



Страсбург, 13.3.2018 г.  
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Предложение за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

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

{SWD(2018) 70 final} - {SWD(2018) 71 final} - {SWD(2018) 79 final}

## ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

### 1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- **Основания за предложението и негови цели**

Предлагането на достъп до социална закрила е от решаващо значение за икономическата и социалната сигурност на работната сила и за наличието на добре функциониращи пазари на труда, които създават работни места и устойчив растеж. Въпреки това все повече хора остават без достатъчен достъп до социална закрила поради вида на техните трудови правоотношения или поради формата на самостоятелна заетост.

Социална закрила може да се осигурява както чрез обезщетения в натура, така и чрез парични обезщетения. Обикновено тя се осигурява чрез схеми за социално подпомагане, предоставящи закрила на всички лица (въз основа на тяхното гражданство/местожителство, като се финансират чрез общото данъчно облагане), и чрез схеми за социална сигурност, предоставящи закрила на лицата на пазара на труда и често основана на вноски, свързани с техните трудови доходи. Социалната закрила включва няколко направления, които обхващат множество социални рискове, вариращи от безработица до болест и старост.

В европейския стълб на социалните права<sup>1</sup>, обявен съвместно от Европейския парламент, Съвета и Комисията през ноември 2017 г., са определени 20 принципа и права за подпомагане на справедливите и добре функциониращи пазари на труда и социални системи. В принцип 12 от този стълб по-специално се казва, че „*[н]езависимо от вида и продължителността на своето трудово правоотношение, работниците и при съпоставими условия, самостоятелно заетите лица, имат право на подходяща социална закрила*“. С настоящата инициатива се цели този принцип да се изпълни на практика, както и да се допринесе към изпълнението и на други принципи на европейския стълб на социалните права, като например принципите на „сигурна и гъвкава заетост“, „обезщетения за безработица“, „достъп до здравеопазване“ и „доходи и пенсии за старост“. Настоящата препоръка се отнася до направленията на социалната закрила, които са по-тясно свързани със статута на лицата на пазара на труда или с вида на трудовото правоотношение и главно осигуряват закрила срещу загуба на доходи от трудова дейност при настъпването на определено рисково събитие.

Социалните системи и системите за социална закрила се различават в рамките на ЕС, отразявайки различните национални традиции, политически предпочитания и бюджети. Същевременно те са изправени пред сходни предизвикателства, налагащи промяна. По-специално, в миналото трудовите правоотношения се характеризираха главно с безсрочни договори за работа на пълно работно време между работник и един работодател. През последните две десетилетия обаче глобализацията, технологиите, промените в индивидуалните предпочитания и демографските промени допринесоха за важни изменения на пазарите на труда. Те доведоха до увеличаване на формите на заетост, които се различават от безсрочните договори за работа на пълно работно време, като временната работа, работата на непълно работно време и спорадичната

---

<sup>1</sup> COM(2017) 251.

работа. Подобни форми на заетост осигуряват по-голяма гъвкавост, благодарение на което дружествата могат да адаптират предлагането на труд спрямо своите стопански потребности, а работниците — своите трудови модели спрямо личните си предпочитания. Професионалните кариери също вече не се характеризират с такава праволинейност, като хората по-често сменят статута си на пазара на труда и/или комбинират работа на трудов договор със самостоятелна заетост.

В последно време цифровизацията значително ускори темпа на промените. Предприятията трябва по-бързо да адаптират икономическите си дейности към различни пазари, да внедряват нови производствени цикли и сезонни дейности и ефективно да се справят с колебанията в стопанските обеми и потоци. За да се отговори на тези потребности, в много случаи предприятията предпочитат нови форми на заетост и нови договори, като работата на повикване, работата въз основа на ваучери и непостоянната работа. Други нови форми на самостоятелна или зависима заетост, като например работата чрез платформа, също създават нови възможности, благодарение на които хората могат да се включат или да останат в пазара на труда или да допълват доходите от основната си работа.

През последните две десетилетия самостоятелната заетост в ЕС също се промени, по сходни причини. Важно е да се отбележи, че структурните промени на пазарите на труда размиха границите между различните статутни лица на пазара на труда. Наред с традиционните „предприемачи“ и свободните професии, все по-широко се използва статутът на самостоятелно заето лице, в някои случаи дори когато *de facto* съществува отношение на подчинена трудова заетост.

С развитието на трудовия свят и трудовите правоотношения, характеризиращо се с все по-голям брой самостоятелно заети лица и работни места, които не са уредени със стандартни договори, както и с все по-чести случаи на преминаване между зависима и самостоятелна заетост и комбинации между тях, все по-голяма част от работната сила остава без достатъчен достъп до социална закрила поради своя статут на трудовия пазар или вида на трудовото правоотношение.

Тези пропуски увеличават рисковете за социалното положение на засегнатите лица и техните семейства, които са изправени пред по-голяма икономическа несигурност, но също и за икономиката и обществото, що се отнася до вътрешното търсене, инвестициите в човешки капитал и социалното сближаване. В перспектива съвкупните ефекти от различията в достъпа до социална закрила може да доведат до нови неравенства — както между различните поколения, така и в рамките на едно и също поколение — между хората, които имат или успяват да си намерят работа на договори с пълни социални права, и другите, за които това не е така. Тези ефекти може да представляват непряка дискриминация на младите хора, родените в чужбина и жените, за които има по-голяма вероятност да бъдат наети на нестандартни договори.

Пропуските в достъпа до социална закрила, дължащи се на статута на лицата на трудовия пазар и на вида на трудовото правоотношение, може да попречат на хората да се възползват от възможностите за преминаване от един статут към друг, ако това означава загуба на права, и в крайна сметка може да доведат до по-слабо увеличение на производителността на труда. Ето защо е възможно също така те да не способстват за развитието на предприемачеството и да възпират конкурентоспособността и устойчивия растеж.

В дългосрочен план е застрашена социалната и икономическа устойчивост на националните системи за социална закрила. Пропуските в достъпа до социална закрила,

засягащи все по-големи групи от работната сила, ще ги накара в случай на социален риск да прибегнат до финансирани с данъци защитни механизми, приложими като последна мярка, а в същото време броят на хората, които правят вноски за социална закрила, ще бъде пропорционално по-малък. Тези пропуски може да доведат също така до злоупотреби с трудови статут и да породят нелоялна конкуренция между дружествата, които продължават да правят вноски за социална закрила, и онези, които не правят такива вноски.

С инициативата относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила се цели да се подкрепят всички самостоятелно заети лица и лица с нестандартни форми на заетост, които поради вида на своя договор или своя статут на пазара на труда не са защитени в достатъчна степен със схемите за социална закрила по отношение на безработица, болест, майчинство или бащинство, трудови злоупотреби и професионални заболявания, неработоспособност и старост. По-специално целта на инициативата е да се насърчат държавите членки:

- да позволят на всички заети или самостоятелно заети лица да се включат в съответните системи за социална закрила (запълване на пропуските по отношение на официалното покритие);
- да предприемат мерки, позволяващи на всички заети или самостоятелно заети лица да натрупват и да използват адекватни права като членове на съответна схема (адекватно реално покритие), и да улеснят възможностите за прехвърляне на правата на социална закрила между различни схеми;
- да повишат прозрачността по отношение на системите за социална закрила и правата на социална закрила.

Настоящата инициатива е част от пакета за социална справедливост, включващ също Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски орган по труда<sup>2</sup> и Съобщение относно наблюдението на изпълнението на европейския стълб на социалните права<sup>3</sup>.

Други инициативи, които допринасят за изпълнението на европейския стълб на социалните права, са тясно свързани с настоящото предложение за препоръка и го допълват, и по-специално Предложението на Комисията за Директива на Европейския парламент и на Съвета за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз (вж. по-долу раздела за съгласуваността със съществуващите политики).

Настоящата препоръка се основава на и допълва Препоръката на МОТ относно минималните равнища на социална закрила<sup>4</sup>, която предоставя на държавите насоки за разширяване на покритието на социалната закрила чрез приоритетното въвеждане на национални минимални равнища на социална закрила, достъпни за всички нуждаещи се.

Предизвикателството, към чието преодоляване е насочена настоящата препоръка, засяга голям брой хора в ЕС. Взети заедно, самостоятелната заетост и нестандартните форми на труд представляват значителен дял от пазара на труда. През 2016 г. 14 % от заетите в ЕС са били самостоятелно заети лица, 8 % са били временно наети на пълно

---

<sup>2</sup> COM(2018) 131.

<sup>3</sup> COM(2018) 130.

<sup>4</sup> Препоръка (№ 202) на МОТ относно минималните равнища на социална закрила, 2012 г.

работно време, 4 % — временно наети на непълно работно време, 13 % — наети с безсрочен договор на непълно работно време и 60 % — наети с безсрочен договор на пълно работно време.

Степента на използване на нестандартните форми на заетост и на самостоятелната заетост варира в широк диапазон в различните държави членки, региони и сектори, както и между поколенията. Делът на по-младите работници на възраст между 20 и 30 години, които работят на временни договорни споразумения, на друг вид договор или без договор, е два пъти по-висок в сравнение с останалите възрастови групи. Наблюдават се също така различия между половете, като сред самостоятелно заетите определено преобладават мъжете, а срочната работа и работата на непълно работно време са много по-често срещани при жените.

Самостоятелно заетите също представляват разнородна група. Повечето лица доброволно избират самостоятелната заетост, със или без служители, като поемат риска да станат предприемачи, докато приблизително 20 % стават самостоятелно заети, тъй като не могат да си намерят работа като служители. Някои се радват на добро качество на работното място и автономност; други (под 10 %) изпитват икономическа зависимост и финансова уязвимост. Измежду дружествата, които се създават всяка година в ЕС, създадените от самостоятелно заети лица са между 15 % и 100 % в държавите членки, в които данните позволяват да се направи такъв анализ<sup>5</sup>. Процентът на оцеляване на новоучредените фирми, които са създадени от самостоятелно заетите лица, обикновено е между 30 % и 60 % след първите пет години.

Наред с това все повече хора имат едновременно няколко трудови договора или комбинират зависима заетост със самостоятелна заетост. В някои случаи основният източник на доходи, който може да се определи, се придружава от странични/допълнителни дейности; в други случаи пълният доход се формира от няколко дейности, но не може да се определи един основен източник на доходи.

В редица държави самостоятелно заетите лица никога не са били изцяло включени в системите за социална закрила. През 2017 г. самостоятелно заетите лица не са имали достъп до закрила срещу безработица в единадесет държави членки. Те не са били осигурени срещу трудови злоупотреби и професионални наранявания в десет държави членки, а в три не са имали покритие за обезщетения за болест. В държавите, в които самостоятелно заетите имат право на доброволно покритие, използването му е ниско — от 1 % до 20 %. Обратно, лицата с нестандартни форми на заетост обикновено имат същия законоустановен достъп до схеми за социална закрила като лицата, работещи на стандартни договори, като важно изключение от тази тенденция са някои категории работници, в това число спорадично наетите и сезонните работници, чираците и стажантите, работниците на повикване и наетите по договори чрез агенции за временна заетост или по специфични за държавата договори.

Някои работници с нестандартни форми на заетост и някои самостоятелно заети лица се сблъскват с пречки пред натрупването и използването на адекватни права на обезщетения, което се дължи на правилата за вноските и правата (минимален период на придобиване на права, минимален период на работа, продължителен период на

---

<sup>5</sup> Белгия, Гърция, Естония, Ирландия, Кипър, Литва, Люксембург, Малта, Обединеното кралство, Полша, Унгария, Финландия, Франция и Чешката република.

изчакване или кратка продължителност на обезщетенията), на начина, по който се изчислява доходът, или на недостатъчната адекватност на обезщетенията.

Освен това, докато повечето държави членки предоставят обща информация относно правата и задълженията, свързани с участието в схемите за социална закрила, едва половината от тях предоставят информация относно индивидуалните права и задължения. Предоставянето на достъп до индивидуализирана информация ще допринесе за осведомеността на хората относно правата, които са натрупали през кариерата си, което ще им даде възможност да вземат информирани решения.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Препоръката е съгласувана със съществуващите политики в областта на социалната закрила и ги доразвива.

По-специално съществуващите насоки на ЕС в областта на достъпа до социална закрила<sup>6</sup> в контекста на европейския семестър и отворения метод на координация в социалната сфера доведоха до консенсус между държавите членки и институциите на ЕС, че системите за социална закрила трябва да бъдат модернизираны<sup>7</sup>. В този контекст бяха разработени насоки за политиките в основните направления на социалната закрила (пенсии, осигуряване срещу безработица, т.н.). С настоящата инициатива се разглежда положението на самостоятелно заетите лица и на работниците с нестандартни форми на заетост в различните направления на социалната закрила и по този начин тя ще допълни осъществяването сътрудничество в областта на социалната закрила.

През годините чрез Директивата относно работа чрез агенции за временна заетост<sup>8</sup> и чрез договорени споразумения между социалните партньори бе разработена правна рамка на ЕС за защита на правата в някои области на нестандартните форми на заетост, която рамка се изпълнява чрез директивите относно работата на непълно работно време и относно срочната работа<sup>9</sup>. При все това, тъй като директивите се прилагат спрямо условията на заетост, въздействието им спрямо социалната закрила е сравнително ограничено. Те обхващат права на социална закрила, които са тясно свързани с условията на заетост и които се считат за част от заплащането, като професионалните пенсии<sup>10</sup>, обезщетението за майчинство и обезщетението за болест. В своята съдебна практика Съдът ясно посочва, че директивите не се прилагат по отношение на

---

<sup>6</sup> Препоръка на Съвета от 27 юли 1992 г. относно сближаването на целите и политиките в областта на социалната закрила (92/442/ЕИО) (ОВ L 245, 26.8.1992 г., стр. 49—52), Препоръка на Комисията от 3 октомври 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда (C(2008) 5737) (ОВ L 307, 18.11.2008 г., стр. 11—14), Съобщение на Комисията „Социални инвестиции за растеж и сближаване, включително изпълнение на Европейския социален фонд за периода 2014—2020 г.“ (COM(2013) 83), Съобщение на Комисията „Подновен ангажимент за социална Европа — засилване на отворения метод на координация в сферите на социалната закрила и социалното приобщаване“ (COM(2008) 418 окончателен), Решение (ЕС) 2015/1848 на Съвета от 5 октомври 2015 г. относно насоки за политиките по заетостта на държавите членки за 2015 г. (ОВ L 268, 15.10.2015 г.), препоръки, отправени към отделните държави членки.

<sup>7</sup> Съобщение на Комисията „Модернизиране и подобряване на социалната закрила в Европейския съюз“, (COM(97) 102 окончателен, 12 март 1997 г.).

<sup>8</sup> Директива относно работа чрез агенции за временна заетост, на разположение [онлайн](#).

<sup>9</sup> Директива 1999/70/ЕО относно срочната работа, на разположение [онлайн](#); Директива 97/81/ЕО относно работата на непълно работно време, на разположение [онлайн](#).

<sup>10</sup> Вж. съединени дела C-396/08 и 395/08, Bruno и други, точка 41, на разположение [онлайн](#).

законоустановените схеми за социална закрила<sup>11</sup>. В преамбюлите на своите споразумения<sup>12</sup> социалните партньори призовават държавите членки да гарантират адаптирането на схемите за социална закрила към развиващите се гъвкави форми на работа. Тези преамбюли не са правно обвързващи и макар държавите членки многократно да са заявявали своя ангажимент да направят социалната закрила по-благоприятна за заетостта, скорошен преглед на постигнатия напредък в това отношение показва, че в няколко държави членки все още има много възможности за подобрене<sup>13</sup>.

В областта на равенството между половете има редица директиви, които предвиждат известни права, свързани със съвместяването на професионалния и личния живот. В Директива 2010/41/ЕС<sup>14</sup> за равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, се предвижда възможността на жените (включително на съпрузите на самостоятелно заети лица) да се предостави право на отпуск по майчинство и на обезщетения за майчинство в продължение на най-малко 14 седмици. Тъй като съгласно тази директива държавите членки решават дали правото на такива обезщетения да се предоставя на задължителна или на доброволна база, размерът на обезщетенията и условията за допустимост се различават в широки граници между отделните държави членки. В Предложението на Комисията за Директива относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи<sup>15</sup>, е предвидено покритие за обезщетение при отпуск по бащинство и родителски отпуск и за обезщетение за лицата, полагащи грижи, за всички работници, включително работниците с нестандартни форми на заетост, които имат трудов договор или са в трудово правоотношение.

Що се отнася до възможностите за прехвърляне, в правото на ЕС не се съдържа изискване да се осигури възможност за прехвърляне на правата на професионална пенсия, но с Директива 2014/50/ЕС<sup>16</sup> относно преносимостта на допълнителни пенсионни права държавите членки се насърчават да подобрят този аспект и всъщност всички държави членки са решили да разширят същото правно третиране, така че то да се отнася до всички работници (Директивата не се прилага по отношение на самостоятелно заетите лица), които напускат дадена схема за професионално пенсионно осигуряване.

Освен това няколко скорошни инициативи на ЕС ще допринесат за решаване на проблема с прозрачността. Първо, това се отнася до обезщетенията за старост в контекста на професионалните пенсии. Този проблем ще бъде решен с Директивата относно минималните изисквания за повишаване на мобилността на работниците между държавите членки чрез подобряване на придобиването и запазването на

<sup>11</sup> Пак там и дело C-385/11, Moreno/INSS, на разположение [онлайн](#).

<sup>12</sup> Рамково споразумение за срочните договори, сключено на 18 март 1999 г. между общите междуотраслови организации (ETUC, UNICE и CEEP), Рамково споразумение за работа при непълно работно време, сключено на 6 юни 1997 г. между общите междуотраслови организации (UNICE, CEEP и ETUC).

<sup>13</sup> Европейска мрежа за социална политика (ESPN) (2017 г.), тематични доклади относно достъпа на самостоятелно заетите лица и на лицата, работещи на нестандартни договори, до социална закрила.

<sup>14</sup> На разположение [онлайн](#).

<sup>15</sup> COM(2017) 253/884003.

<sup>16</sup> Вж. приложение 8 за допълнителни подробности.

допълнителни пенсионни права<sup>17</sup> (Директивата за преносимостта) и с преработената Директива относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване (Директивата за ИППО)<sup>18</sup>. И двете директиви водят до подобряване на предоставянето на информация относно пенсионните схеми. Директивата за преносимостта обхваща също така закрилата на пенсионните права при прекратяване на трудовото правоотношение<sup>19</sup>. Двете директиви следва да бъдат транспонирани в националното право съответно до 21 май 2018 г. и 13 януари 2019 г.

Второ, липсата на прозрачност по отношение на други области на социалната закрила за работниците ще бъде отчасти преодоляна чрез Предложението на Комисията за Директива за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз<sup>20</sup>, но в обхвата на предложената директива не се включват самостоятелно заетите лица. Съгласно предложението работниците ще получават информация относно института(ите) за социална закрила, получаващ(и) социалноосигурителните вноски, свързани с трудовото правоотношение, и социалната закрила, осигурена от работодателя. В предложената директива обаче не се определя дали работниците трябва да имат достъп до социална закрила. Тя се ограничава до гарантирането, че информацията относно придобитите права е достъпна за служителите.

- **Съгласуваност с другите политики на Съюза**

Инициативата е съгласувана с политическия приоритет, даден на постигането на по-справедлив и по-задълбочен Икономически и паричен съюз. Икономиката на ЕС като цяло би имала полза от положителните последици за динамиката на пазара на труда, както и от намаляването на икономическата несигурност и социалните разходи. В зависимост от избраните варианти на финансиране е възможно да нараснат разходите на дружествата за справяне с колебания в производството във връзка с известно увеличаване на разходите за нестандартни форми на заетост и самостоятелна заетост. Същевременно обаче дружествата биха могли да извлекат полза от евентуалното повишаване на производителността на лицата, работещи в наскоро получените закрила форми на заетост, и от по-лоялната конкуренция.

Предоставянето на обезщетения на групи, които преди това не са били обхванати, чрез обществените системи за социална закрила би могло да доведе до повишаване на публичните разходи. Въпреки това първоначалните бюджетни разходи биха могли да намалееят вследствие на увеличаване на вноските за социална закрила и нарастване на данъчните приходи, свързани с потреблението на домакинствата, като се има предвид положителният ефект върху разполагаемия доход на домакинствата, по-специално при по-бедните домакинства. Освен това разходите в други части на бюджета може да намалееят в случаите, в които групи, които в момента са без социална закрила, разчитат

---

<sup>17</sup> Директива 2014/50/ЕС относно минималните изисквания за повишаване на мобилността на работниците между държавите членки чрез подобряване на придобиването и запазването на допълнителни пенсионни права. С член 6 се изисква държавите членки да гарантират, че активните членове на дадена схема при поискване могат да получат информация относно влиянието, което прекратяването на трудовото правоотношение би оказало върху допълнителните им пенсионни права.

<sup>18</sup> Директива 2016/2341/ЕС относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване (ИППО).

<sup>19</sup> В член 37 от Директива 2016/2341, отнасящ се до общата информация за пенсионната схема, параграф 1, буква й) съдържа разпоредба относно възможностите за прехвърляне. В случай че даден член има право да прехвърля пенсионни права, трябва да бъде предоставена допълнителна информация относно условията за такова прехвърляне.

<sup>20</sup> COM(2017) 797 final, на разположение [онлайн](#).



на защитни механизми, прилагани като последна мярка, например социално подпомагане. Ще възникнат също разходи за предоставяне на персонализирана информация. Тези разходи обаче се преценяват като значително по-ниски от очакваните ползи както за хората в продължение на целия им живот, така и за системите за социална закрила в средносрочен до дългосрочен план.

Настоящата инициатива е съгласувана със Съобщението на Комисията „Европейска програма за икономиката на сътрудничеството“, в което се подчертава, че съществуването на трудово правоотношение между платформата и доставчика на основната услуга трябва да се установи чрез оценка на всеки конкретен случай, по-специално като се вземе предвид кумулативно дали доставчикът на услуги осъществява дейността си под ръководството на платформата, като тази платформа определя избора на дейност, възнаграждението и условията на труд; дали доставчикът на услуги получава възнаграждение; както и естеството на работа<sup>21</sup>.

## **2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ**

### **• Правно основание**

Инициативата относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила ще способства за постигането на целите на Съюза, посочени в член 3 от Договора за ЕС: да насърчава благоденствието на своите народи и устойчивото развитие на Европа, имащо за цел пълна заетост и социален прогрес, но също и социалната справедливост и закрила, равенството между жените и мъжете и солидарността между поколенията. Съгласно член 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз при определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве.

Препоръката на Съвета следва да се основава на член 292 от ДФЕС във връзка с член 153, параграф 1, буква в) и с член 153, параграф 2, трета алинея, както и с член 352 от ДФЕС.

Съгласно член 153, параграф 1, буква в) и член 153, параграф 2 от ДФЕС законодателят на ЕС може да приема мерки в областта на социалната сигурност и социалната закрила на работниците, при условие че: i) се избягва налагането на административни, финансови и правни ограничения по начин, който би попречил на създаването и развитието на малки и средни предприятия; ii) не се засяга правото на държавите членки да определят основните принципи на техните системи за социална сигурност; iii) не се оказва съществено влияние върху финансовото равновесие на тези системи. Това правно основание може да се използва, за да бъдат предприети мерки по отношение на предизвикателствата, свързани с достъпа на лицата с нестандартни форми на заетост до социална закрила. Съветът трябва да действа с единодушие.

Член 352 от ДФЕС може да послужи за правно основание за инициатива, насочена към предизвикателствата, свързани с достъпа на лицата с различни форми на самостоятелна

---

<sup>21</sup> COM(2016) 356.

заетост до социална закрила. В този случай Съветът също трябва да действа с единодушие.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Политиката в областта на заетостта и социалната закрила е отговорност преди всичко на държавите членки.

Проблемът с недостатъчния достъп до социална закрила, който засяга все повече хора на пазара на труда, и отрицателните последици от него за социалното сближаване, динамиката на пазара на труда и устойчивия растеж са явления, широко разпространени в държавите членки. Въпреки че в някои от тях са направени реформи или се водят национални дебати по въпроса, фактите показват, че тези реформи, макар да са стъпки в правилната посока, не са всеобхватни и систематични, т.е. не запълват пропуските по отношение на достъпа за всички групи и във всички направления на социалната закрила. От настоящите дебати не може да се предположи, че всички държави членки непременно планират да предприемат действия. Възможно е отделни държави членки да се колебаят дали самостоятелно да регулират тази област, тъй като може да се опасяват, че подобно действие би могло да постави дружествата им в неизгодно положение спрямо дружествата от други държави членки.

Действията на ниво ЕС може да послужат като трамплин за по-нататъшни национални реформи и да гарантират, че напредъкът няма да бъде частичен или нееднакъв, а ще бъде осигурен за всички групи, направления на социалната закрила и държави членки. С действията на ниво ЕС може също така да се избегне „надпревара към дъното“ и да се гарантира, че всички държави членки се движат едновременно в една и съща посока, като се насърчава сближаването в положителна посока в рамките на държавите членки и между тях, за да се извлекат ползи за икономиката на ЕС като цяло.

Действията на ниво ЕС може също така да намалят пречките, които проблемът поставя пред постигането на целите на Съюза. Разликите между отделните видове трудови правоотношения или между статутите на лицата на пазара на труда по отношение на достъпа до социална закрила може да се окажат пагубни за постигането на една от основните цели на ЕС — да се насърчи пълната заетост, като възпрепятстват професионалната мобилност на работната ръка, включително към сектори с по-голяма производителност. Това може да обезкуражи работниците да се трудят при определени форми на заетост или да възпре хората да поемат рисковете, свързани със самостоятелната заетост, като по този начин се попречи на предприемачеството и иновациите. Проблемът може да се окаже и пречка пред постигането на целите на Съюза във връзка с качеството на работните места и борбата срещу бедността и социалното изключване.

Благодарение на това, че ще засилят сближаването в посока на стабилни институции на пазара на труда, действията на ниво ЕС може да способстват за устойчивостта на икономическата структура и да засилят социалното сближаване в рамките на Съюза.

С предложените в настоящата препоръка мерки се цели да се премахнат или намалят пречките, които не позволяват на системите за социална закрила да предоставят на хората адекватна социална закрила независимо от вида на трудовите им правоотношения или от статута им на пазара на труда, като в същото време се зачитат компетенциите на държавите членки да определят собствените си системи за социална закрила. Държавите членки имат свобода да определят редица аспекти, и по-специално: i) нивото на предоставената закрила; ii) дали покритието да бъде разширено в рамките на съществуващи схеми или чрез създаването на нови схеми; iii) начина на

финансиране на закрилата; и iv) комбинациите от схеми, които да се използват (обществена, професионална или частна). Тези въпроси не попадат в обхвата на настоящата инициатива. Държавите членки най-добре могат да определят тези измерения, като гарантират реална закрила по най-ефективния начин, предвид разнообразието от съществуващи системи за социална закрила в Съюза.

- **Пропорционалност**

Принципът на пропорционалност е напълно спазен, тъй като обхватът на предложението е ограничен до осигуряването на минимални стандарти за достъп до социална закрила.

Наред с това съгласно предложението държавите членки могат да запазят съществуващите стандарти или да въведат по-благоприятни стандарти, като отчитат специфичните особености на положението на национално ниво. По този начин в предложението е предвидена гъвкавост по отношение на избора на реалните мерки за изпълнение.

Пропорционалността играе важна роля и при определянето на избора на инструмент (вж. раздела по-долу).

Както е посочено в приложение 7 към оценката на въздействието, няколко държави членки са започнали национални дебати и провеждат известни реформи. Настоящата препоръка ще подкрепи допълнително тези усилия на национално ниво, като се основава на добрите практики, опита и данните, събрани от целия Съюз, и насърчава действията за запълване на пропуските в събирането на данни.

Както е посочено в оценката на въздействието (глави 5 и 6), наличните количествени оценки сочат, че разходите, които се очакват вследствие на разширяването на официалния и реалния достъп и повишаването на прозрачността, са разумни и обосновани, като се имат предвид кумулативните и дългосрочните ползи от гледна точка на по-сигурна трудова заетост, повишена производителност и социално сближаване, съответстващи на по-широките социални амбиции на ЕС.

- **Избор на инструмент**

Предпочетеният инструмент за инициативата е препоръка на Съвета, предоставяща насоки за държавите членки относно начините за осигуряване на достъп до социална закрила за всички несамостоятелно и самостоятелно заети лица.

Комисията счита, че на този етап препоръката на Съвета е най-пропорционалният подход за действие на ЕС за преодоляване на предизвикателствата, свързани с достъпа до социална закрила. В сравнение с директивата, която би наложила обвързващи резултати, препоръката позволява на ЕС и на държавите членки да продължат съвместната работа за преодоляване на различните измерения на проблема, да предвидят как ще се развиват тези измерения, включително отражението им на национално ниво и възможните ефекти на международния пазар, да стимулират и насочват националните реформи и да гарантират, че напредъкът няма да бъде частичен или нееднакъв в различните целеви групи и направления на социалната закрила. Препоръката отговаря на необходимостта да се предприемат действия на ниво ЕС, като в същото време се отчита, че към момента няма политически консенсус относно посоката на реформите. Консултациите със заинтересованите страни (вж. по-долу) показват значителни разминавания в мненията относно най-подходящия инструмент, както и относно посоката на реформите. Освен това препоръката може да подпомогне

усилията за укрепване на базата от статистически данни и знания, необходима за наблюдаване на положението на ниво ЕС.

С оглед на това най-важната добавена стойност на препоръката като инструмент е да даде тласък, подкрепящ и допълващ националните дебати и реформи, да насочи усилията на държавите членки и да създаде консенсус относно най-добрите варианти за реформа, който също така ще определи позицията на ЕС и неговите държави членки на всички съответни международни форуми. Освен това препоръката на Съвета позволява на ЕС да осигури на държавите членки гъвкавост за постигане на целите съобразно с отправната точка, националната история и националните практики.

В същото време самостоятелната препоръка на Съвета има значителна добавена стойност в сравнение с решаването на въпроса единствено чрез съществуващите процеси, като например европейския семестър и отворения метод на координация в социалната сфера. Необходим е целенасочен подход за осигуряване на нужното политическо присъствие на този въпрос, за повишаване на осведомеността и за създаване на динамика. Нужни са също така съгласувани и до известна степен координирани усилия от всички държави членки, за да се разсеят съмненията относно възможните неблагоприятни обстоятелства за първите, предприемащи действия.

Подкрепата от ЕС за изпълнението и мониторинга на препоръката може изцяло да бъде вменена в текущите процеси на европейския семестър и отворения метод на координация в сферите на социалната закрила и социалното приобщаване. Изпълнението на препоръката може да се насърчи с редица съпътстващи мерки, и по-специално чрез програми за взаимно обучение и финансиране на свързани с този въпрос експерименти и реформи в държавите членки.

### **3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

#### **• Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

Комисията все още не е публикувала оценката на Директива 2010/41/ЕС за равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, Директива 2014/50/ЕС относно минималните изисквания за повишаване на мобилността на работниците между държавите членки чрез подобряване на придобиването и запазването на допълнителни пенсионни права (Директивата за преносимостта) и Директива 2016/2341/ЕС относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване (Директивата за ИППО). Според независима експертна оценка обаче Директива 2010/41/ЕС за равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, не е успяла да осигури по-добри обезщетения за майчинство и социални обезщетения за самостоятелно заетите лица<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Barnard C. и Blackham A. (2015 г.), доклад на Европейската мрежа на правните експерти в областта на равенството между половете, възложен от генерална дирекция „Правосъдие“ на Европейската комисия — Изпълнението на Директива 2010/41/ЕС за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица.

**Освен това Предложението на Комисията за Директива за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз<sup>23</sup> се основава на направената от Комисията оценка по програма REFIT на Директивата относно писмената декларация (91/533/ЕИО). • Консултации със заинтересованите страни**

През 2017 г. и в началото на 2018 г. бяха проведени няколко консултации със заинтересованите страни с цел да се събере информация, която да бъде използвана за настоящата инициатива. Този процес включваше двуетапна процедура на консултиране с европейските социални партньори, предвидено в член 154 от ДФЕС, открита обществена консултация и целеви изслушвания с ключови заинтересовани страни и с представители на държавите членки в рамките на Комитета за социална закрила.

Консултациите дадоха представа за степента на различията в гледните точки на заинтересованите страни.

Заинтересованите страни до голяма степен се съгласиха, че има проблеми с достъпа на работниците с нестандартни форми на заетост и на самостоятелно заетите лица до социална закрила.

Проведените консултации показаха, че няма общ консенсус относно най-подходящия инструмент, който да бъде използван. По-специално мненията, изразени от държавите членки в дискусиите в Комитета за социална закрила и в документите за изразяване на позиция в контекста на откритата обществена консултация, дадоха да се разбере, че липсва обща подкрепа от държавите членки за изготвяне на законодателно предложение във връзка с всички представени цели. В своята Резолюция относно европейския стълб на социалните права (2016/2095(INI)) Европейският парламент също призова да се приеме препоръка, с която да се даде възможност на всички хора, работещи при всякакви форми на несамостоятелна и самостоятелна заетост, да натрупват права за социално осигуряване. Социалните партньори изразиха разнопосочни мнения. Синдикалните организации считат, че трябва да се направят подобрения в законодателството на ЕС, като същевременно подчертават, че това не трябва да засяга съществуващите достижения на правото на ЕС, да понижава съществуващите национални стандарти или да води до хармонизиране на правата в низходяща посока. Обратно, някои работодателски организации считат, че отвореният метод на координация и процесът на европейския семестър, включително референтните показатели, биха били правилните инструменти за улесняване на взаимното обучение и обмена на добри практики.

Всички синдикални организации поддържат въвеждането на задължително официално покритие, изравнено с това на работниците със стандартни форми на заетост, което обаче да бъде съобразено с националните традиции. Работодателите заеха различни позиции по отношение на покритието. Някои от тях бяха съгласни, че социалната закрила трябва да бъде задължителна, но според тях служителите трябва да имат правото да избират формата на покритие (обществено или частно), като особено внимание бе обърнато на свободата на избор за самостоятелно заетите лица. Други работодатели подкрепят доброволното официално покритие, при което да се отчитат разнообразните форми на заетост и разнородността на самостоятелно заетите лица. Всички социални партньори бяха съгласни, че е нужна по-голяма прозрачност.

<sup>23</sup> COM(2017) 797 final, на разположение [онлайн](#).

Докато синдикалните организации призовават за пълна възможност за прехвърляне, работодателите биха желали да я ограничат до минималните права на социална закрила и подчертават, че в това отношение не бива да има никакви допълнителни тежести или разходи.

Изборите на варианти на политиката и на правния инструмент постигат баланс между разнопосочните гледни точки на заинтересованите страни.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Оценката на въздействието се основава на цялостно картографиране на политиките в държавите членки, преглед на литературата, анализ на настоящите тенденции, направен на базата на сравнителни данни, и резултатите от консултацията със социалните партньори и от обществената консултация. Оценката на социалните и икономическите въздействия включва няколко набора от микроикономически симулации, определящи количествено вероятните социални въздействия и въздействието върху публичните бюджети, както и в по-голяма степен качествен анализ, позволяващ по-задълбочено разбиране на поведенческите реакции и нагласи (чрез специално проведено проучване) и на специфичния контекст в отделните държави (чрез проучвания на конкретни случаи).

- **Оценка на въздействието**

В съответствие с политиката си за по-добро регулиране Комисията направи оценка на въздействието на потенциалните варианти на политиката и управлението. Тази дейност бе подпомогната чрез структурирани консултации в Комисията в рамките на междуведомствена работна група<sup>24</sup>. Оценката на въздействието бе обсъдена с Комитета за регулаторен контрол на 7 февруари 2018 г. На 9 февруари 2018 Комитетът за регулаторен контрол даде положително становище с резерви. Във връзка с тези резерви бяха приведени допълнителни доводи за избора на правния инструмент — препоръка, и бяха допълнително пояснени и обосновани обхватът на инициативата и очакваните от нея ползи и икономически ефекти<sup>25</sup>.

В оценката на въздействието бяха разгледани различни варианти на политиката, които съчетават мерки за постигане на целите на инициативата. Предпочетеният вариант на политиката в контекста на оценката на въздействието е:

- задължително покритие за всички работници с нестандартни форми на заетост, които все още са без покритие, и доброволно покритие за самостоятелно заетите лица;
- адаптиране на времевите прагове; задължителна възможност за прехвърляне на натрупаните права; сумиране на периоди;
- предоставяне на обща и персонализирана информация.

Тези мерки биха довели до висока ефективност на закрилата и с това до изразени положителни социални въздействия, включително намаляване на несигурността на доходите и бедността, като в същото време са свързани със съответни разходи за публичните органи и за работодателите. При диференцирания подход се зачита в пълна

<sup>24</sup> Включваща ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“, ГД „Икономически и финансови въпроси“, ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, ГД „Правосъдие“ и Правната служба.

<sup>25</sup> Вж. приложение I към оценката на въздействието.

степен естеството на самостоятелната заетост и се отразява значителната разнородност на разглежданата група. Предоставянето на обща и персонализирана информация, с което се повишава прозрачността, би могло да стимулира повишаването на доброволното участие при относително малки разходи за публичните органи.

Все пак бе взето решение в това предложение да се възприеме по-прецизен подход по отношение на официалното покритие за самостоятелно заетите лица, който се основава по-специално на допълнително разграничаване на направленията на социалната закрила, за да се отрази в по-голяма степен естеството на работата при самостоятелна заетост. Що се отнася до риска от безработица, който при самостоятелната заетост се оценява и контролира по-трудно и който е по-тясно свързан с предприемаческия риск, на държавите членки е предоставена по-голяма гъвкавост при проектирането на схемата чрез възможността покритието за самостоятелно заетите лица да се разшири на доброволна основа. Този подход отразява също така разнородността на самостоятелно заетите лица и зачита тяхната свобода на избор. По отношение на други рискове, като старост, инвалидност, болест и майчинство, се препоръчва задължително покритие както за самостоятелно заетите, така и за работниците. Тези рискове се оценяват по-лесно, отколкото рискът от безработица, и са по-сходни и за двете групи; затова използването на диференциран подход, отчитащ различията при отделните статутни лица на пазара на труда, не е толкова уместно. При самостоятелно заетите лица диференцираният подход може да повиши ефективността на действията на ниво ЕС. В държавите членки, в които има доброволни схеми за самостоятелно заетите лица, се наблюдават ниски нива на участие (под 1 %—20 %), което би могло да се обясни с недалновидно отношение и предпочитания на отделните лица, липса на осведоменост и финансови пречки. Може да се очаква, че по-високите нива на участие при задължителния подход ще доведат до по-високи социални ползи, включително до понижаване на несигурността на доходите и бедността, в сравнение с доброволния подход. Установяването на задължително покритие за самостоятелно заетите лица е реалистичен вариант, тъй като от представеното в оценката на въздействието картографиране е видно, че в поне няколко държави членки за тази група съществуват задължителни схеми за всяко направление на социалната закрила. Съответно предложението отговаря на реалните обстоятелства в държавите членки и определя високо ниво на амбиция по отношение на официалното покритие. По тази причина то би могло да е също по-ефективно при намаляването на стимулите за нелоялната конкуренция, възползваща се от диференцираните права на социална закрила, което намира отражение например във фалшивата самостоятелна заетост.

Материалният обхват на инициативата също е адаптиран в сравнение с оценката на въздействието, за да бъде включено в него здравното обслужване. Здравното обслужване е специална област, в която се комбинират социално подпомагане (гарантирано за всички граждани/законно пребиваващи) и здравно осигуряване, което е свързано със социалноосигурителни вноски. В няколко държави работниците с нестандартни форми на заетост и самостоятелно заетите лица може да се сблъскват с пропуски в достъпа до здравно обслужване поради вида на своето трудово правоотношение или поради своя статут на пазара на труда. В съответствие с европейския стълб на социалните права и неговия принцип относно здравеопазването инициативата трябва да призове държавите членки да гарантират достъп до здравно обслужване за всички наети работници и самостоятелно заети лица.

Като цяло, ако предложените в препоръката мерки се приложат в пълна степен от държавите членки, работниците с нестандартни форми на заетост и самостоятелно заетите лица, които общо представляват 39 % от заетото население, ще се радват на по-

добра закрила. Очаква се това да доведе до намаляване на индивидуализирането на риска, на несигурността на доходите и на несигурността в по общ план, и по-специално до намаляване на риска от бедност в тези групи до нива, близки до тези за работниците със стандартни форми на заетост. Понастоящем работниците с нестандартни форми на заетост се сблъскват с много по-голям риск от бедност (16 % в сравнение с 6 % при работниците със стандартни форми на заетост през 2016 г.) в резултат на ниски доходи и пропуски в покритието. Аналогично системите за социална закрила имат много по-малка роля за намаляване на риска от бедност при самостоятелно заетите лица в сравнение с наетите работници средно за ЕС.

Очаква се също така намаляването на разликите в достъпа до социална закрила да насърчи преминаванията от един вид договор към друг и между различните статутни лица на пазара на труда, което ще насърчи динамиката на пазара на труда. Намаляването на възможността да се разчита прекомерно на договори, които са освободени от вноски за социална закрила, би трябвало да осигури по-голяма равнопоставеност на дружествата. С ограничаването на тенденцията все повече хора да остават извън системите за социална закрила се избягва отслабването на ролята на тези системи, в това число по отношение на пазарите на труда и стабилизирането на икономическите цикли, като това може да окаже и положително въздействие върху фискалната устойчивост на системите.

Предприятията биха могли да се възползват от намалената нелоялна конкуренция, евентуалното повишаване на производителността на лицата, упражняващи наскоро включените в закрилата форми на заетост и самостоятелна заетост, както и от положителните ефекти за динамиката на пазара на труда. В зависимост от избраните варианти на финансиране се очаква дружествата да претърпят увеличаване на разходите за справяне с колебания в производството, наред с известно увеличаване на разходите за труд, свързани с нестандартни форми на заетост и самостоятелна заетост.

Нивото на разходите и тяхното разпределение между публичните бюджети, осигурителните институции, служителите и самостоятелно заетите лица и данъкоплатците до голяма степен зависят от ключовите решения, които са оставени на държавите членки по причини, свързани със субсидиарността, включително относно организирането на схемите, тяхното финансиране и нивото на предоставяната закрила. Преките разходи са свързани главно с предоставянето на обезщетения; симулациите за разширяване на обхвата на обезщетенията за безработица и болест, така че да включват самостоятелно заетите лица, предполага ограничени разходи, които варират, *inter alia*, съобразно броя на самостоятелно заетите лица в държавата, риска от безработица, на който са изложени, както и от щедростта на системата. Непреки разходи може да бъдат направени в резултат на поведенчески промени в отговор на по-големия обхват на социалната закрила.

Важно е да се отбележи, че широкият обхват на инициативата, с която едновременно се засягат различни направления на социалната закрила, и разликите в организирането на системите за социална сигурност в отделните държави членки, наред с ограничените налични данни, са фактори, които сериозно намаляват възможността да се представи пълна количествена картина в оценката на въздействието. Ограничеността на количественото изражение отразява също така несигурността по отношение на ключовите решения относно равнището на закрила, проектирането и финансирането на системите за социална закрила, които са оставени на държавите членки по причини, свързани със субсидиарността.



- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Очакваните ключови въздействия от подобрената закрила биха били засилване на обединяването на рискове, повишаване на сигурността на доходите, водещо до намаляване на несигурността, и бедността за лицата. Очаква се също така инициативата да допринесе за засилване на динамиката на пазара на труда и по-добро разпределение на ресурсите, както и да укрепи добре установената ключова роля на автоматичните механизми за стабилизация на социалната закрила, намаляващи колебанията в стопанския цикъл. Дружествата ще имат полза и от добре функциониращ пазар на труда, както и от устойчиви икономически структури.

Дружествата биха могли да се възползват от повишената производителност на лицата, упражняващи наскоро получените закрила форми на заетост, от намалената нелоялна конкуренция и от положителните ефекти на системите за социална закрила върху пазарите на труда и върху вътрешното търсене. В зависимост от избраните варианти на финансиране се очаква дружествата да претърпят увеличаване на разходите за справяне с колебания в производството, наред с известно увеличаване на разходите за труд, свързани с нестандартни форми на заетост и самостоятелна заетост.

Инициативата ще се прилага по отношение на всички работодатели. Тя все пак ще засегне по-специално всички работодатели на служители, упражняващи нестандартни форми на заетост, и в малко по-слаба степен дружествата, които работят със самостоятелно заети лица. Въз основа на представените данни в оценката на въздействието може да се определи до каква степен дружествата използват тези видове договори. Самостоятелно заетите лица, независимо дали със или без служители, работят главно в микропредприятията (1—9 служители) и в много по-малка степен в МСП и големи дружества. Затова освобождаването на микропредприятията излишно би понижило ефективността на инициативата. Служители, упражняващи нестандартни форми на заетост, работят главно в публичната администрация (28 %) и в МСП и в по-малка степен в големи и микропредприятия.

- **Основни права**

Не е установено отрицателно въздействие върху основните права. Обратно, с инициативата се насърчава правото на социалноосигурителни обезщетения и социални услуги, с които се осигурява закрила при майчинство, болест, промишлени злополуки, зависимост или старост, както и при безработица, в съответствие с член 34 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

#### **4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

Настоящата препоръка няма финансово отражение върху бюджета на ЕС.

#### **5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ**

- **Планове за изпълнение и механизъм за мониторинг, оценка и докладване**

Комисията ще извършва мониторинг на изпълнението в държавите членки и ще преразгледа препоръката в сътрудничество с държавите членки и след консултация със съответните заинтересовани страни, като осигури достатъчно дълъг период от време за оценяване на въздействието от инициативата, след като тя е била изцяло приложена. Ефективността на препоръката би могла да се измери въз основа на съществуващи и нови данни и на информация, събрана от докладите на държавите членки.

За целите на настоящата оценка на въздействието (вж. приложение б) е направено картографиране на съществуващите пропуски в сферата на социалната закрила, което ще бъде повторено след няколко години. Съпоставянето на двете картографираня — предварителното и последващото — ще даде представа за развитието на схемата за социална закрила, нейното покритие и условията за допустимост.

В същото време едно от настоящите ограничения в анализа на проблема се корени в липсата на добра статистическа база, която да позволи да се направи цялостна количествена оценка на размера на засегнатите групи. За тази цел в самата препоръка ще бъдат включени ангажименти за статистическа отчетност. Това ще насърчи държавите членки да събират и публикуват надеждни статистически данни относно достъпа до социална закрила с разбивка по статут на лицата на трудовия пазар (самостоятелно зает/служител), вид на трудовото правоотношение (временно/постоянно, на непълно работно време/на пълно работно време, нови форми на работа/стандартна заетост), пол, възраст и гражданство.

Освен това ще бъде установено засилено сътрудничество с Евростат, за да се създадат показатели, които са подходящи за тази област. Въпреки че няма да са налични динамични редове за дълги периоди, все пак следва да бъде възможно да се проследи напредъкът в официалното покритие, реалното покритие и прозрачността от момента на публикуването на препоръката. Работата по подобряването на показателите вече е започнала и те може да са налични към момента, когато държавите членки започнат да прилагат препоръката.

Освен това Комисията ще предприеме дейности в контекста на Комитета за социална закрила за създаването на рамка от референтни показатели за социална закрила.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Не е приложимо.

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

В параграфи 1—6 са посочени предметът на препоръката и нейните цели. С тях се определят също така персоналният обхват (кой са лицата, ползващи се с покритие) и материалният обхват на препоръката (кой направления на социалната закрила попадат в обхвата).

В параграф 7 са дадени определенията, които следва да се прилагат за целите на предложението.

С параграфи 8 и 9 се отправя препоръка към държавите членки да разширят официалното покритие, така че да се включат всички работници, независимо от вида и продължителността на тяхното трудово правоотношение, както и самостоятелно заетите лица.

В параграф 10 се отправя препоръка към държавите членки да осигурят реално покритие, независимо от вида на трудовото правоотношение и статута на лицата на пазара на труда, като преразгледат правилата, уреждащи вноските и правата. В параграф 11 се въвежда принципът на възможността за прехвърляне на права, който се очаква да допринесе за реалното покритие.

В параграфи 12—15 държавите членки се насърчават да гарантират адекватността на социалната закрила и по-добре да съобразят схемите с положението на бенефициерите.

С параграфи 16 и 17 се въвежда принципът на прозрачност, като държавите членки се насърчават да подобрят достъпа до информация относно правата и задълженията, свързани със социалната закрила, и да опростят административните изисквания.

В параграфи 18—23 е определен максималният срок, с който разполагат държавите членки, за да приложат заложените в препоръката принципи и да публикуват редовни данни. С тях Комисията се приканва да предложи рамка от референтни показатели в срок до една година след публикуването на препоръката, да направи преглед на прилагането на препоръката в срок до три години и да подпомогне държавите членки чрез финансиране и обмени с цел взаимно обучение.

Предложение за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

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

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292, във връзка с членове 153 и 352 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Съгласно член 3 от ДЕС целите на Съюза са, *inter alia*, да насърчава благоденствието на своите народи и да работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес. Съюзът се бори срещу социалното изключване и дискриминацията и насърчава социалната справедливост и закрила, равенството между жените и мъжете, солидарността между поколенията и защитата на правата на детето.
- (2) В съответствие с член 9 от ДФЕС при определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът взема предвид изискванията, свързани с насърчането на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве.
- (3) С член 153, параграф 1, буква в) от ДФЕС на Съюза се дава възможност да подкрепя и допълва дейностите на държавите членки в областта на социалната сигурност и социалната закрила на работниците. Съюзът може също така да предприема действия за преодоляване на предизвикателствата, свързани с достъпа до социална закрила за самостоятелно заетите лица въз основа на член 352 от ДФЕС, съдържащ разпоредба, даваща право на Съюза да приеме акт, който е необходим за постигането на посочени в Договорите цели, когато последните не предвиждат необходимите за това правомощия.
- (4) Европейският парламент, Съветът и Комисията официално обявиха европейския стълб на социалните права в своята Междуинституционална прокламация от 17 ноември 2017 г.<sup>26</sup> В принцип 12 от стълба се казва, че независимо от вида и продължителността на тяхното трудово правоотношение работниците и, при съпоставими условия, самостоятелно заетите лица имат право на подходяща социална закрила.

<sup>26</sup> ОВ С 428, 13.12.2017 г., стр. 10—15.

- (5) Социалните партньори се ангажираха да продължат да подкрепят такава Европа, която осигурява резултати в полза на своите работници и предприятия<sup>27</sup>.
- (6) В своята Резолюция относно европейския стълб на социалните права<sup>28</sup> Европейският парламент подчертава необходимостта от адекватна социална закрила и социални инвестиции през целия живот на хората, за да се даде възможност на всеки да участва пълноценно в обществото и икономиката и да поддържа достоен жизнен стандарт. В своето становище относно европейския стълб на социалните права Европейският икономически и социален комитет подчерта необходимостта да се гарантира, че за всички работници ще бъдат осигурени основни трудови стандарти и адекватна социална закрила.
- (7) Системите за социална закрила представляват крайъгълният камък в социалния модел на Съюза и на добре функциониращата социална пазарна икономика. Основната функция на социалната закрила е да защитава хората от финансовите последици на социални рискове като болест, старост, трудови злополуки или загуба на работата, за да се предотврати и намали бедността и да се поддържа достоен стандарт на живот. Добре проектираните системи за социална закрила могат също така да улеснят участието на пазара на труда, като в неговите рамки подпомагат прехода на лицата, които сменят работното си място, започват или приключват работа, създават дружество или закриват такова. Те допринасят за конкурентоспособността и устойчивия растеж, тъй като способстват за инвестирането в човешкия капитал и могат да помогнат за преразпределянето на човешките ресурси към нововъзникващи и динамични сектори на икономиката. Те могат да послужат също така като автоматични механизми за стабилизация чрез изравняване на потреблението през целия стопански цикъл.
- (8) Социална закрила може да бъде осигурена както чрез обезщетения в натура, така и чрез парични обезщетения. Обикновено тя се осигурява чрез схеми за социално подпомагане, предоставящи закрила за всички лица (въз основа на тяхното гражданство или местожителство и финансиране чрез общото данъчно облагане), и чрез системи за социална сигурност, предоставящи закрила на лицата на пазара на труда, често пъти на базата на вноски, свързани с техните трудови доходи. Социалната закрила включва няколко направления, които обхващат множество социални рискове, вариращи от безработица до болест или старост. Настоящата препоръка се отнася до направленията на социалната закрила, които са по-тясно свързани със статута на лицата на пазара на труда или с вида на трудовото правоотношение, и най-вече осигуряват закрила срещу загуба на трудови доходи при настъпването на определено рисково събитие. Тя допълва съществуващите насоки на равнището на Съюза относно социалните услуги и подпомагане и, в по-общ план, относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда<sup>29</sup>.
- (9) Глобализацията, технологичният прогрес, промените в индивидуалните предпочитания и застаряването на населението са фактори, които доведоха до

<sup>27</sup> Съвместна декларация на социалните партньори от 24 март 2017 г.

<sup>28</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//EN>.

<sup>29</sup> Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията от 3 октомври 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда.

промени на европейските пазари на труда през последните две десетилетия и ще продължат да го правят в бъдеще. Трудовата заетост ще бъде във все по-голяма степен разнородна, а кариерите ще са все по-неправолинейни.

- (10) На пазарите на труда в Съюза съществува многообразие от трудови правоотношения и форми на самостоятелна заетост, наред с безсрочните трудови договори за работа на пълно работно време. Някои от тях са познати на пазара на труда от дълго време (като срочни, временни, непълно работно време, надомна работа или стажове); други се появяват в по-ново време и предобиват все по-голямо значение от 2000 г. насам: работа на повикване, работа въз основа на ваучери, работа през платформа и т.н.
- (11) По-специално самостоятелно заетите също представляват разнородна група. Повечето лица доброволно избират самостоятелна заетост, независимо дали със или без служители, като поемат риска да станат предприемачи, докато един от петима самостоятелно заети е предприел тази стъпка, тъй като не може да си намери работа като служител.
- (12) С развитието на пазарите на труда системите за социална закрила също трябва да се развиват, за да се гарантира, че европейският социален модел ще бъде подходящ за бъдещето и че дава възможност на обществата и икономиките в Съюза да постигнат максимума в бъдещия трудов свят. В повечето държави членки обаче правилата, по които се уреждат вноските, и правата по схемите за социална закрила все още до голяма степен се основават на безсрочни договори за работа на пълно работно време между работник и един работодател, докато покритието на други групи от работници и самостоятелно заети лица е твърде слабо. Сведенията показват, че някои работници с нестандартни форми на заетост и някои самостоятелно заети лица нямат достатъчен достъп до направленията на социална закрила, които са по-тясно свързани със статута на лицата на пазара на труда или с вида на трудовото правоотношение. Само малко на брой държави членки са предприели реформи за адаптиране на системите на социална закрила към променящото се естество на работата с оглед на осигуряването на по-добра закрила на засегнатите работници и самостоятелно заети лица. Направените подобрения са различни в различните държави и направления на социалната закрила.
- (13) В дългосрочен план пропуските в достъпа до социална закрила може да изложат на риск социалното положение и здравето на лицата, да допринесат за нарастваща икономическа несигурност, риск от бедност и неравенства, а могат да доведат също така до недостатъчно инвестиране в човешки капитал, да понижат доверието в институциите и да ограничат приобщаващия икономически растеж.
- (14) Работниците и самостоятелно заетите лица може да бъдат определени като *официално осигурени* от определено направление на социалната закрила, ако съществуващото законодателство или колективен договор предвижда, че те имат право на участие в схема за социална закрила в това конкретно направление. Официалното покритие може да бъде осигурено чрез задължителни или доброволни схеми. Последната дава възможност на лицата да се включат в схемата (клаузи за участие) или осигурява покритие за всички лица в дадена целева група по подразбиране, като им дава възможност да напуснат схемата, ако пожелаят това (клаузи за неучастие). Данните показват,

че при доброволните схеми с клаузи за неучастие има по-високи проценти на участие и съответно те предоставят по-добро покритие.

- (15) Работниците и самостоятелно заетите лица могат да бъдат определени като *реално осигурени* в конкретно направление на социална закрила, ако имат възможността да придобиват адекватни обезщетения, както и правото на достъп до обезщетения в определен размер, ако настъпи съответното рисково събитие. Официален достъп може да бъде предоставен на дадено лице, без то *de facto* да може да натрупа и използва права на обезщетения.
- (16) Социалната закрила се счита за *адекватна*, когато позволява на лицата да поддържат достоен стандарт на живот, да заместват по разумен начин изгубения си доход и да живеят с достойнство, като ги предпазва от изпадане в бедност.
- (17) В някои държави членки определени категории работници, като например работниците на непълно работно време, сезонните работници, работниците на повикване, работниците през платформи и тези, работещи по договори чрез агенции за временна заетост, както и стажантите, са изключени от схемите за социална закрила. Освен това работниците, които нямат безсрочни договори за работа на пълно работно време, може да срещат трудности във връзка с реалното покритие по линия на социалната закрила, тъй като те може да не отговарят на критериите за права за получаване на обезщетения от схеми за социална закрила въз основа на вноски. В някои държави членки самостоятелно заетите лица изобщо нямат официален достъп до ключови схеми за социална закрила; в други държави членки те имат възможност да участват в такива схеми на доброволен принцип. Доброволното покритие може да е подходящо решение в случай на осигуряване за безработица, която е по-тясно свързана с предприемаческия риск; то обаче не е толкова оправдано за други рискове като болест, които до голяма степен не зависят от техния статут на пазара на труда.
- (18) Правилата, по които се уреждат правата, може да поставят в неравностойно положение работниците, упражняващи нестандартни форми на заетост, и самостоятелно заетите лица. По-специално праговете за доходите и времето (осигурителни периоди, периоди на изчакване, минимални периоди на работа, времетраене на правото на обезщетения) може да се окажат излишно голяма пречка пред достъпа до социална закрила за някои групи работници, упражняващи нестандартни форми на заетост, и за самостоятелно заетите лица. Установени са като цяло две групи проблеми: първо, съществуващи разлики в правилата, касаещи служителите, които упражняват стандартни форми на заетост, и лицата, упражняващи нестандартни форми на заетост, или самостоятелно заетите лица, може излишно да поставят в неизгодно положение дадена група; второ, прилагането на еднакви правила по отношение на всички групи може да доведе до по-лоши резултати за лицата, които не упражняват стандартни форми на заетост, и може да не са адаптирани към положението на самостоятелно заетите лица. И в двата случая има възможност за по-добро съобразяване на правилата с положението на конкретните групи, като в същото време се запази общият принцип на универсална закрила, така че нито едно лице на пазара на труда да не бъде оставено без покритие при настъпване на събитие, свързано със социален риск. Може да са необходими специални мерки за избягване на случаи, при които хората правят вноски в припокриващи се

схеми, например когато упражняват спомагателни дейности, но същевременно вече имат пълно покритие от основната си работа.

- (19) Правата на социална закрила не винаги се запазват и прехвърлят, когато лицата преминават от един статут на пазара на труда към друг, например когато от заетост преминават към самостоятелна заетост или безработица, когато съчетават платен труд със самостоятелна заетост, когато създават или закриват предприятие. Възможността за прехвърляне на права между различни схеми и тяхното натрупване също е съществено важна, за да може хората, които съчетават или сменят работните си места или преминават от статут на работник към статут на самостоятелно заето лице и обратно, да получат реален достъп до обезщетения в схеми с вноски и да имат адекватно покритие, но също така за да се насърчи тяхното участие при доброволни схеми за социална закрила.
- (20) Обезщетенията може да са неадекватни, т.е. недостатъчни или ненавременни за поддържането на стандарта на живот, за достоен живот и за предотвратяване на изпадането на хората в бедност. В този случай може да има възможност за подобряване на адекватността, като в същото време се обръща внимание така също на приемането на мерки, които способстват завръщането на работа. Правилата, които уреждат вноските, може да изкривят някои аспекти на еднаквите условия на конкуренция и да поставят в неравностойно положение някои категории работници и самостоятелно заетите лица. Например вноските за социална закрила за самостоятелно заети лица може да включват вноски, които не зависят от дохода, или да са определени на основата на доходи от миналото или допускания относно бъдещите доходи. Това може да създаде финансови проблеми на лицата, когато доходите им спаднат под очакваното. Освен това прогресивността и намаленията в социалноосигурителни вноски за групите с ниски доходи биха могли да се прилагат по-равностойно за работниците и за самостоятелно заетите лица, като в същото време се гарантира, че подобни дерогации няма да насърчат декларирането на по-ниски доходи.
- (21) Сложността на настоящата нормативната уредба и липсата на прозрачност по отношение на правилата за социална закрила в много държави членки са пречка за това хората да познават своите права и задължения, както и за възможностите им да упражняват тези права. Те може да допринесат също така за ниския процент на включване или слабото участие в схемите за социална закрила, по-специално при доброволна схема.
- (22) Липсата на статистически данни относно покритието със социална закрила с разбивка по вид на трудовото правоотношение, възраст, пол и гражданство може да ограничи възможностите за подобряване на способността на системите за социална закрила да се адаптират и да реагират на променящия се трудов свят.
- (23) Пропуските в достъпа до социална закрила може да окажат негативен ефект от гледна точка на икономически и фискални въздействия, които се усещат в целия Съюз. Те са въпрос от общ интерес за всички държави членки и представляват потенциални пречки пред постигането на ключови цели на Съюза.
- (24) Законодателството на Съюза вече гарантира принципа на равно третиране на различните видове трудови правоотношения, забранява всяка пряка или непряка дискриминация на основата на пол във връзка с трудовата заетост,



професията, социалната закрила и достъпа до стоки и услуги, гарантира преносимост и запазване на права в случай на мобилност между държави членки и гарантира минимални изисквания за придобиването и запазването на допълнителни пенсионни права през граници, както и минимални изисквания по отношение на прозрачността на професионалните схеми. Настоящата препоръка не засяга разпоредбите на директивите и регламентите, които вече определят известни права на социална закрила<sup>30</sup>.

- (25) В своята съдебна практика<sup>31</sup> Съдът на Европейския съюз е установил критерии за определяне на статута на работника. Определението за работник в точка 7 се основава на тези критерии.

<sup>30</sup> Директива 97/81/ЕО на Съвета от 15 декември 1997 г. относно Рамково споразумение за работа при непълно работно време, сключено между Съюза на конфедерациите на индустриалците и на работодателите в Европа (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) — приложение: Рамково споразумение за работа при непълно работно време (ОВ L 14, 20.1.1998 г., стр. 9), Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 г. относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) (ОВ L 175, 10.7.1999 г., стр. 43), Директива 2008/104/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно работа чрез агенции за временна заетост (ОВ L 327, 5.12.2008 г., стр. 9), Директива 2008/94/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2008 г. относно закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежоспособност на техния работодател (ОВ L 283, 28.10.2008 г., стр. 36), Директива (ЕС) 2016/2341 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване (ИППО) (ОВ L 354, 23.12.2016 г., стр. 37), Директива 2010/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 г. за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕИО на Съвета (ОВ L 180, 15.7.2010 г., стр. 1), Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (ОВ L 204, 26.7.2006 г., стр. 23), Директива 1979/7/ЕИО на Съвета от 19 декември 1978 г. относно постепенното прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените в сферата на социалното осигуряване (ОВ L 6, 10.1.1979 г., стр. 24), Директива 2004/113/ЕО на Съвета от 13 декември 2004 г. относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги (ОВ L 373, 21.12.2004 г., стр. 37), Директива 2010/18/ЕС на Съвета от 8 март 2010 г. за прилагане на ревизираното рамково споразумение за родителския отпуск, сключено между Конфедерацията на европейския бизнес (BUSINESSEUROPE), Европейската асоциация на занаятите и малките и средните предприятия (UEAPME), Европейския център на предприятията с държавно участие и на предприятията от общ икономически интерес (СЕЕР) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC), и за отмяна на Директива 96/34/ЕО (ОВ L 68, 18.3.2010 г., стр. 13) и предложение от 16 април 2017 г. за нейната отмяна (COM(2017) 253 final), Директива 93/103/ЕО на Съвета от 23 ноември 1993 г. относно минималните изисквания за безопасност и здраве при работа на борда на риболовни кораби (тринадесета специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО) (ОВ L 307, 13.12.1993 г., стр. 1), Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за координация на системите за социално осигуряване (ОВ L 166, 30.4.2004 г., стр. 1) и Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за прозрачност и предвидими условия на труд в Европейския съюз, COM/2017/0797 final от 21 декември 2017 г.

<sup>31</sup> Вж. Решение от 3 юли 1986 г. по дело 66/85, Deborah Lawrie-Blum; от 14 октомври 2010 г. по дело C-428/09, Union Syndicale Solidaires Isère; от 9 юли 2015 г. по дело C-229/14, Balkaya; от 4 декември 2014 г. по дело C-413/13, FNV Kunsten; и от 17 ноември 2016 г. по дело C-216/15, Ruhrlandklinik.

- (26) В Препоръка 92/442/ЕИО на Съвета<sup>32</sup> са определени общите цели в областта на социалната закрила и държавите членки са приканени да „проучат възможността за въвеждане и/или разработване на подходяща социална закрила за самостоятелно заетите лица“. Тези общо определени цели са предоставили възможност за прилагането на отворения метод на координация в сферите на социалната закрила и социалното приобщаване, съществено важен инструмент в подкрепа на определянето, прилагането и оценяването на националните рамки за социална закрила и за насърчаване на взаимното сътрудничество между държавите членки в тази област.
- (27) В Годишния обзор на растежа за 2018 г. в рамките на европейския семестър се напомня, че подобряването на адекватността и покритието на социалната закрила е от съществено значение за предотвратяването на социалното изключване, а с Насоките от 2018 г. за политиките по заетостта държавите членки се призовават да модернизират системите за социална закрила.
- (28) В своята Препоръка от 2012 г. относно минималните равнища на социална закрила Международната организация на труда отправя препоръка към членовете си възможно най-бързо да въведат и съобразно националните обстоятелства да поддържат техните минимални равнища на социална закрила, включващи гаранции за основно социално покритие.
- (29) В съответствие с член 154, параграф 2 от ДФЕС Комисията е провела двуетапна консултация със социалните партньори<sup>33</sup> относно достъпа до социална закрила за лицата, които упражняват някаква форма на заетост. Процедурата по член 154, параграф 2 от ДФЕС сама по себе си не е приложима към действията на Съюза за преодоляване на предизвикателствата, свързани със самостоятелно заетите лица, въз основа на член 352 от ДФЕС. Комисията покани социалните партньори да споделят мненията си по отношение на самостоятелно заетите лица на доброволна основа.
- (30) Комисията проведе също така обществена консултация, за да проучи мненията на различни заинтересовани страни и граждани, и събра сведения за оценка на социално-икономическите въздействия във връзка с настоящата препоръка<sup>34</sup>.
- (31) Прилагането на настоящата препоръка не следва да бъде използвано за намаляване на съществуващи права, установени в действащото законодателство на Съюза в тази област, нито следва да бъде основателна причина за намаляване на общото равнище на закрила, с което се ползват работниците в областта, попадаща в обхвата на настоящата препоръка.
- (32) С настоящата препоръка следва да се избегне налагането на административни, финансови и правни ограничения по начин, който би попречил на създаването и развитието на малки и средни предприятия (МСП). Поради това държавите членки се приканват да оценят въздействието на своите реформи върху МСП, за да се уверят, че те не са непропорционално засегнати, като обърнат специално внимание на микропредприятията и на административната тежест, както и да публикуват резултатите от тези оценки.

<sup>32</sup> Препоръка 92/442/ЕИО на Съвета от 27 юли 1992 г. относно сближаването на целите и политиките в областта на социалната закрила (ОВ L 245, 26.8.1992 г., стр. 49).

<sup>33</sup> С(2017)7773.

<sup>34</sup> SWD(2018)70.

- (33) Настоящата препоръка не следва да влошава допълнително ликвидността на предприятията, и по-специално на МСП, когато тяхното финансово положение е било негативно засегнато от забавени плащания от страна на публичните органи.
- (34) Държавите членки може да включат заинтересовани страни, в това число социални партньори, в разработването на реформите. Настоящата препоръка не следва да ограничава автономността на социалните партньори, когато те отговарят за създаването и управлението на схемите за социална закрила.
- (35) Настоящата препоръка не следва да засяга правомощията на държавите членки да организират системите си за социална закрила. Изключителната компетентност на държавите членки по отношение на организацията на системите им за социална закрила включва, *inter alia*, решения за създаване, финансиране и управление на такива системи и свързани с тях институции, както и за същността и предоставянето на обезщетения, размера на вноските и условията за достъп. Настоящата препоръка не следва да засяга правото на държавите членки да запазят или създават по-актуални разпоредби относно социалната закрила от препоръчаните тук.
- (36) Настоящата препоръка следва надлежно да спазва, укрепва и подпомага основните права, и по-специално установените от членове 29 и 34 от Хартата на основните права на Европейския съюз.
- (37) Финансовата устойчивост на схемите за социална закрила е от съществено значение за издръжливостта, ефикасността и ефективността на схемите. Прилагането на настоящата препоръка не следва да засяга в значителна степен финансовото равновесие на системите за социална закрила на държавите членки,

#### ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

#### **Цел и приложно поле**

1. Целта на настоящата препоръка е да се осигури достъп до адекватна социална закрила за всички работници и самостоятелно заети лица в държавите членки.
2. С настоящата препоръка се цели да се установят минимални стандарти в областта на социалната закрила на работниците и самостоятелно заетите лица. Социална закрила може да бъде осигурена чрез комбинация от схеми, включващи публични, професионални и частни схеми, и може да включва вноски според основните принципи на националните системи за социална закрила. В съответствие с член 153, параграф 4 от ДФЕС държавите членки са компетентни да определят нивото на вноските и да решават коя комбинация от схеми е подходяща.
3. Настоящата препоръка обхваща правото на участие в определена схема, както и натрупването и използването на права. Целта ѝ по-специално е да гарантира следното за всички работници и за самостоятелно заетите лица:
  - а) официално покритие на социална закрила;
  - б) реално покритие, адекватност и възможност за прехвърляне на правата на социална закрила;

- в) прозрачност на правата на социална закрила.
4. Настоящата препоръка се прилага по отношение на всички работници и самостоятелно заети лица, в това число лица, които преминават от един статут към друг или имат и двата статута, както и лица, чиято трудова дейност е прекъсната поради настъпването на някое от рисковите събитие, покрити от социалната закрила.
5. Настоящата препоръка е приложима за следните направления на социална закрила, доколкото съществуват в държавите членки:
- а) обезщетения за безработица;
  - б) обезщетения за болест и здравеопазване;
  - в) обезщетения за гледане на малко дете от майката и съответно от бащата;
  - г) обезщетения за инвалидност;
  - д) обезщетения за старост;
  - е) обезщетения за трудови злополуки и професионални болести.
6. Заложените в настоящата препоръка принципи на достъпност, възможност за прехвърляне на права, адекватност и прозрачност са приложими за всички работници и самостоятелно заети лица, като същевременно се признава, че за работниците и за самостоятелно заетите лица може да се прилагат различни правила.

### Определения

7. За целите на настоящата препоръка се прилагат следните определения:
- а) „работник“ означава физическо лице, което за определен период от време изпълнява услуги за и под ръководството на друго лице срещу възнаграждение;
  - б) „трудова правоотношение“ означава работно отношение между работник и работодател(и);
  - в) „вид на трудовото правоотношение“ означава един от различните видове отношения между работник и работодател(и), които може да се различават по продължителността на трудовата заетост, продължителността на работното време или други условия на трудовото правоотношение;
  - г) „статут на пазара на труда“ означава статутите на дадено лице като трудещо се в рамките на трудово правоотношение (работник) или трудещо се от свое име (самостоятелно заето лице);
  - д) „схема за социална закрила“ означава обособена рамка от правила за предоставяне на обезщетения на имащите право бенефициери. С тези правила се определя персоналният обхват на програмата, условията за получаване на права, тип на обезщетенията, размери на обезщетенията, времетраене на правото на обезщетения и други характеристики на обезщетенията, както и финансирането (вноски, общо данъчно облагане, други източници), управлението и

администрирането на програмата. Направленията на социалната закрила, посочени в параграф 5 от настоящата препоръка, са определени в съответствие с Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета;

- е) „обезщетение“ означава превод на парични средства от публичен или частен субект за лице, имащо право да го получи като част от схема за социална закрила;
- ж) „официално покритие“ на дадена група означава ситуация в конкретно направление на социална закрила (напр. старост, закрила срещу безработица, закрила при майчинство/башинство), когато съществуващото законодателство или колективен договор предвижда, че лицата от тази група имат право да участват в схема за социална закрила, покриваща конкретното направление;
- з) „реално покритие“ на дадена група означава ситуация в конкретно направление на социална закрила, когато лицата от тази група имат възможност да натрупват права на обезщетения и право, ако съответното рисково събитие настъпи, да получат достъп до определено ниво на обезщетение;
- и) „продължителност на обезщетенията“ означава период от време, през който осигуреното лице или лицата, зависими от осигуреното лице, може/могат да се възползва/т от обезщетения по схемата за социална закрила;
- й) „период на придобиване на права“ означава период на членство в схема, който се изисква според националното право или правилата на дадена схема, с оглед придобиването на право върху натрупаните права на социална закрила;
- к) „минимален период на труд“ означава, че се изисква лицето да е работило в продължение на минимален брой часове/месеци/години, преди да има право да получава обезщетение при настъпване на рисково събитие;
- л) „икономически сектор“ означава сектори на икономиката, групирани в съответствие с вида на продуктите или услугите, които създават;
- м) „възможност за прехвърляне“ означава възможността за i) прехвърляне на натрупани права към друга схема; ii) зачитане на осигурителните периоди при предишен статут на пазара на труда (или при паралелни статуты на пазара на труда) като осигурителни периоди в новия статут;
- н) „прозрачност“ означава предоставянето на налична, достъпна, изчерпателна и ясно разбираема информация на обществеността, същинските и потенциалните членове на схемата и бенефициерите относно правилата на схемата и/или относно индивидуалните задължения и права.

### **Официално покритие**

8. Държавите членки следва да гарантират, че работниците имат достъп до социална закрила чрез разширяване на официалното покритие на задължителна база, като бъдат включени всички работници, независимо от вида на тяхното трудово правоотношение.
9. Държавите членки следва да гарантират, че самостоятелно заетите лица имат достъп до социална закрила чрез разширяване на тяхното официално покритие:
  - а) на задължителна база за обезщетения за болест и здравеопазване, обезщетения за майчинство/бащинство, обезщетения за старост и инвалидност, както и обезщетения при трудови злополуки и професионални заболявания;
  - б) на доброволна база за обезщетения за безработица.

### **Реално покритие и възможност за прехвърляне**

10. Държавите членки следва да гарантират реално покритие на всички работници, независимо от вида на трудовото правоотношение, както и на самостоятелно заетите лица, съгласно условията, определени в параграфи 7 и 8, като същевременно запазят устойчивостта на системата и предвидят гаранции за предотвратяване на злоупотреби. За тази цел:
  - а) правилата за уреждане на вноските (напр. осигурителни периоди, минимални периоди на труд) и правилата за уреждане на правата (напр. периоди на изчакване, правила на изчисляване и продължителност) не следва да пречат на възможността да се натрупват права и да се получава достъп до обезщетения поради вида на трудовото правоотношение или статута на лицата на пазара на труда;
  - б) разликите в правилата, регулиращи схемите по отношение на статутите на лицата на пазара на труда или видовете на трудовото правоотношение, следва да са пропорционални и да отразяват конкретното положение на бенефициерите.
11. В съответствие с националните договорености за социалния диалог държавите членки следва да гарантират, че правата, независимо дали са получени чрез задължителни или доброволни схеми, се натрупват, запазват и могат да се прехвърлят между всички видове статутни на нает труд и самостоятелна заетост и между икономически сектори. Това може да включва:
  - а) обединяване на всички вноски и запазване на всички права, които са натрупани в хода на кариерата на лицето или по време на определен референтен период;
  - б) даване на възможност за прехвърляне на всички права между различни схеми в рамките на дадено направление на социална закрила.

### **Адекватност**

12. Когато за работниците и за самостоятелно заетите лица настъпи рисково събитие, което се покрива от схемите за социална закрила, държавите членки следва да гарантират, че тези схеми осигуряват адекватно ниво на закрила на

своите членове, т.е. достатъчно и навременно за поддържане на стандарта на живот, за осигуряване на подходящо заместване на доходите, така че при всяко положение да се предотврати изпадането на тези членове в бедност.

13. Държавите членки следва да гарантират, че вноските за социална закрила са пропорционални на финансовите възможности на работниците и самостоятелно заетите лица.
14. Държавите членки следва да гарантират, че дерогациите или намаленията на социалноосигурителните вноски за групите с ниски доходи се прилагат независимо от вида на трудовото правоотношение и статута на пазара на труда.
15. Държавите членки следва да гарантират, че изчисляването на вноските за социална закрила и съответните права на самостоятелно заетите лица са основани на обективна и прозрачна оценка на техните доходи, включително като се вземат предвид колебанията в доходите и се отразяват реалните им доходи.

### **Прозрачност**

16. Държавите членки следва да гарантират, че условията и правилата на всички схеми за социална закрила са прозрачни, както и че на лицата редовно се предоставя актуална, изчерпателна, достъпна, лесна за използване и ясно разбираема безплатна информация за техните индивидуални права и задължения, например чрез:
  - а) редовно изпращане на актуални данни за индивидуалните права;
  - б) създаване на онлайн инструменти за изчисляване на права на обезщетение;
  - в) създаване на онлайн и офлайн информационни центрове за обслужване на едно гише или лични профили.
17. Държавите членки следва да опростят административните изисквания на схемите за социална закрила за работниците, самостоятелно заетите лица и работодателите, и по-специално микро-, малки и средни предприятия.

### **Прилагане, докладване и оценка**

18. Държавите членки и Комисията следва да положат съвместни усилия за подобряване на обхвата и надеждността на събирането на данни на равнището на Съюза за трудовата сила и достъпа до социална закрила конкретно за целите на изработването на политиката в областта на социалната закрила при новите форми на труд. В този контекст държавите членки следва да събират и публикуват надеждни национални статистически данни относно достъпа до различни форми на социална закрила с разбивка по статут на хората на трудовия пазар (самостоятелно заети/наети), вид на трудовото правоотношение (временно/постоянно, на непълно работно време/на пълно работно време, нови форми на работа/стандартна заетост), пол, възраст и гражданство [ДА СЕ ДОБАВИ дата, която се пада 18 месеца след публикуването на препоръката].

19. Съвместно с Комитета за социална закрила Комисията следва да създаде рамка от референтни показатели и да разработи съгласувани общи количествени и качествени показатели за мониторинг на изпълнението на настоящата препоръка до [ДА СЕ ДОБАВИ дата, която се пада 12 месеца след публикуването на препоръката] и способстващи нейната оценка.
20. Държавите членки следва да приложат заложените в настоящата препоръка принципи във възможно най-кратки срокове и да представят планове за действие, в които да посочат съответните мерки, предприети на национално ниво, до [ДА СЕ ДОБАВИ дата, която се пада 12 месеца след публикуването на препоръката]. Напредъкът в изпълнението на плановете за действие следва да се следи в контекста на многостранните инструменти за наблюдение в съответствие с европейския семестър и отворения метод на координация за социално приобщаване и социална закрила.
21. Комисията следва да оцени напредъка в прилагането на препоръката, като се вземе предвид също така въздействието върху малките и средните предприятия, в сътрудничество с държавите членки и след консултация със съответните заинтересовани страни, и да докладва на Съвета до [ДА СЕ ДОБАВИ дата, която се пада 3 години след публикуването на препоръката]. Въз основа на резултатите от прегледа Комисията може да разгледа възможността за изготвяне на допълнителни предложения.
22. Комисията следва да гарантира подкрепа за прилагането на настоящата препоръка с действия, финансирани от съответните програми на Съюза.
23. Комисията следва да улесни взаимното обучение и обмяна на най-добри практики между държавите членки и заинтересованите страни.

Съставено в Страсбург на [...] година.

*За Съвета  
Председател*