



This project is funded by
the European Union

F.O.R.M. Pact

“F.O.R.M. Pact” PROJECT

Оперативна рамка за синергия между много нива и много актьори за адаптиране към социални и икономически промени - България¹

Иван Нейков

СОФИЯ

Октомври, 2014

¹ This publication is supported by the European Union Programme for Employment and Social Solidarity - PROGRESS (2007-2013).

This programme is implemented by the European Commission. It was established to financially support the implementation of the objectives of the European Union in the employment, social affairs and equal opportunities area, and thereby contribute to the achievement of the Europe 2020 Strategy goals in these fields.

The seven-year Programme targets all stakeholders who can help shape the development of appropriate and effective employment and social legislation and policies, across the EU-27, EFTA-EEA and EU candidate and pre-candidate countries.

For more information see: <http://ec.europa.eu/progress>

The information contained in this publication does not necessarily reflect the position or opinion of the European Commission.

ГЛАВА I. ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА ИКОНОМИКАТА И ОПТИМИЗИРАНЕ НА ТРУДА БЪЛГАРСКИЯ ОПИТ

Увод

По време на подготовката на настоящия доклад основната цел бе извършването на анализ на процесите, свързани с реструктурирането както на икономиката, така и на отделните компании и влиянието на тези процеси върху организацията на труда и работните места. Стремяхме да съсредоточим вниманието си както върху положителните, така и върху негативните тенденции, съпътстващи този процес.

По време на разработката широко са използвани изследвания на Балканския институт по труда и социалната политика, позиции на българското правителство и социалните партньори, анализи на Световната банка, проучвания на Европейската обсерватория на индустриалните отношения и др.

I. ОСНОВНИ АСПЕКТИ НА ПРАВНАТА РАМКА В БЪЛГАРСКОТО ТРУДОВО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ПРОМЕНИ И ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ

Развитието на българската икономика в последните две десетилетия, както и в средносрочна перспектива е свързано със сериозно реструктуриране в редица стопански сфери. През последните няколко години намалелият обем на работа в редица български фирми поставя пред работодателите въпроса за оптимизиране на работния процес и свързаното с това редуциране на наета работна ръка или реструктуриране на организацията на труда и работното време.

Тези процеси поставят на преден план необходимостта от разработването и непрекъснатото осъвременяване на цялостна правна и институционална рамка на реструктурирането на национално, браншово и фирмено ниво с цел осигуряването на икономическото и социално благосъстояние на хората. Предизвикателствата в тази сфера са значителни и, а натрупаните практики сочат значителни дефицити в сравнение с други държави от ЕС.

Какви са основните характеристики на българския пазар на труда през последните години?

- Основните показатели за състоянието на пазара на труда – равнище на икономическа активност, равнище на заетост и безработица – недвусмислено сочат ниска степен на използване на трудовите ресурси в страната.
- Икономическата активност на трудоспособното население е сравнително ниска. По данни на Евростат равнището на заетост в България значително спада през последните 5-6 години и въпреки някои полжителни промени все още и много далеч от нивата на 2008 година.
- Ограничените възможности за намиране на платена заетост генерират ефекта на обезкуражените работници и на неформалната заетост в сивата икономика. Равнището на безработица в България е все още твърде високо в сравнение със

страните от ЕС (средно за 2013 г. в България безработицата е около 13% при средно около 10.5% за ЕС)

- На практика съществуват значителни различия във възможностите за заетост на различните възрастови групи. Заетостта сред младежите (15-24г) и възрастните в предпенсионна възраст (55-64г.) е значително по-ниска от тази на средното поколение. В динамичен аспект заетостта сред младежите бележи тревожна тенденция към намаляване.
- В следващите десетилетия ще бъдем свидетели на застаряване на населението в трудоспособна възраст. Демографските процеси в страната в бъдеще ще се съпровождат с постепенно увеличаване на дела на населението на възраст между 55 и 64 години.
- Има ясно изразена тенденция на задълбочаване на регионалните различия в заетостта и безработицата.
- Наблюдава се осезаемо реструктуриране на заетите по сектори.

Очертаните характеристики на пазара на труда у нас налагат извода за остра необходимост от развитието на съществуващите и и разкриването на нови различни възможности за съхраняване на заетостта в условията на неизбежно реструктуриране.

РАЗПОРЕДБИ, РЕГУЛИРАЩИ ПРОЦЕСИТЕ НА ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА КОМПАНИИТЕ

При провеждане на реструктуриране и реорганизации в икономическата и социалната сферахората трябва да могат да се подготвят навреме за това предизвикателство и да продължат да работят без особени сътресения за личния им живот.

До каква степен българското трудово законодателство помага да бъде реализирана тази цел?

Правната рамка, в която се реализират отношенията работник - работодател в България , се състои от следните елементи:

<ul style="list-style-type: none"> • ЗАКОНОДАТЕЛСТВО НА ЕС • РЕШЕНИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД 	<ul style="list-style-type: none"> • НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО • РЕШЕНИЯ НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД И НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД
<ul style="list-style-type: none"> • СОЦИАЛЕН ДИАЛОГ • КОЛЕКТИВНИ ТРУДОВИ ДОГОВОРИ 	<ul style="list-style-type: none"> • ВЪТРЕШНОФИРМЕНИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

Всеки един от тези елементи има своето пряко или косвено влияние върху развитието на индустриалните отношения по време на реструктуриране и реорганизация в икономиката.

А. Законодателство на ЕС.

Българското трудово законодателство е напълно хармонизирано с европейските стандарти в сферата на труда. Всички регламенти, касаещи труда, както и над 20 директиви в тази сфера са отразени в Кодекса на труда, другите закони и подзаконови актове, касаещи отношенията работник-работодател.

С подписването на Договора за пълноправно членство на страната ни в ЕС, България прие и върховенството на Регламентите на ЕС спрямо българското законодателство. Съгласно чл.15, ал.2 от Закона за нормативните актове „Ако нормативен акт противоречи на регламент на Европейския съюз, прилага се регламентът.”

По същата причина, след 1.1.2007 год. решенията на Европейския съд са задължителни за всички български правораздавателни органи, които разглеждат и се произнасят по подобни съдебни спорове.

Тук е коректно да се отбележи и голямото пряко влияние на Европейската социална харта, чийто ревизиран вариант е ратифициран от България, върху националното ни трудово законодателство

Б. Национално законодателство

Националната правна рамка на отношенията работник-работодател, включително при реструктуриране и реорганизация на компаниите, се съдържа в основния нормативен акт – Кодекса на труда и в няколко други отделни закони:

- ЗАКОН за информиране и консултиране с работниците и служителите в многонационални предприятия, групи предприятия и европейски дружества;
- ЗАКОН за насърчаване на заетостта;
- ЗАКОН за уреждане на колективните трудови спорове;
- ЗАКОН за защита от дискриминация (Загл. изм. - ДВ, бр. 68 от 2006 г.);
- ЗАКОН за здравословни и безопасни условия на труд;
- ЗАКОН за гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя;

Към този сравнително неголям пакет от закони, следва да се прибавят и десетки и десетки (а може би вече и стотици) подзаконови актове в сферата на труда, издавани от Министерския съвет, Министерството на труда и социалната политика и други различни министерства и ведомства. Те са свързани както с приложението на посочените по-горе закони, така и с решаването на други проблеми по повод полагането на труд.

Националното законодателство - „двигател” или „спирачка” на процесите на промяна и реструктуриране

Опитът за неутрална експертна оценка на правната рамка на националното законодателство дава основание да се направи извода, че то съдържа значителни възможности за създаване на подходяща среда за успешна промяна.

Ето какво ни предлага националното законодателство в основните елементи на индустриалните отношения и в отношенията работник - работодател :

1. Информирание и консултиране – Кодекса на труда (чл. 130в и чл. 130г) създава задължение на работодателя да информира представителите на работниците при изменение на дейността, икономическото състояние и организацията на труда на предприятието. Закона насърчава работодателят и представителите на работниците и служителите да сключат споразумение относно съдържанието на информацията и сроковете, в които ще им бъде предоставяна, както и относно процедурите по които ще бъдат проведени консултациите относно реструктурирането.
2. Сключване на трудов договор със срок за изпитване – Кодекса на труда (чл.70 и 71) дават изключително широки (почти неограничени) възможности за прекратяване на трудовите договори в рамките на период до 6 месеца след постъпването на нова работа.
3. Работа на „гъвкаво“, нефиксирано от работодателя работно място – Кодекса на труда (чл.107) дава възможност в трудов договор да се договори изпълнение на трудовите задължения в дома на работника или в други помещения по негов избор извън работното място на работодателя; работа от разстояние (чл.107з); наемане на работници за извършване на работа чрез предприятие, което осигурява временна работа (чл.107р)
4. Многообразие на режимите на работно време – Кодекса на труда (глава Седма. Работно време и почивки) съдържа в себе си 14 различни режима на работно време, които могат да се въвеждат в действие от работодателя съобразно предвидените процедури и с оглед интересите на компанията. Чрез прилагане и съчетаване на различните режими , работодателя може да променя продължителността на работния ден от 4 до 12 часа, а на работната седмица от 20 до 56 часа без това да води до увеличаване на разходите за труд.
5. Широки възможности на работодателя да разширява и изменя задълженията на работника , за неизпълнението на които да му налага дисциплинарни наказания.
6. Големи възможности на работодателя да изисква от работника пълна или ограничена имуществена отговорност за вреди, която е причинил на работодателя при или по повод изпълнението на трудовите си задължения.
7. Задължение на работника или служителя за поддържане и повишаване на професионалната квалификация – Кодекса на труда (Чл. 228б) определя, че работникът или служителят е длъжен да участва в организирани или финансирани от работодателя форми на обучение за поддържане и повишаване на професионалната си квалификация, за подобряване на професионалните си умения, както и да полага усилия за повишаване на квалификационното си равнище в съответствие с характера на изпълняваната работа.
8. Широки възможности на работодателя, които не подлежат на съдебен контрол, едностранно да закрива частично или напълно управляваното предприятие, както и да го премества в друго населено място.
9. Много широки възможности за работодателя да прекратява по своя инициатива поради различни икономически и управленски причини трудовите договори с наетите работници
10. Възможности за работодателя да извършва „масови уволнения“ (повече от 10% от персонала) при спазване на предвидените процедури.

В. Социален диалог и колективни трудови договори

През последните 25 години българското общество преживя много дълбока промяна в обществените ценности и нагласи. В периода на прехода от 1989 год. България мина през продължителни състояния на политическа и икономическа нестабилност и честа смяна на правителства и парламенти. Тази ситуация се отрази негативно върху трансформацията на цялата социална сфера.

На този фон вървеше и сложния и труден път на изграждането на българския модел на тристранно сътрудничество и социален диалог.

Едно от постиженията на демократичното ни развитие безспорно беше и този преход от централизирани и предопределени от държавата индустриални отношения, към многообразието, противоречивостта и разширяващата се свобода на индустриални отношения в условията на пазарна икономика. Един от вай-важните резултати на тази трансформация е и зараждането, развитието и възприемането от обществото на принципите на модерния социален диалог.

Националното законодателство е регламентирало стройна система на трипартидно и бипартидно сътрудничество по повод трудовите и индустриалните отношения. Правната рамка на това сътрудничество обхваща четири нива:

- Национално
- Браншово
- Общинско
- Фирмено

Нещо повече. Кодекса на труда съдържа специална норма относно социалния диалог, която няма аналог в много други страни-членки на ЕС. Съгласно чл.2 от Кодекса на труда държавата регулира трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения и въпросите на жизненото равнище след консултации и диалог с работниците, служителите, работодателите и техните организации в дух на сътрудничество, взаимни отстъпки и зачитане на интересите на всяка от страните.

Законодателството, прокламирайки правото на свободно сдружаване, дава широки възможности като на работниците, така и на работодателите, без предварително разрешение, свободно да образуват по свой избор синдикални, респективно работодателски организации, доброволно да встъпват и да излизат от тях, като се съобразяват само с техните устави.

Кодекса на труда (чл.50) признава правото на синдикатите и работодателите чрез колективния трудов договор, сключен между тях, да регулират много широк кръг въпроси на трудовите и осигурителните отношения на работниците и служителите, които не са уредени с повелителни разпоредби на закона.

Г. Вътрешнофирмени нормативни актове

Националното ни законодателство признава правото на работодателя да разработва , изменя, допълва и отменя по своя инициатива практически неограничен брой вътрешни правилници , наредби и други актове, които се отнасят до организацията на труда, до трудовите отношения и до необходимите провени в тях.. Практиката сочи, че в редица предприятия броя на тези вътрешни актове е над 30 , дори 40 броя. Във всички тези случаи органите на синдикалните организации в предприятието имат право да участвуват в подготовката на проектите на всички вътрешни правилници и наредби, които се отнасят до трудовите отношения, за което работодателят задължително ги поканва.

ГЛАВА II. ВЪЗМОЖНОСТИТЕ НА СОЦИАЛНИЯ ДИАЛОГ И КОЛЕКТИВНОТО ДОГОВАРЯНЕ ПРИ ПРЕСТРУКТУРИРАНЕТО

Относно социалния диалог и политика на ниво предприятие при реструктурирането се очертават два основни извода. На първо място ефективността на диалога не се влияе от формата на реструктуриране, а по-скоро от радикалността и мащабите на реструктурирането. Вторият извод е, че противопоставянето между работодатели и синдикати на национално ниво по повод на реструктуриране в отрасли или структуроопределящи компании достига до остро противопоставяне и пълно неразбиране на ниво предприятие.

Ето няколко проверени модели и инструменти на социален диалог по повод процеси на реструктуриране.²

- Положителните практики на социален диалог и политика се състоят първо в начина на реализиране на структурните съкращения и на второ място в последвалия диалог със синдикатите в предприятието. Например значителни съкращения на персонала се реализират чрез предоставяне на периферните дейности на дружеството на фирми-подизпълнители, в т.ч. извозването на работниците, тяхното изхранване и др. подобни. На фирмите спечелили конкурса им се поставя условие да гарантират работните места на работниците от предприятието, които са се занимавали с тази дейност за една година.
- Друга добра практика е въвличането на синдикатите в процеса на вземане на решение и на определяне на политиката по повод и след реструктурирането.. Организират се курсове за тяхната подготовка, за разясняване на смисъла и целите на реструктурирането. Тези превантивни мерки оказват своето положително въздействие върху по-нататъшното поведение на синдикатите. Премахват се причините за недоволство, а от там се поражда и възможности екипа на работодателя и работниците, за да продължат и след реструктурирането да “говорят” на един и същ език.
- В други случаи по важни проблеми на реструктурирането, които засягат работниците се създават комисии, състоящи се от представители на работодателя и на синдикатите. Има комисиия за съкращенията, комисиия за социални помощи и т.н. В зависимост от сложността на въпросите комисиите взимат решение с консенсус или с мнозинство. Решенията на комисиите са крайна инстанция. Няма нужда да бъдат препотвърждавани от по-високо управленско ниво. Тази практика има няколко положителни последици. На първо място увеличава се възможността проблемите да се решат бързо и справедливо. Второ, работодателя винаги е на “пулса” на проблемите, следователно може да предугади една или друга конфликтна ситуация. Трето, синдикатите реално взимат участие в формирането на новата политика на предприятието. Четвърто, но не и последно дава им се възможност реално за защитават правата на синдикалните си членове, което автоматично повишава техния авторитет. Пето, диалогът се превръща в основна форма на комуникация. До максимум са намалени поводите за стачни действия.

² Положителните примери за ефективността на социалния диалог са реализирани при различни случаи на реструктуриране през годините в “Солвей Девня”, кораборемонтния завод “Одесос” във Варна и “Метал Стандарт” ООД в Шумен.

- Друг успешен инструмент , прилаган при реструктуриране на предприятието е разработването на силна социална програма, чиято основна цел е развитие на персонала. В тези случаи широко се предлагат курсове за поддръжка на трудовите умения на персонала. Дава се възможност за повишаване на квалификацията и за преквалификация на работниците. Особено голямо внимание се обръща на квалификацията на ръководния висш и среден мениджърски състав, уеднаквяват се изискванията, начертава се общата политика и т.н.

Резултатите сочат, че това са стъпки по правилния път. Чрез своите непрекъснати контакти с работниците, честото им и пълно информиране за следващите крачки, които ще се предприемат, за да се осигури ефективно реструктуриране ръководството въвлича работниците в процеса на управление на дружеството, което се налага като единствената печеливша стратегия.

За съжаление положителните примери са по-малко и не с такъв обществен резонанс, за разлика от неуспешните случаи на реструктуриране, при които проблемите често са едни и същи.

Дефицити в правната и институционалната рамка при осъществяване на процеси на промяна и реструктуриране

1. Трудно се водят преговорите за подписване на споразумения или колективен трудов договор по повод реструктурирането. Често преговорите, а и отношенията между работодатели и синдикати се формализират до краен предел. Работодателите правят опити да заобиколят или направо да се спазват подписаните споразумения или колективни трудови договори. От своя страна синдикатите са заели позиция на отбрана. Много пъти не са склонни да потърсят грешките в своето поведение. Всички причини за лошия или за липсата на социален диалог се откриват единствено в работодателя. Тези два примера потвърждават друг важен извод, че качествата и мотивацията на представителите на работодателите и на синдикатите са от най-голямо значение при воденето на социален диалог и политика.
2. Анализът на дейността на институциите и механизмите на социалното партньорство показва, че развитието на социалния диалог във всичките му форми е в пряка зависимост от волята на социалните партньори и от значението, което те отдават на процесите на партньорство. Равнопоставеността на социалните партньори в тристранното сътрудничество е нестабилна и колеблива. На национално равнище представителите на изпълнителната власт винаги се поддават на изкушението да демонстрират силово провеждане на компетенциите и правомощията, вменени им от Конституцията и българските закони. Разбиранията на правителството, от една страна, на синдикатите, от друга и на работодателите, от трета, за същността и формите на проявление на консултациите и сътрудничеството се различават съществено при търсене на решения по отделни проблеми.
3. Тристранното сътрудничество на отраслово и браншово равнище и в общините е като цяло неудовлетворително, осъществява се епизодично и непоследователно вследствие действието на обективни и субективни фактори. Проблемът с равнопоставеното присъствие и участие на отрасловите министерства и на работодателските организации стои открит дори само заради неизграденост на браншови формирания във всички национално представителни работодателски организации. Тристранното

сътрудничество в общините през последните години е в застой, който трудно се преодолява.

4. Общ недостатък на всички институции и форми на проявление на сътрудничеството е отсъствието на изграден стил за пълно и обективно информиране на обществеността за провежданите преговори, за различията по обсъжданите проблеми, за възникващите кризи и за предлаганите алтернативи от страните в търсенето на консенсус.
5. Дейността на значителна част от институциите на социалното партньорство, особено на класическите и специализирани трипартитни институции не е достатъчно ефективна от гледна точка на реализация на приетите решения.
6. Не се осъществява контрол по спазване на приетите решения, отчитане и оценка на дейността на институциите на диалога, съвместна дейност за повишаване ефективността на тристранното сътрудничество.
7. Оценката на действието на различните институции и механизми на социалния диалог през различните етапи на изминалите 25 години от началото на прехода дава основание за извода, че извършването на икономическите и социални реформи е в пряка връзка с развитието на социалното партньорство. По правило правителства, които са имали воля за извършване на реформи и са търсили обществена подкрепа за това, са допринасяли и за развитието на социалния диалог. Обратно, в периоди на "замразяване" или ограничаване на институциите и механизмите на социалното партньорство реформите или са се провалявали, или изобщо не са започвали.
8. Балансиран компромис е преобладаващата оценка от страна на синдикатите за действащото трудово и социално законодателство. Въпреки това Кодекса на труда се възприема като отстъпка от постигнатите преди това придобивки, защото ролята на синдикатите е сведена до консултиране, което автоматично намалява възможностите да упражняват защитни функции спрямо членовете си.

Работодателите са на диаметрално противоположна позиция. Според тях Кодекса на труда защитава най-вече работниците, защото не им дава възможност при реструктуриране да прекратяват лесно трудовите договори, а трябва да се спазват множество процедури, което прави процеса негъвкав и лесно оборим в съда.

9. Друг сериозен дефицит в процеса на реструктуриране е почти масовото спадане на равнището на доверие между работодателя и синдикатите. Позицията на работодателите е, че до момента, в който реструктурираното предприятие не е стъпило на крака и не реализира желаната печалба те не могат да си позволят да водят някаква социална политика. Често може да се чуят намерения, че след достигане на съответните финансови успехи те сами ще предложат на работниците необходимите социални придобивки. От своя страна синдикатите трудно изразяват готовност да дадът шанс на реструктурирането като поемат част от отговорността за спазване на трудовата дисциплина или за съблюдаване на качеството на продукцията.

II. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ

През последните 16-17 години развитието на пазара на труда в България следва основните тенденции и процеси в развитието на икономиката на страната – реструктуриране на отрасли и производства, приватизация , ликвидация на неефективни производства и дейности, разкриване на нови дейности.

В тази обстановка значителна част от работодателите в България споделят тезата, че изискванията на трудовото законодателство водят до намаляване на възможностите за разкриване на нови работни места. Чести са упреците не само от отделни работодатели, но и от цели работодателски организации срещу колективното договаряне. Имаше години в които от същите автори произлезе и идеята – да се спре ратификацията на нови Конвенции на МОТ от България, както и прилагането на Директиви на ЕС в социалната сфера, до времената когато българската икономика ще укрепи достатъчно. Тук бихме посочили и един позабравен пример. По време на разработването и приемането на изменението на Кодекса на труда от март 2001 год. бе направен опит да се убеди Парламента да премахне правото на работника на съдебна защита при уволнение. Тази абсолютно неприемлива теза не бе подкрепена, но няма гаранции, че и днес опитите в тази посока няма да продължават.

Разбира се една сложна, бюрократична и в крайна сметка скъпо струваща уредба на трудовите отношения може да принуди предприемача да заобиколи закона или дори да го откаже от инициативата.

В тази икономическа и правна среда бяхме свидетели на огромен “разцвет” на нетипичната, скритата , полулегалната или направо “черна “ заетост.

Скритата икономика, или неформалния сектор в България, има своята специфична предистория. Тя се корени в десетилетната практика на свръхрегулация и отсъствието на либерални икономически парадигми, което бе основната предпоставка за възникването на обратен ефект – създаването и преразпределението на доходи вън от публичния обществен контрол. Липсата на подходящо законодателство в първите години на преход, на ясни “правила на играта”, съществуването на зони на неясни взаимоотношения между държавата и обществото са в основата на “разцвета” на неформалната икономика в първите години на прехода и на търпимостта към нейните отрицателни последици в индустриалните отношения.

Анализът на ситуацията в България сочи необходимост от ясна разделителна линия между две групи правила , свързани с реструктурирането:

- разпоредби, които защитават обществения интерес и от които рисковите групи от обществото имат абсолютна необходимост и
- разпоредби , които регламентират дейности , водещи до големи административни и финансови тежести.

Дискусията обаче, не трябва да подлага на съмнение аксиомата, че платения труд във всички случаи трябва да бъде защитен чрез разширяващо се приложение на трудовите стандарти. Не трябва да се допуска да се компрометират основополагащите човешки права за сметка на прекомерно “гъвкави” форми на труд.

7. Независимо дали отричаме или приемаме практиката на отдалечаване от класическите начини на работа въз основа на трудов договор, обективността изисква да имаме куража да видим реалностите и да зададем на глас тежки въпроси:

- защо се появява такъв труд, който снижава качеството на заетостта, изразяващо се в сигурност на работното място; в производителни работни места; в гаранции за правата на работника,?

- с какво тези форми на полагане на труд са по-изгодни за работодателя и за работника?
- явява ли се това поредния “гъвкав” начин за намаляване на дължимите при трудов договор данъци и осигуровки?
- не трябва ли осигурителния и данъчен режим на многообразните нетрадиционни работни места да бъде еднакъв /или много близък/ с този при класическите работни места, за да не бъде “изкушен” работодателя?

“Картината” става още по-сложна от обстоятелството, че често краткосрочните интереси на работодателя и работника съвпадат в стремежа да бъде съхранено работното място; да бъде получено по-голямо /по българските стандарти/ възнаграждение днес , за сметка на осигуровки, които ще осигуряват доход след години.

8. Главния въпрос , който стои с голяма острота пред българските политици, социални партньори, изследователи и практики в сферата на труда е как да се намали формализирането на наемния труд и същевременно да се минимизират негативните последици от реструктурирането в резултат на глобализацията и либерализацията на пазарните отношения.

Заинтересованите страни трябва да направят този избор като държат сметка за следните проблеми:

- къде е истината – за да не продължим да разширяваме “сивата” икономика трябва да се увеличат негативите при упражняване на “сенчест” бизнес, т.е. да се засили санкцията, или да се види икономическата изгода при спазване на закона.
- има ли реална опасност прекомерната либерализация да доведе до обвинения от Европейската комисия в “социален дъмпинг”, в нелоялна конкуренция спрямо установените стандарти в ЕС .
- кой е онзи минимум от “твърдото ядро” на КТ , който не може да се пипа и който трябва да се спазва от всички работодатели.
- колко важна причина за заобикаляне на закона е липсата на знания и умения относно трудовото законодателство както у предприемача, така и у работника.
- до каква степен е приемливо либерализирането да води до засилване на несигурността, до липса на сигурност сред работещите и в обществото като цяло.
- кой ефект върху пазара на труда, ще бъде по- голям - ефектът от либерализирането на трудовото законодателство, което ще увеличи несигурността или ефектът от усъвършенстване и рязко съкращаване на времето за съдебно разрешаване на трудовите спорове.
- как гледаме на либерализацията на трудовото законодателство – като на временно явление, характерно за прехода, за условията на липсващи инвестиции или като трайна позиция и политика.

Реструктурирането и реорганизацията на браншово ниво или на ниво компания в България се определя като процес, който качествено влияе не само на икономическите, но и на трудовите отношения. Бързината на реструктурирането от една страна гарантира по-безболезнен процес, но от друга скъсява времето за адаптация на социалните партньори към новата ситуация. Много често затъваме в спорове и колебания за това кой модел да бъде използван. Дали да се предприеме “шокова” терапия или напротив, плавно да се премине към новите реструктурирана форма на стопанска дейност.

Един от основните изводи, който се потвърждава в голяма част от конкретните случаи е, че управляващи, работодатели и синдикати по принцип подкрепят реструктурирането и виждат в него единствен изход за излизане от затрудненото състояние на много компании и дори цели отрасли в страната.

Все пак синдикатите оценяват както провеждането, така и резултатите и последиците от реструктурирането по-скоро като отрицателни. Те защитават тезата, че често липсва цялостна стратегия за конкретното реструктуриране и адекватни мерки за посрещане на последиците от него.

Основният извод от редица проведени проучвания е, че според значителна част от работодателите в България законодател нормативната уредба в областта на труда и трудовоправните отношения най-общо и Кодекса на труда (КТ) в частност сами по себе си не представляват непосредствено (директно, пряко) пречка пред разкриването на нови работни места и пред увеличаването ръста на заетостта в страната. Следователно ефектът от едно по-нататъшно либерализиране на трудовото законодателство в България не бива да се надценява и към него не трябва да се създава свръхочакването, че този процес автоматически ще генерира предприемачество.

Същевременно трябва да се подчертае, че българското трудово законодателство оказва индиректно (непряко) влияние върху предприемаческите решения за разширяване на заетостта в собствените фирми и извършваните бизнес дейности. Като елемент от общата законодателна уредба в България трудовото законодателство най-общо и КТ в частност задават *рамковите условия*, при които става възможно осъществяването на стопанската дейност и изграждат (и регулират) *институционалната структура* на икономическата сфера и на различните типове пазари (в това число и на пазара на труда) като по този начин предопределят *поведението* на икономическите актьори. В контекста на това разбиране за връзката между *рамковите условия*, *институционалната структура* *икономическото поведение* бихме препоръчали известна либерализация на някои норми. Тук ние имаме основно предвид разпоредби, които регламентират дейности, водещи до големи административни и финансови тежести.

IV. АРГУМЕНТИ, ОТНОСНО ВОДЕЩИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОДКРЕПА НА ПРЕСТРУКТУРИРАНЕТО, ЧРЕЗ

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ НА ТРУДОВОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

“ЗА”

“ПРОТИВ”

1. Много работодатели подкрепят тезата, че основните причини за твърде голямата скованост на трудовия пазар в България е <u>прекаленото ниво на регламентираност на трудовите взаимоотношения.</u> ”		2. В анализите на Световната банка за правните ограничения на гъвкавостта на пазара на труда се посочва: “Нашият анализ показва, че <u>правните ограничения на гъвкавостта на трудовия пазар в България са скромни</u> , в общи линии в тон с тези в другите икономики в преход, характеризирани от сравнително гъвкав пазар на труда”.
2.Работодателите да имат право да представят предварителен вариант на колективен трудов договор/ възможност, която сега се предоставя само на синдикатите чл.51а,ал.2 и чл.51б,ал.2КТ/	2.1.Подобно решение би направило по-динамичен процеса на колективното договаряне. 2.2. Няма международноправни и др.пречки, пречателни за подобно изменение на Кодекса на труда .	2.Аргументите в подкрепа на съществуващата сега правна уредба са: - установената дългогодишна практика; - разбирането в теорията, че интерес от КТД имат преди всичко синдикатите
3.Прехвърляне на подробно дефиниране на условия за освобождаване към колективните и индивидуалните трудови договори	3.Установяването на подобен подход ще даде възможност много точно да бъдат отчетени особеностите и конкретните изисквания при полагането на труд в даденото предприятие	3.1. В Кодекса на труда са посочени 52/петдесет и две !/ различни основания за прекратяване само на трудовия договор по инициатива на работодателя или работника. Трудно можем да си представим ,че сме изправени пред “недостиг в законодателството” на основания за освобождаване от работа. Вероятно в случая, по- скоро сме изправени пред предложение да се въведе освобождаване от работа практически без основание. Подобен подход, колкото и да е примамлив не може да бъде подкрепен по следните съображения: - противоречие с установения принцип

		<p>в българското трудово право /чл.66 КТ/, според който с трудовия договор могат да се договарят други условия, свързани с предоставянето на работна сила, вкл. и относно освобождаването от работа, само когато тези условия не са уредени с повелителни разпоредби на закона ;</p> <p>- опасност от упражняване на принуда върху работника да приеме в трудовия си договор условия за прекратяване, които противоречат на морала и добрите нрави ;</p> <p>- трудност при реализирането на съдебна защита и при установяването на постоянна и трайна съдебна практика по спорове относно прекратяване на трудовите договори.</p> <p><u>Внимание! Това предложение - за установяване на нови условия за прекратяване на трудовия договор, в значителна степен може да се реализира и в условията на действащото трудово законодателство на основание чл. Чл187, т.10 и чл.190, т. 7, във връзка с чл.66 ал.2 от КТ. Редовна практика в много предприятия е да бъдат поставяни от работодателя редица допълнителни изисквания към работника, при неизпълнението на които , работникът бива освободен дисциплинарно от работа.</u></p>
4.Включване на икономическа или технологическа причина в списъка на причините за освобождаване/чл.328 от КТ/	4.Няма международноправни и др. пречки пред подобно изменение на Кодекса на труда. Де факто и сега трудовото законодателство съдържа такива причини за прекратяване на трудовите договори	4.Тази идея беше предмет на дискусия в България повече от 10 години. Основната причина да не бъде подкрепена са големите трудности, пред които се изправя работника при доказване в евентуален съдебен процес на фактическата липса на посоченото основание за прекратяване на конкретния трудов договор. Де факто възможностите на работника за

	/чл.328, ал.1, т.1, 2, 3, 4 от КТ/. Евертуалното приемане на посоченото изменение ще превърне това основание в основен инструмент за прекратяване на трудовите договори.	съдебна защита срещу неправомерно приложение на това основание от страна на работодателя, са минимални.
5.Отмяна на клаузата от Кодекса на труда , касаеща правото на работниците , достигнали пенсионна възраст, да получават определено обезщетение при освобождаване /чл.222, ал.3 КТ/ и регламентирането на тази възможност в колективните и индивидуални трудови договори.	5.Няма международноправни и др. пречки пред подобно изменение на Кодекса на труда.	5.Подобно изменение би предизвикало възражения по следните съображения: - става дума за отмяна на десетилетна практика, която е изключително популярна в България; - подобна практика има в почти всички страни в Европа; отмяната на задължителния характер на това обезщетение ще доведе до различна практика не само в различните предприятия, но дори и в едно и също предприятие спрямо различните работници.
6.Отмяна на клаузата на чл.331 от КТ в частта и относно размера на обезщетението и предоставяне определяне на сумата на заинтересованите страни / вероятно в индивидуалните трудови договори/.	6.Няма международноправни и др. пречки пред подобно изменение на Кодекса на труда.	6. По тази разпоредба / в сила от април 2001 г./ все още не е установена трайна практика по приложението и. Евертуално изменение може да намали интереса към нейното прилагане.
7.Отмяна на клаузата , забраняваща многократното подновяване на срочните трудови договори/чл.68,ал.3 КТ/ , като същевременно се ограничи общата продължителност на последователните срочни трудови договори или броя на позволените подновявания	7. Евертуалното приемане на предложението ще доведе до установяване на масова практика на работа въз основа на срочни трудови договори и ще даде възможност на работодателите да минимизират значителна част от ангажиментите си, възложени им от	7.1.Приемането на предложеното изменение ще бъде в противоречие с принципа на Директива № 1999/70/ЕО – <i>“трудова договор за определен срок се сключва там където и доколкото естеството и характера на работата налагат това”</i> . 7.2.Ефектът от предлаганото изменение върху гъвкавостта на пазара на труда и съответно подкрепа на преструктурирането е съмнителен,

	законодателството /напр. относно обезщетения, предизвестия, специални закрили и др./	защото в продължение на няколко години / до април 2001 г./ тази възможност за неконтролируемо приложение на срочните трудови договори съществуваше, без това осезаемо да предизвика позитивни промени на пазара на труда.
8.Отмяна на клаузата за забрана на извънредния труд	8. Няма международноправни и др. пречки пред подобно изменение на Кодекса на труда. Международно правната уредба не поставя изисквания пред националните законодателства да установят забрана за извънреден труд, но утвърждава принципа , че полагането на извънредния труд трябва да се ограничава- Конвенция на МОТ № 1 от 1919г., Конвенция на МОТ № 30 от 1930 г., Препоръка № 116 на МОТ от 1962 г.	
9. Увеличение броя на извънредните часове труд полаган за една година на 200.	9 . Няма международноправни и др. пречки пред подобно изменение на Кодекса на труда. Международно правната уредба утвърждава принципа , че полагането на извънредния труд трябва да се ограничава, но не посочва изрично максималния допустим размер на полагания извънреден труд.	9.България ще се нареди сред страните , допускащи най-голям размер на полагания извънреден труд.
10.Намаляване над 50% на задължителното допълнително възнаграждение за	10. Няма международноправни и др. пречки пред подобно изменение на Кодекса на	10.1.В България ще бъде установен абсолютния минимум за увеличено заплащане на извънредния труд

извънреден труд	труда. Международно правната уредба поставя изискване за повишено заплащане на извънредния труд като определя минимума на увеличението - 25% - Конвенция на МОТ № 1 от 1919г./ , но не посочва изрично максималния размер на увеличението.	допустим от Конвенциите на МОТ. 10.2. България ще се превърне в единствената страна-членка на ЕС, установила допълнително възнаграждение за извънреден труд под 50%.
11.Отмяна на клаузата , която забранява на работодателя да намали размера на възнаграждението при прекъсване на производствения процес /чл.267 от КТ/.	11 . Няма международноправни и др. пречки пред подобно изменение на Кодекса на труда.	11. Съществува риск приемането на това предложение да доведе до практическо използване на локаут от работодателя, въпреки фактическата му забрана от Закона за уреждане на колективните трудови спорове.

ГЛАВА III. ОПИТ В ПРОГНОЗИРАНЕТО, ПОДГОТОВКА И ПРОВЕЖДАНЕТО НА ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ

А. ОРГАНИЗИРАНЕ, ПРОВЕЖДАНЕ И РЕЗУЛТАТИ ОТ ЛИКВИДИРАНЕТО НА ПОДОТРАСЪЛ „УРАНОДОБИВ“

1. Тип опит

ОТРАСЛОВ (по-точно ПОДОТРАСЛОВ)

2. Име на случая

ЗАКРИВАНЕ НА УРАНОДОБИВА

3. Описание на реструктурирането

През 1938 за първи път започва да се добива уран у нас от немски компании. Те вадят рудата само на 20 км от София, край Бухово, където тя излиза на самата земна повърхност. Сред хипотезите за използването му не се изключва и тази за опитите за направата на атомната бомба.

Фактически за периода 1946-1990г. по количества на добит уран (16 357 т) и по доказани запаси страната се нарежда на 4-5 място в Европа. Към момента на вземането на решението за ликвидацията работят 48 мини за добив на уран, а още 30 са в стадий на проучване.

Изследванията сочат, че уранодобивът нанася непоправими щети на здравето на хората и околната среда. Радиоактивните и токсични субстанции, които се отделят от урановите мини във въздуха, почвите и водите, както и минните отпадъци, влошават здравето на работниците и местното население, като най-често нивата на заболявания от рак растат. Това е основната причина да се вземе управленското решение за преустановяване на добива на уран.

Началото на ликвидацията се слага с ПМС 163 от 20.08 1992 г. за ликвидиране на уранодобива в България.

От тогава , в следващите 22 години, правната рамка на реструктурирането се реализира чрез приемане на :

- 13 нови или изменени, или допълнени Постановления на Министерския съвет
- 4 нови наредби на Министерството на здравеопазването, на Министерството на финансите на Министерството на регионалното развитие, на Министерството на икономиката и енергетиката.

4. Използвани инструменти

Проблеми ,свързани с управлението на ликвидацията

С цел максимална координация на процеса на ликвидация се създава

Междуведомствен експертен съвет по ликвидацията като консултативен орган към Комитета по енергетика.

Прекратяването на уранодобива се извършва чрез закриване на уранодобивни обекти въз основа на годишни програми и разработени проекти, утвърдени от Министерството на промишлеността, съгласувани с Министерството на финансите и Комитета за използване на атомната енергия за мирни цели.

Уранодобивната дейност в България се прекратява постепенно като най-напред това става в подземните рудници, а след това и в откритите рудници

Прекратяването на дейността и ликвидирането на последствията от добива и преработката на уранова суровина включва следните етапи:

- поддържане на екологичния статус;
- техническа ликвидация;
- техническа и биологическа рекултивация;
- почистване на замърсените води и мониторинг,
- реструктуриране на дейността и
- създаване на нови работни места.

Шест години след началото на ликвидацията се създава специализирано държавно предприятие "Екоинженеринг-РМ"-ЕООД, на което е възложена организацията и контрола на дейностите по техническата ликвидация, по техническата и биологичната рекултивация, както и всякакъв вид мониторинг за ликвидиране на последствията от проучването, добива и преработката на уранова суровина.

Проблеми , свързани с прекратяването на трудовите дотовори на заетите в ликвидирания отрасъл

В уранодобива към 1992 год. за заети около 13000 души.

Преобладаващата част от тези работници и служители са освободени въз основа на постановлението на Министерския съвет и по реда на чл. 328, ал. 1, т. 1 от Кодекса на труда поради ликвидация на предприятията.

Министерството на финансите осигурява средства за изплащане на неизплатените задължения към персонала и дължимите осигурителни вноски, както и разходите за заплати и осигурителни вноски, свързани с дейности по самото закриването.

Държавния бюджет осигурява средства за изплащане на присъдени обезщетения за вреди от професионални заболявания на служители и работници от закритите уранодобивни обекти

На всички освободени поради ликвидацията на подотрасъла , които не са постъпили на нова работа се изплащат обезщетения за безработица.

Лицата, освободени от ликвидираният търговски дружества, които имат изисквания се трудов стаж за пенсиониране, но не им достигат до три години за навършване на необходимата възраст за пенсия за изслужено време и старост, получават обезщетение в размер 90 на сто от полагащата им се пенсия до навършване на съответната възраст, ако това обезщетение е по-благоприятно от предвиденото обезщетение за безработица. С цел постигане на по-голяма гъвкавост освободените, които имат право на това обезщетение, могат да го получат еднократно, на куп. Периодът, през който е получавано това обезщетение, се зачита за трудов стаж при пенсиониране. Средствата за изплащане на тези обезщетения са за сметка на бюджета.

Проблеми, свързани със задължения на ликвидирания предприятия към банките

Всички задължения към банките, свързани с уранодобивната дейност, се преоформят в държавен дълг.

С влизането в сила на това постановление кредитиращите банки преустановяват начисляването на лихви по предоставените кредити на търговските дружества

Търговските банки - кредитори на търговските дружества от уранодобива, чиито вземания недовлетворени, покриват неполучените суми за сметка на своите резерви.

При недостиг на средства за погасяване на задълженията към доставчици, неполучените суми се покриват за сметка на техните резерви, печалба или основния им капитал

Проблеми с заетостта на освободените работници от ликвидирания предприятия

На две министерства (МИ и МТСГ) и 19 общини, на чиято територия се закриват уранови мини и преработващи предприятия се възлага разработването и представянето на проекти за разкриване на работни места за финансиране по линия на "Държавния фонд за реконструкция и развитие".

Подобни ангажименти се възлагат и търговските дружества от уранодобива, които трябва да разработят програми за реструктуриране на производството и създаване на нови работни места.

На МТСГ и посочените 19 общини е възложено разработването на програми за професионална квалификация и преквалификация за освободените работници, които ще заемат новоразкриващите се работни места. Средствата за тези програми са за сметка на НОИ от фонд "Професионална квалификация и безработица".

Проблеми със здравето на работещите в уранодобива

Приема се специална наредба за условията и редът за провеждане на профилактичните прегледи и диспансеризацията на работилите в уранодобива.

5. Критерии за добра практика:

5.1. Преструктурирането е очаквано и проведено по структуриран начин ?

Въпреки липсата на опит в провеждането на ликвидацията на цял подотрасъл, преструктурирането е резултат на обмислено управленско решение, базирано на широки изследвания за вредното влияние на производствената дейност върху заетите, както и върху околната среда.

От самото начало на процеса на ликвидация и до сега (повече от 22 години), той се провежда под прякото управление на осем редовни правителства и няколко служебни кабинета. Категорично може да се твърди, че това е един от малкото икономически прецеденти , при които наблюдаваме пълна приемственост и последователност в усилията на всички управляващи политически сили в страната.

5.2. Системно включване на социалните партньори и активно участие?

През лятото на 1992г. синдикалните организации , включващи работници и служители в уранодобива, както и представители на работодателите, ръководещи държавните предприятия в този подотрасъл се включиха в преговорите с правителството.

Началото на ликвидационния процес беше дадено в далечната 1992 г., т.е. близо десет години преди установяването през 2001г. на модерна система на социален диалог и тристранно сътрудничество. Това е една от причините социалните партньори да не присъстват формално при създаването и изпълнението на нормативната уредба на ликвидацията.

От друга страна синдикатите в голяма степен бяха информирани за резултатите от научните изследвания за опасното влияние на работната среда върху здравето на заетите. Всички партньори признаваха, че използваните производствени технологии, не гарантират сигурността на околната среда, живота и здравето на заетите в уранодобива , както и на населението на страната.

От трета страна обектите в уранодобива са пръснати из цялата страна, преди всичко в сравнително малки населени места, което възпрепятства лесното натрупване и активиране на протестен капацитет сред освобождаваните работници и служители

5.3. Успех на очакването и управление?

Ликвидация на уранодобивните обекти към днешна дата е приключила. Затворени са изходите на подземните минни изработки за класически добив. Запълнени са вертикалните минни изработки с изход на повърхността. Върху устията им са изградени стоманобетонни плочи. Извършена е ликвидация на седем кариери за добив на уран. Съоръженията за добив са демонтирани, като земите върху които са били разположени, са рекултивирани, с изключение на 265 дка заети с бетонови площадки и фундаменти.

Същевременно има мнения, че и досега обаче щетите за околната среда от уранодобива преди 1992 г. не са премахнати, не е извършена качествена

рекултивация на терените, която да гарантира чиста и здравословна жизнена среда на населението. Измерванията на държавни институции и на неправителствени организации показват високи стойности на радиация в районите на бившите уранови мини.

6. По-нататъшна информация

Продължаващата многогодишна икономическа криза и последвалия ръст на безработицата, периодично поражда „носталгия“ към времената на „пълна планова заетост“ и щедри нереалистични обещания за бързо разкриване на хиляди нови работни места. Именно по тези причини през 2006, през 2008 и през 2013 министрите на икономиката разбунваха духовете с обявяване на възможности за възобновяване на добива на уран в България.

През 2009 год. този въпрос бе обсъждан и на заседание на Комисия по енергетиката в Парламента. В резултат на проведената дискусия Комисията констатира, че към днешна дата няма сериозни икономически и конюнктурни аргументи за възобновяване на уранодобива в страната.

Б. ОРГАНИЗИРАНЕ, ПРОВЕЖДАНЕ И РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ЖЕЛЕЗНИЦИ

1. Тип опит

КОМПАНИЯ (НАЙ-ГОЛЯМОТО ПРЕДПРИЯТИЕ В СТРАНАТА)

2. Име на случая

ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ЖЕЛЕЗНИЦИ

3. Описание на реструктурирането

Как изглеждаха към 2001 г. проблемите на българските железници, които доведоха до необходимостта от дълбоко реструктуриране. Те могат да бъдат формирани в следните направления:

В инфраструктурата:

- Ниски скорости и параметри – при проектни скорости 120-130 км/ч движението на влаковете се осъществява със средна скорост за железопътните линии 75-80 км/ч, а в определени участъци тя е ограничена до 40-60 км/ч.
- Лоша експлоатация и поддържане на инфраструктурата като цяло - коефициентът на сигурност на железния път е на границата на риска
- Общо по главните железопътни линии съществуват 154 опасни места, което налага ограничение на скоростта на движение на влаковете при невъзможност за отстраняване на неизправностите.

- Състоянието на осигурителната техника и телекомуникациите е пряко свързано със сигурността и безопасността в железниците. Тези устройства спокойно могат да се нарекат “ветерани”. Тези системи са амортизирани, което води до чести прекъсвания на движението, при което се разчита единствено на човешкия фактор. При съвременните системи за управление на движението на влакове този въпрос е най-важният за сигурността и безопасността.
- Средната възраст на локомотивите е над 25 години (71,6%);
- Средната възраст на пътническите вагони е над 20 години (63%);
- Средната възраст на товарните вагони е над 20 години (63,8%);
- Лошото качество на железопътната услуга прави железниците неконкурентни на транспортния пазар;
- Налице е отлив на товари и пътници като основен източник на приходи в железниците;
- Висока цена на железопътната услуга поради високите постоянни експлоатационни разходи и ниската производителност на труда на едно лице;
- Осемдесет на сто от приходите в железниците се реализират от 20 на сто от дължината на железопътната мрежа;
- Финансовото състояние на превозвача не позволява да се модернизират подвижният железопътен състав и транспортните технологии;
- Непълно покриване на разходите за задължителните обществени услуги от страна на държавата (само 80%) към железниците води до декапитализирането на товарните превози;
- Липсва информационна система за ефективно управление на превозите и разходите на железниците.

Какви бяха целите на реструктурирането на железниците?

Крайната цел на новата инвестиционна политика и финансовата ангажираност на държавата, е качеството на железопътната услуга и безопасността.

Това изисква:

1. Модернизация на железопътната инфраструктура по направленията на трансевропейската железопътна мрежа и тези с национално значение и със значително въздействие върху пазара на железопътни услуги и приходи,
2. Инвестиции за доставка на механизация и технологично оборудване за поддържане и експлоатация на железопътната инфраструктура в рамките на проектните технически и технологични параметри.
3. Инвестиции за нови транспортни технологии, доставки на влакове, вагони и локомотиви, съответните скорости по приоритетните направления.
4. Инвестиции за съвременни технически бази за поддържане и експлоатация на влаковете, локомотивите и вагоните в съответствие с изискванията за безопасност и сигурност в железниците.

5. Инвестиции за изграждане на инфраструктура за развитието на интермодалните и контейнерните превози като най-важния източник за генериране на приходи от международни и транзитни превози.

За да се постигнат тези цели бяха предприети поредица от структурни промени в железниците. В края на 2001 год. Националната компания "БДЖ" бе разделена на двете самостоятелни дружества НК "Железопътни инфраструктура" и "БДЖ" ЕАД.

С цел да се гарантира безопасно технологично и ефективно финансово взаимодействие между превозвача и инфраструктурата в процеса на разделянето бе взето решение за създаването за тригодишен период на консорциум "БДЖ" ЕООД.

Допълнителна подкрепа на реструктурирането се оказва чрез въвеждането на двугодишен период на лицензиране единствено за жп превозвачи, извършващи транзитни превози. По този начин се гарантира необходимото време за финансово - икономическото оздравяване на "БДЖ" ЕАД и се дава възможност на дружеството да се подготви за конкурентно участие в пазарни условия.

Управленските решения, свързани с управлението на процесите и дейностите по реструктурирането продължиха цяло десетилетие.

На 26 октомври 2007 г. бяха създадени следните три дъщерни дружества, като „БДЖ“ ЕАД остана холдингова компания на групата:

- „БДЖ — пътнически превози“ ЕООД
- „БДЖ — товарни превози“ ЕООД и
- „БДЖ — подвижен състав (локомотиви)“ ЕООД, за което още тогава се знаеше, че в недалечно бъдеще ще се слее с „БДЖ“ ЕАД.

В началото на 2011 г. бе финализиран договор за преобразуване между „Холдинг БДЖ“ ЕАД, „БДЖ - ПП“ ЕООД и „БДЖ - Товарни превози“ ЕООД („БДЖ – ТП“ ЕООД) по реда на чл. 262в от Търговския закон.

4. Използвани инструменти

В процеса на реструктурирането на българските железници се включиха три български парламента, пет български правителства, Световната банка и Европейската комисия

Правната рамка в която се реализираше реструктурирането на българските железници включва няколко закона (Закона за железопътния транспорт, Законът за предоставяне на помощ за оздравяване на „Холдинг БДЖ“ ЕАД), поредица от постановления, решения и Програми на Министерския съвет, актове на министерството на транспорта и на ръководството на „Холдинг БДЖ“.

Няколко пъти Министерския съвет приемаше оздравителни програми и визии за нова политика за развитието на българските железници.

На ниво компания бяха приети поредица от Планове за действия за социална адаптация и обучение на персонала .

Един от последните документи е разработения през 2010 г. План за реструктуриране и финансово стабилизиране на „Холдинг БДЖ“ ЕАД за периода 2010 г. – 2016 г.(Планът). Планът е нотифициран в частта за оздравителна държавна помощ в размер на 248, 6 млн. лв., с Решение С (2010) 9423 на Европейската комисия от 15.12.2010 г., в съответствие с Регламент (ЕО)794/2004 на Комисията от 21 април 2004 г. за прилагането от Регламент (ЕО) 659/1999 на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането на чл. 93 от Договора за създаването на Европейската общност за държавна помощ.

5. Критерии за добра практика:

5.1.Реструктурирането е очаквано и проведено по структуриран начин ?

Анализът на транспортния пазар в България през деветдесете години показва ограничаване и спад на железопътните превози и намаляване на приходите от дейността на НК „БДЖ“. В същото време се отчита увеличаване на разходите на компанията поради рязкото покачване на цените на горивата, повишаването на курса на долара и др. НК „БДЖ“ не може да генерира достатъчно парични средства, за да изплати натрупаните стари задължения и същевременно да погаси текущите си задължения. Компанията беше включена в списъка за финансово оздравяване и наблюдение на финансовото състояние на държавни предприятия

Предприетите мерки по Оздравителната програма, приета от Министерския съвет, включително отделянето от Национална компания „БДЖ“ на 14 железопътни завода и други съпътстващи дейности, съкращаването с около 25 на сто на графика за движение на пътническите влакове като губеща дейност, редуцирането с около 20 хил. души числеността на персонала за 4 години (2003 – 2007) и др., не даваха очаквания финансов резултат.

С прехвърляне на активи и дейности от преобразуващото се дружество към приемащите дружества, бяха освободени от работа за времето от юни 2011 г. до 31 декември 2011 г други над 1600 души. За същия период бяха са преназначени от системата на групата в „БДЖ – ПП“ ЕООД 3302 души.

5.2.Системно включване на социалните партньори и активно участие?

През изминалите години участието на синдикатите в процеса на реструктуриране на българските железници имаше две различни лица .

- От една страна синдикалните центрове и отраслови синдикати много активно се включиха в поредица от преговори в различни формати относно последиците от реструктурирането.

С активното им участие бе разработен Меморандума от м. март 2011 г. за разбирателство за развитието на българския железопътен сектор, подписан от министрите на труда и социалната политика и на транспорта, информационните технологии и съобщенията, и от президентите на КТ „Подкрепа“ и КНСБ.

По инициатива на синдикатите бе създадена Междуведомствена работна група на ниво зам.-министри от МФ, МТСП и МТ, с ръководствата на двете компании и ръководствата на КНСБ и КТ „Подкрепа“, които да прецизират инвестиционните програми на компаниите

- От друга страна дългосрочният процес на реструктуриране бе съпроводен от редица индустриални конфликти.
На 10 март 2011 г., се проведе едночасовата предупредителна стачка в системата на БДЖ и НКЖИ, а от 24 ноември 2011 г. до 18 декември 2011 г. Синдикатът на железничарите в България – КНСБ и Съюзът на транспортните синдикати в България – КНСБ, съвместно с КТ „Подкрепа“, проведе ефективна стачка за защита на трудовите и социални права на работещите в системата на БДЖ. Стачката продължи 24 дни. Макар, че конкретната официална причина за стачката беше подписването на нов колективен трудов договор, безспорно е, че основния двигател на протестите бяха последиците от реструктурирането. Включително и в настоящата 2014 г. продължаваме да наблюдаваме растящо напрежение и спад на доверието между министерството на транспорта, ръководствата на железопътните компании и синдикалните организации.

5.3. Успех на очакването и управление?

Безспорно е, че реструктурирането на българските железници и последващото преобразуване на „Холдинг БДЖ“ ЕАД (преобразуващо се дружество) и „БДЖ – ПП“ ЕООД, респ. и „БДЖ –ТП“ ЕООД (приемащи дружества) е обективно обусловено и адекватно спрямо обществен интерес от извършване на обществени превозни услуги в областта на железопътния транспорт на територията на България при приемливи за населението цени на услугите.

Въпреки това, че тази позиция се споделя от всички заинтересовани страни, днес, близо 15 години след началото на процеса, все още сме далече от извода, че реструктурирането на българските железници успешно се движи към своята „крайна гара“.

Какви са основните причини?

- При осъществяването на процеса на преобразуване и реструктуриране на отделните дружества не е приложен системен подход, като не е изготвен конкретен и детайлен оперативен план – механизъм със срокове и отговорници за поетапното привеждане на организацията, планирането, координацията и мотивацията на персонала в дружеството и по функционални сфери и дейности в съответствие с допълнително произтичащите от преобразуването дейности и процеси. Това удължава процеса на реструктуриране и поражда риск за постигане на основната цел на промяната – осигуряване на безопасен, надежден и своевременен пътнически железопътен транспорт.
- През последните години Правителството , респективно министерството на финансите, в разрез със Закона за предоставяне помощ за оздравяване на „Холдинг БДЖ“ ЕАД не предвиждат съответните средства при подготовката на годишните държавни бюджети. Поради това , че не е осигурено мостово финансиране до 140 млн. лв, процесите по финансовото оздравяване на Холдинга и дъщерните дружества, респ. „БДЖ - ПП“ ЕООД, практически са преустановени. Свидетели сме в продължение на редица години нанепоследователна държавна политика в областта на железопътния транспорт. Няма ясно изградена стратегическа визия и твърди ангажименти за развитието на железопътния сектор в страната, които да ангажират всички управленски структури на изпълнителната власт, имащи функции по прилагането и изпълнението на държавната политика.
- Все още не е окончателно приключен процесът на преобразуване на „Холдинг БДЖ“ ЕАД, „БДЖ –ПП“ ЕООД и „БДЖ – ТП“ ЕООД чрез отделяне на имущество на Холдинга и преминаването му към двете приемащи дружества. Това обективно предполага невъзможността за изграждане на цялостна системата за вътрешен контрол.

6. По-нататъшна информация

Процесът на преобразуване на българските железници продължава недопустимо дълго, поради неприлагане на системен подход при неговото осъществяване. Това поражда риск за постигане основната цел на реорганизацията и води до загуба на необходимата широка подкрепа за реализирането и.

Дори и в последните месеци на 2014 год. отново сме сивидетели на искания към Правителството за осигуряване на бюджетни средства за нормалната дейност на железниците и търсенето на заем от финансови институции за решаването на дълговия проблем и избягване на фалит.

В. ОРГАНИЗИРАНЕ, ПРОВЕЖДАНЕ И РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕСТРУКТУРИРАНЕТО НА МЕТАЛУРГИЧЕН КОМБИНАТ „КРЕМИКОВЦИ“

1. Тип опит

КОМПАНИЯ (НАЙ-ГОЛЯМИЯ МЕТАЛУРГИЧЕН КОМБИНАТ НА БАЛКАНИТЕ)

2. Име на случая

КРЕМИКОВЦИ

3. Описание на реструктурирането

С постановление на Министерския съвет през 1956 година се създава Металургичен комбинат "Кремиковци". Строителството на комбината започва през 1960 година. През 1963 година влизат в експлоатация първите му производствени мощности. С Решение на Министерския съвет през 1991 година се преобразува в ЕАД, а след 1995 година започва приватизацията му. По това време в Комбината работят над 10 000 работници.

През 1999 г. 71% от капитала на дружеството е приватизиран. Натрупаните задължения на предприятието към държавата, доставчици и клиенти са за над половин милиард лева.

През следващите години икономическото положение на комбината непрекъснато се влошава. Всички заинтересовани приемат реструктурирането за неизбежно.

Отпускането на помощ за реструктуриране на металургични предприятия в затруднение е строго забранено в ЕС. В предприсъединителния процес обаче, преди да са длъжни да се съобразяват с режима на ЕС за държавни помощи в полза на производителите на стомана, на страните кандидатки може да се даде възможност за отпускане на еднократна помощ за реструктуриране на тяхната металургия.

България се възползва от тази възможност и през 2004 г. реши да подкрепи своя най-голям металургичен комбинат „Кремиковци“ с помощ за реструктуриране на обща стойност от около 222 млн. EUR, за да му помогне да стане конкурентоспособен в дългосрочен план и да оцелее на пазара без допълнителна държавна помощ.

Условията за отпускане на тази помощ бяха посочени в специален протокол (Протокол 2) към Европейското споразумение. По-конкретно, Кремиковци се задължаваше да изготви бизнес план, чрез който предприятието да възстанови своята жизнеспособност до 2006 г. В края на 2006 г. обаче дружеството беше изпълнило само част от плана и продължаваше да бъде в лошо състояние.

Комисията се съгласи да удължи периода за реструктуриране до 2008 г. За да гарантират, че Протокол 2 към Европейското споразумение се спазва, на заседанието на Съвета за асоцииране ЕС—България на 29 декември 2006 г. ЕС и България се споразумяха за конкретни правила за мониторинг на напредъка по прилагането на плана. В този контекст България пое ангажимента при необходимост да изиска от Кремиковци да възстанови помощта.

От месец декември 2008 работата в голяма част от предприятието практически е спряна, а основните мощности се поддържат в режим на безопасна готовност. Правителството и ръководството на комбината трескаво търсят нов инвеститор, оператор или други алтернативи за финансиране и продължаване на работата, но без успех. В комбината не се изплащат заплати, както и не се заплаща разходвания ежедневно газ. Това довежда до допълнителни дългове, социално напрежение и непрекъснати протести от страна на металурзите работещи в комбината.

На 15 май 2009 е прекъснато газоподаването към комбината. Спряни са коксохимичните мощности, за които е необходимо непрекъснато газоподаване. Спирането на коксохимическия завод е необратимо - работата му не може да бъде възобновена.^[5] Според пресата и формираното обществено мнение така завинаги е премахнат един от най-големите замърсители на въздуха в софийското поле.

4. Използвани инструменти

В хода на реструктурирането на Кремиковци се прилагат процедури на приватизация, Министерския съвет предприема опрощаване и разсрочване на значителни държавни вземания.

През 2006 год. Правителството със свое решение включва комбинат Кремиковци в т.нар. Списък на предприятия, поставени в изолация.

Разработен е специален бизнес план за реструктурирането на комбината, който е одобрен от Европейската комисия.

През 2009 е разработен оздравителен план на комбината. Оздравителният план предвиждаше капитализация на вземанията, тоест кредиторите да се превърнат в акционери на "Кремиковци". Тази идея не се подкрепя от тогавашния финансов министър и част от кредиторите и плана не се приема.

5. Критерии за добра практика:

5.1. Реструктурирането е очаквано и проведено по структуриран начин ?

Трайно влошеното икономическо състояние на комбината „Кремиковци“, амортизираните мощности, стопанската дестабилизация през периода на хиперинфлацията 1996-1997 направиха реструктурирането очаквано и неизбежно. Въпреки това, последващото развитие сочи Кремиковци като учебен пример за лошо структурирано преустройство.

Европейската комисия стигна до заключението, че металургичният комбинат „Кремиковци“ не е изпълнил бизнес плана, изготвен с цел неговото реструктуриране и одобрен от Комисията през 2006 г. въз основа на специалния протокол относно металургията към Европейското споразумение за отношенията между ЕС и България преди приемането ѝ за член през 2007 г. Между 1998 г. и 2005 г. предприятието е получило около 222 млн. EUR помощ за реструктуриране, но не е успяло да модернизира своята инфраструктура и да намали производствените си разходи. През август 2008 г. предприятието бе обявено в несъстоятелност и в контекста на

започналото производство по ликвидация България откри процедура за възстановяване на помощта с лихвите.

5.2. Системно включване на социалните партньори и активно участие?

В продължение на близо 20 години синдикалните федерации и централи и техните организации в комбината участват изключително активно в процесите на реструктуриране. За защита на интересите на своите членове, те прилагат всички достъпни инструменти – от преговори и договаряне до стачки и граждански протести. Няколко пъти те се включват в съдебните процеси с цел спиране на процедурите за ликвидация на комбината.

През 2009 год. синдикатите предлагат идеята за разработване на аналог на реализирания в германия проект „Дортмунд“, който е разкрил много нови възможности, както за трайна заетост, така и въобще за развитието на икономиката в община Дортмунд. Предложението не се приема.

5.3. Успех на очакването и управление?

Категоричната оценка на Европейската комисия е, че още в края на първоначалния период на реструктуриране през 2006 г. „Кремиковци“ АД не беше съумяло да постигне целите за реструктуриране. Като особено изключение на дружеството беше предоставено двегодишно удължаване на периода на реструктуриране. През този период обаче положението не се подобри и в крайна сметка се стигна до обявяване на дружеството в несъстоятелност.

Комисията счита, че от ключово значение за предоставянето на помощта за реструктуриране е дружеството и неговите собственици да положат съществени усилия. Дружеството трябва да се включи със „собствено финансово участие“ във финансовата помощ, предоставяна от публичните фондове. Собствените инвестиции, на които беше основан бизнес плана за „Кремиковци“ АД, така и не бяха осигурени. Липсата на капитал за инвестиции в модернизация и липсата на оборотен капитал бяха главните причини за неуспеха на дружеството в постигането на жизнеспособност.

В съответствие със своите задължения по мониторинга, произтичащи това споразумение, Комисията заключи, че Кремиковци не е успяло да изпълни бизнес плана по задоволителен начин. В действителност първоначално предвидените основна модернизация и екологични инвестиции не са осъществени. Освен това предприятието не е успяло да намали производствените си разходи и непрекъснато е страдало от липса на оборотен капитал по вътрешни причини, което се е отразило неблагоприятно на неговата оперативна дейност. В резултат на това предприятието бе обявено в несъстоятелност през август 2008 г. Ако през 1993-1995 год. в комбината работеха над 10 000 души, през 2008 г. в „Кремиковци“ АД заетите вече бяха 5190 души. Днес на територията на ликвидирания комбинат работят около 500 души, които се занимават с физическото ликвидиране на сгради и съоръжения.

6. По-нататъшна информация

В последните няколко години синдикът извършва разпродажба на имуществото на намиращия се в ликвидация комбинат.

През м. март на настоящата 2014 г. , предчувствайки наближаващите предсрочни парламентарни избори, депутати внесоха в Парламента за обсъждане Проект за решение и възстановяване на дейността и производството на "Кремиковци". Парламента се разпусна без да се произнесе по предложението.