

КООРДИНАЦИЯТА НА ОСИГУРИТЕЛНИТЕ СИСТЕМИ

та на националните законодателства чрез механизма на вътрешно-държавното транспониране и реализиране на техните норми и минимални изисквания, основани на свободния избор на конкретни форми и инструменти за реализация. Чрез транспонирането на Директивите, като европейски рамкови закони, се внасят реални промени в националните осигурителни системи с цел сближаване и постигане на необходимата съгласуваност между тях посредством въвеждането на Общностното законодателство във вътрешното право на страните по парламентарен път. Въпросите, които не се решават с Директивите, остават изцяло в компетенцията на държавите-членки.

В зависимост от възприетия подход **хармонизацията посредством Директивите** може да доведе до пълна универсализация и уеднаквяване на осигурителните системи в страните-членки или само до прилагането на общовъзприети правила, принципи и минимални стандарти за социална защита¹⁰. Проблемът е в твърде голямата бюрократичност на хармонизационния процес и динамичността в промяната на трансграничната среда в Общността. В основата на хармонизирането на осигурителните схеми чрез транспонирането на Директивите и прилагането на Регламентите на Европейския съюз стои съблюдането на принципите за субсидиарност и пропорционалност, без да се преследва създаването на единна (хармонизирана и типизирана) система за социално осигуряване в Общността¹¹.

Принципът за **субсидиарност** урежда разп-

ределението на правомощията между държавите-членки и институциите на ЕС така, че решенията, касаещи социалното осигуряване на европейските граждани (вкл. при тяхната трансгранична мобилност), да се вземат от структурите, стоящи възможно най-близко до тях, за да се реализират и на по-високо, общностно ниво поставените цели чрез предвидената мярка. В същото време във всеки отделен случай следва да се проверява дали от гледна точка на националните и регионалните възможности за действие една общностна мярка би била ефикасна, оправдана и необходима. В областите, които не попадат в изключителната компетентност на институциите на ЕС, те пристъпват към действия само в случаите, когато предприетите от тях мерки биха били по-ефективни от националните и поднационалните действия. В съответствие с това приложението на принципа на субсидиарност в осигурителния сектор проистича от факта, че като обект той не попада в изключителната компетентност на Общността, от една страна, и целите на осигурителната защита на мигриращото население в ЕС не могат да бъдат реализирани само от държавите-членки, от друга страна. По-добър ефект се постига чрез активното сътрудничество между тях и чрез мерките на институциите на ЕС за реализира-

не на **политиката на координация и конвергенция на националните осигурителни системи в Общността**. Най-често използваните инструменти за това са Директивите, Регламентите, общите ориентирни, рамковите препоръки, становища и указания, поставянето на общи цели и реализирането на общи, дългосрочни рамкови програми в областта на социалната защита в съответствие с общия европейски интерес.

Принципът на **пропорционалност** изисква при вече разпределените правомощия между държавите-членки и институциите на ЕС на основата на субсидиарността действията на Общността в осигурителния процес да не



надхвърлят по обхват и по интензивност степента, необходима за реализирането на целите на Договора за Европейските общности. За тяхното постигане „мярката не трябва да бъде по-голяма от необходимото“¹².

Следователно в съответствие с изискванията на двата принципа, ако целите в областта на социалното осигуряване, поставени в Договорите, могат да се реализират с възможно най-малката намеса на институциите на ЕС, то **на държавите-членки следва да се предостави пълна свобода при избора на стратегия и политика за тяхното осъществяване**.

По правило принципите на субсидиарността и пропорционалността се прилагат пряко при координацията на трансграничните осигурителни дейности и изпълнението на Общностните осигурителни цели, а не при решаването на вътрешни, чисто национални казуси и конфликти в областта на социалното осигуряване.

Бъдещето на хармонизацията на осигурителните системи е пряко свързано с задълбочаването на европейската интеграция и кон-

вергенцията на осигурителните модели, с реализирането на концепцията, че функционираща пазарна икономика и устойчив растеж са възможни само при добре изградена и структурирана система за социална сигурност на територията на ЕС, при гъвкави трудови пазари и мобилна заетост.

Във връзка с приемането на страната в съюза през 2006 г. се въвеждат в българската осигурителна система разпоредбите на следните европейски Директиви в контекста на хармонизацията в областта на пенсионното осигуряване:

✓ Директива 86/378/ЕИО за прилагането на принципа за равното третиране на жените и мъжете при професионалните схеми за социална сигурност;
✓ Директива 98/49/ЕО относно запазването на допълнителни пенсионни права при движение в Общността;

✓ Директива 2003/41/ЕО за дейността и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване.

Транспонирането на разпоредбите се извършва главно в Дял втора на Кодекса за социално осигуряване, като се създава адекватна правна рамка за развитието на професионалните пенсионни схеми по подобие на другите държави-членки, с една модификация, че се позиционират в третия стълб на допълнителното доброволно пенсионно осигуряване.

Регламентите по социално осигуряване са законодателни (задължителни и обвързващи) актове на вторичното право на ЕС¹³, респективно актове на институциите (Комисията и Съвета) на Общността, в съответствие с предписаните им пълномощия от учредителните договори¹⁴. Те са юридически действителната рамка за координирането на осигурителната защита и универсализирането на осигурителните практики за всички движещи се на територията на ЕС трудовактивни лица и бенефициенти. Прилагат се без транспониране в националното законодателство и ратификация от местния парламент. Координационният механизъм влиза в действие автоматично с приемането на страната за членка на ЕС от 1 януари 2007 г.

Предназначението на Регламентите е не да хармонизират различ-

ните осигурителни схеми на 27-те държави-членки, а да ги координират и приспособяват на основата на общовъзприети правила и уеднаквени, универсални критерии и принципи (вкл. за определяне на приложимото законодателство) с оглед на пооперативното функциониране на осигурителните системи в Общността. По презумпция тяхното действие допуска запазване на различията между държавите по отношение на основните параметри и изисквания за достъп, финансиране и равнище на осигуреност, механизъм за формиране на плащанията, продължителност на осигурителните периоди и др., чрез отчитането на водещата роля на националното законодателство при социалната защита на местните и чуждите граждани. Като създават „мостове“ между осигурителните системи на държавите-членки, **Регламентите директно предоставят права и предписват задължения на осигурителните субекти, към които са адресирани в случаите на смяна на местоживеенето, на трансгранична заетост, самонаетост, пребиваване и командироване в друга страна-членка, включително на членовете на семейството, защитата на труда в най-мобилните професии и др.**

Като високоспециализиран инструмент за координация те регулират границите за приложението на националните (в териториалния им обхват) и европейските правни норми в областта на социалното осигуряване, респективно при запазването, приносимостта и взаимното зачитане на осигурителни права, равното третиране на гражданите, износа на плащания, приравняването на осигурителни периоди, определянето на компетентната институция и т.н. Това позволява да се използва като **координационна техника вписването** от всяка държава-членка на специални разпоредби в анекси към Регламентите¹⁵, отчитащи националните особености на действащите разпоредби в страната. В случаите на несъвместимост между националното законодателство и разпоредбите на Регламента се прилага принципът на примата му над вътрешния нормативен акт, без да се ограничава автономността на осигурителната политика и стратегията на страните-членки. При възникнали колизии в решаването на конкретен осигурителен проблем е възможно Регламентът да се допълни от Директива с цел сближаване и преодоляване на различия-

та между осигурителните схеми на страните в рамките на Европейския съюз.

Не на последно място, координационната рамка на Регламентите е подходящият способ за нагаждането на националните осигурителни системи една към друга при трансгранични ситуации на осигурителните и финансови отношения¹⁶. За целта държавите-членки, включително РБългария, като **участници в европейския координационен процес в областта на социалното осигуряване са длъжни да предприемат действия в посока на:**

- ✓ адекватно адаптиране на националното законодателство и обезпечаването на промените с необходимите допълнителни финансови ресурси, вкл. за износ на осигурителни плащания в другите държави-членки;
- ✓ обучение и повишаване на административния капацитет на персонала в компетентните публични и частни институции, ангажирани с прилагането на Регламентите;
- ✓ изграждане на подходящи структури и технология на работа на национално и териториално ниво по обслужването на координацията на осигурителните отношения с 26-те страни-членки;
- ✓ информационно осигуряване на европейските административни процедури с подходящи програмни продукти и Е-формуляри за бърз обмен на информация с чуждестранните институции, гарантиращо ефективно обслужване на бенефициентите на територията на всяка страна и в чужбина;
- ✓ провеждане на активна комуникационна кампания с обществеността и координиране на дейността на компетентните институции по приложимото законодателство в областта на социалното осигуряване по отношение на трансграничната мобилност на населението.

Всичко това прави реалното членство на България в ЕС събитие с дълбок исторически смисъл, знак за предстоящи реформи и модернизация на осигурителния модел, подкрепящи интензивните процеси на свободно движение на хора, стоки, услуги, капитали и информация.

¹⁰ В съответствие с Договора от Амстердам (1997 г.) и Договора от Ница (2002 г.) европейският подход на хармонизация на законодателната уредба в областта на социалната политика продължава да бъде развиван в твърде ограниченото поле на дейността на Европейския съвет. Водещият приоритет в ЕС е не толкова хармонизацията, а по-скоро координацията чрез Регламентите и ОМК. Вж.: Павлов Н., Либерализация на социалното осигуряване (предизвикателства, подходи, решения), В. Търново, 2007.

¹¹ Договорът от Ница (2001 г.) създава Комитет за социална защита в ЕС със съвещателни функции и действия за насърчаване на сътрудничеството и обмена на информация между държавите-членки, за изготвяне на доклади и становища за социалната защита в тях.

¹² Борисов О., Право на Европейския съюз, С., 2005 г., Вж. също: Матисен, П.С.Р.Ф., Европейско право (въведение), С., 2007.

¹³ Що се отнася до първичното право от най-важно значение за социалното осигуряване има Договорът за създаването на Европейската общност, респ. чл. 18, 39, 43 и 49 за свободното движение на хора и чл. 42 за координацията на осигурителните схеми чрез Регламентите.

¹⁴ Пак там, с. 102.

¹⁵ При прилагането на Регламентите на национално ниво могат да се използват и други административни мерки, без да се въвеждат в националното законодателство. Вж. Матисен, П.С.Р.Ф., Европейско право (въведение), С., 2007, с. 138.

¹⁶ Като техника координацията на осигурителните системи е по-различна от въвеждането в ЕС през 2000 г. Открит метод на координация, имащ по-широк обхват в областта на европейската социална политика. Основава се на междудържавен обмен на добри практики и политики за социална защита, на взаимното опознаване и обучение чрез тях. Целта е да се постигне по-голямо сближаване чрез реализиране основните цели на ЕС.