

# **СОЦИАЛНИ ПРОБЛЕМИ НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО НА БЪЛГАРИЯ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**ТЕОДОРА НОНЧЕВА**

**ЦЕНТЪР ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА**

**1999**



Публикувано със съдействието на Делегацията на Европейската комисия в България.

### **CSD АНАЛИЗИ/REPORTS:**

1. България и структурните фондове на Европейския съюз. С. , 1999.  
ISBN 954-477-050-X
2. Структурните фондове на Европейския съюз: кратко ръководство. С. , 1999.  
ISBN 954-477-036-4
3. **Социални проблеми на присъединяването на България към Европейския съюз. С. , 1999.**  
**ISBN 954-477-052-6**
4. Подготовка за преговори за членство на България в Европейския съюз. С. , 1999.  
ISBN 954-477-056-9
5. Присъединяването на България към Европейския съюз: ролята на политическите партии. С. , 1999.  
ISBN 954-477-054-2
6. Капиталовите пазари в процеса на присъединяване на България към Европейския съюз. С. , 1999.  
ISBN 954-477-058-5

### **Редакционен съвет:**

Бойко Тодоров  
Огнян Шентов  
Мария Йорданова  
Александър Стоянов

**ISBN 954-477-052-6**

© **Център за изследване на демокрацията**  
**Всички права запазени.**

ул. „Лазар Станев“ 1, 1113 София  
тел. (+ 359 2) 971 3000, факс (+ 359 2) 971 2233  
[www.csd.bg](http://www.csd.bg), [csd@online.bg](mailto:csd@online.bg)

# СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ .....	5
1. СБЛИЖАВАНЕ И КООРДИНИРАНЕ НА СОЦИАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ: ОПИТ И ПРАКТИКА НА СТРАНИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ .....	7
1. 1. КООРДИНИРАНЕ НА СОЦИАЛНООСИГУРИТЕЛНИТЕ СХЕМИ .....	7
1. 2. СТРУКТУРНА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В СОЦИАЛНАТА СФЕРА .....	12
1. 3. ПРИОРИТЕТИ НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА .....	17
2. СЪСТОЯНИЕ И ТЕКУЩИ РЕФОРМИ НА СИСТЕМАТА ЗА СОЦИАЛНА ЗАЩИТА В БЪЛГАРИЯ .....	19
2. 1. СОЦИАЛНА ЗАЩИТА ПРИ БЕЗРАБОТИЦА .....	19
2. 2. ПЕНСИОННО ОСИГУРЯВАНЕ .....	22
2. 3. ЗДРАВНО ОСИГУРЯВАНЕ .....	26
2. 4. СЕМЕЙНИ ПОМОЩИ .....	28
3. СОЦИАЛНАТА РЕФОРМА В КОНТЕКСТА НА ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА СТРАТЕГИЯ.....	31
3. 1. ПОТРЕБНОСТИ И ПОТЕНЦИАЛНИ ЕФЕКТИ ОТ УЧАСТИЕТО НА БЪЛГАРИЯ В ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА СТРУКТУРНА ПОЛИТИКА .....	31
3. 2. ПРИОРИТЕТНИ МЕРКИ ЗА РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА СТРАТЕГИЯ В СИСТЕМАТА ЗА СОЦИАЛНА ЗАЩИТА.....	33
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	37
ПРИЛОЖЕНИЯ .....	38
ЛИТЕРАТУРА .....	41

Центърът за изследване на демокрацията благодари за бележките и предложенията на:

ст.н.с. д-р Йордан Христосков, Икономически институт, БАН;

ст.н.с. д-р Георги Шопов, Икономически институт, БАН;

ст.н.с. д-р Татяна Хубенова-Делисивкова, Икономически институт, БАН.

## ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съюз поставя основите на интегрирана социална политика още със създаването си и сключването на Римския договор през 1957 година. Целта на договора, с който се формира Европейската икономическа общност, е да създаде обединен пазар и да институционализира партньорството между западноевропейските държави в определени стопански области. Едновременно с реализацията му възниква проблемът за „социалния дъмпинг“ и елиминиране на възможността отделни държави да се конкурират на пазара чрез понижаване на цената на труда и ограничаване на разходите за социална защита на работниците. Ето защо интеграцията в социалната сфера придобива специфичен, макар и опосредствен приоритет. През 1961 г. се създава Европейският социален фонд, който става инструмент за реализация на съвместните цели и задачи в социалната сфера. Социалните измерения на икономическото сближаване придобиват все по-голямо значение и все по-обхванат инструментариум за тяхната реализация, включващ както правни норми, така и специфични финансови структури.

През 1974 година Общността приема Програма за социални действия, в която се дефинират социалните аспекти на икономическия растеж. Той се определя не като цел, а като средство за социално развитие и повишаване на жизнения стандарт на населението в страните-членки. Важен момент бележи приемането на Европейската социална харта през 1989 година. В нея се регламентират правото на свободно придвижване, справедливото трудово възнаграждение, условията на живот и труд, социалната защита, правото на организиране и колективно трудово договаряне, равното третиране на мъжете и жените, защита на децата, възрастните хора и инвалидите. Мерките, предприети от Комисията във връзка с прилагането на Социалната харта, разшириха съществено функциите на Общността в сферата на социалната политика, която излезе извън тесните рамки на националните политики, провеждани от правителствата на страните-членки.

Деветдесетте години бележат началото на нов етап на сътрудничество в социалната област, свързан с регламентираните в Договора от Маастрихт права за свободно движение на хора, стоки и капитали в рамките на Общността. Договорът съдържа юридически самостоятелно Споразумение за социална политика от 1993 г., гарантиращо принципите на социалния диалог на равнище Европейски съюз и хармонизиране на социалната политика. През същата година страните-членки приемат Протокол за прилагане на Европейската социална харта, с който гарантират ефективното упражняване на основните човешки права в социалната сфера. Значителна част от предприетите действия бяха насочени към координиране на националните системи за социално осигуряване, така че лицата, които сменят местоработата си в друга страна-членка да акумулират осигурителните си права и направените вноски.

През 1993 година Комисията на Европейския съюз приема Зелена книга за бъдещето на Европейската социална политика. На основата на предложенията за решаване на социалните проблеми през 1994 година е подготвен и втори стратегически документ – Бяла книга за Европейската социална политика. Двата документа са в основата на провеждането на социалната политика на Европейския съюз, формулирането на целите, приоритетите и конкретните проекти в тази област.

Разделът за заетостта, включен в Амстердамския договор, маркира нов жалон в постъпателното развитие на Европейската социална политика. С него се създават конкретни ангажименти в сферата на интегрирания пазар на труда, които са отворени за ратификация от страните-членки.

Социалната политика на Европейския съюз има за цел да смекчава най-съществените различия в националните схеми и програми, да улеснява свободното движение на работниците, да създава предпоставки за повишаване на заетостта и подобряване на условията на труд, да усъвършенства равнището на професионалното образование и да подпомага преквали-

фикацията и реинтеграцията на лицата, които са загубили работа поради структурни промени в икономиката или други социалнозначими причини.

Разширяването на Европейския съюз и асоциирането на страните от Източна и Централна Европа<sup>1</sup> предполага възприемане на икономическите и политически изисквания за членство, дефинирани през 1993 година в Копенхаген: „Членството налага кандидатстващата страна:

- да постигне стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията, прилагането на закона, човешките права и зачитането и защитата на малцинствата;
- да има действаща пазарна икономика, както и възможности за справяне с конкурентния натиск на пазарните сили в Общността и
- да притежава способност за поемане на задълженията за членство, включително присъединяване към целите на политическия, икономически и валутен съюз.“

Официалната процедура на преговорите със страните-кандидатки за членство, открита от 30 март 1998 година, стартира със „скрининг“, т. е. аналитичен преглед на всички елементи от изискванията за членство, сред които гарантирането на социалните права на гражданите има съществена роля. Възможностите за приспособяване на системите за социална защита се основават на основните принципи, дефиниращи традициите и основните модели на социалната политика в Европа. Тези принципи не са постоянни и непрекъснато еволюират, като отчитат многообразието от външни фактори, в т. ч. както развитието на социалноосигурителните системи на страните-членки, така и стратегията за териториално разширяване на общността.

Споразумението за асоцииране на България беше подписано на 8 март 1993 година и е в сила от 12 февруари 1995 година. Сред основните условия за реализацията му е сближаването на българското законодателство с правото на Европейския съюз и приобщаването на страната към утвърдените европейски ценности.

Привеждането на националните системи за социално осигуряване в съответствие с критериите за членство в Европейския съюз е от съществено значение за цялостния процес на демократизация и за развитието на интеграцията в Европа. Същевременно те предопределят и вътрешния потенциал на страните-кандидатки за присъединяване, сред които и България. Оттук произтича актуалността на въпросите, поставени в настоящото изследване: Какво е полето на действие на икономическите и социални критерии за присъединяване в социалната сфера? Доколко българската система за социална защита съответства на европейските модели и ценности? Какви са перспективите за развитие на социалната реформа през призмата на стратегията за присъединяване към Европейския съюз? Поставените въпроси нямат еднозначни отговори, но въпреки това анализът на социалните проблеми на присъединяването стои като основно предизвикателство на настоящия етап на социалната реформа.

<sup>1</sup> Унгария, Полша, Румъния, Словакия, Латвия, Естония, Литва, България, Чехия, Словения, Кипър и Малта.

# 1. СБЛИЖАВАНЕ И КООРДИНИРАНЕ НА СОЦИАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ: ОПИТ И ПРАКТИКА НА СТРАНИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

## 1.1. КООРДИНИРАНЕ НА СОЦИАЛНООСИГУРИТЕЛНИТЕ СХЕМИ

### 1.1.1. РАЗВИТИЕ НА ИДЕЯТА ЗА КООРДИНИРАНЕ

През средата на 80-те години Европейската комисия лансира идеята за „европейско социално пространство“. За разлика от традиционния термин „социална политика“, който обикновено включва действия на правителството или на международни организации в социалната сфера, новото понятие обозначава нови измерения на действията на всички участници на пазара на труда. Националните правителства, работниците, работодателите и техните организации са еднакво заинтересувани да се предотврати нелоялната конкуренция, изразяваща се в занижаване на заплатите и социалните осигуровки или т. нар. „социален дъмпинг“, който е пречка за оптимизиране на икономическите възможности на отделните страни.

Идеята за **хармонизиране на социалните политики** породила редица дискусии и съмнения поради съществените различия в системите за социална защита на дванадесетте страни-членки. Въпреки разликите в институциите, механизмите и критериите за достъп до тези системи, през 1992 година Европейският съвет признава наличието на обединяващи звена в Европейския социален модел, дефинирани в Препоръка 92/144 за общите цели и политики на социална защита. Сред общите принципи на социалния модел са:

- признаване и ефективно упражняване на правото за свобода на сдружаване и колективно трудово договаряне;
- наличието на силни представителни организации на работниците и работодателите;
- значението, което всички страни отделят на подобряването на условията на труд;
- тенденцията към универсализация на системите за социално осигуряване и социална защита и др.

Обединяването около тези фундаментални принципи не означава унифициране на социалните политики. В подкрепа на това тълкуване в документите на Европейския съюз, третиращи хармонизирането на социалните политики се утвърждава терминът **„сближаване“ (coherence)**. Основните средства, чрез които се реализира сближаването, са дефиниране на минимални стандарти за защита на социалните права на работниците, консолидиране и по-нататъшно развитие на социалното законодателство на Общността, както и интензифициране на европейския социален диалог.

Паралелно с тази обща социална стратегия, задълбочаването на интеграционните процеси поражда нови социални потребности. Нарастващата интензивност и свобода на движение на стоки, капитал и човешки ресурси в рамките на общността наложи да се предприемат мерки за разрешаване на конкретни казуси, свързани със смяната на местоживееене на осигурените лица, осигуряване на членове на семейството на работници от други страни, защита на труда в специфичните мобилни професии и др. В тази връзка се наложи понятието **„координиране на социалната защита“** в рамките на Европейския съюз, което се определя като „...регламентиране на отношенията между националните системи за социално осигуряване чрез прилагане на принципи и техники, които имат за цел да защитават правата на лицата, сменящи местоживееенето си, без оглед на съдържанието на тези национални системи.“<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Chardon M. , Principes de Coordination, report pour le colloque de Riga „Coordination des systemes de securite sociale en relation avec l'accession des pays d'Europe Centrale et de l'Europe de l'Est“, 12-16 Septembre 1998, page 2. 2 Chardon M. , Principes de Coordination, report pour le colloque de Riga „Coordination des systemes de securite sociale en relation avec l'accession des pays d'Europe Centrale et de l'Europe de l'Est“, 12-16 Septembre 1998, page 2.

За разлика от хармонизацията това понятие не ограничава автономността на националните осигурителни схеми и допуска съществуване на различия между тях по отношение на равнището на осигуреност, минималната продължителност на осигурителните периоди, критериите за достъп и други. Например възрастта за придобиване право на пенсия в Дания е 67 години, а във Франция – 60. С горната дефиниция полето на приложение на правилата за координиране се свежда до изграждане на „мостове“ между системите за социално осигуряване в отделните държави и се подчертава националната ориентация на координацията. Страните членки имат приоритетна роля при гарантирането на социалната защита на своите граждани. Координиращите функции на Общността се свеждат само до технически действия като приравняване на осигурителни периоди, определяне на субекта, задължен да гарантира правата на мигриращите работници, и т. н.

Водещата роля на автономните национални политики за социална защита в общата конструкция на координирането се балансира чрез участието на оторизирани международни органи, чиято задача е да осигурят една и обща насоченост на действията в социалната сфера. На първо място сред тях е **Комисията** на Европейския съюз. На нея принадлежи монопола в законодателната инициатива и механизмите за контрол върху спазването на правните актове<sup>3</sup>:

- **учредителните договори** за Европейските общности и Договорът за Европейския съюз, регламентиращи основните права на гражданите в контекста на целите на Общността;
- **регламентите**, приемани от Европейския съвет и Комисията на Европейския съюз, които са задължителни за страните-членки;
- **директивите** на Комисията или на Съвета, съдържащи задължителни цели, които страните прилагат в националното си законодателство чрез свободно избрани от тях правни инструменти;
- **решенията** на Комисията на Европейския съюз, които са насочени към конкретни адресати (предприятия, групи граждани или страни-членки) и са задължителни за тях;
- **препоръки и становища**, които нямат обвързваща сила, но играят ролята на мотив за развитието на националното законодателство в страните-членки.

Друг важен участник в процеса на координацията е **Съдът на Европейските общности**. Той дава решения по конкретни дела, свързани с трудовото и осигурително право, които са задължителни за страните. Същевременно решенията му по спорните казуси служат като ориентир за социалноосигурителната практика. Ролята на Съда на Европейските общности е свързана и с поощряването на гражданското участие и приложението на демократичните принципи при развитието на правилата за координиране.

**Социалните партньори** също участват активно в разработването на мерките за координиране. С Договора за ЕС се учредява Икономически и социален съвет, в който на квотен принцип участват представители на работниците, работодателите и фермерите. Този орган е консултативен и предоставя становищата си на Комисията при осъществяване на законодателната ѝ инициатива, разработването на програми и мерки в областта на социалното осигуряване и труда. Друга форма за трипартитно участие е Консултативният съвет за социалната сигурност на мигриращите работници, в който, съгласно член 82 на регламент №1408/71, организациите на работниците и работодателите имат равностойно участие.

### 1.1.2. ПРИНЦИПИ НА КООРДИНИРАНЕТО

Правилата за координиране са уредени с регламент №1408/71, чиято последна актуализация се съдържа в регламент на ЕС №118/97 за общественото осигуряване на наемните работници, самонаетите лица и членове-

<sup>3</sup> Правни разпоредби на Европейския съюз относно социалната закрила, Европейска комисия, 1998.



те на техните семейства, които сменят местоживеенето си в общността. В тези документи са формулирани някои основни принципи, сред които:

- равенство при третирането на гражданите на всички страни-членки;
- детерминираност на прилаганото законодателство;
- запазване на придобитите права и др.

Принципът за **равенство при третирането** е залегнал в най-важните нормативни актове, в т. ч. чл. 6 на Договора за Европейския съюз, който забранява всякаква дискриминация, основана на различия в националността. Отнесен към системата за социалната защита, този принцип задължава страните-членки да предоставят на гражданите на други държави същите осигурителни права, както на своите граждани. Регламент №1408/71 отнася действието на този принцип и до правото на лицата от други държави да бъдат избирани и да избират органите за управление на социалноосигурителните институции.

Страните извън Европейския съюз също могат да се ползват от правото на равно третиране, в случаите когато имат сключени договори в областта на социалното осигуряване. Сред тях са голяма част от африканските страни, Карибите и Пасифика. Договорите за сътрудничество, които Европейският съюз е сключил с Русия, Украйна, Беларус и Молдова също съдържат клаузи за обществено осигуряване, но не се предвиждат достатъчно ефективни механизми за реализацията им. В ход са преговори за сключването на договори с Швейцария, Египет, Ливан и ЮАР.

Съдебната практика на Европейския съюз дава редица конкретни примери за приложение на принципа за равенство при третирането. По делото „Ромеро“ от 1997 година испански гражданин, който е син на работник, пребивавал в Германия, получава право на наследствена пенсия. Тя се изчислява по немското законодателство, съгласно което военната служба в немската армия се признава за трудов стаж. Съдът постановява, при изчисляването на пенсията в трудовия стаж да се включи военната служба на лицето в Испания.<sup>4</sup>

Принципът за **детерминираност на прилаганото законодателство** означава, че на практика е приложимо само едно законодателство. Той се реализира в случаите, когато има конфликт между действащите закони в съответната област.

Всяка страна-членка определя полето на действие на своето национално законодателство чрез прилагане на различни критерии, докато регламент №1408/71 използва унифицирани критерии. Те имат чисто технически характер и не засягат основните правни норми, уреждащи възникването или загубата на осигурителните права, които остават изцяло в компетенциите на националното законодателство. В този смисъл тези критерии действат индиректно, а не уреждат разрешаването на възникнали проблеми.

Техническите разпоредби на регламент №1408/71 представляват опорната точка на правилата за координиране. Те се прилагат както при липса на осигурителни права („негативен конфликт“ между националните законодателства), така и в случай на дублиране на осигуровките („позитивен конфликт“).

На първо място принципът за детерминираност на прилаганото законодателство включва правилото за прилагане на националното законодателство, при условията на което се извършва трудовата дейност на осигуреното лице. Това правило произтича от факта, че при възникването на правилата за координиране, осигурителните системи във всички страни-членки са били ориентирани към т. нар. „модел на Бисмарк“, основан на задължителни осигурителни вноски от работодателите и работниците. На следващите етапи от развитието на Европейския съюз и особено през последното десетилетие, еволюцията на социалноосигурителните системи и разпространението на субсидирани от държавата системи на универсални социални помощи (например семейни добавки) поражда все повече противоречия при прилагането на националното законодателство по месторабо-

<sup>4</sup> Цакер, К. Европейско право. С., Сиби, 1998, стр. 129.

та на осигурените лица. Те също се разрешават по силата на техническите правила в глава III на регламент №1408/71

Във всеки от посочените случаи определянето на законодателството, което ще бъде прилагано, произтича от обективни фактори и не отчита субективния интерес на правоимащите лица, нито пък този на страната, чието законодателство се прилага. По този начин се гарантира последователност и еднозначност на използваните критерии.

Същевременно регламентът допуска заинтересуваните страни-членки да сключват договори помежду си с цел разрешаване на случаите на конфликт между националните законодателства. Тази възможност е наложена от интензитета на движение на работници между страните-членки и значително повишава ефективността на правилата за координиране.

Принципът за **запазване на придобитите права** гарантира в най-голяма степен индивидуалните интереси на осигурените лица. Във всички страни-членки отпускането на обезщетения е свързано с определен трудов стаж, период на внасяне на осигуровки или период на местожителство, които са предварителни условия за придобиване на осигурителни права. Липсата им може да доведе до загуба на осигурителни права за мигриращите работници. За да се избегне това, периодите на заетост, осигуряване или местоживееене се обединяват по силата на специфични правила за приравняване. Те се прилагат от осигурителната институция по мястото на възникване на осигурителните права, като се спазва съответното национално законодателство.

За разлика от останалите принципи на координиране този не се прилага по отношение на трети страни. В случай че по силата на двустранни спогодби отделна страна-членка прилага правилата за обединяване на осигурителните периоди по отношение на трета страна, тази практика не засяга останалите страни от Европейския съюз.

### 1.1.3. ОБХВАТ НА ПРАВИЛАТА ЗА КООРДИНИРАНЕ

Важна характеристика на координацията е полето на действие, т. е. обхватът на лицата, чиито права са защитени чрез правилата за координиране на социалноосигурителните схеми в Общността. Въпреки че този обхват е различен в зависимост от режима на социално осигуряване (пензионно, здравно и др. здравноосигурителната и въпреки препратките към националното законодателство в голяма част от казусите, Регламент №1408/71 дава някои категорични дефиниции, които имат задължителен характер.

На първо място сред тях е дефиницията за **работник**, която има централно място в регламента. Член 1. а) включва в това понятие всички наемни и самонаети работници, всички осигурени, дори и само за един от осигурителните рискове или само в една схема за социално осигуряване (задължително, професионално или доброволно). Основният критерий е съществуването на установени осигурителни отношения, а не непременно наличието на трудови правоотношения.

Правилата за координиране обхващат също така членовете на семейството и лицата на издръжка на работниците. Разпространението на правилата по отношение на всички неосигурени лица, независимо от техния статут, се дискутира в Комисията още от 1970 година. Тази идея се конкретизира през 1992 година, когато Комисията предлага правилата за координиране да влязат в сила и за студентите, както и през 1996 година, когато се регламентира правото на медицински грижи в страната, в която се провежда обучението. Тези мерки значително улесняват мобилността и обмена на дейности между учебните заведения.

Специални разпоредби на регламент №1408/71 обхващат емигрантите и лицата със статут на бежанци. Тези специфични правила допринасят за свободното движение на работниците в рамките на Общността. Дефинирането на обхвата включва и редица категории лица с особен режим на работа: заетите в пограничните райони, сезонните работници, моряците, обслужващия персонал в дипломатическите мисии и др.

На 12 ноември 1997 година Комисията одобри предложение за разширяване действието на регламент №1408/71 спрямо **лицата от трети страни**, които пребивават в страни-членки на Европейския съюз. Предложението е в съответствие със стратегията за подобряване на юридическия статут на лицата от трети страни, които са легално заети в рамките на Общността. Тази ориентация е особено важна за страните от Централна и Източна Европа, чиито граждани, в случаите когато са легално заети в страните-членки на Европейския съюз, ще могат да бъдат третирани равностойно с останалите граждани.

#### 1.1.4. КООРДИНИРАНЕТО В ПЕРСПЕКТИВАТА НА РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

По принцип разпространяването на правилата за координация не изисква от присъединяващите се страни каквито и да било поправки в законодателството, доколкото то не е свързано с хармонизация в нито една от областите на социално осигуряване. Опитът с Испания и Португалия потвърждава този извод. В Бялата книга на Европейската комисия за подготовката на асоциираните страни от Централна и Източна Европа от 1995 година също не се предвиждат конкретни ангажименти от технически характер, т. е. промени в текстове на нормативни актове или конкретни административни процедури в социалното осигуряване на страните-кандидатки.<sup>5</sup>

От друга страна, динамиката и адаптивността на правилата за координиране произтичат от основната цел за свободно движение на работници. Тази цел определя както общите принципи, така и обхвата на действие на регламент №1408/71. Въпреки автономността на националните осигурителни системи и голямото многообразие в схемите за финансиране и определяне на обезщетенията, което беше изтъкнато по-горе като отличителна черта на действащата практика в рамките на Общността, бъдещите страни-членки трябва да отчитат рамковата цел за свободно движение на работници и да я реализират чрез конкретни реформи на социалната сфера. Тази необходимост не противоречи на приоритета на националното законодателство в сегашния състав на Европейския съюз.

По силата на Договора за създаване на Европейския съюз страните се задължават не само да спазват международните правни актове и да ги прилагат без дискриминация на своите граждани и тези на другите страни-членки, но също така и да осигурят адекватни правни разпоредби в националното законодателство, когато това е необходимо за ефективното упражняване на основните права, в случая – за свободното движение на работници. Присъединяването на нови страни към договора и нарастването на различията в икономическия и социален статус на отделните държави в Общността ще промени баланса между задълженията, произтичащи от международното право (респ. правилата за координиране), и автономността на националното право. В този контекст следва да бъде поставен проблемът за постепенното предварително адаптиране на националното законодателство на страните-кандидатки за присъединяване.

В страните от Централна и Източна Европа съществуват множество специфични социални проблеми, които могат да възпрепятстват свободното движение на работници и които трябва да се отчитат в хода на реформите преди присъединяването.

Един от най-важните проблеми е осигуряването на качествени здравни услуги. Засега в практиката на Европейския съд няма регистрирани спорни казуси по прилагането на чл. 22. 1. с) от регламента, който позволява на работниците, пребиваващи в друга страна, да получават здравни грижи за сметка на нейното здравно осигуряване. Тази разпоредба е в сила и за членовете на семействата, като на практика осигурява за всички лица от Европейския съюз възможност за лечение извън тяхната собствена страна. Системите за здравно осигуряване в западноевропейските страни включват почти всички видове медицински и рехабилитационни услуги, широка

<sup>5</sup> Подготовка на асоциираните страни от Централна и Източна Европа за интегриране във вътрешния пазар на Европейския съюз. Бяла книга. Брюксел, 1995, СОМ/95/163, Приложение, стр. 75-76.

гама от профилактични дейности, лекарствоснабдяване и др. За разлика от тях повечето източноевропейски страни включват в обхвата на здравното осигуряване ограничен кръг медицински услуги, като допълнителните услуги се заплащат директно от пациентите. Сред платените услуги са стоматологичните, кинезитерапевтичните, оптиката и др. Тази неравнопоставеност се засилва от големите различия в качеството на здравните услуги и използваните технически достижения. Поради това приспособяването на здравноосигурителните системи в страните-кандидатки е сериозно предизвикателство.

Друг съществен проблем е приватизацията в социалното осигуряване и създаването на частни доброволни и професионални фондове, което е особено популярна мярка в реформите на осигурителните системи на страните от Централна и Източна Европа. Създаването на пенсионни фондове на капиталов принцип и разширяването на частните форми за управление трябва да се интерпретира в рамките на общата европейска дискусия за избора между свободната конкуренция и задължителния характер на социалното осигуряване.

Не на последно място трябва да се има предвид и фактът, че координирането е не само техническа предпоставка за свободното движение и заетостта в рамките на Европейския съюз, но допринася за много по-амбициозни цели, сред които „повишаване на равнището на заетост и социалното равнище“ (Чл. 2 от Договора за създаване на Европейския съюз).

## **1.2. СТРУКТУРНА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В СОЦИАЛНАТА СФЕРА**

### **1.2.1. Принципи и инструменти на структурната политика**

Социалната политика на Европейския съюз се основава на необходимостта да се постигнат сходни условия на живот и труд във всички страни-членки. Ето защо тя е насочена главно към изменение и адаптиране на социалнозащитните мерки в по-изостаналите страни или региони. Конкретните задачи на структурната политика в социалната сфера са да смекчава най-съществените различия в националните схеми и програми, да улеснява свободното движение на работниците, да създава предпоставки за повишаване на заетостта и подобряване на условията на труд, да усъвършенства равнището на професионалното образование и да подпомага преквалификацията и реинтеграцията на лицата, които са загубили работа поради структурни промени в икономиката или други социално-значими причини.

За реализация на целите на социалната си политика Европейският съюз използва различни инструменти и механизми. Те включват както пряка финансова помощ, така и консултантски и научно-технически методи за подпомагане на организацията и управлението на социалните схеми на местно равнище. Европейският социален фонд е основният инструмент за сътрудничеството в социалната политика, който позволява да се реализира комплексен и интегриран подход към разнообразната съвкупност от проблеми и дейности в социалната сфера. Той е един от петте структурни финансови инструменти на Европейския съюз<sup>6</sup> за осъществяване на общите цели и задачи за сближаване на икономическото и социално развитие и за подпомагане на слабо развитите региони.

Нарасналата степен на икономическа и социална интеграция в Общността наложи да се реформират структурните фондове, в т. ч. и Европейският социален фонд, за да се осигури по-прецизно и координирано насочване на средствата и синхронизирането им с дейността на Европейската инвестиционна банка и другите финансови инструменти.

От една страна, дейността на Европейския социален фонд е насочена към реализация на принципите на реформата, които се конкретизират в

<sup>6</sup> Европейски фонд за регионално развитие, Европейски социален фонд, Европейски фонд за ръководство и гаранции в земеделието, Фонд „Сближаване“ и Фонд за рибите и рибните продукти.

петте приоритетни цели, дефинирани с Регламент на Съвета 2052/88 от 24 юни 1988 г. и утвърдени до края на 1999 г. с Регламент 2081/93 от 20 юли 1993 година:

- Цел 1: насърчаване на развитието и структурното приспособяване на изоставащите региони;
- Цел 2: приспособяване на региони, гранични области части от региони (в т. ч. градските области), които са засегнати от промишлен упадък;
- Цел 3: борба с дългосрочната безработица;
- Цел 4: професионално интегриране на младите хора;
- Цел 5а: приспособяване на селскостопанските структури;
- Цел 5в: насърчаване развитието на земеделските райони.

Основни приоритети при насочването на средствата по фонда са борбата с дългосрочната безработица и професионалното интегриране на младите хора. Тези цели не изчерпват предназначението на Европейския социален фонд. Търсенето на пазара на труда е производно от икономическото състояние на региона, от структурното приспособяване на районите със западаща индустрия и развитието на земеделските райони. Поради това на практика Европейският социален фонд участва в реализацията на всяка една от петте дефинирани цели и може да се определи като най-широко-обхватния инструмент на структурната политика.

От друга страна, дейността на Европейския социален фонд е пряко подчинена на целите на Европейския съюз в социалната сфера, дефинирани в чл. 2 на Договора от Маастрихт:

- поддържане на високо равнище на заетост и социална защита,
- повишаване на жизненото равнище и качеството на живот,
- икономическо и социално спояване и солидарност между страните-членки.

Конкретните текстове от договора, регламентиращи специфични цели на интегрираната политика, засягат всички основни социални дейности:

- условията на живот и труд на работната сила (чл. 117),
- сигурността и здравето на работниците (чл. 118),
- равно възнаграждение за мъжете и жените (чл. 119),
- развитие на диалога между социалните партньори (работодатели и синдикати) на европейско равнище (чл. 118В),
- дейността на Европейския социален фонд (чл. 123).

## 1.2.2. ИЗРАВНЯВАЩ ЕФЕКТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СОЦИАЛЕН ФОНД

Бенефициент на Европейския социален фонд може да бъде всяка една от страните-членки. Потенциалните получатели на средства не са предварително определени и условията за достъп не зависят от икономическото развитие или равнището на брутният вътрешен продукт на страната спрямо средното за общността, както например при фонд „Сближаване“. В този смисъл Европейският социален фонд не е насочен единствено към хоризонтално изравняване на икономическите рискове и поради това прекия преразпределителен ефект е относително по-слаб.

От друга страна обаче, целевият характер на проектите, финансирани чрез Европейския социален фонд, гарантира прецизно адресиране на ресурсите към районите, които срещат най-сериозни трудности по отношение на заетостта и доходите на населението. Ето защо сумарният ефект за социално-икономическото изравняване и интегриране на отделните страни и региони е не по-малък от този на останалите структурни финансови инструменти на Европейския съюз.

## 1.2.3. СТРУКТУРА И ПРИОРИТЕТИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СОЦИАЛЕН ФОНД

Специфична характеристика на Европейския социален фонд е приоритетната ориентация към решаване на национални, а не на инфраструктурни или други транснационални проблеми в Общността. Финансовите средства по фонда се използват в следните основни направления:

- улесняване на достъпа до пазара на труда;
- осигуряване на равни възможности за заетост;

- развитие на уменията, способностите и професионалната квалификация;
- насърчаване разкриването на работни места;
- финансиране на проучвания и пилотни проекти по общи проблеми за страните-членки.

На 20 юли 1993 година Комисията на ЕС приема нов Регламент №2084/93 за Европейския социален фонд, с който адаптира приоритетите и финансовите разпоредби за изразходването му към новите социални реалности и динамиката на пазара на труда.

Отчитайки сериозността на проблема за заетостта в страните-членки, структурната политика в тази област се насочва предимно към борбата с дългосрочната безработица и интегрирането на младите хора на пазара на труда, като този акцент се отразява в разпределянето на средствата между Цел 3 и Цел 4.

В тази връзка се дефинират по нов начин и се разширяват дейностите, които могат да се финансират от Европейския социален фонд, в частност помощите за заетост, които могат да приемат формата на мерки за насърчаване на географската мобилност на работната сила, назначаване на персонал или самонаемане.

Във връзка с *реализацията на Цел 3* се предвижда изпълнението на следните основни дейности:

- а) Улесняване на професионалното интегриране на работниците, засегнати от дългосрочна безработица, чрез
  - професионално обучение и преквалификация, в т. ч. чрез формиране на основни умения, насочване и консултиране;
  - осигуряване на временна заетост;
  - развитие на подходящи структури за квалификация, заетост и подпомагане, в т. ч. необходимия персонал и подходящи форми на услуги за зависими лица.
- б) Създаване на облекчения за младите хора при търсенето на заетост, в т. ч. възможности за двугодишна или по-продължителна професионална квалификация, приравнена със задължителната степен на образование, след завършването на която младите хора да бъдат в трудоспособна възраст и да могат да се включат пълноценно на пазара на труда;
- в) Развитие на възможностите за интегриране на работниците, изложени на риска да бъдат изключени от пазара на труда;
- г) Изравняване на възможностите на жените и мъжете на пазара на труда, особено в области, където жените не са достатъчно представени и в частност за жени без достатъчна професионална квалификация и за жени, които се връщат на пазара на труда след период на отсъствие.

По отношение на *Цел 4 новите приоритети* включват увеличаване на заетостта и квалификацията чрез трудови консултации, посреднически и квалификационни услуги на хоризонтален принцип, т. е. те трябва да покриват всички сектори на икономиката, без специални преференции за определени отрасли или сектори и да се насочват към всички категории работници, особено тези, засегнати от безработицата. Този принцип трябва да гарантира, че мерките ще допълват, а няма да заместват отговорността на фирмите за трудовата защита на работниците и че няма да нарушават правилата на конкуренцията.

Конкретните дейности по Цел 4 са свързани с развитие на производството и услугите и не са насочени към краткосрочни пазарни операции. Тези дейности трябва да отговарят на потребностите на работниците, произтичащи от реструктурирането на промишлеността и не са ориентирани към отделен вид промишленост или фирми. Същевременно обаче се отделя специално внимание на малките и средни предприятия, с оглед рисковата ситуация на работниците в тях и потребностите от професионална квалификация. Имайки предвид стратегическото значение на квалификацията през целия професионален живот на работниците, Цел 4 се концентрира върху повишаването на квалификацията в областта на новите технологии и промените, свързани с опазването на околната среда. Отчитайки тези при-

оритети по цел 4, Европейският социален фонд финансира следните операции:

- предвиждане на тенденциите на пазара на труда и на изискванията за професионална квалификация;
- професионална подготовка, насочване и консултиране на засегнатите работници;
- помощи за подобряване и развитие на системи за професионална квалификация, в т. ч. обучение на обучаващи.

Средствата от Европейския социален фонд се насочват и към западащите региони като *операциите, предвиждани за реализацията на Цел 1, 2 и 5 (б)* са следните:

- развитие на човешкия потенциал в областта на научните изследвания и технологиите, главно чрез подготовка на управленски персонал и специалисти в областта на техническите науки;
- подобряване на образователните и квалификационни услуги, главно чрез подготовка на преподаватели, подпомагане на връзките между центровете за квалификация и висшите учебни заведения, от една страна, и предприятията, от друга страна;
- финансиране на национални учебни заведения, които имат пряка връзка с пазара на труда, новите технологии и икономическото развитие;
- подготовка на държавни служители, когато това е необходимо за прилагането и развитието на политиките за структурно приспособяване.

#### 1.2.4. ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СОЦИАЛЕН ФОНД СЛЕД 2000 ГОДИНА

Перспективите на структурните фондове, в т. ч. и на Европейския социален фонд, са посочени в „Програма 2000“, определящ целите на Европейския съюз през следващия финансов период. Програмата отделя специално внимание на новите тенденции в структурната политика.

Комисията предлага през периода 2000-2006 година да се запази дялът на структурните фондове в брутният вътрешен продукт за предходния финансов период (1993-1999 г.) здравноосигурителната, който е 0,46% от брутният вътрешен продукт на Европейския съюз. Общите ресурси на структурните фондове при този относителен дял ще възлезе на 275 млрд. лв. по цени на 1997 г. Тази сума е с 37,5% по-висока от разхода по структурните фондове за предходния финансов период в съпоставими цени. Прирастът ще бъде осигурен главно за сметка на очаквания икономическия растеж в страните-членки за периода 2000-2006 година.

Около 45 млрд. еку от прираста на разходите са предназначени да осигурят по-високите потребности вследствие на разширяването на Европейския съюз и приемането на новите страни-членки от Централна и Източна Европа. От тях 7 млрд. еку ще бъдат отпуснати под формата на предварителна помощ за присъединяването, като общият размер на квотите ще бъде по 1 млрд. еку всяка година. Първоначално тази помощ ще бъде отпускана на всички асоциирани страни и постепенно ще се концентрира върху страни, които трябва да се присъединят към Съюза на по-късен етап. С приоритет ще се подпомага подобряването на транспортната инфраструктура и околната среда, т. е. от първостепенно значение ще бъдат трансферите от Кохезионния фонд. Този приоритет не би трябвало да се интерпретира като подценяване на ролята на Европейския социален фонд за интегрирането на страните-кандидати за присъединяване към ЕС. Сред приоритетите фигурира и отпускането на средства за обучение по административните процедури, засягащи структурните операции. Този факт е от значение за подготовката на усвояването на средства от Европейския социален фонд в асоциираните страни от Централна и Източна Европа.

През следващия финансов период дялът на населението на петнайсетте страни-членки, обхванати от сега действащите Цел 1 и Цел 2, ще намалее от 51% на 35-40%, като за сметка на това се предвижда да бъдат обхванати региони от новоприсъединените страни.

Увеличаването на трансферите към асоциираните страни ще отчита техния потенциал за присъединяване, в частност икономическото им развитие. Ще се спазва ограничителното условие общият трансфер от структурните фондове да не надвишава 4% от брутния вътрешен продукт на страната-бенефициент, независимо дали тя е настоящ или бъдещ член на Европейския съюз.

С оглед повишаване на прозрачността и ефективността сегашните пет цели ще бъдат сведени до три:

Цел 1: развитие на изоставащите региони;

Цел 2: икономическо и социално реструктуриране;

Цел 3: развитие на човешките ресурси.

При новата формулировка на целите относителното значение и роля на Европейския социален фонд ще нарасне още повече. На фона на тази обща перспектива се предвижда запазване на приоритетите вътре в рамките на Европейския социален фонд.

Изооставащите региони по Цел 1 ще поддържат същия висок относителен дял, равен приблизително на две трети от общите разходи в Европейския социален фонд. Ще се съхранят основните принципи на реформата в структурните фондове от 1993 година, насочени към отпускане на по-обективни, прозрачни и изравняващи финансови трансфери. Ще се използват приблизително същите критерии за достъп до ресурсите, като се промени само кръгът на потенциалните получатели. Сред тези критерии ще продължават да фигурират различието между регионалното икономическо развитие и средното равнище за Общността, както и националното икономическо равнище. Допълнителна помощ ще се отпуска главно на райони с висока безработица.

Както и досега, ще продължи да се прилага интегриран подход към изоставащите в структурно отношение региони. Успехът на подкрепата и партньорството между страните-членки зависи от подходящата координация между всички компоненти на структурната помощ, в т. ч. не само Европейския социален фонд, но и Европейския фонд за регионално развитие, Европейски фонд за ръководство и гаранции в земеделието и фонд „Сближаване“. Всеки регион ще се оценява както от гледна точка на специфичните си потребности, така и от гледна точка на приоритетите на Общността. Конкретните програми ще се разработват, отчитайки в максимална степен местните приоритети. Специално внимание ще се обръща на повишаване на конкурентоспособността, която е особено важен критерий при разкриване на допълнителни работни места. Този акцент може да се реализира чрез подкрепа за развитието на инфраструктурата, иновациите, дребния и среден бизнес и човешките ресурси.

Новата формулировка на Цел 2 ще обединява мерките по отношение на останалите райони в ЕС, които не са обхванати от Цел 1, но също имат структурни проблеми. Сред тях са областите, в които протичат икономически промени (в промишленото производство или услугите), обезлюдяващи селски райони, райони в криза, които са зависими от рибарската промишленост, или проблемни градски региони. Структурните проблеми в тези райони се свеждат главно до безработица или депопулация, поради което Цел 2 също ще фокусира върху социалните мерки.

Като се изключат районите, обхванати от Цел 1, около 20% от населението на ЕС живее в места, където равнището на безработица е над средното за Общността. В някои градски райони тя варира от 30-50%. Равнището на младежката безработица в Общността е над 30 на сто.

Структурните мерки в тези райони ще бъдат насочени към диверсификация на производствената структура, възстановяване на икономическата динамика и развитие на бизнескултура сред населението. Те ще помогнат да се оползотвори икономическият потенциал, като същевременно поощрят стартиралите промени в тях и приспособяването им към изискванията на пазара.

Човешките ресурси са ключов елемент за политиката на Европейския съюз. Дефинирането на обособена хоризонтална цел в тази област не отменя необходимостта от използване на останалите инструменти на струк-



турната политика за развитието на човешкия потенциал. Същевременно новата Цел 3 акцентира върху модернизирането на пазара на труда в съответствие с разпоредбите на Резолюцията от Амстердам за икономически растеж и заетост. Тази цел акцентира върху осигуряването на достъп до пазара на труда, възможности за обучение през целия професионален живот и развитие на местни инициативи за заетост, включително и териториални спогодби за заетост.

Новата Цел 3 ще се прилага в райони, които не са обхванати от Цел 1 и Цел 2. Тя ще помогне на страните-членки, за да адаптират и модернизират техните системи за образование, професионална квалификация и заетост. Тези приоритети са важни не само от гледна точка на икономическата конкуренция, но и от гледна точка на съхраняването на Европейския социален модел. В „Програма 2000“ образованието се характеризира като най-мощното средство за постигане на социално изравняване и интегриране в социалния живот.

### 1.2.5. ПОВИШАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА

Намаляването на броя на целите и инициативите на ЕС е само първата стъпка към опростяване на структурната политика. Вторият подход е насочен към опростяване на административните процедури. В тази връзка се предвижда разработването на многогодишни програми за всеки регион, обхванат по Цел 1 и Цел 2. За хоризонталната Цел 3 ще се разработва национална програма или мрежа от регионални програми. По този начин се предвижда значително да се намалят административните разходи, като се засили комплексният стратегически подход.

Повишаването на ефективността на структурните фондове в „Програма 2000“ се свързва и с по-добро разпределение на отговорностите, в т. ч. опростяване на административните връзки, по-голяма гъвкавост и децентрализация на управлението.

Тази тенденция ще се съпътства от прилагане на съвременни принципи за управление и реструктуриране на персонала. Предвижда се Комисията да изисква по-голяма селективност и прецизност по отношение на предварително зададените приоритети. По този начин ще се осъществи реалният смисъл на концепцията за партньорство между Комисията и страните-членки. То обхваща целия процес от последователни операции на подготовка, финансиране и предварителна оценка, последващия мониторинг и окончателната оценка на всяка структурна операция. Системата за наблюдение и контрол върху проектите и програмите също ще бъде подобрена, като се препоръчва проверките да бъдат по-ефективни и строги.

Ще се търсят и пътища за повишаване на ефективността на структурните ресурси. От една страна, ще се дава предимство на финансовите инструменти (нисколихвени заеми, гаранции по заеми, участие с капитал) пред безвъзмездните помощи. От друга страна, се предвижда да се заделат резерви в размер поне 10% от структурните фондове, в т. ч. и Европейския социален фонд. Резервът ще бъде разпределян за райони, които са усвоили ефективно вече отпуснатата помощ.

## 1.3. ПРИОРИТЕТИ НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

В бъдещия разширен Европейски съюз приоритетите ще бъдат адресирани към най-острите социални проблеми на новоприсъединените страни, сред които са безработицата, здравеопазването и проблемите, произтичащи от процеса на приспособяване както на старите, така и на новите страни-членки. Ще бъдат необходими значителни инвестиции в човешките ресурси. Основна пречка за адаптирането на новоприсъединените страни към достигнатата степен на социална защитеност в Съюза и към Европейския социален модел ще бъде наличието на голям брой хора, живеещи под стандартите за средно жизнено равнище в Европа. В същата посока ще противодействат ограниченият обхват на мрежата за професионална подготовка, недостатъчно развитите индустриални отношения, които все още са в период на преход, неефективната държавна администрация. В този

контекст, разширяването на Съюза ще увеличи значението на социалната интеграция и ще засили ролята на социалната политика.

От друга страна, на този процес ще противодействат редица важни фактори. В някои области, например здравеопазването и безопасността на работното място, присъединяването на асоциираните страни ще изисква сериозни и понякога скъпоструващи усилия. Особено в случаите, когато адаптирането е бавно и неефективно, отклоняването на голям обем от средства за тази цел ще повлияе неблагоприятно върху конкурентоспособността и бъдещото развитие на икономиката на Общността.

Значителните разлики в заплатите между Изтока и Запада действат като съществен фактор за миграция, независимо от високата безработица в Западна Европа. Тази тенденция може да има позитивен ефект, изразяващ се например в увеличаване на гъвкавите форми на заетост, особено в граничните страни като Германия, Австрия, Гърция или скандинавските страни. От друга страна обаче, възможно е да нарасне негативният ефект, изразяващ се в увеличаване на дисбаланса на западния пазар на труда и ограничаване на възможностите за заетост на свободната работна сила. Трудно е да се прецени силата на тези противоположни ефекти. След присъединяването на Гърция, Испания и Португалия също имаше очаквания за масова миграция, но те никога не се материализираха. Възможно е миграционният поток от Централна и Източна Европа да бъде ограничен поради ниската мобилност на работната сила и липсата на достатъчно средства за промяна на местоживеенето. Възможно е също така в хода на присъединяването да намалеят различията в трудовото възнаграждение в сравнение със Западна Европа и така да отпадне основният мотив за миграцията.

## 2. СЪСТОЯНИЕ И ТЕКУЩИ РЕФОРМИ НА СИСТЕМАТА ЗА СОЦИАЛНА ЗАЩИТА В БЪЛГАРИЯ

Системата за социална защита все още не е обновила изцяло законова-та си уредба след началото на прехода. Въвеждането на валутен борд в България през 1997 г. и свързаната с него необходимост от подобряване на финансовата дисциплина и на баланса между бюджетните приходи и разходи, ускори реформата в социалната сфера. От 1998 година са в сила редица нови нормативни актове, сред които Законът за закрила при безработица и насърчаване на заетостта, Законът за социалното подпомагане, Законът за здравното осигуряване и др. Все още не са осъществени необходимите радикални реформи в сферата на пенсионното осигуряване и подпомагането на семействата с деца, които съчетават както наследени неефективни схеми от периода преди реформата, така и допълнително въвеждани защитни мерки и компенсации, като следствие от новите социални рискове на прехода.

Въпреки че обхватът на осигурителните права и равнищата на защитеност в социалното ни законодателство до голяма степен съответстват на стандартите, дефинирани в Европейската социална харта и Европейския кодекс за социално осигуряване, съществуват множество ограничения при упражняването на тези права от гражданите. Те произтичат главно от недостатъчните финансови ресурси и допълнителните административни мерки, въведени с цел осигуряване на по-добър баланс между приходите и разходите в социалноосигурителните фондове.

### 2.1. СОЦИАЛНА ЗАЩИТА ПРИ БЕЗРАБОТИЦА

Количествените и качествени характеристики на безработицата в България в най-голяма степен отразяват ефективността на провежданата политика на пазара на труда. Същевременно те дефинират основните цели на социалната защита и би трябвало да бъдат отчитани при присъединителната стратегия на страната ни.

Първата вълна на общо съкращаване на работните места през 1991-1993 година засегна значителен брой лица, заети главно в бюджетната сфера и администрацията на държавните предприятия, както и нискоквалифицираните физически работници. През следващите три години беше регистрирано намаление на равнището на безработица от 16% до около 11% от икономически активното население. Този процес обаче, беше по-скоро следствие от забавянето на процеса на приватизация и на структурната реформа, отколкото стабилизиране на пазара на труда. Икономическият срив в края на периода рефлектира върху динамика на общата безработица и сложи край на периода на относително, макар и изкуствено поддържано равновесие между търсенето и предлагането на труда. Само през първото полугодие на 1997 г. равнището на безработица нарасна с около три пункта и достигна над 14%.

Таблица 1 показва позицията на България по отношение на безработицата, в сравнение с останалите асоциирани страни. Регистрираното през 1996 г. равнище на безработица поставя страната ни в относително неблагоприятно положение както спрямо останалите кандидатки за членство, така и спрямо средното ѝ равнище в Европейския съюз, което е 10,8%. По отношение на другия интегрален критерий – брутен вътрешен продукт на глава от населението – България също е на едно от последните места заедно с Румъния и размерът му съставлява едва 24% от средното равнище за Общността. Тази позиция обуславя важното значение на мерките за адаптиране на социалната защита на засегнатите работници.

Безработицата е сред основните фактори за общия спад в жизненото равнище и ерозията на доходите на населението. Над 22% от домакинст-

вата в страната живеят под относителната линия, използвана като индикатор за бедност в страните от Европейския съюз.<sup>7</sup>

Критичното състояние на пазара на труда в България се разкрива не само и не толкова от общото равнище на безработицата и бедността, колкото от структурните ѝ характеристики. Показателен е фактът, че именно през периода на ниска обща безработица се проявиха сериозните социални проблеми на продължително безработните лица и техните специфични характеристики. През 1997 година те са около една четвърт от всички регистрирани безработни.<sup>8</sup> Таблица 2 илюстрира динамиката на безработицата и ясно изразената тенденция на увеличаване на „хроничните“ случаи на безработните с над 12 месеца период на търсене на работа.

В началото на прехода рискът от безработица засягаше почти в еднаква степен всички трудоспособни лица, но след 1994 година се появиха трайни структурни характеристики и рискове за определени социални групи като нискоквалифицирани работници, малцинства, лица със социални проблеми. Същата хипотеза потвърждава и изследването „Рискови групи и социални проблеми в България“, проведено през 1994-1995 година от Центъра за изследване на демокрацията.<sup>9</sup> Безработицата се намира в обратна корелационна зависимост със степента на образование на засегнатите лица. Над две трети от продължително безработните лица са с основно и по-ниско образование. Повечето от тях не са имали постоянна работа. Тези характеристики правят особено трудно реинтегрирането им на пазара на труда.

Младежите под 24-годишна възраст също са сред рисковите групи. Таблица 2 показва относително постоянния им и доста висок дял в структурата на безработните. България е една от страните с най-нисък процент на младежка заетост, обхващаща едва 20% от съответната възрастова група. Отчасти това се дължи на широкия обхват на образователните услуги. Около 40% от младежите между 16 и 24-годишна възраст посещават редовно учебно заведение, в т. ч. 74% от младежите под 18-годишна възраст и 27% от лицата между 18 и 24-годишна възраст. По-голямата част от неработещите младежи обаче са засегнати от неблагоприятната структура на пазара на труда. Тя е статична и не предлага възможности за гъвкава заетост или иновативни професии. Много от младите специалисти, след изтичане на три- или шестмесечния период на получаване на помощи от бюрата по труда, попадат в групата на трайно безработните.

Интегрирането на инвалидизираните лица на пазара на труда е сред съществените приоритети на европейската социална политика. В тази насока бяха предприети някои мерки в Българското социално законодателство. Законът за рехабилитация и социална интеграция на инвалидите от 1995 година кодифицира широк кръг от преки и косвени облекчения, в т. ч. данъчни преференции за защитена заетост, субсидии от фонд „Рехабилитация и социална интеграция“, специализирани посреднически услуги и др. Повечето от регламентираните законови права все още не са намерили реализация поради ограничените бюджетни разходи за тази цел.

<sup>7</sup> Относителната линия на бедност, равна на 50% от средния доход на лице от домакинство, в края на 1997 година се е равнявала на 45 000 лв. по данни на Националния статистически институт. В случая относителната бедност се използва като международен индикатор, позволяващ да се съпостави равнището на бедност в България и в западноевропейските страни. Необходимо е обаче да се отчете фактът, че относителното измерване на бедността не е адекватна методология за страните от Централна и Източна Европа. Поради ниското общо равнище на доходите тя изкуствено снижава доходния праг за измерване на бедността. Абсолютната линия на бедност, изчислена от Министерството на труда и социалната политика по метода на потребителската кошница, е значително по-висока. През декември 1997 година тя е била 97 000 лв. Под този праг живее над 50% от населението.

<sup>8</sup> Максималният период на получаване на обезщетение при безработица у нас е доста продължителен (12 месеца). Поради това понятието „продължително безработни“ включва лицата, които не работят повече от една година. В голяма част от западноевропейските страни продължителна безработица се отчита след шестия месец.

<sup>9</sup> Център за изследване на демокрацията, „Рискови групи и социални проблеми в България“, гл. IV, Клиенти на бюрата по труда и центровете за социални грижи (количествено изследване), София, 1995.

Регионалната структура на безработицата има най-голямо значение за формиране на адекватни социалнозащитни мерки на пазара на труда. Данните показват голяма дисперсия в равнището и структурните характеристики на безработицата по отделни общини и обособени икономически региони на територия на страната.

Областта е основната междинна единица на териториалното делене на страната, на която са делегирани правомощия от страна на централната изпълнителна власт. През периода 1991-1998 година административната структура включваше 9 области, обхващащи средно 30 общини с общо население над 1 млн. души. Различията в равнищата на безработица между тези обособени единици бяха много по-малки в сравнение с различията между общините и през последните години варираха от 12% до 18% (с изключение на София-град, където безработицата е 5%). Данните на областно равнище скриваха действителните измерения на териториалните диспропорции и не позволяваха да се идентифицират рисковите региони, към които да се адресират програми за насърчаване на заетост (Фигура 1). Промените в административно-териториалното делене на страната от 1999 година включват 27 области, които обединяват по около 10 общини. Новото устройство създава значително по-добри предпоставки за провеждане на държавната структурна политика на пазара на труда и за прилагане на централизирани мерки в условията на автономно функциониране на общините.

Ясно изразената неравномерност на обособените териториални единици в България изисква да се използва интегрална оценка при определяне на равнището на критичност на общините в България. Този подход предполага систематизиран набор от различни показатели за определяне на степента на социално-икономическо развитие на общините. Интегралният подход е залегнал и в методиката за взаимоотношенията между държавния бюджет и бюджетите на общините, която е част от Закона за държавния бюджет за 1999 година.

Данните за състоянието на пазара на труда водят до някои основни изводи, които следва да се отчитат при оценката на потребностите от социална защита на безработните и нейното адаптиране към изискванията за свободно движение на работната сила в Европейския съюз:

- Дисбалансът между търсенето и предлагането на пазара на труда генерира трайни рискове за определени групи работници (лица с ниска квалификация, младежи, инвалиди и др. здравноосигурителната както поради забавената приватизация на държавния сектор, така и поради липсата на адекватна нормативна уредба на гъвкавите форми на заетост;
- Териториалните диспропорции в страната са значителни и представляват също толкова сериозно препятствие пред ефективната структурна политика, колкото и различието на агрегираните индикатори спрямо средното равнище за общността.

Новият Закон за закрила при безработица и насърчаване на заетостта от 1997 година е съществена стъпка към реформиране на системата за социална защита в насока, която я приближава до ефективните практики на западно-европейските страни. В него се конкретизират условията за упражняване на правото на труд и се дефинира цялостен комплекс от мерки, които държавните органи са задължени да гарантират на гражданите:

- посредничество за намиране на работа;
- подпомагане започването на работа или самостоятелна стопанска дейност;
- професионално ориентиране и професионална квалификация;
- предоставяне на социални обезщетения и помощи след загубване на работа.

Фонд „Професионална квалификация и безработица“, който е обособен като самостоятелен осигурителен фонд, набира средства от задължителни вноски на работодателите и осигурените, разпределени в пропорция 4:1. Законовата уредба гарантира не само последователно прилагане на осигурителните принципи, но и принципа на социално партньорство. Управлението на фонда се осъществява с помощта на надзорен съвет, в чиито

то състав участват равен брой представители на държавата, работодателите и осигурените.

От една страна, принципната схема за социална защита при безработица се основава на баланс между вноските и обезщетенията, които е важен елемент от класическия модел на социалноосигурителните схеми. Процентът на заместване на дохода е 60% и надвишава минималния стандарт, дефиниран в Европейския кодекс за социално осигуряване, който е 50% от трудовото възнаграждение. От друга страна обаче, финансовите ограничения налагат прилагането на „таван“ на обезщетенията в размер 150% от минималната работна заплата, с което равнището на доходите на осигурените лица се свежда до границите на абсолютната бедност. Този проблем е преходен, породен е от структурата на доходите на сегашния етап от икономическата реформа и не би трябвало да се счита за сериозно препятствие пред възможностите за координация на осигурителните схеми в дългосрочна перспектива.

Сред позитивните черти на социалната защита при безработица трябва да се посочи и универсалният характер на подпомагането на продължително безработните лица. Те имат право на тримесечна помощ от осигурителния фонд, както и на гарантиран минимален доход за семействата им, предоставян от общинските центрове за социални грижи след проверка на доходното и имуществено състояние. С тези мерки българското законодателство отговаря на едно от съществените изисквания на Европейската социална харта.

По-сериозни трудности могат да се очакват при прилагането на активните мерки и програми на пазара на труда. Програмите за разкриване на работни места в изоставашите райони са основен стълб на структурната политика на Европейския съюз, чиито цели засягат както социалната сфера, така и икономическата интеграция. Ето защо е необходимо страните-кандидатки да осигурят необходимата законова и административна база за прилагане на целеви, точно адресирани и ефективни програми за заетост. В новия закон е залегнал необходимият селективен подход към рисковите групи на пазара на труда, но той се реализира главно чрез програми за временна заетост, които насърчават работодателите да назначават продължително безработни, младежи, инвалиди и сираци за период до една година, т. е. без да инвестират в работни места. Нормативната уредба дава възможност за прилагане на инвестиционни програми за увеличаване на заетостта по държавни приоритети като например стимулиране развитието на определени региони или отрасли, изграждане на обекти с особено значение, възстановяване на околната среда и др. Не е уточнен обаче, редът за определяне на приоритетите, както и източниците за финансирането на подобни програми. Специалното законодателство препраща към анонимни фондове и лихвени облекчения от държавния бюджет, които не може да прави подобни отчисления, когато не са конкретизирани в специален закон. Разработването на детайлни регионални и отраслови програми за развитие и създаване на действен административен и финансов механизъм за реализацията им е едно от основните предизвикателства за адаптирането на пазара на труда към изискванията на бъдещата обединена Европа.

## 2.2. ПЕНСИОННО ОСИГУРЯВАНЕ

Системата за пенсионно осигуряване гарантира основните осигурителни рискове, предвидени в Европейския кодекс, в т. ч. старост, инвалидност и наследствени пенсии. От значение е и фактът, че в България функциите на тази система излизат извън рамките на социалното осигуряване. Тя включва много помощи с неосигурителен характер, които се изплащат независимо от предишния трудов доход и осигуряват универсална социална защита. Сред тях са социалните пенсии за лица над 70-годишна възраст и инвалиди без осигурителен стаж и др.

### Условия за достъп

Пенсионната възраст в България е на едно от най-ниските равнища в Европа (55 за жени и 60 за мъже), като при това около 30% от работните места допускат пенсиониране при условията на втора и първа категория труд, където изискуемата възраст е съответно с три и осем години по-ниска. Тези условия предопределят силното влияние на фактора „пенсионен товар“ както върху финансовото състояние на осигурителния фонд, така и върху възможностите за поддържане на индивидуалните равнища на пенсиите. Индексът на пенсионна зависимост, т. е. броят на пенсионерите, които се издържат от един зает, нарасна от 0,56 през 1989 г. на 0,82 през 1997 година.

През последните години бяха приети някои конкретни стъпки, насочени към редуциране на пенсионния товар. Лицата, придобили право на пенсия, могат да работят по свой избор три години след навършване на пенсионна възраст. През 1999 година тази възрастова граница ще се повиши с още две години, т. е. 60 година за жени и 65 години за мъже. Повишена беше с две години и минималната възраст за пенсиониране при условията на първа и втора категория труд. Тези стъпки обаче не могат да се разглеждат като радикална мярка за промяна на пенсионната възраст. Реформа се обсъжда повече от пет години, като същевременно са правени актюерски разчети за ефекта на различните сценарии. Разчетите отчитат и допълнителните вноски за осигурените лица, работещи при вредни условия на труд<sup>10</sup>, които през 1991 година нараснаха значително. При съществуващата разходо-покривна система на финансиране на пенсионното осигуряване тези вноски компенсират пенсиите на лицата, работили при условията на първа и втора категория труд, но, от друга страна, те възпроизвеждат проблема за липсата на стимули за подобряване на работната среда и увеличаване на продължителността на активния трудов живот. Тези стимули са сред основните параметри на съвременната концепция за дългосрочното осигуряване.

### Равнища на пенсиите

Процентът на заместване на дохода, предвиден в Закона за пенсиите, е 55%, т. е. надвишава с десет пункта минималните норми в Европейския кодекс за социално осигуряване, голяма част от пенсионерите получават по-нисък процент на заместване. Съотношението между средната пенсия и средната работна заплата през 1997 година е около 30%. Диспропорцията се обяснява със специфичния механизъм за поддържане на минималните равнища на пенсиите чрез компенсации и прилагането на „таван“ за максималната пенсия. Този механизъм ограничава естествената доходна стратификация на осигурените лица като цяло и изкуствено снижава процента на заместване на дохода за пенсионерите, които са имали относително високи доходи преди настъпването на осигурителния риск.

Деформациите в модела на доходно разпределение на пенсионерите е представен на Фигура 2. Те се отразяват и върху доходната стратификация на населението като цяло. В над 42% от домакинствата в страната има пенсионери. Общата нагласа към пенсионното осигуряване като към система, която генерира уравниловка и несправедливост, се отразява и върху стимулите за участие в нея. Тази нагласа е основна причина за ниска събираемост, особено на вноските от частния сектор, където контролът е по-труден. В частния сектор работят около половината от всички заети в страната, но той осигурява едва 5,8% от вноските в осигурителния фонд. По принцип упражняването на административен контрол при липса на естествена икономическа мотивация е крайно неефективен и не може да даде гаранции срещу злоупотребите.

Икономическите и социално-политическите измерения на проблема за ниското равнище на пенсиите се свързва и с европейските стандарти за социална защита на старите хора. Подписването на Европейската социална

<sup>10</sup> 50% от разходите за работна заплата за втора категория труд и 55% за първа категория.

харта ангажират страната ни да гарантира правото на достоен и независим живот на тази многобройна социална група. Същевременно в Европейския социален модел осигуряването на адекватен жизнен стандарт за възрастните хора се интерпретира и като условие за по-пълноценно включване на младите поколения на пазара на труда.

Отчитайки тези аспекти на пенсионната система, през последната година социалното законодателство постави дългосрочното осигуряване във фокуса на своята реформа. Един от най-дискутираните проекти през 1998 година беше този на Закона за допълнително доброволно осигуряване. Приоритетът му се обяснява с необходимостта да се даде възможност за повишаване на индивидуалните размери на пенсиите чрез мобилизиране на ресурсите на отделните граждани и работодатели. Същевременно от доброволното осигуряване се очаква да създаде мотивация за инвестиране в пенсионни фондове и да върне доверието в социалноосигурителната система чрез прозрачност и демократичност на управлението.

Опитът на други страни от Централна и Източна Европа показва, че доброволното осигуряване не може да има съществен принос за повишаване на общото равнище на пенсиите в условията на ограничена платежоспособност на населението и ограничена доходност на капитализираните средства. В Чехия например, където доброволното осигуряване е въведено през 1993 година заедно с редица данъчни преференции върху вноските, те съставляват едва 3% от общия размер на осигурителните вноски през 1997 година. При това участниците са главно от високодоходните групи, а проблемът за ниските равнища на пенсиите в най-многобройния среден слой от населението продължава да съществува.

Очевидно преодоляването на наслоените проблеми трябва да става главно чрез реформиране на системата за задължително пенсионно осигуряване, в т. ч. както общата схема, така и допълнителните професионални режими за пенсионно осигуряване. Възможните мерки, които биха могли да стабилизират баланса между вноските и обезщетенията в системата за задължително пенсионно осигуряване, могат да се систематизират в следните основни направления:

- *Повишаване на минималната възраст за пенсиониране и свързаните с нея критерии за трудов стаж.* При прилагането на тази мярка трябва да се вземат под внимание не само нагласите на лицата, които в момента са близо до пенсионната възраст, но и евентуалните неблагоприятни ефекти върху пазара на труда, в т. ч. увеличаване на предлагането на работна сила и безработицата. Тези очаквания не могат да се квантифицират. Те зависят от еластичността на търсенето на труд, което ще претърпи съществени промени в хода на структурната реформа. Поради това повишаването на минималната изискуема възраст за придобиване право на пенсия се предшества от своеобразно „експериментиране“ на поведението на пазара на труда чрез постепенно повишаване на възрастта, до която лицата могат да работят по свой избор.
- *Промени във формулата за изчисляване на пенсиите.* Действащата формула дава по-голямо относително тегло на възнаграждението, върху което са правени вноските, и относително по-малко – на трудовия стаж. При това базисното възнаграждение се отчита през три от последните 10 години осигурителен стаж. Тази формула дисперсира базисния доход, формира диференциация в пенсиите и налага впоследствие тя да се коригира чрез лимитиран „таван“ на обезщетенията. Съвременните реформи в европейските осигурителни системи дават приоритет на лимитирания базисен доход и отхвърлят ограниченията върху изчислените обезщетения, тъй като чрез тях се провокира уравниловка и несправедливост.
- *Намаляване на разходите за неосигурителни плащания, финансирани чрез осигурителните вноски.* Осигурителния фонд изплаща детски добавки, които съгласно Закона за фонд „Обществено осигуряване“, се финансират от държавния бюджет, Бюджетният трансфер покрива и някои други неосигурителни плащания като гражданско-инвалидните и социалните пенсии за лица без осигурителен стаж. Същевременно до 1998 г.



осигурителният фонд изплащаше редица други престации, които нямат осигурителен характер, не са разчетени в бюджетната субсидия и нарушават баланса между осигурителния риск и размера на вноските от работодателите и осигурените. Сред тях са помощите за гледане на болен член от семейството с продължителност до 60 дена годишно, помощи за трудоустрояване на бременни жени, които са преместени на по-ниско платена работа, но запазват размера на получаваното трудово възнаграждение преди бременността, еднократните помощи при раждане на дете, помощи за гледане на дете от приключване на отпуска за бременност и раждане до навършване на две годишна възраст, технически помощни средства за инвалиди и др.

- *Преразпределение на осигурителния риск между активните генерации и пенсионерите.* На практика тази необходимост може да се осъществи чрез преразпределение на финансовата система на социалното осигуряване. В момента то е основано изцяло на разходо-покривен принцип, т. е. заетите лица плащат вноски за пенсионерите, които получават пенсия през текущия месец. При тази система активните генерации поемат изцяло двата основни риска на дългосрочното осигуряване: демографския и инфлационния. Те трябва да издържат относително по-голям брой икономически неактивни лица и да поддържат покупателната способност на пенсиите им. Това може да се осъществява единствено чрез повишаване на осигурителните вноски, което в България беше направено през 1991 година. Временно необходимостта от по-нататъшно увеличаване на вноските може да се избегне посредством структурни реформи в пенсионната система, като увеличаване на пенсионната възраст, въвеждане на допълнително осигуряване и др., но по принцип разходо-покривната система не разполага с други механизми за преразпределяне на риска между генерациите. Другата алтернатива е системата на капитализация на вноските, съществувала в България до 1951 година. При нея осигурителните вноски, направени в хода на трудовия живот, се акумулират и инвестират в рамките на определени правила за минимизиране и диверсификация на риска. Възможните неблагоприятни ефекти от инфлацията или ниската доходност на капитализираните средства остават изцяло за сметка на осигурените лица, след настъпване на осигурителния риск, респ. пенсионна възраст, инвалидност и др. Очевидно нестабилната икономическа конюнктура през преходния период не е благоприятна за радикални реформи в принципите за финансиране на социалното осигуряване като например замяна на разходо-покривните схеми с капитализационни. Ето защо голяма част от страните от Централна и Източна Европа (Полша, Чехия, Унгария и др.) здравноосигурителната предвиждат постепенно въвеждане на капитализационни схеми, особено в допълнителното задължително и доброволно осигуряване.
- *Въвеждане на задължителни допълнителни осигурителни режими за отраслите и професиите с повишени рискове за здравето и трудоспособността.* Тази мярка стартира с въвеждането на професионален фонд за учителите. Създаването на допълнителни професионални фондове в отраслите извън бюджетната сфера ще срещне повече проблеми, в т. ч. и „алтернативни разходи“, изразяващи се в намаляване на приходите в общия фонд „Обществено осигуряване“, където в момента постъпват високите вноски за първа и втора категория труд.
- *Плурализъм в управлението на социалното осигуряване.* Управлението на осигурителните фондове в България е изградено на основата на съвременните принципи за трипартизъм и равнопоставеност на работниците и работодателите. Необходими са обаче конкретни действия в посока към децентрализация и приватизация на осигурителните фондове. В повечето европейски страни управлението на фондовете и вземането на решения за инвестиции е предоставено на частната инициатива, като това е в сила не само за допълнителните, но и за задължителните осигурителни режими.

Демографските проблеми и начинът, по който те рефлектират върху дългосрочното осигуряване, са общи за всички европейски страни. В мно-

го от тях се предприемат аналогични реформи, насочени към намаляване на пенсионния товар и финансова стабилизация на осигурителните фондове. От 1985 година досега в почти всички страни от Европейския съюз, с изключение на Дания и Холандия, са извършени пенсионни реформи. В момента реформите в Италия и Германия са едни от най-актуалните и същевременно най-конфликтни точки на адаптирането системите за социална защита, които дадоха повод за негативни реакции както на осигурените, така и на асоциациите на работодателите. Населението като цяло не е склонно да приема промени в пенсионната система. Същите тенденции се наблюдават и в България, поради което дебатът за пенсионната реформа е силно политизиран и законодателните промени са най-бавни.

### 2.3. ЗДРАВНО ОСИГУРЯВАНЕ

Здравният статус на населението и грижите за неговото поддържане са сред приоритетните социални цели. Нито една европейска страна не е намерила оптималния баланс между разходите и ефекта в здравната система. Още по-трудно е да се гарантира качествено здравеопазване в рамките на ограничените разполагаеми ресурси на страните от Централна и Източна Европа.

България наследи прякото финансиране на здравната система от държавния и общинските бюджети. Този начин на финансиране е благоприятствал екстензивното ѝ развитие до края на 80-те години и поддържането на високи темпове на нарастване на разходите, но се оказа неприложим в условията на бюджетна рестрикция и неподходящ от гледна точка на съвременните изисквания за качество на здравното обслужване.

Въпреки че основните количествени индикатори за обхвата на здравните услуги са съизмерими с развитите европейски страни (трима лекари на 1000 души от населението, 10 болнични легла на 1000 души и др. здравно-осигурителната, основните показатели за здравния статус на населението остават на едно от най-ниските равнища в Европа, с трайна тенденция към влошаване. През последните 10 години средната продължителност на живота спадна от 71,2 на 70,4 години. Детската смъртност започна рязко да нараства от края на 80-те години, като през 1997 е 15,7‰. По този показател България е на второ място сред източноевропейските страни след Румъния, където детската смъртност е около 21‰. Висока е и смъртността сред трудоспособното население, както и степента на хронифициране на заболяванията.

Наистина, системата на здравеопазването не е единственият фактор за здравето на населението, но съществува доказана корелация между обществените разходи за здравни услуги и здравния статус в различните страни<sup>11</sup>. Оттук произтича и интересът към това поле на социалните реформи. Влошеното здраве ограничава възможностите за участие на пазара на труда, засилва зависимостта от медицински услуги и увеличава обществените разходи. В този контекст здравната реформа има не само хуманни измерения, но същевременно е и част от общата икономическа и институционална реформа в страната.

Системата на здравеопазване в България преди прехода се характеризира с широк обхват и формална достъпност, за сметка на непрекъснато снижаване качеството на услугите и ефективността на изразходваните средства. Тя наследи и универсалния принцип, третиращ гражданите по-скоро като пасивни получатели на финансирани от държавата здравни услуги, отколкото като активни участници в подобряването на начина на живот и ограничаването на рисковете на околната среда.

През последните 8 години след началото на реформите, делът на разходите за здравеопазването в брутният вътрешен продукт беше задържан на около 4%, въпреки повишените здравни рискове и инфлационното нарастване на разходите за заплати, медикаменти, оборудване и др. Средствата, които се изразходват за поддържане на здравето на човек от населението,

<sup>11</sup> Barr N. ed. , Labor Market and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond. New York, 1994, pages 318-319.

са едва 20 щатски долара годишно. Ограниченият размер на ресурсите налага тяхното разпределение да се извършва според най-спешните потребности, които невинаги са ефективни. Поради тази причина приоритетно се осигурява издръжката на болничните заведения и поддържането на капацитета им. За сметка на това се ограничава броят на амбулаторно-поликлиничните заведения и обхватът на услугите, които те оказват (Таблица 4). През периода от 1990 до 1997 година дялът на стационарните заведения в разходите за здравеопазване е нараснал от 50% на 58%, въпреки че те са относително по-скъпи и често амбулаторните услуги представляват по-ефикасна алтернатива от гледна точка потребностите на пациентите.

С либерализирането на пазарните отношения в началото на 90-те години беше възстановена частната лекарска практика. Тази мярка се оказа недостатъчна за активизирането на конкуренцията и повишаване на качеството на здравното обслужване. Допълнителният частен пазар на здравни услуги обхваща минимална част от общото потребление. След 1994 година тенденцията към увеличаване на броя и дела на частно практикуващите лекари и стоматолози се прекрати и в момента около 20% от лекарите и 40% от стоматолозите оказват частни услуги (Таблица 5). Основната причина за ниския дял на частния сектор в здравеопазването е ограничаването на тежкоспособно търсене на населението, което за България представлява фактор с продължително действие и поради това пазарът на здравни услуги не може да изиграе ролята на външен стимул за повишаване на качеството и ефективността на здравната система като цяло.

В тези условия започна дискусиата за въвеждането на здравно осигуряване като средство за активизиране на пазарните механизми за преразпределение на ресурсите и насочването им към по-ефективни форми на обслужване, като същевременно се запази тяхната достъпност, гарантирана на принципа на солидарността между работодателите и осигурените. Повечето източноевропейски страни възприеха здравноосигурителната система като най-адекватен начин за финансиране и управление на здравеопазването и я въведоха още в началото на реформите (Унгария, Чехия, Словакия, Румъния и др. здравноосигурителната). В България Законът за здравно осигуряване беше приет едва през 1998 г. след продължително търсене на консенсус по основните въпроси, като устойчивостяването на здравните услуги, статута на здравните заведения, преразпределението на данъчната тежест и др.

Законът предвижда задължително здравно осигуряване, основано на сравнително висока степен на изравняване на доходите на осигурените лица и запазване на широки възможности за достъп на неосигурените лица. Социалната солидарност се осигурява чрез въвеждане на еднаква трипроцентна вноска за работници и работодатели, минимална вноска за децата в семейството, както и чрез трансфери от другите осигурителни фондове и от общинските бюджети за неосигурените лица.

Допълнителната вноска за здравноосигурителната каса се въвежда за сметка на:

- намаляване на вноските на работодателите и осигурените във фонд „Обществено осигуряване“;
- редуциране на вноската на работодателите във фонд „Професионална квалификация и безработица“;
- 2 пункта по-ниска ефективната данъчна ставка върху доходите на физическите лица.

Въпреки че общата осигурителна тежест за работодателите няма да се повиши вследствие на въвеждането на здравното осигуряване, идеята за трансформиране на вноски от съществуващите осигурителни фондове към новата здравноосигурителна каса противоречи на необходимостта от намаляване на вноските, чиято обща стойност през 1999 година е над 46%. Високата ставка повишава цената на труда и влияе отрицателно върху стимулите за разкриване на работни места. Отчитайки този проблем, повечето западноевропейски страни се стремят да трансформират осигурителната тежест в данъчна тежест, т. е. да се намалява ставката на осигурителните вноски за сметка на по-високи ставки на данъчни, при които ефектът

върху заетостта и предприемаческата активност е относително по-слаб. Ето защо схемата за заместване на бюджетното финансиране (респ. данъчните източници) с осигурителни вноски в здравното осигуряване до голяма степен противоречи на съвременните тенденции.

Като основен проблем на старта на системата за здравно осигуряване продължава да стои диспропорцията между осигурителните права и ограничените средства за тяхното гарантиране. Общият приход в здравноосигурителната каса се предвижда да бъде около 4% от брутния вътрешен продукт през 1999 г. Дори при пълна събираемост на вноските този дял не може да осигури съществено повишаване на разходите за заплати и материална издръжка в здравните заведения, което е необходима предпоставка за подобряване на качеството на услугите.

Някои изследвания показват, че потреблението на здравни услуги провокира допълнителни социални проблеми, като например неравномерно и несправедливо разпределение на разходите по доходни групи от населението. Ако предположим, че разходите на домакинството за здравеопазване (покупка на лекарства, допълнителни услуги и др. здравноосигурителната са пропорционални на потреблението на държавни здравни услуги, то най-бедните 20% от населението потребяват едва 10% от разходите за болнични грижи, докато най-високият доходен квинтил ползва 29% от тях.<sup>12</sup> Тази структура приближават страната ни до степента на неравенство в потреблението на страните от третия свят. Диспропорциите се обясняват с факта, че нискодоходните групи от населението не са в състояние да поемат съпътстващите разходи за лечение, транспорта до здравното заведение, алтернативните разходи, свързани с продължителното отсъствие от работното място и др. Преодоляването на социалните дисбаланси трябва да се извърши чрез разширяване на т. нар. „минимален пакет“ от медицински услуги, които ще се заплащат от осигурителната каса. Все още остават извън обхвата на осигурителната система съществена част от допълнителните здравни услуги, лекарствоснабдяването, издръжката за престой в болнично заведение и др.

## 2.4. СЕМЕЙНИ ПОМОЩИ

Основните права на осигурените жени са уредени с Кодекса на труда, в т. ч. обезщетението за бременност и майчинство в размер 120-180 дни, равно на пълния размер на получаваното трудово възнаграждение, отпуск за отглеждане на дете, специална закрила на бременните жени и майките и др. Тези социални права значително надвишават изискванията на Европейската директива за защита на майчинството, предвиждаща 14-седмичен период за изплащане на обезщетението и по-нисък процент на заместване на дохода.

Останалите форми за социална защита на семействата с деца се осигурява чрез универсални помощи, в т. ч. еднократна помощ при раждане, помощи за гледане на дете от 45 дена преди раждането до навършване на две-годишна възраст на детето, помощ за гледане на дете през третата година и детска добавка до навършване на 16, а ако учи до 18-годишна възраст на детето. Осигурените родители получават помощите за сметка на осигурителния фонд срещу символичен изискуем стаж от една седмица. Неосигурените родители имат право на същите по вид и размер семейни помощи. Те се получават от центровете за социални грижи за сметка на общинския бюджет.

Въпреки благоприятната законова уредба, системата за семейни помощи представлява типичен пример за несъответствие между гарантираните права и практическата им реализация. Универсалната схема за семейни помощи все още се регламентира с Указа за насърчаване на раждаемостта от 1968 година. Тя носи отпечатъка на пронаталистичната демографска политика, която е била характерна за 60-те години и е несъвместима със съвременните форми и принципи за социална защита на семействата с деца.

<sup>12</sup> Бюджети на домакинствата в България. С., НСИ, 1997.

Лесните критерии за достъп предизвикаха рязко увеличаване на неосигурените родители през последните години (Фигура 3). Относителният дял на неосигурените майки през 1996 година достигна половината от общия брой на майките, ползващи отпуск за гледане на дете, а дялът на неосигурените родители, получаващи детски добавки от социални грижи, е 12%.

Детските добавки се изплащат за сметка на данъчни приходи, в т. ч. и за осигурените лица. Разходите на осигурителния фонд за тази цел следва да се компенсират чрез целева субсидия от държавния бюджет. Този факт затруднява адаптирането на разходите и на индивидуалния размер на престациите към динамиката на инфлацията. Поради това средният размер на добавката намалява в относително изражение от 12% от средната работна заплата през 1990 г., на 4,5% през 1998 г.

За отпускане на детски добавки от системата за социални грижи се изисква и двамата родители да бъдат безработни и регистрирани като активно търсещи работа. Този критерий няма селективни функции, а е по-скоро превенция на възможността за злоупотреби, тъй като семейства, в които поне единият от родителите е зает, самонает или пенсионер, имат право на детски добавки от осигурителния фонд.

Еднократните помощи при раждане и помощите за гледане на дете за неосигурените родители се отпускат независимо от статуса на заетост в момента на възникване на правото. Изискването майката да е работила поне един ден през последните шест месеца преди раждането има символичен характер. На практика то не ограничава достъпа на жени, които са доброволно незаети. Голяма част от бенефициентите на този вид помощ са от цигански и турски произход, където моделът на неработещата жена е традиционен.

Динамиката на помощите за неосигурени родители не може да се интерпретира еднозначно. От една страна, тя увеличава социалния ефект на системата. От друга страна обаче, достъпът на доброволно незаети лица е предпоставка за намаляване на стимулите за търсене на работа и неточно „адресиране“ на социалните помощи. Социологическите изследвания показват, че около 20% от всички неосигурени родители не принадлежат към нискодоходните групи.<sup>13</sup> Този процент индикира случаите, в които ограничените ресурси се насочват към семейства, които не са крайно нуждаещи се. От друга страна, семействата, които са действително бедни, трудно биха могли да осигурят минималните потребности в най-ранния период от отглеждане на детето с доход, равен на минималната работна заплата. Те се нуждаят от по-активна социална защита, която би трябвало да се осигури чрез специални преференции при отпускане на месечните помощи. Поради това помощите по Указа за насърчаване на раждаемостта и особено помощите за гледане на дете, които съставляват основната част от разходите в социални грижи, не могат да се приемат като ефективна схема за смекчаване на бедността.

Специфични административни проблеми възникват при изплащането на помощите за неосигурените родители от системата за социални грижи. Тази система е функция на местната изпълнителна власт. Децентрализираното финансиране поражда много проблеми при осигуряването на ресурси.

Субсидиите, които общините получават от републиканския бюджет не са целеви, а общи. Те се планират по обективни показатели, сред които броят на неосигурените родители през предходната година, но след получаването им се „разтваря“ в общинския бюджет и се използва съобразно приоритетите на местната изпълнителна власт. Тези приоритети невинаги съвпадат с целите и стратегията на социалната политика на правителството.

След 1993 година в системата за социални грижи се появили т. нар. „начислени, но неизплатени помощи“. Те представляват задължение на общините към гражданите, които са признати за правоимащи. Отпуснатата помощ не е изплатена, забавена е или е изплатена в намален размер поради

<sup>13</sup> Център за изследване на демокрацията, „Рискови групи и социални проблеми в българското общество“, доклад от социологическо изследване, 1995.

липса на достатъчно средства в бюджета на общината. Тези задължения прогресивно нарастват през последните години и през 1997 година общият им размер достигна 14% от всички начислени помощи.

Изходът от натрупаните проблеми във финансирането трябва да се потърси не в пряка намеса и централизация, а в косвени механизми за стимулиране на местната инициатива. Подобни примери съществуват в много от западноевропейските страни. В Белгия функционира специализиран социален фонд, който възстановява половината от разходите на общините за социални помощи. В този случай размерът на целевите субсидии за отделните общини не се фиксира предварително, а зависи от разхода за социални грижи, който е направен в общинските бюджети. Този двоен механизъм позволява да се запазят предимствата на децентрализацията като гъвкавост и адаптивност към потребностите на клиента. В същото време той мотивира общините да влагат повече средства в системата за социално подпомагане, тъй като в този случаи те ще получат повече субсидии от държавния бюджет.

Недостигът на финансови ресурси в България е основната пречка пред ефективната реализация на социалните права. Същевременно пътищата и мерките за осигуряването им не трябва да противоречат на принципите на демократичност и плурализъм при управлението, към които страната ни се стреми да се придържа. Израз на този стремеж са дългогодишните традиции в общинското финансиране на социалните помощи и услуги, които датират от 80-те години на миналия век. През последните години се направиха някои конкретни стъпки към възраждане на принципите на гражданското общество в социалната политика. Партньорството с неправителствените организации намира израз във функционирането на постоянни консултативни органи като Съвета по социални и демографски въпроси към правителството, обществените съвети по социални грижи към общините и др.

### 3. СОЦИАЛНАТА РЕФОРМА В КОНТЕКСТА НА ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА СТРАТЕГИЯ

#### 3.1. ПОТРЕБНОСТИ И ПОТЕНЦИАЛНИ ЕФЕКТИ ОТ УЧАСТИЕТО НА БЪЛГАРИЯ В ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА СТРУКТУРНА ПОЛИТИКА

От края на 1998 година Комисията разработва периодични доклади, които извършват преглед на развитието на всяка от страните-кандидатки за присъединяване, в частност степента на възприемане на изискванията на Съюза, възможността да отговори на икономическите критерии и да изпълни задълженията, произтичащи от присъединяването. Докладът от 1999 година<sup>14</sup> представя положението на България в светлината на последните икономически и социални реформи.

Докладът включва най-важните постижения в социалната сфера, които ни приближават до европейските модели и стандарти. Сред тях са подписването на Европейската социална харта през септември 1998 година и подготовката за нейната ратификация, както и мерките предприети за подобряване на националното законодателство.

- По отношение на трудовото законодателство, Законът за защита при безработица и насърчаване на заетостта покрива основните изисквания на Европейския съюз. Същевременно с него се прилагат множество държавни програми за заетост, сред които например клубове за заетост, професионална квалификация и започване на самостоятелен бизнес за жени. Започнаха и няколко програми за подпомагане на най-уязвимите групи на пазара на труда (Роми, продължително безработни и др.)
- Социалните партньори все по-активно се привличат при подготовката на проекто-законодателството в социалната сфера. Социалният диалог е един от основните инструменти, използвани за развитието и прилагането на регионални програми за заетост и за тази цел са създадени Регионални съвети за заетост.
- Прието е ново законодателство за безопасните и здравословни условия на труд. То включва изисквания за специализирани услуги в предприятията, осигуряващи защита срещу професионалните рискове и профилактика, обучение на представители на комитетите по условията на труд, критерии, условия и периодичност на оценката на рисковете и въвеждане на физиологични режими на работа и почивка.
- Във връзка с адаптирането на системите за социално осигуряване, е предприета реформа, осигуряваща дългосрочна финансова стабилизация на осигуряването, в т. ч. законодателство регулиращо доброволните и професионални фондове.

В същото време докладът на Комисията съдържа в синтезиран вид основните социални проблеми и дефицити в сферата на социалната защита, чието отстраняване е сред условията за членство.

- По отношение на политиката на пазара на труда, административният капацитет е все още недостатъчен, независимо от факта, че Законът за защита при безработица и насърчаване на заетостта въвежда допълнителни пасивни и активни мерки.
- Социалният диалог се нуждае от подобрене и активизиране. Необходимо е да се привлекат представители на повече независими организации на работодателите и работниците, особено в контекста на извършването се реструктуриране на промишлеността.
- Принципът на равните възможности е залегнал в Конституцията на България и други законови нормативни актове, но има малко видими мерки за практическата реализация на този принцип в сферата на заетостта.

<sup>14</sup> Regular Report from the Commission on Progress towards Accession. Bulgaria – 13 October, 1999.

- Съгласно Закона за здравно осигуряване от 1998 година, Националната здравно-осигурителна каса започна да функционира през 1999 година, но се нуждае от по-нататъшно институционално укрепване. Ситуацията в здравния сектор изисква инжектиране на ресурси.

Стратегията на социалната реформа в България е обект на разнопосочни виждания, а често и на политически интерпретации. Липсва консенсус по преобладаващата част от социалната законодателна програма на правителството, в т. ч. промените в пенсионното законодателство, уредбата на семейните помощи и финансовите аспекти на здравната реформа. Противоречията до голяма степен се дължат на динамиката на икономическото развитие и липсата на стабилни икономически индикатори, които са задължително условие за концептуални решения в сферата на социалната защита. В тези условия препоръките на Комисията придобиват още по-голямо значение, тъй като не само формулират основните насоки в социалното развитие на страните-кандидатки за присъединяване, но същевременно ги обвързват с условията за предоставяне на финансова и техническа подкрепа на реформите.

Средствата, които Европейският съюз предвижда да отпусне за подготовката на дванадесетте страни от Централна и Източна Европа за периода от 2000 до 2006 г. обединяват две форми на финансова помощ: предприемчивостна и след приемането, като втората форма включва средства от структурните фондове, инструменти на общата селскостопанска политика и др. Средствата ще бъдат предоставяни като се отчитат различията в икономическото и политическото развитие на кандидатстващите страни, както и различната степен на приспособяване на законодателството и системите за социална защита. През 1997 година Европейският съюз раздели кандидатите на две групи и започна детайлни преговори с представителите на първата група (Чехия, Кипър, Унгария, Полша, Естония и Словения). След 1999 година Комисията предлага да се премахне системата на двете групи и да се започнат преговори с всички страни, основани на реалния им напредък. Най-силните кандидати ще мога да изпреварят страни от предишната водеща група. Същевременно Комисията подчертава, че критериите за присъединяване към Европейския съюз остават непроменени. Очаква се, че около три четвърти от общата сума за подпомагане, която е 75 млрд. Екю, ще бъде изразходвана за първите присъединили се страни преди 2006 година. Останалите страни ще получат около 18 млрд. Екю, като през посочения период те ще се ползват само от пред-присъединителната помощ, реализирана чрез програмата ФАР на Европейския съюз и чрез структурните фондове.

Очакваният ефект на програмите, финансирани чрез Европейските финансови инструменти, може да се оцени чрез следните индикатори:

- значимост на обхванатите сектори от гледна точка приоритетите на структурната реформа в страната (транспортна инфраструктура, телекомуникации и др.);
- подобряване на качествените характеристики на работната сила;
- смекчаване на бедността и социалната изолация;
- компенсиране на социалната цена на реформите и осигуряване на необходимата обществена подкрепа;
- ефект на интегриране и доближаване на страната ни до характеристиките на пазара на труда в Европейския съюз.

В контекста на изискването за комплексност на регионалното развитие оценката на социалния ефект трябва да се извършва не само на базата на абсолютния и относителен размер на разходите през предприемчивостния период, но и като комплексен ефект от кохезионната политика, провеждана чрез всички възможни финансови инструменти: структурни фондове, фонд „Сближаване“, кредитите от Европейската инвестиционна банка и др.

Най-крупните проекти за България са свързани с изграждането на инфраструктурни коридори, които ще минават през нашата територия и се очаква да бъдат финансирани чрез посочените инструменти. Въпреки че нямат пряко социално предназначение, те ще имат съществен ефект за съз-



даване на работни места, включително и за работници с по-ниска квалификация, които са най-рисковата група на пазара на труда. На второ място реализацията на тези инфраструктурни проекти ще създаде потоци на търговски и икономически обмен, които ще допринесат за икономическото оживление и увеличаване на приходната част на държавния бюджет.

## 3.2. ПРИОРИТЕТНИ МЕРКИ ЗА РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА СТРАТЕГИЯ В СИСТЕМАТА ЗА СОЦИАЛНА ЗАЩИТА

### 3.2.1. АДАПТИРАНЕ НА ПРОГРАМИТЕ ЗА СОЦИАЛНО РАЗВИТИЕ КЪМ ИЗИСКВАНИЯТА ЗА УЧАСТИЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СОЦИАЛЕН ФОНД

Подготовката за присъединяване на страната към Европейската структурна политика започна със Специалната подготвителна програма (СПП) на Комисията на Европейския съюз, предназначена да подпомогне създаването на необходимия информационен, административен и ресурсен потенциал на асоциираните страни с оглед постепенното им присъединяване към общността.

Приоритетите на СПП включват три основни дейности:

- 1) Очертаване на основните рамки на структурната политика на страните – кандидати за присъединяване, в т. ч. адекватна нормативна уредба, координиране на административните и бюджетни процедури и формулиране на програми;
- 2) Разясняване целите на програмата и административно сътрудничество;
- 3) Разработване на проекти, прилагане на принципите и процедурите за реализацията на Цел 1 на местно ниво и усвояване интегрирания подход за съставяне на многогодишни програми.

Основната част от средствата по СПП ще бъдат изразходвани за институционална подготовка на страните- кандидати за присъединяване и ще бъдат включени като допълнителен компонент към националните програми ФАР.

Предвижда се 4 от общо 60 млн. еку по СПП да се изразходват за хоризонтални подготвителни дейности, в т. ч. развитие на националната статистика и особено създаването на база данни на регионално ниво, провеждане на конференции и обучение на административните служители. Хоризонталните подготвителни дейности могат да имат пряко приложение в сферата на социалната защита, особено за развитието на регионалната статистика на безработицата и квалификационния профил на работната сила, за информирането на централната и местната изпълнителна власт относно възможностите за използване на ресурсите на Европейския социален фонд и др.

Процесът на усвояване на средствата от Европейския социален фонд включва следните основни етапи:

- определяне на приоритетите за съответния период
- съставяне на комплексна многогодишна програма
- одобряване на програмата от Комисията на ЕС.

Тези етапи не се различават съществено от процедурата за разглеждане и одобряване на националните програми на страните от Централна и Източна Европа, финансирани по програмата ФАР и други програми за безвъзмездна помощ на Европейския съюз. Основната разлика е в изискванията и критериите, на които следва да отговарят програмите за структурно развитие.

Преди всичко страните, кандидатстващи за средства от Структурните фондове, трябва да осигурят *адекватно съфинансиране* от местни източници, които да са надеждно гарантирани в хода на реализацията на всеки конкретен проект.

На второ място програмите за Европейския социален фонд трябва да са съставени в рамките на *по-продължителен хоризонт и с по-широк обхват*, като ангажират повече аспекти на икономическото и социално развитие

както за отделните райони, така и от гледна точка на националните цели и приоритети.

*Разпределението на функциите между Комисията на Европейския съюз, правителството и местната администрация също е сред основните изисквания за усвояване на средствата от структурните фондове. Това разпределение следва следната схема:*

- Комисията съвместно с правителството и местната администрация идентифицират заедно приоритетите за развитие и подпомагане, като ги обвързват с проверими и изпълними цели.
- Управлението в страните-членки и регионите е децентрализирано, като само за основните проекти се прилага двойно администриране от Комисията и страната-членка. При децентрализираното управление страната-членка се отчита системно пред Комисията за усвоените средства.
- С цел да осигури достоверност и обективност на проверката на резултатите от финансираните проекти Комисията се уверява, че страната-членка има адекватна административна система за управление, отчетност и контрол.

През 1997 година най-много програми за борба с безработицата в Европейския съюз са одобрени в контекста на Цел 2 – реструктуриране на западащи индустриални райони. През първото полугодие са одобрени 32 програми за реализацията на тази цел, а до края на годината са одобрени по принцип или окончателно още 20 програми. Същевременно през второто полугодие на 1997 година Комисията е публикувала списък на 80 проекта на страни-членки за сключване на териториални договори за заетост, придружен от критериите, по които те се оценяват, в т. ч. :

- ускорена реализация на проекта;
- широко партньорство, включващо всички заинтересувани страни;
- иновативен подход по отношение на разкриването на нови работни места.

Тези изисквания имат за цел да гарантират оптимално насочване на разполагаемите ресурси към страни, региони и отрасли с възможно най-голям ефект както за икономическото и социално развитие на страната-реципиент, така и за кохезионната политика в Централна и Източна Европа като цяло. Адаптирането на нормативния и административен капацитет на системите за социална защита към тези критерии до голяма степен ще предопредели ефективното участие на страната ни в предприєдинителната програма на Европейския съюз.

### **3.2.2. СТРУКТУРНИ ПРОМЕНИ В НОРМАТИВНАТА УРЕДБА, ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ И КАПАЦИТЕТА ЗА АДМИНИСТРИРАНЕ НА СОЦИАЛНИТЕ ПРОГРАМИ**

Конкретните социални дейности, които България би могла да предложи за ко-финансиране и реализация в рамките на социалните приоритети на Европейския съюз, могат да се групират в следните по-важни направления:

- мерки, съпътстващи структурната и социалната реформа;
- създаване и развитие на системи за квалификация, преквалификация и професионално развитие;
- активни мерки на пазара на труда;
- борба срещу социалната изолация.

Критериите и формалните процедури на Европейския съюз за подпомагане присъединяването на асоциираните страни изискват известно предварително приспособяване на нормативната уредба и администрирането на дейностите, които се очаква да бъдат обект на съфинансиране и техническа помощ. Изискването е в сила и за посочените по-горе социални дейности. Конкретните измерения на приспособяването са свързани със социалното законодателство, административната реформа и информационния обмен. Тези задачи са сред съществените условия за разработването на конкурентоспособни проекти от страните-кандидатки за присъединяване, сред които и България.

### Законодателни мерки

Новото социално законодателство от края на 1997 и 1998 година (в т. ч. Законът за закрила при безработица и насърчаване на заетостта, Законът за социално подпомагане, Законът за здравно осигуряване и др. здравноосигурителната, както и предстоящите за приемане законопроекти в областта на пенсионното осигуряване и семейното подпомагане, създават благоприятна нормативна среда за постепенно адаптиране на социалната защита към Европейските социални стандарти. Специфичното законодателство обаче не може да реализира изцяло тази цел. Съществуват редица дефицити в някои общи законови нормативни актове от съществено значение за националната идентичност на социалната политика.

Важна мярка по отношение на възможностите за пълноценно участие на страната в структурните фондове и в частност в Европейския социален фонд е икономически обоснованото териториално делене на страната. Новото административно-териториално устройство от 1999 година, с което се обособяват оптимален брой области, ще облекчи делегирането на правата на централната изпълнителна власт на местно равнище, ще направи контролът по-ефективен и ще позволи по-добра координация при планирането и реализацията на локални проекти и програми, в т. ч. и финансираните от Европейския съюз.

Друга съществена предпоставка за постепенното смекчаване на регионалните различия е развитието на гъвкави форми на заетост, в т. ч. стимулиране на търсенето и предлагането на почасова частична заетост, временно или сезонно наемане и др. Действащият Кодекс на труда ограничава възможността за подобни форми на заетост. Основната причина е липсата на балансирани схеми за социално осигуряване. Макар и отделени от държавния бюджет, фондовете „Обществено осигуряване“ и „Професионална квалификация и безработица“ са обременени с фискални функции и високото общо равнище на осигурителната вноска се отразяват крайно неблагоприятно върху търсенето на труд и върху развитието на гъвкавите форми на заетост.

### Административни промени

Развитието на местното самоуправление в България премина през няколко последователни етапа на либерализация. Автономността по отношение на определянето на бюджета и вземането на решения в основните сфери на социалната политика, която общините придобиха през 1991 година, постепенно беше разширена. Промени се и методиката за взаимоотношенията между държавния бюджет и бюджетите на общините. От 1993 година общинските съвети определят самостоятелно една съществена част от икономическите и социалните приоритети за насочване средствата от собствени приходи и субсидиите от републиканския бюджет, като финансират над 60% от образователните, здравните, социалните и инфраструктурни услуги в бюджетната сфера. Около половината от инвестициите в тези дейности също се финансират от общинските бюджети. Търсенето на труд в социалните услуги, които са функция на общините, се характеризира с висока еластичност и има съществено значение за решаването на проблемите на безработицата, депопулацията и ниския жизнен стандарт на местното население.

Децентрализацията създава стабилна основа за адаптиране на административната структура към изискванията на европейската структурна политика, чиито основни цели включват разширяване на участието на местната изпълнителна власт в процеса на вземане на решения. От друга страна обаче, общините съществено се различават по своите икономически възможности. Според наблюденията на Министерството на финансите около 30% от тях са близо до средното за страната равнище, а останалата част клони или към пълна зависимост от държавните субсидии, или в по-редки случаи, към много по-добро финансово-икономическо състояние от средното за страната. До голяма степен различията се дължат на наследените териториални диспропорции, характерни за плановата икономика до 80-те години.

От друга страна, неравномерността се възпроизвежда чрез методиката за определяне на субсидиите от републиканския към местните бюджети, която дава висок относителен дял на отчетените разходи през предходната година.

Към неблагоприятните предпоставки в сферата на администрацията трябва да се отнесе и липсата на адекватни механизми за координиране на регионалните приоритети. Според досега действащата практика по отношение на програмата ФАР на Европейския съюз Министерският съвет е основен орган за координиране на изпълнителната власт. Този орган не би могъл да изпълнява достатъчно ефективно същата роля по отношение на проекти, финансирани от Структурните фондове на Европейския съюз. Реализацията на структурни проекти предполага много по-съществени различия между интересите на обособените териториални единици (градове, общини или региони). Изискването за съфинансиране допълнително усложнява координацията и изисква стабилни гаранции на национално и локално равнище. В тази връзка се налага да се обсъдят възможните варианти за изграждане на национален координиращ орган, като се проучи досегашният опит на страните-членки на ЕС. Във всяка от тях съществуват различни административни решения, адаптирани към националната специфика на административното устройство и разпределението на отговорностите между централната и местната изпълнителна власт.

При усвояването и анализването на този опит би трябвало да се привлекат не само административни служители и представители на централната изпълнителна власт, но и членовете на Националното сдружение на общините в Република България, което има консултативни функции при обсъждане на проекти на нормативни актове и национални програми, засягащи регионалното развитие.

#### **Усвояване на изискванията за съставяне на програми**

Отчитайки факта, че финансирането от страна на Европейския съюз ще се осъществява на основата на една обща многогодишна програма за всяка страна-кандидатка, представителите на местната власт в България своевременно трябва да се ориентират към интегриран подход при съставянето на стратегии, програми и нормативни актове за реализация на икономическата и социалната политика. Изискването за минимум тригодишен хоризонт при съставянето на държавния бюджет, заложено в Закона за устройството на държавния бюджет от 1997 година, следва да се отчита и при формирането на местните бюджети, но в повечето случаи липсват достатъчно дезагрегирани данни и анализи, които да обслужват местната власт при очертаването на локалните рамки на финансовата и икономическа политика и изграждането на средно- и дългосрочна стратегия за регионално развитие.

Процедурата за разработване на многогодишните програми трябва да се подчиняват на възприетите стандарти и схеми за разработването им. Същевременно тези параметри трябва да се адаптират към потребностите и перспективите на регионалното развитие в България. В тази връзка са особено необходими проучването и обменът на опит със страни-членки, както и дискусиите върху възможните алтернативи. Трансферът на ноу-хау по отношение на Европейската предприсъединителна политика е заложен като основен приоритет на Специалната подготвителна програма, включващ провеждане на семинари, конференции и местни работни групи.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Перспективите за присъединяване на България в Европейския съюз представляват важен ориентир в социално-икономическата политика на страната, като до голяма степен дефинират модела на реформите и конкретните административни решения. Тези перспективи са специфичен коректив и в социалната сфера, независимо че там политическият избор се опосредства от множество странични фактори като икономически потенциал на страната, традиции и достигната степен на социална солидарност, психо-социални нагласи на населението и др. В този смисъл общата стратегия за интегриране на България в Европейския съюз маркира някои конкретни насоки за приспособяване на социална защита.

Преди всичко приспособяването на системите и механизмите за социална защита се свързва с необходимостта те да се подготвят за реализиране на рамковата цел за свободно движение на работници в рамките на Европейския съюз. Тази цел не ангажира социалната реформа с конкретни изисквания, но предполага, че на етапа на присъединяването ще бъдат преодолен някои основни дефицити в националното социално законодателство като ниските абсолютни размери на обезщетенията, граничещи с прага на бедността, дисбаланса между вноските и обезщетения и др.

Друга важна насока за приспособяване е създаването на необходимия нормативен, административен и ресурсен потенциал с оглед ефективно и конкурентно участие на страната ни при усвояването на предприемителната финансова помощ от Европейския съюз за укрепване на пазара на труда и борбата срещу социалната изолация.

Реализацията на необходимите мерки изисква реструктуриране на финансовите ресурси и административните структури, в някои случаи и вложения на собствени средства. Ефектът от приспособяването невинаги може да се дефинира еднозначно на етапа на предварителната подготовка. В тези условия публичният дебат, обсъждането на възможните алтернативи и търсенето на консенсус по предлаганите реформи са единствената надеждна гаранция за баланс между националните приоритети и динамиката на интеграционните процеси.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

**ТАБЛИЦА 1: Равнища на заетост и регистрирана безработица в асоцираните страни от Централна и Източна Европа (1997)**

	Равнища на заетост (в % от трудоспособното население)	Равнища на безработица (в % от икономически активното население)
Унгария	64,2	10,4
Полша	66,1	11,5
Румъния	75,6	8,8
Словакия	66,0	12,9
Латвия	83,3	7,4
Естония	80,6	4,0
Литва	79,7	5,9
България	69,8	14,1
Чехия	77,5	4,3
Словения	53,8	14,4

Източник: UNICEF, 1999

**ТАБЛИЦА 2: Динамика и структура на безработицата в България**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Равнища на безработица	15 %	16.4 %	12.8 %	11.1 %	10.9 %	14.1 %	12.2 %
Продължително безработни отн. дял	—	152121 24.3 %	125258 25.6 %	121428 28.6 %	110868 28 %	120067 22.5 %	150715 32.5 %
Жени отн. дял	302392 52.4 %	331228 52.9 %	265340 54.3 %	235793 55.5 %	269133 55.2 %	308265 52.7 %	249768 53.8 %
Под 24 години отн. дял	159797 27.7 %	167805 26.8 %	117221 24 %	105531 24.8 %	118672 24.1 %	128702 21.9 %	152807 32.9 %
Без специалност отн. дял	283831 49.8 %	314323 50.2 %	258386 52.9 %	240035 56.7 %	262873 53.7 %	340145 58.2 %	271750 58.6 %

Източник: Национална служба по заетостта към МТСП

**ТАБЛИЦА 3: Покупателна способност на основните видове обезщетения**

	1991			1998		
	Хляб/кг	Месо/кг	Мляко/л	Хляб/кг	Месо/кг	Мляко/л
Минимална заплата	259	23	215	83.8	5.9	65.2
Минимална пенсия	172	15	143	46.1	3.5	38.4
Средна пенсия	168	15	140	84.5	6.4	70.1
Детска добавка	68	6	57	16.3	1.3	13.2

Източник: Министерство на труда и социалната политика

ТАБЛИЦА 4: Здравни заведения и легла (1992-1997)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>ЗАВЕДЕНИЯ</b>						
1. Болнични	287	284	289	288	288	197
2. Амбулаторно-поликлинични	3723	3726	3742	3737	3618	3579
3. Санаторно-курортни	163	160	156	152	132	95
<b>ЛЕГЛА</b>						
1. Болнични	88910	86092	87148	87549	83219	52355
2. Амбулаторно-поликлинични	2026	2104	1940	1818	1554	1445
3. Санаторно-курортни	19278	18950	18206	17966	14612	9628

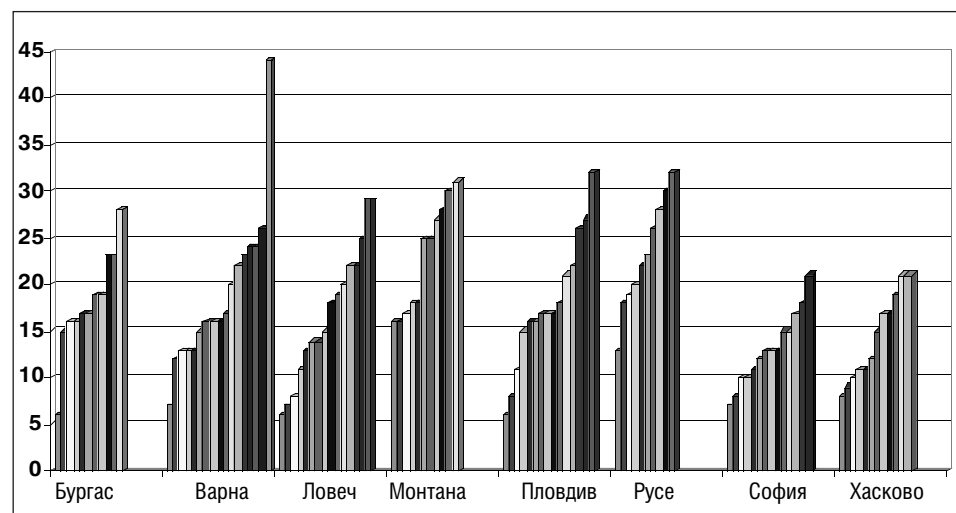
Източник: Статистически справочник, НСИ

ТАБЛИЦА 5: Медицински специалисти, заети в здравната мрежа (1992-1997)

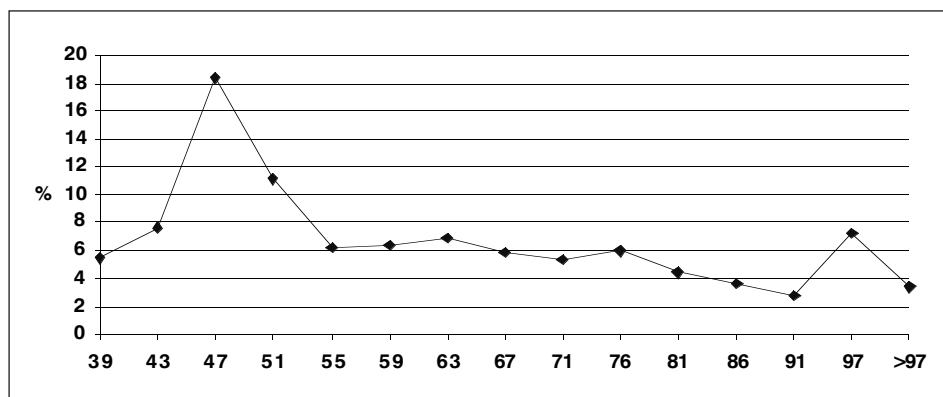
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>В държавната здравна мрежа</b>						
Лекари	38457	28094	29069	29592	28605	28823
Стоматолози	5727	5540	5481	5493	5227	4980
Специалисти	83396	81404	81763	81743	73765	70277
<b>Частно практикуващи</b>						
Лекари	7423	9424	7385	7885	7583	9942
Стоматолози	3669	4556	3362	3595	3684	5324
Специалисти	952	1265	1169	1313	1270	1430

Източник: Статистически справочник, НСИ

ФИГУРА 1: Равнище на безработица по области и бюра по труда

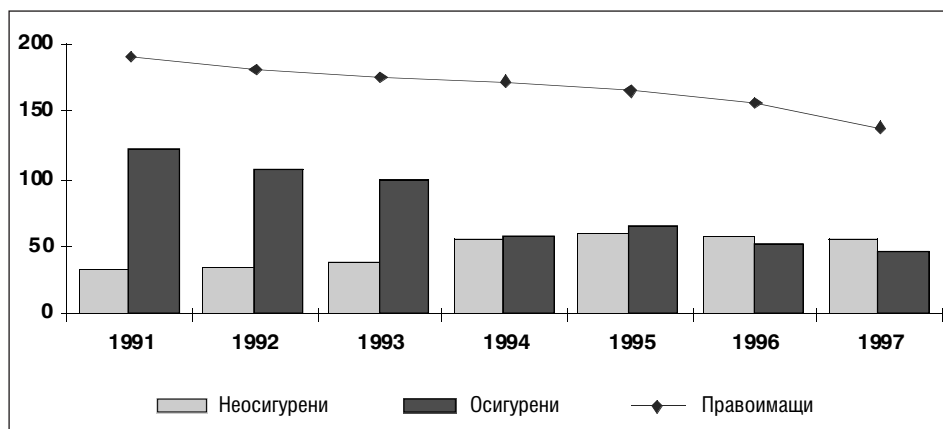


**ФИГУРА 2: Разпределение на пенсионерите според месечния размер на пенсиите им (към 31.12.1998 г. в хил. лв. здравноосигурителната)**

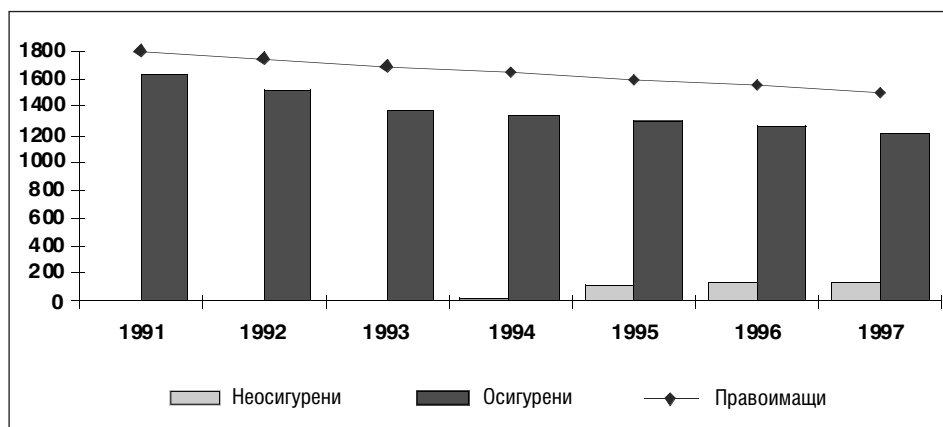


**ФИГУРА 3: Динамика на получателите на семейни помощи: ефект на помощите за неосигурени родители (хил. души)**

### 3. 1. Помощ за гледане на дете



### 3. 2. Детски добавки





## ЛИТЕРАТУРА

- Белева И., Добрев П., Зарева И, Цанов В., Пазарът на труда в България, Горекс прес, 1996.
- Белева И., Христосков Й., Цанов В., Луканова П. и др., България и Европейската общност – трансформация на пазара на труда и социалната политика с поглед към Европа, София, 1993.
- България и Европейският съюз: Институционална инфраструктура. София, Център за изследване на демокрацията, 1998.
- Българското предизвикателство: Реформата на трудовия пазар и социалната политика. София, МОТ, Екип за Централна и Източна Европа, 1994.
- Гочева Р., Стоянова К. и др., Социална защита на бедните, безработните и потребителите през прехода към пазарна икономика, 1994.
- Изследване на заетостта и безработица (1995-1997). София, НСИ, 1998.
- Наблюдение на домакинските бюджети (1991-1997). София, НСИ, 1998.
- Нинов, Д. Социалната справедливост в пенсионното осигуряване. София, 1998.
- Нончева, Т. Продължителната безработица: Координация на социалнозащитните мерки. // Икономическа мисъл, бр. 5, 1997.
- Подготовка на асоциираните страни от Централна и източна Европа за интегриране във вътрешния пазар на Европейския съюз. Бяла книга. Брюксел, 1995, COM/95/163
- Правни разпоредби на Европейския съюз относно социалната закрила, Европейска комисия, 1998.
- Приобщаването на България към Европейския съюз. Политически, икономически и правни проблеми, отг. ред. Т. Хубенова-Делисивкова. София, издателство „Стоилов“, 1996.
- Социалната справедливост. Център за изследване на демокрацията, доклад от социологическо изследване, 1997.
- Социална защита на основните рискови групи от населението. София, издателство „Марин Дринов“, 1995.
- Социалната реформа. София, Сиела, 1996.
- Семейната социална политика. София, Горекс прес, 1997.
- Цакер К. Европейско право. София, Сиби, 1998.
- Agenda 2000 – Volume I – Communication: For a Stronger and Wider Union.
- Agenda 2000 – Volume II – The Effects on the Union’s Policy of Enlargement to the Applicants Countries of Central and Eastern Europe.
- Barr N. ed., Labor Market and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond, New York, 1994.
- Birks Sinclair Ltd. (1996), Background report on PHARE Program BG 93:12 „Labour market and Social Policy“, June 1996, Ministry of labor and Social Welfare.
- Brunhes B., Lombard L. and Tessier-Garcin M. (1995) Fighting against Social Exclusion in the Countries in Transition, Summary report and individual reports per countries (Bulgaria, Check republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia), Bernard Brunhes Consultants, Paris, France.
- Chardon M., Principes de Coordination, report pour le colloque de Riga „Coordination des systemes de securite sociale en relation avec l’accession des pays d’Europe Centrale et de l’Europe de l’Est“, 12-16 Septembre 1998.
- Commission des Communautés Europeennes, Livre Vert sur la Politique Sociale Europeenne, 1993.
- Commission Opinion on Bulgaria’s Application for Membership of the European Union, DOC/97/6.
- Communautes Europeennes, DG XVI, Lettre d’information №41 – Juin 1997, Nouveaux programmes Objectif 2.

- 
- Communautes Europeennes, DG XVI, Lettre d'information №42 – Juillet 1997, Les Fonds structurels et le Fond de Cohesion entre 2000 et 2006.
- Duffy K. Background Report on Human Dignity and Social Exclusion, CDPS (95)1. Strasbourg, Council of Europe, 1995.
- Ehrhard M., Politiques et Pratiques Sociales en Europe: Valeurs et Modeles Institutionnels. Nancy, 1992.
- Hassan F. A. and Peters R. K. The Structure of incomes and Social Protecting in the Transition: The Case of Bulgaria. // Europe-Asia Studies, 1996, vol. 48, №4, 629-646.
- Human Development Report, 1997. United Nations Development Program, Sofia, Bulgaria.
- Jones D. and Miller J. eds. (1996), The Bulgarian Economy during Early Transition, Avebury, UK.
- Noncheva T. (1995), The Winding Rout to the Market: Transition and the Situation of Children in Bulgaria, Innocenty Occasional Papers Series, EPS 51, UNICEF, Florence, Italy.
- Noncheva T. (1996), Poverty during the Post-Transitional Period, in Social Policy Towards Poverty: Comparative Approach, Stanislava Golinovska ed., Warsaw.
- Regular Report from the Commission on Progress towards Accession. Bulgaria – 13 October, 1999.