

СОЦИАЛНИТЕ ФУНКЦИИ НА ЗАСТРАХОВАТЕЛНИЯ МОНОПОЛ ОТ 1946 Г.

Сашка Миланова

В българската икономика до средата на 40-те години на XX в. съществува държавен монопол върху производството на кибрит, сеченето на монети от Българската народна банка, експлоатацията на железопътния транспорт, пощи, телеграф, телефони, радиостанции и пр. Значението, което се влага в понятието “държавен монопол”, може да се дефинира най-общо като придобиване от държавата на права на собственост върху средствата и доходите от даден отрасъл, ръководство на неговата дейност и ползване с привилегията да не допуска друго физическо или юридическо лице да извършва същите функции, нито пък да навлиза в овладения периметър. Характерно е, че през този период създаването на държавен монопол става върху области, които не са били разработвани, нови са като организация и форма. След 9 септември 1944 г. настъпва промяна в обсега на приложение на държавния монопол. Той се пренасочва към частния сектор, към изземване прерогативите на частните собственици, с цел да бъдат изтласкани от усвоения обсега на дейност. Причините за настъпилите изменения трябва да се търсят в характера на следваната линия в стопанската политика — засилване ролята и функциите на държавата в икономиката и ограничаване на частната инициатива по различни модуси.

Официалните документи на управляващите сили очертават сферите, в които се предвижда установяване на държавна собственост. В програмата на правителството на Отечествения фронт от 17 септември 1944 г. е вписано “Премахване на частните стопански монополи и привилегии. Обявяване за държавни на ония от тях, които не могат да се премахнат. Учредяване на държавни монополи за износния тютюн, за зърнените храни и други земеделски произведения, за петрола, за вносното желязо, за застрахователното дело, за вноса на монополни от чужбина стоки и т. н.”¹. В решението на Политбюро на ЦК на БРП (к) от 10 ноември 1944 г. е записано като т. 11 “Национализиране на частните застрахователни дружества. Разширяване и поевтиняване на обществените осигуровки. Насърчаване на застраховките”². В предизборната платформа на Отечествения фронт от 29 юни 1945 г. се предвижда въвеждане на държавния монопол в застрахователното дело³.

В изложените програмни постановки се наблюдава смесване на понятията “монополизация” и “национализация”, заменянето им като идентични,

макар че са етимологично различни думи, със своя специфика и семантика. Мнение по този въпрос се съдържа в известията на Съюза на акционерните дружества: "Днес не само у нас, но и в чужбина, под национализиране се разбира превръщането на едно предприятие или цял клон от народното стопанство от частно в държавно. Нещо подобно се подразбира сега и с термина монополизиране"⁴. Причината за отбягване на точната формулировка от управляващите сили е от политическо естество. Линията, набелязана от ръководните органи на БРП (к) и умело утвърждавана от тях чрез Националния комитет на Отечествения фронт като отечественофронтowska, очертава перспективата икономическото развитие на страната да се насочва не към възстановяване на съществуващите стопански структури, а към изграждане на нови по организация и съдържание форми. За нейната реализация се предвижда да се съсредоточат в държавните органи ръководните функции на стопанската и финансовата сфера, да се въведе централизация и плановост във важни отрасли чрез образуване на монополни обединения и изтласкване на частната дейност от тях. Конкретизирането на същността на икономическата политика не се прави по коалиционни причини и по външнополитически съображения, предвид неуреденото международно положение на България. Образуването на държавни монополи в области на частния сектор се мотивира главно със социални и стопански аргументи. Те се оказват политически подходяща форма за одържавяване на частната собственост, за безпрепятствено преминаване към държавно-планова система и утвърждаването ѝ по парламентарен път.

Идеята за държавна намеса в застраховането под една или друга форма не е нова. На 26 юли 1926 г. Народното събрание гласува Закон за държавен контрол върху частните застрахователни предприятия, по силата на който през м. ноември същата година се основава учреждение за държавен надзор върху частните застрахователни предприятия⁵. През 1932 г. се създава ограничен монопол в полза на Б. Ц. К. Банка, който преминава върху слятата Б. З. К. Банка за застраховка на държавни имоти при пожар, като средство за увеличаване на безлихвените оборотни средства на Банката⁶. Поради отсъствието на частна инициатива и конкуренция, държавата фактически има монопол при земеделските застраховки — градушка, добитък, пчели. През 1934 г. деветнадесетомайското правителство поставя в своята програма пункт за въвеждане на държавен монопол върху застрахователното дело.

За състоянието на застрахователните дружества през 40-те години на ХХ в. представа дават съществуващите сведения и публикации. Преди всичко, застраховането се разпростира върху бита на човека, в стопанския живот и в областта на кредита. Някои специалисти разглеждат неговата структура като съставена от четири групи: първа група — по форма — частни застра-

хователни предприятия с акционерен капитал, по произход — национални и чуждестранни, по приложение — обхващащи всички застрахователни клонове в стопанската и кредитната сфера. В нея влизат и кооперативни дружества, но без основен капитал; втора група — кооперативни застрахователни дружества с дялов капитал и поле на действие — бита; трета група — взаимно-застрахователни сдружения при разни учреждения, ведомства, професионални организации и социални институти за осъществяване на животозастраховането и в бита като цяло. Към нея се причисляват и кооперативните застрахователни дружества; четвърта група — взаимно-застрахователни уредби, администрирани от държавата и насочени към битовата и стопанската област. Това са земеделските застраховки за градушка, добитък и пчели. В изложената структура не са включени фондовете “обществени осигуровки” и държавен пенсионен фонд, поради разбирането, че те трябва да се разглеждат не като предприятия, а като мероприятия, с които се предоставят права на лица за заслуги към държавата и обществото⁷.

Необходимо е да се подчертае, че български и чужди акционерни застрахователни дружества се насочват главно към стопанските осигуровки по клоновете транспорт, пожар, автомобили, гражданска отговорност на моторни коли и пр. В животозастраховането дяловете по сектори се разпределят както следва — 56,3 % кооперативни дружества; 39,4 % — местни акционерни дружества; 4,3 % — чужди застрахователни предприятия⁸. Процентното съотношение показва, че кооперативната форма се е наложила в клон “Живот”, в който е концентрирана социалната същност на застраховането.

Стефан Чолаков, който е съвременник на закона, а по-късно директор на “Администрация и организация на ДЗИ”, в своите публикации, посветени на характера и развитието на българското застраховане, прави съпоставка на съществуващите данни. Според тях, към 31 декември 1942 г. в България са работили 30 застрахователни дружества, разпределени главно на три групи: I — български акционерни—11 на брой; II — български кооперативни — 7 на брой и III — клонове на чужди акционерни застрахователни дружества—12 на брой. Към трета група той прибавя още три-четири дружества, вписани като български, но с 50 % чуждестранен акционерен капитал. По негова преценка кооперативните застрахователни дружества осъществяват полезна дейност с много добри резултати, без обаче да ги смята като първостепенни по значение. Ст. Чолаков застъпва схващането, че в България трябва да се предприеме национализиране и социализиране на най-важните отрасли, за да се изземат от обсега на частната инициатива. Към нея той има отрицателно отношение, поради което и отхвърля участието на акционерния капитал в застраховането. Поддръжник е на гледището за установяване в тази област на държавен монопол. развитието му като организаци-

онна форма Ст. Чолаков вижда в условия на пълна автономия и права на самоуправление, които да съдействат за целесъобразно използване на събраните суми в интерес на стопанската и на социалната политика. Той опорва критиката срещу изграждането на Държавен застрахователен институт и дава за пример съветския опит⁹.

Предпочитания към застрахователния монопол изказват и други автори. Характерно е, че те отбелязват не само неговите положителни страни, но и необходимостта от спазване на определени изисквания, които да подпомогнат формирането на новата организация и дейност. Д. Тодоров препоръчва в обхвата на монопола да се включат всички застрахователни клонове, за да се избегне паралелното съществуване с частни застрахователни дружества. За особено важно той смята компетентното ръководство от добри професионалисти и средствата да се използват не за фискални цели, а да се насочат само за социално предназначение. Неговото отношение към застрахователната работа на акционерните и кооперативните застрахователни дружества е уважително. "Уместно и справедливо е да се подчертае, че както някои от дружествата, така и някои от кооперациите са си спечелили добро име и в страната, и в чужбина. Капиталите на същите, взети абсолютно, са доста големи, обаче, сравнени с поетите рискове, те са незначителни, поради което основната гаранция за застрахованите лежи в добрия и целесъобразен план на предприятието, неговата организация, правилното заделяне на математическите му резерви и начина на използването им"¹⁰.

В публикацията си "Държавата и застраховането" д-р Ал. Иванов изтъква като абсурд фискалните тежести върху застрахователните предприятия от държавата през 1936 г., които продължават да се налагат и възпрепятстват тяхното развитие. "Тия обременения са уникални в света. Никоя страна няма данъци, които да бъдат тъй тежки и непоносими, както у нас, защото това обременяване тежи изключително на застрахователните предприятия, а не на застрахованите"¹¹. Той разбира застрахователната защита от държавния монопол като интегрална, чрез която трябва да се запазят интересите на вложителите и да се помпомагат при необходимост. Авторът на изследването определя монопола като съвременна форма, чрез която акумулираните спестявания могат да се използват за възстановяване на народното стопанство.

Несъгласие със законопроекта за ДЗИ изразява Съюзът на акционерните застрахователни дружества. В пространно изложение до Регенството той отстоява становището за изготвяне на обща програма от държавата и застрахователните предприятия¹². Препоръката е в нея да се предвиди рационализация на застрахователното дело и да се установи система, основана върху утвърдилите се в практиката принципи и форми. Целта се определя като

двупосочна — да се съдейства за развитие на националната застрахователна дейност, но и да се подкрепя частната инициатива. Съюзът предлага да се осъществи кодификация на условията за застрахователна работа, да се създаде правна основа както за частната, така и за кооперативната застрахователна дейност. Той изтъква важността от реформирането и реорганизирането на държавния надзор върху частните застрахователни предприятия, с което да се обхване цялото застраховане в страната без изключение. В изложението се констатира, че стопанският резултат от монополизиранието на застрахователните предприятия ще бъде нищожен. Държавата едва ли ще може да осъществи застрахователната си политика с наличните капитали, освен ако допълнително не вложи средства. Съюзът оценява положително дейността на българските застрахователи, които имат принос за развитието на осигурителното дело в страната.

В конспективен вид възраженията в средите на частните застрахователни предприятия могат да се изложат в няколко точки: 1. С държавния монопол ще се загуби естествената потребност от осигуровки, елементът на лична воля ще отпадне, тъй като неизбежно ще се наложи задължителното застраховане; 2. Социалният смисъл на застраховките е много по-важен за обществото в сравнение с очакваните резултати от използването на приходите в стопанската сфера; 3. В следвоенния период застрахователните дружества са в незадоволително финансово състояние, претърпели са повече или по-малко загуби през войната и в недвижими имоти, и в парични средства. Техният дефицит не е преодолян и държавата ще трябва да го покрива с кредити; 4. Монополът ще затрудни презастраховането, неизбежни ще бъдат отрицателните последици, отпадането на чужди презастрахователи. Нанесените вреди едва ли ще могат да се компенсират с изграждането от монопола на своя вътрешна преосигуровка; 5. С образуването на проектираното държавно обединение трудно ще се получат добри премии за застрахованите. Твърде силни са съмненията, че средствата от вноските ще се влеят във фиска.

Анализът на двете противоположни становища по проекта за държавен монопол разкрива съществени подробности. Общото между поддръжниците на оформилите се концепции е значението, което се придава на застрахователната защита за благоприятно осигуряване на вложителите. Разликата е, че едните разглеждат новата организационна форма като необходима предпоставка за подпомагане на стопанското възстановяване и напредък, докато привържениците на тезата за запазване на съществуващите традиционни застрахователни дружества изтъкват като главен аргумент развитието и усъвършенстването на социалната подкрепа на застрахованите, разширяване на техния процент чрез съответни парични облагодетелствания.

Авторът определя като едностранчива позицията, която дава предимство само на монопола, като единствено подходяща. Успоредното съществуване на различните видове собственост в застрахователната "индустрия" е от полза за българското общество и неговата осигуреност за рискове, в които човекът и имуществото му могат да попаднат. По този начин ще се обхванат и разширят различните застрахователни клонове, ще се използват по-рационално и многопосочно паричните натрупвания, получени от вноските на гражданите. Остава да се реши възловият въпрос: как и под каква форма най-целесъобразно могат да се гарантират социалните функции на застраховането, за да бъде необходимо и полезно за вложителите? Отговорът ще се търси в парламентарните разисквания, в които се открояват становищата на управляващите партии.

Законопроектът за държавен застрахователен институт е подготвен от комисия от специалисти и застрахователни дейци. Той е одобрен от Стопанската комисия на Националния комитет на Отечествения фронт, приет е от Върховния стопански съвет, съгласуван е с препоръките на Законодателния съвет при Министерството на правосъдието, координиран е и с Управителния съвет на Държавния надзор върху частните застрахователни предприятия. Българското икономическо дружество също е запознато с текста на проекта, след което е внесен в Министерския съвет за утвърждаване. Законопроектът, който е включен сред главните пунктове на законодателната програма на Народното събрание, е поставен в дневния ред на 21 май 1946 г. за парламентарни дебати¹³.

Министърът на финансите проф. Ив. Стефанов излага мотивите за образуване на държавен монопол в застрахователната дейност. Главните съображения на вносителя са: 1. "Обединени в един държавен институт, ползващ се с голямо доверие на народните среди, спестяванията (резервите) бързо ще се увеличат и ще бъдат влагани в народното стопанство там, дето в дадено време се чувства най-голяма нужда от средства; 2. Превръщането на спестяванията при застрахователните предприятия в кредит за едни или други нужди, чрез единно застрахователно предприятие ще може да се извърши в много по-голям обем, с много по-голяма стопанска мощ, като част от един голям стопански план на държавата; 3. Средствата на Държавния застрахователен институт ще бъдат неприкосновени и ще служат само за прякото си предназначение. Но оползотворяването им ще стане по начини, подпомагащи осъществяването на стопанските задачи на държавата. Тъкмо осъществяването на тези задачи е най-добрата гаранция за възстановяване и развитие на народното стопанство, а с това и за сигурността на самите застраховки; 4. Докато застраховането е в частни ръце, то неизбежно ще има характер на търговия — средство за печалба. Съсредоточаването на

застраховането в едно държавно застрахователно предприятие ще го превърне в служител на народното стопанство и творчески елемент в държавния народостопански план”¹⁴.

Цитираните пасажи очертават недвусмислено намеренията на държавната власт — да придобие монополни права в застрахователната сфера, за да из земе наличния капитал на акционерните и кооперативните дружества. Същите привличат интереса на финансовите органи с паричните си натрупвания, придобити от вноските и носещи високи дивиденди. Но реални ли са предвижданията за големи приходи, които ще постъпят от тях за подпомагане на стопанските инициативи? А социалната политика, необходимостта от кредитиране и инвестиции в тази област сякаш потъват в море от икономически проблеми или е невъзможно да се постигне балансът между приоритетните направления? Тези и още много въпроси възникват у изследователя, решил да направи обективна оценка на замисъла и аргументите за изграждане на държавен монопол върху създадената от частния и кооперативния сектори база.

Съдържанието на законопроекта за ДЗИ насочва към установяване на критерии за формулиране на обобщаващи изводи и заключения. В чл. 1 са очертани параметрите: “Застраховането става изключително право на държавата”, което се осъществява от новосформираната за целта институция. Съгласно чл. 2 същата се създава с права на автономно предприятие и ѝа отделна юридическа личност със седалище в София. В чл. 3 се изяснява механизмът на работа — ДЗИ сключва застраховките по доброволно съгласие, а в случаите, предвидени в специални закони, и задължително. По силата на споменатите разпоредби българското застрахователно дело придобива статут на държавно учреждение с отделен бюджет и централизирано управление, което поема активите на действащите акционерни и кооперативни дружества изцяло.

Предвижда се монополизацията да се ускори. Частните застрахователни предприятия се поставят в ликвидация, а кооперативните се прехвърлят изцяло към ДЗИ. Организационната работа на Института не прекъсва специализираната дейност, като застрахователни полици се издават от негово име и за негова сметка. Под контрол, но извън обсега на ДЗИ продължават да функционират презастрахователните дружества. Същите имат правомощия, след обнародването на закона, да сключват само презастрахователни договори и сделки за управление и оползотворяване на резервите и фондовете си. Тази форма на дейност се дължи на договори между български и чужди презастрахователни дружества. Освен това, въпросът опира и до задължения от стопански, валутен и пр. характер и изисква правилен подход в решаването им¹⁵.

С образуването на ДЗИ остават в сила всички подписани по-рано застраховки, като се включват към Института. Допуска се в чл. 7, ал. 1 известно намаляване на осигурените суми, когато същите се поставят в застрахователно техническо съответствие с разполагаемите резерви и фондове, при установяване на недостиг на средства в предприятието.

Проблемът за обезщетенията на акционерните застрахователни дружества се урежда в чл. 8. Предвижда се, след като се констатират математическите резерви и тяхното покритие, съгласно закона за Държавния надзор, след като се приключат всички задължения, от остатъка, акционерите да получат компенсация за своите акции до размер на номиналната им стойност. Установяването на активите и пасивите се извършва от назначени от ДЗИ ликвидатори. В срок до една година от влизане на закона в сила трябва да се представи оценката, като при пресрочване на акционерите се начислява процент в размер на лихвата, изплащана от Б. З. К. Банка по спестовните влогове. Ст. Чолаков тълкува мотивите на съставителите на закона в смисъл, че частният капитал в застрахователното дело няма съществено значение в сравнение с кооперативните дружества, които без основен капитал събират значителни застрахователни активи¹⁶. Утвърждава се мнението, че големите суми, усвоени от акционерите, не са влагани за развитие на застраховането, нито пък са допринасяли облаги за вносителите. Те са носели високи дивиденди предимно за собственика на дружеството. Обективността изисква да се подкрепи подобна оценка. Факт е, че застраховането в България през 40-те години остава недостатъчно развито в структурно отношение, с неизграден ефективен механизъм за вътрешно усвояване и разпределение на натрупванията. Но изземването на средства от тази област едва ли може да се определи за правилно решение, а по-скоро означава омаловажаване на социалния смисъл на осигуровките.

В законопроекта се постановява и редът за прехвърляне на застрахователните състави и имуществата към ДЗИ. Съставителите са преценили, че преминаването на кооперативните сдружения и каси, на техните портфейли по клонове, поставянето им в съответствие и включването в Институтската система ще бъде продължителен процес. Същото ще бъде още по-трудно при акционерните дружества. С оглед на това, в чл. 10 се регламентира начинът на действие — средствата и имуществата се поставят под контрол на управители, назначени от ДЗИ, които да работят като негови органи. Временното им управление, по думите на Ст. Чолаков “няма никакво самостоятелно правно значение, нито пък външно представителни функции”. Следователно, в тази постановка замисълът е съсредоточен към формата на собствеността — с въвеждането на преходните управи да се отстранят неза-

бавно акционерите от ръководството на дружествата и да се пристъпи към ускорена ликвидация на предприятията им.

В глава трета се напомня за държавно-автономната форма на организация на ДЗИ при уточняване на реда за избиране на Управителен съвет на Института и определяне правата на неговите структури. Постановвява се в ръководния орган да влязат: по един представител от министерствата на финансите, земеделието и народното здраве; по един сътрудник от Б. Н. Банка и Б. З. К. Банка; двама, посочени от Университета специалисти по правните и стопанско-застрахователните науки; управителят, подуправителят и директорът на ДЗИ. Правомощията на Управителния съвет включват решаването на всички въпроси по дейността, като окончателното им одобрение принадлежи на Министерския съвет. Финансовата самостоятелност се състои в самоиздръжката. Особено важни са разпоредбите на членовете 25, 26, 29 и 32. Внимание заслужава анализът върху тяхното съдържание, направен от Ст. Чолаков. Той сравнява Застрахователния институт с Б. Н. Банка и Б. З. К. Банка, тъй като всеки "клон или група от клонове и служби се обособява в отделна дирекция, която ще се самоиздържа. При нужда един клон може да отпуска заеми на друг клон, но в никой случай дефицитът на един клон не може да бъде покрит с прихода на друг такъв. От излишъците на отделните застрахователни дирекции се образува **общ запасен фонд**, като 60 % от общия излишък се отнася в запасния фонд, а 40 % се дава приход в държавното съкровище. Застраховките **градунка, добитък и пчели** отнасят всяка година само по 10 % от излишъците си в общия запасен фонд.

Следователно, държавата ще получи голяма част от чистия излишък по ДЗИ, вместо да отива в касата на акционерите както е по настоящем. Тия средства безспорно ще бъдат оползотворени много по-добре и в интерес на цялото българско стопанство¹⁷.

Изложеното тълкуване на разпоредбите е едностранчиво, с което се изтъкват положителните детайли, взети сами за себе си. Но в чл. чл. 29 и 32 проличава формалният характер на автономията с предварителното разпределение на събраните капитали и спестявания и с лишаването от права да разполага със средствата си. По силата на текста на чл. 29 държавата си осигурява много по-големи приходи от застрахователното дело, отколкото от облагането му с данъци, такси, налози и бери. Затова и с чл. 32 издаваните от ДЗИ полици се освобождават от тях.

В чл. 28 се изисква постъпленията от различните застрахователни клонове да се прехвърлят в ценности и влогове, съобразно решенията на Управителния съвет на ДЗИ. По-конкретно, възлага им се да потърсят обекти за рентабилно приложение на средствата от застрахованите, рационално да се използват за социални и стопански начинания. Съществен момент е не са-

мо правилното насочване на капиталите на ДЗИ, но и тяхното числено ограничаване. Не се допуска превишаването на определена граница поради факта, че голяма част са покритие на математически резерви и не са абсолютно свободни средства. Взема се предвид и необходимостта Институтът да разполага с достатъчно финанси, за да изпълнява своите функции и задължения спрямо вложителите¹⁸. Доколко чрез застрахователния монопол ще се кредитират социалните потребности, стопанските инициативи или пък ще се превърне в приходоизточник на фиска, зависи не толкова от Управителния съвет, колкото от централизираната система на държавно управление.

Наказателните разпоредби утвърждават неприкосновеността на застрахователната сфера за деятели, несвързани с ДЗИ, като за нарушителите са предвидени санкции с парични глоби. Забранява се и предоставянето на информация за активите и пасивите на Института. Всички прехвърляния на акции на акционерни дружества, включени в ДЗИ, но извършени след 9 септември 1944 г., се смятат за нищожни по право. Предоставя се на Института да отменя изцяло или частично изплащания на щети и загуби, уговорени със застрахователни предприятия след 9 септември 1944 г. С това се прави ревизия на ликвидирани загуби, главно по клонове "Пожар" и "Транспорт", за да се установи тяхната съразмерност.

Характерна черта на законодателната работа на XXVI Обикновено народно събрание е, че в приетите от него актове, в които се третират въпроси от материално естество или от финансовата област, се одобряват с разпоредби, имащи обратна сила. Тяхното включване предпоставя възможност за допускане на деформации с изземвания, които се разпростират върху отминали плащания и които са извършени съгласно други законови уредби и договорни условия.

От анализа на основните постановки на законопроекта за Държавен застрахователен монопол произтичат няколко обобщаващи оценки и изводи: Първо, създаването на ДЗИ поставя застрахователните предприятия под един ръководен център, с цел да се контролират и използват придобитите спестявания и капитали в направления, определени от него като приоритетни, а не от Института; Второ, в застрахователното дело се налага една нова структура на организация и дейност, по-близка до съветската практика, а не до изградилите и утвърдили се в страната традиционни форми и опит. Без да се отрича ползването на чужди методи, които могат да улеснят съобразяването на законодателния механизъм с по-съвършени организационни принципи, едностранчивата насоченост само към съветския опит и пренебрегването на европейските модели стесняват застрахователното дело в рамките на държавна институция с ограничени права и отговорности по подобие на ГОССТРАХ; Трето, превръщането на клонове от застраховането в

задължителни чрез законови разпоредби, използването на акумулираните средства от населението в държавен кредит за стопански и фискални цели обезличава неговите социални функции, прекъсва се непосредствената му свързаност с обществото; Четвърто, формира се огромен държавен институт, чието управление изисква гъвкава структура и организация, квалифицирана администрация и подготвени застрахователни кадри. Добри застрахователи безспорно има, но липсват останалите елементи от функционалната система. Перспективата за развитие на ДЗИ се очертава в посока по-скоро на търсения за усвояване на наложената му структура, отколкото на усъвършенстване на застрахователната дейност.

Сред парламентарните оратори най-обстойна е речта на министъра на финансите проф. Ив. Стефанов¹⁹. В нея се застъпва схващането за икономическото значение на държавния застрахователен монопол. Теоретично прогнозиран, неговите предимства се изтъкват пред съществуващите форми и организационна система в тази област в няколко посоки: 1. Чрез одържавяването на акционерните и кооперативните дружества се открива възможност за усъвършенстване и рационализация на осигурителния апарат; 2. Замисълът е ДЗИ да се формира не като фискален монопол, а като стопанско предприятие; 3. С монополното право да се сключват осигуровки се постигат икономии на застрахователната защита; 4. Държавната институция ще съдейства да се увеличат натрупванията на средства и използването на тези капитали в социални мероприятия, за укрепване на стопанството, за стабилизиране на финансите и на националната монета.

Преимствата на държавния монопол, изразени от проф. Ив. Стефанов, могат да се допълнят, но не това е от съществено значение. Главното е, че те се разглеждат на прогностична плоскост с убеждението за практическата им проява. Подобен подход е неоспорим при изследователски разработки, но когато се отнася до конкретно обсъждане на закон с широк стопански, финансов и социален обхват, той е погрешен. Повърхностно остава обяснението, че основните положения на проекта са добре обмислени и проучени, тъй като са налице противоречия между мотивите и текста на разпоредбите, между отделните членове. Основната слабост е, че материята на закона се съобразява с политическите интереси, а не със социалните проблеми на обществото в съответствие със стопанската действителност.

В своето изказване д-р Ив. Пашов препоръчва с ДЗИ да се постави началото на реализирането на голямата социална идея — всички български граждани, достигнали до определена възраст, да могат да получат застрахователна сума във форма на пенсия. Той обаче прави разграничение, с което подчертава, че неговото предложение не е и не може да бъде предмет на внесен законпроект.

Не само представителите на БРП (к) проф. Ив. Стефанов и д-р Ив. Па-

шов отстояват разбирането за необходимостта от въвеждане на държавен застрахователен монопол. То се подкрепя и от депутатите от парламентарните групи на НС “Звено”, на БРСДП и на Радикалната партия²⁰. Обедняващ елемент в изложените от тях мнения е, развитието на държавния монопол в перспектива да обхване цялата социална закрила, за да се създаде единна застрахователна политика в полза на обществото и за стопански просперитет.

Народните представители приемат законопроекта за ДЗИ на първо четене, а седмица по-късно, с незначителни редакционни поправки е одобрен и на второ четене²¹.

Парламентарната санкция за радикална реформа в застрахователната сфера, която е възлова чест от финансовата система на страната, предизвиква надежди у поддръжниците ѝ и дълбоко разочарование за неизбежните отрицателни последици от приложението у нейните опоненти. Предвижданията, че ще се осигурят с добри застраховки гражданите; че със съсредоточаването в една институция на отделните видове застрахователни клонове се цели поетите рискове взаимно да се допълват и компенсират върху солидно изградена единна база; че математическите и техническите резерви ще бъдат влагани в полезни социални инициативи за повишаване жизнения стандарт на гражданите; че ще се поевтини застрахователната защита — остават само илюзии. Налице е политическият резултат — одържавяване на частната собственост, който не е в съответствие с икономическата конюнктура в страната. Противоречието между политически интереси и стопанска действителност поражда остри социални сътресения. Необходимостта от плавен преход към възприетата централизирана планова система на управление грубо се подценява. Българското общество е поставено в перманентна стресова ситуация, в която ориентирите за изход от нея са трудно достижими. Социалните привилегии на ръководния държавен и партиен апарат изземват средствата, необходими за подпомагане на различните сфери от обществения живот. Социалната политика се заменя със социална демагогия.

Влизането в сила на Закона за Държавния застрахователен институт не оправдава очакванията на съставителите му. Документите на органите на държавна власт и управление разкриват малко известни подробности за съдбата на разглеждания нормативен акт. В хронологичен и тематичен ред фактите оформят следната картина. На 23 септември 1952 г. министърът на финансите К. Лазаров изпраща доклад до председателя на Министерския съвет В. Червенков²². В него се предлага да се отмени Закона за ДЗИ, “предвид на това, че устройството и функциите на Държавния застрахователен институт ще се уреждат с Устава на същия Институт”. Приложен е и проект

за указ, който Президиумът на Народното събрание трябва да издаде, без да се обнародва в Държавен вестник.

Проектът за указ съдържа член единствен — Законът за ДЗИ да се отмени. Мотивите са, че след обнародването му на 27 юни 1946 г. законът е „претърпял три изменения и допълнения, без да може да се достигне устройството на ДЗИ, съобразено със съветската практика, обезпечавашо изпълнението на възложените му важни задачи.

Тъй като устройството на ДЗИ занапред ще се урежда с устава на ДЗИ, законът, който остава безпредметен и има в известни свои части еднократно значение, следва да се отмени”²³.

Интерес за изследователя представляват разменените официални писма от Министерството на правосъдието, от Министерството на финансите и от Главното управление на ДЗИ, както и тези, изпратени до правителството. На 30 август 1952 г. Съдебното ведомство прави съществени бележки по проекта за устав на ДЗИ: “С чл. 53 от проекта се отменя Закона за ДЗИ. Не може един закон, приет от Народното събрание, да се отменя с устав. В изготвения проект се уреждат въпроси, които трябва да бъдат уредени само със закон, гласуван от Народното събрание. Такъв е въпросът за въвеждане на монопол върху застрахователната дейност, за освобождаване на ДЗИ от държавни и местни данъци и такси и пр. Не е ясно каква нужда налага да се отмени законът, който урежда тези положения и да се замени с уставни разпоредби.

Законът за ДЗИ трябва да остане в сила поне с основните си положения, които трябва да се уредят със закон, а уставът да уреди само подробностите”²⁴. На 25 септември Министерството на правосъдието отново повтаря своите бележки по проекта за устав на ДЗИ в писмо до Министерския съвет. Съображенията на специалистите не се вземат предвид. За Главното управление на ДЗИ положението остава неясно. То отправя питане до Съвета по законодателството при Съдебното ведомство, в което се иска разяснение — дали след одобрението на проектоустава ще останат в сила основните разпоредби на Закона за ДЗИ. Неяснотата се подсилва и от отсъствието на конкретни отговори по поставените въпроси и от Министерството на правосъдието, и от правителството. Нещо повече, на 29 октомври 1952 г. Съветът по законодателството и министър Р. Найденов се отказват от бележките си по проектоустава и дават съгласието си да се издаде указ на Президиума на Народното събрание за отмяна на закона за ДЗИ. Коментар върху цитираните документи е ненужен, тъй като те са красноречиви сами по себе си.

Намери ли се отговор на въпроса за социалната същност и функции на застрахователния монопол, олицетворен от Държавния застрахователен институт? В държавно-политическа система, в която Парламентът е декора-

ция, конституцията и законността са демагогия, привилегиите на управляващия елит — неприкосновени, няма място за подобни въпроси. Социалната уравниловка става отличителен белег на българското общество с твърде ниския си коефициент на полезно действие, с отсъствието на социална защита и помощ за отруденото население.

БЕЛЕЖКИ

¹ Установяване и укрепване на народнодемократичната власт. Септември 1944 — май 1945. С., 1969, с. 134.

² Пак там, с. 302.

³ ЦДА на РБ, ф. 28, оп. 1, а. е. 26, л. 61.

⁴ Национализиране, монополизирание, естатизиране. — Изв. на Съюза на Акционерните дружества в България, бр. 2, май 1946, с. 1.

⁵ Ст. Чолаков, Характер и възможност на българското застрахователно дело. — Сп. Кооперативно движение, 1945, кн 6—7, с. 28.

⁶ ЦДА на РБ, ф. 1, оп. 1, а. е. 8, л. 205.

⁷ Пак там, л. 209—210.

⁸ Икономика на България. Т. 2. Икономиката на България през преходния период от капитализма към социализма. С., 1972, с. 136.

⁹ Ст. Чолаков, Застрахователния монопол. — Сп. Икономически проблеми, 1945, кн. 4, с. 218.

¹⁰ Д. Тодоров, Монополизирание на застрахователното дело в България. — Сп. Аграрни проблеми, 1945, кн. 1, с. 30—34.

¹¹ Ал. Иванов, Държавата и застраховането. — Сп. Кооперативно движение, 1945, кн. 4—5, с. 161.

¹² ЦДА на РБ, ф. 1, оп. 3, а. е. 20, л. 195—218.

¹³ СД, 26 ОНС, I РС, 64 з, 21 май 1946, л. 707.

¹⁴ Пак там.

¹⁵ Пак там.

¹⁶ Ст. Чолаков, Законопроектът за Държавния застрахователен институт. — Сп. Кооперативно движение, 1946, кн. 5, с. 24.

¹⁷ Пак там, с. 28.

¹⁸ СД, 26 ОНС, I РС, 64 з, 21 май 1946, л. 708.

¹⁹ Пак там.

²⁰ Пак там, л. 709—712.

²¹ Пак там, 68 з, 29 май 1946 г.

²² ЦДА на РБ, ф. 88, оп. 13, а. е. 215, л. 4.

²³ Пак там, л. 5.

²⁴ Пак там, л. 6.