

Приоритети за разширяване подкрепата на работодателите за изпълнение на задълженията по закона за здравословни и безопасни условия на труд

Дикран Тебеян – зам.-председател на БСК

Осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд на работниците и служителите е регламентирано от ЕС още през 1989 г. с утвърждаването на рамковата Директива 89/391 и приетите на нейна основа индивидуални директиви в областите: работни места; работно оборудване; работа с видеодисплеи; работа с тежки товари, която води до риск от гръбначни увреждания; временни и подвижни работни площадки; риболов и селско стопанство.

На базата на тази рамкова директива през 1997 г. беше приет българският Закон за здравословни и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ), който беше съобразен напълно с нейното съдържание – общите принципи за предпазването от професионалните рискове, защитата на безопасността и здравето, отстраняването на рисковете и причините за злополуки, информирането, консултациите, балансираното участие в съответствие с националното законодателство и/или практика, обучението на работниците и техните представители, както и общите насоки за въвеждането на гореспоменатите принципи.

По-късно бяха приети редица наредби, отразяващи изискванията на индивидуалните директиви на ЕС. Подготвят се и нови наредби за транспониране на най-новите директиви. На 12 май т.г. беше обнародвана Наредба №3 на МТСП и МЗ за минималните изисквания за осигуряване на здравето и безопасността на работещите при рискове, свързани с експозиция на вибрации. Предстои да се приемат изменения и допълнения на следните актове:

- Наредба №2 за защита на работещите от рискове, свързани с експозиция на шум при работа;
- Наредба №16 за физиологични норми и правила за ръчна работа с тежести;
- Наредба №3 за минималните изисквания за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд при работа с видеодисплеи;
- Наредба №1 за защита на работещите от рискове, свързани с експозиция на азбест при работа;

както и изцяло нова Наредба за организацията на работното време на въздушния състав от гражданската авиация.

Както вече посочихме, българският закон и наредбите са съобразени със съдържанието на посочените директиви. Но нашият закон не е съобразен изцяло с наименованието и с целта на рамковата Директива 89/391. Защото както наименованието, така и целта на директивата са формулирани така:

“Тази Директива има за цел да въведе мерки за **стимулиране** на подобренията на безопасността и здравето на работниците при работа.”

Точно елементът на стимулирането отсъства в нашето законодателство, а доколкото съществува, той не се изпълнява нито от правителството, нито от Народното събрание.

Нещо повече в преамбюла на Директива 89/391 е поставено още едно важно изискване, с което нашата нормативна уредба не е съобразена:

“съгласно член 118А от Договора за създаване на Европейска икономическа общност такива директиви трябва да избягват налагането на административни, финансови и правни ограничения, които могат да задържат **разкриването и развитието на малките и средните предприятия**”.

В България цялото ни законодателство съдържа разпоредби, които са логични за големите и средните предприятия, но са неизпълними или трудно изпълними за малките и особено за микропредприятията.

И тъй като останалите доклади са посветени на задълженията на работодателя, този доклад си поставя за задача да разгледа възможностите за **стимулиране и подкрепа на**

работодателите, както и за облекчаването на малките предприятия от някои административни ограничения.

1. За компенсациите за вредни или специфични условия на труд

В редовния доклад за 2004 г. на Европейската комисия за напредъка на България четем: “Системата за компенсации за лоши условия на труд трябва да бъде премахната.”

Както е известно, сега системата за компенсации включва следните елементи:

- намалено работно време;
- допълнителен платен отпуск;
- безплатна предпазна храна и противоотрови;
- допълнителни трудови възнаграждения.

По този проблем вече се състояха многобройни дискусии и обсъждания с участието на Министерството на труда и социалната политика и социалните партньори. Беше постигнато съгласие, че първите три елемента - намаленото работно време, допълнителният отпуск и предпазната храна и добавки към нея, са мерки за превенция на риска, а не компенсации. В този смисъл са и подготвените и внесени в Народното събрание промени в Кодекса на труда.

С тях се предлага намалено работно време и допълнителен платен отпуск за “работа, при която не е възможно да се предотврати или намали и ограничи риска за живота и здравето на работещите”. Редът за установяване и прилагане на намалено работно време ще се определя с акт на Министерския съвет, а редът и изискванията за определяне правото на допълнителен платен годишен отпуск – с наредба на МТСП.

Действително остава известна неяснота по отношение на безплатната храна и добавките към нея. Предложеният законов текст предвижда “в зависимост от спецификата и характера на дейността работодателят да осигурява за своя сметка на работниците и служителите храна и/или добавки към храненето”, като условията и редът за това ще се определят допълнително с наредба на МТСП и МЗ. При дискусиите в трипартитната работна група се изказаха съображения, че добавките към храната трябва да се обвържат с опасността за здравето, но самата безплатна храна трябва да бъде свързана не с тях, а с продължителността на работното време – 12 часова смяна, или на времето, през което работникът е бил ангажиран от работодателя – повече от 11 часа (например, работното време и времето за транспорт преди и след работа). От предложението текст за промяна в Кодекса на труда не става ясно, дали този принцип ще се спази в наредбата на двете министерства. Очевидно е, че осигуряването на обикновена храна без добавки към нея не играе никаква профилактична роля по отношение на риска за здравето.

Големият спор, обаче се отнася за допълнителните възнаграждения за вреден труд. Правят се опити те да се запазят като се преименуват на възнаграждения за специфичен или тежък труд, което означава запазване на компенсациите. Трябва да бъдем наясно – нито европейските директиви, нито българското законодателство позволяват на работодателя да осъществява своята стопанска дейност при вредни за здравето условия на труд. Следователно, не могат съществуват подобни компенсационни възнаграждения.

Истинската причина синдикатите да настояват за запазване на тези допълнителни възнаграждения са опасенията им, че премахването им ще доведе до намаление на заплатите. Тези опасения са неоснователни, тъй като и сега работодателите ги заплащат в по-голям размер, отколкото минималните изисквания в нормативната уредба. Най-вероятно след премахването на допълнителните възнаграждения те ще бъдат включени в основните заплати.

2. За диференцираните осигурителни вноски за трудова злополука и професионална болест

От началото на 2005 г. осигурителните вноски за трудова злополука и професионална болест бяха диференцирани по икономически дейности, като се отчетоха степента на риска в тях и разходите на осигурителната система за съответните дейности.

Проблемът тук е в това, че липсва стимул за отделния работодател да инвестира в подобряването на условията на труд, защото и при намаляване на риска до минимум и при крайно лоши условия на труд той ще заплаща една и съща осигурителна вноска. Обяснението за отказ от подобни стимули е отсъствието на информационна база за достатъчно продължителен период от време по отделни предприятия.

По наше мнение, необходимо е създаването на независима одитираща институция, която да оценява риска по искане на работодателите и да предлага намаление на осигурителните им вноски през следващата година. Необходимо е също така да се даде право на контролните органи да предлагат повишение на осигурителните вноски на предприятия с лоши условия на труд и повишен риск. Тези идеи обаче срещат яростната съпротива на държавните органи, защото предполагат сътрудничество и координация между няколко институции – поделенията на НОИ, инспекциите на труда и евентуално одитиращата институция. Горчивият опит сочи, че най-голямата слабост навсякъде в българската администрация е отсъствието на такава координация между отделните ѝ органи.

3. За осигурителните вноски за втора категория труд

За разлика от професиите, включени в първа категория труд, при които винаги има елемент на риск независимо от условията на труд, създадени от работодателя, във втора категория на труд са включени и някои професии, при които във всички или в преобладаващата част от българските предприятия съществува риск за здравето на работещите, но при извършване на съответни инвестиции от работодателя този риск може да бъде сведен до минимум или отстранен.

Проблемът тук е също в отсъствието на стимули за извършване на подобни инвестиции, защото дори и при елиминиране на риска съответните професии запазват категорията си и работодателят е длъжен да заплаща и без това необосновано завишената допълнителна осигурителна вноска от 10%. Това се дължи на обстоятелството, че категоризацията на труда е поставена в зависимост от наименованието на професията и не се допуска нейната промяна в зависимост от условията на труд на конкретно работно място.

Ако съществува независима одитираща институция, която да може да предлага преминаването на съответните професии само в одитираното предприятие към трета категория труд, това би стимулирало много повече работодателите да подобряват условията на труд, отколкото при значително по-ниските осигурителни вноски за трудова злополука и професионална болест, които варират между 0,4 и 1,1%.

Тази идея, обаче, също среща съпротивата на администрацията, тъй като отново изисква координация между различни институции, а също и на синдикатите, защото прекатегоризираните работници ще загубят правото си на по-ранно пенсиониране.

4. За задължителното застраховане на рисковите професии и дейности

ЗЗБУТ предвижда работодателите задължително да застраховат работниците и служителите, упражняващи рискови професии и дейности, за трудова злополука и професионална болест. При последващото обсъждане на измененията и допълненията на закона (които бяха внесени в Народното събрание, но не достигна време за приемането им) се достигна до съгласие, че застраховката трябва да обхваща само риска трудова злополука, тъй като професионалната болест може да бъде придобита при други работодатели, при които е работил преди това съответният работник или служител.

Проблемът тук е в това, че едновременно с въвеждането на задължителната застраховка не се предприема нищо за отпадане или ограничаване на практически

неограничената имуществена отговорност на работодателя по Кодекса на труда. Нещо повече, в него се запазва и безвиновната отговорност на работодателя при непреодолима сила, както и отговорността му, когато работникът е допуснал груба небрежност. В същото време работник, проявил небрежност и причинил злополуката, отговаря само с едномесечно трудово възнаграждение.

5. За данъчните и митническите облекчения

Вече осем години ЗЗБУТ предвижда с нормативни актове да се въведат митнически и данъчни облекчения, създаващи заинтересуваност в работодателите за подобряване условията на труд. Отсъствието на подобни облекчения е най-яркото доказателство, че България не се стреми да постигне целта на Директива 89/391, а именно “да въведе мерки за стимулиране на подобренията на безопасността и здравето на работниците при работа”.

Причината за неизпълнението на закона е категоричният отказ на Министерството на финансите да предвиди такива облекчения, което още веднаж доказва отсъствието на единна държавна политика по проблемите на безопасността и здравето при работа и тясноведомствения подход и липсата на координация между институциите в държавната администрация.

6. За финансирането на проекти на работодателите от фонд “Условия на труд”

С промяна на ЗЗБУТ беше създадена възможност за участие на фонд “Условия на труд” във финансирането на проекти за подобряване условията на труд в отделни предприятия с конкретна практическа приложимост – максимум до 20% от средствата, предназначени пряко за подобряването на тези условия.

Тази възможност, обаче, е силно ограничена, тъй като не се изпълнява законовото изискване за целева ежегодна субсидия от държавния бюджет, а фондът се попълва единствено с ограничена сума от фонд “Трудова злополука и професионална болест” на ДОО. Това също показва отсъствието на единна държавна политика по безопасността и здравето при работа и неизпълнението на целта на директивата на ЕС – стимулиране на подобренията в тази област.

7. За облекчаването на малките предприятия

Както вече посочихме, Договорът за създаване на Европейска икономическа общност и Директива 89/391 изискват да се избягва налагането на административни, финансови и правни ограничения, които могат да задържат разкриването и развитието на малките и средните предприятия. ЗЗБУТ изобщо не се съобразява с тези изисквания.

За осъзнаване на мащабите на проблема ще посочим данни от изследване на НСИ, проведено през 2002 г., които едва ли са съществено променени:

ПРЕДПРИЯТИЯ СПОРЕД БРОЯ НА ЗАЕТИТЕ ПРЕЗ 2002 Г.

ЗАЕТИ	Предприятия	Отн. дял	Заети	Отн. дял
ВСИЧКО	221 480	100	1 729 995	100
Микро - до 10 души	201 901	91,2	451 120	26,1
11-50 души	15 046	6,8	319 972	18,5
Малки – общо	216 947	98,0	771 092	44,6
51-100 души	2 336	1,1	164 771	9,5
101-250 души	1 447	0,6	221 955	12,8
Средни – общо	3783	1,7	386 726	22,3
МСП – общо	220 730	99,7	1 157 818	66,9
Големи – над 250 души	750	0,3	572 177	33,1

Както се вижда, над 91% от българските предприятия са с персонал до 10 души, но в тях работят 26% от работниците и служителите. Средно на едно микропредприятие се падат 2,2 души персонал. За тях обаче също се отнася изискването на ЗЗБУТ работодателят да определи едно или повече длъжностни лица с подходящо образование и квалификация или да създаде специализирана служба за изпълнение на дейности, свързани със защитата и профилактиката на професионалните рискове. В предложенията за изменение и допълнение на закона, внесени в Народното събрание, се предлага тези дейности да могат да се извършват и от самия работодател, но само когато е физическо лице. Ако обаче е имал неблагоприятното да регистрира ЕООД и има един единствен работник, той трябва да му възложи посочените по-горе функции, вместо да ги изпълнява сам.

Това противоречи на чл.7, ал.7 от Директива 89/391, съгласно който “съобразно естеството на дейностите или размера на предприятията страните-членки трябва да определят категориите предприятия, в които работодателят, в случай че е компетентен, може сам да носи отговорността за мерките, свързани със защитата и профилактиката на професионалните рискове.”

По аналогичен начин стои и проблемът за задължението на работодателите с персонал до 50 души да изградят групи по условия на труд. Това се отнася и за работодателите с един наеман работник, които трябва да създадат група с него. В предложенията за изменение и допълнение на закона, внесени в Народното събрание, се предлага това изискване да обхваща предприятията с персонал от 5 до 50 души, но при долната граница групата по условия на труд отново обхваща половината от работещите. По наше мнение, целесъобразно е изключването на всички микропредприятия с до 10 души персонал от това задължение.

Следващият проблем е свързан със задължението на всички работодатели, включително и най-малките, да сключат договор със служба по трудова медицина. Практиката показва формалния характер на този законов текст.

На първо място, в България няма достатъчно служби (а и лекари със специалност трудова медицина), отговарящи на повишените изисквания в предложените изменения на закона, за да могат да обхванат повече от 220 хиляди работодатели. Договори могат да се сключат, но обслужването ще бъде формално.

На второ място, сключването на договор с микропредприятие е крайно неатрактивно за службите по трудова медицина, ако желаят да го обслужват качествено. Дейностите по обслужването му не се различават особено по обем в сравнение с тези на по-големите предприятия, което води до искане на необичайно високи такси.

В тази връзка можем да посочим, че Директива 89/391 дава възможност здравното наблюдение да се осигури като част от националната здравна система.

Заслужава да се обмисли вариант за освобождаване от задължението за договор със служба по трудова медицина само на микропредприятията с персонал до 10 души, но при условие, че за тях е определен минималният размер на осигурителната вноска за трудова злополука и професионална болест, т.е. работещи в икономически дейности с най-нисък риск. За тези микропредприятия, обаче, ще се запази задължението по Кодекса на труда за осигуряване на периодични медицински прегледи на работниците и служителите.

Най-главният проблем, обаче, е нежеланието на държавата да промени формалният характер на обслужването на работодателите от някои служби по трудова медицина.

Няма контролен орган, който да проверява качеството на обслужването от тези служби, включително подпомагането от тяхна страна на работодателя да извърши оценка на риска и да набележи мерки за неговото ограничаване. Обикновено на тази критика се отговаря, че при недоволство от работата на службата за трудова медицина работодателят може да прекрати договора си с нея и да сключи договор с друга служба.

Този аргумент, обаче, е несъстоятелен по отношение на огромния брой малки предприятия с персонал до 50 души – 217 хиляди, в които работят около 45% от работниците и служителите. Поради малките им размери в масовия случай нито мениджърът, нито длъжностните лица, отговорни за защитата и профилактиката на професионалните рискове,

са компетентни и знаят какво да искат от службата за трудова медицина. Освен това поради недостатъчния брой на тези служби и по-ниската атрактивност на малките предприятия за тях дори и теоретично е невъзможно те да им осигурят качествено обслужване.

В същото време ЗЗБУТ и наредбата за службите по трудова медицина дори не предвижда контрол върху дейността им по обслужване на работодателите след тяхната регистрация. С внесените изменения и допълнения на закона се предвижда такава функция за органите на държавния санитарен контрол. Проблемът, обаче, е в това, че тези органи са компетентни по въпросите на опазването на здравето, но не и по техническата безопасност на използваните техника и технологии от работодателя, т.е. те не могат да оценят дали службата за трудова медицина е подпомогнала предприятието в тази област.

В същото време инспекциите по труда, които са компетентни по въпросите на посочената техническа безопасност, нямат контролни функции по отношение на службите по трудова медицина. Те ще продължават да санкционират работодателите на малките предприятия, но не могат да вземат отношение към формалното му обслужване от страна на тези служби.

Отказът за предоставяне на контролни функции на инспекциите по труда се дължи единствено на посочения вече тясноведомствен подход и нежеланието на държавните институции да координират дейността си. Неизвестно защо се счита, че трудовата медицина е единствено проблем на здравеопазване, а не и на безопасност на техниката и технологиите. В резултат на това Министерството на здравеопазването не желае да сподели с друго министерство част от функциите, които вече изпълнява.

В заключение, досегашната ни политика за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд е изградена само на базата на задължения и санкции спрямо работодателите. Отсъстват стимулите и създаването на икономически и административни условия, за да могат те да осъществяват по-ефективно своите задължения. Заслужава да се организира дискусия между компетентните институции и специалистите в тази област с участието на социалните партньори, в която да се превъзмогнат тясноведомствените подход и интереси в името на голямата цел – осигуряването на здраве и безопасност при работа в съответствие с европейските критерии.