



Европейски икономически и социален комитет
Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“
Обсерватория на единния пазар



ДЕЙСТВИЕ НА ДИРЕКТИВАТА ЗА УСЛУГИТЕ В СТРОИТЕЛНИЯ СЕКТОР

ДОКЛАД

INT/SMO - EESC-2014-02466-00-01-TCO-TRA (EN)

СЪДЪРЖАНИЕ

	ПРЕДГОВОР	3
1.	ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ	4
2.	КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ	4
	ПРИЛОЖЕНИЕ	20
	ЦЕЛИ И МЕТОДИКА	20
	ДИРЕКТИВИТЕ НАКРАТКО	20
	ДИРЕКТИВАТА ЗА УСЛУГИТЕ	21
	ДИРЕКТИВАТА ОТНОСНО КОМАНДИРОВАНЕТО НА РАБОТНИЦИ	21
	ДИРЕКТИВАТА ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО	22
	ЕВРОПЕЙСКИЯТ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ ЗА ДИРЕКТИВИТЕ	23

ПРЕДГОВОР

Директивата за услугите (2006/123/ЕО от 12 декември 2006 г.) относно либерализацията на услугите на вътрешния пазар оказва силно влияние върху много аспекти на трансграничната мобилност. Това е може би една от най-противоречивите инициативи в последните години от историята на ЕС, предизвикала много емоционални дебати сред широката общественост и социалните партньори. **Директивата относно командироването на работници** (1996/71/ЕО), която беше приета преди разширяването към Централна и Източна Европа, е неразривно свързана с предоставянето на услуги. Това важи с особена сила за строителния сектор. От една страна, на фона на кризите, и двете директиви породиха страхове и стигматизираха мобилността от държавите членки, които „изнасят работна ръка“ („Взимат ни работните места!“). От друга страна, новите вълни на разширяването доведоха до разнообразие, нови предизвикателства и възможности в рамките на единния пазар. Социалното измерение на единния пазар — европейският социален модел — обаче трябва да остане крайъгълният камък на идентичността на Европейския съюз.

В становището си относно „Към гражданска и хуманистична перспектива на политиката за вътрешния пазар гражданиите“¹ Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК), заяви, че в „сектора на услугите като цяло (...) най-остро се чувства нуждата от доизграждане на вътрешния пазар и има най-голяма нужда от иновации по отношение не само на мерките, но и на инструментите.“

Обсерваторията на единния пазар (ОЕП) беше създадена в рамките на ЕИСК през 1994 г. с подкрепата на Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия. Нейната роля е да анализира функционирането на единния пазар, да откроява проблемите и пречките и да предлага решения от гледната точка на гражданското общество, а в този конкретен случай да излезе със заключения преди изборите за Европейски парламент през май 2014 г.



¹ Становище CESE 466/2012, [ОБ С 143, 22.5.2012 г., стр. 17.](#)

1. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

ЕС следва постепенно да се приближава към взаимно признаване въз основа на условията на всеки пазар поотделно. Обществото като цяло и секторът на строителството в частност ще извлекат полза от съгласувана стратегия на целия ЕС за борба с международните мрежи за измама. Спешно е необходимо да се постигне съгласие за общи определения на европейско равнище — това е истинско предизвикателство, особено с оглед на разрешаването на отдавнашни проблеми. За постигането на тази цел трябва да се предприемат редица мерки: следва да бъдат приети европейски минимални стандарти за инспекционните служби, европейски компендиум на данъчните и социалните концепции и европейски номер за социална сигурност. Предизвикателствата не могат да бъдат правилно разгледани без институционална стабилност, ангажираност и правилно прилагане, както и хомогенно социално законодателство.

Относно строителния сектор можем да изтъкнем следните 10 основни констатации, направени въз основа на мненията, изразени от организации на гражданското общество:

- 1 Принципът на държавата на местоназначение следва да се прилага навсякъде²;
- 2 Конкуренцията трябва да се основава на качеството при равнопоставени условия, а не на „социален дъмпинг“;
- 3 Правилата на единния пазар трябва да се транспонират и прилагат правилно навсякъде³;
- 4 За да се постигне наистина единен подход и последователност, се нуждаем от общи понятия и определения;
- 5 От решаващо значение е националните власти да си сътрудничат ефикасно и ефективно;
- 6 Изключително важно е да се запази европейският социален модел, за да получим обществена подкрепа и приемане;
- 7 Картовата система изглежда позволява практически и приложими възможности за по-добър мониторинг;
- 8 Институционална сила и подходяща строгост при прилагането на правилата и проверките⁴, както и по-високи глоби;
- 9 Реалното сътрудничество между публичните органи и социалните партньори осигурява добро управление;
- 10 Принципът на субсидиарност трябва да се прилага, така че държавите членки да могат да използват конкретни инструменти за мониторинг.

2. КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

В следното резюме са изброени проблемите и недостатъците (констатации) и възможните решения (препоръки). Съдържанието на двете страни на таблиците може невинаги да съвпада.

² Прилагането на този принцип налага промяна на законодателството.

³ От националните органи до социално-икономическите участници по места. Ако и двете директиви се прилагат правилно, те щяха да се укрепват взаимно.

⁴ От принципа за „публично изобличаване“ (саморегулиране, секторни етични кодекси) до наказателно преследване и изключване от пазара. Целта е да има правна сигурност.

SHORTCOMINGS (FINDINGS)	PROPOSED SOLUTIONS (RECOMMENDATIONS)
HEADING	
ITEM RELATED TO THE SERVICES DIRECTIVE	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications (12)	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles
ITEM RELATED TO THE POSTING OF WORKERS DIRECTIVE	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles (34)

Source (page of the staff working paper where the statement is taken from)

Структура на резюмето „Констатации и препоръки“⁵.

НЕДОСТАТЪЦИ (КОНСТАТАЦИИ)	ПРЕДЛОЖЕНИ РЕШЕНИЯ (ПРЕПОРЪКИ)
АДМИНИСТРАЦИЯ	
ДЕКЛАРАЦИИ	
45 % от всички чуждестранни работници без декларация работят в строителния сектор (34)	Да се гарантира прилагането на система за предварително деклариране в 10-те държави членки, които все още нямат такава, така че (32)...
Не във всички държави членки се изисква декларация преди командироването (36)	... декларацията за дейност да може да се използва навсякъде другаде
С правдоподобно изглеждащи декларации може да се прикрива двойно счетоводство	Декларациите да бъдат в електронен формат
ЗАКОНОДАТЕЛНА УРЕДБА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА	
Законодателната и институционална рамка за проверки изглежда ограничена. Тя поражда въпроса дали в настоящата си вид позволява да се решават проблемите (свързани например с проверките, защитата на данните, социалното измерение на ЕС и др.)?	
КАРТОВА СХЕМА⁶	
Въпросът за защитата на данните е проблематичен (или поражда порочен кръг), тъй като може да възпрепятства достъпа до определени видове информация: — картата не възпрепятства измамите, напр. фалшифициране или дублиране (но ги затруднява); — има ограничени предимства, тъй като много от командированите работници са с много краткосрочни договори;	Използването на лична карта или паспорт може да се окаже практично и възможно решение, позволяващо на компетентните органи да извършват проверки (38)
	Картата може да съдържа стандартна информация. Друга информация може да се съдържа по желание, напр. професионалната квалификация на притежателя на картата (43)
	От съществено значение е (картовите) схеми да са трансгранично оперативни съвместими

⁵ Работен документ на службите на ЕИСК: вж. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-services-directive>. Когато не е посочена страница, това означава, че изявлението е направено от участващите в дискусиите.

⁶ Европейската федерация на работниците от строителството и дървообработването (FETBB) и Европейската федерация на строителната индустрия (FIEC) започнаха проучване на съществуващите картови системи, което трябва да приключи до юни 2014 г. Швеция има вече такава система. Дания и Норвегия възнамеряват да въведат картова система.

— изисква декларация, основана на компютърна форма, но е на хартиен носител ⁷ ; — съществуващите картови схеми в държавите членки имат различни цели (35)	Прилагане на „принципа на светофара“
ФОРМУЛЯР А1⁸	
Лесно е да се извърши измама с формулярите А1. Държавите членки на произход не потвърждават данните във формулярите А1 или употребата им в държавите членки на местоназначение (32)	Преди започване на работа да се предоставя проверен формуляр А 1
	Да бъде свързан с картовата система
Значителен брой формуляри А1 се фалшифицират или съдържат грешки и остават непроверени (99)	Определянето на статута на заетост следва да бъде правна отговорност на държавата, в която се извършва дейността. Тя трябва да реши дали при конкретните работни и договорни условия е налице съответствие/мониторинг.
	Картовата схема може да се окаже полезна за преодоляване на риска от измами

ЗАКОНОДАТЕЛНИ АСПЕКТИ

МАЛКИ И СРЕДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ

Натиск върху МСП (и много малките предприятия) в строителния сектор с дългосрочни работници чрез евтини работници от източните държави членки (с изключение на регулираните професии, като например погребални услуги)	
Прекомерно високите социални разходи позволяват извършването на измами (35)	
Нямат достъп до трансграничните пазари (език, осигуряване и др.)	
Сложност на националното трудово право и европейското законодателство	ЕИСК нееднократно се е произнасял в полза на прилагането на принципите на интелигентното регулиране ⁹
САМОРЕГУЛИРАНЕ	
Саморегулирането е полезно и ефективно в редица сектори, като например рекламата или алкохолните напитки. То позволява гъвкавост и възможност за реагиране, които липсват на законодателството. Въпреки това саморегулирането в строителния сектор изглежда трудно с оглед на сегашните характеристики на сектора	Със сигурност могат да се извлекат поуки от такива схеми, които по принцип изискват „промяна на климата“ в смисъла на политическа смелост и „положително самоопределение“ (28)
	Една възможност е самоналожено саморегулиране
Законите се адаптират бавно към новите развития (напр. преминаването от държавно	Саморегулирането реагира по-бързо (и е приобщаващо)

⁷ Това е аргумент за разработването на електронни обществени услуги. Естония и Австрия, наред с други, биха могли да бъдат пример за подражание.

⁸ С формуляр А1 се доказване на плащането на социални осигуровки за командированите работници (http://europa.eu/youreurope/citizens/work/social-security-forms/index_bg.htm).

⁹ Вж. становища на ЕИСК CESE 1068/2005, [ОБ С 24, 31.1.2006 г., стр. 39](#) и CESE 984/2011, [ОБ С 248, 25.8.2011 г., стр. 87](#).

регулирана икономика към частна)	<p>Европейски кодекс на поведение въз основа на най-добрите практики би помогнал да се определят стандарти, например за информацията/данните, които да се предоставят (44)</p> <p>Правилното прилагане и изпълнение на действащото законодателство би било достатъчно и по отношение на отговорността на различните заинтересовани участници</p>
----------------------------------	--

НЕПРАВИЛНО ПРИЛАГАНЕ	
ЗЛОУПОТРЕБИ	
<p>В някои крайни случаи работниците се експлоатират, живеят в изключителна бедност, а понякога просто не получават (пълно) възнаграждение, за да бъдат задържани на строителния обект (27)</p>	<p>„Повишаване на осведомеността и кодекси за поведение; смяна на персонала на ротационен принцип; строго спазване на правилата за упражняване на двоен контрол; ясни разпоредби относно спонсорството и забрана за приемане на подаръци; създаване на централни органи, натоварени с провеждането на търговете/възлагането на обществените поръчки; точно описание на офертата и контрол на прогнозите за бюджета; начин на организиране на тръжните процедури, включително поверителност на офертите, и предотвратяване на последващи манипулации на офертите; засилено използване на електронните обществени поръчки; документиране на възлагането на поръчките и внимателен контрол от страна на надзорните органи; изключване на предприятията, признати за виновни за корупционно престъпление, и изготвяне на черни списъци/регистри за корупция“¹⁰</p>
ИЗМАМИ	
<p>Измами чрез заобикаляне на националните законодателства в областта на заетостта (недеклариран труд или фиктивна самостоятелна заетост) (76)¹¹</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Съдебно преследване — По-ефективна, гъвкава и опростена рамка за извънреден труд в строителния сектор; — Систематично използване на фактури за строителни материали; — Карта за идентификация на строителните площадки (вж. също картовата система); — Отказване от единствения критерий на най-ниската оферта при обществените поръчки; — Сързване на публичните бази данни и борбата срещу измамите; — Компенсиране на намаляването на разходите за обществено осигуряване и данъчно облагане с подходящи алтернативи, за да се гарантира
<p>Относителната безнаказаността на дружества (за която съществено значение има мултинационалният пазар) води до разрушаване на социалната тъкан</p>	

¹⁰ Доклад на Европейската комисия за борбата с корупцията: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_bg.pdf.

¹¹ Вж. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2055&furtherNews=yes>.

	бюджетният баланс; — Насърчаване на устойчиво строителство и данъчни отстъпки (26)
Средата на практическа безнаказаност, в която измамните процъфтяват, е реален проблем ¹² (31)	„Публично изобличаване“ с помощта на базата данни на системата за обмен на информация за ДДС (VIES) като инструмент за избор на подизпълнител (32)
	По-високи глоби за предотвратяване на измамните
	Изключване от пазара на осъдените за измама фирми ¹³ (27)
УЛИЧЕНИ В ИЗМАМА ДРУЖЕСТВА/ИЗМАМНО ПОВЕДЕНИЕ	
Уличените в измама предприятия се местят от държава членка в държава членка, като така избягват евентуално съдебно преследване	Страната по произход носи отговорност за прекратяване на незаконните дейности Лошите дружества ТРЯБВА да бъдат забранени на пазара. Измамата е критерий за изключване
Недостатъчно правоприлагането на национално равнище и транснационално равнище	Правилното прилагане на закона е основен въпрос
Установени случаи на отнемане на паспортите на работниците и на изплащане само на част от възнаграждението, за да бъдат задържани работниците на обекта (41)	Съдебно преследване
В Директивата относно командироването на работници се обръща внимание на аспектите, свързани с отношенията между две държави, и не се отчита сложността на случаите, в които уличени в измама дружества оперират в многобройни държави членки (37)	
ФИКТИВНА САМОСТОЯТЕЛНА ЗАЕТОСТ	
Огромно количество национални определения за самостоятелна заетост. Трудно е да бъдат оценени и преследвани по съдебен ред случаите на трансгранични злоупотреби със статута на самостоятелно заето лице (99) Съществува самостоятелна заетост, когато е установено, че дейностите се извършват: <ul style="list-style-type: none"> • извън рамките на каквото и да било отношение на подчинение по отношение на избора на тази дейност; • извън рамките на каквото и да било отношение на подчинение по отношение на избора на условията на възнаграждение и лицето работи на своя собствена отговорност; • в замяна на възнаграждение, плащано на това лице пряко и изцяло. Докато някои държави членки вече са се опитали да дадат точно определение на разликата между служители и самостоятелно	Установяване на набор от общи европейски критерии, които да дават насоки за определяне на естеството на статута на трудова заетост. Спазване на принципа на субсидиарност. В Препоръката на МОТ от 2006 г. се възприема широк подход към понятието „трудова правоотношение“, за да даде се възможност за действия срещу фиктивната самостоятелна заетост (100) За да се определи дали е налице трудово правоотношение или не, основният акцент следва да се постави върху фактите, свързани с дейностите и възнаграждението на служителя, независимо от това как е характеризирано отношението, например в договорните условия (100) ЕИСК призовава за: <ul style="list-style-type: none"> • събиране на данни относно „икономически зависимата самостоятелна заетост“ в ЕС; • открояване на общите аспекти в

¹² Например абсурдно ниската глоба от 25 евро, налагана в Белгия за експлоатиран работник.

¹³ Както се прилага например в Австрия.

заети лица въз основа на предварително определени критерии, сложното разнообразие от случаи на фактическо положение означава, че на практика често се оказва трудно да се даде определение	определенията за наети лица в различните държави членки на ЕС; настърчаване на проучвания за подробен анализ на националния опит, по конкретно в трансгранични области ¹⁴ .
Скрито трудово правоотношение съществува, когато работодателят третира работника така, че да прикрие неговия действителен правен статут като служител и когато договорните условия могат да доведат до отнемане на защитата, на която служителите имат право (100)	Надеждното регулиране, както и даването на определение на фиктивната самостоятелна заетост биха били от полза за добросъвестните самостоятелно заети лица и микропредприятията. Следва да се води борба с фиктивната самостоятелна заетост чрез по-добро отчитане и наблюдение на реалното положение на пазара на труда
Някои схеми, въведени от държави членки с цел развитие на предприемачеството, могат да нарушат конкуренцията в ущърб на действително самостоятелно заетите лица, микропредприятията и МСП (101)	Важно е да се проведе проучване за въздействието върху всички тези категории Следва да се обмисли как служителите, които стават действително самостоятелно заети лица, могат да се възползват от съвместни услуги, включително системите за социална сигурност и пенсионните схеми

ПАЗАР НА ТРУДА	
КОМАНДИРОВАНЕ НА РАБОТНИЦИ	
Не във всички държави членки се изисква декларация преди командироването (36)	Да се създаде база данни, която да позволява проследяването на работниците — ИСВП би могла да бъде допълнително развита, за да позволява това
Не във всички държави членки се изисква задължително доказателство за квалификация ¹⁵	Необходим е общ подход на равнището на ЕС
В Белгия агенциите за временна заетост подлежат на регулиране, а в други държави членки не (33)	Трябва да се забрани рекламирането на незаконни практики чрез агенции за временна заетост (33) Командированите работници следва да бъдат надлежно информирани относно съответното законодателство в страната на местоназначение (44)
Няма такова нещо като командировано самостоятелно заетото лице (това са несъвместими понятия) (20) ¹⁶	
МОБИЛНОСТ	
Очевидно социалният дъмпинг има отрицателно въздействие върху имиджа на ЕС (35)	Кампании за повишаване на съзнанието, насочени към работниците, за информирането им относно рамковите условия, преди да подпишат договор за наемане на работа
Пораждане на подозрителност към чуждите граждани в ущърб на върховенство на закона (35)	

¹⁴ Вж. становище на ЕИСК CESE 639/2010, [ОБ С 18, 19.1.2011 г., стр. 44](#).

¹⁵ Задължително е във Франция и Полша.

¹⁶ Вж. становище на ЕИСК CESE 2063/2012, [ОБ С 161, 6.6.2013 г., стр. 14](#).

СОЦИАЛЕН ДЪМПИНГ	
Социалният дъмпинг често се „определя“ според собствените представи. Най-общо казано това е създаване на положение, при което евтини работници от различни държави членки заемат работните места на гражданите на приемащата страна. Европейската комисия описва практиката като положение, при което „доставчици на услуги от държава, различна от приемащата държава членка, могат да подбият местни доставчици на услуги, тъй като техните трудови стандарти са по-ниски“ ¹⁷	Трябва да бъде запазено „деликатното равновесие между свободата на предоставяне на трансгранични услуги и необходимостта от ефективни инструменти за наблюдение и изпълнение на стандартите на труд в приемащата страна, изразено в окончателното споразумение относно директивата за услугите“ ¹⁸
Независимо какво е определението на „социален дъмпинг“, налице е широко разпространено мнение, че европейският социален модел е заплашен и затова намалява подкрепата за интеграцията на ЕС (15, 25, 76, 104)	Трябва да се прилагат член 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз и Хартата за основните социални права
Често работните места, заемани от чуждестранните работници, са именно онези работни места, които гражданите на приемащата държава не биха искали да заемат, затова аргументът, че „те ни вземат работата“ е до голяма степен подемичен и популистски	<p>Да се прави опит за постигане на баланс между икономическите свободи и основните социални права</p> <p>Да се обсъди идеята за създаване на „Европейски социален Интерпол“, който да подкрепя дейностите на инспекторатите по труда в различните държави членки¹⁹</p>
Каква е функцията/позицията на социалната харта в рамките на единния пазар? Какво става със социалното измерение на обществения ред на ЕС?	
СОЦИАЛНА СИГУРНОСТ	
Въпреки че социалната сигурност е изключена от приложното поле на Директивата за услугите, не е ли „политически неизпълнима задачата да се накарат държавите членки да прилагат законодателство за услугите без хармонизиране в целия ЕС на социалната сигурност, заплащането и условията на труд и др.“	Правилно прилагане на Регламент № 883/04 (координация на социалните системи) (11)
	Създаване на Европейски компендиум на данъчни и социални концепции (26)
	Създаване на европейски номер за социално осигуряване
Заобикалянето на правилата и социалните задължения е широко разпространено и води до изкривяване на строителния пазар	Да се въведат механизми, целящи налагане на условия в приемащата държава ²⁰
ТРУДОВИ ЗЛОПОЛУКИ	
В отделните държави членки се дават различни определения на трудовите злоупотреби. Това оказва въздействие върху размера на	

¹⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>. В "Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?", стр. 40 (2012), М. Вепнасиак предлага следното определение за социален дъмпинг „Социалният дъмпинг може да бъде определен като стратегия за снижаване на социалния стандарт за сметка на повишаване на конкурентоспособността. Той се провокира от дружествата, но включва непряко техните служители и/или правителствата на държавата по произход и приемащата държава, и има отрицателни последици в социалната сфера“.

¹⁸ <http://www.euractiv.com/socialeurope/business-backs-commission-dispat-news-218283>.

¹⁹ В Директивата за осигуряване на изпълнението се споменава предложението на ЕИСК от неговото становище CESE 970/2010, **ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 90**.

²⁰ Това налага изменение на директивата.

обезщетението и на вноските в някои национални здравни системи	
--	--

ПРАКТИЧЕСКИ АСПЕКТИ	
ЗАБАВЕНО ПЛАЩАНЕ	
Строителният сектор (и по-специално на МСП) е под силен натиск поради забавянето на плащанията от публични и частни клиенти	Правилно прилагане на Директивата за забавените плащания (2011/7/ЕС)
	Мониторинг и действия от търговските асоциации (в частния сектор) и от правителството (в публичния сектор)
	Държавите членки с по-кратки срокове не трябва да ги удължават, (директивата не забранява удължаване на сроковете за плащане)
ЗАДЪЛЖЕНИЯ ЗА ЗАСТРАХОВАНЕ²¹	
Възможни неясноти по отношение на специалисти от други държави членки (напр. Полша)	
ЗАСТРАХОВАНЕ	
Отдавна съществува проблем със застраховането за предприятията (особено МСП), които осъществяват дейност в друга държава членка ²²	
ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ²³	
Постоянното търсене на най-ниска оферта от собственици или възлагащи органи води до измами (35)	На офериращите най-ниска цена трябва да се налагат допълнителни изисквания (или тежест на доказване) (38)
Някои големи строителни компании пренасочват дейността си към управление на проекти, като се стремят да привличат евтина и следователно неквалифицирана работна сила, за да печелят търгове (28)	Насърчаване на „икономически най-изгодната оферта“, заедно с последователен подход за отхвърляне на необичайно ниски оферти (60)
	Търговете за обществени поръчки често са ненужно големи. Това не позволява на МСП да бъдат главни изпълнители и ограничава конкуренцията прекалено много
ОТГОВОРНОСТ	
Съществува тенденция за прехвърляне на рискове надолу по веригата. В Белгия например отговорност се търси от главния изпълнител (31)	Съветът и Европейският парламент се споразумяха отговорността да се търси от изпълнителя и следващия подизпълнител или да се замести, където е подходящо, с еквивалентни мерки (18)
Поради сериозен конкурентен натиск, сложност и липса на прозрачност се развиват границите	Във Франция, наред с други държави членки, сред приоритетите се поставя по-конкретно

²¹ Очаква през първата половина на 2014 г. да излезе Работен документ на службите на Европейската комисия. Това се отнася до член 23, § 1 от Директива 2006/123/ЕО и засяга дейностите, криещи риск за безопасността или здравето, което предполага като цяло професионална отговорност.

²² Вж. проекта на Европейската комисия ELIOS (ГД „Предприятия“), в който се анализира по какъв начин (пре)застрахователите биха могли да бъдат подкрепени от система за реферирание за целите на извършваната от тях оценка на риска, така че да се спазват целите на вътрешния пазар (<http://www.elios-ec.eu/en/introduction>). На 31 март 2014 г. Европейската комисия прие Работен документ на службите на Комисията (SWD) относно достъпа до застраховане: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/2012-communication/index_en.htm.

²³ Вж. становища на ЕИСК CESE 979/2008, [ОБ С 224, 30.8.2008 г., стр. 32](#), CESE 416/2007, [ОБ С 161, 13.7.2007 г., стр. 40](#), CESE 1162/2011, [ОБ С 318, 29.10.2011 г., стр. 113](#).

между отговорност и задължения, особено при каскадно структурирани дружества (41)	отговорността на подизпълнителя (член 12) (преди споразумението от 9.12.2013 г. относно Директивата за осигуряване на изпълнението), по принцип да бъде задължителна в строителния сектор, за да се възпрепятства прилагането на сложни стратегии за измами (32)
ПОТРЕБИТЕЛИ	
Организациите на потребителите не показваха никакъв интерес към проучването на ЕИСК, въпреки факта, че строителните процеси и материали са потенциално опасни за трети страни, както по време на строителните работи, така и след приключването им	
Отговорността на потребителите при определянето на условията на договора	

СЪТРУДНИЧЕСТВО	
ВЗАИМНА ОЦЕНКА	
Взаимната оценка е прекалено тромава за публичните органи	Да се прецени какви са предимствата на процедурата за взаимна оценка и каква е последващата тежест
ВЗАИМНО ПРИЗНАВАНЕ	
Взаимно признаване на акредитациите и разрешенията, издадени въз основа на специфични секторни директиви на ЕС (флуорирани парникови газове, енергийните характеристики на сградите, дейности, свързани с отпадъците и т.н.)	
ЕЛЕКТРОННО УПРАВЛЕНИЕ	
Различия между държавите членки по отношение на прилагането на решения за електронно управление	Прилагане на бързи, лесни за използване (особено за МСП), многоезични и по-евтини решения за електронно управление, като се използва пълният потенциал на ИКТ (32)
Някои обещаващи решения за електронно управление се оказаха неефективни ²⁴	
ИНФОРМАЦИОННА СИСТЕМА ЗА ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР („ИСВП“)	
ИСВП не се използва достатъчно (75)	По-добро използване на ИСВП за по-бърза и ефективна комуникация ²⁵
КОМУНИКАЦИЯ	
Не е лесно да се намерят, дори посредством търсачки, релевантни и полезни уебсайтове; не са адресирани правилно към националните компании и работници, многоезичието все още не е широко разпространено, актуализацията	Съответните национални и европейски уебсайтове следва да се актуализират чрез обвързване с онлайн източниците на информация в държавите членки, участващи в движението на командированите работници ²⁷

²⁴ Така се твърди за високо ценената по-рано система Simplex в Португалия, който страда от липсата на ресурси.

²⁵ Вж. становище на ЕИСК 1848/2011, [ОБ С 43, 15.2.2012 г., стр. 14](#).

²⁷ Вж. съвместния уебсайт на Европейската федерация на работниците от строителството и дървообработването (FETBB) и Европейската федерация на строителната индустрия (FIEC) относно командироването на работници: <http://www.posting-workers.eu/>

<p>невинаги е своевременна и т.н. Следователно, потенциалът на интернет остава до голяма степен неизползван²⁶. В съответствие с член 4 от Директивата относно командироването на работници всяка държава членка поддържа звено за връзка по въпросите на командироването на работници</p>	<p>По-тясното сътрудничество между публичните органи (например „светофари“, бази данни и др.)</p>
	<p>Включване на ГД „Заетост“ в управлението на информацията</p>
	<p>Подобряване и ускоряване на сътрудничеството посредством мрежи между службите за връзка и органите за наблюдение на място, споделяне на информация и данни между институциите и отвъд границите (вж. напр. SIRS в Белгия и DNLF във Франция²⁸). Споразуменията между публичните органи и социалните партньори са ефективни мерки, които трябва да се изпълняват (вж. Споразумението, подписано на 22 юни 2012 г. в Белгия между съответните публични органи и социалните партньори в строителния сектор)</p>
<p>МЕСТНИ И РЕГИОНАЛНИ ВЛАСТИ</p>	
	<p>Участие на регионалните и местните органи в проекти на ЕС посредством административно сътрудничество (76)</p>
<p>ОБСЛУЖВАНЕ НА ЕДНО ГИШЕ (ОЕГ)²⁹</p>	
<p>ОЕГ не се използва пълноценно и е слабо познато, недостатъчна е информацията за това как да се установи връзка с точка за обслужване на едно гише (46)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Би било полезно да има единен портал за ЕС (така би могло да се преодолеят потенциалните проблеми, произтичащи от несъответствието между компетенции и подходи на национално равнище — особено по отношение на условията или нормите за здраве и безопасност на работното място, например относно техническо оборудване като кранове, големи строителни машини, одобрение, лицензи и т.н.); (32) • ОЕГ трябва да бъде не само онлайн, но и да има физически пунктове; • Осведомителна кампания в целия ЕС
<p>Сред проблемите пред функционирането на ОЕГ са доказването на самоличността, използването на електронни подписи и др. (75)</p>	<p>Подобряване на информацията относно временното предоставяне на услуги и относно техническите аспекти</p>
<p>ОЕГ е недостатъчно, за да се осигури качествено съдействие и адекватни услуги (75)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Да се направи подбор на информацията, която действително е необходима, например осигуряване на подходяща и изчерпателна информация относно националните трудови права и данъчни режими (особено за ДДС); (75) • Да се гарантира, че звената за ОЕГ са истински оперативни платформи за осъществяване на процедури, като по този начин далече надхвърлят пасивното предоставяне на информация; • Да се подобри достъпността и да се намали

²⁶ Вж. следните уебсайтове относно практики като измамно самонаемане: <http://www.stopsocialdumping.eu/> и <http://www.faire-mobilitaet.de/>.

²⁸ <http://www.emploi.belgique.be/sirs.aspx> и <http://www.economie.gouv.fr/dnlf>.

²⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/.

	бюрократията (в рамките на ОЕГ и по отношение на съкращаването на процедурите по принцип)
	ОЕГ трябва да означава административно опростяване (75)
Разлики между държавите членки (35)	ОЕГ трябва да предоставя информация за законодателството за заетостта и социалните права в различните държави членки
	Диалогът и обменът на най-добри практики между ОЕГ в държавите членки да става при равни условия във всички държави членки
Кампаниите за повишаване на осведомеността и за информиране се провеждат в съответствие с Директивата за услугите ³⁰ (81)	Навременни информационни кампании, включващи като посредници напр. търговско-промишлените камари;
	Да се повиши съгласуваността между политиките и резултатите или последиците на място
Съществуват едновременно различни източници, при положение че единен портал (т.е. идеалното ОЕГ) би осигурил очевидна добавена стойност, като улесни всички страни (82)	В целия процес да се прилага „обслужване на едно гише“
Липса на многоезичие, макар че обслужването на едно гише следва да улеснява трансграничните дейности (82)	Най-малко английският език следва да бъде възможен вариант, но многоезичието ще даде възможност за по-широка аудитория
	Държавите членки да подпишат „Харта за ОЕГ“ с количествени показатели (84)
СОЛВИТ	
СОЛВИТ не се използва достатъчно ³¹ (78)	Повече персонали и по-висок бюджет
	По-добри комуникация и информация (вкл. разпространяване и медии)
СЪТРУДНИЧЕСТВО	
Публичните власти не си сътрудничат достатъчно. Не се използват достатъчно мрежите „Информационна система за вътрешния пазар“ („ИСВП“) ³² и СОЛВИТ (40)	
Сътрудничеството между икономическите оператори и публичните органи е от ключово значение за решителното разрешаване на определени въпроси (27)	Актуализиране на информацията за националните изисквания чрез сътрудничество между отделните звена за обслужване на едно гише (ОЕГ) (46)

³⁰ EUROCHAMBRES отбеляза липсата на синхрон между прилагането на директивата и информационните кампании в някои държави членки.

³¹ Вж. становище на ЕИСК относно ИМИ (CESE 1848/2011, [ОБ С 43, 15.2.2012 г., стр. 14](#)). Вж. и становищата на ЕИСК за „Актът за единния пазар“ (CESE 525/2011, [ОБ С 132, 3.5.2011 г., стр. 47](#), CESE 1583/2011, [ОБ С 24, 28.1.2012 г., стр. 99](#), CESE 1575/2012, [ОБ С 299, 4.10.2012 г., стр. 165](#), CESE 2039/2012, [ОБ С 76, 14.3.2013 г., стр. 24](#)), в които се посочва, че СОЛВИТ не разполага с достатъчно персонал и ресурси. СОЛВИТ като цяло е невидим (например много организации на гражданското общество и местни търговски камари изобщо не знаят за неговото съществуване).

³² Вж. http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/. Информационната система за вътрешния пазар (ИСВП) е комуникационен и информационен инструмент, предназначен за публичните органи, с цел обмен на най-добри практики в прилагането на директивата (вж. Регламент (ЕС) № 1024/2012). Обхваща услугите, командироването на работници и професионалните квалификации, наред с други области.

УСЛУГИ НА ЕДИННИЯ ПАЗАР	
КОНТРОЛ	
За да се проследят случаи на измама, са необходими изчерпателни проверки (35)	<p>Да се създаде агенция на ЕС за инспекция на труда, която да подпомага държавите членки при справянето със случаите на трансгранични измами и да осигурява примери за законодателя, като същевременно подобрява сътрудничеството между националните органи (особено на тези държави членки, които изпитват структурни проблеми)</p> <p>Или да се избере засилено сътрудничество между националните инспекторати по труда, така че да се преодолеят такива сложни въпроси като националните правомощия и суверенитет</p>
Последващи проблеми като езика, липсата на документи на обектите, доказателство за трудова заетост и др. (35)	Когато се обмисля система за обмен на информация и по-добър контрол, да се вземе предвид белгийската система LIMOSA ³³
Транснационалните оператори работят в разнородна правна среда поради различните национални законодателства (35)	Документ на равнището на ЕС за изплатеното възнаграждение би бил полезен, ако се основава на база данни, даваща възможност на държавите членки да проверяват верността на данните
Все още няма сътрудничество нагоре по веригата (включително социалните партньори) и способност за предвиждане, особено с оглед на значението на измамите	„Публично изобличаване“ с помощта на базата данни на системата за обмен на информация за ДДС (VIES) ³⁴ като инструмент за избор на подизпълнител (32)
Сътрудничество между националните органи, включително схеми за обучение, които да бъдат допълнително разработени, по-специално поради различията в правните системи и позовавания	Декларацията за дейност следва да се използва навсякъде (32)
Контролните органи не разполагат с необходимия персонал и капацитетът им е надхвърлен, докато добросъвестните дружества изчезват от пазара (31)	На държавите членки следва да се позволи да прилагат настоящите и допълнителни мерки за контрол или административни формалности, които се считат за ефективни и необходими, като същевременно се избягва свръхрегулирането
Колкото по-сложни са задачите, толкова повече ресурси са необходими	Да се проучат възможностите за нови мерки за контрол в съответствие с директивите
ПАЗАРЕН НАДЗОР	
Средата на почти пълна безнаказаност улеснява измамните или престъпни практики	Изключване от пазара (27)
	По-високи глоби и санкции (19)
Изключителната сложност на пазара, която затруднява извършването на контрол от обществените органи и улеснява недобросъвестните предприятия да заобикалят	Справяне с неотложния проблем, създаван от агенциите за наемане в много държави (46)

³³ Декларацията по системата LIMOSA обхваща командироването на работници, услугите, самостоятелно заетите лица, т.е. до трансграничния труд като цяло.

³⁴ База данни на ЕС за ДДС: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/traders/vat_number/index_en.htm. Това би означавало безкнижна среда, удобство за потребителите (например с червена/зелена светлина) и националните публични администрации (напр. инспекторатите по труда), които отговарят за административните процедури.

закона или да избегнат всякаква форма на отговорност	
Известна корелация между намаляването на общественото присъствие (например поради липса на ресурси или политически ангажимент ³⁵) в области, в които винаги са били очаквани насоки, и влошаването на общите условия за труд, живот и бизнес	<p>Видимост на обществената страна заедно с по-добро сътрудничество между администрациите на национално и трансгранично равнище (26)</p> <p>Разработване на решения за електронно управление</p>
ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА ЗА УСЛУГИТЕ	
Непоследователно тълкуване и неправилно прилагане на Директивата за услугите	Ефективно правоприлагане — интелигентен и бърз начин за създаване на растеж без публични разходи
	Съгласуваност между партньорската проверка (съгласно Директивата за услугите) и взаимното оценяване (съгласно Директивата за професионалните квалификации)
	Да се идентифицират областите, в които държавите членки блокират непропорционално достъпа до някои професии
	Да се избере взаимното признаване, когато хармонизацията не се прилага
	Да се вземат за пример граничните региони. Трансграничното сътрудничество често предоставя ценен пример в намален мащаб за това как единният пазар може да работи на практика.
	Да бъдат създадени ускорени процедури за случаите на нарушения на Директивата
Доставчиците на услуги страдат от неоправдани дискриминационни практики (националност, място на пребиваване)	Държавите членки да прилагат член 20, параграф 2 от Директивата за услугите
Неадекватното трансгранично покритие на застраховките за доставчици на услуги	Диалог между заинтересованите страни ³⁶
	Разпоредбите на директивата трябва да бъдат правилно прилагани и налагани по места (принцип „прилагане на договореностите“)
Решението за премахване на определени ограничения (член 15 и 16), които в някои ограничени случаи може да бъдат обосновани съгласно Директивата за услугите поради императивното съображение за обществен интерес, е оставено на държавите членки — сиви области/протекционизъм (83)	Правителствата и компетентните органи трябва да извършват подходящ анализ на пропорционалността на националните разпоредби и разрешителни режими
	Доброволният подход има своите ограничения и може да се окаже полезно да се доизяснят понятията „пропорционалност“ и какво точно е „съображение от по-висш обществен интерес“
	Открит дебат относно анализите на пропорционалността, които бяха извършени, и степента, до която държавите членки са използвали своята свобода на действие и поддържат някои ограничения, които са най-

³⁵ Напр. намаляване на броя на инспекторите по труда, на звената за контакт за обществени услуги и др. Важен принципът „все по-малко хора извършват все по-сложни задачи“.

³⁶ Вж. бележка под линия 30.

	<p>малкото съмнителни</p> <p>Държавите членки винаги трябва да спазват същината на дадена директива или регламент, да избягват неясноти и да се въздържат от добавяне на допълнителни изисквания (т.е. „свърхрегулиране“), което би могло да доведе до допълнителни ненужни разходи за предприятията</p>
<p>Въпреки че приложното ѝ поле е широко, Директивата за услугите не обхваща редица важни изисквания, които имат пряко въздействие върху доставчиците на услуги</p>	<p>Комисията следва да направи допълнителен задълбочен анализ на практическото функциониране, включително на оставащите проблеми и пречки на пазарите на услуги като цяло и на реалните нужди, които съществуват по места (83)</p> <p>При този анализ следва също така да се вземат под внимание всички съответни области, които не попадат в обхвата на Директивата за услугите, като например професионалните квалификации, командироването на работници, Директивата за електронна търговия, правилата за защита на потребителите по отношение на приложимото право (Регламенти Рим 1 и Рим 2³⁷) или юрисдикцията на съдилищата (Регламент „Брюксел I“) (83)</p> <p>Приемане на истински интегриран подход към услугите в Европа (83)</p>
<p>Липсата на натиск върху държавите членки за постигане на напредък (съгласуваност, сближаване, обществен интерес и др.)</p>	<p>Повторно въвеждане на официалното докладване, осъществено от Комисията (ГД „Вътрешен пазар и услуги“) (през 2009 и 2010 г.), чрез редовни подробни публични „информационни бележки“ към Съвета по конкурентоспособност (и Европейския парламент) на тема „Състоянието на прилагане на Директивата за услугите“ (83)</p> <p>Коригираното докладване следва да се съсредоточи върху по-широката тема за състоянието на единния пазар в сферата на услугите (84)</p> <p>Освен количествените данни за изпълнението то следва да отчита реалните резултати / функционирането на пазарите на услуги на местно равнище, както и пречките и проблемите, пред които са изправени предприятията и потребителите, за да се даде повече прозрачност по оставащите нерешени въпроси и да се направи по-добра сравнителна оценка на постигнатия напредък (84)</p>
<p>Липса на истински единен пазар във всички</p>	<p>Интегриран подход към услугите в рамките на</p>

³⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/l16027_en.htm.

<p>области (т.е. услугите, обхванати от Директивата за услугите, и тези, които са извън нейния обхват³⁸)</p>	<p>единния пазар чрез хоризонтален инструмент (83)</p> <p>Необходимост от последователност с други директиви и инициативи на ЕС (интегриран или глобален подход) (84)</p>
РЕГЛАМЕНТИРАНИ ПРОФЕСИИ³⁹	
<p>Позицията на Европейската комисия относно улесняването на достъпа до регламентирани професии (т.е. форма на дерегулация) би застрашила редица сектори на дейност, включително сектора на строителството</p>	<p>Регулирането означава висока степен на контрол (29)</p>
<p>Тя би могла да доведе и до размиване на професионалните граници и отговорности, което би подкопало общественото доверие в доставчиците на услуги</p>	
<p>Недоверие към дерегулацията в определени сектори, включително в строителния сектор</p>	<p>Ефективно прилагане на новата директива за признаване на професионалните квалификации</p>
<p>Регулираните професии са различни в отделните държави членки (38)</p>	
УСЛУГИ НА ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР	
<p>Липсата на интегриран пазар на услугите обяснява отчасти различията в производителността между САЩ и ЕС през последните 20 години</p>	
<p>Пазарите на услуги продължават да бъдат силно регулирани. Съществуват също значителни различия между националните разпоредби, които възпрепятстват трансграничното предоставяне на услуги</p>	<p>Да се намалят пречките, създадени от скъпоструващото разнообразие от национално регламентиране (78).</p>
<p>Отказ на доставчиците на услуги да прилагат нови организационни методи, които максимизират предимствата на ИКТ</p>	
<p>Директивата оставя на правителствата твърде много свобода на вземане на решение относно това какво представлява пречка пред установяване или пречка за предоставянето на услугите отвъд държавните граници. Те могат да определя такива пречки като „пропорционални“ (78)</p>	<p>Взаимната оценка следва да се превърне в постоянен преглед на регламентирането на услугите за насърчаване на регулаторите да се освободят от излишните правила и да имат доверие в правилата на другите</p>
<p>Неправилното функциониране на пазарите на услуги вреди на капацитета на еврото да поема шокове и върху правилното функциониране на паричния съюз (79)</p>	
<p>Пречките в сферата на услугите са многобройни отколкото при стоките, търгуемостта е ниска и селективна, МСП могат да имат проблеми със свободата на</p>	

³⁸ Частни охранителни услуги, градски транспорт, таксиметрови услуги, здравеопазване, социални услуги и услугите на агенциите за временна заетост. Обръща се внимание и на други проблеми, като например липсата на признаване на професионалните квалификации, броя на регулираните професии и специализациите, двойната застраховка и липсата на взаимно признаване, както и съществуването на противоречащи си национални стандарти.

³⁹ Вж. оценката на Европейската комисия относно прозрачността на достъпа до регулираните професии: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-897_bg.htm.

установяване (79)	
Премахването на вътрешните пречки в рамките на ЕС зависи в огромна степен от премахването или реформирането на регламентирането на вътрешните услуги (79)	Това предполага дълбоки реформи във вътрешните услуги, които да доведат до по-конкурентни и по-добре функциониращи пазари на услугите навсякъде, които са от съществено значение и са далече по-важни за растежа на ЕС от търговската експозиция при трансграничните услуги в рамките на ЕС, например.
Услугите са отрицателно повлияни от регулаторните несъответствия и различия между държавите членки ⁴⁰ (79)	
Все още не се разбират напълно ползите от постигането на завършен вътрешен пазар на ЕС за услуги (т.е. който да надхвърля предвиденото в директивата за хоризонталните услуги) (79). Реализиране на печалби от по-добре функциониращи пазари на услуги невинаги е въпрос само на по-голяма конкуренция (80)	В областта на финансовите услуги все още няма нови прогнози, а в мрежовите индустрии има само някои спорадични опити (ориентирани към доста съществени печалби); за професионалните услуги няма надеждни данни. Във всяка от тези три области няма истински единен пазар, който предполага значителни допълнителни печалби; едва сега започва да се разбира какви са многобройните икономически ползи от Директивата за услугите и средносрочните, както и дългосрочни ползи почти със сигурност прибавят няколко, ако не и повече процентни пункта към БВП на ЕС. Като се добавят и отдавна пренебрегваните ползи от по-малкото различия в регулаторните уредби в областта на услугите, ползите са още по-високи
Правилата на вътрешния пазар не се прилагат изцяло ⁴¹ — пропуските в прилагането и административните и процедурни тежести възпрепятстват трансграничното предоставяне на услуги за специалисти (97)	Това изисква значителни инфраструктурни инвестиции (газ, електричество, железопътен транспорт и интернет) за по-дълги периоди в целия Съюз. Уникален случай е единният цифров пазар в съчетание с много по-широка програма в областта на цифровите технологии

⁴⁰ „Различията в регулаторните уредби може да струват много на бизнеса с европейска насоченост — отделно за всяка страна ще бъдат правени фиксирани разходи за навлизане на пазара, които ще трябва да бъдат възвърнати, преди инвестицията и навлизането на пазара да станат рентабилни. Тези постоянни фиксирани разходи за навлизане са изключително обезкуражаващи за МСП в областта на услугите и най-малкото не помагат на много други доставчици. (...) Ограничено намаление на различията в регулаторните уредби в рамките на ОИСП вече води до значителни увеличения на постъпващите ПЧИ“. Специален доклад на Центъра за европейски политически проучвания №67, стр. 17.

⁴¹ Вж. „Каталог на пречките пред единния пазар“ на ОЕП, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.24626>.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ЦЕЛИ И МЕТОДИКА

ЕИСК би желал да очертае реалистична картина на състоянието на нещата и на инструментите (или които са налице понастоящем, или предстои да бъдат разработени), които са необходими за решително преодоляване на слабостите. Тези констатации се основават на⁴²:

- оценката на съответните документи и данните от различни източници (институции, медии, академични среди, социални партньори, групи, защитаващи интереси, мозъчни тъстове и др.);
- оценката на проведените интервюта от делегация от членове на ЕИСК⁴³ със социалните партньори в строителния сектор и публичните органи в 6 държави членки (Белгия, Германия, Полша, Португалия, Румъния и Франция) и с намиращите се в Брюксел европейски социални партньори, институции и мозъчни тръстове;
- предходни становища на ЕИСК по темата.

По различни причини⁴⁴ може да съществуват различия между предполагаемите недостатъци и точното положение на място (някои с право би могъл да каже, че се целим в подвижна мишена!), но докладът има за цел да предостави на създателите на политики известен брой потенциални решения, от които да избират.

ДИРЕКТИВИТЕ НАКРАТКО

Цели на Директивата за услугите (2006/123/ЕО)	Цели на Директивата относно командироването на работници (96/71/ЕС)	Цели на Директивата за осигуряване на изпълнението (СОМ (2012) 0131) ⁴⁵
Тази директива има за цел да улесни упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно се запазва високото качество на услугите. Опростяване на административните процедури Премахване на дискриминационните, излишни или непропорционални изисквания Укрепване на административно	Да се даде възможност за трансгранично свободно предоставяне на услуги, като същевременно се гарантира, че правата и условията на труд на командированите работници са защитени в целия Европейски съюз;	Да се подобри и укрепи въвеждането, прилагането и осигуряването на изпълнението на практика на Директива 96/71/ЕО, в т.ч. мерки за предотвратяване и санкциониране на всякакви случаи на злоупотреба и заобикаляне на приложимите правила. Да се гарантира спазване на подходящо равнище на защита на правата на командированите работници, особено прилагането на реда и

⁴² Оценката на отговорите на въпросника ще бъде добавена към доклада като допълнение на по-късен етап.

⁴³ Членове на *Обсерваторията на единния пазар*: Ivan Voleš, Ulrich Schröder (I група), Christoph Lechner, Martin Siecker, председател на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ (INT, и двамата от II група), Jorge Pegado Liz (III група). Членове на *Обсерваторията на пазара на труда* (ОПТ): Ana Bontea (I група), Denis Meunent (II група, заместник-председател на ОПТ), Eugen Lucan (III група).

⁴⁴ Докладваните проблеми може да се дължат на определени икономически интереси, различни национални условия и др.

⁴⁵ Комисията по заетост и социални въпроси на Европейския парламент гласува доклада на 18 март 2014 г. Вж. също бележка под линия 50.

<p>сътрудничество между държавите членки</p> <p>Укрепване на правата на потребителите</p>		<p>условията за наемане на работа, приложими на мястото, където се извършва услугата, като същевременно се улеснява упражняването на свободното предоставяне на услуги за доставчиците на услуги и се насърчава лоялната конкуренция между доставчиците на услуги.</p>
---	--	--

ДИРЕКТИВАТА ЗА УСЛУГИТЕ

Директивата установява **общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно се запазва високото качество на услугите**. Основава се върху следните четири принципи:

- улесняване на осъществяването на свободата на установяване за доставчиците и на свободата на предоставяне на услуги в ЕС;
- укрепване на правата на получателите на услуги като потребители на последните;
- насърчаване на качеството на услугите;
- установяване на ефективно административно сътрудничество между държавите членки.

С директивата се създава общата правна уредба за всяка услуга, предоставена за икономическа възвръщаемост (с изключение на изключените сектори), като същевременно се отчита специфичният характер на някои дейности или професии. Директивата обхваща широк кръг от дейности по предоставяне на услуги, които представляват около 40 % от БВП на ЕС и заетостта.

Тя обхваща сектори като **строителството** и занаятите (...), по-голямата част от **регулираните професии** (адвокати, архитекти, инженери, счетоводители, например)⁴⁶.

Член 17⁴⁷ от Директивата гласи, че **член 16** („Държавите членки съблюдават правото на доставчиците да предоставят услуги в държава членка, различна от тази, в която са установени. Държавата членка, в която се предоставя услугата, гарантира свободен достъп до и свободно упражняване на дейността по предоставяне на услугата в рамките на цялата си територия.“) **не се прилага към (...) въпроси в обхвата на Директива 96/71/ЕО** (Директивата относно командироването на работници).

ДИРЕКТИВАТА ОТНОСНО КОМАНДИРОВАНЕТО НА РАБОТНИЦИ

В строителния сектор се прилагат основните условия, залегнали в колективните трудови договори и законовите разпоредби⁴⁸.

- (а) максимална продължителност на работата и минимална продължителност на почивка;
- (б) минимални платени почивни дни;
- (в) минимални ставки на заплащане*, включително ставки за извънреден труд;
- (г) за предлагане на работници за наемане на работа, в частност от предприятия за временна работа⁴⁹;

⁴⁶ Други области са търговията на дребно, бизнес услугите (напр. поддръжка на офиси, мениджърско-консултантски дейности и рекламата), туризмът, услугите, свързани с недвижими имоти, и частното образование.

⁴⁷ Член 17, параграф 6 гласи, че член 16 не се прилага към „въпроси в обхвата на дял II на Директива 2005/36/ЕО, а също и изисквания в държавите-членки, където се предоставят услугите, които запазват дадена дейност за определена професия“.

⁴⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>.

(д) здраве, безопасност и хигиена на работното място;

(е) защитни мерки по отношение на условията за наемане на работа на бременни жени или родилки, деца и младежи;

(ж) равно третиране на мъжете и жените и други разпоредби за недискриминация.

* По смисъла на настоящата директива понятието за минимални ставки на заплащане се определя от националното законодателство и/или практиката на държавата членка, на чиято територия се командирова работникът.

ДИРЕКТИВАТА ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Целта на директивата за осигуряване на изпълнението е подобряване на въвеждането, прилагането и изпълнението на директивата относно командироването на работници.

Член 4 - Определяне на действително командироване и предотвратяване на нарушения и заобикаляне на закона⁵⁰

1. За целите на въвеждането, прилагането и осигуряването на изпълнението на Директива 96/71/ЕО компетентните органи правят цялостна оценка на всички фактически елементи, които се считат за необходими, включително по-специално тези, които са посочени в параграфи 2 и 3 от настоящия член. Тези елементи имат за цел да подпомагат компетентните органи при извършването на проверки и контрол и в случаите, когато имат основания да считат, че даден работник не може да се определи като командирован работник по силата на Директива 96/71/ЕО. Тези елементи са показателни фактори при цялостната оценка и следователно не се разглеждат поотделно.

2. За определяне на това, дали едно предприятие действително извършва съществени дейности, различни от чисто вътрешноуправленски и/или административни дейности, компетентните органи, като вземат предвид по-дълъг период от време, извършват цялостна оценка на всички фактически елементи, които окачествяват дейностите, извършвани от дадено предприятие в държавата членка на установяване и, когато е необходимо, в приемащата държава членка. Тези елементи могат да включват по-специално:

а) мястото, където предприятието е регистрирало своето седалище или администрация, използва помещения за своята дейност, плаща данъци и вноски за социална сигурност и, когато е приложимо в съответствие с националното право, притежава разрешение за професионална дейност или е регистрирано към търговските палати или браншовите организации;

б) мястото, където са наети на работа командированите работници и от което са командировани;

в) правото, което се прилага към договорите, сключени между предприятието и неговите работници, от една страна, и между предприятието и неговите клиенти, от друга страна;

г) мястото, където предприятието извършва значителна част от своята стопанска дейност и където работи неговият административен персонал;

д) броя на изпълнени договори и/или размера на оборота, осъществен в държавата членка по установяване, като се взема предвид специфичното положение на, наред с другото, новосъздадените предприятия и МСП.

3. За да се прецени дали един командирован работник временно извършва своята работа в държава членка, различна от тази, в която той обичайно работи, се разглеждат всички фактически елементи, които характеризират тази работа, и положението на работника. Тези елементи могат да включват по-специално:

а) работата се извършва за ограничен период от време в друга държава членка;

б) началната дата на командироването;

в) командироването се извършва в държава членка, различна от тази, в която или от която

⁴⁹ Вж. Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост.

⁵⁰ Член 4 от законодателната резолюция на Европейския парламент, приета на 16 април 2014 г. (P7_TA-PROV(2014)0415, временен текст).

командираният работник обичайно извършва своята работа съгласно Регламент (ЕО) № 593/2008 и/или Римската конвенция;

г) командираният работник се връща или се очаква да се върне на работа в държавата членка, от която е командирован, след приключването на работата или предоставянето на услугите, за които е бил командирован;

д) естеството на дейностите;

е) пътуването, пансиона или настаняването е осигурено или разходите за тях се възстановяват от работодателя, който командирова работника, и ако това е така, по какъв ред се осъществява това или методът за възстановяване на разходите;

ж) всички предходни периоди, през които длъжността е била заемана от същия или от друг (командирован) работник.

4. Това, че дадена ситуация не отговаря на един или повече от фактическите елементи, предвидени в параграфи 2 и 3, не означава автоматично, че тя не представлява командироване. Оценката на тези елементи се адаптира за всеки конкретен случай и в нея се отчитат особеностите на ситуацията.

5. Посочените в настоящия член елементи, използвани от страна на компетентните органи за цялостната оценка на положението като действително командироване, могат също да се разглеждат с цел определяне дали дадено лице попада в обхвата на приложимото определение за работник в съответствие с член 2, параграф 2 от Директива 96/71/ЕО. Държавите членки следва, наред с другото, да се ръководят от фактите, свързани с извършването на работа, подчинеността и възнаграждението на работника, независимо от начина, по който правоотношението се определя в каквото и да било споразумение, договорно или друго, което би могло да е сключено между страните.

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ ЗА ДИРЕКТИВИТЕ

ЕИСК изготви редица становища по въпросите на услугите и командироването на работници. В становището си за социалното и екологичното измерение на Единния пазар⁵¹ ЕИСК отново изтъкна факта, че „интеграцията на трудовия пазар е най-добрата защита срещу социалното изключване“. Към това може да се добави, че макар по определение пазарът да е международен, понастоящем по естеството си трудовите аспекти са национален прерогатив. Съвсем логично това повдига въпроса за последователността и съгласуваността или липсата им в рамките на единния пазар: политиките на ЕС, насочени към интеграция, няма как да не бъдат проблематични (или да нямат успех) без хомогенна трансгранична основа. В становището си относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги⁵² ЕИСК „призова за укрепване на правилата за командироването на работници чрез, наред с останалото, изясняване и подобряване на разпоредбите на директивата относно командироването на работници, и чрез засилване на сътрудничество между органите на държавите членки“. Комитетът също така заяви, че е необходимо по-добро прилагане и ефективно административно сътрудничество между държавите членки, особено за да се предотвратяват ненужните административни разходи. „За насърчаването на транснационалното предоставяне на услуги в условия на лоялна конкуренция е важно да има равни минимални условия на заетост, в съответствие с националните закони и колективни договори.“

ЕИСК разгледа решенията на Съда на ЕС относно директивата за командироването на работници в две становища: „Социалното измерение на вътрешния пазар“⁵³ и „Акт за единния пазар – Дванадесет лоста“⁵⁴. Той призова за:

⁵¹ CESE 36/2009, [ОБ С 182, 4.8.2009 г., стр. 1.](#)

⁵² CESE 1387/2012, [ОБ С 351, 15.11.2012 г., стр. 61.](#)

⁵³ CESE 970/2010, [ОБ С 44, 11.2.2011 г., стр. 90.](#)

⁵⁴ CESE 1583/2011, [ОБ С 24, 28.1.2012 г., стр. 99.](#)

- изясняване и подобряване на разпоредбите на директивата относно командироването на работници;
- по-ефективно сътрудничество между органите на държавите членки;
- прилагане на принципа на недискриминация по отношение на условията на труд и възнаграждение;
- консултиране със социалните партньори;
- недискриминация на дружествата на вътрешния пазар.

ПРЕХОДНИ СТАНОВИЩА НА ЕИСК ПО ТЕМАТА		
СТАНОВИЩА НА ЕИСК	РЕФЕРЕНТЕН НОМЕР	ДОКЛАДЧИК
Директивата за услугите	CESE 137/2005, ОБ С 221, 8.9.2005 г., стр. 113	A. METZLER E. EHNMARK
Вътрешен пазар на услугите - изисквания по отношение на пазара на труда и защита на потребителите	CESE 793/2007, ОБ С 175, 27.7.2007, стр. 14	K. ALLEWELDT
Социално и екологично измерение на вътрешния пазар	CESE 36/2009, ОБ С 182, 4.8.2009 г., стр. 1	A. ADAMCZYK
Социално измерение на единния пазар	CESE 970/2010, ОБ С 44, 11.2.2011 г., стр. 90	T. JANSON
Единният пазар на услуги	CESE 1161/2011, ОБ С 318, 29.10.2011 г., стр. 109	M. SIECKER
Професионални квалификации	CESE 1046/2012 ОБ С 191, 29.6.2012 г., стр. 103	A. METZLER
Командироване на работници	CESE 1387/2012, ОБ С 351, 15.11.2012 г., стр. 61	T. JANSON
Европейски социален знак	CESE 1820/2012, ОБ С 76, 14.3.2013 г., стр. 20	A. RODERT
Злоупотреби със статута на самостоятелно заето лице	CESE 2063/2012 ОБ С 161, 6.6.2013 г., стр. 14	M. SIECKER
Нови тенденции в самостоятелната заетост: конкретният случай на икономически зависимата самостоятелна заетост	CESE 639/2010, ОБ С 18, 19.1.2011 г., стр. 44	J.M. ZUFIAUR NARVAIZA
Конкурентоспособност на строителния сектор	CESE 2295/2012, ОБ С 198, 10.7.2013 г., стр. 45	L. PLOSCEANU

ДРУГИ СТАНОВИЩА НА ЕИСК ПО ТЕМАТА		
Актът за единния пазар – определяне на липсващите мерки	CESE 3154/2013, ОБ С 67, 6.3.2014 г., стр. 53	B. FEDERSPIEL, I. VOLEŠ & M. SIECKER
Акт за единния пазар II – Заедно за нов растеж	CESE 2039/2012, ОБ С 76, 14.3.2013 г., стр. 24	M. SIECKER, I. VOLEŠ & B. FEDERSPIEL
Акт за единния пазар — Дванадесет лоста за насърчване на растежа и укрепване на доверието	CESE 1583/2011, ОБ С 24, 28.1.2012 г., стр. 99	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Ключови действия за Акт за единния пазар II	CESE 1575/2012, ОБ С 299, 4.10.2012 г.,	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER

	стр. 165	
За Акт за единния пазар — за изграждане на високо конкурентна социална пазарна икономика	CESE 525/2011 OB C 132, 3.5.2011 г., стр. 47	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Малък бизнес, голям свят — ново партньорство за подпомагане на МСП да се възползват от глобални възможности	CESE 1293/2012, OB C 229, 31.7.2012 г., стр. 49	I. VOLEŠ
Към гражданска и хуманистична перспектива на политиката за вътрешния пазар	CESE 466/2012, OB C 143, 22.5.2012 г., стр. 17	J. PEGADO LIZ
