



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТ А Н О В И Щ Е

по

**“ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ
НА КОДЕКСА ЗА СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ”
(№ 554-01-47, внесен от група народни представители)**

(разработено по предложение на председателя на Народното събрание)

София, 28 октомври 2005 г.

С писмо № 553-08-11 от 29.09.2005 г. председателят на Народното събрание на Република България, в съответствие с чл. 5, (1) и (2) от Закона за Икономическия и социален съвет, предложи на Икономическия и социален съвет в срок от един месец да разработи и приеме Становище по “Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване” (№ 554-01-47), внесен от група народни представители: Надежда Михайлова, Мартин Димитров, Филип Димитров, Ясен Попвасилев, Мария Капон, Ваньо Шарков, Иван Сотиров, Петър Стоянов.

Председателят на Икономическия и социален съвет разпредели разработването на становището на Комисията по бюджет, финанси, застраховане и осигуряване към ИСС.

Комисията по бюджет, финанси, застраховане и осигуряване изслуша на заседанието си на 13.10.2005 г. представители на Министерството на труда и социалната политика, Министерството на финансите, Националния осигурителен институт, Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване и независими експерти от Стопанска академия “Д. А. Ценов” – Свищов, и Балкански институт по труда.

На 20 октомври 2005 г. Комисията прие проект на Становище на Икономическия и социален съвет по “Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване”. За докладчик бе определен г-н Любен Томев.

На своята Петнадесета пленарна сесия, проведена на 28 октомври 2005 г., Икономическият и социален съвет одобри настоящото Становище.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Системата на държавното обществено осигуряване на България е от т.нар. контрибутивен тип, т.е. един от основните принципи на българската осигурителна система е финансирането ѝ чрез осигурителни вноски, базирани върху възнагражденията от труд на осигурените лица и заплащани от последните и от техните осигурители. Този модел се прилага и по отношение на самоосигурените, но тъй като те работят на свой риск и за своя сметка, те нямат осигурител, респективно плащат изцяло размера на съответната осигурителна вноска.

Този принцип на финансиране е един от най-разпространените при организацията на осигурителните системи в страните от европейския континент. Преобладаващата част от осигурителните системи на страните – членки на ЕС, в т.ч. новите, почиват на него. В тази връзка участието на националните бюджети при финансирането на осигуряването върви главно и преди всичко по линия на субсидирането на най-ресурсоемкия осигурителен отрасъл – пенсионното осигуряване. Всъщност има два основни подхода при участието на националните бюджети в неговото финансиране. Най-разпространеният е предоставяне на субсидии (Белгия, Германия, Гърция, Ирландия, Австрия, Финландия – за контрибутивния режим на земеделски производители, моряци и пр., и/или за гарантирането на минимални размери на пенсиите – Испания, Португалия, Италия). Вторият подход се изразява в поемане на цялостните разходи за изплащането, но на пенсии от неконтрибутивен тип, т.е. основани на националност или продължителност на пребиваване на съответната територия (Финландия, Люксембург, Обединеното кралство).

Конституиране на държавата (националния бюджет) като институционален осигурител практически се наблюдава единствено в Люксембург, където една трета от общата осигурителна вноска и 50 на сто от административните разходи и разходите за персонал на осигуряването се поемат от държавата. Във Финландия, която в публичното пространство много често се предлага като пример за такъв подход, държавата не плаща осигурителни вноски, а част от разходите за националната пенсия – 29%, плюс, разбира се, необходимата субсидия за покриване на дефицити и за някои специфични добавки.

Изложеното показва, че като правило в условията на разгърната осигурителна система, базирана на осъществяването на трудова дейност, отговорността на държавата за функционирането ѝ се свежда основно до подкрепа на разходите на тази система, за да може тя да изпълнява своите социални функции и предназначение. Това е валидно особено по отношение на пенсионните режими от контрибутивен тип, като обхванат и най-ресурсоемък осигурителен сектор. Тези факти би следвало да бъдат обект на внимание при обсъждането на нови методи на финансиране на българската осигурителна система, тъй като става дума за утвърдени и проверени от практиката решения.

II. КОНСТАТАЦИИ ПО ЗАКОНОПРОЕКТА

Икономическият и социален съвет, след като внимателно се запозна и задълбочено анализира и обсъди съдържанието на законопроекта и мотивите към него, констатира следното:

1. Предоставеният законопроект визира изменение в действащото осигурително законодателство, с което се променя моделът на финансиране на Държавното обществено осигуряване. Предлага се в процентното разпределение на осигурителната вноска за ДОО да се включи държавата като осигурител, равностоен на работодателите, с които тя си дели по 35 на сто от общата вноска. За осигурените лица, упражняващи наемен труд, вноската се установява на 30%, а за самоосигуряващите се, респективно на 65% .

2. Законопроектът не предлага балансирано решение при намаляването на осигурителните вноски, доколкото участието на работодателите се редуцира с 12.4 %, а не се предвижда облекчаване на осигурителната тежест за сметка на наетия работник в сравнение с тази от 2005 г.

3. Основната идея в мотивите към законопроекта е, че съществуването на сива икономика, нарушенията на трудовото и осигурителното законодателство, както и широкото разпространение на корупцията са плод преди всичко на размера на осигурителните вноски. В тази връзка се декларира, че приемането на новото разпределение на осигурителната вноска "едновременно ще доведе до намаляване на сенчестата икономика и до по-добри условия за правене на бизнес в България".

4. Мотивите не предлагат сериозно обосновани аргументи и примери в потвърждение на изложените съждения и тези. Осигуряването не е разгледано като комплекс от отношения и институции. Не са изследвани и идентифицирани многопосочните ефекти на предлагания нов подход на финансиране, нито са предоставени дългосрочни разчети, които да дадат достатъчно достоверна представа за измеренията на допълнителното натоварване на националния бюджет, на резултатите за бизнеса и за осигурените лица. Посочените допълнителни източници за финансиране не са резултат от професионални и сериозни разчети и не издържат нито на логическа, нито на математическа проверка.

5. Конкретните нормативни текстове, предложени със законопроекта, са непълни и не изчерпват идеята на авторите му, извлечена от мотивите. Нещо повече, те са неприложими и неработещи, тъй като:

– разпоредби, отнасящи се към осигурителните вноски, тяхното разпределение, в т.ч. и по фондове, сроковете за внасяне, задълженията на осигурители и осигурени и пр., има не само в текстовете, обект на законопроекта, но и на много други места в Кодекса за социално осигуряване;

– не се изяснява как и дали държавата ще осъществява функции на финансиране и към втория стълб на пенсионното осигуряване, вноските за който представляват част от консолидираната вноска в ДОО;

– разчетите за намаляване на осигурителната тежест не съответстват на предложените промени в Кодекса за социално осигуряване (законопроектът не предвиж-

да отмяна на самостоятелния ангажимент на осигурителите-работодатели към фонд “Трудова злополука и професионална болест”, Фонда за гарантиране вземанията на работниците при фалит на работодателя, както и промяна в разпределението на здравноосигурителните вноски);

– не е предвидена технология за участие на държавата при плащането на вноски за самоосигуряващите се лица, за които съществува специфичен подход при определяне както на размера на осигурителния доход, така и на обхвата на осигуряването, респективно размера на вноската;

– без внимание е оставен нормативният регламент на контрола и отговорността по спазване на задълженията за внасяне на осигурителните вноски, касаещ новия участник в процеса, и т.н.

III. ОЦЕНКА И АРГУМЕНТАЦИЯ

Воден от гореизложените констатации, след осъществените консултации с представители на експертни и научни среди, както и след проучване на европейски практики и данни, Икономическият и социален съвет счита, че :

- Законопроектът за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване № 554-01-47, внесен от Надежда Михайлова и група народни представители, предлага идея, породена от благородни и позитивни цели за подобряване условията за по-ускорен икономически просперитет.
- Предложен е нов подход при финансирането на държавното обществено осигуряване, който дълбоко засяга възприети принципи, обществени и институционални интереси и взаимоотношения, които могат да се подлагат на преразглеждане и успешно да се променят само при предварителното наличие на относително пълен обществен консенсус. По философията и решенията в законопроекта такъв не е търсен и не е постигнат.
- Ангажирането на националния бюджет по предложения в законопроекта начин е твърде сериозно и многоаспектно решение, което изисква задълбочени професионални анализи, разчети и прогнози, резултатите от които следва да получат обществено одобрение. За целите на законопроекта подобни разработки не са осъществявани, респективно и резултати не са представени.
- Предстоящата европейска интеграция, както и вече действащи ангажименти на страната ни, в т.ч. по Отворения метод на координация в сферата на пенсиите и по бъдещето на системите за социална защита, предполагат всички нови мерки и политики, предприемани по повод осигурителните отношения, да са в синхрон с възприетите и утвърдени на високо европейско ниво общи цели, принципи и ценности. Обсъжданият законопроект не е придружен от оценка, подчинена на европейското измерение.
- Предлаганата нормативна промяна не почива на предварително изследвани, устойчивостени и обществено възприети констатации и изводи и не се базира на сериозни и обосновани разчети. Няма стабилни доказателства за поносимостта

на допълнителното финансово натоварване, нито гаранции за здравословни обществени финанси.

- Конкретните нормативни текстове, които се предлагат, имат фрагментарен и не-систематичен характер, липсват им достатъчно прецизност и изчерпателност, поради което са неработещи и неприложими.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Икономическият и социален съвет изразява позицията си пред Народното събрание на Република България:

1. Съветът, предвид изложените по-горе оценки и аргументи, не счита за подходящо да се изменя досегашният осигурителен модел по начина, предложен в Законопроекта за изменение и допълнение на КСО № 554-01-47, внесен от Надежда Михайлова и група народни представители.

2. С оглед по-нататъшно развитие на възприетата от България линия за намаляване на данъчно-осигурителната тежест като един от инструментите за подобряване средата за бизнес и увеличаване на потенциала за икономически растеж, Съветът ще инициира по-нататъшно проучване и разработване на идеи в тази посока.

3. С привличането на всички участници в осигурителния процес, на институциите, на научните и експертните среди Съветът ще подготви, организира и проведе обществен дебат. Целта е да се потърсят обосновани, обществено приемливи и перспективни отговори на въпросите от финансово, икономическо, демографско и социално естество, които поражда идеята за ангажирането на държавата като институционален осигурител.

4. На базата на този дебат могат да се търсят различни решения за по-активно участие на държавата – чрез увеличено субсидиране, създаване на специални фондове за нейното финансиране и други – с цел постигане устойчивост на системата и адекватност на пенсиите.

Съветът е убеден, че икономическото развитие и социалният просперитет могат и трябва да вървят паралелно. И едното, и другото обаче могат да съществуват при здравословни обществени финанси. Съхраняването и развитието на капацитета на осигурителната система, с оглед тя да може да осъществява своето предназначение днес и в бъдеще, са фактор за икономическите успехи, доказал се в историческото развитие на европейските общества. Ето защо всяко решение, което директно или косвено касае тази система, следва да се взема след дълбоко и многоаспектно анализиране и прогнозиране на бъдещите демографски процеси, бъдещите публични финанси, бъдещите възможности на икономиката – през призмата на социалните ценности и цели.