



Страсбург, 13.3.2018г.  
SWD(2018) 71 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*придружаващ*

**Предложение за Препоръка на Съвета**

**относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална  
закрила**

{COM(2018) 132 final} - {SWD(2018) 70 final}

<b>Обобщение</b>
Оценка на въздействието във връзка с Препоръка на Съвета относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила
<b>А. Необходимост от действия</b>
<b>Защо? Какъв е разглежданият въпрос?</b>
<p>Глобализацията, технологичните промени, промените в институциите на пазара на труда и демографските промени ускориха измененията на европейските пазари на труда и разнообразиха трайно възможностите за заетост. Посоката на професионално развитие също става все по-променлива.</p> <p>Първоначално системите за социална закрила бяха разработени и продължават да са насочени към работниците в „стандартни трудови правоотношения“, което предполага дългосрочни отношения и работа на пълно работно време, а в много страни самостоятелно заетите лица никога не са били изцяло включени в системите за социална закрила. Все повече хора упражняват нестандартни форми на труд или са самостоятелно заети лица и поради своя статут на пазара на труда не получават достатъчна степен на достъп до социална закрила.</p> <p>Подобни различия увеличават рисковете за благосъстоянието на засегнатите лица и техните семейства, които са подложени на по-голяма икономическа несигурност, и водят до нови различия между поколенията и в рамките на тях. Отрицателните последици се усещат и в по-общ план, като се излага на риск финансовата устойчивост на системите и се възпрепятства възможността системите за социална закрила да действат като автоматични стабилизатори, възпиращи икономическите цикли, които намаляват благосъстоянието.</p>
<b>Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?</b>
<p>Основната цел на инициативата „Достъп на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила“ е да се подкрепят всички самостоятелно заети лица и лицата, упражняващи нестандартни форми на труд, които заради вида на техния трудов договор или техния статут на пазара на труда не са защитени в достатъчна степен от схеми за социална закрила в случай на безработица, болест, майчинство или бащинство, трудова злополука и професионално заболяване, увреждане или старост. По-конкретно инициативата има за цел държавите членки да бъдат насърчени да позволяват на тези групи:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• да участват в съответни системи за социална закрила (които премахват пропуските в официалното покритие),</li> <li>• да трупат и получават подходящи права (подходящо действително покритие) и да улесняват възможността за прехвърляне на социалноосигурителни права между отделните схеми,</li> <li>• да разполагат с прозрачна информация за техните социалноосигурителни права и задължения.</li> </ul>
<b>Каква е добавената стойност от действия на равнище ЕС?</b>
<p>Проблемът с недостатъчния достъп до социална закрила на все по-голям брой хора на пазара на труда и неговите отрицателни последици за социалната справедливост, динамиката на пазара на труда и устойчивия растеж са широко разпространени сред държави членки. Независимо от факта, че разработването и финансирането на системите за социална закрила са национална компетентност и някои държави въвеждат частични реформи, действията на равнище ЕС могат да осигурят зачитането на принцип 12 на европейския стълб на социалните права и да гарантират, че напредъкът не е частичен или неравномерен, а вместо това е осигурен за всички групи, сфери на социална закрила и</p>

държави членки, създавайки по този начин равнопоставени условия за икономическите субекти на вътрешния пазар. Благодарение на действията на равнище ЕС може да се избегне краткосрочното нарушаване на конкуренцията и да се гарантира, че всички държави членки се движат едновременно в една и съща посока, насърчавайки възходящото сближаване в полза на икономиката на ЕС като цяло.

#### **Б. Решения**

**Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочитан вариант? Защо?**

По отношение на тази инициатива бяха разгледани следните инструменти: препоръка на Съвета, директива и по-голям акцент върху социалната закрила в контекста на съществуващите инструменти, по-специално европейския семестър и отворения метод на координация в социалната сфера. Предпочитаният инструмент е препоръка на Съвета, тъй като се счита, че към настоящия момент това е най-ефективният и пропорционален инструмент. На този етап основната добавена стойност на препоръката е да създаде импулс, който да подпомогне и допълни дебатите и реформите на национално равнище, като направлява усилията на държавите членки за постигане на по-голямо сближаване. Предвид променливото естество на проблема, текущите реформи в някои държави членки и статистическите ограничения, препоръката на Съвета представлява по-пропорционален подход, отколкото директивата. Въпреки че от чисто икономическа гледна точка посредством директива целите на тази инициатива биха могла да бъдат постигнати по по-ефективен начин, консултациите сочат, че получаването на подкрепа от всички държави членки не е сигурно, и съответно това прави този инструмент по-неефективен като цяло.

Наред с базовия сценарий (пакет А) се оценяват още два алтернативни пакета от политики, всеки от които съчетава мерки, насочени към три конкретни цели на инициативата.

Пакет Б цели: i) задължително разширяване на обхвата на официалното покритие за лицата, упражняващи нестандартни форми на труд, и доброволно — за самостоятелно заетите лица, ii) адаптиране на времевите прагове на схемите за социална закрила и гарантиране на запазването на правата и на възможността за тяхното прехвърляне и натрупване при смяна на работата или трудовия статут, iii) гарантиране на обща и персонализирана информация относно социалноосигурителните права и задължения за посочените групи.

Пакет В цели: i) задължително разширяване на обхвата на официалното покритие за лицата, упражняващи нестандартни форми на труд, и за самостоятелно заетите лица, ii) адаптиране на времевите прагове на схемите за социална закрила и въвеждане на лични профили, обвързващи социалноосигурителните права с отделните лица, а не с договорите, iii) гарантиране на обща и персонализирана информация относно социалноосигурителните права и задължения за посочените групи.

Предпочитаният вариант (пакет Б) осигурява по-голяма гъвкавост при адаптирането на избора на официално покритие към самостоятелно заетите лица, предвид специфичните особености и разнородния характер на тази група. Освен това е налице липса на ясен консенсус между заинтересованите страни, и по-специално между представителите на самостоятелно заетите лица, относно подхода към официалното покритие на самостоятелно заетите лица. Ето защо пакет Б представлява добър компромис между различните становища, изразени в процеса на консултация, и политическите цели на ЕС, определени за тази инициатива.

**Кой подкрепя отделните варианти?**

Мненията, изразени по време на консултацията със социалните партньори и на откритата

обществена консултация, се различават доста. По отношение на подхода в рамките на политиката около 2/3 от участниците в откритата обществена консултация и всички синдикални организации подкрепят задължителната социална закрила за всеки вид работа. От друга страна, работодателите изразяват различни мнения по отношение на отделните варианти. Някои приемат, че социалната закрила трябва да е задължителна, но служителите трябва да имат правото да избират формата на покритието (публично или частно). Поставя се също така специален акцент върху възможността за свободен избор на самостоятелно заетите лица. Други работодатели подкрепят доброволното официално покритие, отчитащо разнообразието от форми на заетост и различията при самостоятелно заетите лица.

По отношение на избора на инструмент някои заинтересовани страни (синдикати, представители на работещите в условията на краудсорсинг, НПО, някои автономни социалноосигурителни органи, няколко държави членки) биха подкрепили директива, определяща минимални стандарти. Други (работодатели, представители на свободните професии, повечето държави членки) подчертават европейския семестър и отворения метод на координация в социалната сфера като средства, чрез които да се гарантира преодоляването на пропуските в социалната закрила.

#### **В. Въздействие на предпочитания вариант**

**Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — от основните варианти)?**

Ключовите решения относно финансирането и разработването на мерки се вземат от държавите членки в съответствие с изискванията за субсидиарност, предвидени в член 153 от ДФЕС. Размерът на обезщетенията зависи от тези решения. Като цяло броят на защитените работници, упражняващи нестандартни форми на труд, и на самостоятелно заетите лица ще се увеличи значително. В резултат на това ще намалеят специфичните рискове, несигурността на доходите и на положението като цяло, и по-специално — рискът тези групи да изпаднат в бедност. Очаква се намаляването на разликите в достъпа до социална закрила да насърчи преминаването от един вид договор към друг и от един статут на пазара на труда към друг, стимулирайки динамиката на пазара на труда. Предвижда се ограничаването на възможността да се използват прекомерно договори, освободени от вноски за социално осигуряване, да доведе до по-голяма равнопоставеност между предприятията. Чрез възпирането на тенденцията на нарастване на дела на хората извън системите за социална закрила се избягва отслабването на тяхната роля за стабилизирането на икономическите цикли. То може да се отрази положително и на тяхната финансова устойчивост.

**Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — за основните варианти)?**

Равнището на разходите и тяхното разпределение между публичните бюджети, доставчиците на застрахователни услуги, новообхванатите групи и данъкоплатците също зависят в голяма степен от ключови решения, които с оглед на субсидиарността се вземат от държавите членки, включително относно организацията на схемите, тяхното финансиране и осигуреното ниво на закрила. Преките разходи произтичат основно от предоставянето на обезщетения, като са налице примерни симулации за разширяване на обхвата на покритието на обезщетенията за безработица и за заболяване до самостоятелно заетите лица, които показват ограничени разходи. Непреките разходи може да бъдат в резултат на поведенчески промени в отговор на по-голямото социалноосигурително покритие.

**Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?**

Предприятията може да извлекат ползи от намаляване на нелоялната конкуренция,

евентуално повишаване на производителността на отделните лица, упражняващи форми на заетост, които отскоро за обхванати от системата за социална закрила, и от положително въздействие върху динамиката на пазара на труда. В зависимост от избраното финансиране предприятията могат да отчетат по-високи разходи за управление на производствените колебания успоредно с известно нарастване на разходите за нестандартните форми на заетост и за наемането на самостоятелно заети лица. Самостоятелно заетите лица работят предимно с микропредприятия и в много по-малка степен с МСП и големи предприятия. Особено често в МСП работят служители, които упражняват нестандартни форми на труд.

**Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?**

Възможно е да възникнат разходи за предоставянето на обезщетения чрез публичните системи за социална закрила на групи, които преди това не са били обхванати от такива, но в зависимост от взетите от съответните държави членки решения за финансиране нетните разходи за предоставянето на обезщетения за сметка на публичните бюджети може да бъдат намалени с вноските на тези групи за социална закрила. Предвид че групите, които преди това не са били обхванати от системи за социална закрила, понастоящем разчитат на защитни механизми, приложими като крайна мярка, например социално подпомагане, биха могли да бъдат намалени разходите за други части на бюджета. Ще възникнат също някои разходи за предоставяне на персонализирана информация.

**Ще има ли друго значително въздействие?**

Симулацията на разширяването на обхвата на обезщетенията за безработица до самостоятелно заетите лица показва значително намаляване на риска от изпадане в бедност на самостоятелно заетите лица и техните домакинства. Подобно (несимулирано) въздействие може да се очаква по отношение на риска от изпадане в бедност при лицата, упражняващи нестандартни форми на труд.

**Г. Последващи действия**

**Кога ще се извърши преглед на политиката?**

Комисията ще наблюдава прилагането в държавите членки и ще преразгледа препоръката в сътрудничество с тях и след като се консултира със съответните заинтересовани страни, като гарантира достатъчно дълъг период от време, за да се оцени въздействието от инициативата, след като тя е била изцяло приложена.