



Заетост по време на криза: Политика за нови работни места

**Поглед към осигурителните и административно-регулаторни
тежести върху труда в България**

април 2012

Петър Ганев

Институт за пазарна икономика

www.ime.bg

Съдържание

Резюме.....	3
Въведение	5
1. Кратък преглед на литературата	5
2. Рецесия и безработица в Европа и България.....	7
2.1 Заетост и безработица в България	8
3. Политика за заетост в България	11
4. Трудово законодателство и регламенти	12
4.1 Ролята на колективите и синдикална власт	13
4.2 Колективни трудови договори	14
4.3 Разпоредби, касаещи възнагражденията	16
4.4 Безопасност на труда	17
4.5 Наемане и освобождаване (предизвестие)	19
4.6 Работно време и отпуска	19
4.7 Изводи от трудовото законодателство	20
5. Осигуряването като тежест върху труда	21
5.1 Осигурителни прагове.....	22
6. Изводи и препоръки.....	25

Резюме

Последните данни от Европа сочат, че икономиката на ЕС най-вероятно е навлязла в нова рецесия в края на 2011 г. В същото време пазарът на труда в ЕС отново пое стремглаво надолу, като безработицата вече устойчиво се настани над 10-процентната граница. В България проблемите също са видими – сценарият за **рецесия и у нас** през тази година става все по-реален, а в първите месеци на 2012 г. безработицата прескочи 12-те процента, като младежката безработица премина над 30%.

На фона на тези обезпокоителни данни, недоумение буди липсата на каквато и да било структурна политика, насочена към заетост и повече работни места. Всички публични усилия, обвързани с пазара на труда, се изчерпват с разходни политики, било то за обучения и квалификация, субсидирана заетост или други подобни и пренебрегват напълно структурните решения – **промени в трудовите и осигурителни разпоредби**. Ако използваме думите на Нобеловия лауреат за 2010 г. Кристофър Писаридис, всички усилия трябва да са насочени към **„повече гъвкавост, по-малко осигурителни тежести и по-малко административни пречки пред новите предприемачи“**.

Българският опит от последните години потвърди икономическото знание, че в добри времена и при “пълна” заетост трудовите разпоредби могат да поддържат краткосрочна заетост, за сметка на производителността и конкурентоспособността на една икономика. При дълбока криза обаче, трудовите разпоредби са безсилни пред настъпващата безработица и което е по-лошото – **оскъпяват неестествено труда и спъват създаването на нови работни места**.

Осигурителните и трудови регулации са пречка пред заетостта и създаването на нови работни места, като тук се включват: минимални осигурителни прагове, минимална заплата и правила за допълнителното възнаграждение, колективни трудови договори и насилственото им разпространение, административна тежест по отношение на условията на труд и др.

Трудовото законодателство в България е закостеняло и не способства за създаването на нови работни места. Алтернативата е фокусът да падне не върху разходването на средства, а върху **облекчаване на регулациите и тежестите върху труда**. Изброените по-долу съвсем не изчерпват административните тежести върху труда, но дебатът върху тях е добра основа за една нова политика, насочена **към по-гъвкав пазар на труда, по-малко пречки пред предприемачите и новите работни места, както и повече избор за работник и работодател**.

Сред предложенията на ИПИ са:

- Връщане на минималните осигурителни прагове на нивата отпреди кризата (2009 г.)
 - За периода 2009 – 2012 г. минималните осигурителни прагове скочиха с около 20%, въпреки нарастваща безработица. Данни на НОИ сочат, че **един на всеки четирима се осигурява на или съвсем близо до минималния праг** – от началото на кризата относителният дял на осигурените на минимума расте именно заради необоснованото административно покачване на праговете;
- Премахване на минималната работна заплата
 - Основната причина за бедността в България е ниската заетост, а не ниските заплати – по официални данни **при безработните рискът от бедност е 7 пъти по-голям от този при работещите**. Покачването на минималната работна заплата способства за сегментацията на пазара на труда, ощетява ненаетите и ограничава заетостта.

- Преосмисляне на трудовите разписания:
 - Отпадане на възможността министърът на труда да **разпростира колективни трудови договори (КТД)**
 - Отпадане на някои текстове за допълнително възнаграждение – като **клас “прослужено време”**
 - Равнопоставеност между работник и работодател при подаване на предизвестие за напускане/освобождаване – достатъчно е работодателят също да дава **предизвестие, както се изисква и от работника, без това предизвестие да е придружено от обосновка**
 - Облекчаване на изискванията за **условия за труд за “нискорискови” предприятия/сектори**

- Свиване на административната тежест в трудовото законодателство:
 - По-малко бюрократични изисквания в трудово законодателство – като например **графика за платен годишен отпуск**
 - По-малко административни изисквания при разписанията за условията на труд в “нискорискови” предприятия/сектори (**инструктажи и книги; оценка на риска и програма за намаляване и предотвратяване на риска**)

Предвид високия риск от нова рецесия в България и продължаващо вече четвърта година свиване на заетостта и покачване на безработицата, е крайно време да се помисли за по-ефективни политики за създаване на работни места. Една такава политика би следвало да започне от изготвянето на цялостно нов Кодекс на труда, в който да залегне концепцията за минимални регулаторни, административни и финансови тежести върху труда.

Въведение

Настоящото изследване се фокусира върху пазара на труда в България и представя един различен поглед към осигурителните и административно-регулаторни тежести върху заетостта в страната. Негативният ефект на кризата се прояви най-силно именно на пазара на труда, където се наблюдава сериозен спад на заетостта и съответно ръст на безработицата. През последните 1-2 години се търсеха различни признаци за излизане от кризата, но заетостта остана силно подтисната и не даде никакви признаци на възстановяване. В края на 2011 и началото на 2012 г. безработицата отново тръгна нагоре, достигайки рекордни нива от началото на кризата.

Новите работни места и въобще заетостта зависят от много фактори – ръст на икономиката, потребление, чуждестранни инвестиции и т.н., но икономическата теория безусловно доказва, че политиката на пазара на труда също е от изключително значение. Тук не говорим за активните мерки на пазара на труда като програми за квалификация или субсидирана заетост, а за правилата и административните тежести на пазара на труда. Под правила в случая най-опростено разбираме всички административни разписания (било то осигурителни или трудови), които поставят допълнителна цена върху труда. Именно върху този въпрос е фокусирано настоящето изследване – създават ли трудовите и осигурителни правила в България предпоставки за откриване на нови работни места или по-скоро налагат административни тежести, които пречат на заетостта? Парадоксално, но този въпрос не бе зададен от администрацията нито веднъж от началото на кризата. Фокусът на политиките беше или върху икономиката, или върху разходните мерки за провокиране на заетост, но никога върху правилата на пазара на труда.

1. Кратък преглед на литературата

Прегледът на литературата има за цел да разгледа какво е влиянието на трудовите регулации върху заетостта. Този въпрос е бил разглеждан многократно, като фокусът често е попадал върху Европа поради сравнително по-тромавия и „социален“ пазар на труда. В навечерието на приемането на еврото например, една от водещите теми е отново пазарът на труда и новите работни места, като нуждата от реформи в Европа се извежда на преден план (виж [Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe](#)).

Интуитивното усещане, че повечето регулаторни изисквания на пазара на труда са спирачка пред новите работни места среща широка подкрепа в емпиричната литература. Забележете, че тук не поставяме фокус върху заетостта като статична величина, а върху нейното динамично развитие и по-точно, върху създаването на нови работни места. Ако гледаме просто статично, то в добрите години (на висок икономически растеж, като 2006-2008 в България) и при „пълна“ заетост, трудовите разпоредби представляват по-малка тежест за предприемачите и съществуващите защити на работника (например от съкращение) могат да задържат заетостта на по-високи нива за сметка на дългосрочна конкурентноспособност и производителност. При „дълбока“ криза обаче, трудовите разписания се оказват безсилни пред настъпващата безработица и в същото време спъват създаването на нови работни места. Истинският тест за трудовото законодателство са именно трудните години, когато изначалното събитие на пазара на труда – откриването на работни места – се превръща в ключово за икономиката. Логиката е такава, че при ниска заетост и висока безработица, водещи би следвало да са новите работни места, а не социалните придобивки и защитите на вече съществуващите.

Един от най-релевантните документи за родната действителност е докладът на Кристофър Писаридис (2006) във връзка с първите 5 години на Лисабонската стратегия. Писаридис е нобелов лауреат по икономика за 2010 г. именно заради работата си върху пазара на труда и има широк поглед върху европейската политика за заетост. Рецептата на Писаридис за нови работни места в Европа е ясна: „повече гъвкавост, по-малко осигурителни тежести и по-малко административни пречки пред новите предприемачи” (виж [Lisbon Five Years Later: What future for European employment and growth?](#)). На практика, всичко написано в настоящото изследване може да бъде проследено (или сведено) до тези думи на Писаридис.

Ключов пасаж от анализа на Писаридис за заетостта в Европа е следният: „Създаването на работни места трябва да бъде привлекателно за работодателите. Очевидна политика тук е реформата и либерализацията на трудовите пазари, особено по-отношение на нискоквалифицирания труд. Това съвсем не е ново – подобни предписания са правени в множество доклади на ОИСР и ЕК. Реформите в Европа обаче изостават. Административните тежести върху компаниите, особено върху новите компании и малките такива, определено обясняват част от проблемите на пазара на труда”. В случая Писаридис се фокусира и конкретно върху сектора на услугите, където навлизат повече нови компании и оперират множество малки компании. Той посочва, че съществува ясна връзка между административните бариери (в т.ч. изискуем документооборот) пред навлизането/стартирането на подобни компании и заетостта в отделните европейски страни.

В литературата също така е изведено като принцип и доказано с неедин емпиричен анализ, че защитата на работниците пречи пред създаването на нови работни места ([Economics of Imperfect Labor Markets](#); Tito Boeri & Jan van Ours), тъй като работодателите са по-малко склонни да наемат. Наличието на законодателство, което защитава работниците, оскъпява работните места и съответно намалява нетните ползи за работодателите от разкриването на нови такива. Вярно е също така, че свиването на работни места е по-малко при наличието на подобни защити, тъй като освобождаването на работници се оскъпява. Това на практика означава, че ефектите от защитите на работниците върху заетостта са зависими от силата и дълбочината на двата процеса – по-трудното освобождаване на работници и по-трудното разкриване на работни места. Именно това обяснява различните ефекти от тези законови разписания върху заетостта в добрите години и в лошите години. В лошите години на дълбока и продължителна криза, защитите на работниците не работят ефективно и те така или иначе губят работата си, докато в същото време работодателите имат по-малко стимули да откриват нови работни места – на практика в случая работи само негативният ефект, при това допълнително подсилен от влошената икономическа обстановка.

Тези резултати са подкрепени и от изследване на ефектите от трудовото законодателство в защита на работниците в 28 страни от ОИСР за периода 1988 – 2005. Изводите са неоспорими: високите административни защити на работниците водят до по-малко заетост и по-продължителна безработица (виж [Employment Protection Legislation: A Cross-Country Analysis Focusing on the Elderly](#)).

В литературата се дискутира и сегментацията на пазара на труда, която се предизвиква от законодателни текстове в защита на работниците. Този тип разписания са от полза за тези, които имат работа, но влошават положението на безработните, тъй като за тях става по-трудно да си намерят работа и остават по-дълго време безработни. Защитите на работниците спомагат и за друго разделение, най-грубо казано между млади и стари – повечето защити често пазят заетостта на възрастните и пречат пред заетостта на младежите, особено за тези, които тепърва навлизат на пазара на труда ([Economics of Imperfect Labor Markets](#); Tito Boeri & Jan van Ours). Това е особено видимо в съвременна Европа, където се наблюдават изключителни нива на младежка безработица – в някои случаи над 50% от младежите са без работа.

В съвременната литература защитите на работниците или тяхната „сигурност“ се разглеждат и в друга светлина. Оливие Бланшар (главен икономист на МВФ) разглежда сигурността на пазара на труда не като защита от уволнение, а като адекватна осигурителна политика, тоест защита на работника, а не на работното място.

„Всичко, което знаем и наблюдаваме както на макро, така и на микро ниво, ни води към един широк консенсус: модерните икономики трябва непрестанно да пренасочват ресурси, включително труд, от стари към нови продукти, от лоши към добри фирми. В същото време работниците ценят защитите и осигуреността срещу големи шокове като загубата на работа. Това предопределя някакво противопоставяне между ефективност и сигурност, като опитът на успешните европейски държави показва, че може да се намери баланс, който да не бъде в ущърб на икономическата ефективност. Това, което е важно, е да се защитават работниците, а не работните им места. Това означава осигуреност срещу безработица, включваща адекватен заместващ доход, но под условие за квалификация и приемане на намерена/предложена работа. Това е отново защита на работещите, но под формата на финансова цена за тяхното осигуряване, вместо чрез сложни административни и правни формулировки” (виж [European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas](#)). Този въпрос е разгледан и по-долу в контекста на модерния през последните години термин flexicurity.

Изследвания разглеждат и ефекта от колективното договаряне върху пазарът на труда, като данните категорично показват негативни ефекти от подобно договаряне на ниво сектор, резултиращи в по-висока безработица (виж [Collective Bargaining, Firm Heterogeneity and Unemployment](#)). Изводите от това изследване на колективното договаряне в Европа са, че е най-добре то да се случва на ниво фирма и да има доброволен характер.

Flexicurity

Терминът “флексикюрити” (или гъвката сигурност) се използва все по-често като отправна точка за политиките на пазара на труда. Самият термин предполага, че политиките трябва да способстват както за гъвкавостта на пазара на труда, така и за сигурността на работниците. В България този термин често се използва некоректно (в изкривен смисъл), като в „сигурност“ се влага разбиране за някаква форма на административна защита на работните места. Идеята на „флексикюрити“ обаче не е да се защитават съществуващите работни места, а да се създават нови, тоест да се провокира заетост. Защитата тук се разбира не като запазване на текущото работно място, а като създаване на условия за оставане на пазара на труда и олекотяване на негативните последици от загубата на работа. Тук се включват както обучения и програми за квалификация, които да способстват за запазването/придобиване на умения и бързото връщане на пазара на труда, така и адекватна социална защита (обезщетения за безработица), които да смекчат негативните последици от загубата на работно място.

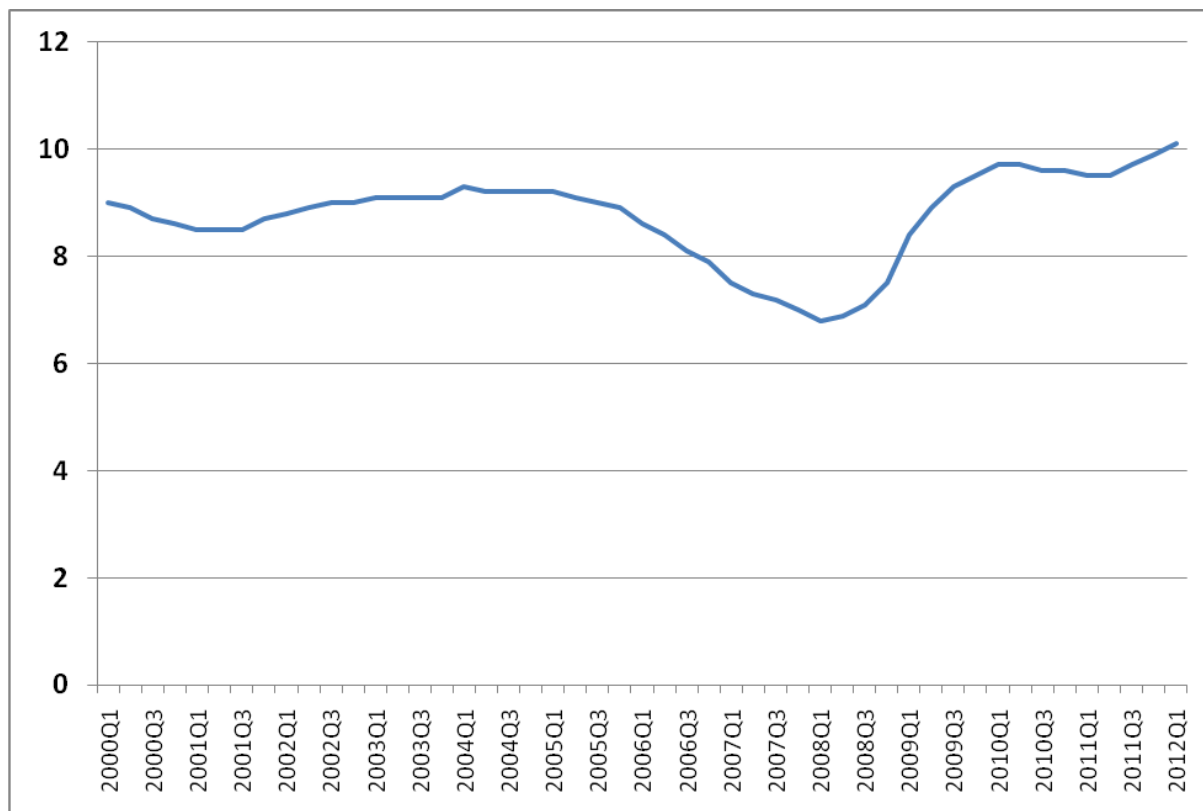
Както беше споменато и по-горе, в литературата за „флексикюрити“ също се говори за сегментацията на пазара на труда в Европа при традиционните „административни“ защити, т.е. за разделението между „защитените“ работещи и другите, останали извън пазара на труда. Липсата на гъвкавост и административната защита на конкретните работни места води именно до подобна сегментация и закостенялост на пазара на труда.

2. Рецесия и безработица в Европа и България

Последните данни от Европа сочат, че икономиката на ЕС най-вероятно е навлязла в нова рецесия в края на 2011 г. Безработицата в ЕС-27 прескочи 10-процентната граница в края на миналата година и по-всичко личи, че ще продължава да пълзи нагоре и през 2012 г. Данните

на Евростат показват, че от началото на новото хилядолетие (т.е. последните 12 години) досега това не се е случвало – безработицата в ЕС-27 винаги е била едноцифрено число. Към това следва да прибавим и невиджаните нива на младежка безработица в някои страни – вече над 50% в Испания и Гърция.

Графика 1: Безработица в ЕС – 27, 2000 – 2011 г.



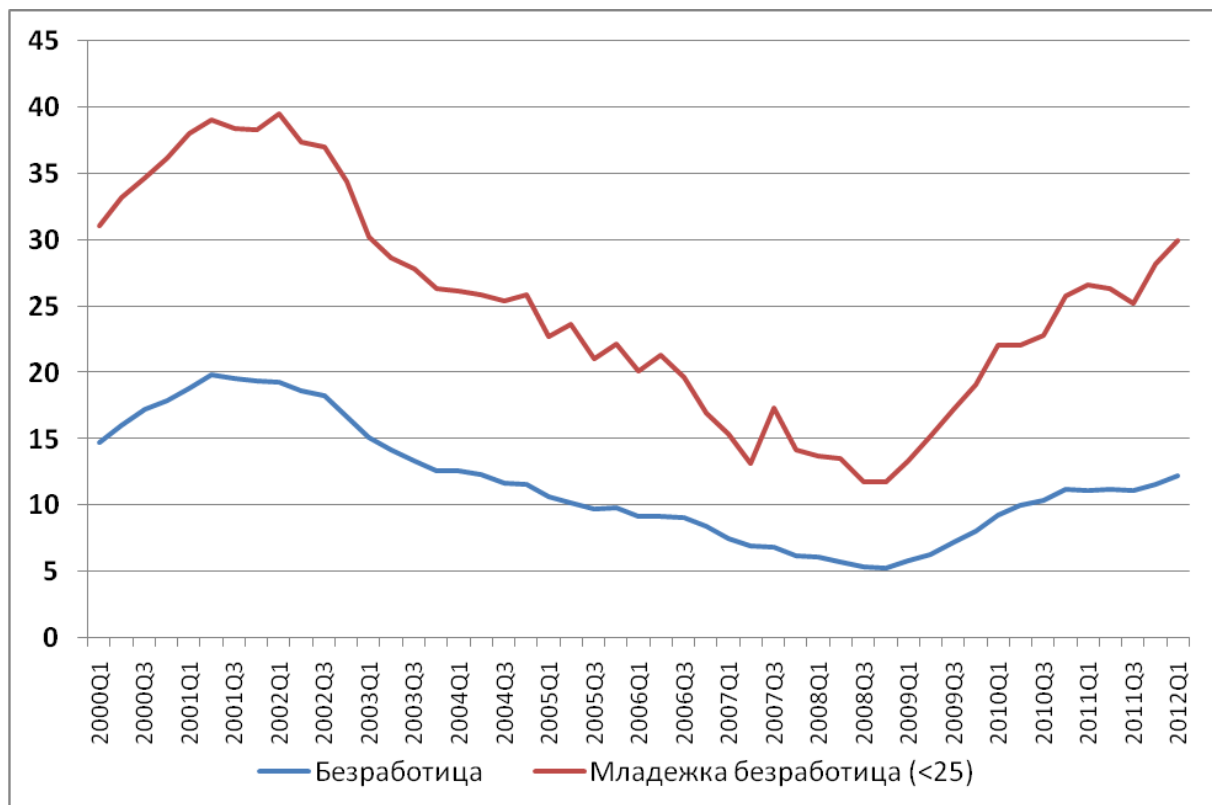
Източник: Евростат

2.1 Заетост и безработица в България

Въпреки че България запази положителен растеж през последното тримесечие на 2011 г., започналата рецесията в ЕС вече се вижда в някои данни и за нашата икономика. Сценарият за рецесия и у нас тази година става все по-реален. При един такъв сценарий пазарът на труда не само няма да се стабилизира, както очакват МВФ и ЕС, а напротив – заетостта ще продължи да се свива, а безработицата – да расте.

Безработицата в България бе под 6% през 2008 г., а към края на 2010 вече гонеше 11%. На практика през трудните 2009 и 2010 г. безработицата в страната скочи двойно. През 2011 г. се чуваха уверения, че едва ли не сме овладели този проблем, но данните на Евростат сочат друго – в края на 2011 и началото на 2012 г., безработицата в България отново тръгна нагоре и вече устойчиво преминава границата от 12%. Младежката безработица също расте и вече е над 30%, тоест един от всеки трима младежи в страната е безработен.

Графика 2: Безработица и младежка безработица в България, 2000 – 2011 г.

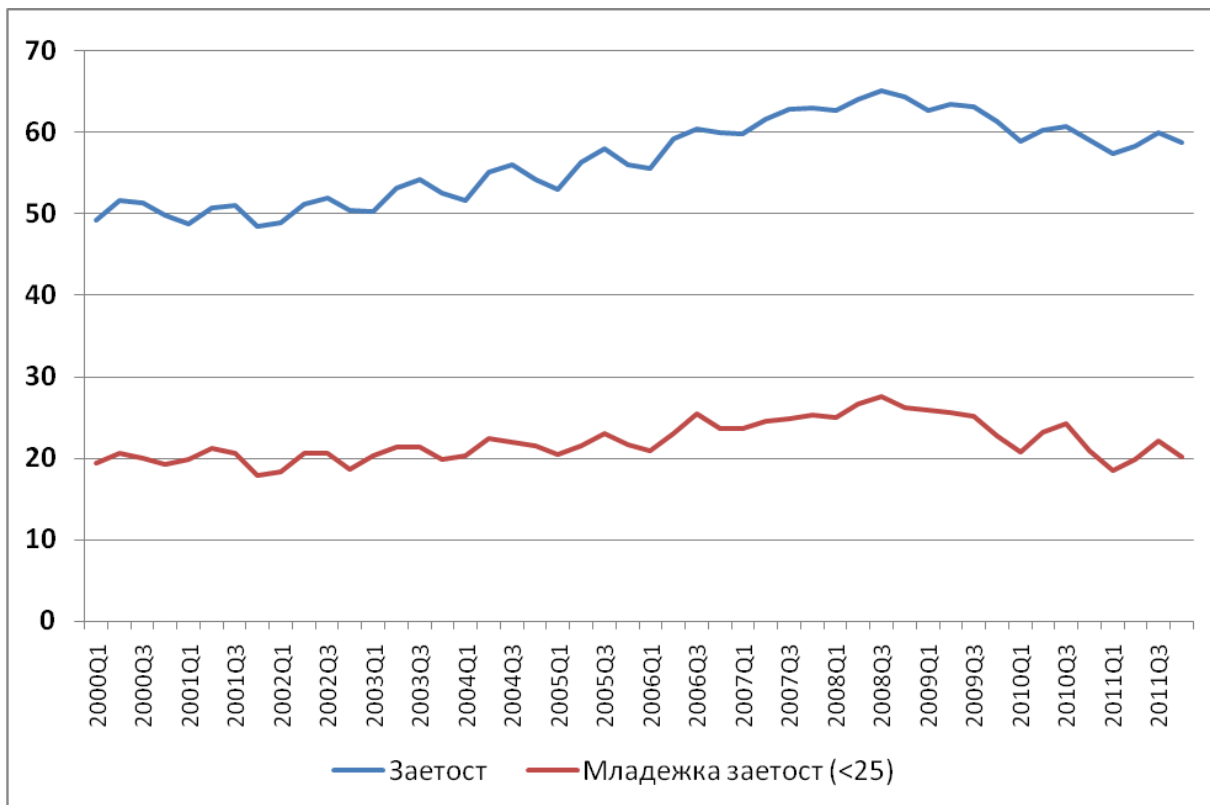


Източник: Евростат

Очевидно движението на младежката безработица е в синхрон с това на безработицата, като просто се наблюдава в по-големи размери. Това означава, че младежката безработица не е някакъв извънреден феномен на кризата, а структурен проблем, който се крие в трудното навлизане на пазара на труда. В рамките на този вече съществуващ структурен проблем, движението на младежката безработица по-скоро следва общата икономическа логика. В края на 2008 г. когато безработица в страната беше най-ниска, младежката безработица е била близо до 10-те процента. С други думи, когато има много работа, младежите също са заети. В лошите години обаче, те поемат по-големия удар и безработицата при тях се влошава чувствително спрямо по-възрастните работоспособни групи. Това донякъде се обуславя и от липсата на гъвкавост на пазара, която, както показахме в литературния преглед, помага на вече заетите и пречи на навлизането на пазара на труда.

Данните за заетостта показват същата картина – спадаща заетост и синхронно движение на младежката заетост. България си е поставила за цел през 2020 г. да има 76% заетост, като при поставянето на тази цел бяхме на нива от около 65%. Сега вече сме устойчиво под 60-те процента, което означава че не само целите са твърде оптимистични, но и че всъщност се движим в обратната посока и се отдалечаваме.

Графика 3: Заетост и младежка заетост в България, 2000 – 2011 г.

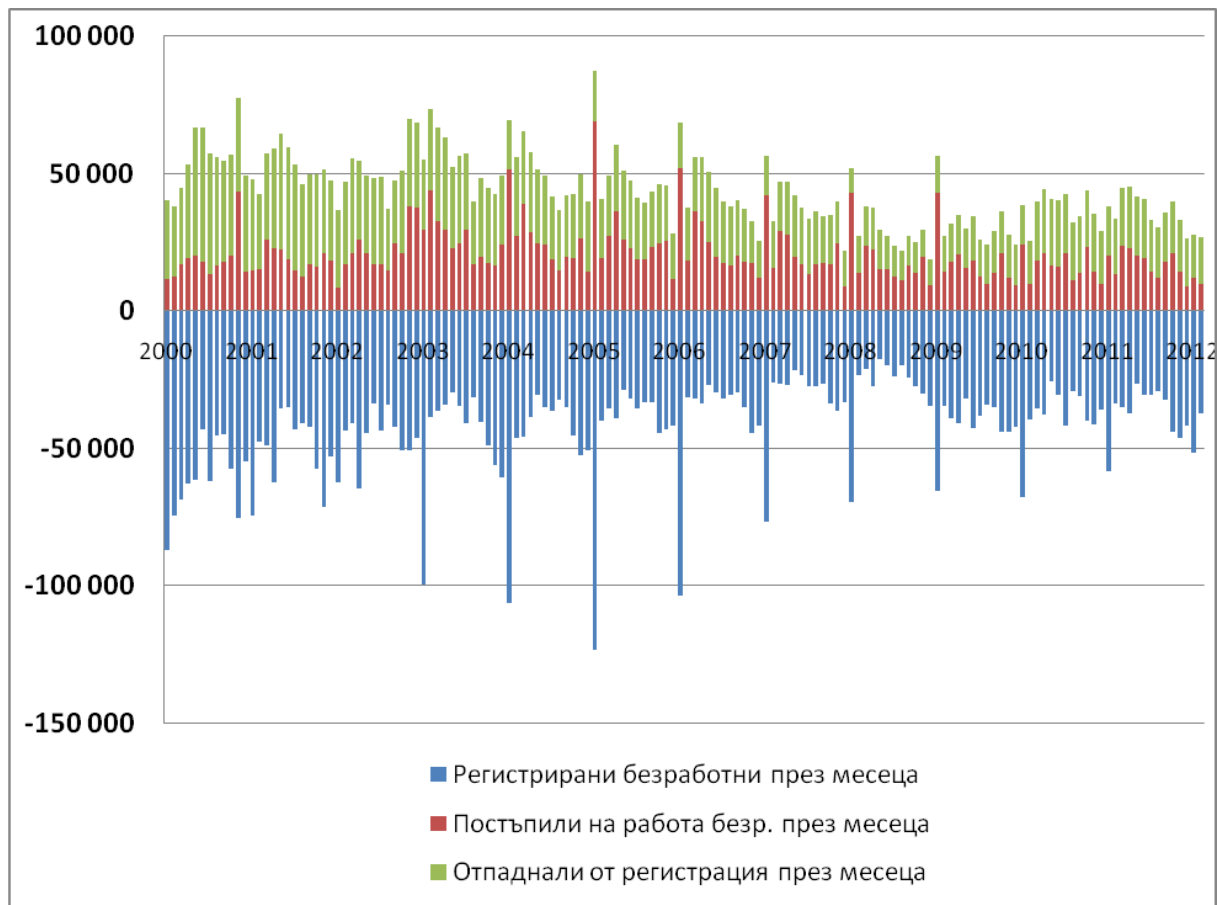


Източник: Евростат

На долната графика е показано движението на работната сила през бюрата по труда – в негативните стойности са регистрираните безработни, докато в положителните са постъпилите на работа от бюрата и отпадналите от регистрация. В последните години се наблюдава един сравнително стабилен темп на записване на безработни всеки месец и сериозно намален темп на намиране на работа. Това обяснява натрупването на безработицата в периода 2009-2011 г.

Това, което показват данните е, че не е страшно хората да губят работата си, стига да се създават нови работни места и работната сила бързо да преминава от една работа към друга. Безработицата в страната бе стигнала ниски нива преди кризата не заради някаква сигурност на работното място, а заради постоянното откриване на нови работни места и гъвкавостта на пазара на труда. Това трябва да е фокусът на политиката, ако искаме повече заетост и по-малко безработица – нови работни места и гъвкав пазар на труда.

Графика 4: Движение на работната сила – регистрирани безработни, постъпили на работа и отпаднали (януари 2000 – февруари 2012)



Източник: Агенция по заетостта

3. Политика за заетост в България

През годините на кризата политиката в България бе изцяло насочена към запазването на работни места. Било чрез повече държавни разходи и поръчки в някои сектори (като строителство) или дори чрез поемането на осигуровките или (част от) заплатата на наети, държавата се опита да осуети нарастващата безработица. Това, разбира се, имаше някакъв ефект, като най-малкото забави освобождаване на работници в определени фирми. Тази политика обаче се оказа безсилна пред дълбочината и продължителността на кризата в България – работните места бяха така или иначе изгубени и безработицата скочи двойно.

Всичко това идва да покаже, че разговорът за кризата е крайно време да се превърне в разговор за заетостта и новите работни места. Вече не може да става дума за политика за запазване на работни места, тъй като проблемът е в тяхната липса. Сега фокусът би следвало да се измести върху създаването на нови, неадминистративно планирани работни места – това са нови работни места от частния сектор, при това преобладаващо от малки и средни предприятия. Това е процес, който се случва пазарно (т.е. децентрализирано), без някакъв административен план, и зависи от условията, пред които са изправени предприемачите.

Причини за ниската заетост могат да се търсят на много места – ниската икономическа активност, липсата на инвестиции, слабото потребление и т.н., но очевидно могат да се

намерят и в административните и регулаторни тежести на пазара на труда. Тези тежести не изчерпват въпроса за заетостта, но именно те не са външни за страната ни фактори и подлежат на активна политика, тоест отговорността за тях пада изцяло върху правителството и администрацията.

Парадоксално, но въпреки ниската заетост и нарастващата безработица в страната, през последните години не бе направено нищо, което да улесни създаването на нови работни места от частния сектор. Тук вече не говорим за най-различни обучения и програми за квалификация, за субсидирана заетост и други форми на разходване на публични средства (често неефективно) в подкрепа на заетостта. Тук става дума за административното и регулаторно бреме върху труда, за всички тези разписания, залежали в трудовото и осигурително законодателство, които са на практика „скритата“ цена на труда в България.

Подходът на администрацията към решаването на този въпрос е донякъде едностранчив. Можем лесно да го открием в разписаните политики за по-висока заетост в т. нар. Национална програма за реформи 2012 – 2020. Ето как например ще се провокира предприемачеството и ще се направи пазара на труда по-гъвкав:

- Насърчаване на предприемачество – специална схема за подкрепа на самостоятелна заетост и създаване на предприятия, тоест похарчване на близо 40 млн. евро за „провокиране“ на държавно одобрено предприемачество;
- По-гъвкав пазар на труда и трудова мобилност – над 20 млн. евро за схеми за изграждане на кариерни центрове и поемане на транспортните разходи на заети лица;

Тези примери са достатъчни да покажат, че администрацията е ориентирана към разходване на средства по различни програми и схеми, но не и към някакви структурни промени и облекчаване на тежестите върху труда.

Не можеш да стимулираш предприемачеството като просто раздаваш пари на държавно одобрени предприемачи и пренебрегнеш пречките пред всички останали (действащи и бъдещи) предприемачи. Тежестите пред предприемачеството в страната са предимно от административен и данъчно-осигурителен характер и именно там трябва да пада фокусът на администрацията. Не всичко опира до данъчни ставки и осигурителни вноски. Тук по-скоро говорим за административна тежест и безсмислени регулации.

Да се разбира под гъвкав пазар на труда само и единствено трудова мобилност е погрешно. Гъвкавият пазар на труда не е въпрос на информираност и транспортни разходи, а на правила и норми, регулиращи взаимоотношенията работник-работодател. Тези правила са разписани в трудовото законодателство и въобще не се коментират от администрацията – сякаш сме постигнали някакво перфектна нормативна база, която гарантира висока заетост. Опитът от последните 3-4 години показва колко погрешна е една такава теза – всъщност трудовите правила в България не способстват за създаването на нови работни места и са спирачка пред възстановяването на заетостта в страната.

Основният фокус не трябва да е харченето на пари за стимулиране на предприемачество или заетост, а структурни и административни промени, които да премахнат пречките през предприемачите и да намалят тежестите върху труда.

4. Трудово законодателство и регламенти

Трудовото законодателство е от изключително значение за всяка една икономика. На практика то урежда продуктивните отношения в едно общество. Трудовите правоотношения имат личностен характер – договорка между работодател и работник, но в същото време често са

обект на държавна политика и биват строго регламентирани от държавата. Така е и в България, където е очевиден сблъсъкът между личното „право на труд“ и държавната политика на пазара на труда, при това заложен още в самата законова уредба.

Настоящият Кодекс на труда датира от 1986 г., като до момента е бил изменян около 50 пъти. Кодексът изминава пътя от „социалистическото общество е трудово общество“ (1987 г.), до „съвременен“ кодекс, който гарантира „свободата и закрилата на труда“. На първо четене това звучи добре, но фактът, че не правото на труд, а самият труд е „гарантиран“ и „закрилян“ от законодателя, води след себе си сериозни противоречия. Тези противоречия тръгват още от самата Конституция, но биват детайлизирани точно в трудовото законодателство.

В Конституцията е записано, че трудът е право на всеки един от нас (чл. 48), но също така, че той се гарантира и защитава (чл. 16). Подобно отношение отразява две различни философии. Едната се уповава на свободата на работник и работодател да се договарят (право на труд), а другата – на държавната намеса да гарантира и защити този труд, т.е. да се намеси в тези взаимоотношения. Припознаването и на едната, и на другата философия в Конституцията дава сериозна роля на държавата и неслучайно Кодексът на труда така и не бива пренаписан през всичките тези години. Като изключим отпадането на комунистическото „трудова общество“, въпреки множеството промени през годините, този закон запазва своята философия – трудът се разглежда повече като обществен феномен, а не като взаимоотношения между две свободни да избират страни.

Регламентирайки трудовите правоотношения, напълно нормално в Кодекса присъства текстът: *„трудовият договор се сключва между работника или служителя и работодателя преди постъпването на работа“*, като това е водещ текст в главата, касаеща възникването и изменението на трудовото правоотношение. Този текст звучи основополагащ, но за да се стигне до него трябва да се мине през цели 60 други члена, които по никакъв начин не касаят непосредствените отношения между работник и работодател. Първите 60 члена в Кодекса на труда се отнасят до социалния диалог, тристранното сътрудничество, синдикалните организации, колективния трудов договор и други, т.е. все неща, които нямат личностен характер. Остава впечатлението, че Кодексът на труда е по-скоро инструмент за политика, докато непосредствените отношения между работник и работодател са оставени на заден план.

В този доклад ще разгледаме много примери от трудовия кодекс, които добре показват неговия противоречив характер на излишно детайлизиран инструмент за държавна (и квазидържавна – синдикална) политика на пазара на труда, който стъпва върху (и често потъпква) правото на труд и личен избор на всеки един от нас. Този кодекс не може да бъде поправен, тъй като в него все още прозират думите – „социалистическото общество е трудово общество“. Трудовите правоотношения в България трябва да бъдат регламентирани в изцяло нов Кодекс на труда, който да не бъде инструмент за държавна политика или източник на власт за определени колективи, а да служи на хората – на работодатели и работници, които имат свободата да се договарят и да решават за себе си.

4.1 Ролята на колективите и синдикална власт

Ролята на колективите в трудовото законодателство е изведе в първите 60 члена на Кодекса на труда. Там са разписани социалния диалог, тристранното сътрудничество, синдикалните организации и колективното договаряне – това са все сфери на трудовото законодателство, които придобиха особена важност след влошаването на икономическата обстановка през 2009 г. и свиването на заетостта. Ролята на тристранното сътрудничество придоби нови измерения през последните години, а колективните договори се превърнаха в социална и обществено

значима тема – най-яркият пример са събитията (преговорите и стачката) около подписването на нов колективен договор в БДЖ през 2011 г.

Така нареченото „тристранно сътрудничество“ придоби все по-голяма тежест през последните години. Този формат започна да се използва за обсъждане и решаване на всякакви въпроси, често нямащи нищо общо с трудовите отношения – например обсъждане на банковата политика за кредитиране или приемането на анти-кризисни мерки, които в огромната си част не бяха обвързани с труда.

Трудовият кодекс е щедър към регламентирани в него колективи и дава сериозни привилегии на синдикатите, които често не кореспондират с битието на обикновения работник. Например държавните органи и органите на местното самоуправление, както и работодателите, са длъжни да съдействат на синдикалните организации, в това число да им предоставят безвъзмездно за ползване движими и недвижими имоти. Наред с това синдикатите по право участват във всякакви обсъждания по трудови и осигурителни отношения на всички нива в държавата, както и в подготовката на вътрешни актове (правилници и наредби) от работодателя. Синдикатите получават власт и в процеса на колективно трудово договаряне – те не само сключват колективния договор от името на работниците, но по закон получават правото и да изготвят самия проект на договора.

Очевидно Кодексът е извор на обществена власт за синдикатите, която е много по-близка до политическия живот в страната, отколкото до битието на работниците и тяхното право на труд. Нещо повече, членовете на синдикалното ръководство получават и закрила от уволнение, в това число и дисциплинарно уволнение. Те не само могат да променят правилата на пазара на труда, но и имат специален статут на „неприкосновени“.

4.2 Колективни трудови договори

С колективния трудов договор се уреждат въпроси на трудовите и осигурителните отношения на работниците и служителите, било то на ниво предприятие, бранш, отрасъл или община. Колективните трудови договори надграждат трудовото законодателство по отношения на засегнатите страни (работници и работодатели), като ключов момент е тяхната продължителност – 1 или 2 години, тоест действието на КТД не може да бъде безсрочно и подлежи на преговори и преподписване през 1 или 2 години.

Обхватът на колективното договаряне в България се запазва през последните години и съвсем не е за подценяване – около 70 отраслови и браншови КТД и над 1300 КТД в предприятията в цялата страна. Въпреки липсата на изчерпателни данни, според различни източници близо 1/3 от заетите в страната са обхванати от действието на КТД. Това означава, че КТД трябва да се разглеждат много внимателно от гледна точка на правилата и гъвкавостта на пазара на труда, тъй като на практика надграждат законодателството, обхватът им е голям, а и не винаги могат да бъдат разглеждани като доброволни споразумения – от една страна тези договори могат да бъдат разпростирани, а от друга често са резултат от сериозно социално напрежение, стачки и натиск, или някаква форма на синдикална демокрация.

Прегледът на разписанията в съществуващите колективни договори (виж [Кратък обзор на колективното трудово договаряне в България през 2010](#)) показва колко по-различна е картината спрямо съществуващото трудово законодателство. В колективните договори се разписват допълнителни финансови тежести, социални ангажименти и странни административни порядки:

- Извежда се като основна цел създаването на заетост и в някои случаи дори се иска синдикално писмено съгласие за освобождаване на работници – изкуственото

преследване (поддържане) на заетост обаче често пречи на конкурентоспособността и е предпоставка за структурни проблеми;

- Въвеждат се минимални възнаграждения (различни от законово определените), регламентира се структурата на възнагражденията и се разписват допълнителните възнаграждения – възможностите за гъвкаво заплащане на практика са ограничени повече, отколкото в държавната администрация;
- Разписват се социални придобивки, които са обвързани с фонд работна заплата – това натоварва всяко работно място с допълнителна финансова тежест;
- Детайлизират се какви ли не задължения на работодателят по отношение на това кой може да бъде наеман/освобождаван, включително да се преквалифицират или наемат на други длъжности освободени работници – това вменява някаква социална политика на работодателя, която е по-скоро вид държавна политика на социално/трудова министерство;
- Разписват се текстове, които забраняват договарянето на по-добри условия с други работници, които не са обект на колективният договор – силно дискриминационна клауза, която трудно може да бъде икономически обоснована.

Тези и много други примери (виж [тук](#)) разкриват истинската същност на колективното трудово договаряне, а именно да налага непривични функции и финансова тежест на предприятията и да дава обществена власт на синдикатите.

Ключов момент при колективното договаряне е, че родното законодателство дава възможност подобен договор да застигне работодатели и работници, които нямат желание да се сдружават в никакви колективи – било работодателска, работническа или синдикална организация. Конкретният текст гласи, че *„когато колективният трудов договор на отраслово или браншово равнище е сключен между всички представителни организации на работниците и служителите и на работодателите от отрасъла или бранша, по тяхно общо искане министърът на труда и социалната политика може да разпростре прилагането на договора или на отделни негови клаузи във всички предприятия от отрасъла или бранша”* (чл. 51б, ал. 4). Текст, който ясно показва обществения характер на трудовия кодекс – „обществото” може да наложи конкретни трудови отношения на работник и работодател. Този текст превръща кодекса в инструмент за провеждане на политика, което е нещо много различно от уреждане на свободните трудовоправни отношения между две равноправни и свободни страни: едните – с правото на свободна инициатива, другите – с правото на труд (права, припознати в родната Конституция).

През 2010 министърът на труда и социалната политика създаде прецедент в историята на колективното трудово договаряне, като се възползва от разпоредбата в Кодекса на труда, даваща му право да разпрострира колективни трудови договори при молба от страна на сключилите договора. Към настоящия момент министърът на труда е разпространил действието на браншови КТД във всички предприятия от секторите водоснабдяване и канализация, пивопроизводство, целулозно-хартиената промишленост, дървообработващата и мебелна промишленост, както и отраслов КТД в сектор добив и преработка на минерални суровини.

Подобни „разпростирания” завишават незапарно работните възнаграждения и други придобивки, затрудняват предприятията в бранша/сектора и намаляват конкурентоспособността им. В същото време поставят препятствия пред свободното договаряне на условията на труд между работодател и работник и създават трудности пред наемането и освобождаването на работници.

Натискът на синдикатите, разбира се е тази практика да продължи, като например отрасловият КТД в строителството, който сега обхваща едва 10% от работещите, бъде насилствено разпрострян и обхване над 200 хил. заети. Съдейки по тематичния обхват на колективното договаряне в България, ако тази практика бъде наложена докрай, то огромната част от заетите биха станали зависими от колективно договаряне, без дори да участват в него – към момента над 30 хил. души са засегнати от разпространето на КТД.

Колективните трудови договори в България имат за цел да подобрят условията за работниците, но това неизбежно се случва за сметка на производителността и конкурентноспособността на предприятията или дори на цели сектори. Наличието на подобни договори отнема и от гъвкавостта в трудовите правоотношения, която е особено важна в турбулентни времена. В условията на дълбока криза на пазара на труда тези негативни ефекти на колективните трудови договори се проявяват изключително силно – предприятията не могат да реагират адекватно на новата среда и изпадат в тежко положение. Примерът с железопътния транспорт и в частност с БДЖ е показателен – въпреки наличието на колективно договаряне и изключително силни синдикати, се стигна на практика до неплатежоспособност и до съкращения. Каквито и защити да са разписани в един колективен трудов договор, когато предприятието е пред фалит, работниците пак губят работата си – така се случи и в Кремиковци след дълги години на социално напрежение и протести.

Колективните трудови договори са обречени да бъдат неефективни във времена на криза, но така или иначе, в самото право на колективно договаряне няма нещо лошо само по себе си. Ако двете страни са съгласни, нека подпишат такъв договор, а това как ще реагират при влошаване на икономическата обстановка си е тяхна работа. Важното обаче е да се защити доброволният характер на тези договори. Това означава както да отпадне всякаква възможност за насилствено разпространение, така и да се въведе принцип за върховенство на личния над колективния договор.

4.3 Разпоредби, касаещи възнагражденията

Заплащането на труда в България се регламентира на няколко нива в нормативната база. Най-позната е минималната работна заплата, която на практика е административно определен минимум на възнаграждение. Подобна на нея функция изпълнява и т. нар. минимален осигурителен доход, който е част не от трудовата, а от осигурителната политика, но играе ефективна роля на минимално възнаграждение за отделните позиции в различните сектори на икономиката – административно определените осигурителни доходи ще разгледаме в частта, касаеща осигурителната политика. Към тези минимални прагове се прибавя и друг тип регулации, а именно тези, касаещи структурата и организацията на работната заплата. Тук се регламентират допълнителни възнаграждения за положен извънреден или нощен труд, но също така добавки за образователна и научна степен („доктор“ или „доктор на науките“), както и такива за придобит стаж и опит.

Всички тези разпоредби не са нелогични по своя смисъл, като целта е да бъдат възнаградени образоването и опита, но въпросът е дали трябва да бъдат административно разписани и на практика задължителни. Намесата във възнагражденията традиционно се посочва като проблем пред гъвкавостта на пазара на труда, а в случая дори говорим за намеса в отделни компоненти на възнаграждението, което го прави съвсем администрирано.

В Наредбата за структурата и организацията на работната заплата е записано, че за придобит трудов стаж и професионален опит (в съответното предприятие) се дължи допълнително месечно възнаграждение. С правителствено постановление е определен и минимален размер на това възнаграждение, а именно 0,6 на сто за всяка натрупана година. С други думи, ако

заплатата ви е 1000 лв. и имате 20 г. трудов стаж в дадено предприятие, работодателят е длъжен да изплати допълнителни 12% към заплатата ви, тоест още 120 лв. Това е допълнително възнаграждение, което се плаща от работодателя, но не се определя от него.

Едно е държавата да си определи някаква разпорежба за заплащане например на държавните служители – все пак тук тя е работодателят, а съвсем друго е тя да изземва правата (решенията) на работодателите в частния сектор. Задължителното допълнително възнаграждение за натрупан стаж в частния сектор е далеч от съвременните реалности. Работодател и работник са свободни да се договарят както за размера на работната заплата, така и за нейното изменение във всеки един момент. Още по-свободни следва да са по отношение на допълнителните възнаграждения. Да се търси вмешателство в тези взаимоотношения, особено за допълнителните възнаграждения, и то с такава конкретика, е просто неудачно. Напоследък бе обсъждано клас “прослужено време” да отпадне за чиновниците, но това е далеч по-належащо в частния сектор.

В дебата за минималната работна заплата често се използва аргументът, че ниските заплати са причина за бедността в България и съответни покачването на заплатите е решение на този проблем. Това обаче не е точно така – първопричината за бедността в България е ниската заетост, а не нивото на заплащане. По официални данни **при безработните рискът от бедност е 7 пъти по-голям от този при работещите** (виж [ТУК](#)). Това означава, че борбата с бедността трябва да се фокусира към създаването на повече заетост, а не към административното покачване на заплатите.

4.4 Безопасност на труда

Условията на труд са традиционно обект на държавна политика и конкретно разписани текстове в трудовото законодателство. Кратък преглед на литературата е достатъчен, за да се открият поне два основни проблема при регламентиране на здравословните и безопасни условия на труд:

- Висока административна тежест – този тип регламенти често резултират във множество административни изисквания, които са в тежест на предприятията и не задължително водят до по-добри условия на труд. На европейско равнище, когато се говори за административна тежест и по-малко бюрокрация, именно безопасните и здравословни условия на труд се дават като пример от трудовото законодателство и се посочват като водеща административна тежест върху предприятията в Европа (виж [ТУК](#));
- Неадекватни регламенти спрямо малките и средни предприятия – малките и средни предприятия трудно покриват този тип регламенти и често са в нарушение (виж [ТУК](#))

Още през 2007 г. Европейската комисия определи приоритетните области от законодателството, в които следва да се насочат усилията за понижаване на административната тежест – като ключова област още тогава бе посочена работната среда (виж [ТУК](#)). В последвалите оценки и дебати изрично бе посочено, че много от административните задължения могат да отпаднат за ниско-рискните предприятия. Това не означава липса на регулация или отговорност, а просто опростяване на административните изисквания и документооборота – конкретен пример са ползите при отпадане на нуждата от оценка на риска и съответна програма за намаляване и предотвратяване на риска.

Тези проблеми са лесно видими и в България, като здравословните и безопасни условия на труд често се изчерпват с административен документооборот. Това важи с пълна сила по отношение на работниците, които не са заети в дейности, създаващи опасност за здравето и

живота им и чиято работа не е свързана с използване, обслужване и поддържане на машини и други технически съоръжения.

Всичко това се посочва и в годишните доклади на Инспекцията по труда (виж [Доклад за дейността на Инспекцията през 2010 г.](#)):

„Негативния ефект на финансовата и икономическа криза в последните две години дава отражение и върху неспазването на трудовата и технологична дисциплина и поведението на работещите – занижен вътрешнофирмен контрол и занижено внимание при изпълнение на възложената работа; формално провеждане на задължителните инструктажи; липса на икономически механизми, мотивиращи работодателите и работещите по отношение намаляване на травматизма; недостатъчно осигурени организационно-технически мероприятия и координация за безопасна работа; занижена възискателност от страна на работодателите и преките ръководители към нарушителите на правилата за безопасен труд и т.н.“

Примери за административната тежест от законовите изисквания за здравословни и безопасни условия на труд за всяко едно предприятие са:

- Всяко предприятие следва да изготви план за предотвратяване и ликвидиране на аварии + запознаване и проиграване;
- Всяко предприятие следва да извърши оценка на риска, която обхваща всички аспекти на трудовата дейност в предприятието;
- Следва да се изготви и програма с мерки за намаляване и предотвратяване на риска;
- Следва да се провеждат инструктажи по безопасност и здраве при работа и да се документират в специална Книга за инструктаж по безопасност и здраве при работа;
- Следва да се сключи договор със регистрирана служба по трудова медицина

Всички тези административни изисквания са обвързани с разпоредбите за здравословни и безопасни условия на труд и касаят всяко едно предприятие в страната. За голяма част от предприятията, например в сферата на услугите, тези изисквания звучат твърде отдалечени от реалността и на практика се пренебрегват – дали като просто не се изпълняват или се изпълняват проформа.

По оперативни данни на НОИ за 2010 г. са станали 3025 трудови злополуки, като 575 от злополуките са станали по време на път към и от работното място. Анализът на злополуките по данни на НОИ за периода 2006 – 2010 г. показва, че най-честите причини за допуснатите злополуки са: падане от височина; падане от едно и също ниво вследствие хлъзване, спъване, загуба на равновесие; загуба на контрол по време на работа при движение, вдигане, пренасяне или преместване на предмет, работа с машини и ръчни инструменти. Като най-рискови сектори се очертават: „Преработваща промишленост“; „Строителство“; „Транспорт, складиране, и пощи“; „Добивна промишленост“, тоест все сектори, които трудно могат да бъдат определени като ниско рискови.

Инспекцията по труда посочва и че не може да повлияе осезателно на броя и тежестта на злополуките, като дейността ѝ е по-скоро коректив за работодателите в посока ограничаване предпоставките за възникване на трудов травматизъм. Така поставени нещата, очевидно може да се мисли за намаляване на административната тежест при ниско-рисковите предприятия – и то не толкова по отношение на разпоредбите, колкото на изискуемия документооборот във връзка с тези разпоредби. Оценките на ЕК са (виж [ТУК](#)); че само потенциалните промени, свързани с документооборота ще свият административните разходи във връзка с условията на труд близо наполовина, без това да повлияе особено на самите условия на труд.

4.5 Наемане и освобождаване

Трудовият кодекс дава правото на всяка една страна да прекрати трудовия договор с предизвестие (30 дни при безсрочен договор). Този текст обаче има различно отношение към работник и работодател. Докато работникът може да прекрати договора с подобно предизвестие без да търси причина за това (чл. 326), то работодателят може да прекрати договора с предизвестие само при определени обстоятелства, като са описани над 10 различни случая – от закриване на предприятието до липса на качества на работника за ефективно изпълнение на работата. Не е ясно защо при надлежно подадено предизвестие от страна на работодателя той трябва да мотивира своето решение, т.е. защо неговото право е налично само при определени случаи. Тези случаи са отново така написани, че на тях винаги да можеш да се позовеш, но това само засилва безсмислието на въпросните разпоредби – работодателят е длъжен да аргументира своите решения за разлика от работника, но в същото време може да се позове на достатъчно много текстове, с които да аргументира почти всяко свое решение. Един прост текст, който да гласи, че безсрочните трудови договори се прекратяват с едномесечно предизвестие от която и да е страна по договора, би заменил успешно сегашните безсмислено детайлизирани текстове.

По-сложен става въпросът, когато по-силна защита от освобождаване е наложена от Колективен трудов договор. В този случай могат да съществуват текстове, които на практика забраняват освобождаването на работници и дори изискват писмено одобрение от синдиката за това. Този тип проблеми се откриха по време на стачката в БДЖ през миналата година и почти доведоха до фалита на дружеството. Един поглед върху динамиката на заетостта в железопътния транспорт показва, че наличието на колективен трудов договор с извънредни защити и силни синдикати по никакъв начин не защитиха работните места, а дори напротив – доведоха компаниите до невъзможност да реагират на пазарните реалности, направиха ги неконкурентноспособни и силно задължнели, което доведе до сериозно свиване на заетостта в тези сектори. Световният опит е доказал, че преследването на печалба води до конкурентноспособност и заетост, докато административното преследване на заетост постепенно изяжда бъдещето на подобен тип традиционни компании.

4.6 Работно време и отпуски

Трудовият кодекс регулира детайлно работното време, като на преден план отново излиза отношението на държавата към труда, а не към трудовите отношения между хората (работодател и работник). Държавата постановява „нормално“ работно време – 8 часа на ден, пет дни в седмицата, като всичко извън това се смята за „ненормално“, независимо от каквито и да е било договорни отношения на пазара на труда. Пример за детайлизирането на кодекса е регулацията на седмичната почивка – *„при петдневна работна седмица работникът или служителът има право на седмична почивка в размер на два последователни дни, от които единият е по начало в неделя“* (чл. 153). Записано като право на работника, това всъщност е задължение за всички на пазара на труда. Работникът не може да се откаже от това си право, тъй като то не касае неговия избор, нито този на работодателя, а касае отношението на държавата към трудовия пазар. Законодателят не само задължава да се почива два дни от седмицата, но и показва особено отношение към определен ден от седмицата – неделя. Традициите и установените обществени норми са едно, но законодателното отношение към определен ден от седмицата е съвсем друго.

Кодексът забранява принципно извънредния труд – този, който се полага извън установеното работно време (чл. 143), но в същото време го допуска при определени обстоятелства. Едно от тези обстоятелства е „за довършване на започната работа, която не може да бъде извършена през редовното работно време“, което на практика дава възможност за всякакви интерпретации и обезсмисля „забраната“. Наред с това извънредният труд е поставен в строги времеви рамки – максимум 150 часа на година, както и регламент на ден, седмица и месец (чл. 146), а заплащането му е нормативно определено – от 50 до 100 на сто увеличение върху трудовото възнаграждение (чл. 262). Тук наистина не е оставено никакво място за договорни отношения между две свободни страни, тъй като държавата просто предоставя свой вариант на договор и всички трябва да се съобразяват.

По отношение на отпуските Кодексът също е доста изчерпателен. Интересен е един нов текст, който налага допълнително документално изискване към фирмите. Съгласно чл. 173 на Кодекса *„до 31 декември на предходната календарна година работодателят утвърждава график за ползването от работниците и служителите на платения годишен отпуск за следващата календарна година след консултации с представителите на синдикалните организации и представителите на работниците и служителите... Графикът се изготвя така, че да се даде възможност на всички работници и служители да ползват платения си годишен отпуск до края на календарната година, за която се полага. Данните, които се съдържат в графика, и редът за неговото изменение се уреждат с наредба на Министерския съвет.“*

Работодателят вече има право да предостави съответната част от платения годишен отпуск, предвидена в графика и без писмено искане или съгласие на работника или служителя, в случай че до определената в графика начална дата за ползване на отпуска работникът или служителят не е поискал ползването му. Ето как безсмисленото разписване на подобни правила може на практика на навреди на работника, който губи част гъвкавостта си през годината.

В опит да се отговори на проблема с натрупаните отпуски в администрацията се появиха нови регламенти, които имат чисто бюрократичен характер и налагат административна тежест на предприятията. Изготвянето на т. нар. график за ползването на годишен платен отпуск е точно такъв тип административно задължение, което увеличава бюрократичната тежест и пречи на голяма част от предприятията. Ако има предприятия, които поради спецификата на работата си следва да имат подобен график, то това може да подлежи на нормативни изисквания, но налагането на подобна разпоредба върху всички е необосновано. Наличието на подобен документ, колкото и безсмислен да звучи за много компании, особено малки и средни предприятия, всъщност е административно изискване, тоест подлежи на проверка и съответно санкция. Този документ е може би един от най-добрите примери за безсмислени административни задължения, които правят бизнеса зависим от администрацията и често в нарушение – не нарушение на никакви права на работниците, а нарушение на безсмислено административно изискване.

4.7 Изводи от трудовото законодателство

В над 37 хил. проверени предприятия от Инспекцията по труда през 2011 г. са констатирани над 230 хил. нарушения на трудовото законодателство. Общо взето, почти всяко проверено предприятие отнася някое и друго предписание. И тук не говорим само за комбинати и цехове, тъй като повече от половината проверени предприятия са т.нар. микро предприятия, тоест с до 10 заети. Без да даваме никакви оценки за работата на Инспекцията – дали е свръх ефективна, защото има толкова много проверки и предписания или пък не е ефективна, защото

продължава да има толкова много нарушения, можем да кажем със сигурност следното: трудовите норми в България са такива, че всеки предприемач подлежи на проверка и откриване на поне някое административно нарушение. Това може да доведе до глоби или дори до нерегламентирани плащания, но така или иначе е сигурен индикатор за прекомерната административна тежест върху труда.

5. Осигуряването като тежест върху труда

Тежестите върху труда не се крият само в разписаните регулации в Кодекса на труда и прилежащите му наредби, но също и в задължителния характер на осигуряването в България. „Общественото“ осигуряване неизбежно влиза в конфликт с правото на труд, тъй като по своята същност е неразривно свързано с и е следствие от положен и възнаграден труд.

Това е и становището на Конституционния съд от края на 2000 г. във връзка с т. нар. криминализиране на укриването/неплащането на осигуровки. В [Решение 14/2000 на КС](#) се говори именно за противопоставяне на правото на труд и задължението да се внасят осигуровки: *„фактическата конкуренция, която възниква между правото на труд и ... трудово възнаграждение, от една страна, и правото на обществено осигуряване, от друга страна, законодателно може да бъде решавана само в полза на първото“*. Като конституционна ценност правото на труд и съответно възнаграждение има приоритет пред правото на обществено осигуряване.

Всичко това не означава, че автоматично се отрича всякаква задължителна форма на осигуряване, но здравият разум и мотивите на КС поставят правилната рамка: 1) Гражданите имат право на труд и трудово възнаграждение; 2) гражданите имат право на обществено осигуряване, което по своя характер е на практика задължение – *„Не може да има съмнение, че правото на обществено осигуряване е неразривно свързано със задължителния характер на осигуряването“* ([Решение 5/2000 на КС](#)); 3) Задължителното осигуряване неизбежно влиза в конфликт (фактическа конкуренция) с правото на труд, като второто е конституционно и смислено изначално.

Тези философски и правни постановки придобиват съвсем конкретни измерения когато заговорим за размер на осигурителни вноски и осигурителен доход. Постановеният задължителен характер на общественото осигуряване обуславя някакви отчисления от и на база трудовото възнаграждение (осигурителни вноски), което неизбежно оказва влияние върху пазара на труда. Близо 1/3 от парите, които даден работодател следва да отдели за всяко едно работно място, покриват т. нар. осигурителна тежест – независимо дали осигуровките се наименоуват като плащани от работника или работодателя, те са неразривно свързани с труда на съответния работник и се явяват тежест върху този труд.

Не случайно дебатите около осигурителните вноски са толкова интензивни всяка година, тъй като те касаят всяко едно работно място в страната и по своята същност противопоставят политиката на пазара на труда (целяща повече заетост) и осигурителната политика (целяща повече приходи от осигуровки). Към връзката между тежестите върху труда и нивата на заетост се прибавя и феноменът на нерегламентирания труд (сивата икономика), който допълнително усложнява осигурителния ребус.

Темата за осигурителните вноски е изключително важна, но тя не е водеща в този анализ. Осигурителната тежест в страната е част от общия дебат за данъчната политика и е силно обвързана със структурните реформи в здравеопазването и пенсионната система. Тук поставяме фокуса върху административните тежести на пазара на труда и затова ще

разгледаме друго важно измерение на осигурителната политика, а именно административното постановяване на осигурителен доход в страната.

5.1 Осигурителни прагове

Минималните осигурителни прагове бяха приети заедно с бюджета на държавното обществено осигуряване за 2003 г., като основната им цел бе да се „повиши събираемостта на осигурителните вноски” и да се свие сивият сектор. Вече осем години няма анализ за това какъв е бил ефектът от тяхното въвеждане, т.е. дали е имало някакво изсветляване на доходите или просто е бил натоварен бизнесът с поредната административна мярка.

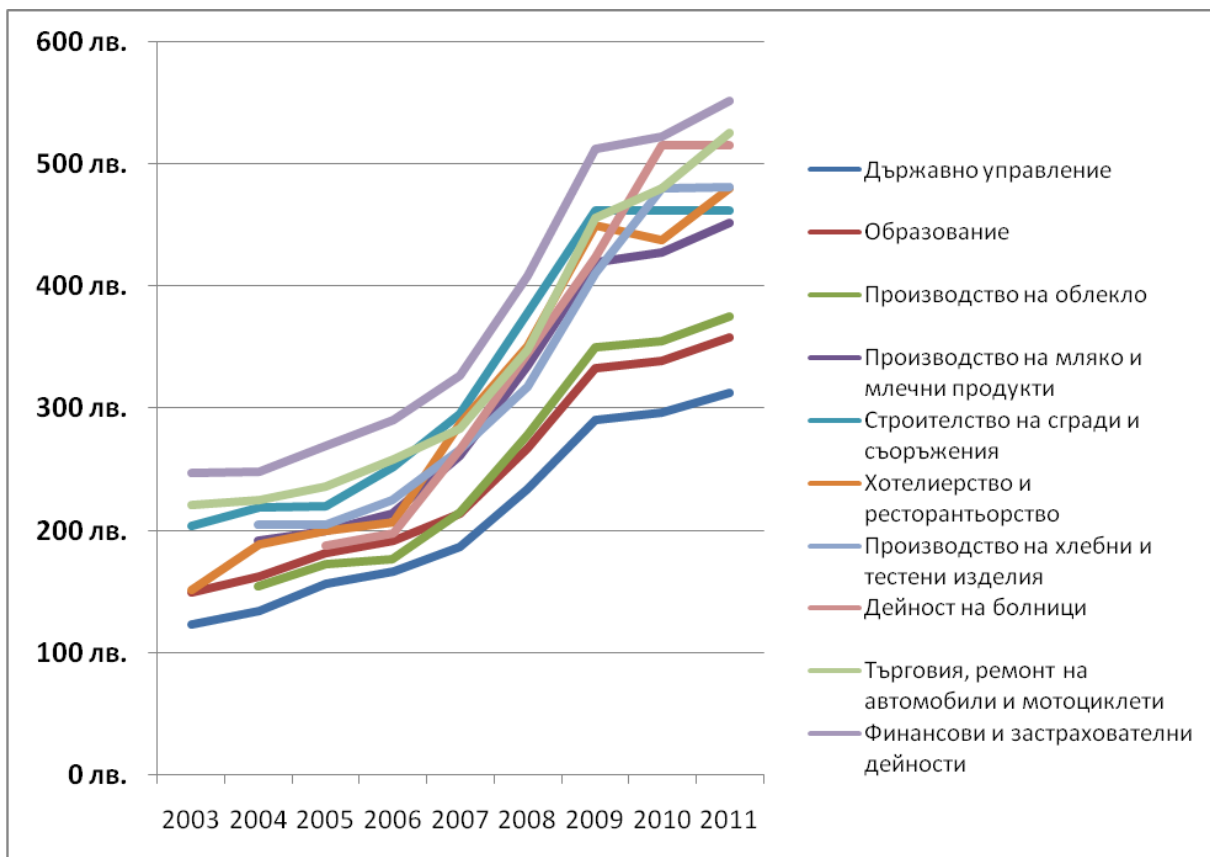
Липсата на някакъв анализ за ефектите от минималните прагове на пазара на труда сериозно компрометира тяхното покачване година след година. Всъщност основният въпрос е колко хора се осигуряват на минимума? За първи път можем да отговорим на този въпрос, след като получихме изчерпателни данни от НОИ. Данните на НОИ са за 12 икономически дейности за периода 2006 – 2011 г., като обхващат близо 1 млн. заети (през 2011 г.). За осигурени на минимума сме приели всички, които се осигуряват на или близо до минимума – с толеранс до 10% над административно определения осигурителен доход.

Използвайки тази извадка, се вижда че през 2006 г. 23% от осигуряващите се са го правили на минимума. През 2008 г. този процент в паднал до 18, тоест в добрите години заплатите са растяли стабилно и относително по-малко са се осигурявали на минималните нива. През 2011 г. обаче вече достигаме нива от 25%, тоест **вече един на всеки четири работещи се осигурява на минимума** – никога преди толкова голяма част от заетите не са били осигурявани на минималния праг.

През последните години се наблюдава непрестанно нарастване на минималните осигурителни прагове – на година в рамките на 20-25% преди кризата и 5-6% след това. Този административен ръст на възнагражденията трудно се вписва в средата на ниска заетост и липса на нови работни места от началото на 2009 г. насам. Осигурителните прагове постепенно се превърнаха в най-сериозната тежест върху труда и поставиха една бариера, която е твърде висока за постигане на задоволителна заетост в страната.

На долната графика ясно се вижда как се движат осигурителните прагове за 10-те професии, обхващащи най-много заети – общо 1,5 млн. заети в икономиката, за периода 2003 – 2011 г. На тази графика, обусловена изцяло от административни решения, криза сякаш не се вижда.

Графика 5: Размер на минималните осигурителни доходи, 2003-2011 година (лева)



Източник: Закон за бюджета на Държавното обществено осигуряване за съответните години, изчисления на ИПИ

През 2008 г., например, заетите в хотели и ресторанти са се осигурявали на минимални нива (средно) около 280 лв., докато през 2011 г. вече достигат нива от над 400 лв. – това е ръст от 1/3 в условията на растяща безработица. Не е изненада, че осигурените на минимални прагове са нараснали от 27 на близо 38 хил. души, при това при спадаща заетост в сектора.

Всичко това показва, че ролята на минималните осигурителни прагове расте и все повече хора са зависими от тях – тяхното покачване през 2012 г. директно влияе на поне 1/4 от работещите и оскъпява техния труд. Това е политика, която пречи на заетостта и не провокира откриването на работни места.

Важно е да се направи разделение каква част от хората наистина заработват такава заплата и каква просто се осигуряват на минимума, а получават останалата част от заплата си на ръка. Подобна разделение с конкретни числа, дори на базата на някакви допускания, към момента не може да се направи. Казано по друг начин, минималните прагове оказват директно влияние както на тези, които са ниско платени, така и на тези, които послъгват в заплата. Когато държавата покачва минималните прагове, тя го прави на сляпо – не знае дали е по посока на нископлатените или на послъгващите.

Нека сега се фокусираме само върху „осветения“ пазар на труда, тоест да оставим послъгващите настрана. Погледнато така, минималните прагове се отнасят за нископлатените работници. Ако някой получава висока заплата и я декларира съвестно, то минималният праг няма да го засегне по никакъв начин. Утежняването на нископлатения труд с подобна

административна мярка обаче има доста спорни ефекти. От гледна точка на бизнеса очевидно говорим за повече разходи, но как стоят нещата от гледна точка на работника? За някои това би било добре – ще бъдат осигурявани на повече, отколкото заработват. За други обаче, нещата биха били доста различни – те ще останат извън пазара на труда заради административно завишените разходи за техния труд. Тук не може да се спори – изкуствено (административно) завишените разходи за нископлатения труд водят до по-малко заетост. Тези, които останат заети, ще бъдат облагодетелствани за сметка на тези, които останат без работа. Ефектът е като на минималната заплата. Колкото по-високи са минималната заплата или минималният осигурителен доход за даден вид труд, толкова по-малко заетост ще има.

Нека сега погледнем към послъгващите – в крайна сметка основно заради тях се администрират подобни минимални прагове. Масово хората не декларират съвестно доходите си, получават пари на ръка и се осигуряват на минимума. Именно затова статичната логика на управниците ни е, че като се вдига минимумът, хората ще плащат повече – няма да станат съвестни платци, но поне ще послъгват по-малко. Това донякъде може и да е вярно, но със сигурност има и динамични ефекти, който дърпат в противоположната посока. Често тези, които послъгват, донякъде са стимулирани от наличието на минимални прагове. Тези хора не искат да лъжат тотално, иначе биха работили неофициално, без да се интересуват от каквито и да е било минимални прагове. Те искат да работят официално, но да плащат по-малко данъци и осигуровки, тоест да декларират некоректно доходите си. С колко могат да послъжат? Отговорът на този въпрос не ги тормози много, тъй като минималният праг им дава чудесна възможност да намерят отговора – един вид държавата вече е заявила, че приема подобно заплащане за нормално за този тип работа. Напрежение върху послъгващите няма, тъй като те знаят точно колко е търпимостта на държавата по отношение укриването на доходите.

Минималните осигурителни прагове са в тежест на заетостта и дават спорни резултати по отношение на укриването на доходи. Самата идея да се фокусираме върху укриването на доходи и с подобни административни мерки да утежняваме труда е сбъркана. Фокусът не може да се поставя върху тези, които послъгват, за сметка на всички останали – работещи и търсещи работа. Фокусът трябва да е върху заетостта, а там място за административни мерки няма.

Интересни са и изводите на Инспекцията по труда, описани в годишния доклад за 2010 г.:

„Често в трудовия договор се уговаря минимална работна заплата (или на осигурителния праг за съответната длъжност), а в действителност се заплаща значително по-голяма сума. В тези случаи при прекратяване на трудовото правоотношение на работниците се начисляват и изплащат обезщетения съгласно уговореното в трудовия договор, а не на базата на устно уговореното възнаграждение. Като резултат работниците и служителите, чиито трудови договори са прекратени, смятат, че са оцетени неправомерно от работодателя и търсят съдействие от Инспекцията по труда.

*Тези нарушения обикновено са свързани с наличието на **“финансов интерес”** и от двете страни – работодател и работник. Целта е заобикаляне на нормативните изисквания за плащане на данъчни задължения и осигурителни вноски в по-висок размер. Нарушенията се допускат и поради това, че в повечето случаи воденето на документация, свързана с осъществяването на трудовите правоотношения, се възлага на счетоводителите, които нямат достатъчно задълбочени познания в областта на трудовото законодателство /например относно начисляване на допълнителните трудови възнаграждения за нощен труд, за продължителна работа/, което също води до допускане на посочените нарушения.”*

В случая Инспекцията правилно назовава стимулите на работник и работодател, което не е честно срещано – администрацията обикновено напада работодателите като “виновници” за сивите доходи и представя работниците като жертви. Признава се, че проблемът е в нормативните изисквания, тоест влиянието на осигурителните регулации върху трудовите правоотношения.

Пример със стартиращия млад предприемач

Коя е първата неизбежна финансова преграда, която трябва да преодолее един малък предприемач в България? Събират се, например, 2-3 приятели и решават да започнат бизнес, инвестирайки не пари, а собствения си труд и познания – напълно приложимо в съвременните условия, особено в ИТ сектора и въобще в сферата на услугите. Разбира се, неизбежен е разходът по регистрацията на съответното дружество (примерно 200 лв.), но той поне е еднократен. Първият и неизбежен разход на тази фирма след регистрацията не е за офис, оборудване или секретарки, тъй като в началото може да се мине и без тях. Това, без което не може да се мине обаче, е социалното осигуряване на управителя на тази фирма – успешна или не, с поръчки или не, с някакъв оборот или не, фирмата осигурява своя управител, който обикновено е един от съдружниците, още от първия месец на своето съществуване. Ето ви едни неизбежни 100-300 лева на месец (в зависимост от избрания тип осигуряване – като управител или като самоосигуряващо се лице), които поставят „осигуреното” бъдеще пред несигурното настояще. Да се каже с лека ръка, че това е незначителна сума, е несериозно – тя е достатъчна за наем на малък офис в почти всички градове в страната. Ето как правилата на една наложена осигурителна система със задължителен характер се превръщат в пречка пред предприемачеството.

6. Изводи и препоръки

Накратко, политиката за по-висока заетост трябва да е резултат от внимателен преглед и анализ на трудовото законодателство, като се тръгне ред по ред през текстовете и постоянно се задава въпросът: това тежест ли е върху труда и прави ли създаването на нови работни места по-трудно? Ако отговорът е положителен, следва или премахване на въпросния текст, или солидна аргументация за безусловната нужда от него.

Трудовото законодателство в България е закостеняло и не способства за създаването на нови работни места. Алтернативата е фокусът да падне не върху разходването на средства, а върху **облекчаване на регулациите и тежестите върху труда**. Изброените по-долу съвсем не изчерпват административните тежести върху труда, но дебатът върху тях е добра основа за една нова политика, насочена **към по-гъвкав пазар на труда, по-малко пречки пред предприемачите и новите работни места и повече избор за работник и работодател**.

Сред възможните решения са:

- Връщане на минималните осигурителни прагове на нивата отпреди кризата (2009 г.)
 - За периода 2009 – 2012 г. минималните осигурителни прагове скочиха с около 20%, въпреки нарастваща безработица. Данни на НОИ сочат, че **един на всеки четирима се осигурява на или съвсем близо до минималния праг** – от началото на кризата относителният дял на осигурените на минимума расте именно заради необоснованото административно покачване на праговете;

- Премахване на минималната работна заплата
 - Основната причина за бедността в България е ниската заетост, а не ниските заплати – по официални данни **при безработните рискът от бедност е 7 пъти по-голям от този при работещите**. Покачването на минималната работна заплата способства за сегментацията на пазара на труда, ощетява ненаетите и ограничава заетостта.

- Преосмисляне на трудовите разписания:
 - Отпадане на възможността министърът на труда да **разпростира колективни трудови договори (КТД)**
 - Отпадане на някои текстове за допълнително възнаграждение – като **клас “прослужено време”**
 - Равнопоставеност между работник и работодател при подаване на предизвестие за напускане/освобождаване – достатъчно е работодателят също да дава **предизвестие както се изисква и от работника, без това предизвестие да е придружено от обосновка**
 - Облекчаване на изискванията за **условия за труд за “нискорискови” предприятия/сектори**

- Свиване на административната тежест в трудовото законодателство:
 - По-малко бюрократични изисквания в трудово законодателство – като например **графика за платен годишен отпуск**
 - По-малко административни изисквания при разписанията за условията на труд в “нискорискови” предприятия/сектори (**инструктажи и книги; оценка на риска и програма за намаляване и предотвратяване на риска**)

Предвид високия риск от нова рецесия в България и продължаващото вече четвърта година свиване на заетостта и покачване на безработицата, е крайно време да се помисли за по-ефективна политика за създаване на работни места. Една такава политика би следвало да започне от изготвянето на цялостно нов Кодекс на труда, в който да залегне концепцията за минимални регулаторни, административни и финансови тежести върху труда.

Източници:

- Blanchard, O. "[European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas](#)" NBER Working Paper No. 11750 (2005)
- Boeri, T. & J. Ours "[The Economics of Imperfect Labor Markets](#)", Princeton University Press (2008)
- Deelen, A. P. & E. Bourmpoula "[Employment Protection Legislation: A Cross-Country Analysis Focusing on the Elderly](#)" (2009)
- High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens "[Administrative burden reduction; priority area Working Environment / Employment relations](#)", European Commission, Opinion of the High Level Group (2009)
- Jimeno, Juan F. & C. Thomas "[Collective Bargaining, Firm Heterogeneity and Unemployment](#)" Documentos de Trabajo No 1131, Bank of Spain (2001)
- NOHSAC Technical Report 12 "[Occupational Health and Safety In Small Businesses](#)" (2009)
- Pissarides, A. Christopher "[Lisbon Five Years Later: What future for European employment and growth?](#)", CEP Occasional Paper No 20 (July 2006)
- Siebert, Horst "[Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe](#)", The Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 3 (1997)
- Ганев, П. „[Оценка на въздействието на Национална цел 5 „Намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 хил. души” от Национална програма за реформи 2001 – 2015](#)”, Институт за пазарна икономика (2011)
- Пешева, М. „[Кратък обзор на колективното трудово договаряне в България през 2010](#)”, Институт за пазарна икономика (2011)

За ИПИ

Мисията на ИПИ е да развива и защитава пазарните подходи за преодоляване на предизвикателствата, пред които гражданите на България и в региона се изправят. Тази мисия се преследва още от 1993 г., когато Институтът е официално регистриран като неправителствена организация (№ 831344929 от 15 март 1993 г., 729/XI/VI, стр. 169.).

Целите на ИПИ са да предоставя независима оценка и анализ на политиката на правителството, както и да служи като трибуна за обмяна на възгледи и мнения на икономисти и наблюдатели по различни въпроси.

ИПИ е носител на:

- ✓ **Наградата на БАДДПО за 2010 година**, присъдена за *изключителна активност, постоянство, широкообхватност и професионализъм в публикуването на актуална информация, експертни анализи, становища и предложения по проблемите на пенсионното осигуряване и пенсионната реформа* в бюлетина „Преглед на стопанската политика“;
- ✓ **Златен ключ 2008** на Програма Достъп до Информация за упоритото търсене на документи по реда на Закона за достъп до обществена информация;
- ✓ **Неправителствена организация на годината 2007** на мрежата Stockholm Network за разпространението на идеите за свободен пазар и личен избор в Европа;
- ✓ **Медия за 2007** на мрежата Stockholm Network за успешната работа на Института с медиите и популяризиране на идеите си чрез различни информационни формати;
- ✓ **Награда Темпълтън за 2006** на фондация Атлас за дългогодишните си усилия и принос за поддържане на принципите на свободата и пазарната икономика;
- ✓ **Специалната награда за 2001 на Министерски съвет** за цялостен принос в развитието на гражданското общество в България.

Последни водещи публикации на ИПИ:

- ✓ **Фискални правила: преглед на литературата, приложение и препоръки за България**, февруари 2012
- ✓ **Успехите и провалите на българските правителства (1998-2011)**, февруари 2012
- ✓ **България в международните класации 2011**, ноември 2011
- ✓ **Алтернативен държавен бюджет с ниски данъци**, ноември 2011
- ✓ **Оценка на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда**, септември 2011

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ИНВЕСТИЦИЯ

Екипът на ИПИ вярва, че цените свободата си и възможността сами да решавате кое е добре за вас. Убедени сме, че искате малка и ефективна администрация. Сигурни сме, че искате предвидима бизнес среда, в която конкуренцията да е основният фактор.

Това са идеите, които защитаваме и затова се обръщаме към вас с покана за инвестиция в ИПИ. В замяна на вашата инвестиция ние:

1. Ще продължим да осъществяваме натиск за по-бързи реформи
2. Ще наблюдаваме, коментираме и предлагаме разумни решения
3. Ще бъдем винаги на линия, когато има опасност от лоши решения и политики или с други думи, ще защитаваме идеите, в които вие и ние вярваме

Възможностите за инвестиция са:

	Размер	Ползи
Съмишленник на ИПИ	до 200 лв.	Ставате част от мрежа, в която на почит са идеите за ниски данъци, малка администрация, повече лична свобода и върховенство на закона. Бъдете с нас!
Приятел на ИПИ	200 - 500 лв.	Специално свидетелство за Приятел на ИПИ, получава всички бюлетини и специални доклади, както и покана за всички събития, организирани от ИПИ
Сътрудник на ИПИ	500 – 3 500 лв.	+ Участие в специални допитвания, организирани от ИПИ по актуални теми
Член на клуба на ИПИ	3 500 – 7 000 лв.	++ Покана за годишна среща на всички членове на клуба, на която имат възможност да обсъждат и коментират актуални теми с екипа на ИПИ
Почетен член на клуба на ИПИ	7000 – 15 000 лв.	+++ Лична среща с екипа на ИПИ веднъж годишно
Благодетел на ИПИ	над 15 000 лв.	++++ Възможност за участие в специални срещи на ИПИ по проекти, оперативни обсъждания на екипа и предложение на теми за изследване

Можете да направите дарение по следната банкова сметка:

Банкова сметка на ИПИ в лева

IBAN: BG54 UNCR 7630 1039 2234 15

BIC: UNCRBGSF

УниКредит Булбанк; ул. Калоян №3

или

чрез системата Ерау.бг на адрес: <http://ime.bg/bg/page/donation/>