



Брюксел, 28 ноември 2018 г.  
(OR. en)

14582/18

SOC 727  
EMPL 545

## БЕЛЕЖКА

---

От:	Комитета на постоянните представители (I част)
До:	Съвета
№ предх. док.:	14244/18
№ док. Ком.:	7416/18
Относно:	Предложение за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила Политическо споразумение

---

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

На 17 ноември 2017 г. на социалната среща на върха на ЕС в Гьотеборг Европейският парламент, Комисията и Съветът тържествено прокламираха Европейския стълб на социалните права (социалния стълб).

Комисията представи посоченото по-горе предложение на 13 март 2018 г. като част от прилагането на принцип 12 от социалния стълб, който гласи, че *„независимо от вида и продължителността на тяхното трудово правоотношение работниците и, при съпоставими условия, самостоятелно заетите лица имат право на подходяща социална закрила“*.

Същевременно предложението ще допринесе и за изпълнението на други принципи на социалния стълб, като например принципите на „сигурна и гъвкава заетост“, „обезщетения за безработица“, „достъп до здравеопазване“ и „доходи и пенсии за старост“.

Целта е да се подкрепят всички работници, по-специално лицата с нестандартни форми на заетост и самостоятелно заетите лица, които поради своя статут на пазара на труда или вида на трудово правоотношение не са обхванати в достатъчна степен от схемите за социална закрила. Това означава, че те са изложени на по-голяма икономическа несигурност, например, когато става въпрос за загуба на трудови доходи.

С предложената препоръка се цели да се насърчат държавите членки:

- да преодолеят пропуските в официалното покритие, като позволят на всички работници и на самостоятелно заетите лица да се включат в схеми за социална закрила;
- да насърчават адекватно реално покритие, като предприемат мерки, позволяващи на всички работници и самостоятелно заети лица да натрупват и да използват социални обезщетения като членове на дадена схема, и улесняващи прехвърлянето на обезщетения за социална закрила между различни схеми.

Предложението се отнася до направленията на социалната закрила при безработица, болест и здравеопазване, майчинство и бащинство, инвалидност, старост и обезщетения за преживели лица, както и при трудови злополуки и професионални болести.

## II. РАБОТАТА В СЪВЕТА

Българското председателство (две заседания на работната група) и австрийското председателство (четири заседания) посветиха значителен обем работа за постигане на напредък по предложението. В хода на процеса на преговори в Съвета много амбициозното предложение на Комисията беше адаптирано, като се взеха предвид позициите на държавите членки.

Правно необвързващият характер на инструмента беше допълнително подчертан в текста, което води до по-голяма свобода на действие за държавите членки, най-вече по отношение на начините за постигане на целта за предоставяне на достъп до социална закрила за всички.

Председателството смята, че с новото предложение се постига баланс между различните позиции на държавите членки и следователно то представлява подходящ компромис. Тъй като някои държави членки трябва да предприемат процедурни стъпки на национално равнище преди официалното приемане, австрийското председателство възнамерява да представи текста на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси с оглед на постигането на политическо споразумение на 6 декември.

След допълнителни обсъждания в Комитета на постоянните представители от 23 ноември 2018 г., DE и CZ запазиха резервите си за парламентарно разглеждане, NL поддържа обща резерва за разглеждане, а PT и HU — резерва за разглеждане. BG обяви, че ще впише изявление в протокола от заседанието на Съвета на 6 декември.

### **III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

С оглед на посоченото по-горе Съветът се приканва да постигне политическо споразумение по проекта за препоръка на Съвета, както е изложено в приложения текст.

---

2018/0059 (NLE)

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 взеха предвид предложението на Европейската комисия,

като имат 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 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.

- (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) В своята Междунституционална прокламация от 17 ноември 2017 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията тържествено обявиха Европейския стълб на социалните права. 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.
- (5) Социалните партньори се ангажираха да продължат да подкрепят такава Европа, която осигурява резултати в полза на своите работници и предприятия.
- (6) В своята Резолюция относно европейския стълб на социалните права 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 в различните им форми представляват крайъгълният камък на европейския социален модел 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 допринасят за активизирането и подпомагат връщането на работа, както и прехода в рамките на пазара на труда 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 универсални схеми, предоставящи закрила за всички лица и които са финансирани чрез общото данъчно облагане, и/или чрез схеми, 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 старост до болест или безработица. Настоящата препоръка се отнася до направленията на социалната закрила, които са често по-тясно свързани с участието на пазара на труда, и най-вече осигуряват закрила срещу загуба на трудови доходи при настъпването на определено рисково събитие. Настоящата препоръка не се прилага за предоставяне на достъп до схеми за социално подпомагане и за минимален доход. 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>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията от 3 октомври 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда.

- (9) Глобализацията, технологичният прогрес, промените в индивидуалните предпочитания и застаряването на населението са фактори, които доведоха до 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 придобиват 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 в различните им форми 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 с участието на пазара на труда. 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. Тези пропуски може също да намалят приходите на социалната закрила, ако все повече хора не допринасят към схемите.
- (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, отколкото доброволните схеми с клаузи за участие.
- (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, като същевременно допринася, когато е подходящо, за активизирането и улесняването на връщането на работа.

При оценка на адекватността системата за социална закрила на съответната държава членка трябва да се разглежда в нейната цялост, което означава всички обезщетения за социална закрила на дадена държава членка да бъдат взети предвид.

- (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. Като цяло са открити две групи въпроси: първо, съществуващите 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 невинаги се запазват, натрупват и/или 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. Запазването, натрупването и/или прехвърлянето на права между различни схеми обаче е от съществено значение, 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 достоен стандарт 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. Ако дадена държава членка реши да определи праг на доходите, под който съответният работник или самостоятелно заето лице не е подчинено на задължението за плащане на осигурителни вноски, тези намаления и други мерки за прогресивност следва да се прилагат, когато е целесъобразно, еднакво за работниците и самостоятелно заетите лица, но не следва да водят до занижено докладване на доходи. По принцип намаленията и други мерки за прогресивност могат да се използват и за насърчаване на прехода към по-малко несигурни форми на заетост и борба със сегментацията.

- (21) Сложността на настоящата нормативната уредба и липсата на прозрачност по отношение на правилата за социална закрила в много държави членки могат да попречат на осведомеността на хората за техните права и задължения, както и на възможностите им да упражняват тези права и да изпълняват тези задължения. Те може да допринесат също така за ниския процент на включване или слабото участие в схемите за социална закрила, по-специално при доброволна схема. Прозрачността може да се постигне по различни начини, например чрез изпращане на актуални данни за индивидуалните права, създаване на онлайн инструменти за изчисляване на правата на обезщетение, създаване на онлайн и офлайн информационни центрове за обслужване на едно гише или лични профили. Цифровизацията може по-специално да допринесе за подобряването на прозрачността за физическите лица.
- (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>2</sup>.

<sup>2</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 (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 79/7/ЕИО на Съвета от 19 декември 1978 година 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 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 предложението 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 социална сигурност (ОВ L 166, 30.4.2004 г., стр. 1) и предложение за директива за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз (COM/2017/0797 final) от 21 декември 2017 г.

- (25) В Препоръка 92/442/ЕИО на Съвета<sup>3</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.
- (26) 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.
- (27) 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.
- (28) В съответствие с член 154, параграф 2 от ДФЕС Комисията е провела двуетапна консултация със социалните партньори<sup>4</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.

---

<sup>3</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>4</sup> С(2017) 7773

- (29) 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>5</sup>.
- (30) 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.
- (31) 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.
- (32) 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.
- (33) Държавите членки може да включат заинтересовани страни, в това число социални партньори, в разработването на реформите.
- (34) 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 размера, същността и предоставянето на обезщетения, размера на вноските и условията за достъп. Като се имат предвид различията между националните системи, настоящата препоръка не следва да засяга правото на държавите членки да запазят или създават по-актуални разпоредби относно социалната закрила от препоръчаните тук.

---

<sup>5</sup> SWD(2018)70

- (35) Настоящата препоръка е съобразена с основните права и принципите, признати в частност от Хартата на основните права на Европейския съюз. По-специално настоящата препоръка е насочена към насърчаване прилагането на член 34 от Хартата на основните права на Европейския съюз.
- (36) 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. На държавите членки се препоръчва да осигурят достъп до адекватна социална закрила за всички работници и самостоятелно заети лица в държавите членки в съответствие с настоящата препоръка и без да се засягат правомощията на държавите членки да организират системите си за социална закрила.
2. На държавите членки се препоръчва да определят минимални стандарти в областта на социалната закрила на работниците и самостоятелно заетите лица в съответствие с настоящата препоръка. Социална закрила може да бъде осигурена чрез комбинация от схеми, които са от публично естество, или чието организиране е възложено на социални партньори или други структури, в съответствие с основните принципи на националните системи за социална закрила. Частните застрахователни продукти не попадат в обхвата на препоръката. В съответствие с член 153, параграф 4 отДФЕС 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. На държавите членки се препоръчва по-специално да гарантират на всички работници и самостоятелно заетите лица:
- а) официално покритие
  - б) реално покритие
  - в) адекватност
  - г) прозрачност
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 и обезщетения на преживяло лице;
  - е) обезщетения за трудови злополуки и професионални болести.
6. Настоящата препоръка не се прилага за предоставяне на достъп до схеми за социално подпомагане и за минимален доход.

7. Заложените в настоящата препоръка принципи на официално покритие, реално покритие, адекватност и прозрачност са приложими за всички работници и самостоятелно заетите лица, като същевременно се признава, че за работниците и за самостоятелно заетите лица може да се прилагат различни правила.
8. Настоящата препоръка не засяга правото на държавите членки да запазят или създават по-актуални разпоредби относно социалната закрила от съдържащите се в настоящата препоръка. Настоящата препоръка не ограничава автономността на социалните партньори, когато те отговарят за създаването и управлението на схемите за социална закрила.

## Определения

9. За целите на настоящата препоръка се прилагат следните определения:
  - а) „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;
  - б) „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);
  - в) „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;
  - г) „обезщетение“ означава трансфер в брой или в натура от публичен или частен субект за лице, имащо право да го получи като част от схема за социална закрила;

- д) „официално покритие“ на дадена група означава ситуация в конкретно направление на социална закрила (напр. старост, закрила срещу безработица, закрила при майчинство/бащинство), когато съществуващото законодателство или колективен договор предвижда, че лицата от тази група имат право да участват в схема за социална закрила, покриваща конкретното направление;
- е) „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;
- ж) „запазване на права“ означава, че правата, които вече са придобити в предишен трудов стаж, не се губят, дори ако са придобити по схеми с различни правила или при различни трудови правоотношения;
- з) „натрупване на права“ се отнася за възможността да се сумират всички права. Това означава, че осигурителните периоди при предишен статут на пазара на труда (или при паралелни статуты на пазара на труда) се отчитат като осигурителни периоди при новия статут;
- и) „възможност за прехвърляне“ означава възможността за прехвърляне на натрупани права към друга схема;
- й) „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

10. На държавите членки се препоръчва да осигурят достъп до адекватна социална закрила за всички работници и самостоятелно заети лица по всички направления, посочени в параграф 5. В съответствие с националните условия се препоръчва тази цел да се постигне чрез разширяване и подобряване на официалното покритие, така че да бъдат включени:
- а) всички работници на задължителна база, независимо от вида на тяхното трудово правоотношение;
  - б) самостоятелно заетите лица, поне на доброволна основа, и където е целесъобразно — на задължителна база.

## Реално покритие

11. На държавите членки се препоръчва да осигурят реално покритие на всички работници, независимо от вида на трудовото правоотношение, както и на самостоятелно заетите лица, съгласно условията, определени в параграф 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 на обезщетенията) 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.

12. В съответствие с националните условия на държавите членки се препоръчва да гарантират, че правата, независимо дали са получени чрез задължителни или доброволни схеми, се натрупват, запазват и могат да се прехвърлят между всички видове статута на трудово правоотношение и самостоятелна заетост и между икономическите сектори, по време на целия професионален живот на лицето или през определен референтен период, както и между различните схеми за социална закрила в рамките на дадено направление на социалната закрила.

### **Адекватност**

13. Когато за работниците и за самостоятелно заетите лица настъпи рисково събитие, което се покрива от схемите за социална закрила, на държавите членки се препоръчва да гарантират, че тези схеми осигуряват адекватно ниво на закрила на своите членове, т.е. достатъчно и навременно за поддържане на достоен стандарт на живот, за осигуряване на подходящо заместване на доходите, така че при всяко положение да се предотврати изпадането на тези членове в бедност.

При оценка на адекватността трябва да се вземе предвид системата за социална закрила на държавата членка като цяло.

14. На държавите членки се препоръчва да гарантират, че социалноосигурителните вноски са пропорционални на финансовите възможности на работниците и самостоятелно заетите лица.
15. В съответствие с националните условия и когато е целесъобразно, на държавите членки се препоръчва да гарантират, че дерогациите или намаленията на социалноосигурителните вноски, предвидени в националното законодателство, включително за групите с ниски доходи, се прилагат независимо от вида на трудовото правоотношение и статута на пазара на труда.
16. На държавите членки се препоръчва да гарантират, че изчисляването на социалноосигурителните вноски и съответните права на самостоятелно заетите лица е основано на обективна и прозрачна оценка на техните доходи, включително като се вземат предвид колебанията в доходите, и отразява реалните им доходи.

## Прозрачност

17. На държавите членки се препоръчва да гарантират, че условията и правилата на всички схеми за социална закрила са прозрачни, както и че лицата разполагат с достъп до актуална, изчерпателна, налична, лесна за използване и ясно разбираема безплатна информация за своите индивидуални права и задължения.
18. На държавите членки се препоръчва да опростят, когато е необходимо, 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

19. 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 на държавите членки се препоръчва да съберат и публикуват, когато е възможно, надеждни национални статистически данни относно достъпа до различни форми на социална закрила, например 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 и възраст, до [ДА СЕ ДОБАВИ дата, която се пада 24 месеца след публикуването на препоръката].
20. 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.

21. На държавите членки се препоръчва да приложат заложените в настоящата препоръка принципи във възможно най-кратки срокове и да представят план, съдържащ съответните мерки, които да се предприемат на национално ниво, до [ДА СЕ ДОБАВИ дата, която се пада 18 месеца след публикуването на препоръката]. Напредъкът в изпълнението на тези планове следва да се обсъжда в контекста на многостранните инструменти за наблюдение в съответствие с европейския семестър и отворения метод на координация за социално приобщаване и социална закрила.
22. Комисията следва да направи преглед на 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.
23. Комисията следва да гарантира подкрепа за прилагането на настоящата препоръка с действия, финансирани от съответните програми на Съюза.
24. Комисията следва да улесни взаимното обучение и обмена на най-добри практики между държавите членки и заинтересованите страни.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета*

*Председател*

---