

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

Съдържание

1.1. Описание на външната нормативна основа	1
1.1.1. Общополитически документи на Европейския съюз.....	1
1.1.2. Документи на Европейския съюз по основните сектори на социалната политика.....	3
1.1.3. Нормативна база в страните-членки на ЕС	12
1.2. Описание на вътрешната нормативна основа.....	14
1.2.1. Обща нормативна основа.....	14
1.2.2. Нормативна основа по сектори	15

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. Постижения 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 пребиваващи 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

заложи 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 изпълномощените 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 равнопоставеното 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. 100а и чл.118а/. 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 protectiv 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;-
- усъвършенствуване 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 objectives and policies (27.7.1992).

Целите които се поставят са насочени към укрепване на икономическата и социалната интеграция (кохезия) в рамките на Общността. Стремешът 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 за 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, еднородни 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 изместване на 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 предстванителна 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 основана 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/ЕЕС - 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, съответстващо 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 подзаконовни 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 подзаконовни 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 подзаконовни 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 подзаконовни 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 безнадежно 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 съвършено 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 (таква 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 регламентирания 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.