

ДО
КС на КНСБ

ДОКЛАДНА ЗАПИСКА

От Ася Иванова Гонева – изпълнителен секретар на КНСБ

Относно: Анализ на Проекта на Закон за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, приет от правителството в началото на м. август 2010г.

Уважаеми членове на Координационния съвет,

Както ви е известно, след проведени поредица от срещи и дебати по предложенията на Правителството за промени в КСО, след среща с министър-председателя Б.Борисов и след безрезултатни преговори с работодателските организации днес разполагаме с утвърден от Правителството и подготвен за внасяне в НС Закон за изменения и допълнения на Кодекса за социално осигуряване. Законопроектът бе утвърден от Правителството на негово заседание от 04 август т.г.

С настоящият анализ на цитирания документ не се преразглеждат позициите на КНСБ по предизвикателствата, пред които е изправена осигурителната ни система. Не се прави и подробно до детайли изследване на съдържанието на проекта, още повече, че всички основни членове на КНСБ разполагат със самия проект. Целта е един обобщен преглед, главно от гледна точка на правата на българските граждани, както и с оглед отразяване на вече разпространените и официализирани с решения на ръководните органи на конфедерацията позиции, които съдържат, както знаете някои конкретни претенции по законодателните промени.

Преди всичко трябва да се отбележи, че в проекта не се проследява най-важното и добре аргументирано предложение на КНСБ за необходимите промени в правилата на държавното общественно осигуряване, а именно – стабилна законова норма за повишаване адекватността (коефициента на заместване) на бъдещите пенсии и нормативно решение за повишаване размерите на осигурителните вноски в ДОО (с първа стъпка още в 2011 г. с 2 %), като инструмент за постигане на такава адекватност и за стабилизиране финансовата жизнеспособност на осигурителната система.

Както стана ясно още с първоначалните коментари, изявления и писмени предложения на министъра на труда, като единствен начин за подобряване ситуацията в държавното общественно осигуряване и преди всичко в пенсионното осигуряване, правителството разглежда рестрикциите по отношение правата на хората. Тази теза се проследява и в приетия на 4 август законопроект.

От съдържанието на този законопроект, както и при предишния (разгледан от ИК на КНСБ на 19 юли т.г.) личи, че управляващите политици не са извели никакви поуки от грешките на техните предшественици и по всяка вероятност ще продължат същата линия на поведение и решения. Известно е, че самите те имат принос за финансовите загуби на системата с намалените 2 пункта на вноската от тази година. Обективни изводи за текущите и бъдещи последици от това тяхно решение не се оповестяват. Мъглявите приказки на министъра на труда, че някога след кризата може да се мисли за увеличаване на осигурителните вноски са предназначени единствено да тушират нашите синдикални претенции по въпроса.

Прегледът на законопроекта показва, че са налице разлики между предоставения ни в рамките на тристранното сътрудничество вариант и този, разгледан и утвърден от правителството на 4-ти август. Макар в публичното пространство промените да се коментират главно като отстъпка по посока на исканията на трудещите се (разбирай синдикатите), в същност съдържанието на проекта като цяло остава рестриktivно и практически затруднява достъпът до осигурителни права.

Аналитичният коментар, следва последователността на изложение на нормите от законопроекта и, както вече бе отбелязано е с акцент върху промените, засягащи в по-голяма или по-малка степен правата и достъпът до обезщетения и пенсии.

1. С промените в чл. 4, ал. 2 е направено отстъпление от досегашния текст, с което се ограничават възможностите на заетите до 5 работни дни в месеца да се осигуряват, респективно да трупат права в дългосрочното осигуряване. С други думи, вместо в съответствие с Европейската стратегия в областта на гъвкавата сигурност да се подобри законодателството така, че да гарантира правата на заетите в неизгодните форми на заетост(до 5 дни в месеца е такава), се предлага точно обратното.

2. Също с измененията в чл. 4 започва «серия» от промени в действащи текстове на КСО, като въведената от тази година терминология по отношение на дължимите осигурителни вноски се отменя. Същността на изменението е, че **вместо терминът «неначислени възнаграждения» отново се връща старият термин «неизплатени възнаграждения»**. Това е направено във всички норми от КСО, където терминът е употребен. Доколкото тази промяна не се споделя от НАП, като орган по събиране на вноските, а и сега действащият текст «неначислени...» бе приет в резултат

на тяхно предложение, подкрепено и отстоявано и от НС на НОИ, необяснима е корекцията настъпила в този текст в проекта, приет от МС. Това отстъпление, по наша преценка застрашава осигурителните права на трудещите се, доколкото работодателите под прикритието на Закона за счетоводството и избрана от тях периодична счетоводна политика, не начисляват възнаграждения и респективно не внасят осигурителни вноски.

3. Измененията в текстовете на КСО по **краткосрочното осигуряване** (обезщетения) са две групи. Първата група изменения се отнася до правото на парично обезщетение и свързаните с него изисквания за осигуряване, преди настъпването на съответния риск. Втората са текстове, с които се прецизират досега съществуващи норми и третата – въвежда се ново правомощие на органите по краткосрочното осигуряване, което им дава право да спират изплащането на обезщетения при определени обстоятелства.

3.1. Първата група изменения представлява въвеждането на едно и също изискване за осигурителен стаж в поредица от нормативни текстове, касаещи определянето на размера на различните видове обезщетения. С новото изискване, всички видове обезщетения се обвързват с референтен период за 12 месечен осигурителен стаж. Общото изискване за право на обезщетение за общо заболяване и майчинство остава с 6 месеца осигурителен стаж, но **референтният период, от който се изчислява размерът на обезщетението се удължава на 12 месеца**. По този начин, според нас се създават предпоставки за едно по-обективно заместващо плащане, доколкото в рамките на 12 месечния период ще се неутрализират взаимно евентуалните пикове и спадове във възнагражденията на осигурените. Такава промяна е направена във всички текстове за различните видове обезщетения, с изключение на това за бременност и раждане, тъй като в този случай изискването за 12 месечен референтен период съществува и сега.

NB! Под егидата на въвеждането на единни референтни периоди за всички видове обезщетения са променени изискванията за достъп до обезщетението за безработица, като **вместо досегашните 9 от последните 15 месеца се изисква осигурителен стаж от 12 месеца през последните 15**. По този въпрос КНСБ вече реагира, доколкото тази промяна съществуваше и в предходния вариант на проекто-закон, като обясненията се обвързваха с 60-процентното обезщетение срещу безработица. Независимо от подбудите на правителството за тази промяна, ясно е, че се влошава защитата, тъй като в период на твърде интензивно изпадане в безработица се «отдръпва» достъпа до защита, вместо обратното.

3.2. Промените, свързани с прецизиране на определени текстове и на практиката тук не се анализират, но ще отбележим, че навсякъде в нормативните текстове по краткосрочните обезщетения е направено

изменението, посочено в т. 2 на настоящата записка, а именно заличаването на термина «неначислени» и замяната му с «неизплатени».

3.3. Заслужава внимание третата група промени (§11, т. 3; §20, т.3 и пр). Става дума за доста обезпокоително изменение, доколкото предложените норми дават **правомощия на органите по краткосрочно осигуряване на спират плащания на осигурените лица по лична преценка за възможни бъдещи събития?! Посягането на права по лична преценка на което и да било длъжностно лице по наше мнение е недопустимо. Трябва да са налице обективни обстоятелства, изрично посочени в закона, за да се посяга на законоустановени права на гражданите.**

3.4. Отделно заслужава да се отбележи **отмяната на текста за т.н. обезщетение за дълготрайна безработица (§24)**, което по същество си беше плащане на помощи от държавното обществено осигуряване, т.е. от нашите вноски, на неработещи лица (или поне не официално), без установяване на доходите им, за гарантиран период от 30 месеца

4. В текстовете от КСО, касаещи **пенсионното осигуряване** са отразени намеренията на правителството за увеличаване изискванията за трудов стаж за достъп до пенсия за стаж и възраст. Единствената разлика от предходния вариант е, че в общия случай нарастването на изискването, вместо наведнаж ще става като всяка година изискването нараства с по една, до достигане на общо 3-годишното увеличение.

4.1. С измененията в чл. 68 (§25) практически се елиминира точковата система, **провежда се по-етапното (всяка година с по една година) увеличение на изискването за осигурителен стаж с 3 години.** Не се променя възможността при достигане на 65 годишна възраст лицата (и жени и мъже) да се пенсионират независимо от осигурителния им стаж, **но при условие, че имат поне 15 години действителен стаж**, т.е. отработен (досега 12 действителен).

Може би трябва да се признае, че предлаганият сега вариант на увеличаване изискванията за осигурителен стаж е все пак по-благоприятен от еднократното му увеличение с три години. Това бе направено не без натиска на синдикалните действия. Но все пак, се предлага едно доста стръмно нарастване на изискванията, което поставя на изпитание правата на хората, особено при липсата на програми за заетост и за защита на заетостта на възрастните работещи.

4.2. С **измененията в чл. 69** увеличението на изискванията за осигурителен стаж е разработено по отношение на работещите в системата на отбраната, сигурността и други специални ведомства. Това е направено в поредица от норми, като ежегодните изисквания се променят с по една година, както и в общия случай на чл. 6. Едновременно и съответно на нарастналите изисквания за общ стаж се изменят и изискванията за две трети минимален осигурителен стаж в съответната система.

4.3. По отношение нормите , засягащи **размерите на пенсията** са направени изменения (§ 27), съответстващи на променените изисквания за стаж. С тях се прецизира, че **по-високият коефициент от 3 на сто за всяка година ще е валиден за стажа над новите изисквания** посочени съответно в чл.чл. 68 и 69.

Отделно е въведен нов текст, с който начинът на **превръщане на осигурителния стаж от първа и втора към трета категория**, само по отношение на изчисление размерът на пенсията се уеднаквява за всички осигурени лица с категориен осигурителен стаж. Т.е. по отношение преценката за правото на достъп до пенсия остава възможността за отделни категории осигурени лица да се превръща осигурителен стаж например една действителна година за три, или една действителна за две, но при изчислението на пенсията на същите лица превръщането ще се прави за всички по един и същ начин : пет към четири(втора) към три(първа). Този подход се отнася за всички категории, в т.ч. военни, участници в мисии, подводни и летателни екипажи и пр.(три действителни за пет).

4.4. С промените в § 28 се прецизират **периодите, доходите за които не се вземат предвид при изчисление на пенсията**. И досега в чл. 70 а КСО съществуват периоди на изключване, които напълно естествено не могат да участват при определяне размера на пенсията – например неплатения отпуск, наборната или алтернативна военна служба, зачетените периоди майчинство на неосигурени жени и пр. При тях няма и доход, който да се вземе предвид. Със сегашните промени, обаче се въвежда възможност да се изключват периоди през които лицата са се осигурявали, макар и по тяхно желание (чл. 4 ал.5, 7 и 8). Това е една безпринципна по наше мнение промяна, още повече че осигуряването по чл. 4 ал.5, 7 и 8, чиито периоди се изключват, е осигуряване за пенсия. Няма логика да не се вземат предвид при определяне размера на пенсията периоди, през които лицата са се осигурявали за пенсия, без значение е дали осигуровката е задължителна или доброволна.

4.5. С измененията в чл. 104 (§ 42) се осъществява синхронизация с вече коментиранията изменения в чл. 70(§27), относно превръщането на стажа към трета категория труд за целите на изчислението на пенсията (виж 4.3).

5. Със законопроекта се правят изменения в действащите преходни разпоредби на КСО, които касаят пенсионното осигуряване и преди всичко преходните механизми на ранното пенсиониране.

5.1. С промените в § 4 от ПЗР на КСО (§ 52 от проекта) в преходните механизми на рано пенсиониране за работещите в първа и втора категория труд се въвеждат някои изменения на досегашните изисквания. Тук, по неизвестна логика правителството от една страна напуска своята теза за увеличаване на осигурителния стаж, като по отношение на категориите

работници през преходния период, който се удължава до края на 2014 г. преминава към реципрочно (с три години) увеличение на изискванията за възраст.

Установени са еднакви изисквания за общ осигурителен стаж (44 жени и 45 мъже) по отношение и на първа и на втора категория, с което логиката на промените става още по сложна, тъй като изискванията за осигурителен стаж към заетите в първа категория труд са занижени с по три години, по сравнение с действащите (47 за жени и 48 за мъже). От друга страна, при втора категория, се постановява увеличение и на стажа с по две години за мъже и жени. Трудно разбираема и трудно обяснима логика.

5.2. По отношение на **правото на ранно пенсиониране на учителите** с промените в § 5 ПЗР на КСО (§ 53) е проведено общото изискване за **увеличаване изискванията за осигурителен стаж с три години** в периода до 2013 г., като тук естествено се увеличават изискванията за учителски стаж.

5.3. С проекта е изменен и текстът за **определяне максималния размер на пенсията**, който е малко сложно да се коментира, тъй като е променена само една дума (вместо «предходната» година - «съответната» година), но от това текстът става по-неразбираем.

Все пак би могло да се направи съждението, че ако досега максималната пенсия от 1 юли всяка година се променя като се установява на 35 на сто от максималния осигурителен доход за предходната година, то за в бъдеще тя ще бъде 35 на сто от максималния доход за «съответната» година, а коя ще бъде последната ще се разбира вероятно от съответния ЗБДОО?!

5.4. Към нормите, свързани с правата на пенсия следва да се отнесе и **изменението във възможността да се закупува осигурителен стаж при недостиг на такъв при лица, които са навършили изискващата се пенсия на възраст (§55)**. Вместо досегашните до 5 години в бъдеще ще могат да се закупуват до **2 години**, т.е. и тук по своеобразен начин е отразено изискването за повишаване на осигурителния стаж с 3 години. Както и до сега тази възможност съществува само по отношение на лицата, които се пенсионират по общите условия за пенсия, а не при 65 годишна възраст и 15 г. минимален стаж.

6. С Преходните и Заключителни Разпоредби на проекта на закон на МС се уреждат **заварените случаи по отношение на краткосрочните обезщетения, чиито размери са определени от референтен период по досегашните разпоредби**, както и изплащането на вече отпуснати обезщетения за дълготрайна безработица, чиито срок не е изтекъл.

Освен това се правят промени в други закони, в т.ч. в **Кодекса на труда, но с промяна, която не удовлетворява искането на КНСБ** по отношение чл. 328, ал. 1, т. 10, тъй като е в точно обратен смисъл – на

уволнение без специална причина и аргумент подлежат освен придобилите право на пенсия лица и такива, които са упражнили това си право.

6.1. Специално следва да се отбележи един текст от ПЗР, свързан и с основен текст от проекта, който не бе коментиран по-горе и който касае ръководителите на териториалните поделение на НОИ. На пръв поглед това е разпоредба, която няма допир с правата на осигурените лица и функционирането на системата. В същност се въвежда възможност за дестабилизация на цялата система. Практически всички директори на териториалните дирекции в течение на 2011 г. могат да бъдат подменени въз основа на § 62 от проекта. Няма съмнение, че с нововъведението в § 10 от проекта и въпросния § 62 се цели провеждане на определена политическа линия - подмяна на ръководителите от системата с верни и партийно обвързани хора. Такава драстична смяна на кадрите на ръководни позиции до сега въпреки всички напъни на ГЕРБ, негови структури и депутати не можа да се реализира успешно. С посочените нормативни текстове освен другото се задълбочава обезличаването и обезмислянето на трипартизма и се отнемат ръководни функции на НС на НОИ, в чиито правомощия е приемането на Правила за функциониране на института, в т.ч. въпросите на кадровото обезпечение.

Уважаеми членове на ИК,

Анализирайки събитията в периода след предходното заседание на ИК, обсъждало по-различен проекто-закон, както и с оглед съдържанието на законопроекта на правителството от 4 август, могат да се направят няколко извода:

- Обсъжданият законопроект не съдържа в необходимата степен обективно налагащи се изменения в законодателството. Проектът е недостатъчно съобразен със законовите ангажименти и аргументираните потребности на системата. С промените не се търси отстраняване на последиците от вредни за днешния и утрешен ден на осигурителната система политически решения на входа и на изхода на системата;
- Правителството не е осмислило достатъчно добре обосноващите претенции на национално представителните синдикати в страната, нито се е съобразило с поставените от тях предварителни изисквания към промените в законодателството;
- Овлабяването на финансовите проблеми на осигуряването се търси единствено по пътя на ограничаване на правата на осигурените лица, без оглед на крайно ниската ефективност на предлаганите решения (разчетите показват финансов ефект от увеличаване на стажа от едва няколко десетки милиона на година). За сметка на това пред угроза за правата си са

поставени онези кохорти от българските граждани, които вече понесоха и изстрадаха по-строгите изисквания за достъп до пенсия – както по отношение на възраст, така и на стаж;

- Проведените срещи, разговори и преговори от КНСБ на различни нива (до министър-председател и парламент) и с различни структури (общественост, работодатели и пр.), в крайна сметка доведоха до минимални изменения в някои от предварителните виждания на Правителството, но не и до нужните (и за хората и за системата) дълготрайни и социално отговорни решения, които да гарантират качествени осигурителни права в условията на трайност на политическите решения;
- Перспективата КНСБ да търси в Народното събрание корекция в законопроекта не е особено обещаваща, тъй като известно е, че депутатите на ГЕРБ ще приемат само такива промени, които им бъдат «възложени» от съответното високо място. Изразяваните от опозицията становища също са в категорично противоположна на желаната от КНСБ насока;
- Законопроектът на МС не удовлетворява дори на минимално ниво заявените достатъчно рано от КНСБ искания (условия за заетост на възрастните и на най-младите работници; защита на хората в предпензионна възраст; стабилизиране на приходите на системата през осигурителните вноски; възможности за допълнителни периоди на дарен стаж; поносими и постепенни изменения на условията за достъп и само след промени на входа и гаранции за повишен коефициент на заместване на дохода и пр.). Единственото предложение, което макар и само на думи (за сега) е подкрепено от управляващите е криминализацията на укриването на осигурителни вноски. В ПЗР на законопроекта на правителството не се предлагат корекции в текстовете на Наказателния кодекс.

Уважаеми колеги,

Аналитичният прочит на приетия от правителството на 4 август т.г. Проект на Закон за изменение и допълнение на КСО не дава основание да предложи на Изпълнителния комитет на Конфедерацията промяна в становищата и позицията на синдиката, утвърдени с предходни решения на Координационния съвет и Изпълнителния комитет. Те бяха разпространени, многократно публично оповестявани и аргументирани, а и нееднократно заявявани на различни форуми.

Ето защо, на настоящото заседание бих предложила да се обсъдят стратегията, тактиката и конкретни стъпки за организиране и провеждане на протестни акции и действия на Конфедерацията и нейните структури, с

оглед защита на нашите позиции и предложения за гарантиране правата на трудещите се, жизнеспособността и стабилността на осигурителната система, призвана да ги гарантира. Ярки действия и достатъчно масови синдикални акции със сигурност биха допринесли за ползотворна намеса на синдиката по време на работата на Парламента върху законопроекта за изменение и допълнение на КСО.

Изпълнителен секретар на КНС
Ася Гонева

София, 29 август 2010 г.