

ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА ПРАВНАТА УРЕДБА НА ОСИГУРИТЕЛНИТЕ
ВНОСКИ В БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ДО СРЕДАТА НА ХХ ВЕК

Гергана Кирилова

HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE LEGAL FRAMEWORK OF SOCIAL
SECURITY CONTRIBUTIONS IN THE BULGARIAN LEGISLATION
TO THE MIDDLE OF THE XX-CENTURY

Gergana Kirilova

Abstract: *This article analyses the genesis of the pension and social security system in Bulgaria, developed according to the German social security model, which introduced social security payments for age and disability in the end of the 19th century. It briefly analyses the most important social security laws, among them the Social Security Payments Act from 1924 and the Social Security Act from 1949, by paying attention to the legal regime of the social security payments as the main source of income for the social security funds. By means of historical and comparative analysis the author compares different legislative solutions to the social security burden during the various periods of the development of the Bulgarian social security system, from the model of distribution of payments between employee, employer and the State to the model which shifts the burden entirely to the employer. The author also analyses the period up until the middle of the 20th century when all social security funds are merged, the social security system is nationalised and the income of the social security system (the social security payments) are included in the state budget.*

Key words: *Social security contributions; pension and social security system; insurance funds; PAYG system (pay-as-you-go system).*

В исторически план въпросът за осигурителните вноски, респективно – за дължимостта и размера им, е тясно свързан със социалните и икономически процеси, обуславящи промените в законодателството ни, уреждащо пенсионноосигурителната система като алтернатива на трудовата реализация на гражданите. Независимо че трудът е основна жизнена потребност и източник на средства за задоволяване на човешките потребности, във всяко общество има неработещи лица и в живота на всеки човек има периоди, в които е неработоспособен поради болест, старост или злополука или не може да работи поради други обективни причини. Въвеждането на социалното осигуряване посредством предоставянето на осигурителните обезпечения под формата на пенсии и обезщетения се основава на приноса на осигурителите и осигурените лица във осигурителните фондове чрез заплащането на осигурителните вноски, представляващи парични вноски във осигурителните фондове.

В настоящото изложение е разгледано възникването на института на осигурителните вноски в българското осигурително законодателство и тяхната правна уредба в различните етапи от развитието на пенсионноосигурителната система. Доколкото осигурителните вноски стоят в центъра на общественото осигуряване, механизмът на тяхното определяне и внасяне е в основата на осигурителния процес, който е обект на особен интерес от страна на обществото. Чрез сравнителния анализ на различните законодателни разрешения в исторически аспект се цели преди всичко да се аргументира тезата, че възприетият от съвременната осигурителна система модел, при който осигурителните обезпечения се обуславят както от осигурителния стаж като време през което осигурените лица участват в осигуряването, така и от осигурителния принос чрез внесените осигурителни вноски, следва да бъде запазен. Връзката между осигурителните вноски, плащанията по общественото осигуряване и осигури-

тления страж е не само процесуално-техническа, а и материално-правна¹, като акцентът обаче следва да бъде поставен преди всичко върху осигурителния принос в съответния осигурителен фонд.

През най-ранния етап от развитието на обществото, колективното притежаване и колективизмът в трудовия процес довеждат до колективната употреба на благата, като от цялостния обем изработени блага се удовлетворяват нуждите както на населението в активна трудова възраст, така и на нетрудоспособната част от него. При също за издръжката на нетрудоспособната част от обществото е, че тя се поема от останалите едновременно съжителстващи с тях трудоспособни хора. Постепенно обаче се заражда едноличната и държавната собственост, като промените в собствеността довеждат и до смяна в начините на разпределение на благата, а и на разпределителните отношения като цяло. Историческите събития, подготвили основата за социалното осигуряване, се случват още през Древността със сформирването на своеобразни каси за взаимна помощ (погребални каси), които поемали разходите по погребението на починалите свои членове, а след това започнали да отпускат средства за подпомагане на техните семейства².

В по-късен етап от развитието на човешкото общество, различни икономически процеси обуславят появата и бързия растеж на търговията и занаятите, а заедно с това се сформират и конкретните професионални съсловия. Постепенно, през Средновековието се оформят сдружения с професионална насоченост (цехови и гилдии) – на занаятчии, търговци, в които сдружения се създават професионално каси за взаимопомощ³, в които се наблюдават ясно най-примитивните прояви на застраховането и наченки на социалното осигуряване, доколкото социалното осигуряване като форма за издръжка на нетрудоспособните лица води началото си от личното застраховане.

Промислената революция и налагането на капиталистическия начин на производство водят до съсредоточаването на големи маси от хора, напуснали селата, за да работят във фабриките в градовете. Отделени от семейната си среда, те остават без подкрепата на своите близки при различни опасности, като болест, злополука или липса

на работа. Именно затова в периода след промишлената революция за първи път се появяват в широки мащаби спестяванията и частното застраховане. През XIX век спестовно-кредитните институти и застрахователното дело преживяват бурно развитие, но и от двата варианта на защита се възползват най-често тези, които най-малко се нуждаят от нея. Хората с ограничени финансови средства са и социално по-уязвими, като спестяванията са непропорционални на евентуалния риск, а от друга страна, застраховката не е достатъчна като защита срещу социалните рискове, т.к. застраховането е доброволно, а застрахователните компании чрез разходите си оскъпяват социалната защита и ограничават избора на рисковете за застраховка.

В периода на първоначалното натрупване на капитали в края на Късното средновековие все още солидарността при осигуряването на издръжка на нетрудоспособните лица е вътрешно-семейна или осъществяване от църковни общности и манастири⁴, като в същото време налице са големи различия в положението на възрастните хора – една част от тях запазват властта си в семейството по силата на притежавания от тях семеен капитал и това ги облагодетелства, а други, които нямат свое имущество, са принудени да работят до края на живота си или да търсят помощта на благотворителни организации, за да преживеят. В периода от XIV до XIX век сред наемните работници – първо сред миньорите, а впоследствие и сред моряците, фабричните работници и други, в Англия, Германия и в други страни се създават работнически каси за оказване на материална помощ на своите членове⁵. По това време се появяват и наченки на социалното осигуряване, което има за своя предпоставка наличието на наеман труд и работна заплата и което предоставя материално обезпечение на лицата, изпаднали в материално затруднение.

Социалното осигуряване обаче се заражда много късно – през втората половина на XIX век като система за „социализиране“ на част от работната заплата, чрез което се посрещат разходите на работниците, изпаднали в нетрудоспособност, като по този начин се осигурят по-добри условия за възпроизводство на работната сила.

¹ Карановски, И. Социално осигуряване. Пълен коментар и нормативна уредба. С.: Сиела, 1998, с. 10.

² Мръчков, В. Осигурително право. С.: Сиби, 2003, с. 17.

³ Мръчков, В. Пак там, с. 17.

⁴ Средкова, Кр. Осигурително право. С.: Сиби, 2012, с. 28 – 30.

⁵ Мръчков, В. Цит. съч., с. 17.

Съвременната пенсионна система, възприета и у нас в държавното обществено осигуряване (ДОО), се създава от Ото фон Бисмарк (Железният канцлер) през 1889 г. под влияние както на развитието на технологиите, така и по чисто политически причини. Така Германия става пионер в социалното осигуряване с приемането на Закон за отговорността на работодателя през 1871 г.⁶ по време на управлението на канцлера Бисмарк, а по-късно в периода 1883 – 1889 г. се приемат и първите закони за осигуряване при болест, злополука, старост и инвалидност за задължително социално осигуряване на работещите в частните и държавните предприятия⁷. Чрез въвеждането на осигурителни вноски за старост и за инвалидност за работещото население в края на XIX век Бисмарк цели да притъпи противоречията между труда и капитала и назряващите през този период работнически движения, насочени към смяна на правителството.

В основата на социалния модел „Бисмарк“ стои индивидуалното участие чрез осигурителни вноски на базата на личен доход, основан на трудова заетост, като още когато се обсъжда въвеждането на модела надделява позицията за преимуществата на разходо-покривния метод⁸. Посредством създаването на социалното осигуряване всъщност се дава тласък на работническото движение, но то постепенно губи от революционния си характер, а самата пенсионна система издържа на различни опасности, сред които двете световни войни, разрушителна хиперинфлация, икономическа депресия, като по необходимост претърпява множество промени.

Скоро въведения в Германия модел на осигуряване е последван от редица европейски държави – Дания и Норвегия (през 1890 г. се въвежда пенсия за старост, която се изплаща от държавния

бюджет), Русия (през 1912 г. се приемат закони за осигуряване при болест и при злополуки), Англия (през 1913 г. се въвежда задължително осигуряване за болест и инвалидност)⁹, както и от България. В развитието на българската осигурителна система правната регламентация на осигурителните вноски е търпяла значителни промени, макар тяхното основно предназначение да не е променяно, доколкото с внасянето им се свързва получаването на осигурителните обезпечения.

В някои източници се сочи, че началото на социалното осигуряване у нас е поставено със създаването на професионален пенсионен фонд през 1869 г. като част от австрийски пенсионен фонд, който осигурявал работещите по железницата между Истанбул и Пазарджик, но кръгът на обхванатите лице е твърде ограничен и няма съществено значение за историческото развитие.

Веднага след Освобождението в резултат на Руско-турската война (1877 – 1878 г.), българската държава насочва предприема действия за създаването на модел на осигурителна система, повлиян от възприетите в други европейски държави пенсионни системи, изградени по модела „Бисмарк“. На 16 април 1879 г. е утвърден текстът на конституцията, останала в историята под името Търновска. В чл. 166 от Търновската конституция се предвижда правото на пенсия за държавните служители по следния начин: „Чл. 166. *Длъжностните лица, които съ назначени на служба отъ Правителството, иматъ право да добиватъ пенсия, основата и количеството на която ще бъде определена по особенъ законъ*“. Обхватът на лицата, сведен само до чиновниците, е твърде ограничен, но се дължи на факта, че към онзи момент това са лицата, подлежащи на осигуряване съгласно конституциите на развитите в социално-икономическо отношение държави.

⁶ Средкова, Кр. Осигурително право. С.: Сиби, 2012, с. 31.

⁷ Законът, приет през 1889 г., покрива рисковете за инвалидност и старост, като пенсии за старост се получават при навършването на 70 години (през 1916 г. възрастта се намалява на 65 години) след осигурителен период от 1200 седмици (23 г.). Средната пенсия за старост през първите години при модела „Бисмарк“ е около 1/3 от средната работна заплата в страна, като при въвеждането на пенсионна система в Германия на 100 работещи е имало 3-ма пенсионери и тези пенсионери са получавали пенсия между 3 и 7 години, като средната продължителност на живот в Германия е бил 45 години (по данни, публикувани в alexanderbtodorov.com, базирани на информация с източник Social Security Administration).

⁸ При дискутирането на плана за осигуряване за старост и инвалидност се обсъжда възможността за поделянето на разходите (разпределението на осигурителните вноски) да бъде между работници, работодатели и държавата. Тази идея се изоставя, т.к. ако федералното правителство поеме 1/3 от разходите за всяка пенсия ще бъдат облагодетелствани по-добре платените работници, като се приема федералната субсидия да бъде фиксирана добавка в еднакъв размер за всяка пенсия. Тя е в размер на 50 марки, като се запазва до времето на Първата световна война (alexanderbtodorov.com).

⁹ Средкова, Кр. Цит. съч., с. 31.

За първия осигурителен закон в България се счита приетият през 1880 г. Закон за подобрене положението на бедните поборници в разните движения за освобождението ни и на семействата на загиналите от тях¹⁰. В него обаче не се проявява същинското осигуряване чрез набирането на осигурителни вноски, предназначени за изплащане на пенсии по модела „Бисмарк“, а се въвежда пожизнена издръжка (по същността си инвалидна пенсия), която е от държавния бюджет, за поборниците и опълченците, които могат да бъде способни и неспособни за работа. На неспособните за работа поборници и опълченци се предвиждало държавата да отпуска ежегодно пожизнена издръжка¹¹, която след смъртта им се отпуска на съпругите и децата им, а в някои случаи – и на родителите и непълнолетните им братя и сестри. Това прехвърляне на определената на поборник или опълченец помощ при смърт е първообраз на познатите и днес наследствени пенсии за близките на починалото лице. Характерна особеност на тези помощи е, че ако за неспособния за работа поборник или опълченец „издръжката“ е пожизнена, то за неговите близки обикновено е срочна – до встъпването в нов брак на съпругата, пълнолетието на децата или способността на син да издържа семейството, а само в някои случаи тя може да остане пожизнена – напр. за родителите на починалия.

Независимо от факта, че отпусканите пожизнени помощи на поборниците и опълченците и техните наследници са осигурявани от държавния бюджет и не са проявление на социално-осигурителния модел в пълна степен, това се дължи на обясними причини и логични обстоятелства. От една страна, не е възможно да бъдат внесени осигурителни вноски за участието в национално-освободителните движения или Руско-турската война (1877 – 1878 г.) като проявление на порива към свободата след многовековно турско робство, а от друга страна, именно чрез тези помощи за неработоспособните поборници и опълченци или

техните семейства се проявява както обществената солидарност, залегнала в пенсионния модел, така и особената благодарност на българския народ към техния подвиг. Макар и несъвършен от съвременна гледна точка, чрез Закона за подобрене положението на бедните поборници в разните движения за освобождението ни и на семействата на загиналите от тях, се поставя своеобразно начало на осигурителната система у нас именно с първообраз на инвалидната пенсия и наследствената пенсия, при които чрез парично плащане (макар и за сметка на държавния бюджет, а не от натрупани осигурителни вноски), се цели осигуряването на средства за издръжка на лица, които не са способни да работят или на техните семейства след смъртта им.

Малко по-късно, през 1880 г., се приема и „*особеният*“ закон, който е предвиден в чл. 166 от Търновската конституция – Закона за инвалидното съдържание¹², който урежда материята на пенсиите и помощите поради инвалидност на лицата на държавна служба¹³. Предвижда се държавна пенсия за инвалидност или помощ за този, който при изпълнение на държавна служба получава не по собствена вина рани, телесни увреждания и разстройство на здравето си и поради това става неспособен да поддържа живота си със собствен труд временно или завинаги, което по същността си представлява трудова злоупотреба¹⁴. Пенсии за инвалидност се предвиждало да бъдат отпускани пожизнено или за определен срок, докато помощите за инвалидност – в случаите, когато има вероятност раните и телесните увреждания да бъдат излекувани без тежки последици за бъдещето на пострадалия служител, като законът регламентирал и правото на наследствена пенсия за съпругата на починалия и непълнолетните му деца. Към онзи момент все още не се предвижда събирането на осигурителни вноски като източник на необходимите средствата за отпусканите пенсии и помощи, а се осигурявали от държавния бюджет.

¹⁰ ДВ, бр. 50 от 1880 г.

¹¹ По същността си тази пожизнена издръжка представлява инвалидна пенсия, доколкото същата е отпускана на поборник или опълченец, чието здравословно състояние е телесно (физически) или душевно (психически) увредено и не може да се издържа с труда си. Съответно на работоспособните, но бедни поборници и опълченци е давана земя за обработване и/или еднократна помощи за закупуване на добитък и инвентар за обработване на земята.

¹² ДВ, бр. 88 от 1880 г.

¹³ Йосифов, Н. Осигурителното законодателство в България (1880 – 1999 г.). ВСУ „Черноризец Храбър“, 2010, с. 15 – 17.

¹⁴ Йосифов, Н. Цит. съч., с. 19.

Други автори¹⁵ свързват началото на социалното осигуряване в България с приемането през 1883 г. на Публично-административен правилник за сключване на договори и за задължението на предприемачите на обществени строежи. В него се предвижда създаване на фонд (спомагателна каса) към всяко предприятие за подпомагане на работниците и техните семейства в случай на злополука, болест, смърт и вноски в него в размер на 2 на сто от обема на строителните работи. Неизползваната част от събраните суми се връща на предприемача при завършването на обекта, като по този начин спомагателните каси имат само временен характер и функционират до завършването на строителния обект. Необходимостта от издаването на един от първите законодателни актове в областта на общественото осигуряване се свързва с усиленото държавно строителство на пътища, училища и казарми непосредствено след Освобождението¹⁶ на България, бележещо подема на българската икономика и началото на относително нормалното функциониране на механизмите на държавната структура след режима на пълномощията на княз Александър Батенберг, но той остава изолиран акт сравнително дълго време.

Впоследствие се приемат и редица други закони, касаещи отпускането на пенсии на определени категории лица (военни лица, административно-полицейски чиновници), като в началото, както и в останалите европейски държави, конкретната нужда налага създаването на съответен механизъм, като такива са най-често срещаните рискове на труда – инвалидност, старост, смърт, злополука.

В историята на социалното осигуряване в България значимо място заема приетият 8 години след Освобождението Закон за пенсията на учителите от 15 декември 1888 г. (влязъл в сила на 12 януари 1889 г.)¹⁷, прокаран от правителството на министър-председателя Стефан Стамболов, като с него започва изграждането на осигурителната система у нас и механизма за набирането на осигурителни вноски. Със закона за пръв път

в историята на българската осигурителна система се установява фондовия принцип на осигуряване чрез създаването на „Фонд за пенсията и временните помощи“¹⁸. Той се образува с основен капитал от 200 000 лв., отпуснати от държавата, като се предвижда той да се увеличава от годишни вноски на всеки учител в размер на 5% от неговата годишна заплата и от подаръци и завещания за тази цел. Законът предвижда за времето докато лихвите от фонда достигнат такъв размер, че от тях да могат напълно да се изплащат пенсията и помощите, необходимата сума да се предвижда в държавния бюджет. Основната уредба в него се свежда до правото на еднократна помощ в размер на една годишна заплата за учител, който при изпълнение на служебните си задължения пострада и стане неспособен да учителства, ако е изслужил определен брой години, както и правото на лична пенсия за учители, които прослужат определен брой години в държавни или общински училища и след като напуснат служба.

Така с първия специален закон за пенсията у нас започва изграждането на осигурителната система като цяло и на института на осигурителните вноски в частност, като средства, предназначени за изплащането на пенсията. Първоначално осигурителната система обхваща само държавните служители и работниците в държавните предприятия, а от 1918 г. – и работещите в частните предприятия. В сравнително кратък период се приемат: Закон за пенсията и временните помощи на свещениците (1889 г.)¹⁹; Закон за пенсията на военните лица и чиновниците по военното ведомство (1890 г.)²⁰; Закон за пенсията на чиновниците и и служащите по гражданското ведомство (1891 г.)²¹ и др.

Всички те предвиждат възможности за получаване на пенсията за старост, инвалидни и наследствени пенсията, като започва набирането на осигурителни вноски под формата на 5% удържки от заплатите на съответните лица, в нарочен фонд. Доколкото обаче не е възможно набирането на достатъчно средства в толкова кратък период, във всеки от посочените закони се предвижда пре-

¹⁵ Йосифов, Н. Осигурителното законодателство..., с. 19.

¹⁶ Янулов, И. Общественото осигуряване при капитализма и социализма. С., 1964, с. 187.

¹⁷ ДВ, бр. 4 от 1889 г.

¹⁸ Йосифов, Н. Цит. съч., с. 25.

¹⁹ ДВ, бр. 31 от 1890 г.

²⁰ ДВ, бр. 10 от 1891 г.

²¹ ДВ, бр. 6 от 1892 г.

доставянето на основен капитал от страна на държавата, от който да започне изплащането на съответните инвалидни и наследствени пенсии.

Друга особеност в изграждащата се по това време у нас осигурителна система се внася с промените в Закона за пенсиите на учителите²², които предвиждат учителите, които са годни още да работят, но напуснат учителската служба не поради престарелост (старост) или физически или психически недъг преди да са изслужили 15 години, нямат право на пенсия, като на тях се връщат само вноските без лихвите, внасяни във фонда за пенсиите, при условие че тези вноски са внасяни през последните 5 години. Впоследствие, ако такива учители отново постъпят на длъжност, годините, за които те са изтеглили своите вноски от фонда, не им се зачитат за изслужено време, което да служи за придобиване на пенсия²³.

Така постепенно в края на XIX век се поставят основите на осигурителното законодателство в България, като се въвеждат осигурителните вноски от възнагражденията на определени категории наети лица и фондовата им организация. Изплащаните през този период пенсии са за сметка на държавния бюджет посредством еднократно внесения основен капитал, осигурен от държавата, която се задължава да внася и внася средства във фондовете, докато лихвите от тях станат достатъчни за изплащането на пенсиите²⁴. Очакванията са впоследствие пенсиите да бъдат изплащани изцяло от натрупаните във отделните фондове средства, които включват и внасяните от служителите вноски.

По същото време – в началото на XX век, вследствие на индустриализацията на българската държава, започва и организирането в синдикални организации на работническото движение. Работническите синдикати поставят своите искания за осигуряването им срещу най-често срещаните социални рискове (заболяване, злополука, старост и смърт), част от които (злополуката по време на работа) са проявление на техническия напредък и развитието на производствените отношения. Постепенно се приемат различни закони, с които се създават фондове, покриващи различни рискове, настъпили за различните категории работници.

Като следствие на динамичните икономически, социални и политически процеси в страната и поради факта, че уредбата на работническите осигурителни фондове е крайно оскъдна и в различни закони, правителството на управляващата либерална коалиция със специален закон, приет през 1915 г. от Народното събрание – Закон за обединение на фондовете на работническите застраховки²⁵, пристъпва към обединяване на всички работнически фондове, а именно: фонд за спомагателна каса на работниците от обществените предприятия; фонд за застраховка на работниците от злополука, смърт, старост и инвалидност; фонд за застраховка от злополука, инвалидност, старост и смърт на работниците в индустриалните предприятия, ползващи се от Закона за насърчение на местната индустрия; фонд за инвалидни пенсии на държавните работници. Чрез него се обединяват всички създадени до момента осигурителни фондове, които минават под управлението на т.нар. Отделение по труда към Министерството на търговията, промишлеността и труда. С този закон не се въвежда осигуряване за нови категории работници, нито нов вид осигуровки, а само се е цели да се обединят в един фонд съществуващите дотогава различни обществено-осигурителни фондове. Като източници на приходи във фонда за работническите застраховки наред с досега познатите (вноски от индустриалния капитал) се посочват и глобите, наложени на работници в предприятията, за неизпълнение на вътрешните правилници и на разпорежданията на инспекцията по труда.

През следващите години осигуряването на работещите у нас се налага постепенно – в отделни сфери и по отношение на различни категории лица, като основен недостатък в първите пенсионни закони са въведени сравнително ниски норми за прослужено време и пределната възраст за пенсиониране, което дава възможност да се пенсионираат млади служители с малко трудов стаж, нещо, което се отразява зле на осигурителните фондове и затова впоследствие постепенно законите се изменят, като се увеличава прослуженото време и възрастта за добиване право на пенсия. По този начин до войните за национално обединение, размерът на пенсиите дава възможност за едно

²² ДВ бр. 285 от 1891 г.

²³ Вж. Йосифов, Н. Цит. съч., с. 41.

²⁴ Вж. Йосифов, Н. Цит. съч., с. 58.

²⁵ ДВ, бр. 70 от 31.03.1915 г.

сравнително добро съществуване на пенсионерите, предвид малкия им брой и нарастващия демографски потенциал на страната, но след двете национални катастрофи, завършили с подписания Ньойски договор, започва продължителен процес на обезценяване на пенсиите по обективни причини, който е прекъснат за кратко през 30-те години на XX век.

След края на Първата световна война обаче, и особено след победата на социалистическата революция в Русия, в редица европейски държави, в това число и България, се провеждат масови демонстрации, протести и стачки, на които се издигат икономически и социални искания²⁶. При тези обществено-политически условия Народно събрание през април 1918 г. приема Закона за осигуряване на работниците и служещите в случай на злополука и болест²⁷, с който се отменят част от действащите до момента осигурителни закони, вкл. Закона за обединение на фондовете за работнически застраховки от 1915 г. По този начин се въвежда задължителното осигуряване за злополука (трудова злополука) и болест (обща и професионална) на всички работници и служители в държавни, обществени и частни предприятия и заведения, които получават по-малко от 2400 лв. годишно, като по-късно това условие отпада. Тези от работещите, които получават над посочения доход се смятат за осигурени за злополука до размер 2400 лв. и могат да бъдат осигурени за общо заболяване по реда на закона, ако пожелаят. Законът предвижда осигурителните вноски за социалния риск злополука да бъдат поети изцяло за сметка на работодателите въз основа на разпределение, обусловено от броя на наетите работници, изплатените суми за техните надници и степента на риска в различните производства. От друга

страна се въвежда трипартидната система за осигуряването за социалния риск, общо заболяване, като се предвижда осигурителните вноски за него да бъдат правени за сметка на работниците, работодателите и държавата в размер по 1% от изплатените суми за надници и заплати на осигурените лица, като отговорен за осигуряването е работодателят. В обхвата на осигурените лица се включват всички наети на работа лица, без разлика на пол, възраст, народност и начин на заплащане. Създаденият със закона „Фонд за работническите осигуровки“ се формира от капиталите на съществуващите дотогава работнически взаимно-спомагателни, болнични и други подобни каси, образувани в отделните предприятия, от вноските на държавата, работодателите и работниците, както и от различни глоби, дарения, завещания и други случайни постъпления. Важна особеност в тогавашната законодателна уредба е предоставеното на управлението на фонда²⁸ право да намалява или увеличава според нуждите както кръга на осигурените лица, така и размера на осигурителните вноски. Макар и разширил кръга на осигурените лица и обхвата на осигурените рискове²⁹, законът страда от редица недостатъци и не удовлетворява всички искания на работническата класа. Именно поради това през 1920 г. по време на управлението на Земеделския съюз, се внася законопроект за обществените осигуровки, но същият не среща подкрепа и бива оттеглен³⁰. Две години по-късно, предимно под натиска на работническите синдикати, законопроектът с известни промени и внесен отново в Народното събрание, но поради политическите събития и Деветоюнския преврат от 1923 г. отново не става реалност³¹.

Едва по-късно, през февруари 1924 г. пре-работеният законопроект се внася от правителств-

²⁶ Йосифов, Н. Осигурителното законодателство..., с. 78.

²⁷ ДВ, бр. 132 от 1918 г.

²⁸ Законът за осигуряване на работниците и служещите в случай на злополука и болест предвижда бюджета на фонда за работническите осигуровки да се приема от Народното събрание, а управлението му е възложено на Бюрото за работническите осигуровки при Отделението за труда на Министерството на търговията, промишлеността и труда. Съвещателен орган по приходите и разходите на фонда е Върховния съвет на труда и обществените осигуровки при същото министерство.

²⁹ В закона се установява право на парично обезщетение (при настъпването на злополука, общо или професионално заболяване и майчинство), парични средства за лечение при трудова злополука и професионално заболяване), инвалидна пенсия при трудова злополука и професионална болест и наследствени пенсии за близките (съпруг, деца, родители, братя и сестри) на починалото лице.

³⁰ Анастасов, Ю. Основи на новото обществено осигуряване. С.: Издание на Държавния институт за обществено осигуряване, 1949.

³¹ Янулов, И. Обществено осигуряване при капитализма и социализма. С.: БАН, 1964.

вото на Александър Цанков под влияние на натиска на синдикалното движение и с оглед необходимостта от изпълнение от страна на българската държава на ангажиментите ѝ, поети с ратифицирането на конвенции на Международната организация на труда относно обществените осигуровки³². Така на 20 февруари 1924 г. се приема Законът за обществените осигуровки³³, с който се отменя Законът за осигуряване на работниците и служещите в случай на злополука и болест. С него се разширява кръгът на социалните рискове – (трудова) злополука и професионално заболяване, болест, майчинство, инвалидност и старост, за които се осигуряват всички работници и служещи в държавни обществени и частни предприятия и стопанства, на които не се правят удържки от заплатата по реда на някои от законите за пенсиите³⁴, като са въвежда принципа за задължителност в осигуряването³⁵. Извън кръга на задължително осигурените лица остават самостоятелните занаятчии, търговци, земеделци и свободни професии (чиито доход е до 50 000 лв.), както и служителите при държавните и изборни учреждения, за които се предвижда доброволно осигуряване за осигуровките „болест и майчинство“, „инвалидност и старост“ и „смърт“. Осигуровката „злополука“ е изключена, т.к. при стопански самостоятелните (лица) липсват условия за професионален риск, а обществените служители са осигурени по специален закон за пенсиите за инвалидност на държавните служители³⁶. Целта на така създадената законова регламентация на доброволното осигуряване на тези лица е да се даде възможност на лицата, попадащи в кръга

на задължително осигурените, които по една или друга причина са принудени да минават от наемни работници и служещи на самостоятелна работи или държавна служба, да запазят придобитите от тях права по общественото осигуряване или временно да се присъединят към него, така че да си гарантират пенсия за инвалидност или старост.

Със Закона за обществените осигуровки съществуващия дотогава фонд „Работнически осигуровки“ се преименува във фонд „Обществени осигуровки“³⁷, редовните приходи от които са осигурителните вноски от осигурените, работодателите и държавата са случаите на злополука, болест, инвалидност и старост. Фондът обаче не представлява едно цяло, а се състои от сметките на отделните осигуровки (злополука, болест, инвалидност и старост), като предназначението на всяка сметка е да покрие съответните разходи, за които е определена и не може да се ползва за други цели. Самите осигурителни вноски са детайлно уредени в редица текстове от закона, като задължение на работодателя е да осигури на работниците осигурителни книжки, а самото осигуряване се доказва със специални марки в осигурителната книжка и с т.нар. Сведения за пенсиониране, издадени от съответния работодател.

Осигуровката „злополука“ е предвидена да бъде само за сметка на работодателя, като осигурените лице не участват в нея, не може да им се удържа от заплатите, а неправилно удържаните средства им се връщат. Разходите за осигуряване в случай на болест, инвалидност и старост се покриват от вноските на осигурените, работодателите и държавата, като се въвежда принцип, при който

³² Йосифов, Н. Осигурително законодателство в България (1880 – 1999 г.)..., с. 92.

³³ ДВ, бр. 289 от 1924 г.

³⁴ Николов, Д. Коментар на Закона за обществените осигуровки (текст, разяснение, наша и чужда съдебна практика). С., 1939, с. 2.

³⁵ Разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от закона гласи: „Всички работници и служещи в държавни, обществени и частни заведения, предприятия и стопанства, на които не се правят удържки от заплатата по някои от законите за пенсиите, се осигуряват задължително за случай на злополука, болест, майчинство, инвалидност и старост при фонда „Обществени осигуровки“.

³⁶ Николов, Д. Коментар на Закона за обществените осигуровки (текст, разяснение, наша и чужда съдебна практика). С., 1939, с. 5 – 7.

³⁷ До влизането в сила на Закона за обществените осигуровки през 1924 г., фондът е носил името „Работнически осигуровки“ по силата на Закона за осигуряването на работниците и служещите в случай на злополука и болест, а по-рано – фонд „Работнически застраховки“ по време на действието на закона за обединението на фондовете от 1914 г. Чрез наименованието „Обществени осигуровки“ се акцентира не само върху обстоятелството, че се обхващат всички осигуровки за различните социални рискове, а и че осигуряването се разпростира върху широк кръг лица от обществото, включително и спрямо доброволно осигурените, които формално са извън обхвата на наемните работници и служещите. По този начин се подчертава общественият характер на това осигуряване и разликата му от индивидуалния характер на частното осигуряване.

вноските³⁸ се делят на три равни части, от една страна, с цел постигането на социална справедливост, а от друга – заинтересованост на всички социални фактори (партньори) в обществото и обща загриженост за избягване или намаляване на опасността от рискове, които могат да се проявят. Законът за обществените осигуровки слага началото на съвременното обществено осигуряване у нас, въвеждайки принципите на задължителност и всеобщност в осигуряването на наемните работници, като включва сред осигурените лица и тези, които осъществяват самостоятелна стопанска дейност, изхождайки от необходимостта от осигуряването на доход, който да замести липсващия такъв от трудова дейност, като се превръща в един от основаните закони за защита на наемния труд³⁹.

Много скоро след това се приема и Законът за настаняване на работа и осигуряване при безработица⁴⁰, с който се признава са осигурен и риска безработица, като се предвижда задължението на работодателите, работниците и служащите, и държавата да внасят по 1 лв. седмично във фонд „Обществени осигуровки”, към който се създава и сметка „безработица” наред със съществуващите дотогава сметки⁴¹. Така в продължение на повече от тридесет години, в които основна роля има Законът за обществените осигуровки от 1924 г. (останал непроменен до 1948 г.) и приетия през 1932 г. Закон за пенсиите за изслужено време⁴², е оформена фондовата система за социалното осигуряване в България, залегнала и в действащия към момента модел. Като цяло до 1944 г. в усло-

вията на пазарно стопанство България успява да положи основите на системата за социална сигурност, която е близка до подобни системи в развитите страни, макар и в много по-голяма степен обвързана с държавата, отколкото в развитите европейски страни в началото на XX век, особено по отношение на законодателството. То определя точни и ясни критерии за отпускане на пенсии, като от първостепенна важност са размерът и продължителността на внесените осигурителни вноски, значително разширява кръга на осигурените лица, като се увеличават приходите на осигурителните фондове чрез разумно инвестиране на натрупаните в тях средства.

Като недостатък в законодателната уредба по това време може да бъде посочен фактът, че пенсионното осигуряване до 1944 г., макар и добре организирано и натрупало значителни ресурси, има сравнително малък обхват – почти не се отнася до населението, занимаващо се със земеделие, а то е представлявало доста голяма част от българското общество по онова време. Едва през 1941 г. е приет Закон за пенсиониране на земеделците⁴³, с който България става една от първите страни в света, която осигурява старините на земеделските стопани, навършили 60 години, но уредбата е твърде лаконична и ограничена. По това време, през 1941 г. се създава и Институтът за обществено осигуряване⁴⁴, който се грижи за изграждането и доброто функциониране на обществените осигуровки в страната. Така се слага началото на одържавяването на социалното осигуряване в България

³⁸ В чл. 36 от Закона за обществените осигуровки се предвижда, че разходите за осигуряване в случай на болест, инвалидност и старост се покриват с вноски от осигурените, работодателите и държавата, както следва: За болест: работниците и служащите, както и техните работодатели плащат по 1.50, 2, 2.50, 3, 4 лева седмично за всеки работник или служащ, с оглед на размер на надницата му; земеделците, занаятчиите и другите незадължително осигурени – 3, 4, 5, 6, 8 лева седмично по тяхна декларация, държавата – половината от цялата сума, събрана от горните участници във фонда. За инвалидност и старост: работниците и служащите, както и техните работодатели, плащат по 1.50, 2, 2.50, 3, 4 лева седмично за всеки работник или служащ, с оглед на размер на надницата му; земеделците, занаятчиите и другите незадължително осигурени – 3, 4, 5, 6, 8 лева седмично по тяхна декларация, държавата – половината от цялата сума, събрана от горните участници във фонда.

³⁹ **Николов, Д.** Коментар на Закона за обществените осигуровки (текст, разяснение, наша и чужда съдебна практика), цит. съч. Авторът посочва, че „... Той осигурява дохода на наемния работника срещу всички рискове на неработоспособност, които съпътстват неговия професионален труд: злополука, болест, майчинство, инвалидност, старост и смърт. Никой друг закон не обхваща така всестранно и така продължително живота на работника и служащия като него: почти от деня на раждането му и до неговата смърт, та дори подрастването на наследниците му, докато могат сами да припечелват прехраната си.”

⁴⁰ ДВ, бр. 26 от 1925 г.

⁴¹ Във фонд „Обществени осигуровки” наред със сметките „злополука”, „болест”, „инвалидност и старост”, чл. 41 предвижда и още две сметки . „извънредни постъпления” и „резервен капитал”.

⁴² ДВ, бр. 88 от 1932 г.

⁴³ ДВ, бр. 37 от 1941 г.

⁴⁴ ДВ, бр. 50 от 1941 г.

по немски образец, което е способ за обхващането в осигурителната система на почти всички слоеве от активното население на страната, включително и лицата със свободни професии – земеделци, занаятчии и търговци, въпреки символичния размер на техните пенсии.

След Деветосептемврийския преврат е наложена система за централно планиране, което неминуемо оказва влияние и върху осигуряването (пенсионно, за временна неработоспособност, за трудова злополука), което също става силно централизирано. По това време – след разпускането на Народното събрание на 9 септември 1944 г. и до началото на работата на XXVI Обикновено народна събрание през ноември 1945 г., поради невъзможността да се произведат избори, т.к. България за определено време се намира във война с почти целия свят (до примирието от 28 октомври 1944 г. с държавите от антихитлеристката коалиция, а след това взема участие в разгрома на Германия), Министерският съвет изпълнява законодателни функции чрез издаването на наредби – закони, обусловени от идеята за промени с съответствие с новия общественно-политически строй. Първоначално не се изменят материалните закони в тази област, а предимно процесуалните с оглед необходимостта от най-рационално според правителството управление на средствата на обществените осигуровки⁴⁵.

През този период паралелно се налага и изцяло политическо законодателство като поредица от мерки (финансова помощ и безплатен ремонт на жилищата) в подкрепа на определени лица – жертви в борбата против фашизма и капитализма, чийто кръг постепенно се разширява и обхваща и част от роднините им. През юни 1945 г. е приета от „народната власт“ Наредба-закон за народните пенсии, като право на такава пенсия имат всички български поданици, които в периода от 9 юни 1923 г. до 9 септември 1944 г. са пострадали в борбата против фашизма и в резултат на това

са станали инвалиди с най-малко 30% изгубена работоспособност. От право на пенсиониране по този закон могат да се възползват и тези, които са допринесли за борбата против фашизма като общественици, хора на науката, изкуството и литературата, като такива пенсии се отпускат и като наследствени на съпрузите, непълнолетните деца и родителите на загиналите антифашисти⁴⁶.

Скоро след това се въвежда и нов принцип в осигуряването на работещите – взаимност между фонд „Пенсии за изслужено време“ по Закона за пенсии за изслужено време и фонд „Обществени осигуровки“ на Института за обществено осигуряване (по Закона за обществените осигуровки)⁴⁷, по силата на който при придобиване право на пенсия се зачита и взема предвид цялото време, прослужено от работника, независимо от предприятието или учреждението, в което е работел. Така се подменя фундаменталния за тогавашното законодателство принцип, че правото на пенсия се поражда от участието с осигурителни вноски в съответния фонд, а не от положеният труд. През 1948 г. са приети още съществени изменения и допълнения в Закона за обществените осигуровки⁴⁸, най-важното от които е изискването, съгласно което от 1 февруари 1948 г. припадащата се на работника или служителя част от осигурителните вноски да бъде в тежест на работодателя и да се изплаща от него.

Независимо от многобройните законодателни промени през тези години, осигурителното законодателство и уредбата на осигурителните вноски е разпръсната в десетки закони и подзаконови актове и прилагана от няколко учреждения и каси, които не взаимодействат помежду си. Това, наред с приетата през декември 1947 г. Конституция на Народна република България и необходимостта от уеднаквяване на осигурителните права на еднакви и близки категории лица и разширяване кръга на осигурените лица⁴⁹ налага приемането на нов закон, който да облекчи управ-

⁴⁵ Според някои източници фондовете на общественото осигуряване в България през 1945 г. са разполагали с 8 милиарда лева резерв при годишни разходи от 500 милиона лева, като само с лихвата върху тях в размер на 186 милиона лева и било възможно да се изплатят 129-те милиона лева пенсии през годината.

⁴⁶ **Радева, В.** Фашизмът и антифашизмът в българската пенсионна практика през 40-те – 60-те години на XX век. Научни трудове на Русенския университет, 2009, Т. 48.

⁴⁷ С наредба, приета от управителния съвет на Института на общественото осигуряване и одобрена от министъра на труда и социалната политика и министъра на финансите, се урежда редът за зачитане на изслуженото време и участието с вноски за пенсия в Института за обществено осигуряване, фонда „Пенсии за изслужено време“, пенсионния фонд при държавните мини и пенсионния фонд при Българската народна банка при пенсиониране и редът за прехвърляне на вноски между посочените пенсионни фондове.

⁴⁸ ДВ, бр. 89 от 1948 г.

⁴⁹ **Анастасов, Ю, В. Георгиев.** Обществено осигуряване в Народна република България. С.: Наука и изкуство, 1950, с. 51.

лението на общественото осигуряване и да се намалят административните разходи. През 1949 г. е приет нов Закон за общественото осигуряване⁵⁰, заменил действалия от 1924 г. Закон за обществените осигуровки. В него се затвърждава основното начало, възприето по-рано, а именно – осигурителните вноски да се плащат само от работодателите⁵¹, а що се отнася до вноските на занаятчии, търговците и лицата със свободни професии, те остават за тяхна сметка, докато осигуровката на земеделските стопани се запазва в досегашното разрешение – да се поддържа от вноски на осигурените и от субсидии от държавата.

Съществени промени се внасят в системата на управлението и финансовото устройство на общественото осигуряване. На първо място се обединяват под едно общо ръководство, осъществявано от Държавния институт за общественото осигуряване, всички съществуващи до момента пенсионни и общественно-осигурителни фондове и каси. Управлението се предвижда да бъде държавно-автономно, като в Управителния съвет на държавния институт решаващо участие има работническата класа. Макар и обединени, пенсионните и осигурителните фондове не се сливат, като остават самостоятелни и счетоводно обособени сметки и отделни осигуровки⁵². Предвижда се осигуровката „злополука и професионална болест“ да се обособи в отделна сметка и да обслужва всички работници, служачи и чиновници. Пенсионното осигуряване, което включва в себе си инвалидност, старост и смърт, се обособява в три отделни сметки с цел да се запазят интересите на отделните категории осигурени⁵³. Осигуровките „болест и майчинство“ и „безработица“ също се обособяват в отделни сметки, като първата обслужва най-широк кръг осигурени лица⁵⁴, а втората най-ограничен (само работници и служачи, без чиновниците). Новият закон разширява принципа на взаимност между отделните фондове

като включва в нея и осигурените със свободните професии, занаятчии и търговци, т.к. то този момент взаимност е съществувала само по отношение на пенсионните фондове на работниците и служащите от една страна и тези на чиновниците от друга страна. Едно от важните достойнства на закона е създаването на проста и същевременно обоснована пенсионна схема (за разлика от предишните пенсии за изслужено време), при която пенсията се формира от основа и добавка – основата представлява процент от трудовия доход, а добавката зависи от трудовия доход и от продължителността на участието в осигуряването⁵⁵.

През 1951 г. с Кодекса на труда⁵⁶ се отменят голяма част от разпоредбите на Закона за общественото осигуряване, като остават да действат единствено дял III (осигуряването на лица със свободни професии, занаятчии и търговци), дял IV (осигуряване на земеделски стопани) и дял V (пенсии на заслужилите на родината лица), а осигуряването на работниците и служителите се урежда в дял III на кодекса. По този начин системата на фондовото осигуряване в България е ликвидирана и заменена от изцяло държавна – с бюджетно финансиране на социалното осигуряване, като се налага новата политическа визия за формирането и управлението на пенсионната система. Съществуващите осигурителни фондове са национализирани и средствата им са преведени в държавния бюджет, като се осигурява достатъчна обезпеченост с финансовите ресурси. Със законовите промени се нарушава единното общественото осигуряване, осъществявано със Закона за общественото осигуряване от 1949 г., като на мястото на Държавния институт за общественото осигуряване са създадени два независимо един от друг органа – на дългосрочното и на краткосрочното общественото осигуряване. По-късно след Априлския пленум в България е приет и Законът за пенсията⁵⁷, влязъл в сила от 1 януари

⁵⁰ ДВ, бр. 11 от 1949 г.

⁵¹ По този начин въпросът за дължимостта на осигуровките е решен единствено в Съветския съюз, т.к. във всички останали страни работниците са участвали в осигуровките в една или друга степен.

⁵² Вж. **Анастасов, Ю.** Основи на новото общественото осигуряване. С.: Издание на Държавния институт за общественото осигуряване, 1949, с. 23.

⁵³ Отделните сметки по пенсионното осигуряване са: а) сметка инвалидност, старост и смърт за осигурените работници и служачи; б) сметка инвалидност, старост и смърт за осигурените държавни и други обществени служители и в) сметка инвалидност, старост и смърт на лицата от свободните професии, занаятчии и търговци.

⁵⁴ Осигуровката „болест и майчинство“ обслужва работници, служачи, чиновници, лицата от свободните професии, занаятчии и търговците, както и всички пенсионери с изключение на пенсионираните земеделски стопани, които не са осигурени за нея.

⁵⁵ Вж. **Кацаров, И.** Реформата на общественото осигуряване. – В: Юридическа мисъл, 1949, № 5, с. 316.

⁵⁶ Изв., бр. 91 от 1951 г.

⁵⁷ ДВ, бр. 91 от 1957 г.

1958 г., с който е отменена уредбата на пенсиите по дял III на Кодекса на труда от 1951 г. и се въвеждат пенсии за изслужено време и старост, пенсии за инвалидност, пенсии за особени заслуги, народни пенсии и наследствени пенсии.

В заключение може да се посочи, че социалното осигуряване в България има твърде богати традиции, като от самото начало е поставено на основните принципи, заложен в модела, въведен от Ото фон Бисмарк. Идеята за пенсионно осигуряване се поставя още в Търновската консти-

туция и последвалите я многобройни законови текстове я доразвиват, целяйки да отговори на обществените потребности. В дългогодишната му история се разграничат периоди с противоречиви тенденции на развитие, включително и по отношение на осигурителните вноски, но като цяло задължителната осигурителна защита е обхванала постепенно всички професионални и социални групи чрез разширяване и включване на нови рискове, предоставянето на нови видове плащания и удължаване на тяхната продължителност.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

Карановски, И. Социално осигуряване. Пълен коментар и нормативна уредба. С.: Сиела, 1998. // **Karanovski, I.** Sotsialno osiguryavane. Palen komentar i normativna uredba. S.: Siela, 1998.

Мръчков, В. Осигурително право. С.: Сиби, 2003. // **Mrachkov, V.** Osiguritelno pravo. S.: Sibi, 2003.

Средкова, Кр. Осигурително право. С.: Сиби, 2012. // **Sredkova, Kr.** Osiguritelno pravo. S.: Sibi, 2012.

Йосифов, Н. Осигурителното законодателство в България (1880 – 1999 г.). ВСУ "Черноризец Храбър", 2010. // **Yosifov, N.** Osiguritelното zakonodatelstvo v Balgariya (1880 – 1999 g.). VSU "Chernorizets Hrabar", 2010.

Янулов, И. Общественото осигуряване при капитализма и социализма. С., 1964. // **Yanulov, I.** Obshtestvenoto osiguryavane pri kapitalizma i sotsializma. S., 1964.

Анастасов, Ю. Основи на новото обществено осигуряване. С., Издание на Държавния институт за обществено осигуряване, 1949. // **Anastsov, Yu.** Osnovi na novoto obshtestveno osiguryavane. S., Izdanie na Darzhavniya institut za obshtestveno osiguryavane, 1949.

Николов, Д. Коментар на Закона за обществените осигуровки (текст, разяснение, наша и чужда съдебна

практика). С., 1939. // **Nikolov, D.** Komentar na Zakona za obshtestvenite osigurovki (tekst, razyasnenie, nasha i chuzhda sadebna praktika). S., 1939.

Радева, В. Фашизмът и антифашизмът в българската пенсионна практика през 40-те – 60-те години на XX век, Научни трудове на Русенския университет, 2009, Т. 48. // **Radeva, V.** Fashizmat i antifashizmat v balgarskata pensionna praktika prez 40-te – 60-te godini na HH vek, Nauchni trudove na Rusenskiya universitet, 2009, T. 48.

Анастасов, Ю, В. Георгиев. Обществено осигуряване в Народна република България. С.: Наука и изкуство, 1950. // **Anastsov, Yu, V. Georgiev.** Obshtestveno osiguryavane v Narodna republika Balgariya. S.: Nauka i izkustvo, 1950.

Анастасов, Ю. Основи на новото обществено осигуряване. С. Издание на Държавния институт за обществено осигуряване, 1949. // **Anastsov, Yu.** Osnovi na novoto obshtestveno osiguryavane. S. Izdanie na Darzhavniya institut za obshtestveno osiguryavane, 1949.

Кацаров, И. Реформата на общественото осигуряване. – Юридическа мисъл, 1949, № 5. // **Katsarov, I.** Reformata na obshtestvenoto osiguryavane. – Yuridicheska misal, 1949, № 5.