

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност и на Регламент (ЕО) № 987/2009 за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004“

(текст от значение за ЕИП и Швейцария)

(COM(2016) 815 final — 2016/0397 (COD)

(2017/C 345/14)

Докладчик: **Philip VON BROCKDORFF**

Съдокладчик: **Christa SCHWENG**

Консултация	Европейска комисия, 17.2.2017 г. Съвет, 15.2.2017 г.
Правно основание	член 48 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Пленарната асамблея	5.7.2017 г.
Компетентна секция	секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	13.6.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	5.7.2017 г.
Пленарна сесия №	527
Резултат от гласуването	135/2/1
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК счита, че предложението за нов регламент за координация на системите за социална сигурност би трябвало да има за цел улесняване на движението на търсещите работа лица и на работниците, а не ограничаването му. Причината за това е, че подобряването на координацията на системите за социална сигурност улеснява свободното движение на работници, осигурявайки ползи както за тях (развитие на умения и по-добра приспособимост), така и за работодателите (мотивирана работна сила с технически познания). Процесът е полезен и за икономиката като цяло, тъй като се разглеждат различията в равнищата на безработица между отделните държави — членки на ЕС, насърчава се по-ефикасното разпределение на човешките ресурси и се допринася за растежа и конкурентоспособността на ЕС.

1.2. Правилата, които работят добре и които са справедливи както за мобилните, така и за немобилните лица, са важни фактори за политическото приемане на мобилността. ЕИСК твърди, че целта на всичко това би трябвало да бъде постигането на справедливо равновесие между държавите на произход и приемащите държави.

1.3. Що се отнася до условията, приложими за гражданите, които имат право да прехвърлят обезщетения за дългосрочни грижи при преместване в чужбина, ЕИСК счита, че новите правила осигуряват по-добра защита на гражданите в трансгранични ситуации. ЕИСК обаче посочва, че новите правила не създават ново право на дългосрочни грижи във всяка държава членка, тъй като това зависи от съществуването на подобни услуги в приемащата държава.

1.4. ЕИСК отбелязва, че както предложението за преразглеждане на регламента относно координацията на социалната сигурност, така и директивата относно командироването на работници са от значение за трудовата мобилност. При все това, тъй като двата инструмента разглеждат различни въпроси, ЕИСК се опасява, че позоваването, в регламента относно координацията на социалната сигурност, на определения, използвани в директивата относно командироването на работници, на практика ще доведе до по-малко правна яснота.

1.5. ЕИСК отбелязва, че предложеното изискване работник да е работил поне три месеца в приемащата държава членка, преди да може да кандидатства за обезщетения за безработица, ще забави „сумирането на периоди“, даващо право на обезщетение. Докато това изискване може да направи правилата по-справедливи за държавите на местоназначение, то може и да повлияе отрицателно на мотивацията за мобилност.

1.6. За ЕИСК не е ясно как предложението за удължаване на периода за „пренасяне“ на обезщетения за безработица от сегашните три на шест месеца може ефективно да осигури възможности за заетост на търсещите работа лица, тъй като това зависи от ситуацията на пазара на труда, която е различна в различните държави.

1.7. ЕИСК счита, че по-голямо сближаване по отношение на обезщетенията, сумирането и активирането ще помогне за подобряване и улесняване на координацията на системите за социална сигурност. Освен това публичните служби по заетостта (ПСЗ) би трябвало да бъдат по-ефективни в подкрепата за търсещите работа мобилни лица да намерят подходяща работа.

1.8. ЕИСК призовава за по-голяма ангажираност от страна на държавите членки във връзка с възможността да се позволи на икономически неактивните мобилни граждани да участват финансово, по пропорционален начин и съгласно принципа на равно третиране, в здравноосигурителна схема в приемашата държава. Държавите членки би трябвало да разгледат и предимствата, свързани с приемането по принцип на мобилни граждани, дори такива, които не са активни, но по един или друг начин допринасят за икономиката (и културното многообразие) в приемашата държава.

1.9. Накрая ЕИСК застъпва мнението, че никаква част от предлаганите нови правила не би трябвало да ограничава основните права, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз.

2. Предложени изменения на правилата за координация на социалната сигурност

2.1. Тъй като трансграничният пазар на труда продължава да се развива и националните системи за социална сигурност се променят, съществува очевидна необходимост от актуализиране или коригиране на съществуващите правила. Именно това, наред с необходимостта от опростяване и улесняване на методите за прилагане, е причината за промените, както са предложени от Европейската комисия в нейното съобщение от 13 декември 2016 г.

2.2. Целта на настоящото предложение е да се осигурят ясни, справедливи и приложими правила, които да улеснят трудовата мобилност. Свободното движение на работници остава един от основните стълбове на вътрешния пазар. В същото време обаче и националните органи настоятелно са призовани да се борят със злоупотребите или измамите с помощи.

2.3. Основните предложени промени обхващат:

- i) прехвърлянето на обезщетения за безработица: минималният период за „прехвърляне“ на обезщетения за безработица (когато обезщетенията се „прехвърлят“ в друга държава членка, в която лицето търси работа) се удължава от три на шест месеца, като е възможно допълнително удължаване за оставащия срок на действие на правото;
- ii) Когато прави оценка дали дадено търсещо работа лице отговаря на условията за получаване на обезщетение за безработица, от държавата членка ще се изисква да проверява и да взема предвид всички предишни периоди на осигуряване в други държави членки (както е по действащите правила). Това обаче е възможно само ако съответното лице е работило в тази държава членка поне три месеца (ново предложение). Ако лицето не отговаря на изискванията, отговорност за изплащането на обезщетенията ще носи държавата членка, в която е била последната му месторабота;
- iii) обезщетения за безработица за погранични работници: според предложените правила, за изплащането на обезщетения за безработица ще отговаря държавата членка на последната месторабота, ако пограничните работници са работили там в продължение на 12 месеца. В съответствие с действащите правила обаче понастоящем пограничните работници плащат вноски и такси в държавата членка, в която работят. За периоди на заетост под 12 месеца обезщетението за безработица ще се изплаща от държавата членка на пребиваване;
- iv) социалните помощи за икономически неактивни лица: в този случай целта на предложението е да кодифицира новата съдебна практика на Съда на Европейския съюз, съгласно която икономически неактивни граждани, които се преместват от една държава членка в друга, могат да получават социални помощи само ако отговарят на условията за законно пребиваване, както е определено в Директивата относно свободното движение. За да пребивават законно обаче, икономически неактивните лица трябва да докажат, че разполагат с достатъчно средства за препитание и имат пълно здравно осигуряване. Това условие не се прилага за лица, които активно търсят работа: тяхното право на пребиваване в друга държава членка се предоставя пряко по силата на член 45 от ДФЕС;

- v) социалната сигурност за командировани работници: посочва се, че целта на предложените правила е да се укрепят административните инструменти, свързани с координацията на социалната сигурност на командированите работници, да се гарантира, че националните органи разполагат с подходящи средства за проверка на социалносигурителния статус на такива работници и да се справят с възможни нелоялни практики или злоупотреби;
- vi) семейните обезщетения: предложението актуализира правилата относно надбавките за отпуск за гледане на дете, които компенсират загубата на доход или заплата на даден родител за времето, което той посвещава на отглеждането на малко дете. Предложението не променя съществуващите правила относно прехвърлянето на детски надбавки. Освен това не се предвижда индексиране на детските надбавки.

3. Преглед на системите за социална сигурност в целия ЕС

3.1. Системите за социална сигурност обикновено обхващат области като заболяване, майчинство/башинство, обезщетения, свързани със семейно положение, старост, безработица и други подобни, и са изключителна отговорност на националните органи. Това означава, че всяка държава е отговорна за създаването на собствената си система за социална сигурност. Поради това социалните обезщетения, които получават гражданите в ЕС, са доста различни както по отношение на действително получените помощи, така и на начините за организация на системите.

3.2. ЕИСК изразява сериозна загриженост относно голямата разлика в работата на системите за социално подпомагане в различните държави от ЕС: най-добрите системи спомогат за намаляване на риска от бедност с 60 %, докато при най-малко ефективните този процент е под 15 %, като средната стойност за ЕС е 35 %⁽¹⁾. Тази разлика е отчасти причината за различните социални условия, при които живеят гражданите в ЕС. Следователно за държавите — членки на ЕС, е особено важно да се споразумеят относно принципите за ефективни и надеждни системи за социална сигурност, както ЕИСК призова в становищата си относно „Принципи на ефективните и надеждни системи за социално подпомагане“⁽²⁾ и „Европейски стълб на социалните права“⁽³⁾. Общите европейски ценности и икономическото развитие изискват във всяка държава членка да се гарантират минимален доход, основни здравни грижи, предоставяне на подходящи социални услуги и социално участие. Това може да допринесе за насърчаване на солидарността в държавите членки, както и за намаляване на макроикономическите дисбаланси.

3.3. Свободното движение на работници е една от четирите основни свободи на Европейския съюз. ЕИСК счита, че то трябва да се насърчава в по-голяма степен и да се зачитат различните му измерения, тъй като на практика такова движение не може да съществува, без да се спазват социалните права на мобилните граждани и работници въз основа на принципа на равно третиране. Координацията на системите за социална сигурност е едно от тези измерения. Историята на упражняването на тази свобода е като цяло история на един успех, който от десетилетия допринася за това милионите работници, възползвали се от нейните предимства, да бъдат нейните най-добри „посланици“.

3.4. За да се улесни свободното движение на работници и граждани, е необходима по-добра координация на системите за социална сигурност, така че да се предостави по-голяма яснота и увереност по отношение на помощите, които им се полагат. За тази цел Европейският съюз разполага с правила за координация на националните системи за социална сигурност. Те определят системата за социална сигурност на коя държава членка има право да ползва даден гражданин или работник. Правилата имат за цел също така да се избегне двойното изплащане на обезщетения при трансгранични ситуации и в същото време да се осигурят предпазни мерки за лицата, които работят в друга държава или търсят работа в целия ЕС.

3.5. Би трябвало да се подчертае, че съществуващите правила засягат координацията, а не хармонизирането на системите за социална сигурност. Те са включени в Регламент (ЕО) № 883/2004 и Регламент (ЕО) № 987/2009. Правилата на ЕС се основават на четири принципа:

- i) една държава: дадено лице може едновременно да бъде обхванато от системата за социална сигурност само на една държава членка, така че то плаща вноски и получава обезщетения само в една държава;
- ii) равно третиране: дадено лице има същите права и задължения като гражданите на държавата, в която е осигурено;

⁽¹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=bg>

⁽²⁾ ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 40.

⁽³⁾ ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10.

- iii) сумиране: в зависимост от случая, когато дадено лице претендира за обезщетение, се изисква доказателство за периоди на осигуряване, работа или пребиваване в други държави членки (например да се докаже, че лицето отговаря на условията за минимален период на осигуряване, които се изискват от националното законодателство за предоставянето на право на обезщетение);
- iv) преносимост: ако дадено лице има право да получи обезщетение от една държава членка, то ще може да получава обезщетението дори ако живее в друга държава членка.

3.6. Разпоредбите на Регламенти (ЕО) № 883/2004 и на Регламент (ЕО) № 987/2009 обхващат всяко лице, което се премества в друга държава членка, за да се установи за постоянно или за да работи или да учи временно. Това включва и лицата, които работят през граница. Освен това лицата, които търсят работа в друга държава членка, могат за определен период от време да получават обезщетения за безработица от собствената си държава членка, докато търсят работа.

4. Общи бележки

4.1. През 2015 г. около 11,3 милиона граждани на ЕС-28 в трудоспособна възраст (20-64 години) са пребивавали в друга държава — членка на ЕС, като 8,5 милиона от тях са били наети или търсещи работа (Броят и в двете категории може да е различен в отделните държави членки). Това представлява 3,7 % от общото население на ЕС в трудоспособна възраст. В ЕС е имало 1,3 милиона трансгранични работници (работещи в държава — членка на ЕС, различна от тази, в която живеят). Броят на командированите работници е възлизал на около 1,92 милиона. Това представлява 0,7 % от общата заетост в ЕС, като средната продължителност на командировките е четири месеца.

4.2. Координацията на социалната сигурност улеснява свободното движение на работници, като предоставя ползи на работниците и косвено на работодателите, както и на икономиката като цяло, и така допринася за растежа и конкурентоспособността. Преобладаващото мнозинство от граждани, които се движат в рамките на ЕС, искат да подобрят начина си на живот и възможностите си за намиране на работа.

4.3. От гледна точка на работниците правото да работят в друга държава членка не само предоставя възможности за заетост, но едновременно с това улеснява развитието на нови умения, подобрява адаптивността и обогатява самия работник, като му позволява да натрупа нов трудов опит. Движението на работниците спомага също и за справяне с дефицита на работна ръка и недостига на умения. Освен това то има тенденцията да допринася за финансирането на обществените услуги в приемащата държава членка и може да спомогне за облекчаването на част от възникващото данъчно бреме и за компенсиране на намаляващите вноски поради застаряването на населението.

4.4. От макроикономическа гледна точка трудовата мобилност помага за преодоляване на различията в равнищата на безработица между държавите — членки на ЕС, и допринася за по-ефективното разпределение на човешките ресурси. Изследванията показват също, че мобилността в рамките на ЕС е изиграла важна роля за предотвратяването на допълнителната нестабилност вследствие на финансовата криза и икономическата рецесия.

4.5. Когато се осъществява при справедливи условия, трудовата мобилност може да донесе ползи за работниците, предприятията и обществото като цяло. Тя може да представлява добра възможност за личностно, икономическо и социално развитие на гражданите и работниците и поради това трябва да бъде улеснявана. Правилата, които работят добре и които са справедливи както за мобилните, така и за немобилните лица, са важни фактори за политическото приемане на мобилността. Целта на всичко това би трябвало да бъде постигането на справедливо равновесие между държавите на местоназначение и държавите по произход.

4.6. В светлината на гореизложеното ЕИСК счита, че всяка предложена промяна би трябвало да бъде насочена към улесняване на движението на търсещите работа и работниците, а не към ограничаването му. ЕИСК е и на мнение, че правилата за координация на социалната сигурност би трябвало да улесняват достъпа до работни места за хора с различни умения. Равноправното третиране на работниците от ЕС и на националните работници по отношение на активните мерки на пазара на труда е от ключово значение за преодоляване на социалното разделение.

5. Конкретни бележки

5.1. Що се отнася до координираната система за пограничните работници, ЕИСК отбелязва предложението отговорността за изплащането на обезщетенията за безработица да се прехвърли на държавата членка, в която е осъществена последната трудова дейност, но счита, че изискването лицето да е работило в тази държава членка за период от поне 12 месеца може да ограничи положителните ефекти, произтичащи от тази промяна. ЕИСК обаче признава, че предложението представлява и предизвикателство за държавите членки, които се натовалят с отговорността за изплащането на обезщетенията.

5.2. Що се отнася до условията, приложими за гражданите, които имат право да прехвърлят обезщетения за дългосрочни грижи при преместване в чужбина, ЕИСК счита, че новите правила осигуряват по-добра защита на гражданите в трансгранични ситуации. Новите правила са особено важни с оглед на застаряването на населението и насърчаването на по-голяма независимост и мобилност на лицата с увреждания, предвид нарастващия брой граждани, които се преместват от една държава членка в друга и които се нуждаят от дългосрочни грижи. ЕИСК обаче посочва, че новите правила не създават ново право на дългосрочни грижи във всяка държава членка, тъй като това зависи от съществуването на подобни услуги в приемащата държава.

5.3. ЕИСК счита, че новите правила ще улеснят процедурата за възстановяване на неправомерно изплатените социални обезщетения. Държавите членки ще могат да използват единен инструмент за събиране на вземания във връзка с неправомерно изплатени социални обезщетения и по-ясни процедури за взаимна трансгранична помощ.

5.4. ЕИСК отбелязва, че както предложението за преразглеждане на регламента на ЕС относно координацията на социалната сигурност, така и директивата относно командироването на работници са от значение за трудовата мобилност. Двата инструмента обаче засягат различни въпроси. Докато директивата относно командироването на работници се отнася до условията за работа на командированите работници (в това число заплащането), регламентът относно координацията на социалната сигурност има за цел да определи коя система за социална сигурност да се приложи. Новото предложение не променя приложното поле на правилата на ЕС относно координацията на социалната сигурност, нито на Директивата относно командироването на работници. Поради тази причина ЕИСК се опасява, че позоваването на определения, използвани в директивата относно командироването на работници, в регламента относно координацията на социалната сигурност, който има за цел да улесни тяхното прилагане, на практика ще доведе до по-малко правна яснота. Когато даден регламент (който е задължителен и пряко приложим във всички държави членки) се позовава на директива (която обвързва държавите членки само по отношение на постигнатия резултат), това поражда правна несигурност.

5.5. ЕИСК отбелязва, че е налице необходимост от гарантиране на еднакви условия за прилагане на специфичните правила относно координацията на социалната сигурност по отношение на командированите работници. Това включва определянето на ситуациите, в които се изготвят формуляри А1, елементите, които трябва да бъдат проверени преди издаването им, и оттеглянето при оспорване. Предвид факта, че тези аспекти могат да бъдат от решаващо значение за практическото прилагане на членове 12 и 13 от Регламент (ЕО) № 883/2004, ЕИСК изразява загриженост във връзка с предоставянето на такива неясно определени правомощия на ЕК. Получаването от ЕИСК на обратна информация относно изпълнението на това делегирано правомощие и последваща оценка на въздействието на новите процедури ще бъдат приветствани, тъй като командироването на работници е наистина чувствителен въпрос. Освен това ЕИСК изразява загриженост относно кумулативния ефект от новите правила върху командироването, споменатите по-горе технически изменения в Регламента относно социалната сигурност и нарастващия брой национални инициативи за контрол на работници от други държави от ЕС. Има вероятност нарастващата сложност, произтичаща от съчетаването на тези различни правила, да ограничи транснационалната мобилност и следва да се наблюдава внимателно на европейско равнище. Освен това е налице необходимост от съблюдаване на правилата за социално осигуряване, които се отнасят за командированите работници.

5.6. В съответствие с новите правила мобилен работник на ЕС трябва да работи поне три месеца в приемащата държава членка, преди да може да получава обезщетения за безработица там. ЕИСК счита, че това предложение ограничава достъпа до обезщетения за безработица на мобилни работници в приемащата държава в сравнение с настоящите условия (според които е достатъчно да работиш само един ден, за да имаш това право). Като възприема тази позиция, предложението всъщност забавя „сумирането на периоди“ (без значение къде е последното място на пребиваване), даващо право на обезщетение. От една страна, това може да повлияе отрицателно на мотивацията за мобилност, но от друга страна може да направи правилата по-справедливи за държавите на местоназначение.

5.7. В съответствие с предложените нови правила, минималният период, през който търсещите работа лица могат да пренасят получени в една държава членка обезщетения за безработица в друга държава членка, ще бъде удължен от сегашните три на поне шест месеца, докато настоящият регламент оставя решението — три или шест месеца — на държавата членка, която прехвърля обезщетенията. ЕИСК счита, че с тази промяна Комисията признава трудностите, свързани с бързото намиране на работа в друга държава членка. Въпреки това за ЕИСК не е ясно как предложението за удължаване на срока за „пренасяне“ на обезщетения за безработица може ефективно да осигури възможности за заетост на търсещите работа лица, тъй като това зависи от ситуацията на пазара на труда, която е различна в различните държави. ЕИСК също така поставя под съмнение ползата от това предложение в момент, когато безработицата, и по-специално младежката безработица, продължава да е висока в редица държави — членки на ЕС.

5.8. ЕИСК счита, че предложените нови правила не предлагат решение на съществуващите недостатъци на координираната система за социална сигурност, която първоначално е била предназначена за държави членки със сравнително сходни равнища на паритет на покупателната способност и системи за социална сигурност. Поради това са необходими по-ефективни мерки за постигане на сближаване по отношение на продължителността на предоставянето на обезщетения за безработица, размера на получените обезщетения и сумирането на периоди за получаването на право на

обезщетение за безработица. Това сближаване би спомогнало за подобряване и улесняване на координацията на системите за социална сигурност. Въпросът относно начините за постигане на това сближаване трябва да се разгледа отделно от настоящото становище. Като цяло предложените нови правила относно „преноса“ на обезщетения за безработица предвиждат поне по-тясно сътрудничество между държавните служби по заетостта на всички равнища. В прегледа ще се изяснят задълженията на службата по заетостта в приемащата държава членка да подкрепя търсещите работа лица в дейностите им за търсене на работа и да наблюдава и докладва тези дейности на държавата членка, която носи отговорност за изплащането на обезщетенията за безработица. ЕИСК обаче счита, че държавните служби по заетостта трябва да положат повече усилия, за да подкрепят търсещи работа мобилни лица да намират сигурни работни места, особено предвид ограниченото време за намиране на работа, и така да допринесат за постигането на по-голямо сближаване, за което се говори в предишния параграф.

5.9. ЕИСК отбелязва факта, че що се отнася до мобилни граждани на ЕС, които се преместват от една държава членка в друга (приемащата държава членка) и които не работят или не търсят активно работа, предложените нови правила могат да им предоставят достъп до конкретни социални обезщетения, което ще зависи от това те да предоставят доказателство, че имат законно право на пребиваване в съответствие с правото на ЕС, което на свой ред изисква те да разполагат с достатъчно средства за препитание и имат пълно здравно осигуряване). С други думи държавите членки трябва да спазват условията, посочени в Директивата относно свободното движение (Директива 2004/38/ЕО). Държавите членки би трябвало да разгледат също така и предимствата, свързани с приемането по принцип на мобилни граждани, дори такива, които не са активни и не плащат вноски в системите за социална сигурност, но по един или друг начин все пак допринасят за икономиката (и културното разнообразие) в приемащата държава.

5.10. В съображение 5б от предложението на ЕК на практика се определя, че държавите членки би трябвало да гарантират, че икономически неактивните мобилни граждани на ЕС не са възпрепятствани да притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка. Това означава и, че на тези граждани би трябвало да им се позволи да участват финансово, по пропорционален начин, в здравноосигурителна схема в приемащата държава членка. ЕИСК призовава за по-сериозен ангажимент за предоставяне на тази възможност от страна на държавите членки.

5.11. ЕИСК застъпва мнението, че никаква част от предлаганите нови правила не следва да ограничава основните права, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз, а именно правото на човешко достойнство (член 1), правото на социална сигурност и социална помощ (член 34) и правото на закрила на здравето (член 35).

5.12. В заключение, въпреки че признаването на необходимостта от постигане на равновесие между приемащите и изпращащите държави членки във връзка с търсенето на работа не може да бъде пренебрегвано, ЕИСК заключава, че предложените нови правила няма непременно да улеснят движението на търсещите работа лица. Най-уязвимите и слаби слоеве на европейските общества ще останат също толкова уязвими, колкото са и днес, като същото се отнася и за социално-икономическите разделения между и в рамките на държавите — членки на ЕС.

Брюксел, 5 юли 2017 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS