол, религия, политически убеждения или обичаи;

- всеки работник на територията на Европейския съюз да има право на адекватна социална защита и адекватно равнище на обезщетения без оглед на социалния статус на индивида или вида заетост.

- да се подпомогне социалната интеграция на всички легално прибиваващи на територията на страните-членки лица (възрастни хора, инвалиди, младежи и др.)

- осигуряване на всеки легално пребиваващ гражданин на територията на страна-членка достъп до необходимата здравна помощ;

- развитието на висококачествена система на здравеопазване;

- рехабилитация и възвръщане към работа на пострадалите от тежки злополуки или заболявания;

Достиженията се изразяват в приемането и приложението на актове на вторичното законодателство и в координиране на социалното законодателство в страните - членки. Специално внимание заслужава Council Recommendation of 27.7.1992 on the convergence of social protection objectives and policies. Препоръка на Съвета от 10 декември 1982 се отнася до принципите на политиката на Общността за възрастта за пенсиониране. Препоръчват се по-гъвкави разпоредби и възможности за компенсации към пенсиите на работниците с намалено работно време, както и за допълнителна работа след пенсиониране.

в) Защита на потребителите

Нормативната база на този сектор първоначално не е била достатъчно развита - не съществува специален текст относно обща политика по защита на потребителите в оригиналния договор за Общия пазар. След 1975 година Европейската общност се ориентира към самостоятелна единна политика за защита и информация на потребителите. Поправките от 1987 г. (Единният акт) предвиждат "висока степен" на защита на потребителите при единния пазар. Договорът от Маастрихт (1992) - Раздел IX относно защитата на потребителите дава възможност за общи действия (в цялата Общност), които подкрепят и допълват действията на страните-членки в тази област.

Целите на Европейския съюз в тази област са насочени към следните международно признати права: защита на здравето и безопасността, защита на финансовите интереси, защита на юридическите интереси, право на представителство и участие, право на информация и образование.

Достиженията обхващат приемането на основни юридически документи на равнище Европейски съюз. Предвижда се минимална хармонизация на националните законодателства в съответната област на основата на текстове, съдържащи се в съответните Директиви на Съвета. Накратко резултатите в тази област се изразяват в следното:

- Резолюция относно участието на потребителите в процедурите по стандартизация (приета през юни 1988 г.).

- Консултативен комитет на потребителите - с участието на представители на Европейската организация на потребителите, Европейските потребителни кооперации, националните организации за защита интересите на потребителите. Те използват съгласувани процедури в дейността си. Преименуван през 1990 г. в Консултативен съвет на потребителите.

- Специализиран орган - Служба за защита на потребителите, създадена през 1989 г. от Комисията.

Законодателството на ЕС съдържа специализирани Директиви в следните области: безопасност на продуктите (обща) и поотделно за играчки, текстил, козметични продукти. Втората група Директиви визира икономическите права и интереси на потребителите: относно заблуждаващата реклама, потребителския кредит, несправедливи условия на търговия, задължително посочване на цената на дребно и други.

г) Свободно движение на хора /защита на социалните права на работниците - мигранти/

Нормативната база на този сектор са отделни клаузи на Римския договор /чл. 3 (с); чл.48-66/, които изискват премахването на бариерите за свободно движение на хора между страните - членки, както и движението на работници и правото на установяване във връзка с предоставянето на услуги. Тези клаузи са подкрепени и с вторично законодателство.

Целите се изразяват в недопускане на дискриминация в областта на социалното осигуряване. За да се използват предимствата от свободата на движение на работници е необходимо да се избегне опасността те да се лишат от своите социални придобивки. Гаранции за това се съдържат в чл.51 на Римския договор. В него са заложили следните два принципа за уреждане на този въпрос и координиране на системите за социално осигуряване на работниците-мигранти от ЕО:

- събиране (натрупване) на всички периоди на заетост на работника според законодателството на различните страни на престой с цел получаване и реализация на правото за определено социално плащане;

- изплащане на придобитите вземания на работници и на територията на други страни-членки.

Достиженията: Съвсем наскоро след създаването на Европейската общност упълномощените за целта органи се заемат с тези особено важни въпроси. Те са уредени с поредица нормативни актове на Съвета - общо 11 постановления (Regulations) приети през периода 1985-1992. По силата на тези документи работниците-мигранти имат същите права на социално осигуряване както местните жители, а правото на пенсия се получава като се съберат всички години на работа в страни от Общността.

По-конкретно правилата за приложение на схемите за социално осигуряване на работниците - мигранти от една в друга страна - членка на ЕС и техните семейства предвиждат разпоредби относно разпределението на отговорността за възстановяване

на разходите за здравни услуги между страната на произхода и страната на престой; относно кумулативния размер на пенсиите от един и същи вид, придобити в различни страни; размера на обезщетенията за безработица и детските добавки. Постановление 11251/70 урежда подробно хипотезите на пенсиониране, нетрудоспособност в резултат на трудова злополука или професионално заболяване и други, които пораждаат правото да се остане на територията на държавата по месторабота.

През 1981 г. голяма част от тези разпоредби се разпростират и върху самонаетите лица и техните семейства. Тук принципът е следният - приравняват се режимите на заетост (наемни работници и самонаети лица). Следователно в случаите на установяване и на предлагане на услуги се прилагат същите разпоредби както за работниците - т.е. без дискриминация на база национална принадлежност.

Задължително условие за привеждането на посочените разпоредби в действие е фактът на наемането на работа. От нормативната база на ЕС се гарантират само правата придобити по силата на националното законодателство в областта на социалното осигуряване, неведнъж е поставян въпросът те да обхванат и пенсиите, получени по линия на допълнителното социално осигуряване.

Въпросът за правото на престой на лицата, които още не са започнали работа (напр. студенти) или вече са пенсионери се урежда по различен начин. В този случай се прилага изискване да се прецени дали този престой няма да натовари прекалено системата на социалното осигуряване на приемащата страна и лицето да е задължително и изцяло здравно осигурено в собствената си страна, т.е. налице са ограничителни условия.

Анализираните по-горе достижения на Европейския съюз обхващат работниците-мигранти от страните-членки и движението им в рамките на Съюза. Техният брой е сравнително постоянен през последните 15 години - около 5 милиона души. Централно място сред тях заемат Постановления 1408/71 и 574/72 на Съвета, в които са отразени всички положения, касаещи социалното осигуряване в обединена Европа. Тези документи редовно се актуализират в съответствие с измененията в националното законодателство на страните-членки. Така например безработните имат право да пътуват на територията на Съюза в търсене на работа като продължават (до три месеца) да получават обезщетението си по безработица, изплащано от държавата на произхода.

В същото време в Европейския съюз има още 10 милиона души - имигранти от Турция, бивша Югославия, Тунис, Алжир и Мароко (данни за последните пет години). Техният престой се регулира от законодателството на приемащата страна и двустранни договори и съглашения. В действия са и специални споразумения за асоцииране (Турция, страните от Централна и Източна Европа), за сътрудничество със страните от Магреб, Ломейските конвенции и Споразумението относно европейското икономическо пространство, по силата на което гражданите на държавите-членки на ЕАСТ имат същите права в областта на социалното осигуряване.

С Решение на Комисията от 8 юли 1975 се въвежда изискването за предварително разгласяване и консултации по проблемите на имиграционната политика спрямо трети страни. В действителност степента на координация е слаба.

Специален интерес представлява случаят на Турция. Споразумението за асоцииране между Турция и Европейските икономическа Общност от 12 септември 1963 г. предвиждаше по принцип правото на свободно движение за турските работници и техните семейства да влезе в сила от 1986 г. С Допълнителния протокол от 1970 г. се уреждат въпросите на социалното им осигуряване, но тъй като не са изпълнени все още някои от задълженията на Съвета за асоцииране тези разпоредби нямат ефективна сила. Анализът и на споразуменията със страните от Магреб убедително показва, че не е достатъчно да се запишат в текстовете им принципите, които са валидни за гражданите на държавите-членки на Европейския съюз за да се гарантира равнопоставеността им третиране. Обикновено се приемат допълнителни документи, които предвиждат по-продължителен период за влизането в сила на разпоредбите относно свободното движение на работници и социалното им осигуряване.

д) Закрила на работниците на работното място /охрана и хигиена на труда/

Нормативната база: Първоначално, охраната и хигиената на труда се регламентират с отделни текстове, обхващащи въгледобива, производството на стомана и защитата от радиация /Чл.55 на ECSC Treaty, Чл. 30 - 39 на Euratom Treaty/. Проблемът за безопасни и здравословни условия на труд се поставя на по-широка нормативна основа чрез чл. 118, чл. 2 и чл. 235 на Римския договор и подобренията чрез Единния европейски акт /чл. 100a и чл.118a/. Вторичното законодателство на ЕС в областта на охраната и хигиената на труда обхваща: Рамкови директиви за сигурност и опазване здравето на работниците; Директиви за личните предпазни средства; Директиви за риска от експлозии от химикали, физически и биологически агенти на работното място; Директиви за високия риск от аварии в определени промишлени производства; Директиви за правилна работа в лабораториите; Директиви за roll-over protective structures; Директиви за защитни структури срещу падащи предмети; Директиви за подобряване на медицинското обслужване на корабите; Директиви за защита от йонни излъчвания; Директиви за защита на външни работници, изложени на радиационен риск.

Целите в това социално измерение на Единния пазар са:

- подобряване на работните условия чрез поставяне на по-строги изисквания за безопасност и хигиена на труда;
- подобряване на знанията с цел идентифициране и оценка на риска и подобряване на методите за контрол и превантивност;-
- усъвършенстване на поведението на хората в дух към опазване на здравето и гарантиране на сигурност на работното място.

Достиженията в областта на охраната и хигиената на труда се изразяват основно в следното:

- приети са три петгодишни програми за безопасност и хигиена на труда;
- основани са Европейска фондация за подобряване на условията на живот и работа със седалище гр. Дъблин /1975г./ и Комитет на съветниците по охрана, хигиена и здравна защита на работниците /1974г./;
- Обявена е 1992г. за Европейска година на охраната на труда;

- Направено е предложение за основаване на Европейска агенция за охрана и хигиена на труда /1990г./.

е) Права на жените от равно заплащане към равни възможности

Нормативната база се съдържа в членове 119, 100 и 235 на Римския договор.

Целите са насочени към постигане на еднакво отношение към мъжете и жените.

Достиженията се изразяват в следното:

- Приемане на поредица от директиви като: Еднакво заплащане на мъжете и жените за еднаква работа/1975г./; Еднакво отношение към мъжете и жените от гл. точка на достъпа до заетост, професионална квалификация и насърчаване и работни условия /1976г./; Ускорено приложение на принципа на еднаквото отношение към мъжете и жените в областта на социалната сигурност /1976г. и 1986г./; Еднакво отношение към мъжете и жените на свободни професии, вкл. заети в селското стопанство и самонаети /1986г./; Защита на заетите бременни работнички и родилки /1992г./;

- Приемане и приложение на следните програми: Програми за действие, позволяващи практическото приложение на разпоредбите от директивите; Програмата NOW, предвиждаща мерки за квалификацията на жените /вкл. промяна в предприемаческата им култура и насочването им към собствено предприятие или кооператив/ и за реинтеграцията им в нормалния пазар на труда.

ж) Инвалиди

Нормативната база - Римски договор - членове 118а, 128 и 235.

Целите: осигуряване на допълнителни конкретни мерки /национални, регионални и локални/, насочени към подобряване на условията за социална и професионална интеграция на инвалидите.

Достиженията:

- Приемане с резолюции на Съвета на поредица от програми за действие: Първа програма за действие /1975г./ е насочена към професионална рехабилитация на инвалидите и включва създаването на мрежа от рехабилитационни центрове; Втората и третата програма за действие /HELIOS I - 1987г./ и /HELIOS II - 1992г./ включва създаването на мрежа от локални проекти на територията на цялата Общност; Пилотен проект, отнасящ се до жилища за инвалидите;

- Реализиране на различни политически инициативи на равнище ЕС като: приемане на Препоръки на Съвета по заетостта на инвалидите; мерки за интегриране на децата и младежите - инвалиди в образованието; Осигуряване /от работодателите/ на безопасен транспорт за инвалида до и от работното място.

з) Борба с бедността

Нормативната база на политиката, програмите и схемите в тази област е чл. 235 от Договора за ЕИО. Договорът от Маастрихт за пръв път посочва победата над изключването на хора от обществото като една от основните цели пред социалната политика на ЕС. Основното вторично законодателство включва: Council resolution (of 29.9.1989) on combating social exclusion; Council recommendation on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (24.6.1992); Council recommendation on the convergence of social protection objectivea and policies (27.7.1992).

Целите които се поставят са насочени към укрепване на икономическата и социалната интеграция (кохезия) в рамките на Общността. Стремежът е политиката на Общността да осигури пълна защита на намиращите се в най- неблагоприятно положение групи в обществото чрез развитието и обединяването на досегашните специални мерки.

Достиженията: Едно от постиженията е във възприемането на разбирането, че бедността не е единствено въпрос на недостиг на средства и ресурси. Много други нейни белези следва да се имат предвид в социалната политика, например дълготрайната безработица, липсата или ниското равнище на професионални умения, еднопарантални или многочленни семейства, бездомност, неграмотност и пр. Жертвите на бедността следователно страдат от многостранна депривация. От тук произтича необходимостта от многостранен и комплексен подход, с изместваш се акцент от пасивните към активните политики за борба с бедността и социалната (ре)интеграция на хората.

При реализацията на своята политика в областта на бедността Общността е реализирала три последователни програми:

- Програма за пилотни схеми и изследвания за борба с бедността (1975-80 год.).

Основният извод от тази първа програма е, че са необходими специфични действия на ниво Общност и отделни страни- членки.

- Втората програма за специфични действия на Общността срещу бедността (1985-89 год.) акцентира върху набирането на информация, обмяната на опит и координирането на мерки срещу бедността. Резултатите от тази програма показват, че поощряването на съвместната работа между публични и недържавни организации, както и координацията на международно равнище, спомага за решаването на проблемите. Въвеждането на операционална и изследователска мрежа по проблемите на бедността е друг резултат от тази програма.

- Целите на третата програма за действия против бедността, освен обмяната на информация и подкрепа за националните действия в страните- членки, са: (а) развитието на превантивни мерки по отношение на рисковите групи; (б) коригиращи мерки за посрещане нуждите на бедните. Програмата променя акцента от изследователските действия към селективно развитие на непосредствени мерки в полза на бедните. Внимание във връзка с това заслужава ориентацията към превенцията.

Към това може да се добави проведената през периода 1988-92 г. 11-та ECSC "Програма за социални жилища", от която са се възползвали около 180 хил. жители на Общността.

и) Социален диалог

Нормативната база: Чл. 118б на Римския договор /добавен с Единния европейски акт - 1987г./ постановява Комисията да развива диалога между работодателите и представителите на работниците, като при желание на двете страни може да се стигне до споразумение; Хартата за основните социални права и най-вече Споразумението за социална политика приема социалните партньори, представителни на равнище ЕС, за пълноправни участници в изграждането на "Социална Европа". Чл. 4 от Споразумението за социалната политика признава правото на колективно договаряне на равнище ЕС.

Въпросът с представителността на организациите на работодателите и на наемните работници на равнище ЕС не е намерил нормативно решение. Формално всяка организация, която е призната за представителна в отделната страна - членка, може да участва в социалния диалог. На практика обаче на многоотраслово равнище Комисията е приела за представителни Европейската конфедерация на профсъюзите /ETUC/, Европейската конфедерация на независимите синдикати /ECFTU/, Съюзът на националните конфедерации на работодателите /UNICE/ и Европейския център на държавните предприятия /CEEP/.

Целите: Участие на социалните партньори в изграждане на социалното измерение на Европейския съюз и създаване на алтернатива на нормотворчеството на Комисията чрез постигнатите споразумения между представителните организации на работодателите и работниците

Достиженията: на практика включването на социалните партньори в развитието на социалното пространство на ЕС става посредством:

- Механизма на задължителни консултации при изготвянето на нормативни актове от страна на Комисията;
- Правото на намеса в процеса на хармонизиране и координиране на националното законодателство чрез започване на преговори за постигане на споразумение, което може да измести подготвяния правен инструмент;
- Правото на пряка инициатива за сключване на споразумение между социалните партньори, вкл. по въпроси извън компетентността на институциите на Съюза;
- Участие в реализиране директивите на Съюза._

1.1.3. Нормативна база в страните-членки на ЕС

а) Нормативни документи в областта на човешките ресурси и пазара на труда

Развитието на човешките ресурси в страните - членки на ЕС се основа на концепцията за непрекъснатостта на образованието /on-going education/. Тази концепция е въплътена в националното законодателство в областта на образованието и специалните закони в областта на заетостта и пазара на труда. В повечето страни - членки на ЕС политиката по заетостта се осъществява или от специализиран фонд или със средства от държавния бюджет. Специализираните фондове обикновено набират

средства на базата на осигурителни вноски срещу безработица. Размерът на вноските е различен в отделните страни, но общо правило е те да се поделят между работодателя и работника. В някои страни /напр. Испания/, вноските са диференцирани за безработица и за професионална квалификация. В почти всички страни специализираният фонд се допълва от държавни субсидии. Основното предназначение на този род фондове е изплащането на обезщетения и помощи при безработица. Все повече се утвърждава обаче и практиката постъпленията в специализираните фондове да се използват за активна политика на пазара на труда. В самата политика голямо място се отделя на професионалната квалификация и преквалфикация и особено на неравностойните групи на пазара на труда - младежи, инвалиди, дългосрочно безработни и други.

б) Нормативни документи в областта на социалното осигуряване, вкл. на здравното обслужване

Обществените отношения в страните - членки на ЕС в областта на социалното осигуряване са уредени със закони. Историческите корени и традициите в социалната защита на страните са дали своя отпечатък върху тези закони. Независимо от значителните различия между страните-членки на Европейския съюз в областта на социалното осигуряване следва да се имат предвид и следните общи принципи и характеристики, които определят съвместимостта на системите за социално осигуряване. Те маркират в най-общи линии и посоката, в която България следва да се движи с цел да се реформира системата за социално осигуряване и да се доближи до европейските стандарти.

Социалното осигуряване в Европейския съюз обхваща обезщетенията по болест и майчинство, инвалидните пенсии, пенсиите за изслужено време и наследствените пенсии, обезщетенията при трудови злополуки и професионални заболявания, обезщетенията при безработица и семейните добавки. Тези основни раздели на социалното осигуряване са представени във всички страни-членки

Административните структури за управление и ръководство на социалното осигуряване варират в много голяма степен между страните-членки на ЕС. Сред тях фигурират обикновено министерствата на труда, социалното осигуряване, социалните грижи, здравеопазването; самите осигурителни институти (каси), които са с общи или специализирани функции; техните регионални и местни подразделения и др. Постъпленията от вноските за социално осигуряване се акумулират в самостоятелни фондове по раздели на социалното осигуряване. Като правило в управлението им участвуват държавата, работодателите и работниците.

В повечето страни-членки на ЕС се прилагат комбинирани принципи за финансиране на разходите за социално осигуряване. Сред тях централно място заема паралелното участие на работодателите и работниците (осигурените лица) чрез вноски за социално осигуряване. Този принцип е валиден както за почти всички страни от ЕС, така и за повечето раздели на социалното осигуряване. Известни изключения се наблюдават при семейните добавки (финансират се и от държавния бюджет) и в някои страни - Дания, Холандия, Великобритания, Германия (допуска се и участие на държавата). Конкретните размери на вноските за социално осигуряване и условията, от които се определят са изключително разнообразни и трудно биха могли да се обобщят.

Националните различия са съществени и по отношение на условията за получаване и размера на социалните плащания.

Във всички страни - членки основният нормативен документ в областта на здравното осигуряване е с ранг на закон. В някои страни (Ирландия, Холандия, Великобритания) първите закони в областта на социалното и здравното осигуряване са от началото на века, а в Дания - от края на 19 век. Изводът е, че европейските страни са с дълги традиции и разгърнато законодателство, докато в България развитието (най- вече в областта на здравното осигуряване) може да се характеризира като прекъснато.

в) Нормативни документи в областта на социалното подпомагане

В повечето страни чрез специални закони е въведена схема за гарантиране на минимални доходи за бедните лица и семейства. Няма такава схема в Гърция, Испания, Португалия и Италия. В Испания и Италия е предоставено право на общините да определят начините и нивата, до които да поддържат доходите на бедните лица и семейства.

Council Recommendation of 24.6.1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems определя базисното право на личността да разполага с достатъчно ресурси и социално подпомагане за да живее по начин, съответстващ на човешкото достойнство и позволяващ да се преодолее социалната дезинтеграция. Така борбата за ограничаване на бедността и изключването от обществото е изведена като един от социалните приоритети на равнище ЕО.

г) Нормативни документи в областта на защитата на доходите

Антиинфлационната защита на доходите не е предмет на специална законова уредба. Тя се урежда чрез национални нормативни документи, отнасящи се до отделните видове доходи. На равнище ЕС е въведено изискване за гарантиране правото на работниците да получат изработеното от тях възнаграждение в случай на неплатежоспособност (несъстоятелност) на работодателя (вж Council Directive 80/987/EEC - insolvency of employers).

е) Нормативни документи в областта на защита на потребителите

Опитът на страните от Западна Европа показва, че законодателно защитата правата на потребителите може да се осигури по два начина. Единият - като се разработи специализиран закон за защита на потребителите, който радикално да реши проблемите в тази област и другият - като в отделните закони, регулиращи различни сфери от обществения живот, се включат правни норми, уреждащи тези въпроси. Съвременното модерно законодателство в Европейския съюз все повече се ориентира към регламентиране с отделен закон защитата на потребителите. Тази тенденция се налага понастоящем като водеща в страните с развити пазарни отношения.

1.2. Описание на вътрешната нормативна основа

Под вътрешна нормативна база се разбира съществуващото в момента конституционно, законово и подзаконово уреждане на отношенията в България в областта на човешките ресурси, социалната политика и движението на работната сила.

Тук влизат и международните договори, подписани от България със страни - членки на Европейския съюз, които са ратифицирани от Народното събрание и обнародвани в Държавен вестник.

1.2.1. Обща нормативна основа

Конституцията на Р България гарантира общите условия за развитието на човешкия потенциал и основните права на гражданите в социалната сфера. Развитието на човешките ресурси се осигурява чрез конституционното право на образование /чл. 53/. Наред с това държавата насърчава и подпомага образованието и създава условия за професионално обучение и преквалификация. По конституция държавата се грижи за създаване на условия за реализиране правото на труд. При това, работниците имат право на здравословни и безопасни условия на труд, на минимално трудово възнаграждение и на заплащане, съответствуващо на извършената работа, както и на почивка и отпуск./чл.48/ Работниците и работодателите имат право да се здружават с цел защита на интересите си /Чл. 49/, а работниците и служителите имат право на стачка при защита на своите колективни икономически и социални интереси /Чл. 50/. С конкретни конституционни текстове семейството, майчинството и децата са поставени под закрила на държавата и обществото /чл. 14/, а отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата /чл.47/. Конституцията гарантира също и правото на гражданите на обществено осигуряване и социално подпомагане. Още по-подробно в Конституцията се описва правото на здравно осигуряване, гарантиращо достъпна медицинска помощ и безплатно медицинско обслужване. Финансовата база на здравеопазването се формира от средства на държавния бюджет, от осигурителни вноски на работодателите, работниците и от други източници. /Чл. 52/ Конкретни текстове определят специални права и грижи за неравностойните групи от населението - сираци, инвалиди, възрастни хора и други. Конституцията не допуска дискриминация или привилегии по какъвто и да било признак. Конституция на Република България защитава и интересите на потребителя - чл.19(2) гласи "Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя."

Оценки: Като обща нормативна основа Конституцията на Р България обхваща всички необходими условия за развитието на човешките ресурси и гарантира социалната защита на гражданите. По съдържание, социалното измерение на Конституцията не пропуска почти нищо от текстовете, съдържащи се в Хартата на основните социални права на ЕО.

1.2.2. Нормативна основа по сектори

а) Нормативни документи в областта на развитието на човешките ресурси

Нормативната рамка на образователното и квалификационното развитие на човешките ресурси обхваща Закона на народната просвета /1991г./. В процес на усъвършенстване са законодателните документи, регламентиращи въпросите средното образование. Висшето образование и въпросите за автономността на университетите са предмет на отделен закон. Професионална квалификация и преквалификация на заетите и безработните, като средство за тяхното приспособяване към променящите се условия на пазара на труда в резултат на предстоящите интензивни структурни промени в

икономиката на страната, за сега се основана главно на подзаконови нормативни актове. /Изключват се някои общи разпоредби на Кодекса на труда, отнасящи се до заетите лица и младежите - стажанти/.

Изводи: Нормативната рамка на образователно - квалификационния аспект на човешките ресурси е недостатъчно развита. Съществуват много бели петна в самите нормативни документи, а отделни текстове са остарели или далеч от изискванията за едно съвременно законодателство. Механизмите за държавните образователни и квалификационни изисквания не са развити достатъчно добре, което прави много трудно сключването на двустранни спогодби за взаимно признаване на дипломи и сертификати за професионална подготовка.

б) Нормативни документи в областта на заетостта и пазара на труда

Насърчаването на заетостта и закрилата при безработица в България не са уредени със специален закон, а с подзаконови нормативни актове. _Регистрацията на безработните в България с цел оказване на безплатни услуги по заетостта и изплащане на парични обезщетения и помощи се въвежда в края на 1989г. В специален правителствен акт (ПМС 1 57) се определят институциите и реда за посредничеството при информиране и намиране на работа и условията, размера и продължителността на получаване на обезщетения и помощи при безработица. С подзаконови нормативни актове се извършват актуализации и компенсации на обезщетенията и помощите при безработица.

Оценки: Създадената държавна система за услуги по заетостта и прилаганите активни и пасивни мерки срещу безработицата в България по съдържание се доближават до тези, съществуващи в страните - членки на Европейския съюз. Различията са най-вече в обхвата, условията, размера и продължителността на получаване на обезщетения при безработица, както и в източниците за финансиране на системата.

Политиката по заетостта, безработицата и професионалната квалификация се нуждаят от нова законодателна рамка. В момента тези процеси се регламентират чрез многократно променяни подзаконови нормативни актове, което създава съществени проблеми. Понятието "безработен" не е дефинирано в Българското законодателство, а постановките в конвенциите и препоръките на МОТ по заетостта и безработицата не са отразени достатъчно добре. Не е регламентиран законодателно също и трипартизма в политиката по заетостта. / заб. Всички тези въпроси са намерили решение в проект на Закон за защита при безработица и насърчаване на заетостта, който все още се обсъжда в Правителството; /

в) Нормативни документи в областта на социалното осигуряване

Обществените отношения в областта на социалното осигуряване се уреждат в следните нормативни документи, предшествуващи на практика приемането на новата Конституция: Кодекс на труда - Дял III и Правилник за приложението му - от 1951г.; Закон за пенсиите и Правилник за приложение на Закона за пенсиите; Указ за насърчаване на раждаемостта и Правилник за приложение на Указа за насърчаване на раждаемостта; Постановление на Министерския съвет 143 от 1991г. за определяне размера на вноските за социално осигуряване; Наредба за трудовите и осигурителните отношения на българските граждани, изпратени на работа в чужбина от български

работодатели; Закон за стопанската дейност на чуждестранните лица и за закрила на чуждестранните инвестиции; Указания на ГУ "Социално осигуряване" относно осигуряването на чуждестранни граждани-еднолични търговци и съдружници в търговски дружества.

Неразделна част от нормативната основа на социалното осигуряване са и двустранните международни договори на Р България, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани в "Държавен вестник" и влезли в сила. Такива международни спогодби България има със следните страни: Германия /спогодбата е сключена с бившата ГДР/, Либия, Полша, Русия, Унгария, и с бившите Чехословакия и Югославия.

Оценки: Това е безнадеждно остаряла, непълна, многократно променяна и допълвана нормативна база от различен ранг. Необходимостта от реформа в социалното осигуряване и съответно от приемане на нови по своя замисъл и съдържание нормативни документ е очевидна.

Сравнението с най-често прилаганите модели в ЕС и отчитайки предимствата и недостатъците на наследената след 1989 г. система за социално осигуряване в България (независимо от промените и допълненията в нея) убедително доказва необходимостта от цялостна реформа в тази област. Социалното осигуряване следва да се подчинява на свършено други принципи и да отговаря на изискванията на пазарната икономика. Ако през първите четири-пет години от прехода към пазарна икономика беше естествено да се търсят начини най-вече за решаване на неотложните социални проблеми (включително и чрез промени в социалното осигуряване), то постепенно навлизаме в период когато е задължително да се премине към подготовка и провеждане на дългосрочни и средносрочни реформи с цел доближаване в перспектива към европейските стандарти и реалностите на пазарната икономика.

Целта на реформата в социалното осигуряване е да се повиши ефективността от работата на системата за набиране на вноските, съкращаване на времето от подаването на документите до изплащането на обезщетението, намаляване на административните разходи. От жизнено важно значение тук е въпросът за освобождаване на предприятията от несвойствените за условията на пазарната икономика огромни задължения във връзка със социалното осигуряване.

Съдържателната страна на реформата ще засегне въпроса за пенсионната възраст, паралелното участие на работодателите и работниците чрез вноски за социално осигуряване. На по-късен етап ще е особено важно да се търси възможност за обвързване размера на обезщетенията с индивидуалния принос на осигурените лица.

г) Нормативни документи в областта на здравното обслужване и здравното осигуряване

Краткосрочното осигуряване в България се осъществява по реда на Дял III от Кодекса на труда (1951), регламентиращ държавното обществено осигуряване (ДОО) и Правилника за неговото приложение. Документите уреждат начините и условията за заместване на доходите при временна загуба на нетрудоспособност поради заболяване и злополука.

Оценки:

- Действащото в тази област законодателство и изградената на негова основа осигурителна система е от подчертано държавен тип и датира от "зората на социализма". Няма специален закон, който да регулира отношенията по повод на здравното осигуряване. Вместо това въпросите за осигуряването при краткосрочна загуба на трудоспособност поради заболяване и злополука са "двойно" разтворени в общ закон, регулиращ трудовите отношения - Кодекса на труда и в общ дял от горния закон, посветен на ДОО;

- Това законодателство и изградената на негова основа осигурителна система не са пригодни за успешно адаптиране към европейските стандарти и изисквания. Те са силно консервативни и от началото на реформите през последните години не са претърпяли никакви съществени промени. Реформата на здравната система в посока към създаване на здравно осигурителни фондове - независимо от извършената подготвителна работа, е в ембрионалния стадий на своята практическа реализация;

- Пряката връзка на здравното осигуряване с изпълнението на ангажиментите и изискванията, свързани с подготовката на членството на България в ЕС изисква не само изолирани промени в духа на тези изисквания (такива промени са трудно осъществими в сегашните законодателни рамки), но и дълбоки принципни реформи за изграждане на законовата база на здравното осигуряване и неговото практическо въвеждане;

- Законодателството не третира изрично уреждането на взаимоотношенията, свързани със здравното осигуряване с други страни, както и проблемите с правата на чужди граждани, работещи легално в страната. Това определено е едно бяло петно в нормативната уредба. Трябва обаче да се посочи, че за разлика от Дял III на Кодекса на труда, Законът за народното здраве (1973) гарантира правото на медицинска помощ за чужди граждани, които пребивават легално в страната наравно с българските граждани, което определено е положителен момент. Между Р България и Обединеното кралство на Великобритания и Северна Ирландия е подписана Конвенция за медицинско обслужване.

д) Нормативни документи в областта на социалното подпомагане

Законовата рамка на социалното подпомагане се определя от Указа за обществено подпомагане (1951). Той урежда въпросите със социалната помощ за лицата, които по обективни причини нямат доходи или се нуждаят от специфични грижи. Издръжката на социалните заведения и финансирането на подпомагането на нуждаещите се е за сметка на държавния бюджет.

Правилникът за социално подпомагане (1992) е подзаконовият нормативен акт, уреждащ подпомагането на лица и семейства, които поради материални, здравни, семейни и др. причини не са в състояние да осигурят задоволяването на своите жизнени нужди.

Оценки: Законовата база в тази област на социалната политика е твърде остаряла, архаична. Тя не може да се "обслужи" процеса по приемането на страната в ЕС. Въпреки че в действащи подзаконови нормативни актове има елементи, присъщи за западните модели (гарантиране на минимален доход) и адекватни на критериите и

принципите, залегнали в цитираната Council Recommendation of 24.6.1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems, повече от необходими са мерки за нейното цялостно и пълно реформиране.

е) Нормативни документи в областта на доходите

Правото на възнаграждение за положен труд е гарантирано в Кодекса на труда (1993). Там са определени основните форми за заплащане (сделна и повременна), на базата на които се определя размерът на заплащането. Регламентирани са видовете допълнителни трудови възнаграждения. Техните минимални размери, както и размерът на минималната работна заплата за страната се определят от Министерския съвет.

От м.юли 1991 г., съгласно ПМС 1129 бе въведено договаряне на работната заплата на трипартитна основа. На национално равнище се договарят минималните размери на работната заплата и допълнителните трудови възнаграждения, начините за определяне на средствата за работна заплата, длъжностните наименования и коефициентите за определяне на началните заплати за тях в бюджетната сфера, начините за регулиране на средствата за работна заплата в материалното производство. На национално равнище предмет на обсъждане и съгласуване са също начините и сроковете за антиинфлационна защита на доходите. На микроравнище между работодатели и синдикати се договарят конкретните параметри и детайли, касаещи работната заплата.

Оценки: Действащата основна и вторична нормативна база в областта на доходите е близка до практиката в европейски държави - особено що се касае до правно регламентираните възможности за договаряне на работната заплата на национално и микроравнище. Нормативните документи не допускат дискриминация между местни и легално наети чужди граждани, между мъже и жени. Отделен обаче е проблемът със съществените различия между равнищата на заплащане в България и развитите европейски страни. Липсват и гаранции за изплащане на заработено трудово възнаграждение.

ж) Нормативни документи в областта на защитата на потребителите

В България няма приет специален закон за защита на потребителите, въпреки че недържавни формирания (Федерацията на потребителите) са правили опити да разработят и предоставят на вниманието на изпълнителната и законодателната власт няколко варианта на проектозаконови. Въпросите, имащи отношение към защитата на потребителите са предмет на следните нормативни документи: Закон за борба със спекулата (ДВ, 1990, бр.81); Закон за административните нарушения и наказания (размер на глобите); Закон за защита на конкуренцията (ДВ, 1991, бр.39 и 1992, бр.53).

Оценки: До момента този проблем у нас се тълкува едностранчиво и непълно. Обръща се внимание предимно на въпроса за цените и ценообразуването и на някои санитарно-хигиенни изисквания. Никъде не се дефинират основните права на потребителите и липсват законодателни гаранции за тяхното спазване и защита. Не е уреден въпросът за дължимото на потребителите обезщетение в случай, че правата им са нарушени. Санкциите за нарушителите са ниски и неефективни.

в) Нормативни документи в областта на защитата на работниците на работното място

Основен документ, уреждащ индустриалните отношения в България е Кодекса на труда. Той има за цел да осигури свободата и закрилата на труда, изключвайки всякаква дискриминация, привилегии или ограничения, основани на народност, произход, пол, раса, политически и религиозни убеждения, членуване в синдикални и други обществени организации и движения, обществено и материално положение. Чрез Кодекса се гарантират също справедливи и достойни условия на труд, правото на професионална квалификация и преквалификация на работниците и служителите.

Безопасните и здравословни условия на труда са регламентирани в отделна глава на Кодекса на труда /чл.275 - чл. 290/. Въведени за задължения за единни и отраслови правила за безопасен и здравословен труд, правила за специфични производства и машини, задължения при проектирането и строителството, при въвеждането на обектите в експлоатация. Отделният работник се подлага на инструктаж и обучение за безопасен и здравословен труд на работното място, той се осигурява с работно облекло и лични предпазни средства, безплатна храна и противоотрови /при работа във вредни за здравето условия/. Работното време във вредни условия е намалено, а работникът подлежи на периодични медицински прегледи. Тези разпоредби са разгърнати в множество подзаконови нормативни актове /наредби/.

Оценки: Макар и нормативно добре уредена, охраната и хигиената труда на работника е изградена на грешна концепция. При работа в опасни и вредни за здравето му условия, работникът получава определени компенсации под формата на допълнително заплащане, безплатна храна и право на допълнителна почивка, право на намалено работни време, право на ранно пенсиониране и други. Този компенсаторен подход на практика превръща работника в жертва - налице е т.нар. виктимизация на работника. Отсъствуват и механизмите и институциите на трудовия съд, които да решават споровете своевременно и компетентно.

II. Сближаване на политиките и хармонизиране на законодателството в областта на човешките ресурси, социалната политика и движението на работници

2.1. Външна нормативна основа - ангажименти и изисквания към България във връзка с подготовката за пълноправно членство в ЕС.

Външната нормативна среда, пораждаща конкретни ангажименти и общи изисквания във връзка с подготовката на България за пълноправно членство в ЕС, обхваща Европейското споразумение за асоцииране /ESA/ и нормативната база на Общността в областта на човешките ресурси, социалната политика и движението на работници.

2.1.1. Ангажименти, произтичащи от ЕСА - систематизация и изводи

Поетите в ЕСА ангажименти определят и целите, които стоят пред България в тази област. Ангажиментите от общ характер се свеждат до:

Първо, разработване и привеждане на законодателството в областта на развитието на човешките ресурси, пазара на труда, социалното и здравното осигуряване и в съответствие с общите принципи, установили се в законовата уредба на страните - членки на ЕС.

Второ, въвеждането на общи и специфични мерки за изпълнението на задълженията ни по ЕСА, включително усъвършенствуване на институционалната рамка, подготовка на кадри, информационни системи и други необходими организационно-технически предпоставки.

Трето, осигуряване на равнопоставеност /в сравнение със собствените граждани/ на законно наетия работник - мигрант от страна - членка на ЕС и на неговото семейство по отношение на условия на работа, достъпа до професионална квалификация, социално и здравно осигуряване и обслужване, заплащане на труда и други.

Конкретните права, ангажименти и изисквания в областта на човешките ресурси, социалната политика и движението на работници съгласно ESA се свеждат до:

Първо, сумиране на периодите на застраховка на български граждани, законно наети на територията на страна-членка.

Второ, свободно превеждане на съответната страна-длъжник или страни-членки-длъжници по законния курс на всички обезщетения, базиращи се на вноски - вкл. обезщетения за временна нетрудоспособност поради трудова злополука или професионално заболяване.

Трето, запазване на съществуващите улеснения за достъп при наемане на български работници в страните - членки по съществуващите двустранни споразумения. Предвид ситуацията на пазара на труда в съответната страна -членка тези улеснения могат да

се усъвършествуват, а останалите страни - членки могат да сключат в България подобни споразумения._

Четвърто, предоставянето на улеснения за достъп при професионално обучение, в съответствие с правилата и действащите процедури в страните членки и вземайки предвид ситуацията на пазара на труда.

Пето, изграждане на нормативна основа за защита на потребителите, съвместима със системите за защита на потребителите ЕС.

Извод: Основните ангажименти, произтичащи от чл. 38 - 44 на ЕСА във връзка с движението на работната сила в областта на социалното и здравното осигуряване, доходите и професионалното обучение и чл.69 - 71, относно сближаване на законодателството. Те включват:

- гарантирането на равнопоставеност в третирането на легално пребиваващите наети чужди работници и техните семейства и на местните граждани;
- паритетност в социалноосигурителните отношения;
- въвеждане на мерки за преобразуване на действащото законодателство и въвеждане на нови закони като Закон за защита на потребителите, Закон охрана и хигиена на труда, Закон за семейството, майчинството и детството, Закон за закрила на инвалидите и други.

Социалното подпомагане, респ.- политиките и законодателството по отношение ограничаването и омекотяването на бедността не са обект на специални текстове и ангажименти. Необходимостта от предприемането на мерки в тази област се обуславя от:

- посоченото общо изискване за адаптиране на социалното ни законодателство към това на ЕС;
- приоритетът, който се отдава в отделните страни- членки и в ЕС като цяло на борбата за омекотяване и ограничаване на бедността и социалната дезинтеграция на хората, дефиниран в Council Recommendation of 24.6.1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems;
- мястото на социалното подпомагане като базисен елемент на общата система за социална защита на населението и ролята му за реализирането на основните принципи, залегнали в преамбюла на ЕСА: спазване на човешките права (вкл. правото на достойно съществуване и на достатъчно ресурси за живот и на социално подпомагане); справяне със социалните последици (вкл. разширяване мащабите на бедността) от структурното преустройство; приемане на България за член на Съюза;
- ролята на социалното подпомагане за функционирането на единния вътрешен пазар, от което произтича подчертаваната в "Бялата книга на Комисията на ЕС" необходимост в хода на адаптирането и социалните реформи да се акцентира преди всичко върху тази част от законодателството, която засяга вътрешния пазар.

Не на последно място значение има и една от водещите идеи на ЕО, че универсалното зачитане на човешките права не може да бъде пренебрегвано дори в името на бързия икономически растеж.

2.1.2 Изисквания и ориентири, произтичащи от общополитически и секторни документи на ЕС и законите и практиката на страните- членки: систематизация и изводи.

Основните изисквания, които имат отношение към подготовката на България за пълноправно членство, се отнасят до:

- постигането от страната- кандидат за членство на: стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията; изработване на законите; спазването на човешките права (Копенхаген'93);
- прилагането на следните принципи, възприети и от страните - членки при координирането на социалните им законодателства: опростяване и кодификация; анализ на разходите и ползите ("cost and benefit analysis"); субсидиарността ("subsidiarity"); прозрачност; децентрализация; взаимно признаване;
- предприемането на действия в областта на социалната защита и социалната сигурност на работниците, вкл. по отношение на тяхното здраве;
- предприемането на действия срещу социалната дезинтеграция и бедността - гарантиране на минимален доход и на правата на гражданите на здравни грижи, образование и подслон, активизиране и подобряване на усилията за икономическо и социално реинтегриране на маргинализирани лица и групи;
- осигуряването на представителство и колективна защита на интересите на работниците и работодателите.

Секторните нормативни документи и политика на ЕС също оказват съществено влияние върху съдържанието на подготвителната работа в България за кандидатстване за пълноправно членство в Общността.

(а) Нормативна база и политика в областта на социалното и здравно осигуряване.

В този сектор европейските страни са с дълги традиции и разгърнато законодателство, докато в България развитието може да се характеризира като прекъснато.

Финансирането в повечето страни е на контрибутивен принцип. В Дания то е базирано на данъци, а в Португалия и Великобритания е смесено (данъци и вноски). В някои страни (Гърция, Холандия) държавата субсидира годишния дефицит, а в други (Белгия) - участва в покриването на част от медицинските разходи в натура. В страните, където финансирането на системата е базирано на данъци, основен финансов субект е държавата. Изводът е, че преобладаващият начин за финансиране е на базата на вноски, което е характерен белег за по- либералните осигурителни модели от типа Бисмарк, като предвид значимостта на социалната сфера в определени случаи държавата също участва като финансираща и гарантираща страна.

Разпределението на осигурителните вноски е между работодатели и наети лица, като в повечето страни по- голямата тежест е прехвърлена на работодателите (в Германия вноските са равни). Очевидният извод е, че при възприемането на осигурителни модели, базирани се на контрибутивен принцип, вноските се разпределят между работодателите и осигуряваните лица.

Бенефициенти. По правило кръгът на лицата имащи право на достъп до социално-осигурителните плащания и здравното обслужване е широк. По страни обаче той

варира - от цялото население (в Италия и законно пребиваващите чужденци), до конкретно изброени групи от населението (в Германия техният брой е 10, между които лицата на платена работа, пенсионерите с достатъчен осигурителен срок, безработните с право на обезщетения, студенти, фермери и пр.).

Здравното осигуряване и по-специално изплащането на обезщетения при болест, обхваща на практика всички икономически активни лица - наети работници и служители, частници, самонаети. В Испания то се разпростира само върху заетите в индустрията и услугите, а в Португалия - върху осигурените наети лица. Изводът е, че по правило всички наети и самонаети лица, които упражняват легална трудова дейност имат право на обезщетения при заболяване.

Условията за достъп най-често включват изисквания за предварителен стаж (заетост) през даден период, предхождащ настъпването на осигурителния риск или за наличие на определен осигурителен стаж. За отделните социално-осигурителни плащания или услуги условията за достъп варират, както се променят и по страни. В група страни - Германия, Италия, Люксембург, Холандия, например, за достъп до здравното осигуряване не се изисква предварителен квалификационен период, като единственото условие е нетрудоспособността да бъде удостоверена от лекар. (Такова условие е въведено и в Гърция.) Изводът е, че в посочената група страни е налице подчертана либерализация в условията за достъп, което разширява кръга от бенефициенти на здравни осигуровки.

Изчаквателен период. С изключение на Люксембург и Дания в другите страни е въведен такъв период, който варира от 1 до 3 дни (най-често). За някои категории осигурени лица (безработни, болни от инфекциозни заболявания, при трудова злополука или професионално заболяване и пр.) не се изисква изчаквателен период. Изводът е, че в този пункт европейското законодателство е почти унифицирано.

Продължителността на обезщетенията при болест, безработица, трудова злополука и други в почти всички страни е ограничена във времето, като в някои от тях (Гърция) продължителността е диференцирана в зависимост от осигурителния стаж.

Величина на плащанията. По принцип процентът на заместване на дохода /replacement rate/ е унифициран в различните страни, т.е. той не зависи от продължителността на осигурителния (трудова) стаж. В някои държави е въведена диференциация за различните периоди от заболяването, като при по-продължителни заболявания е предвиден по-голям процент на заместване. Съществува и практика за изплащане на допълнителни престации на болни, безработни и други, които издържат други членове на семейството (Франция, Ирландия, Белгия). Схемите са твърде разнообразни и разгърнати, което предполага трудности пред процеса на унифициране на законодателството.

(б) Нормативна база и политика в областта на социално подпомагане.

Финансирането на този базисен компонент на системата за социална защита не е на контрибутивен принцип, а се осъществява от държавата.

Цели и бенефициенти. Общата цел е да се осигури финансова помощ на хора, които не разполагат с достатъчно ресурси за задоволяване на основни жизнени нужди, да се

осигури техният минимален жизнен стандарт и да се подпомогне социалната реинтеграция на депривираните лица (Франция).

Условия за достъп. Правото на подпомагане е субективно и зависи от материалното и доходното състояние на съответните лица и семейства. Това състояние се установява след анкета, осъществявана от органите за социални грижи.

Схемата по правило е отворена за всички граждани на съответните страни, както и за всички легално пребиваващи лица (в Белгия е въведен изчаквателен период от 5 години). Гражданите на Германия и Дания, живеещи в чужбина също имат право на социално подпомагане.

В някои страни са въведени възрастови ограничения - 25 години във Франция, 18 години - в Белгия, Великобритания и Холандия, между 25 и 65 години - В Испания.

Важно условие, стимулиращо бенефициентите в трудоспособна възраст и състояние към активно поведение на пазара на труда и в обществото е изискването за активно търсене на работа, както и изпълнението на определени ангажменти.

Размерът на престациите е диференциран съобразно конфигурацията на семейството и равнището на разполагаемите собствени доходи. С изключение на Германия, Испания и Италия няма териториална диференциация в базисния размер на гарантирания минимален доход.

Продължителността на изплащане по принцип е неограничена във времето и зависи от изпълнението на условията за достъп. В Испания, Италия и Франция тя е лимитирана (между 3 и 12 месеца) с възможности за продължаване.

(в) Нормативна база и политика в областта на антиинфлационна защита на доходите.

Тя се извършва съобразно фактическото нарастване на индекса на потребителските цени (ИПЦ):

- автоматична индексация, когато инфлацията надхвърли определена граница;
- периодична индексация (един или повече пъти в годината).

В условията на овладяна и с ниски годишни стойности инфлация, осъществяваната по този начин защита на доходите е редовна, пълна и съобразно фактическото нарастване на ИПЦ.

Обобщение: Очевидно е трудно да се приведе под общ знаменател съдържанието на политиките и мерките в областта на социалната защита на населението в Западна Европа. Разнообразието от национални подходи и решения е голямо. Може обаче да се твърди, че:

първо, системата за социална защита, в т.ч. здравното осигуряване и социалното подпомагане, е изградена в законодателно и институционално отношение;

второ, преобладава ориентацията към решения, при които осигурителните системи са базирани на контрибутивен принцип, като (в някои случаи) държавата гарантира финансовия им стабилитет;

трето, съществуват ясно определени условия за достъп с тенденция към тяхната либерализация, гарантиращ широк достъп на бенефициенти;

четвърто, акцентира се върху мерки по превенция и реинтегриране на засегнатите лица като белези на една активна социална политика;

пето, прилага се принципът на равнопоставеност между бенефициентите и липса на дискриминация по признаците националност и гражданство.

Нормативна база и политика в областта на развитието на човешките ресурси и пазара на труда

Нормативните документи насърчаващи развитието на професионално - образователния потенциал на човешките ресурси са най-разнородни. Обучението и квалификацията и преквалификацията на възрастни обикновено е предмет на трудовото законодателство или на отделен закон. Финансирането става на програмен принцип, като много често програмите засягат най-вече неравностойните групи на пазара на труда. Силно развите е системата за професионално ориентиране на младежи и възрастни. Характерна тенденция е разработването на общи на ЕС програми за обучение и квалификация, включващи изучаване на езиците на страните - членки на ЕС.

2.2. Вътрешна (национална) нормативна основа - кратко описание на състоянието в началния период от подготовката за присъединяване.

2.2.1. В областта на социалното и здравното осигуряване.

От гледна точка на интересуващия ни проблем внимание заслужават следните основни разпоредби в българското законодателство: 1) ДОО се разпростира задължително върху всички лица, които упражняват легална трудова дейност в държавния, кооперативния и частния сектор; 2) ДОО осигурява парични обезщетения при временно загубване на трудоспособността поради болест и злополука; 3) установени са единни осигурителни вноски за всички осигурителни случаи; 4) вноските се изчисляват на базата на начислените средства за работна заплата и се изплащат от работодателите (предприятията); 5) обезщетенията покриват част от загубения трудов доход поради загубата на трудоспособността, като техният размер се изчислява въз основа на brutното трудово възнаграждение на осигуреното лице и се изплащат по месторабота; 6) размерът на обезщетенията е диференциран съобразно трудовия стаж на лицето; 7) обезщетенията се изплащат от първия ден на настъпването на нетрудоспособността; 8) обезщетенията не подлежат на данъчно облагане; 9) бюджетът на ДОО се приема заедно със закона за държавния бюджет на страната и е част от него.

На базата на това кратко описание могат да се направят следните обобщения и оценки:

1. Социалното осигуряване е ограничено само до задължителната държавна форма, а понятието здравно осигуряване на практика не съществува в действащото българско

законодателство. Използваният термин е "осигуряване при временна загуба на трудоспособност", което се разглежда като част от краткосрочното осигуряване.

2. Това осигуряване се извършва на базата на закон. Той обаче не е специален закон за здравното (или краткосрочното) осигуряване, което се разглежда като клон от общото общественото осигуряване.

3. Осигуряването при временна загуба на трудоспособност е неразделна част от общата държавна осигурителна система. Не съществува специализирана, независима от държавния бюджет система за здравно осигуряване на гражданите със свой самостоятелен фонд, целеви вноски, собствени каси и органи за управление.

4. Осигуряването при временна загуба на трудоспособност е всеобщо, има подчертано трудов характер, базира се на контрибутивен принцип и преимуществено хоризонтално преразпределение на средства.

5. Финансирането на ДОО, в т.ч. - и краткосрочното осигуряване е изцяло за сметка на работодателя (предприятието); осигурените лица не правят индивидуални вноски.

6. Не съществуват присъщите за социалното осигуряване понятия и структури "осигурителен доход", "осигурителен стаж", "осигуровка", "осигурителни каси". Вместо тях се използват "брутно трудово възнаграждение", "трудов стаж", "парични обезщетения" (които се изплащат по местоработата).

7. Необлагането на обезщетенията с данък води до ефекта на "свръхосигуряването", при който е възможно обезщетението да превишава по размер работната заплата. Това ерозира стимулиращата функция на осигурителната система.

8. Обвързаността на краткосрочното осигуряване и изобщо на ДОО с държавния бюджет дава възможност за приоритет на бюджетната пред осигурителната политика и за тежко влияние на рестриктивната бюджетна политика върху размерите на обезщетенията и върху състоянието на здравеопазването изобщо.

9. Няма изчаквателен период, което е предпоставка за злоупотреби и увеличаване разходите на системата.

2.2.2. В областта на социалното подпомагане.

След 1951 г. в съответствие с посочения Указ за общественото подпомагане се развиват три основни форми на общественото подпомагане:

- трудоустрояване на лица с намалена трудоспособност -вкл. чрез създаване на учебно-производствени предприятия, където лица с намалена трудоспособност придобиват професионална квалификация;
- заведения за социални грижи - стационарни форми за обслужване на стари хора, деца и лица с физически и умствени увреждания и пр.;
- парично и натурално подпомагане чрез еднократни, периодични и месечни помощи в парична и натурална форма на лица и семейства в материално затруднение поради

икономически и социални причини;

- привилегии (облекчения) за безплатно пътуване, балнеолечение и пр.

Необходимо е да се отбележи, че на "общественото подпомагане" по силата на специални текстове в този Указ се възлагат определени политически функции като се насочва преференциално към лица, пострадали "в борбата за защита на народната власт". Нещо, което от гледна точка на европейската практика е повече от неприемливо.

Подпомагането на бедните лица и семейства по силата на действащия Правилник за социално подпомагане (1992) се извършва под формата на пари, натури и услуги.

Въведена е "неявна" линия на бедността (базов минимален доход), като право на подпомагане имат всички лица и семейства с доходи под тази граница. ;

Помощите са:

- целенасочени - отпускат се след проверка на имущественото и доходното състояние;
- диференцирани - зависят от конфигурацията на подпомаганото семейство и от равнището на неговите собствени доходи;
- всеобщи - предназначени са за всички български граждани, които отговорят на съответните критерии и независимо от причините, поради които те се намират под линията на бедността;
- неограничени във времето - отпускат се докато са налице основанията за това;
- допълващи другите собствени доходи на бенефициентите и стимулират предлагането на работна сила на пазара на труда.

Социалното подпомагане се финансира от държавния бюджет. Разчита на (главно вертикално) преразпределение на доходите (чрез данъчната система). Управлението и организацията са на децентрализиран принцип като се извършва в рамките на общините и предимно по местоживееене.

Изводи:

Развитието на "втората социална защитна мрежа" от началото на 90-те години решаваше задачите по (а) адаптиране на съществуващи схеми и механизми към рязко нарасналите мащаби на бедността и (б) осигуряването на социална защита от типа "последна инстанция". Основният акцент в досегашните промени е върху развитието на универсална схема за поддържане на доходите при бедност. Крайно изостанали и недостатъчни са мерките и възможностите за оказване на социални услуги на специфични рискови групи от населението и (особено) за тяхното (ре)интегриране в обществото и най- вече на пазара на труда. Доминират пасивните пред активните мерки за социално подпомагане; въздействия се главно върху последствията и в незначителна степен - върху причините за обедняването. Икономическата политика и провежданата стопанска реформа на практика не визират мащабите на социалните последици от тях и са силен ограничител пред политиката за омекотяване на бедността. Значителни трудности има в осигуряването на финансов стабилитет на системата за социално подпомагане и грижи. Антиинфлационната защита и

навременното изплащане на помощите по правило решават главно задачи на рестриктивната бюджетна политика.

2.2.3. В областта на антиинфлационната защита на доходите.

Основните начини за антиинфлационна защита на доходите, прилагани от м. февруари 1991 г. досега са компенсациите и индексациите. За база са използвани редуцирани индекси на прогнозна или фактическа инфлация. Компенсирането или индексирването на доходите се извършва през неравни интервали от време - от тримесечие до една година (което на практика означава замразяване на доходите, както бе например в периода м.юли 1991 г. - м.юли 1992 г.).

Националното ни законодателство не защитава работниците от загуба на заработен трудов доход в случай на неплатежоспособност (несъстоятелност) на работодателя, което определено е "бяло петно" в защитата на социалните права на наемната работна сила.

Изводи и оценки:

Характерно за следваната политика на доходите е използването ѝ като номинална котва на инфлацията, нейното подчиняването на рестриктивната бюджетна политика в рамките на общата стабилизационна икономическа политика. По правило през изминалите години движението на реалните доходи е подинфлационно като през последните две години е налице разтваряне на ножицата между индекса на реалните доходи (особено минималните) и индекса на потребителските цени. Това е един от факторите за спада в жизненото равнище на голяма част от населението и разширяването на мащабите на бедността.

Това обстоятелство определя ограничаването на бедността като една от основните задачи на социалната политика в близките години. Години, през които европейските страни си поставят за цел повишаване на жизнения стандарт на своите граждани и подобряване качеството им на живот. Принципното различие в тези цели и обуславящите ги фактори може да се превърне в една от основните бариери пред постигането на свободно движение на работна сила и пред цялостната подготовка на България за пълноправно членство. Това предположение подчертава необходимостта от преки и общи действия, пасивни и активни мерки и политики за ограничаване и омекотяване на бедността, както и за социална реинтеграция на хората.

Действащата в момента политика на доходите и нейната нормативна база създават предпоставки за третиране на чуждите наемни работници наравно с местната наемна работна сила. Проблемът обаче основно е в: голямата разлика между абсолютните равнища на доходите (вкл. от наемен труд) в европейските страни и в България, както и в недостатъчната антиинфлационна защита на доходите, водеща до ерозиране на покупателната им сила. Това са обстоятелства, които трудно биха съдействали за установяване в близка перспектива на интензивни потоци квалифицирана работна сила в посока "Запад - Изток".

2.2.4 В областта образованието и квалификацията на човешките ресурси

Политиката, свързана с повишаването на образователната и професионалната подготовка на възрастни /заети и безработни/ има различни аспекти - икономически, социални, културни и други и може да се използва като инструмент за постигане на различни цели. В прагматичен план основното ѝ предназначение е да посрещне предизвикателствата на техническия прогрес и да се подготви работна сила, отговаряща на непрекъснато изменящите се потребности на пазара на труда. В по-общ план чрез реализирането на концепция за непрекъснатото обучение на възрастни се подобряват образователните и квалификационните характеристики на човешкия капитал, което е предпоставка и фактор не само за икономическо развитие, но и за пълноценното участие на гражданите в демократизацията на страната. По този начин се спазват и правата на човека на професионално ориентиране и професионално обучение, залегнали в чл. 9 и чл. 10 на Европейската социална харта.

България има богати традиции в образователната и професионалната подготовка на възрастни. Обикновено "разтварянето" на образователната квалификационната система за обучение и професионална подготовка на възрастни е тясно свързано с периодите на икономически промени и напредък. В най-новата ни история масовото обучение на възрастни е свързано с ускорената индустриализация на страната и пренасочването на работна сила от селското стопанство към другите отрасли на икономиката. През 70-те и 80-те години в България професионална квалификация се осъществяваше в около 900 професионално-учебни центъра на предприятията и общините. Чрез краткосрочни и средносрочни курсове за начална или допълнителна професионална квалификация и преквалификация годишно се обучаваха от 200 до 900 хил. работници и специалисти, предимно заети в индустриалния сектор. Ежегодно няколко десетки хиляди души получаваха средно или висше образование чрез вечерна или задочна форми на обучение. Към повечето висши учебни заведения възникнаха школи за следдипломна квалификация.

Преходът към пазарно стопанство и съпътстващите го икономически явления като високото равнище на безработица, западане на цели отрасли и бавно реструктуриране на икономиката, кризата в аграрния сектор и други се отразиха неблагоприятно на системата за обучение и професионална квалификация на възрастни. Поради намаляване броя на работните места и неясно икономическо бъдеще повечето държавни предприятия закрива професионално-учебните си центрове. Броят на включените в курсове за професионална квалификация и преквалификация се ограничи под 100 хиляди души годишно. Преобладават обучението на безработни за малък бизнес, фермерство, услугите, туризма, банките и други приоритетни и намиращи се в подем отрасли и дейности. Същевременно задочните и вечерните форми на обучение за получаване на висше образование /в това число и срещу заплащане/ от младежи и възрастни по най-търсените специалности се разраснаха.

Друг важен акцент в политиката по обучението на възрастни в преходния период е квалификацията и преквалификацията и неравностойните групи на пазара на труда - младежи, инвалиди, жени, представители на етнически малцинства и други, които са най-силно засегнати от безработицата. За всяка една от тези групи са разработени и вече се прилагат специализирани програми за заетост, в които програми повишаването на образователното равнище /в т.ч. първоначално огромяване/ и професионалната подготовка заема важно място. Нарастването броя на българските емигранти и най-вече на емиграционния натиск ни кара да предприемаме мерки за подобряване индивидуалните перспективи за работа в България като се подпомогне

професионалната квалификация и възникването на частни предприятия в сферата на производствените занаяти най-вече в райони, от които произлизат много емигранти или има силно желание за емигриране. Специална програма в тази насока реализираме с Федерална Република Германия. Аналогични мерки за образователна и професионална подготовка започват да се предприемат и за лицата, потърсили териториално убежище в България.

Провеждането на държавната политика за обучение и професионална квалификация на заети и безработни, като едно от най-действените средства за повишаване гъвкавостта на работната сила, сега среща сериозни трудности от институционално и нормативно-законодателно естество.

Основни институции, ангажирани пряко с държавната политика и организирането на образованието и професионалната квалификация на възрастни са Министерството на труда и социалните грижи /респективно неговото специализирано звено - Националната служба по заетостта/ и Министерството на образованието, науката и технологиите. Чрез своите 9 Регионални служби по заетостта и 122 бюра по труда Националната служба по заетостта осъществява дейността по професионалното ориентиране и организацията на обучението на безработни. Чрез съвместни програми с работодатели се осъществява обучение на заети в предприятия пред ликвидация или реструктуриране.

Същевременно системата от учебни звена за професионална квалификация и преквалификация, разчитаща на държавни субсидии и ведомствено финансиране се разпада и отстъпва място на зараждащия се пазар на квалификационни услуги. Отсъствието обаче на добре разработени държавни стандарти и регламентация на политиката в областта на квалификацията и преквалификацията, както и откъснатостта ѝ от образователната система, създават сериозни трудности. Все още отсъствува синхрон в съчетаване на интересите на държавата, работодателските и синдикалните организации в областта на обучението и професионалната квалификация на възрастни.

Общата цел е бързо реструктуриране на системата за образование и професионална квалификация на възрастни като се насърчи създаването на финансово самостоятелни центрове за професионално обучение на заети и безработни. Особено внимание следва да се отдели на създаването на специализирани центрове за обучение на младежи, инвалиди и други неравностойни групи на пазара на труда.

В по-конкретен план държавната политика трябва да се концентрира върху следните проблеми:

- чрез надежна образователна подготовка на лицата, постъпващи за първи път на работа и по-нататъшна преподготовка на заети и безработни да се задоволяват нуждите на икономиката от специалисти;
- включване на въпросите на образованието и професионалната квалификация на възрастни в трудовото законодателство, в колективното трудово договаряне, а също и разработване на система за финансиране на професионалната подготовка и стимулиране на работодателите и учебните заведения;

- регулиране и хармонизация на системата за образование и професионална подготовка на възрастни. Тази задача обхваща подготовката на система за професионално атестиране, ориентиране и преориентиране, регулирането на дейността на частните учебни заведения и центрове за професионална подготовка, контрол върху системата на чиракуване и стажуване и други;

- образователна и професионална подготовка на групи от населението, намиращи се в неблагоприятно положение. По-специално задачата на държавата тук е да организира ефективни програми и курсове за тези групи с цел тяхната социална и трудова интеграция;

- насърчаване и организиране на социалното партньорство по решаването на въпросите на образованието и професионалната квалификация на възрастни;

- активно международно сътрудничество в областта на образованието и професионалната квалификация на заети и безработни. За България полезни направления на сътрудничество биха били: развитие на съвместни изследвания по методологията, съдържанието и системата за подготовка на кадри; подготовка на управляващи в областта на образованието и професионалната квалификация; подготовка на инструктори и преподаватели; установяване на партньорски отношения между националните органи занимаващи се с образование и професионална подготовка на възрастни; обмен на информация и взаимно признаване на удостоверения и дипломи за образование и професионална квалификация.

Оценки и изводи:

В заключение трябва да се отбележи, че макар и да са ориентирани към производителна заетост или предприемачество и упражняване на свободни професии, образованието и професионалната квалификация на възрастни сами по себе си не създават работни места, нито пък необходимите условия, в които могат да се създават работни места. С тази политика само се увеличават възможностите на отделния човек за едно по- активно поведение в обществото и шансовете му да се приспособи към променящата се икономическа среда и най-вече да намери пълноценна реализация на пазара на труда.

2.2.5. В областта на пазара на труда

С правителствен акт 1110 от юни 1991г. се приеха следните мерки по насърчаване на заетостта: поемане на част от лихвите по инвестиционни кредити в предприятия, увеличаващи степента на заетост; настаняване на млади специалисти и квалифицирани работници и инвалиди на работа и заплащане на част от работната им заплата; стимулиране на териториалната мобилност на работната сила; насърчаване на започването на самостоятелен бизнес чрез изплащане на полагащото се обезщетение при безработица наведнаж и други. В следствие тези мерки бяха усъвършенствани или допълнени с нови - например субсидиране на общините и организациите, неработещи за печалба при създаване на временни работни места. Приета е и програма за насърчаване на заетостта на младежи. С подзаконови нормативни актове се предоставят и права за професионална квалификация и преквалификация на всички безработни и на застрашените от уволнение поради реструктуриране на предприятието.

Това доведе до кръга от лицата, имащи право на квалификация и преквалификация в курсове, организирани от бюрата по труда. Регламентира се също така и дейността в тази област, като целта е чрез пряка ангажираност на социалните партньори /държава, работодателски и синдикални организации/ да се изгради гъвкав пазар на качествени квалификационни услуги.

Оценки и изводи:

- отсъства синхрон в действията между държавните органи на национално и регионално равнище по решаване на проблемите в областта на заетостта, безработицата и професионалната квалификация. Дейността на недържавните фирми и организации, оказващи посреднически или квалификационни услуги на пазара на труда е недобре регламентирана и контролът върху тях е слаб. Връзките им със специализирания държавен орган (МТСТ) са епизодични и недостатъчно взаимнополесни. Браншовите камари и другите организации и съюзи на работодателите все още не са поели или не изпълняват пълноценно своите функции в областта на квалификацията на работната сила и разработването на стандарти, критерии и изисквания към отделните професии.

- отсъства институционализирана система (орган) за социално партньорство в областта на заетостта, безработицата и професионалната квалификация на работната сила. Проектът за изграждане на Национален съвет по заетостта и професионалната квалификация със съответни отраслови и териториални органи все още е нереализиран.

2.3. Промените в България - опит за типологизация

Освен приведения анализ на действащата нормативна база в страната като основа за типологизацията на промените се използват и разработените социални проектозакопи, в т.ч. проектозакона за задължително здравно осигуряване, проектозакона за социалното подпомагане, проектозакона за насърчаване на заетостта и защитата при безработица, "Бялата кника за реформата в социалното осигуряване". Това са документи, които освен, че са подготвени от изпълнителната власт са били и предмет на обсъждане в Националния съвет за тристранно сътрудничество, поради което може да се твърди, че отразяват едно сравнително добро ниво на обществен консенсус.

Използвани са следните принципни характеристики на трите основни модела на "Държавата на благосъстоянието":

Както всяка класификация, така и тази има своите условности. Отделните характеристики не се извяват в абсолютно чист вид и само в един модел.

От тази позиция и въз основа на анализа на действащото законодателство и на изброените проектозакопи може да се посочи следното.

Първо, придобиването на право на социална защита се основава:

- при безработица - с предварителното упражняване на труд и наличие на определен осигурителен срок;
- при заболяване - съобразно нуждите и задължително за всички български граждани;

- временна загуба на трудоспособност - съобразно наличието на осигуровка;
- при бедност - при доказана нужда и почти изключително за български граждани.

Второ, разпределението на ресурсите и услугите е:

- при заболяване и бедност - универсално и целенасочено;
- при безработица и загуба на трудоспособност - при наличие на определен осигурителен период (връзка с труда) и добиване статут на безработен или временно нетрудоспособен.

Трето, основните организационни принципи в разглежданите сектори на социалната защита са осигуряването (при безработица и загуба на трудоспособност поради заболяване) и подпомагането (при бедност и при безработица).

Четвърто, управлението е предимно смесено (локално и централно), като службите по заетостта са изключително на централно подчинение.

Пето, оценката на ресурсите на осигуряваните лица има важно значение при социалното подпомагане на бедните лица и семейства. Осигуряването при безработица и при заболяване не предвижда такава оценка.

Шесто, услугите все още имат ограничена роля при осигуряването при безработица и при подпомагането при бедност. И в двете системи е необходимо и се предвижда засилване на ролята на услугите.

Седмо, преразпределението на финансови ресурси е подчертано хоризонтално (при безработицата и при здравното осигуряване) и вертикално - при подпомагането при бедност.

Може да се обобщи следователно, че:

1. В България ориентацията при досегашните промени е към по- либералните модели на социална защита, които имат широко разпространение в европейската практика и съответстват на общите принципи и ориентири в социалната политика в ЕС. Едва ли е целесъобразно в бъдеще да се предприемат коренни промени в тази обща ориентация.

2. Сегашното състояние на националното ни законодателство в областта на здравното осигуряване, социалното подпомагане и доходите може да се характеризира като неадекватно и твърде далеч от ангажиментите, изискванията и критериите за бъдещо пълноправно членство на България в ЕС. Основните разминавания и бели петна се свеждат до:

- липсата на адекватни на европейските стандарти, закони за социалното и здравно осигуряване, социално подпомагане, безработицата, защитата на потребителите и други, което е главно резултат от следвания десетилетия социалистически модел на икономическо развитие и социална политика, прекъснал предишното развитие в тези области;
- липсата на яснота и обществен консенсус за тяхното съдържание;
- неуредеността на проблемите, свързани с третирането на чужди граждани, легално пребиваващи и работещи в страната;

- неблагоприятната (може да се каже - враждебна) икономическа и общосоциологическа среда и възможности за реформиране и подобряване на отделните сегменти на системата за социална защита и на системата като цяло, което противоречи на модерните европейски концепции за връзката между икономическо и социално развитие;
- неподготвеност на институциите и кадрите за значителни законови промени;
- отсъствие на стабилни /неподвластни на политическата конюнктура/ трипартитни структури за координиране на действията между правителство, синдикати и работодатели в областта на развитието на човешките ресурси и социалната политика.

III. Очаквано развитие на процеса по сближаване на социалната политика и законодателството между България и ЕС

3.1. Общи ориентири за развитие на социалната интеграция в ЕС и опит за портрет на "Социална Европа" в периода на подготовка на България за пълноправно членство в Съюза.

Процесът по сближаване на социалната политика и законодателство между България и страните от ЕС предполага и изисква съобразяване не само с **текущото** западноевропейско законодателство, но и с **очакваното** му развитие в бъдеще. Това от една страна дава възможност да се съкрати част от пътя за сметка на прякото придвижване към едни бъдещи (за ЕС) измерения, но от друга страна означава, че България трябва да визира една движеща се "мишена".

Първо, целта на социалната политика в рамките на ЕО е ускоряване развитието на страните с по-ниско равнище на социална защита, като не се ограничава напредъкът в развитите страни. Постигането на високо равнище на социална защита, както се посочва и в "Бялата книга на Комисията" е от фундаменталните цели на ЕС. На свой ред вътрешният пазар на общността не е самоцел, а включва серия от цели: постигане на балансиран и устойчив растеж, който осигурява високо равнище на заетост и социална защита и по-добри стандарти на живот.

Изграждането на Единния вътрешен пазар обаче (както показва и практиката) не може да реши автоматично проблемите на заетостта и безработицата, нито които и да било други общи социални проблеми.

Второ, договорите и вътрешните структури на ЕО налагат членството в нея да бъде ограничено до страни с демократични структури и социални тенденции, ориентирани към свободния избор.

Трето, ефективността на социалната политика се свързва с икономическото положение. Поради това първата задача (и условие пред евентуалното бъдещо членство) е да се смекчават значителните икономически различия между страните.

Четвърто, идеята за изграждане на европейска социална общност не означава стремеж към унификация на всички социални условия и придобивки. Един от характерните белези на досегашната практика на сътрудничеството в социална област е, че **всяка страна се стреми да запази собствено поле за свободни маневри**. Решението на социалните въпроси става предимно на принципа на единодушието (чл.118а от Римския договор за ЕИО).

Пето, липсва ясна правна основа за обща социална политика. Споразумението за социална политика (ССП) към договора от Маастрихт урежда някои от въпросите на наемния труд, но е не/?/пълно. Социалната харта е формална декларация за общите принципи, създаващи основата на социалната политика, но тя няма правна сила.

Шесто, няма общовалиден модел, към който да се придържат единодушно страните-членки при изграждането на социалната политика на ЕО. Моделът, който се съдържа в Социалната харта например е неприемлив за Кралство Великобритания и Северна Ирландия (което не е подписало и ССП), както и за европейската организация на работодателите.

Седмо, изоставена е идеята за рамкова директива, която да обединява принципите на Социалната харта на Съвета на Европа от 1961 г. и на съответните конвенции на МОТ. Договорът от Маастрих не предвижда системите за социална защита да бъдат хармонизирани, но съгласно чл.51 те би следвало да бъдат координирани, за да не бъдат лишени работниците от придобитите права в резултат от мобилността на работната сила.

Осмо, Комисията на ЕО разполага с много по-малко средства за въздействие в социалната област, отколкото в други сфери.

Политиката на ЕС в областта на социалното осигуряване още от самото му създаване и понастоящем се основава на разбирането за разходите за социално осигуряване (здравно, обезщетения при безработица, пенсии, семейни помощи и т.н.) като съществена част от производствените разходи. Това на практика означава, че в условията на единния пазар някои страни биха били по-конкурентноспособни от други поради по-ниските си разходи за социално осигуряване. В крайна сметка в ЕС се е наложило разбирането, че разликите в разходите за социално осигуряване между страните-членки ще се компенсират от общите условия на търговия и по-специално чрез механизма на валутния курс. Оттук се извежда и досега действащият принцип, според който не е възможно, а и не е необходимо да се предприемат специфични общи действия за преодоляването им. Следователно няма да се търси хармонизация, а само сътрудничество между страните-членки. Съгласуване на политиката ще е необходимо само за някои категории работници.

Бъдещето на социалното осигуряване в ЕС засяга и въпроса за общите разходи на държавите-членки за социално осигуряване. Всеобщо е мнението, че сега действащите режими на социално осигуряване са подложени на силен демографски натиск и изпитват сериозни финансови затруднения. Вероятно те ще се променят в посока към по-голяма гъвкавост и възможности за реструктуриране с цел финансово оздравяване.

Както и по-рано правителствата на държавите-членки на ЕС не считат за необходимо да се отива към по-висока степен на хармонизация на социално-осигурителните режими. Запазва основното си значение принципът на субсидиарността - т.е. към общи действия в рамките на ЕС да се пристъпва само в случаите на значим за всички страни-членки проблем.

Представа за общите принципи и критерии за взаимно сближаване на социалните политики в страните-членки на ЕС може да се получи и от съдържанието на следните два документа:

-Препоръка на Съвета от 24 юни 1992 г. относно общите критерии за достатъчни ресурси и социална помощ в системите за социална защита;

-Препоръка на Съвета от 27 юли 1992 г. относно сближаване на социалните политики и целите на социалната защита.

В тях официално се декларират намеренията на страните-членки да гарантират правата на своите граждани на адекватна социална защита и адекватно равнище на социалните плащания. В документите специално се подчертава, че това не следва да зависи от социалния статут на индивида или вида заетост. Съгласуването на общите цели и приемането им с тези документи цели те да служат като ръководно начало при разработването и прилагането на съответните национални политики. В крайна сметка по този начин се облекчава паралелното приложение на силно различаващите се помежду си системи за социално осигуряване, за които се предполага че така по-хармонично ще се доразвиват в бъдеще.

Макар и формулирани пределно общо, някои от принципите и критериите могат да служат като отправна точка за България с оглед на предстоящите промени в системата на социалното осигуряване, както и за ориентир за сравнение с постиженията на ЕС.

В случай, че лицето, което претендира за обезщетение отговаря на условията за получаването му, не бива да се допускат случаи на дискриминация на основа национална принадлежност, раса, пол, религия, политически убеждения или обичаи. Всеки бенефициент на социална защита има право на справедлив дял от повишаването на жизненото равнище като се отчитат и националните приоритети.

Системата за социална защита следва да се стреми към по-висока административна ефективност като се зачитат правата и потребностите на тези, които тя обслужва.

В горепосочените документи се разглеждат и множество други въпроси, свързани със здравеопазването, проблемите на инвалидите и възрастните хора, обезщетенията по безработица и политиката на пазара на труда, пенсиите и семейните добавки. Макар и в тях да се съдържат само най-общи пожелания, появата на такъв тип документи е значителна крачка напред, а принципите заложили в тях чертаят бъдещето на обединена социална Европа. Основният извод, който следва от краткия им анализ е, че на този етап могат да се съгласуват под формата на препоръки някои общи принципи и критерии, но изцяло се запазват правата на държавите-членки да конкретизират своите национални социални политики в съответствие с икономическите си възможности, националните традиции и демографските тенденции.

По-важните цели, ориентири и изисквания за страните от ЕС в областта на социалната защита са изведени в "Бялата книга за подготовката на асоциираните СЦИЕ за интегриране във вътрешния пазар на общността" (вж ++2.11.- 2.14, 2.24., 3.3. и сл., както и приложението за социалната политика - координирането на схемите за социална сигурност):

- акцентирането само върху чистите икономически или пазарни аспекти на интегрирането се оценява, че би довело до създаването на небалансирана Общност, неприемлива за повечето страни-членки;

- уеднаквяване (хармонизиране) на националните правила с оглед създаването на единни правила за Общността (single set of Community rules), или да бъдат сближени до

степен, че страните- членки да са готови да прилагат принципа на взаимното признаване;

- хармонизирането на националното законодателство в областта на социалната защита на населението се очаква да бъде съобразно предложения, подготвяни от Комисията (без това да премахва възможността и правото на страните- членки да поддържат по-високи национални стандарти след хармонизацията);

- въвеждането на общи социални стандарти заедно със защитата на общественото здраве се предпоставят като основни цели пред ЕС;

- свободното движение на работниците в рамките на ЕС да бъде придружавано с пълна защита и гаранции на социалните права;

- координиране_ на системите за социална защита, с оглед гарантиране социалните права (парични и в областта на здравеопазването и образованието) на работниците-мигранти в Общността.

Изводи за България. При подготовката на България за пълноправно членство и адаптирането на нейното социално законодателство е необходимо да се има предвид следното.

Първо, общият подход не цели хармонизиране (уеднаквяване) на системите за социална защита в страните- членки, но - съгласно чл.51 от Договора, да постигне ефективна координация на тези системи в рамките на Общността.

Второ, Правилник (Council Regulation) 1408/71 от 14.6.1971г. за прилагането на схемите за социална защита за заетите лица, самонаетите лица и за членовете на техните семейства, движещи се в рамките на Общността, оставя на страните- членки пълната свобода да определят и развиват своите системи за социална защита съобразно собствените им виждания и нужди. Общи правила и инструменти на Общността се прилагат само по отношение на някои категории лица, като основната цел е да ги предпази от загуба на социалните права при придвижването от една страна-членка в друга.

Трето, осигуряването на социална защита в Общността се базира на следните четири принципа:

- 1) Само едно законодателство може да бъде прилагано. Това предпазва работниците-мигранти от задължението да плащат социалноосигурителни вноски в повече от една страна- членка, както и им гарантира, че те ще са осигурени някъде.

- 2) Равнопоставеност на третирането. Това означава, че мигрантите- работници имат същите права и задължения като гражданите и работниците на страната, където се намират (липса на дискриминация базирана на признака националност).

- 3) Запазване на придобитите права. Пенсиите, придобити по законодателството на страна- членка се изплащат на бенефициента, даже и ако той живее в друга страна-членка.

4) Сумиране (агрегиране) на периодите на осигуряване или местоживеене.

На базата на изведените общи ориентири и цели, може да се **обобщи следното**:

1. Социалната интеграция се разглежда като абсолютно необходим елемент в създаването на балансирана Общност. Подготовката на България за икономическото и пазарното интегриране трябва да се съпровожда с мерки и в социалната област, които да осигурят пълни гаранции за социалните права на работниците. **Акцентирането само върху икономическите мерки и политики (каквато в общи черти е досегашната практика), поддържането на досегашното "подчинено" значение на социалната защита и политики би се оказало в разрез с утвърждаващата се през последните десетилетия европейска практика.**
2. Мерките и развитието на системата за социална защита трябва да визират достигането на минималните социални стандарти, които се очаква да бъдат установени в Общността, както и изискванията, залегнали в Директивите и Правилниците на Общността, касаещи различните области на социалната политика.
3. Реструктурирането на националната ни система за социална защита трябва (най-малкото) да води към нейното адаптиране, координиране и сближаване с действащите в страните от ЕС механизми за защита социалните права на работниците. В по-далечна перспектива може да се търси и постига хармонизиране (уеднаквяване) на социалното законодателство в съответствие с общия процес на "стандартизиране" в ЕС.
4. В хода на подготовка за пълноправно членство и адаптиране на социалното законодателство, страната е свободна да избира най-подходящи за нея технически решения и времеви хоризонт за въвеждане на промените.

3.2. Необходими общосоциологически и икономически условия за съгласуване на социалната политика и законодателството на България

Общосоциологически условия. **Фундаментално условие е създаването на устойчиво демократично общество с ясно изразени и независими един от друг сегменти - държава, политическо и гражданско общество.** Процесите на проникване, срастване и/или контролиране на някои от тези сегменти от другите (най-вече на гражданското общество от държавата и политическото общество, проникването и срастването на част от политическото общество с държавата) могат ще се окажат непреодолима преграда пред стремежа за "влизване в Европа". В един такъв контекст ясното поддържане на оформени и обособени държава, политическо и гражданско общество (в т.ч. особено недържавните организации, синдикатите, гражданските обединения) придобиват особена важност на абсолютно задължително предварително условие.

Във връзка с това особено внимание заслужава **пълното** използване на възможностите, предоставяни от програмите PHARE DEMOCRACY и LIEN за развитие на "третия сектор".

Икономически условия. Те могат да се обобщят като постигането на стабилна и отворена национална икономика, функционираща на пазарни принципи. Тръгвайки от постановката, че икономиките на страните от Централна и Източна Европа са развити в различна степен, но всички имат да решават важни задачи на прехода към пазарно

стопанство може да се даде следната препоръка: при разработването и утвърждаването на законите, създаващи икономическите правила (например търговския закон, законите в областта на собствеността, закона за банкрутите и други) трябва да се включват и социални клаузи или параграфи (макар и с преходен характер). По този начин мерките на социалната политика ще бъдат изнесени напред и социалната цена на прехода ще бъде снижена. В противен случай специалните социални закони ще бъдат натоварени да неутрализират последствията от прехода и ще се отдалечат по съдържание и цели от аналогичните закони в страните - членки на ЕС.

IV. Предложения и препоръки за осъществяване на процеса по сближаване на политиките и координиране на законодателството

4.1. Права и защита на интересите на България в процеса на сближаване на законодателството

Основните права на България в процеса на подготовката за пълноправно членство в ЕС се свеждат до:

- свободен избор на подходите, начините и съдържанието на националната законова и институционална основа на подготовката за членство в контекста на поетите ангажименти и поставяни изисквания;
- свободен избор на приоритетите при реформирането на законодателството;
- ползване на техническа помощ от ЕС при подготовката за пълноправно членство;
- паритетност при уреждането на взаимоотношенията;
- отстояване в двустранните отношения на съществуващите по- благоприятни условия и търсене на възможности за тяхното развитие;
- въвеждане на ограничителни мерки (до 7 години) за свободното установяване на компании и граждани в определени отрасли на промишлеността, където има сериозни социални проблеми;
- ограничаване достъпа на чужди граждани и фирми до отрасли и дейности, които се субсидират от държавата или - недопускане на държавно субсидиране за установените фирми и лица.

Основният ориентир в подготовката на пълноправното членство е да се гарантира недопускането на дискриминация (базирана на какъвто и да е признак) по отношение на социалните права на гражданите.

При изпълнението на ангажимента по чл.39 от ЕСА (относно сумирането и признаването на осигурителните периоди, както и свободното превеждане на страната-длъжник на всички престации, базирани се на вноски) и във връзка с принципа за "cost and benefit analysis", следва да се оценят вероятните равнища на взаимни задължения и при очертаващи се (което е много вероятно) по- големи наши задължения, да се отстоява възможността за по- късно (след финансовото стабилизиране на фондовете "Обществено осигуряване" и "Здравно осигуряване") реализиране на това изискване.

4.2. Предложения в областта на координирането на системите за социална защита.

1. Реконструирането на българската система за социална защита да се извършва в посока на нейното **координиране** (съгласуване) с общите цели, задачи и принципи, възприети от страните- членки на ЕС и посочвани по- горе. Конкретните стъпки,

приоритети, механизми и срокове са въпрос на политически избор, национален консенсус и възможности.

Има основания да се твърди, че с известно предимство би следвало да се ползва изпълнението на ангажиментите по ЕСА, тъй като те са конкретно поети от страната. Трябва да се има предвид обаче, че преговорите за присъединяване ще обхванат цялото законодателство на Общността, което усложнява задачата и ще изисква значително време и координирани комплексни усилия (особено от структурите на централната изпълнителна власт) за нейното решаване.

2. Разумен изглежда предлаганият в "Бялата книга" подход, при който се приема, че е необходимо и възможно с "една стъпка" да се въведе за всички лица приложението и обхвата на цитирания Правилник 1408/71. Тази стъпка обаче трябва да се предхожда от значителна подготвителна работа, включваща:

обмен на информация с ЕС,

детайлно изясняване на съдържанието на общоевропейската нормативна база и институционални рамки,

анализ на очакваните разходи и ползи ("cost - benefit analysis"),

техническа помощ по адаптирането на законодателството и изграждането на институциите.

Следователно, през следващите 10 години от подготовката за пълноправно членство, подготвителната работа може да обхване първите 5 години, а пристъпването към прилагане на Правилник 1408 и Правилник 574/72/ЕЕС, утвърждаващ процедурите по приложението на 1408 - за втората половина на периода.

От институционална гледна точка, предвид значимостта на процеса може да се предложи създаването на *Междуведомствен съвет по реформата и координацията на социалното законодателство*. Съветът следва да включва представители на Парламента (Социалната комисия), Президентството, МС, МТСТ, МЗ, МФ, Министерство на правосъдието, МВнР, Съвета по законодателство. Междуведомственият съвет следва да ползва в своята дейност национални и външни консултанти. Резултатите и намеренията е за препоръчване да се обсъждат в НСТС.

4.2.1. Конкретни мерки за координиране на законодателството и сближаване на политиките в областта на социалното осигуряване, здравното осигуряване и безопасността на труда.

Реформата в **социалното осигуряване** трябва да отговаря на следните основни изисквания:

- да се реши принципно въпросът за финансирането на системата, който има решаващо значение за успеха на реформите.

- постепенно да се ликвидира държавният монопол, но отдръпването на държавата да не става прекалено рязко. Преходът към адекватна на пазарната икономика система на социално осигуряване налага ограничаване на държавната намеса за гарантиране на човешкото съществуване и насърчаване личното участие и усилията на индивида да се справя сам.

- да се освободи напълно социалното осигуряване от несвойствените му функции. Реформата в тази област трябва да е насочена към възстановяване връзките на системата с принципите на класическото социално осигуряване.

Целта на реформата в социалното осигуряване е да се повиши ефективността от работата на системата за набиране на вноските, съкращаване на времето от подаването на документите до изплащането на обезщетението, намаляване на административните разходи. От жизнено важно значение тук е въпросът за освобождаване на предприятията от несвойствените за условията на пазарната икономика огромни задължения във връзка със социалното осигуряване.

Съдържателната страна на реформата ще засегне въпроса за пенсионната възраст, паралелното участие на работодателите и работниците чрез вноски за социално осигуряване. На по-късен етап ще е особено важно да се търси възможност за обвързване размера на обезщетенията с индивидуалния принос на осигурените лица.

При по-ранното присъединяване на Испания и Португалия, както и в отношенията със страните от ЕАСТ е приложена следната схема. След договаряне и уточняване на техническите промени и допълнения в горепосочените Постановления в продължение на дълъг период от време, техният териториален обхват е бил разширен. Очевидно още от самото начало на действие на споразуменията за асоцииране е нужно да започне подготовка на специализирани кадри и обмен на информация между административните структури, занимаващи се със социално осигуряване. Примерът на другите страни показва, че става дума за постепенен процес на приспособяване към общоприетите принципи на социално осигуряване в ЕС.

В случая за България предстои приемането на необходимите съвременни закони за социално осигуряване във всичките му раздели и огромна работа за реорганизация на административните структури и повишаване ефективността им. Както вече беше споменато, в областта на социалното осигуряване няма изисквания за хармонизация на законодателството. Въпросът е в това да се създадат всички необходими предпоставки за техническа адаптация на схемите за социално осигуряване в България спрямо вече възприетите стандарти и принципи в ЕС (осигурителни рискове, пенсионна възраст, финансиране и т.н.).

Конкретните мерки трябва приоритетно да включват и уреждане в законите за социално и за здравно осигуряване материята, свързана с осигуряването на български граждани, работещи в чужбина и на чужди граждани от страни на ЕС, работещи у нас. Чуждите граждани от страни-членки на ЕС и членовете на техните семейства, легално пребиваващи и работещи на територията на страната, да бъдат третираны наравно с българските граждани.

Още в първия 5-годишен период от подготовката за пълноправно членство следва да се уредят социално-осигурителните ни взаимоотношения с другите асоциирани страни,

произтичащи от натрупан трудов стаж и придобити осигурителни права на български граждани в съответната страна и обратно. Тези взаимоотношения следва да се уредят по установилата се в ЕС практика. Така асоциираните страни ще влязат в ЕС без взаимни претенции, а самите процедури по уреждане на осигурителните права ще позволят натрупването на опит в тази сложна материя.

В областта на **здравното осигуряване** могат да посочат следните конкретни мерки и подходи за защита на нашите интереси в хода на подготовката за пълноправно членство:

1. Въвежда се изчаквателен период от няколко (примерно 3 месеца), през който наемният работник, започнал работа в страна- членка на ЕС да няма право на здравно осигуряване - респ. на безплатна медицинска помощ и обезщетения при временна загуба на трудоспособност **поради трудова злополука или професионално заболяване**.

За този период примерно може да се въведе изискване лицето да бъде здравно застраховано в съответна национална застрахователна компания. Възможно е националният здравен осигурителен фонд да поеме част от разходите по тази застраховка, разбира се при положение, че даденото лице е било редовно осигурявано.

При положение, че не се възприеме идеята за здравно застраховане, може да се предложи през този изчаквателен период страната- длъжник да трансферира разходите по здравното обслужване и осигуряване на съответния работник в размери, използвани в националната здравно- осигурителна система. Разликата над тези равнища да се поема (а) от самото лице или (б) от застрахователната компания. Един такъв подход, при наличните съществени различия в цените на здравните услуги и равнището на обезщетенията при болест в България и страните от ЕС (и ако не се настоява от западните партньори за "изравняване" в абсолютен размер на взаимно трансферираните суми), би съдействал за финансовия стабилитет на здравноосигурителния ни фонд.

След изтичането на изчаквателния период работникът се осигурява на общо основание в рамките на съответната национална здравноосигурителна система по местоработата.

2. Алтернативен подход на горния е да се обвърже отсъствието (неприемането) на изчаквателен период и възприемането на гарантирано право на здравно осигуряване още от първия ден на трудовия договор с възприемането на задължението работникът да бъде "придружаван" от направените за него осигурителни вноски за последните (примерно 3) месеца преди започването на работа в друга страна- членка.

От гледна точка интересите на България този подход има преимуществото, че в страната ще влизат по- големи по абсолютен левов размер вноски, в сравнение с тези, които бихме изпращали в други страни. (Това съждение разбира се е валидно при положение, че броят на българските работници в други европейски страни- членки не превишава значително броя на чуждестранните работници у нас.)

3. Ако се наложи да се възприеме в "чист" вид изпълнението на ангажмента за "свободно превеждане на страната- членка- длъжник на всички обезщетения", базиращи се на вноски, от гледна точка на финансовата стабилност и възможностите

на българската здравноосигурителна система, оправдано би било да се защитава следната позиция: превежданите дължими суми за здравно обслужване и за изплащане на обезщетенията при загуба на трудоспособност поради трудова злополука или професионално заболяване да бъдат съобразени с националното законодателство на страната, извършваща трансфера и съответстващи на националното равнище на цени на здравни услуги и обезщетения.

4. Възможно е да се въведе (по примера на други страни - напр. Канада) в националното ни законодателство ангажиментът българската здравноосигурителна система да гарантира на българските граждани, които работят легално в чужбина, право на здравно осигуряване в продължение на една година веднъж (примерно) на седем календарни години. Тези гаранции естествено се осъществяват при условията, посочени в т.3, като може да се въведе и изискване за минимален осигурителен стаж в българската здравноосигурителна система. Извън тази една година лицето се осигурява било по силата на индивидуална здравна застраховка, било - в рамките на здравното осигуряване в страната, където работи.

По отношение **безопасността и опазване здравето на работниците на работното място** подготовката през първия етап следва да се ориентира към проучване и създаване на условия за въвеждане на мерките, подкрепящи подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното им място, съгласно посочената вече С.Д.89/391/ЕЕС. През същия този етап (с ориентировъчна продължителност около 3 години, във връзка с очакваното развитие на общата икономическа среда в страната) радикално трябва да се подобри организацията работата на главната инспекция по труда и координацията на нейната дейност с органите по хигиена на труда. В последните 2/3 от преходния 10-годишен период може да се пристъпи към подготовка на условията за възприемането на посочените частни (индивидуални) директиви в тази област, както и на бъдещите документи на Общността.

4.2.2. Конкретни мерки за координиране на политиката и сближаване на законодателството в областта на доходите.

Тук основен документ, който следва да се има предвид е Directive 80/987/ЕЕС (insolvency of employers) - относно неплатежоспособността на работодателя. Документът цели чрез създаването на гаранционен фонд във всяка страна- членка, да се осигури изплащането на неизплатени на работниците заплати в случаите, когато работодателят е неплатежоспособен.

С оглед съобразяването с този документ, първоначално е необходима информация за неговото детайлно съдържание и за прилаганите подходи в отделните страни - членки. Едни от главните проблеми тук са: дефинирането на понятието "неплатежоспособност на работодателя" (временна и трайна, вкл. - фалит); съчетаването на интересите на кредиторите и на работниците в случай на неплатежоспособност; начините за набиране на средства в гаранционния фонд, за неговото управление и контрол. Техническа помощ от страна на ЕС ще бъде полезна за тяхното изясняване и уреждане.

Необходимо е да се въведат механизми (фонд) за гарантиране изплащането на трудовите възнаграждения в случай на неплатежоспособност на работодателя.

Що се отнася до антиинфлационната защита на доходите, най- добрият инструмент тук безспорно е овладяването и снижаването на темповете на инфлация. Решаващите инструменти за това са от арсенала на икономическата политика, което още веднъж потвърждава тезата за необходимостта от тясна обвързка между икономическа и социална политика, между икономическа и социална реформа.

4.2.3. Насоки за координиране на политиката и сближаване на законодателството в областта на социалното подпомагане.

В тази област най- важният ориентир е посочената *Council Recommendation of 24.6.1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems*. Досегашните мерки за въвеждане на схема за поддържане на доходите при бедност могат да се оценят като стъпки, вписващи се европейската практика. Наложително е обаче допълване на законодателството с гаранции за подпомагането на специфични рискови групи от населението (инвалиди, деца, многодетни семейства). Това изисква създаването на закони за защита на децата и семействата, на инвалидите и възрастните хора.

4.2.4. Други специфични проблеми и необходими законови и институционални промени.

1. Особено важно условие за приспособяването на националното законодателство и за ефикасното му прилагане е създаването на механизми и възможности за **съдебна защита** на социалните права на гражданите. Това изисква създаването на трудови (социални) съдилища и регламентиране на тяхната дейност.

2. Все във връзка със защитата на социалните права, специфичен остър проблем за България е широко разпространеното неспазване на трудовото законодателство. Необходими са **бързи и радикални законови и институционални промени в Главната инспекция по труда и нейните регионални структури**, които да създадат условия за премахването на този правен нихилизъм чрез **засилване на контрола върху спазването на трудовото законодателство** и увеличаване на неговата ефикасност. Налице и известен институционален вакуум по защитата и охраната на труда. След като отпаднаха административните функции на бившите профсъюзи, и техните права се ограничиха само до ролята на сигнализатор, новосформираните държавна институция /Главна инспекция по труда/ не е състояние все още да обхване контрола върху спазването на правилата за работа в безопасни и здравословни условия на труд. Непокрит остава в много голяма степен частния сектор, където по правило отсъствуват и синдикални организации.

3. Използването на техническа помощ и в този случай е полезно. Програмите и институциите, от които може тя да бъде поискана са СБ (структурен или хибриден заем за МТСГ), PHARE.

Защитата на потребителите е посочена изрично при изброяване на областите, за които се налага сближаване на законодателството по силата на ЕСА. То предвижда и сътрудничество между България и страните от ЕС за постигане на пълна съвместимост между системите за защита на потребителите. В този смисъл е задължително

съответните държавни органи да се запознаят най-подробно със съдържанието на горепосочените Директиви.

4. Необходими са мерки за укрепването и развитието на **социалния диалог** на всички равнища - особено на регионално и на микроравнище. Използването на техническа помощ (напр. по програма PHARE) е възможно, достъпно и полезно (вж Treaty on European Union - social policy protocol and agreement, Art. 1,3,4; "Livre vert sur ...", р.21,61,81.). Усилията в тази област следва да започнат незабавно в рамките на 2.5 млн еку, отпуснати от програма PHARE за развитие и укрепване на социалния диалог, както и да се обогатят през следващите години на подготвителния период.

5. Крайно необходими са бързи мерки за обучението на **кадри** от централните ведомства на изпълнителната власт относно изискванията, произтичащи от приспособяването на социалното законодателство и институциите. Подобни действия са необходими и по отношение на специалистите, работещи в синдикалните центрове. Изпреварващи мерки са необходими по "европейската" подготовка на бъдещите специалисти - сегашните студенти във ВУЗ, което съществено би улеснило процеса по адаптиране на националното ни законодателство. Реализирането на съвместни проекти и програми със западни университети и научни институции в рамките на PHARE програмите ACE и TEMPUS са препоръчителни.

6. Предприемането на законодателни инициативи (Народно събрание, Министерски съвет, Федерация на потребителите) с цел защита на потребителите е част от прехода към пазарна икономика. То е изключително важно и от гледна точка на изпълнение на задълженията по ЕСА и подготовката за интегрирането ни в единния европейски пазар. Подготовката и приемането на специален закон за защита на потребителите, който да отчита и изискванията на законодателството на ЕС ще бъде неразделна част от подготовката на България за пълноправно членство в ЕС. Желателно е да се набавят и преведат на български език всички Директиви и своевременно да се отчетат изискванията им в бъдещите български юридически документи.

Наред с това ще са необходими допълнителни усилия за да се доближим до европейските стандарти. За съжаление вероятно дълго ще продължи този процес защото много често потребителите у нас не познават правата си, а и отсъствуват механизми, които ефективно да ги защитават. Приемането на специализиран закон и включването на текстове в други нормативни документи все още не е достатъчно.

В България има широки неизползвани възможности за организиране на информационно-пропагандни кампании и образователни програми за обучение на населението по проблемите на потребителските му права. За целта следва да се търси финансиране и техническа помощ по линия на програмите за сътрудничество с ЕС.

7. Дейността по контрола и защитата на потребителите следва да се координира от специализирана институция, която да съгласува всички инициативи в тази област и да следи за реализацията им. Нейната дейност следва да бъде подпомогната от консултативни органи (Федерация на потребителите).

Има възможности за по- широко сътрудничество със сродни организации в страните от Европейския съюз. Самите потребители не са запознати с правата си, но и начините да ги защитят са ограничени.

В матричен вид основните предложения могат да се представят по следния начин:

МАТРИЦА

на основните ангажменти, изисквания, мерки и изпълнители

Ангажменти, Мерки Нормат. Време Изпълнители Техн. изисквания база (срок) помощ (документ)

В областта на координирането на системите за социална защита

Правилник 11 1.Подготвителни - 5 г. Между- Нац.

1408/71, мерки (посочени в ведомст. и

574/72 доклада) съвет външни

2. Прилагане консулт. на конкр.мерки, набелязани през първия период

В областта на социалното и здравното осигуряване

ЕСА: 1.Осигуряване на З-н за До МЗ,

1.Чл.38 гражданите от страни задълж. 12 МТСГ,

членки на ЕС, легално здравно ме- М-во на работещи в Б-я и на осигу- се- право-

членовете на техните ряване ца съдието,

сем-ва равнопоставеност с бълг.граждани соц.осиг З-н за МФ

2.Чл.39, 2.Специф. мерки и Както при т.1 -ал.2, ограничения за изпълнение на ангажмента и за защита на бълг. интереси (за конкр. мерки вж доклада)

В областта на безопасността на работниците на работното място

1.C.D.89/391 1.Институц. промени 3-н за До МТСГ, СБ

в инспекциите по инспекц. 12 МЗ, PHARE

труда за подобряване по ме- М-во на

контрола в/у трудовото труда се- правосъд.

зак-во ца

2.Проучв. и създ. на 3-н за До МТСГ, Тех.и

усл. за въвежд. на охр. на 3 г. МЗ, инф.

мерки,подкрепящи труда МП, помощ

подобряване безопас- МЗХП, - Ц-р

ността на раб-ците МТРС, за тех

на раб.място. МТр., подп.и

Изгр. на с-ма за КС,КЕ, обмен

охр.на труда,адекватна др. на на съществуващата в ЕС, отрас- инф.

вкл.обучение на раб-ци лови към ЕС ведом- ства

2.C.D.11: 2.Въвеждане на мерките, Актове Пос- Както в т.1

89/654/ЕЕС заложени в тези доку- на МС лед-

89/655/ЕЕС менти ните

89/656/ЕЕС 7 г.

90/269/ЕЕС от

90/270/ЕЕС подг.

90/394/ЕЕС период

90/679/ЕЕС

93/88/ЕЕС

92/57/ЕЕС

92/58/ЕЕС

92/85/ЕЕС

92/91/ЕЕС

92/103/ЕЕС

92/104/ЕЕС

В областта на защитата на доходите

С.Д. 1 Гарантиране правото Кодекс 2 год. МТСТ, 80/987/ЕЕС за получаване на на МФ
Ц-ра към заработен доход при труда ЕС

несъстоятелност на (З-н

работодателя. Създ. на за

гаранц. фонд. фалитите)

В областта на защитата на потребителите

1. ЕСА, чл. 93 Сътрудничество с цел З-н за 3 год. МС Регион.

пълна съвместимост защита подпрогр

на с-мите за защита на потр. по PHARE

2. С.Д. цит. Превод на директивите През преходния период Ц-ра към

в доклада и включване в нац. з-ни ЕС

В областта на човешките ресурси и движението на работната сила

1. ЕСА, Усъвърш. на съществу- Между- 2 год. МС -

чл. 41-44 ващите и скл. на нови правит.

споразумения за обмен спогод-

на работна сила със би
страни на ЕС

2. ЕСА, Хармонично развитие Съвм. 2 год. МС и PHARE,
чл.77 на чов. ресурси и прогр. Европ. TEMPUS
повишав. на образ. и с ЕС общо-
квалификационното образ.
равнище фонда-
ция

Реформа в с-мата на З-н за 1 год. МС PHARE,
образованието и висшето TEMPUS
квалификацията образов.
З-н за
заетостта

Подготовка на Индика- Пост. МС PHARE
кадри за рефор- тивна
мите, вкл. за прогр. и
присъединяване конкр.
към ЕС проекти

Взаимно признаване Двустр. Пост. МС
на периоди на обуч., спогодби
дипломи и др.докум.

за квалификация

_. Първоначалните схващания за размера и формите на помощите от ЕС за страните в преход също бяха много наивни. Очакванията за безвъзмездна помощ се разминаваха съществено с действителния и обем, а предоставянето на кредити се считаше за лесна процедура без много условия.

_. Тези въпроси се разглеждат в следващото изложение.

_. В тази част на разработката не се разглеждат Европейските споразумения за асоцииране, които са предмет на следващия раздел.

_. С отказа на Великобритания от присъединяване към Споразумението за социална политика се стигна до съществуването на два правни режима в социалната сфера: старият, който е уреден от Римския договор и измененията в Единния европейски акт и новият, който се установи със Споразумението за социалната политика.

_. Вж. Бяла книга - параграф 2.16.

_. Самите процедури по прилагането на механизмите на социалното партньорство, както и въпросите, свързани с правния статут и прилагането на постигнатите споразумения все още не са достатъчно изяснени.

_. Със закони са уредени само задълженията на работодателите да правят вноски за специализирания фонд "Професионална квалификация и безработица" (Указ 156), както и известни данъчни облекчения за едноличните търговци при разкриване на нови работни места (Закон за дънък общ доход). Кодексът на труда също гарантира определена квота работни места и някои защитни мерки срещу уволнения уязвими категории работна сила, както и краткосрочни обезщетения при закриване на работни места.

_. За сега Р България е подписала две споразумения за размяна на работна съла с Германия. В напреднала фаза е подписването на споразумение за приемане на сезонни работници в Гърция. Предложение за сключване на споразумение за размяна на стажанти с цел езикова и професионална квалификация са направени на Кралство Белгия и Република Франция.

_. Този момент има възлово значение за цялостната успешна подготовка на членството на България в ЕС, поради което на него ще бъде отделено специално внимание в т.4.

_ . вж Treaty on European Union - social policy protocol and agreement; "Livre vert sur la politique sociale europeenne (options pour l'Union)", Commission des Communautés Europeennes, 1993, p.21, 61, 81.

_ . Появилите се напоследък частни социално-осигурителни и застрахователни пенсионни и други фондове все още са с нерегламентирани от държавата правила и надзорни механизми.

_ . Подобни явления се наблюдават във всички страни, осъществяващи преход от централно-планирана към планова икономика.

_ . Тези принципни характеристики са изведени от "Les enfants et la transition vers l'economie de marche", Etude de UNICEF, citee dans le doc.6623 /1992 de Conseil de l'Europe, p.13.

_ - Тук може да се посочи наличието на известна противоречивост между текстовете в + 2.12.(позоваващ се на чл.100а 3 от Договора), където се говори за хармонизиране на националното законодателство и +2.24.(позоваващ се на чл.51 от Договора), където се посочва, че системите за социална защита на страните- членки не трябва да се хармонизират, но трябва да бъдат координирани.

_ - Много тревожен симптом за държавното отношение към "третия сектор" е орязването на бюджетната субсидия за "Отворено общество".