



Република България  
ИКОНОМИЧЕСКИ  
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

## **С Т А Н О В И Щ Е**

**ПО**

**„ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ  
ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИ  
ОРГАН ПО ТРУДА“**

[COM(2018) 131 final – 2018/0064 (COD)]

**(разработено по собствена инициатива)**

**София, 2018 г.**

Икономическият и социален съвет на Република България включи в плана за дейността си през 2018 г. разработване на становище относно Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски орган по труда - [COM(2018) 131 final – 2018/0064 (COD)].

Разработването на становището бе разпределено на Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения /КТДЖРИО/. За докладчик и съдокладчик бяха определени д-р Иван Кокалов, член на ИСС от група 2 - синдикати и Лъчезар Искров – член на ИСС от група 1 – работодатели. Проектът на становището бе обсъден и приет от КТДЖРИО на 30 ноември 2018 г.

На пленарна сесия, проведена на 10 декември 2018 г., ИСС прие настоящото становище.

## Основни изводи и препоръки

1. Икономическият и социален съвет (ИСС) подкрепя инициативата на Европейската комисия (ЕК) за създаване на Европейски орган по труда<sup>1</sup>(ЕОТ), която има за основна цел да допринесе за решаването на проблемите, свързани с трудовата мобилност в рамките на вътрешния пазар.
2. ИСС счита, че увеличената трансгранична мобилност през последните години несъмнено изисква нови правила за взаимодействие и увеличаване на усилията на държавите членки за управление на процесите на трансграничния пазар на труда.
  - 2.1 Недостатъчният достъп до информация, както и недостатъчната прозрачност по отношение на правата и задълженията на гражданите и предприятията пораждаат сериозни проблеми, свързани с различни видове измами, недеклариран труд и нелоялна конкуренция.
  - 2.2 Неефективното сътрудничество между административните органи на държавите членки и липсата на достатъчно актуална информация са сериозна пречка за разрешаване на съществуващите проблеми и възникналите спорове.
  - 2.3 Механизмите за трансгранично правоприлагане или механизмите за извънсъдебно разрешаване на спорове са слаби или изобщо липсват.
3. Според ИСС страните от Източна Европа са най-силно засегнати от измамите, свързани с трансграничния пазар на труда, което се дължи както на липсата на информация, така и на недостатъчния капацитет на националните органи за борба с незаконните дейности.
4. ИСС счита, че основната цел на ЕОТ е осигуряването на сътрудничество между държавите членки за гарантиране на ефективното прилагане на правото на ЕС в областта на трансграничния пазар на труда.

---

<sup>1</sup>Предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски орган по труда, [COM(2018) 131 final – 2018/0064 (COD)]

5. ИСС подкрепя предложението на ЕК, тъй като счита, че създаването на Европейски орган по труда ще даде възможност за подобряване на трудовата мобилност в целия Европейски съюз. ЕОТ ще допринесе също за подобряване на достъпа до актуална и адекватна информация в подкрепа на работниците и бизнеса, които извършват трансгранични дейности и ще насърчи административното сътрудничество между националните органи на пазара на труда.
6. ИСС подкрепя предложението за координиране и подкрепа на съвместни проверки, като същевременно се запазва принципът на субсидиарност.
7. ИСС счита, че особено внимание трябва да се обърне на реда и начините за получаване на информация за засегнатите фирми и работници в измамни трансгранични ситуации като например използване на дружества „пощенски кутии“, „фиктивна самостоятелна заетост“ и др.
8. ИСС подкрепя създаването на нов чл. 12 а, за сътрудничество между страните за справяне с недекларирания труд. За да се даде ясна визия за това, как да се работи срещу недекларирания труд, който често е с трансгранично измерение и може да има сериозни последици за засегнатите работници, ЕОТ следва да поддържа и развива по-нататък Европейската платформа за засилване на сътрудничеството в борбата с недекларирания труд и допълнително да засили сътрудничеството на равнището на Съюза в тази област.
9. ИСС счита, че са необходими допълнителни уточнения относно възможностите на ЕОТ да извършва медиация и сътрудничество. Необходимо е да се очертае обхватът на ролята на медиацията, като се гарантира, че ЕОТ не уронва автономията на социалните партньори.
10. ИСС обръща внимание, че не се оценява достатъчно ролята на европейските и националните социални партньори и техните възможности за решаване на задачите, които ще бъдат изпълнени от ЕОТ. Социалните партньори на всички нива трябва да имат реално влияние върху работата, програмата, приоритетите, както и контрол на задачите на ЕОТ.
11. ИСС препоръчва на българското правителство да предложи ЕОТ да бъде ситуиран в България с мотива, че това ще има силен положителен ефект в страните от Централна и Източна Европа, които са най-силно засегнати от измамите, свързани с трансграничния пазар на труда, както и поради липсата на европейски орган, който да е със седалище в България.

## Въведение

12. ИСС подчертава, че Единният европейски пазар има за цел да гарантира свободното движение на стоки, услуги, капитали и граждани. Същевременно принципът на свободно движение на работниците е заложен в чл. 45 на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).
13. През последното десетилетие броят на мобилните граждани – лица, които живеят и/или работят в друга държава членка, се удвои и достигна 17 млн. души през 2017 г. Всеки ден 1.7 млн. европейци пътуват до работни места в друга държава от Европейския съюз. В сектора на автомобилния транспорт има над 2 млн. работници, които преминават ежедневно през границите на ЕС за превоз на товари или пътници. Броят на командированите работници достигна 2,3 млн. през 2016 г.
14. ИСС отчита, че в условията на все по-европеизация се пазар на труда въпреки приетите редица инициативи и предложения за насърчаване на справедлива трудова мобилност, прилагането им и съответният контрол все още са недостатъчни. Същевременно институциите на ЕС констатират редица злоупотреби и нелегални практики в някои държави членки по жалби и информация, предоставена от европейските социални партньори, синдикати, предприятия и различни национални власти през годините.
15. В тази връзка ИСС подчертава, че тези проблеми са един от аргументите за приемането на Европейския стълб на социалните права, с който „на гражданите се гарантират равни възможности и достъп до пазара на труда, справедливи условия на труд и социална закрила и приобщаване“<sup>2</sup>.
16. На 13 септември 2017 г. председателят на ЕК Жан-Клод Юнкер, в своята реч за състоянието на Съюза ясно посочва позицията на европейските институции: "Трябва да се уверим, че всички правила на ЕС относно трудовата мобилност се прилагат по справедлив, лесен и ефективен начин от страна на нов европейски орган за инспекция и правоприлагане. Абсурдно е да имаме банков орган, който да следи за спазването на стандартите в банковата област, а да нямаме общ орган по труда за гарантиране на справедливост на нашия единен пазар".<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> COM (2017) 250

<sup>3</sup> Обръщение за състоянието на Съюза за 2017 г.

17. След това обръщение Европейската комисия активно се ангажира съвместно с държавите членки, националните органи, съответните органи на ЕС, социалните партньори, гражданското общество и гражданите да се намерят решения за справяне с предизвикателствата и начини, по които Европейският орган по труда би могъл да помогне. В допълнение към целенасочените консултации ЕК организира онлайн обществена консултация от ноември 2017 г. до януари 2018 г.<sup>4</sup>
18. Въз основа на получените данни ЕК представи предложение за регламент за създаване на Европейски орган по труда, представен като част от Пакета за социална справедливост на 13 март 2018 г.
19. ИСС подкрепя виждането на ЕК, че „трансграничната трудова мобилност в ЕС е от полза за гражданите, икономиките и обществата като цяло“ и че тези предимства „зависят от наличието на ясни, справедливи и ефективно прилагани правила в областта на трансграничната трудова мобилност и координация по въпросите на социалната сигурност“<sup>5</sup>.
20. Това предложение е и част от въвеждането на Европейския стълб на социалните права, който има за цел постигането на по-силно сближаване към по-добри условия на труд и живот.

### **Общоевропейски контекст на предложението за ЕОТ**

21. ИСС отбелязва, че реализирането на предложението за създаване на ЕОТ със специален Регламент има правно основание. Постигането на целите ще бъде значително улеснено чрез обща правна рамка за уеднаквяване на подходите и на механизмите за информационно осигуряване и съдействие както между държавите членки, така и със заинтересованите лица.
22. Европейският орган по труда следва да бъде създаден като нова децентрализирана агенция на ЕС през 2019 г. и да достигне пълния си оперативен капацитет до 2023 г.
23. ИСС счита, че ЕОТ като децентрализирана агенция на ЕС ще отговори на следните основни предизвикателства пред Европейския трудов пазар, а именно:
  - недостатъчната подкрепа и насоки за гражданите и предприятията в трансгранични ситуации, включително наличието на непълна или

---

<sup>4</sup> COM(2018) 131 final

<sup>5</sup> COM(2018) 131 final

недостатъчна информация за обществеността относно техните права и задължения;

- недостатъчния достъп и обмен на информация между националните органи, отговарящи за отделни области на трудовата мобилност и координацията по въпросите на социалната сигурност;
- недостатъчния капацитет на националните органи да организират трансгранично сътрудничество с органи на други държави;
- слабите или липсващите механизми за съвместни трансгранични дейности по прилагане;
- липсата на специален механизъм за трансгранична медиация между държавите членки във всички области на трудовата мобилност и координацията по въпросите на социалната сигурност;
- недостатъчното сътрудничество на равнището на ЕС в тази област.<sup>6</sup>

24. ИСС приветства изложената в предложението на ЕК<sup>7</sup> основна цел на ЕОТ, който трябва да допринесе за осигуряването на справедлива трудова мобилност в рамките на вътрешния пазар:

- да се подобри достъпът до информация за гражданите и работодателите относно техните права и задължения в областта на трудовата мобилност и координацията по въпросите на социалната сигурност, както и достъпът до съответните услуги;
- да се укрепи оперативното сътрудничество между органите, участващи в трансграничното прилагане на съответното право на Съюза, включително улесняването на съответните инспекции;
- да се представят решения за медиация и подкрепа в случаи на спорове между националните органи и трансгранични нарушения на функционирането на пазара на труда, като например реструктуриране на предприятия, които засягат няколко държави членки.

25. В тази връзка ИСС счита, че ЕОТ „ще бъде от полза за всички граждани, които попадат в обхвата на правилата на ЕС в областта на трансграничната трудова мобилност и координацията по въпросите на

---

<sup>6</sup> COM(2018) 131 final

<sup>7</sup> Пак там

социалната сигурност<sup>8</sup>, като ще донесе ползи и за предприятията, извършващи трансгранични дейности, включително за целите по набиране на персонал.

26. Според ИСС правомощията и дейностите на държавите членки не бива да бъдат променяни съществено, нито да бъдат ограничавани. Използването и развитието на проекти, които се основават на местни, регионални и национални знания и опит, успешни методи и инструменти при всички случаи изглежда препоръчително.
27. ИСС подкрепя идеята чрез ЕОТ да се постигне гарантиране на правата на работниците и гражданите на равно третиране и равен достъп до възможности за заетост и социална закрила в трансгранични ситуации. Понеже трудовата мобилност е средство за по-ефективно разпределение на ресурсите, то инициативата ще създаде благоприятна среда в подкрепа на предприемачеството и създаването на работни места.
28. ИСС обръща внимание на значението на новите форми на заетост, които възникват в резултат на технологичните и цифровите иновации в предприятията и на пазара на труда, които неминуемо ще възникнат в ситуацията на трансгранична мобилност. Затова ИСС счита, че ЕОТ ще трябва да отчита тази нова реалност, породена от Четвъртата индустриална революция.
29. ИСС смята, че ЕОТ съответства на целите за цифров единен пазар за модернизирание на публичната администрация, постигане на трансгранична оперативна съвместимост и улесняване на взаимодействието с гражданите. Подобно решение ще подкрепи трансграничното сътрудничество и реализирането на икономическия потенциал на граничните региони на ЕС.
30. В ЕОТ ще бъдат включени редица съществуващи органи като Европейската мрежа по заетостта (EURES), Техническият комитет по свободното движение на работници, Комитета на експертите по командироване на работници, Техническата комисия, Одиторският съвет и Помирителният комитет на Административната комисия за координация на системите за социална сигурност и Европейската платформа за недеклариран труд.

---

<sup>8</sup> COM(2018) 131 final



31. ЕОТ ще опрости настоящата институционална рамка в областта на трудовата мобилност и координацията на социалната сигурност чрез обединяване на оперативните задачи, които понастоящем са разпръснати в различните органи на ЕС, в постоянна структура, която осигурява засилен форум за сътрудничество и съвместни разследващи дейности.
32. В рамките на съответните си правомощия ЕОТ следва да си сътрудничи с други агенции на ЕС, по-специално със създадените в областта на трудовата заетост и социалната политика, като се основава на техния експертен опит: Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд, Европейския център за развитие на професионалното обучение (Cedefop), Европейската агенция за безопасност и здраве при работа (EU-OSHA) и Европейската фондация за обучение (ETF), както и по отношение на организираната престъпност и трафика на хора, Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст).
33. Като се основава на портала EURES и в сътрудничество с Единния цифров портал, предложен неотдавна от Европейската комисия, ЕОТ ще гарантира, че обществеността има достъп до информацията, от която се нуждае, за да направи избор и да упражни правата си, свързани с трансграничната трудова мобилност, включително в областта на командироването на работници и социалното осигуряване.
34. ИСС счита, че малките и средните предприятия (МСП) ще имат най-голяма полза от подобрения достъп до информация, тъй като 90% от предприятията, регистрирани на настоящия портал на EURES за професионална мобилност, са МСП.
35. ЕОТ ще улесни сътрудничеството и обмена на информация чрез националните служители за връзка, командировани от държавите членки. Оперативните връзки с държавите членки обаче следва да бъдат не само с националните органи, но и с националните социални партньори.
36. ИСС счита, че ЕОТ трябва да има отговорност за справяне с недеklarирания труд не само в сектора на сухопътния транспорт, като е необходимо да се вземат под внимание и предложенията на другите икономически сектори с голям дял на недеklarирания труд – услуги, воден и въздушен транспорт и др.

## Конкретни предизвикателства и проблеми пред България

37. Според ИСС ЕОТ ще има съществен принос за защита на трудовите права на българските мобилни работници, които по брой се нареждат на пета позиция в рамките на ЕС.
38. За 2017 г. над 3,76 млн. българи са пътували в страните от ЕС. Повече от половин милион българи на възраст 20 - 64 г. живеят и се трудят в други държави - членки на ЕС, според анализ на Евростат за трудоспособните европейци в тази възрастова категория. Освен това около 70% от българите, живеещи в друга страна на ЕС, са били трудово заети, или 7 от 10 пребиваващи в чужбина наши сънародници са работили в някоя друга страна на ЕС.<sup>9</sup>
39. ИСС счита, че ЕОТ ще има положително въздействие върху администрацията в България, като позволява по-добър достъп до информация и улеснени процедури за взаимодействие с органите в други държави членки.
40. Очаква се ЕОТ да се превърне в платформа за рационализиране на информацията и услугите относно правата, задълженията и възможностите на трансграничната трудова мобилност, което ще гарантира достъпа до такава информация и услуги за физически лица и работодатели от нашата страна.
41. Новият орган ще стимулира процеса на усилване цифровизацията на процедурите, което ще предостави нови възможности за повишаване ефективността в обслужването на заинтересованите на национално ниво. В същото време споделяният обмен на информация ще предостави възможности за стимулиране на интеграцията между граничните региони в областта на труда, което ще допринесе до повишаване ефективността в използването на трудовите ресурси и ще подобри бизнес средата.
42. ИСС счита, че създаването на ЕОТ ще има висок положителен ефект за страните от Източна Европа (Румъния, България, Полша, балтийските държави и Унгария).
43. ЕОТ не налага нови задължения на държавите членки, гражданите и работодателите. Предложението не засяга националния процес на вземане на решения, националното законодателство или националните дейности

---

<sup>9</sup> EU citizens living in another Member State – statistical overview

по правоприлагане, които остават в рамките на компетентността на държавите членки.

44. Създаването на ЕОТ ще има минимално отражение за националния бюджет чрез отражението му върху бюджета на ЕС.

45. Националните органи ще имат възможност за ранна реакция при нарушения на трудовото законодателство и избягване заплащането на дължими социалноосигурителни вноски. Те ще получават оперативна подкрепа от ЕОТ за укрепване на техния капацитет.

### **Заклучение**

46. Предложението за Регламент за създаване на ЕОТ е амбициозен проект и се подкрепя от държавите - членки на ЕС. Общата цел е да се създаде такава институция, която да спомогне за укрепване на справедливостта и доверието в единния пазар. Този нов автономен орган ще оптимизира съществуващата институционална рамка в областта на трудовата мобилност и координацията на социалната сигурност чрез обединяване на оперативните задачи, които понастоящем са разпръснати в различните органи на ЕС, в постоянна структура, която осигурява засилен форум за сътрудничество и съвместни разследващи дейности. За България полезността ще бъде в две направления – укрепване капацитета на публичните институции, отговарящи за трудовата мобилност, както и повишаване информираността на заинтересуваните лица и защита на техните права.

( п )

проф. д-р Л. Дулевски

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ**