

РОЛЯТА НА ОРГАНИТЕ НА ЦЕНТРАЛНО И МЕСТНО НИВО ЗА СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА

Владимир Вълков*

Увод

Органите на социалната политика на централно и местно ниво осъществяват социалната политика. Техните основни функции и правомощия са свързани с дейността както на централно ниво, така и на местно (областно и общинско) ниво. Целта пред органите на социалната политика е да подобрят качеството на обслужване на гражданите.

Административни органи на национално ниво

На национално ниво административните органи и институции с ключово значение за функционирането на системата на социалното осигуряване в България са Министерството на труда и социалната политика (МТСП), Националният осигурителен институт (НОИ), Националната агенция за приходите (НАП) и др.

Народното събрание осъществява законодателната власт в държавата, включително и в областта на социалното осигуряване, като приема, изменя, допълва и отменя законите в осигурителната система. Законодателната власт създава условия за стабилност в държавния и обществения живот, като чрез регулиране на обществените и социално-осигурителните отношения осигурява своевременното отчитане на промените в живота с оглед гарантиране социалната сигурност на населението.

Друг основен елемент на институционалната среда на социалното осигуряване е Министерството на труда и социалната политика, което осъществява редица функции в сферата на социалното осигуряване. Основните функции, които осъществява Министерството на труда и социалната политика по отношение на социалното осигуряване, са разработване на основните направления в развитието на ДОО и предлагането им за утвърждаване от Министерския съвет (МС), координиране дейността на ДОО с останалите елементи на социалната политика, управлението на които е възложено на МТСП.

* Владимир Вълков, гл. асистент, катедра "Публична администрация", УНСС, email: vladimir.valkov@unwe.bg

От съществено значение е ролята на МТСП при практическото осъществяване на ДОО, включително и подготовката на нормативните актове като средство за реализиране на държавната политика в областта на общественото осигуряване.

В своята дейност МТСП е подпомагано от важно структурно звено в институционалната система на социалното осигуряване – Националният осигурителен институт. С цел подобряване събираемостта на приходите в държавния бюджет Министерският съвет със свое постановление от 1995 г. създава Националният осигурителен институт (НОИ). Надзорният съвет, управителят и подуправителят са органите за управление на Националният осигурителен институт. Съществената роля на Надзорния съвет на НОИ в качеството му на висш орган на управление, съставен от представители на държавата и на национално представените работодателски и синдикални организации. Националният осигурителен институт е юридическо лице със седалище София, със свои териториални поделения. Надзорният съвет се състои от по един представител на всяка от представителните организации на работниците и служителите и на работодателите, признати съгласно Кодекса на труда, и равен на тях брой представители, определени от Министерския съвет, един от който задължително е изпълнителният директор на НАП. Мандатът на Надзорния съвет е за срок от четири години, а неговите членовете избират от своя състав председател на ротационен принцип. Надзорният съвет се свиква на заседания от председателя или по искане на една трета от членовете му. Управителят на НОИ участва в заседанията на Надзорния съвет със съвещателен глас.

Функциите, които изпълнява Надзорният съвет са да утвърждава проектите на годишния бюджет на държавното обществено осигуряване и отчета му, както и да осъществява контрол върху дейността на НОИ. Надзорният съвет утвърждава проектите на нормативните актове по държавното обществено осигуряване и приема правилник за организацията и дейността на НОИ и правилник за дейността на Надзорния съвет. Освен това Надзорният съвет взема решения за използване средствата от резерва по бюджета на държавното обществено осигуряване и определя възнаграждението на управителя и подуправителя. В изпълнение на своята дейност управителят на НОИ действа от името на института, организира и ръководи дейността му и го представлява пред всички физически и юридически лица в страната и в чужбина. Управителят осъществява оперативното ръководство на НОИ, утвърждава задължителни за всички физически и юридически лица в страната инструкции, формуляри и други документи, свързани с провеждането на осигуряването във връзка с възложените на НОИ дейности, внася за утвърждаване в Надзорния съвет проектобюджета на държавното обществено осигуряване, открива и закрива поделения на НОИ и утвърждава структу-

рата и бюджетите им. В своята дейност управителят се подпомага от съвет на управителя на НОИ, който се състои от ръководителите на функционалните направления на института и подуправител. Подуправителят изпълнява функциите на управителя при негово отсъствие. Подуправителят свиква и ръководи заседанията на съвета на управителя. Управителят и подуправителят на НОИ се избират от Народното събрание за срок от четири години.

По своята същност Националният осигурителен институт е публична организация, която на основата на законово задължение за осигуряване гарантира правото на пенсии и обезщетения на гражданите, осигурява качествено обслужване и управлява средствата на държавното обществено осигуряване по ефективен начин. Националният осигурителен институт администрира задължителните осигурителни програми за инвалидност, старост и смърт, болест и майчинство, трудови злополуки и професионални заболявания, безработица, както и информационното обслужване на осигурените лица за осигурителния им статус.

Основният проблем в дейността на Националния осигурителен институт е свързан с дефицита в неговия бюджет, който се поражда от това, че постоянно намаляват лицата, които внасят вноски за социално осигуряване, а се увеличават тези, които имат нужда от осигуряване. Голяма част от лицата, които работят в частния сектор, се осигуряват не на сумата, която реално получават, а на прага на стойността на минималния осигурителен доход. Поради задълбочаващия се проблем с дефицита в бюджета на НОИ е необходимо изпълнението на редица важни функции. Една от тях е да се изпълнява бюджетът на държавното обществено осигуряване. Националният осигурителен институт извършва плащането на пенсиите и обезщетенията за безработица и организира дейността по другите осигурителни плащания, а така също осъществява дейност по подготовката и прилагането на международни договори в областта на държавното обществено осигуряване. Друга функция на Националния осигурителен институт е да издава информационен бюлетин и да поддържа информационна система за лицата, които работят по трудово правоотношение.

НОИ изпълнява ръководни и обслужващи функции по изпълнение на регламентите за координиране на осигурителните системи на държавите членки по отношение на социалното осигуряване на мобилните граждани, движещи се, работещи и учещи на територията на ЕС чрез Дирекция "Европейски регламенти и международни договори".

От 01.01.2009 г. Националният осигурителен институт изплаща паричните обезщетения за безработица на лицата, чиито правоотношения са прекратени след 31.12.2008 г., по заявена от тях лична банкова сметка. От 01.01.2009 г. право на обезщетение за бременност и раждане вместо трудово възнаграждение имат осигурените лица за общо заболяване и майчинство,

ако имат 12 месеца осигурителен стаж като осигурени за този риск. По данни на НОИ на 16.02.2009 г. са преведени паричните обезщетения за безработица за месец януари по банковите сметки, заявени от безработните. По този начин се изплащат само обезщетенията на освободените от работа след 01.01.2009 г., а за освободените преди тази дата продължават да се изплащат чрез пощенските станции. Обезщетенията по банков път ще се превеждат всеки месец на 15-то число.

Важна стратегическа роля оказват проектите, които целят реформа в административната структура на социалноосигурителната система. Един от основните проекти "Реформа в администрацията по приходите" (ПРАП) за изграждане на Национална агенция за приходите (НАП) е стартиран от българското правителство през м. октомври 1999 г. Началото на проекта е поставено през м. март 2000 г., а целта е да се интегрират функциите на държавната администрация и функциите по събиране на задължителните осигурителни вноски на Националния осигурителен институт (НОИ).

В основата на осъществяването на проектите в административната система на социалното осигуряване е концепцията за изграждане на НАП, която е разработена от екип от експерти и е приета от Министерския съвет през м. юни 2000 г. Като цяло проектът "Реформа в администрацията по приходите" цели да се стимулира създаването и функционирането на устойчива система за събиране на публичните вземания в Република България, посредством създаването на икономически ефективна система, която да подпомага развитието на частния сектор и да отговаря на изискванията за присъединяване към Европейския съюз (ЕС). Реализирането на тази глобална цел може да се осъществи чрез изграждане на НАП и функционирането ѝ като модерна система за администриране на публичните плащания, която да гарантира тяхната стабилност и високо ниво на събираемост, да подобри качеството на административното обслужване на данъкоплатците и осигурителите и да намали както техните, така и разходите на държавата. Успешното изграждане на НАП преминава през всеобхватна програма на реструктуриране и модернизация на данъчната администрация, за да отговори на изискванията за интегриране с функциите по събиране на осигурителни вноски на НОИ в новата агенция.

В резултат от настъпилите реформи през м. май 2004 г. Управителният съвет на НАП одобрява Стратегическия план на НАП за периода 2004 – 2008 г. В този стратегически документ са очертани визията, мисията, принципите и споделените ценности, от които се ръководи организацията, и нейните стратегически цели. Разработването на годишните оперативни планове на НАП в съответствие със заложените стратегически цели започва от 2005 г., а в началото на 2006 г. Националната агенция за приходите обединява събирането и обслужването на републиканските данъци (данък върху дохо-

дите, патентни данъци, ДДС, корпоративни данъци, данък върху доходите на физически лица, мита и акцизи, осигурителни вноски за болест, майчинство, безработица, трудова злополука и професионална болест) и задължителните осигурителни вноски (здравните, вноските за пенсия, вноските за допълнително задължително пенсионно осигуряване и др.). Тази институция е специализиран държавен орган към министъра на финансите за установяване, обезпечаване и събиране на публични вземания от данъци и задължителни осигурителни вноски. Националната агенция за приходите е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София. Агенцията е разпоредител с бюджетни средства към министъра на финансите. Числеността на персонала на агенцията се определя от Министерския съвет по предложение на министъра на финансите след одобряване от Надзорния съвет. Агенцията се състои от централно управление и териториални подразделения. В централното управление и в териториалните подразделения могат да се създават дирекции, отдели и сектори.

Органи на управление на Националната агенция за приходите са Надзорен съвет и Изпълнителен директор. Председател на Надзорния съвет е министърът на финансите, а съставът му се състои от управителя на Националния осигурителен институт, директора на Националната здравноосигурителна каса, заместник-министър на финансите, определен от министъра на финансите, и представител на общините, определен от Националното сдружение на общините в Република България. Надзорният съвет осъществява общ контрол върху дейността на агенцията, изпълнителният директор представя прогноза за приходите от публични вземания пред Надзорния съвет, а министърът на финансите се запознава с плана за приходите от публични вземания преди внасянето на проектозакона за държавния бюджет за съответната година в Министерския съвет. Също така Надзорният съвет по предложение на изпълнителния директор одобрява стратегическия план на агенцията и отчета, както и анализа на изпълнението на плана за приходите от публични вземания, определя вида, териториалния обхват и седалището на териториалните подразделения, вида на публичните вземания, администрирани от тях, и структурата на централното управление и на териториалните подразделения. Той определя стратегията за развитие на информационната система и стратегията и плана за осигуряване на сградния фонд и материалната база на агенцията.

Основната роля на Надзорния съвет е съставянето на правила за професионално оценяване, служебно израстване, заплащане и допълнително материално стимулиране на служителите в агенцията и определяне обхвата на информацията, както и условията и реда за нейния обмен между агенцията, Министерството на финансите, НОИ и общините. Той прави годишния отчет за дейността на агенцията. Всеки член на Надзорния съвет може да

внося предложения според закона, както и по други въпроси, осигуряващи взаимодействието на агенцията с Министерството на финансите, Националният осигурителен институт и общините (Кръстева, 2010, с. 11-24).

Националната агенция за приходите се ръководи от изпълнителен директор, който се назначава от Министерския съвет по предложение на министъра на финансите и е подпомаган от четирима заместник изпълнителни директор. В своята дейност изпълнителният директор се подпомага от заместник изпълнителните директори, които се назначават от министъра на финансите по предложение на Изпълнителния директор. Възнаграждението на изпълнителния директор и на заместник изпълнителните директори се определят от Министерския съвет. Изпълнителен директор и заместник изпълнителен директор може да бъде само лице, което не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер и не е лишено по съответния ред от правото да заема определена длъжност. Освен това той не трябва да бъде едноличен търговец или неограничено отговорен съдружник в търговско дружество и не следва да участва в орган на управление или контрол на юридическо лице, както и да заема друга платена длъжност.

Функциите, които осъществява изпълнителният директор, са да организира, ръководи и контролира цялостната дейност на агенцията, в т.ч. да изготвя прогноза за приходите от публични вземания и да анализира изпълнението на ежегодния план за приходите от публични вземания, като същевременно дава задължителни указания на органите по приходите за единното прилагане на нормативните актове в областта на администрирането на публични вземания. Изпълнителният директор утвърждава методическите указания и процедури, задължителни за служителите в агенцията, задължителните формуляри и образците на други документи, свързани със събирането на приходите, определя числеността на териториалните подразделения в рамките на общата численост на агенцията и осъществява политиката по управлението и квалификацията на служителите.

Административни органи и институции на местно ниво

На месно ниво органите за управление са териториалните поделения на НОИ (Районно управление "Социално осигуряване" – РУСО). РУСО се ръководи в своята дейност от директор, който представлява администрацията на местно равнище и съставя отчет за дейността си пред управителя на НОИ.

Функциите, осъществявани от РУСО, са свързани с предоставяне на необходимата информация на гражданите по пенсионното осигуряване; организиране дейността по отпускане, изменения, прекратяване и възобновяване на пенсиите, контролиране на приходите и разходите, извършени от

осигурителите. Освен това РУСО отчита изпълнението на своя бюджет по общественото осигуряване и извършва осигурителните плащания. Административните структури на РУСО извършват дейностите по общественото осигуряване на работниците и служителите в съответния район (регион). За осъществяване на по-действени взаимоотношения между администрацията на централното управление на НОИ и тази на териториалните му подразделения (РУСО) е изграден и функционира Регионален консултативен съвет. В неговия състав са включени управителят, подуправителят, ръководителят на Столично управление СО, ръководителите на РУСО и главният методолог по обществено осигуряване.

На територията на страната са изградени 29 териториални дирекции (ТД) на НАП, създадени с цел подобряване дейността по събиране на приходите в бюджета. С цел подобряване обслужването на задължените лица, формирани основна част от постъпленията в териториалните дирекции, а именно средните данъкоплатци и осигурители, през 2006 г. е създадена организация за ефективно обслужване на тези лица. Териториалните дирекции се ръководят от директор, който е начело на администрацията на местно равнище.

Директорът на териториална дирекция на НАП отговаря за дейността на звеното пред Централното управление (ЦУ) и ежегодно изготвя доклад за своята дейност, който се изпраща на органите на централно ниво.

Длъжностите се степенуват в три групи – главен, старши и младши. На длъжностите могат да бъдат назначавани само лица, които отговарят на специфичните изисквания за заемане на съответната длъжност и спрямо които не са налице пречките от закона. Трудовите договори със служителите в централното управление и с директорите на териториалните подразделения се сключват, изменят и прекратяват от генералния директор. Трудовите договори със служителите в териториалните подразделения се сключват, изменят и прекратяват от съответния директор на териториално подразделение.

Служителите в агенцията имат право на допълнително материално стимулиране и на представително или униформено облекло при условия и по ред, определени от Надзорния съвет. Служителите задължително се застраховат за сметка на агенцията със застраховка "Живот" и застраховка срещу злополука.

Една част от служителите в НОИ и НАП се назначават по Кодекса на труда, а друга част по Закона за държавният служител.

От съществено значение е и "Фонд гарантиране вземанията на работниците и служителите" в България е извън бюджетен, самостоятелен фонд, с отделно управление и бюджет, не влизащ по закон в административната система на НОИ, но на база сключено споразумение между двете институции се обслужва от специализираната администрация на НОИ срещу заплащане на комисиона за обслужване.

За групирането на идентифицираните правомощия/функции е използвана Класификацията на ОИСР за правителствените функции, която е посочена като инструмент в Единната методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация. Според Класификацията на ОИСР правителствените функции са:

- секторна политика – стратегическо планиране, изготвяне на проектозаконали, изработване на минимални стандарти, норми за анализ и оценка на секторна политика, прогнозиране;
- предоставяне на услуги – предоставяне на продукт или услуга на вътрешни (други държавни органи) или външни (бизнес, граждани, медии, синдикати) услуги;
- регулиране – лицензи, сертификати, издаване на разрешения, акредитиране, инспекции, проверка за съответствие, финансов одит;
- координация, контрол и надзор – координация на връзките между различни органи, наблюдение на дейността на подчинени (подотчетни) структури, подпомагане на подотчетни структури за постигането на техните професионални цели;
- поддържащи – счетоводство, деловодство, управление на човешките ресурси, информационни системи, инфраструктура, анализ на ефективността и одита на управлението, секретарски услуги.

Идентифицирани са 14 правомощия/функции на ръководителя на ТП на НОИ, подробна информация за които може да се открие в нормативната уредба на всяко ТП. Най-много – 8 са правомощията по контрол за спазване на осигурителното законодателство, свързано с ДОО. По 1 правомощие има в областите: задължително осигуряване при безработица, гарантирани вземания на работниците и служителите при несъстоятелност, експертиза на работоспособността, трудови злоупотреби и професионални болести. 7 от правомощията се отнасят до повече от две области на политика. Тези данни ясно очертават характеристиката на ръководителя на териториално поделение като контролен орган. Липсата на изрични правомощия в областите на профилактика и рехабилитация, информационни системи и регистри и осигурителен архив се дължи на обстоятелството, че в нормативните актове тези дейности са посочени общо като функции на ТП на НОИ.

Правомощието на ръководителя на ТП по чл. 25, т. 5 от ПОДНОИ да издава заповеди за извършване на ревизии и проверки на осигурителите, не е предвидено в КСО. Недопустимо е с устройствен акт да се регламентират първично правомощия, които имат адресати извън администрацията, чиито структура и организация се уреждат с този акт. Действително същото правомощие се съдържа в Инструкцията за контрола по разходите на държавното обществено осигуряване и реализирането на административно-наказателната отговорност, но това е вътрешен акт, издаден от управителя на НОИ,

който не е публично достъпен. Функцията по сключване на договори по чл. 47 от Закона за насърчаване на заетостта за отпускане на еднократни парични суми е нетипична за НОИ функция по активни мерки на пазара на труда и следва да отпадне. В чл. 25 от ПОДНОИ е използван изчерпателен подход за изброяването на правомощията/функциите на ръководителя на ТП, като са пропуснати съществени негови правомощия по чл. 110, ал. 6 и ал. 10 от КСО относно принудителното събиране на вземания на НОИ, както и по чл. 114, ал. 6 КСО относно споровете за добросъвестност при възстановяване на неоснователно получени суми.

Обобщени изводи и предложения:

- Липса в КСО на правомощие на ръководителите на ТП да издават заповеди за извършване на ревизии и проверки на осигурителите;
- Липса на публичност на процедурите за контрол по законодателството;
- Наличие на нетипично за НОИ правомощие на ръководителя на ТП по Закона за насърчаване на заетостта;
- Липса в ПОДНОИ на съществени правомощия на ръководителя на ТП, предвидени в КСО.

Въздействие върху изпълнението областите на политика.

- Риск от незаконосъобразност при изпълнението на политиката в областта на контрола.
- Непрозрачност при изпълнението на политиката в областта на контрола.
- Отклоняване от същинските дейности и смесване с дейности, характерни за АСП и за активната политика в областта на пазара на труда;
- Непълно отразяване на съществуващи правомощия по изпълнение на политиката.

Предложения за подобрене:

- Регламентиране в КСО на правомощието на ръководителите на ТП да издават заповеди за извършване на ревизии и проверки на осигурителите;
- Публикуване на Инструкцията за контрола по разходите на държавното обществено осигуряване и реализирането на административно-наказателната отговорност на Интернет страница та на НОИ;
- Отмяна на чл. 47 от Закона за насърчаване на заетостта;
- Допълнение на чл. 25 от ПОДНОИ с правомощията на ръководителя на ТП по чл. чл. 110, ал. 6 и ал. 10 и чл. 114, ал. 6 от КСО.

Заклучение

Благодарение на дейността на специализираните органи на социалната политика на национално и местно ниво, гражданите получават необходимата им информация, свързана с техните проблеми и последващото им разрешаване. Чрез електронен достъп до системата – гражданите и юридическите лица имат по-лесен и бърз достъп за предлаганите услуги.

Референции:

Павлов, Н. (2007), Либерализация на социалното осигуряване.

(Pavlova, N., 2007, Liberalizatsia na sotsialното osiguryavane)

Кръстева, В. (2010), Социално осигуряване 2010 година/Валентина Кръстева, Даниела Асенова, Иван Карановски, Йосиф Милошев, Мария Касърова. (Krasteva, V. 2010, Sotsialno osiguryavane 2010 g/Valentina Krasteva, Daniela Asenova, Ivan Karanovski, Yosif Miloshev, Maria Kasarova, Biser Petkov, Trud i Pravo, Sofia)

Колев, К. (2005), Социално осигуряване в България: Право, въпроси, казуси и задачи/Кольо Колев., Акад. изд. "Ценов", Свищов. (Kolev, K. 2005, Sotsialno osiguryavane v Bulgaria: Pravo, vaprosi, kazusi i zadachi/Kolyo Kolev, Akad. izd. Tsenov, Svishtov)

РОЛЯТА НА ОРГАНИТЕ НА ЦЕНТРАЛНО И МЕСТНО НИВО ЗА СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА

Резюме

Управлението и администрирането на социалната политика са от съществено значение за качествено обслужване на гражданите. На централно ниво органи на социалната политика са Министерството на труда и социалната политика, Националният осигурителен институт и Националната агенция за приходите. Органите на местно ниво, които осъществяват социалната политика са Районно управление на социалното осигуряване (РУСО) и Териториалните поделения (ТП) на НАП*.

Ключови думи: РУСО, НОИ, НАП, ТП, социална политика и административна структура.

JEL: D6, R5, H51, H52

* Изключени са Министерство на здравеопазването и НЗОК.

THE ROLE OF AUTHORITIES AT CENTRAL AND LOCAL LEVEL FOR SOCIAL POLICY

Vladimir Valkov*

Abstract

The management and administration of social policy are essential for the quality of service to citizens. At central level, social policy bodies are the Ministry of Labor and Social Policy, the National Social Security Institute and the National Revenue Agency. The local authorities implementing the social policy are the Regional Social Security Administration (ROSO) and the Territorial Units (TA) of the NRA.

Key words: Rouse, NSSI, NRA, TA, social policy and administrative structure.

JEL: D6, R5, H51, H52

* Vladimir Valkov, Chief Assist. Prof., PhD, Department of Public Administration, University of National and World Economy, Sofia, email: vladimir.valkov@unwe.bg