

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

**Доклад за периода 2009—2015 г. относно финансовото състояние на осигурителната схема за безработица в полза на бившите срочно или договорно наети служители и акредитираните парламентарни сътрудници, които са останали без работа след прекратяване на служебните им правоотношения с институция на Европейския съюз**

РЕЗЮМЕ

Съгласно регламентите във връзка с Условията за работа на другите служители на Европейския съюз (по-нататък „Условията за работа на другите служители“) общностното обезщетение за безработица е предназначено за бившите договорно наети служители (ДНС), парламентарни сътрудници (АПС) или срочно наети служители (СНС), които са останали без работа не по своя воля (това изключва например служителите, подали оставка). То допълва евентуалното национално обезщетение за безработица.

Тези обезщетения се изплащат от специалния фонд „Безработица“. Фондът се финансира от една страна от вноските на служителите, които са потенциалните бенефициери, а от друга — от вноските на работодателя.

Условията за достъп до това обезщетение, категориите на бенефициерите и размерът на финансовите вноски претърпяха значителни промени, които се отразиха драстично на първоначално установената система и по-специално на наличните средства на Фонда.

Реформата от 2004 г.:

Реформата на Правилника за длъжностните лица и на Условията за работа на другите служители на Европейския съюз, която влезе в сила на 1 май 2004 г., въведе в Условията за работа на другите служители нова категория служители, наети с договор (т.е. договорно наети служители или ДНС), както и нови правила за вноските към фонд „Безработица“ (а именно, увеличение на вноските за служителя от 0,4 % на 0,81 %).

Периодът 2009—2015 г.:

Съгласно Регламент № 160/2009 на Съвета от 23.2.2009 г. (ОВ L 55 от 27.2.2009 г.) акредитираните парламентарни сътрудници (АПС) вече са обхванати от фонд „Безработица“. Начинът на функциониране на фонд „Безработица“, включително размерът на вноската, не са съответно променени.

През 2009 г. дефицитът на фонд „Безработица“ е възлизал на 4,3 млн. евро, преди да спадне на 2,6 млн. евро през 2010 г. Между 2011 и 2013 г. дефицитът е намалял значително, като в края на 2013 г. е достигнал 1 млн. евро. През този период натрупаният резерв на фонд „Безработица“ с размер от 16,1 млн. евро в началото на 2009 г. е спаднал на 2 млн. евро в края на 2015 г. Причините за тези драстични промени са многобройни и по-специално:

* увеличаване на броя на осигуряваните лица (+ 42 %);
* увеличаване на броя на месечните обезщетения за безработица (+ 9 %);
* увеличаване на броя на бенефициерите — бивши срочно наети служители, спрямо броя на работещите срочно наети служители (от 2,56 % през 2009 г. на 2,90 % през 2015 г.);
* намаляване на броя на бенефициерите — бивши договорно наети служители, спрямо броя на работещите договорно наети служители (от 5,86 % през 2009 г. на 1,83 % през 2015 г.);
* въвеждане на категорията на акредитираните парламентарни сътрудници (съотношение на бенефициерите — бивши акредитирани парламентарни сътрудници, спрямо работещите акредитирани парламентарни сътрудници през 2015 г.: 8,4 %);
* увеличаване на средното месечно обезщетение от 1 980 EUR през 2009 г. на 2 063 EUR през 2010 г. Тенденцията към увеличение се обръща през 2011 г. и 2012 г., като достига до максимално ниска стойност на обезщетението от 1 908 EUR. От 2013 г. тенденцията отново се обръща, като през 2015 г. стойността на обезщетението достига 2 551 EUR след максимално висока стойност от 2 582 EUR през 2014 г. Видно е, че между 2011 г. и 2015 г. средното обезщетение за акредитираните парламентарни сътрудници значително нараства. Всъщност през 2014 г. то се увеличава от 2 096 EUR на 2 898 EUR, след което намалява на 2 525 EUR през 2015 г.;
* увеличаване на средната продължителност в месеци на правото на обезщетение, като от 6,9 месеца през 2009 г. тя достига 10 месеца през 2015 г., което представлява увеличение от 45 % на периода на плащане на обезщетения;
* значително намаляване на дефицита през 2012 г. благодарение на извънредни приходи от Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост, която възстановява сумата от 1,2 млн. евро след връщането на работа на около двадесет служители в изпълнение на Решение на Съда.

Реформата от 2014 г. и перспективи:

Реформата на Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейския съюз, която влезе в сила на 1 януари 2014 г., промени максималната продължителност на договорите за наемане на договорно наети служители по член 3б, която вече е 6 години, вместо 3 години.

Тази промяна на максималната продължителност на договора доведе до намаляване от 2014 г. насам на броя на бенефициерите на „фонд Безработица“. От 2017 г. нататък обаче произведеният от нея стабилизиращ ефект ще започне да затихва.

Същевременно обаче този положителен ефект не успя да компенсира значителното нарастване на броя на бенефициерите от Европейския парламент след началото на новия парламентарен мандат през 2014 г. На практика през юли 2014 г. към дотогавашните бенефициери на осигурителната схема за безработица се присъединиха 600 парламентарни сътрудници и 200 срочно наети служители.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

В член 28а, параграф 11 и член 96, параграф 11 от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз, изменени през 2013 г., се предвижда представянето на всеки две години на доклад на Комисията за финансовото състояние на осигурителната схема за безработица. Освен това, независимо от настоящия доклад, Комисията може съгласно членове 111 и 112 от Правилника за длъжностните лица да адаптира чрез делегирани актове вноските, предвидени в член 28а, параграф 7 и в член 96, параграф 7 от Условията за работа на другите служители, ако балансът на схемата го изисква.

1 Нормативна уредба

1.1 Описание на схемата

Реформата на Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейския съюз, която влезе в сила на 1 май 2004 г., измени правните текстове, които уреждаха още от 1985 г. насам правото на достъп до фонд „Безработица“, както и правилата за извършване на вноски в него. Промените могат да бъдат обобщени, както следва:

|  |  |
| --- | --- |
| **Преди май 2004 г.** | **След май 2004 г.** |
| покритие на риска от безработица единствено за срочно наетите служители, чиито служебни правоотношения са прекратени. | нова категория служители, наети с договор (т.е. договорно наети служители), са обхванати от защитата срещу безработица. |
| размер на вноската от 0,4 % за служителя и 0,8 % за работодателя. | нови правила за вноските към фонд „Безработица“ (т.е. размер на вноската, определен на 0,81 % за служителя и на 1,62 % за работодателя, както и еднократна удръжка от 919,02 EUR за договорно наетите служители и от 1 254,77 EUR за срочно наетите служители). |
| получаване на обезщетение за безработица за ограничен срок, който не може да надхвърля 24 месеца. | получаването на обезщетение за безработица е за срок, който не надвишава една трета от действително изработения период като срочно нает служител, договорно нает служител или парламентарен сътрудник, като този срок не може да надхвърля 36 месеца. От седмия месец на безработица обезщетението е ограничено от горен праг, а минималното обезщетение за безработица (долен праг) е актуализирано. |

Таблицата по-долу показва горните и долните прагове според различните категории:

*суми в евро на 1 януари 2016 г.*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **СНС** | **ДНС** | **АПС** |
| Горен праг (от 7-ия месец) | 2 760,49 | 2 070,35 | 2 142,90 |
| Долен праг | 1 380,24 | 1 035,18 | 910,74 |

Сумите на удръжките, горните и долните прагове се актуализират по същия начин като заплатите.

Евентуалните семейни надбавки се добавят към обезщетението за безработица. Що се отнася до вноските към общата здравноосигурителна схема (ОЗОС) на Европейския съюз (5,1 % от референтната основна заплата на бенефициера), те се изплащат от фонд „Безработица“.

1.2 Правни основания

* Член 28а от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз, изменен с Регламент № 1023/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г.
* Член 96 от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз и член 5 от приложението към Условията за работа на другите служители, изменени с Регламент № 1023/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г.
* Членове 135 и 136 от Условията за работа на другите служители, изменени с Регламент № 1239/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2010 г. (ОВ L 338, 22.12.2010 г.).
* Член 65, параграф 1 от Правилника за длъжностните лица относно актуализирането на възнагражденията и на определени суми.
* Регламент № 91/88 на Комисията от 13 януари 1988 г. относно определяне на разпоредбите за прилагане на член 28а, параграф 2 от Условията за работа на другите служители (ОВ L 11, 15.1.1989 г.).
* Правилник на Комисията от 14.7.1988 г. в резултат на общо съгласие, потвърдено от председателя на Съда на Европейските общности на 4.7.1989 г., за определяне на условията за прилагане на разпоредбите относно отпускането на обезщетения за безработица на срочно наети служители в изпълнение на член 28а, параграф 10 от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз.

2 Състоянието на фонд „Безработица“ на база касова отчетност и на база текущо начисляване за периода 2009—2015 г.

Двата раздела по-долу показват динамиката на фонд „Безработица“ и по-специално разходите и приходите.

Навсякъде сумите, посочени под графа „Обезщетения за безработица“, включват основното обезщетение за безработица, всички семейни надбавки и резултата от коригиращия коефициент (само за предишната схема). Приспаднати са всички социални помощи, получени на национално ниво (обезщетения за безработица, семейни надбавки, обезщетения за болест, бременност и др.). Що се отнася до вноските в ОЗОС, както е посочено в точка „1.1 Описание на схемата“, те не се дължат от получателя на обезщетението за безработица и се плащат от фонд „Безработица“ (5,1 % от референтната основна заплата на бенефициера).

Фонд „Безработица“ използва два инструмента за управление на своите приходи и разходи:

* текуща сметка за събиране на приходите и за изплащане на обезщетенията;
* срочни сметки за депозиране на натрупаните излишъци.

2.1 Отчет на база „касова отчетност“: текущи резултати и натрупани салда за периода 2009—2015 г.

Според принципа на касовата отчетност всички приходи и разходи се осчетоводяват в момента, в който постъпват или се поемат като задължение.

В таблица 1 е представена обобщена справка за приходите и разходите, както са били осчетоводени, заедно с получените текущи салда. Трябва да се отбележи, че през 2014 г. са направени корекции на вноските в ОЗОС, дължими за периода 2009—2013 г.



В таблица 2 е представена динамиката на финансовите активи на фонд „Безработица“ както в текущата сметка, включена в счетоводната отчетност на Европейската комисия (част I), така и в депозитните сметки, управлявани от ГД „Икономически и финансови въпроси“ (част II). В третата част са посочени консолидираните натрупани излишъци по двата вида сметки (част ІІІ).



Трябва да се отбележи намаляването през годините на натрупания излишък спрямо базовата година (2009 г.). Относителната стабилност на Фонда през 2012 г. се дължи на възстановяването от Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост на обезщетенията за безработица, получени от върнат на работа персонал.

Между 2009 г. и 2015 г. при натрупания излишък се забелязва намаление с 87 %.

Таблица 3 включва обобщение на натрупаното салдо между 2008 г. и 2015 г.



2.2 Отчет на база текущо начисляване: текущи резултати за периода 2009—2015 г.

Според принципа на текущото начисляване операциите се записват така, че да бъдат отразени в годината, за която се отнасят. Така например някои приходи, които са получени и осчетоводени в началото на година N, представляват удръжки от заплатите, направени в края на година N-1, а някои обезщетения за безработица, изплатени и осчетоводени в началото на година N, се отнасят за периоди на безработица от края на година N-1. В счетоводната отчетност тези операции се включват във финансова година N-1.

В таблица 4 са посочени приходите и разходите съгласно гореописаната логика, като по този начин е представено състоянието на приходите и разходите на фонд „Безработица“ по финансови години.



При приходите и разходите се наблюдава значително нарастване от 2009 г. насам. Това изменение на приходите и разходите се дължи основно на:

* създаването на нови агенции и увеличаването като цяло на персонала на агенциите;
* въвеждането от 2004 г. на нова категория персонал (т.е. договорно наети служители);
* включването през 2009 г. на парламентарните сътрудници.

Въздействието върху разходите става значително едва от 2007 г. нататък, когато изтичат първите договори на договорно наети служители, които съответно започват да упражняват правото си на обезщетение при безработица. Това увеличение на разходите е непрекъснато до 2014 г. с лек спад през 2015 г.

През 2009 г. отрицателното салдо на фонд „Безработица“ възлиза на 4,3 млн. евро, като постепенно намалява през следващите години: на 2,6 млн. евро през 2010 г., на 1,5 млн. евро през 2011 г., на 1,2 млн. евро през 2012 г. и 1 млн. евро през 2013 г. През 2014 г. дефицитът нараства на 4,8 млн. евро. Това се обяснява с увеличаването на броя на договорно наетите служители, които се ползват от обезщетения за безработица. Посоченият по-горе ефект отшумява през 2015 г., когато дефицитът достига 3 млн. евро.

Графиката по-долу представя описаната по-горе ситуация.



2.3 Отчет на база текущо начисляване: разпределение на разходите и приходите по институции и общо за всички агенции за периода 2009—2015 г.

В таблица 5 се посочва разпределението на разходите и приходите по институции, както и общо за агенциите и службите. В първата част на таблицата са посочени абсолютните стойности, а във втората част са показани процентите спрямо общите разходи и приходи. В таблицата отчетливо се забелязва влиянието, оказано от края на мандата на ЕП, със скок на разходите в дела на ЕП с повече от 8 млн. евро между 2013 и 2014 г. През 2015 г. разходите остават високи, но все пак са по-ниски в сравнение с 2014 г.

Като изключим Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), за която е все още трудно да се направи подробен анализ поради краткото ѝ съществуване, към този момент само агенциите имат по-високо ниво на вноските от разходите. Това се дължи по-специално на факта, че повечето от служителите им работят на постоянни договори. Трябва да се отбележи обаче, че разходите за персонала на агенциите са се увеличили значително в периода 2013—2015 г.



3 Анализ на осигуряваните лица, бенефициерите и изплащаните обезщетения

3.1 Брой на осигуряваните лица и средно ниво на вноските

В таблица 6 се посочва броят на срочно и на договорно наетите служители, които участват с вноски във фонд „Безработица“ и които работят към 31 декември всяка година.

В периода 2009—2015 г. броят на договорно и на срочно наетите служители се е увеличил съответно с 40 % и с 23 %. Що се отнася до акредитираните парламентарни сътрудници, първите бенефициери се появяват през 2011 г.

Между 2009 и 2015 г. броят на осигуряваните към Фонда лица от всички категории, взети заедно, е нараснал с 43 %.



3.2 Брой на бенефициерите на обезщетения за безработица в абсолютно изражение и спрямо броя на осигуряваните към Фонда лица: процент на безработица към 31 декември на съответната година

В таблица 7 се посочва броят на безработните, получили пълно обезщетение за безработица или обезщетение, което допълва получаваното от националната система обезщетение за безработица, за месец декември на съответната година.

Чрез комбиниране на посочените в таблица 6 данни за договорно наетите и срочно наетите служители, работещи към 31 декември, и посочения в таблица 7 брой на бенефициерите, получили обезщетения за безработица, е възможно да се изчисли съотношението между броя на бенефициерите на фонд „Безработица“ и броя на осигуряваните към този фонд лица. Резултатът е представен в таблица 8.







Що се отнася до срочно наетите служители, има леко увеличение на броя им, макар в Комисията той да бележи значителен спад. Ефектът от този спад е неутрализиран от сериозното нарастване на техния брой в агенциите. Процентът на бенефициерите спрямо осигуряваните към Фонда лица остава непроменен.

Що се отнася до договорно наетите служители, техният брой непрекъснато нараства, особено в агенциите и в Европейския парламент. Процентът на бенефициерите спрямо осигуряваните към Фонда лица бележи значителен спад. Този спад е свързан с възможността за удължаване на договорите, сключени между 2010 г. и 2013 г., от 3 на 6 години.

През 2014 г. се забелязва също голям брой бивши акредитирани парламентарни сътрудници, ползващи обезщетения за безработица, тъй като през 2014 г. приключи мандатът на Парламента.

**Брой на месечните обезщетения за безработица, среден размер, бенефициери и държава на пребиваване на бенефициерите**

Обезщетение за безработица може да се изплаща в продължение на месеци. В таблица 9 се посочва броят на изплатените месечни обезщетения за безработица по години.



Общите годишни разходи по категории бенефициери (срочно наети служители по старата система, срочно наети служители по новата система и договорно наети служители), разделени на броя на платените месечни вноски дават средния размер на обезщетението за безработица по категории бенефициери. В таблица 10 се представя този резултат. Следва да се отбележи, че обезщетението за конкретен месец може да бъде пълно или да е изчислено пропорционално според броя на дните, през които лицето действително е било безработно.



Средното месечно обезщетение се е увеличило между 2009 и 2010 г., като от 1 980 EUR е достигнало 2 063 EUR. Тенденцията към увеличение се е променила през 2011 г. и 2012 г., като се е достигнало до максимално ниска стойност от 1 908 EUR. От 2013 г. нататък тенденцията отново се променя, като през 2015 г. стойността на обезщетението е достигнала 2 551 EUR след максимално висока стойност от 2 582 EUR през 2014 г. Ако се вземат предвид единствено договорно наетите и срочно наетите служители, през 2015 г. средното месечно обезщетение е възлизало на 2 562,30 EUR.

Забелязва се, че средният размер на сумите, плащани за акредитирани парламентарни сътрудници, също значително се е увеличил през 2014 г. — с почти 50 % в сравнение с 2013 г. и е възлязъл на 2 897,99 EUR. Средното месечно обезщетение е намаляло значително през 2015 г. и е достигнало 2 550,67 EUR.

Четирите най-важни елементи в тази таблица са:

* увеличението на средната месечна сума, плащана на срочно наетите и договорно наетите служители между 2013 г. и 2015 г.: + 31 %;
* увеличението на средната месечна сума, плащана на акредитираните парламентарни сътрудници между 2013 г. и 2015 г.: + 28 %;
* увеличението на месечните обезщетения, плащани на акредитираните парламентарни сътрудници между 2013 г. и 2015 г.: + 385 %;
* тежестта на разходите за акредитирани парламентарни сътрудници в общите разходи между 2013 г. и 2015 г.: от 6 % на 31 %.

В таблица 11 е показана средната продължителност в месеци на ползването на обезщетения за безработица. Тази продължителност се изчислява чрез сумиране на общия брой на платените дни до 31 декември на посочената година, след което получената стойност се разделя на броя на бенефициерите на обезщетения за безработица. Така полученият резултат се разделя на 30, за да се получи средната продължителност в месеци на ползването на обезщетения за безработица.



Констатира се, че средната продължителност в месеци на ползването на обезщетения за безработица се увеличава от 6,9 месеца през 2009 г. на 10 месеца през 2015 г. Това представлява увеличение от 45 % на продължителността на получаване на обезщетения. Увеличението се дължи главно на въздействието от акредитираните парламентарни сътрудници.

При все това броят на бенефициерите, които са получили обезщетение поне за един месец в годината, леко се е понижил — със 7,6 % между 2009 г. и 2015 г. (от 701 на 648 души, вж. таблица 7).

В следващите таблици е показана продължителността на периода на обезщетяване по категории бенефициери (договорно наети/срочно наети служители и акредитирани парламентарни сътрудници).

**Договорно наети/срочно наети служители:**



**Акредитирани парламентарни сътрудници:**



Може да се констатира, че ако през 2015 г. относителният дял на разходите, направени за акредитираните парламентарни сътрудници, спрямо общите разходи е висок (31 %), това се дължи както на високия брой, така и на високото ниво на средния размер на месечното обезщетение, плащано на тази категория персонал. Средната продължителност на периода за обезщетяване на акредитираните парламентарни сътрудници значително се е увеличила през 2015 г. и е значително по-дълга от средния период за обезщетяване на договорно наетите/срочно наетите служители. Това е пряк резултат от значителното увеличаване на броя на акредитираните парламентарни сътрудници, ползващи се от обезщетението за безработица, което е породено от смяната на Европейския парламент в края на 2014 г.

С оглед на принципа на допълняемост в осигурителната схема за безработица, държавата на пребиваване на лицето, получаващо обезщетение за безработица, е от значение, по-специално с оглед на критериите за допустимост до национални обезщетения, които силно се различават в отделните държави членки.

В таблица 12 се посочва броят на бенефициерите, които са получили поне едно месечно обезщетение през годината, по държава на пребиваване.



Тази таблица относно мястото на пребиваване на бенефициерите показва, че през 2015 г. над 44 % от тях са регистрирани като търсещи работа в Белгия.

4 ЗАКЛЮЧЕНИЯ

4.1 Период 2009—2015 г.

Настоящият доклад показва, че от 2008 г. насам фонд „Безработица“ отчита постоянен годишен дефицит. Този дефицит е бил твърде сериозен още през 2009 г., когато размерът му е бил 4,2 млн. евро. Впоследствие постепенно е спаднал до 1 млн. евро през 2013 г.

През 2014 г. състоянието на фонд „Безработица“ се е влошило значително, достигайки дефицит от над 4,8 млн. евро. Този дефицитът се е свил донякъде през 2015 г., когато е възлизал на 3 млн. евро.

Вследствие на тези последователни дефицити през периода 2009—2015 г., натрупаният излишък (т.е. резерви + годишен резултат) към 31 декември 2015 г. вече е възлизал едва на 2 млн. евро, в сравнение с 16,15 млн. евро към 1 януари 2009 г.

4.2 Развитие на фонд „Безработица“ в краткосрочен и средносрочен план:

Високото равнище на разходите през 2015 г. допринесе за изчерпването на резервите.

При все това през 2016 г. се очаква излишък поради рязкото намаляване на броя на бенефициерите от категория „акредитирани парламентарни сътрудници“ (също и през 2017 г. и 2018 г.) и поради продължаващото смекчаващо въздействие на удължаването на 6 години на максималната продължителност на договорите за наемане на договорно наети служители, обхванати от член 3б от Условията за работа на другите служители. Това би могло да позволи ново заделяне на сериозни резерви.

Във всеки случай положението в средносрочен план е твърде несигурно, дори тревожно, поради следните рискови фактори:

1. твърде същественото увеличение с повече от 30 % на средното месечно обезщетение, плащано през 2015 г., в сравнение с 2013 г.;
2. значителното увеличение на броя на бенефициерите от категорията „договорно наети служители“, което се очаква от 2017 г. нататък, когато договорите с новата максимална продължителност от 6 години ще започнат да приключват;
3. евентуалното запазване на тенденцията от 2013 г. насам на непрекъснато увеличаване на бенефициерите от категория „срочно наети служители“ от агенциите;
4. ново рекордно равнище на разходите, което се очаква в периода 2019—2020 г. във връзка с приключването на мандат 2014—2019 г. на Европейския парламент;
5. освен това следва да се отбележи, че въвеждането на категория „акредитирани парламентарни сътрудници“ през 2009 г. не беше придружено от увеличаване на финансовите вноски, както това беше направено през 2004 г. при въвеждането на категория „договорно наети служители“. Същевременно обаче през периода 2011—2015 г. нетният баланс между вноските и обезщетенията, изплащани за категория „акредитирани парламентарни сътрудници“, отразява дефицит от около 11,4 млн. евро.

Повдигнатите по-горе въпроси налагат като първа стъпка Комисията да предвиди чрез делегиран акт, съгласно член 28а, параграф 11 и член 96, параграф 11 от Условията за работа на другите служители, ограничено увеличение (с около 0,1 % от основната заплата, като се има предвид по-специално натрупаното салдо на Фонда през периода, разглеждан в настоящия доклад) на вноските за финансиране на осигурителната схема за безработица, за да гарантира финансовата стабилност на схемата.

Освен това като следваща стъпка Комисията ще създаде работна група, за да гарантира редовен мониторинг на финансовото състояние на схемата.