



ISA

Окончателен доклад

Translation in BG language

март 2021 г.



Консорциум по проекта ISA



Координатор на проекта (Италия)
www.cnce.it



КАМАРА НА СТРОИТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ
BULGARIAN CONSTRUCTION CHAMBER

(България)
<https://ksb.bg/>



Association Européenne des Institutions Paritaires
European Association of Paritarian Institutions

(Белгия)
<https://aeip.net/>



(Франция)
<http://www.irshare.eu/en/>



(Италия)
www.fondazionebrodolini.it



(Полша)
<http://zzbudowlani.pl/>



(Португалия)
<https://www.iscte-iul.pt/>



MINISTERUL MUNCII
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE

(Румъния)
<http://mmuncii.ro/>



(Испания)
<https://notus-asr.org/>



Асоциирана организация (Португалия)
<https://www.act.gov.pt>

Съдържание

Автори и благодарности	5
Въведение	6
Национален план: България.....	9
Контекстуална информация	9
„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение	12
Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодолени	13
Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани	14
Национален план на Франция.....	15
Контекстуална информация	15
„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение	19
Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодолени	19
Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани	21
Национален план на Италия	22
Контекстуална информация	22
„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение	24
Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодолени	25
Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани	25
Национален план на Полша	27
Контекстуална информация	27
„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение	30
Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодолени	30

Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани	31
Национален план: Португалия	32
Контекстуална информация	32
„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение	33
Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодоленни	33
Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани	34
Национален план: Румъния	35
Контекстуална информация	35
„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение	39
Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодоленни	40
Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани	41
Национален план: Испания	43
Контекстуална информация	43
„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение	45
Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодоленни	46
Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани	46
Заключение.....	47

Автори и благодарности

Финалният доклад на проект ISA е редактиран от: Лудиконе, Ф., Желева, М., Тюрлан, Ф., Барон Б.М., Вирждилио, Г. Кус, Дж., Велосо, Л., Маркес, Дж., Салес Оливиера, С., Таче, С. , и Фриас, Дж.

Настоящият доклад е изготвен в следния състав:

Увод и заключение: Феличиано Лудиконе (FGB)

Национален план: България - Джани Антова, Мария Желева (BCC)

Национален план: Франция – Фредерик Тюрлан (IRShare)

Национален план: Италия - Феличиано Лудиконе (FGB), Бианка Мария Барон, Джакомо Вирджилио (CNCE)

Национален план: Полша – Чакуб Кус (ZZ Budowlani)

Национален план: Португалия – Луиза Велосо, Йоана Маркес, Катарина Салес Оливера (ISCTE IUL)

Национален план: Румъния – Кристиан Таче (MoLSJ)

Национален план: Испания – Юлия Фриас (Notus)

Екипът на проект ISA благодари на всички експерти и заинтересовани страни, които участваха в събитията по проекта и дадоха своя принос за анализа на споразуменията за сътрудничество, дискусиите и препоръките към политиците.

Повече информация за проекта можете да намерите на уебсайта: www.isaproject.eu



Проектът ISA се осъществява с финансиране от Европейската комисия.

Мненията на авторите отразяват само тяхната гледна точка.

Европейският съюз не носи отговорност за начина, по който се използва съдържащата се в нея информация.

Въведение

Проектът ISA – *Споразуменията за обмен на информация* – е организиран от италианския съвместен национален комитет за социални фондове на строителите работници (Commissione Nazionale Casse Edili – CNCE) и включва като партньори Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), като научен координатор, заедно с партньори от шест други страни от ЕС, които са избрани във връзка с дейността, а именно: КСБ (България), IR Share и UCF (Франция),¹ ZZ Budowlani (Полша), ISCTE-IUL (Португалия), MoLSJ (Румъния) и Notus (Испания). Консорциумът включва също AEIP като партньор на европейско ниво и ключова заинтересована страна на национално ниво ACT (Португалия),² като асоциирана организация.

ISA е насочен към транснационалното сътрудничество в областта на командироването на работници, отчитайки ключовата му роля за гарантиране на правилното прилагане и спазването на правилата на ЕС относно командироването.

В хода на целия проект (януари 2019 г. – март 2021 г.) партньорите са реализирали задачи, насочени към подобряване на съществуващите практики посредством: получаване на приложима контекстуална информация; избор и оценка на съществуващите транснационални споразумения за обмен на информация; обсъждане на ранните заключения с публичните власти, социалните партньори, секторните фондове и други заинтересовани страни и идентифициране на съществуващите пропуски и възможностите за подобрене. В резултат на това по проекта са създадени:

- *Резюмирани доклади на всяка от страните*, които предоставят контекстуална информация за всяка участваща страна;
- *Насоки*, които илюстрират характеристиките на 11 избрани споразумения и оценяват постигнатото по тях като насока за възможното им разширяване;
- два онлайн уебинара и два онлайн семинара за обсъждане на ранните заключения от проекта³;
- *Национални планове* за оценка на административното сътрудничество в областта на командироването за всяка страна партньор по проекта, приложени към този окончателен доклад.

Като основна задача по проекта партньорите за избрали 11 споразумения, които могат да бъдат категоризирани по начина, показан в долната таблица.

¹ IR Share заменя UCF в консорциума, считано от декември 2020 г. и участва в изготвянето на този доклад.

² Повече информация за партньорите можете да намерите на линка: <https://www.isaproject.eu/consortium/>.

³ Откъси от събитията може да видите по канала CNCE YouTube:

<https://www.youtube.com/channel/UCKmSXCPlpoO33lWJl54JTsw>

Таблица 1: Списък на споразуменията, анализирани в Насоките по проекта

Вид споразумение	Наименование	Географски обхват
Споразумения, сключвани от инспекции по труда	Споразумения за трансгранично сътрудничество между испанската и португалската Инспекция по труда	ES-PT
	Споразумения за трансгранично сътрудничество между Инспекциите по труда на Испания и Франция	ES-FR
	Споразумение за сътрудничество и взаимен обмен на информация между ИА ГИТ към Министерство на труда и социалната политика на Република България и органа по инспекция на труда на Кралство Норвегия	BG-NO
	Споразумение за сътрудничество и взаимен обмен на информация между Национална инспекция по труда в Република Полша и Орган за работната среда на Кралство Дания	PL-NO
Споразумения , организирани от Министерства на труда	Трансгранично споразумение за административно сътрудничество между България и Франция, подписано от Министерство на труда и социалната политика на Република България и Министерство на труда, социалните дейности, семействата и солидарността на Република Франция	BG-FR
	Договор за административно сътрудничество между Министерство на труда на Република Франция и Министерство на труда, солидарността и социалната сигурност на Република Португалия за командироването на работници и предотвратяването на недекларирания труд	FR-PT
	Двустрани споразумения между Агенцията по условията на труд на Португалия и Службата за контрол на социалното законодателство и Службата за контрол на благополучието на работното място, и двете част от Федералната обществена агенция по заетост, социални дейности и консултации на Кралство Белгия.	PT-BE
	Споразумения за сътрудничество за борба с незаконното командироване, нарушаване на законодателството в областта на трудовите отношения, условията на труд и здравето и безопасността на работното място, подписани от Румъния с Гърция, Унгария, Италия, Португалия и Испания	RO- EL RO-HU RO-IT RO-PT RO-ES
Споразумения, включващи секторни фондове	Транснационални двустрани споразумения между CNCE, Италия и секторни фондове, активни в други страни от ЕС	различни страни (фокус върху IT-DE)
	Транснационални двустрани споразумения между UCF, Франция и секторни фондове, активни в други страни от ЕС	различни държави (фокус върху FR-DE)
	Споразумение между Социалноосигурителния институт (ZUS) (Полша) и SOKA-BAU (Германия)	PL-NO

В целия доклад препратките към *Насоките* и *Резюмираните доклади на всяка от държавите* са достъпни на сайта www.isaproject.eu. Резултатите от предходните проекти на *Post-Lab* и *EU Post Lab* също предоставиха база за анализ⁴. На практика ISA представлява естествено продължение на тези предходни проекти, като първият представлява добри практики и идентифициране на съществуващи измами в сферата на командироването и недеklarирания труд, а вторият изследва и оценява базите данни, които могат да бъдат полезни за противодействието с тях.

Основните глави на доклада са структурирани като *национални планове*, които проучват текущите постижения и възможностите за развитие на съществуващите дейности по сътрудничество, разгледани в хода на проекта. В частност, всеки национален план включва:

- **Контекстуална информация:** (т.е. информация за възможните аспекти относно: органи, притежаващи и контролиращи съответната информация, характеристики и положение относно командироването и споделянето на трансгранична информация от заинтересованите страни, характеристики на съществуващите инициативи в трансграничното споделяне на информация, възможни правни въпроси, отнасящи се до споделянето на трансгранична информация, потоци командировани работници, наличие на измами или препятствия пред свободното движение);
- **„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ вече договор или сключване на сходно споразумение:** най-основните характеристики на споразумението, възможни ползи от приемането на споразумението за всяка от заинтересованите страни;
- **Препятствия пред присъединяването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат отстранени:** напр.: липса на данни, наличие / липса на приложими условия, заложи в закона или колективните споразумения;
- **Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани:** напр. наличие на по-подробна или надеждна информация от тази, която се споделя по споразумението, възможност за покриване на по-широк кръг заинтересовани страни, наличие на подкрепящи условия.

Заклучителната част на доклада сравнява заключенията от националните планове и предходните резултати по проекта. В заключенията са дадени някои общи препоръки, насочени към социалните партньори и изготвящите политиките.

⁴ Докладите от EU Post Lab и Post-Lab са достъпни на различни езици на следния линк: www.tinyurl.com/eupostlab

Национален план: България

Контекстуална информация

Основните органи, които разполагат или контролират съответната информация за командированите работници в България са:

- Национална Агенция по Приходите (НАП)
- Изпълнителна агенция Главна инспекция по труда (ИА ГИТ)
- Министерство на труда и социалната политика (МТСП)

Националната Агенция по Приходите е отговорна за издаване на формулярите А1, управлението на всички корпоративни данни, свързани с вида активност и приходите, генерирани на територията на България и чужбина, договорните аспекти и спазването на изискванията за командироване на работници съгласно приложимите директиви. Агенцията управлява данните, включително следните: предмет на дейност на командированото дружество, брой служители, видове трудови договори и приложимо трудово право, корпоративни приходи в България и приемащата страна. В случай, че дружествата не спазват някое от изискванията, НАП може да откаже издаването на формуляр А1.

Министерство на труда и социалната политика е компетентно по отношение на връзките с индустрията и изпълнението на трудовата политика в рамките на общата цел, повишаване на качеството и безопасността на труда чрез защита на заетостта, благосъстоянието и социалните права на работниците. В областта на международните отношения министерството сключва споразумения за сътрудничество в сферата на социалното осигуряване и условията на труд.

Изпълнителна агенция Главна инспекция по труда към Министерство на труда и социалната политика контролира спазването на трудовото законодателство и законите в сферата на здравословните и безопасни условия на труд в България. Дейността ѝ се основава на принципите на публичност и превенция по време на инспекциите по труда в сътрудничество с институции, социални партньори и НПО. ИА ГИТ също така осигурява технически консултации и консултации по всички въпроси, свързани с труда и командироването на работници. Агенцията поддържа и официален информационен портал за командированите дружества и работниците, командировани в България. Порталът предоставя данни относно условията на труд, минималните заплати, възнаграждението, трудовата мобилност, колективните договори на секторно и национално ниво, правните определения, санкции и др. Съгласно закона, всички колективни договори, подписани за всички сектори на национално ниво, трябва да бъдат регистрирани в ИА ГИТ. Агенцията предоставя също така и информация относно минималните заплати в страните членки на ЕС и обработва оплаквания от граждани, наети в чужбина.

ИА ГИТ контролира и осъществява мониторинг на дейността на агенциите за подбор на персонала в България и в чужбина и има право да прави проверки, които понякога се осъществяват в сътрудничество с Министерство на вътрешните работи, Агенция по

заетостта и други институции. ИА ГИТ контролира процеса на командироване на работници в ЕС и трети страни. През 2019 г. агенцията е провела 730 проверки на командировани работници, най-голяма част от които в сферата на транспорта и строителството. През 2019 г. най-проблемните нарушения, свързани с командированите работници в строителния сектор в ЕС, са нередовната документация, неначислени и неизплатени възнаграждения и заплати, които са по-ниски от законово определените и/или минималните заплати, валидни за съответната чужда страна.⁵

Социалните партньори в строителния сектор участват активно в инициативи относно командированите работници за намаляване на нередностите и нарушенията в цялостния процес, осигуряването на справедливи условия на труд и недеklarирания труд. Повечето от тези инициативи обаче се финансират от ЕС и не включват конкретно сключването на трансгранични споразумения за обмен на информация. Доскоро тези дейности бяха фокусирани основно върху меки мерки като информационни кампании, повишаване на осведомеността, изучаване и обмен на добри практики. През 2020 г. обаче Камарата на строителите в България (КСБ) стартира инициатива в подкрепа на подобряването на процеса на командироване на работници с обмен на добри практики с други страни. В България няма затруднения при издаването на формулярите А1, защото процесът е съгласуван със законите на ниво ЕС. Въпреки това, основният проблем се отнася до събирането на информация за това какво се случва по време на периода на командироването.

След проучването на няколко такива системи за мониторинг, КСБ избира португалската схема за контрол и мониторинг на труда за бъдещо проучване като модел, който да бъде адаптиран към българския контекст. Причините за това са първо, че България и Португалия са сред страните, които командироваат най-много работници в ЕС; и второ, че проучването показва, че практиката на португалските институции относно събирането на информация за командированите португалски работници е изключително успешна от гледна точка на сътрудничеството, както на междуинституционално, така и на международно ниво. На базата на тези основния, КСБ се свързва с португалския орган *Autoridade para as Condições do Trabalho* (ACT), за да получи неговия опит от схемата за мониторинг и надзор, както и системата за обратна връзка, използвана за проследяване на реалния процес на командироването на работници от Португалия. В допълнение, КСБ обединява усилията си с Национална агенция по приходите, която отговаря за издаването на формулярите А1 в България. Първата виртуална среща за обмен е проведена в края на 2020 г., като на нея трите страни са заявили своите очаквания и са очертали основните проблеми, свързани с командироването на работници в България и ключовите области на потенциално сътрудничество. Инициативата е отразена и във вестник *Строител*, онлайн седмичник за строителния сектор.⁶

Следващата среща между представителите на КСБ, НАП, ACT и други свързани португалски институции, е планирана за първата половина на 2021 г. Някои от точките за дискусия ще бъдат:

⁵ https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

⁶ [Stroitel. No. 43. page 10](#)

- португалски институции, ангажирани в събирането и анализа на информация за командированите работници и дружествата, които работят по строителни проекти в ЕС, от гледна точка на сключването на договори, сроковете за изпълнение на проектите, обемът на строителните работи, възнаграждение, получавано от командированите работници в зависимост от техните експертиза и длъжност, качество на строителните работи и искове, подадени от главните изпълнители срещу подизпълнителите.
- вид на информацията, която се събира от португалските институции по време на периода на командироване;
- законова рамка, която урежда процеса на събиране на информация за командированите работници;
- практики в подкрепа и помощ на португалските дружества и физически лица, които осъществяват дейност в чужбина, в случай на правни спорове, искове и др.;
- разрешаване и превенция на случаи на нелоялна конкуренция.

По отношение на паритарните фондове в момента няма нито фонд за строителния сектор, нито законодателство в тази сфера. През годините са организирани множество дискусии между социалните партньори относно формирането на такъв фонд за разрешаване на въпросите свързани с лошите атмосферни условия и схемите на обучение, но преговорите не са засягали теми, свързани с командированите работници.

По отношение на трансграничните споразумения за обмен на информация в областта на командировани работници ИА ГИТ е институцията, която има право да сключва и изпълнява такива споразумения. Значителна част от споделянето на информация за командированите работници между агенцията и други държави-членки на ЕС се осъществява чрез системата IMI.⁷ През 2019 г. повечето заявления са били относно законосъобразността на процеса на командироване, или са касаели разяснения относно действията на работодатели, които са опитвали да заобиколят трудовото право, включително са правили опити за действия като експлоатация на труд, социален дъмпинг, фалшиво командироване и др. През годината агенцията е получила 222 заявления от други държави-членки и е изпратила 16 искания, пет от които свързани с налагане на санкции. Системата се използва най-често от Франция и Белгия, но броят искания от Австрия, Германия и Нидерландия нараства. В резултат на това през 2019 г. ИА ГИТ извършва 95 проверки, свързани основно със следните въпроси: издаване и автентичност на формулярите A1, съотношение на приходите на дружеството в страната и чужбина, точност на платежните документи. Повечето искания за информация са свързани със строителния, селскостопанския и транспортния сектор.⁸

⁷ IMI е сигурен многоезиков онлайн инструмент, който улеснява обмена на информация между публичните органи, ангажирани с практическото прилагане на правото на ЕС. Вж.:

https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/about/index_en.htm

⁸ https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

За други видове информация, които не са обхванати от системата IMI, ИА ГИТ е подписала споразумения с повече от 20 държави. Те се отнасят до сътрудничеството в обмена на информация и правоприлагането по отношение на безопасността и здравето по време на работа, трудовото законодателство и недеklarирания труд, както и борбата срещу недеklarирания труд и трансграничните социалноосигурителни измами. Обичайните дейности включват: съвместни инспекции; обмен на информация за заплати, условията на труд, нередности, случаи на недеklarиране на труд, трудови злоупотреки с командировани работници, нарушения на трудовото право и нарушения на трудовото законодателство; обмен на съответни документи и информационни материали, наред с други въпроси. Освен това, подписалите споделят добри практики и провеждат различни обучителни събития за изграждането на по-добро международно сътрудничество. Тези споразумения не са ограничени единствено до строителния сектор, а се отнасят до всички отрасли.

Интересен пример за споразумение за трансграничен обмен на информация е този, подписан от ИА ГИТ с органа по инспекция на труда на Кралство Норвегия (LIA). Договореностите предвиждат не само обмен на информация за нарушения на трудовото законодателство, недеklarирания труд и здравословните и безопасни условия на труд в дружества, осъществяващи дейност на територията на двете страни, но също така предвижда обмен на най-добри практики и инспектори както и обучение за по-добро запознаване с трудовото законодателство в двете страни.

„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение

Споразумението между ИА ГИТ и LIA обхваща широк спектър от дейности и е от полза за всички заинтересовани страни - дружества, работници, институции и социални партньори. То облекчава административната тежест за дружествата, повишава осведомеността сред работниците и предоставя възможности за споделяне на знания, по-лесни трансгранични инспекции и предотвратяване на измами. Следователно, споразумението има потенциал да бъде разширено и към други страни, както и да бъде подписано изключително за строителния сектор. Статистиката на ИА ГИТ показва, че заявките, подадени чрез системата IMI, са свързани на първо място със строителния сектор, което предполага, че е необходимо да се засили обменът на информация и предотвратяването на измами в този сектор. Много полезни характеристики на това споразумение са информационните кампании и координираните съвместни дейности. Разширяването на тези характеристики изключително в строителния сектор може да бъде много полезно за пазара като цяло, за служителите и за държавите. Насърчаването на достойната работа сред работниците и повишаването на осведомеността за техните права в чужбина може да има положително въздействие върху процеса на командироване, тъй като работниците обикновено не са достатъчно запознати с тези въпроси поради комплексния им характер и езиковата бариера. Ако служителите са по-добре информирани за условията на труд и спецификите на трудовото законодателство в приемащата държава, те ще имат повече възможности, защото ще разполагат с достатъчно знания, за да се предпазят от измами. Съвместните инспекции, от друга

страна, имат потенциала да намалят експлоатацията на работници и различните форми на нарушаване на трудовото законодателство.

Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодолени

Една от основните пречки пред присъединяването, прилагането и развитието на съществуващите споразумения е липсата на мотивация и воля за по-тясно сътрудничество между засегнатите участници - работодателски организации, синдикати и публични органи. Наличието или липсата на воля, по-специално политическата воля, е пряко свързано с наличието на финансови инструменти, които в случая на съществуващите споразумения между ИА ГИТ и норвежката инспекция по труда се осигуряват от Норвежкия финансов механизъм.⁹ Липсата на средства е една от основните пречки пред изпълнението, укрепването и развитието на съществуващите споразумения, както и пред задълбочаването на сътрудничеството между участващите страни. Политическата воля е пряко свързана с настоящата комплексна, динамична и непредсказуема ситуация в ЕС и света като цяло поради ограниченията за пътуване, наложени от държавите и обществата в борбата им срещу разпространението на COVID-19. Наложените ограничения значително затрудняват страните да планират дългосрочни стратегии, и следователно, да изпълняват планираните дейности по вече съществуващите споразумения, както и да сключват нови. Рестрикциите за пътуване наистина ограничават разпространението на коронавируса и запазват човешкото здраве, но оказват неблагоприятно въздействие върху трансграничното сътрудничество в областта на трудовата мобилност и възпрепятстват провеждането на физически срещи между представителите на участващите страни. Липсата на лични контакти, заменени в момента с онлайн конференции, ограничава до известна степен обмена на информация и идеи, както и установяването на лични контакти в реална среда, които обикновено улесняват съвместните дейности, сътрудничеството, изпълнението и надграждането на съществуващите споразумения.

Някои от основните дейности на ИА ГИТ в рамките на споразуменията за сътрудничеството с партньорските институции, са провеждането на съвместни инспекции от инспектори по труда на двете държави и обменът на опит. В момента те са отложени поради пандемичните мерки¹⁰. Личните контакти между инспекторите от България, Норвегия, Германия и Франция, наред с други контакти, установени по време на срещите и конференциите преди здравната криза, са много полезни за тяхната ежедневна работа, когато става въпрос за командироване на работници, обмен на информация, тълкуване на приложимо законодателство и др. Не на последно място, друга пречка за прилагането, развитието и разширяването на съществуващото сътрудничество, могат да бъдат индивидуалните особености на заинтересованите

⁹ <https://www.eeagrants.bg/>

¹⁰ <https://www.gli.government.bg/bg/node/4842>

страни, тяхната мотивация да бъдат активни, както и техните компетенции и познаване на националното и международното законодателство¹¹.

Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани

Стимулите за прилагане и надграждане на съществуващите трансгранични споразумения за сътрудничество между ИА ГИТ и неговите партньорски институции са почти сходни с потенциалните пречки, но имат обратен ефект. Политическата воля за ефективно сътрудничество в областта на трудовата мобилност и командироването на работници е изключително важна, но въпреки това зависи от различни фактори. Това са балансът на политическите сили, тяхната визия по отношение на българската политика, особено в областта на труда и социалните въпроси, както и съзнанието, че трансграничното сътрудничество е от полза за всички заинтересовани страни. Политическата воля на европейските партньори зависи също така от баланса на силите в по-широк европейски контекст - в рамките на политиката на ЕС за трудовата мобилност, която придоби по-голяма видимост чрез случаи като пакета „Мобилност“, който не беше одобрен от всички държави-членки. В това отношение наличността на финансови ресурси е пряко зависима от политическата воля в рамките на ЕС и националните правителства. Допълнителните средства улесняват провеждането на съвместни срещи между заинтересованите страни, разработването на различни инструменти (информационни брошури, интерактивни приложения, уебсайтове с информация за правата и задълженията на командированите компании и командированите служители), провеждането на информационни кампании сред гражданите, както и разработването и поддържането на консултациялни центрове, като проекта за справедлива мобилност.¹² Наличието на финансиране има потенциала да компенсира някои от пречките пред по-ефективното сътрудничество, като увеличава мотивацията и компетентността на представителите на публичните власти, които контролират всички въпроси, свързани с командировани работници. И накрая, но не на последно място, контролът върху разпространението на COVID-19 и възобновяването на съвместните срещи и конференции са много важни за прилагането и надграждането на съществуващото сътрудничество между ИА ГИТ и неговите партньорски институции в други държави-членки, тъй като това води до значителен обмен на опит между инспекторите. Личният контакт допринася за по-задълбочения обмен на идеи, предложения и информация, но също така изгражда добри взаимоотношения, които впоследствие се превръщат в основа за успешно изпълнение на съвместни дейности и ефективно справяне с проблемите в областта на командироването на работниците.¹³

¹¹ Първично изследване с представители на ИА „ГИТ“

¹² <https://www.faire-mobilitaet.de/>

¹³ Първично изследване с представители на ИА „ГИТ“

Национален план на Франция

Контекстуална информация

Основното законодателство за борба с измамите при командироването на работници е прието през 2014 г.¹⁴ и оттогава е допълвано неколкостранно. Изглежда, дълговата криза е основният стимул, който принуждава публичните власти да реагират на различните форми на измами, водещи до загуби в схемата за социално осигуряване и държавния бюджет. Експоненциалното развитие на командироването на работници - с десет пъти повече са декларациите на командировани работници през 2013 г. в сравнение с 2003 г. - и въздействието му върху общественото мнение - също подтикнаха публичните власти да реагират, нещо което те направиха заедно с подкрепата на социалните партньори.

Основната институция, която отговаря за наблюдението и контрола при командироването на работници, е Инспекцията по труда, която е сключила няколко споразумения за сътрудничество с други контролни органи в ЕС,¹⁵ като предварително е предвидила сътрудничеството, което ще бъде подкрепено от Европейския орган по труда (ELA).¹⁶ Инспекцията по труда работи в сътрудничество с няколко други контролни органи: органите, осигуряващи контрол по събирането на вноските за социално осигуряване (Urssaf, MSA), полицията и жандармерията, както и данъчните, митническите служби и службите за защита на конкуренцията, специализираните транспортни инспектори. През 2017 г. например са извършени проверки на 70 000 дружества, от които общо 35% съвместни проверки, включващи няколко контролни органа.¹⁷ Централизираният орган, отговарящ за координацията на тази мрежа от контролни органи, е Националната делегация за борба с измамите (Délégation nationale à la lutte contre la fraude - DNLF), която е създадена през 2008 г.¹⁸

През 2015 г. с цел повишаване на ефективността си, Инспекцията по труда създава Националната група за наблюдение, подкрепа и контрол (Groupe national de veille, d'appui et de contrôle - GNVAC), специализирана служба на Главната дирекция по труда (Direction Générale du Travail - DGT) и 18 специализирани регионални звена (URACTI), в които към 31 декември 2018 г. работят общо 134,5 агенти (в еквивалент, служители на пълен

¹⁴ Парламентът приема Закон № 2014-790 от 10 юли 2014 г. за борба срещу нечестната социална конкуренция, който е резултат от няколко парламентарни доклада, които поставят на дневен ред много случаи, при които правилата за трансгранично командироване се нарушават от дружества, командироващи работници на френска територия. Целта е незабавно транспониране на част от Директива 2014/67/ЕС, свързана с прилагането на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници във френското право.

¹⁵ През 2016 г. е подписано споразумение за сътрудничество с Полша. През 2017 г. е подписан договор за оперативно изпълнение между България и Португалия. Той води до 12 текста, определящи начините на взаимно сътрудничество с десет държави-членки на ЕС. Първото заседание на постоянната комисия е проведено през 2018 г. за всяка договореност и приемането на програма за съвместни дейности. Споразумението с Испания е обновено на 26 април 2019 г.

¹⁶ Френското правителство активно подкрепя създаването на ELA.

¹⁷ Министерство на труда (2019), Plan national de lutte contre le travail illégal, Bilan 2016-2018 et priorités 2019-2021, 8 юли 2019. Вж.:

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dnlf/dossier_de_presse_CNLT1_8_juillet_2019.pdf

¹⁸ Préfet de la région Normandie (2019), L'organisation de la lutte contre le travail illégal,

<https://normandie.direccte.gouv.fr/L-organisation-de-la-lutte-contre-le-travail-illegal>

работен ден). Тази скоро реализирана организация дава възможност за по - ефективна реакция при сложни, мрежови или мащабни измами.

Органите за социално осигуряване (Urssaf, MSA) управляват данните относно вноските за социално осигуряване, които се предават от работодателите заедно с ключова информация, като сектора на дейност на компанията, брой служители, възнаграждение, прилагания колективен трудов договор и приложеното ниво на скалата за заплащане.

От 1 януари 2017 г. номинативната социална декларация (*Déclaration sociale nominative – DSN*)¹⁹ е единственият метод за предаване на периодичните декларации, изпращани от работодателите до органите за социална защита и за докладване на събития: болест, атестация на работодателя за публични услуги по заетостта (Pôle emploi) и др. Като замества по-голямата част от социалните декларации, тази единствена месечна виртуална декларация дава възможност на работодателите да опростят и осигурят своите социални задължения и да ги направят по-надеждни. За служителите това означава по-бърза обработка на файлове с по-малък риск от грешки. Всички организации получават директно информацията, която ги касае.

По отношение на командироването на работници, всеки работодател, установен извън Франция, който командирова служители на френска територия, трябва да представи предварителна декларация за командироване или удостоверение за командироване в Инспекцията по труда на мястото, където ще се предоставя услугата, преди стартиране на работата във Франция. Тази декларация се подава чрез уеб портала SIPSI, чиято нова версия стартира през юли 2019 г.²⁰ Новата версия опростява и изяснява системата, като дава възможност на чуждестранните компании да въвеждат своите декларации възможно най-бързо и точно. Тя също така предоставя нови и по-ефективни инструменти за контролните услуги. SIPSI предлага многоезичен достъп на френски, английски, немски, италиански и испански.

Според Министерството на труда базата данни съдържа „по-точна информация и по-ефективни инструменти“, които „са предоставени на служителите на инспекциите по труда чрез работен инструмент, включващ нови функционалности за търсене и насочване“. Освен това вариант за справка с базата данни се предлага и на други контролни органи, с възможност справката SIPSI да се интегрира директно в заявленията за инспекция.

Що се отнася конкретно до строителния сектор, секторните фондове, управлявани от работодателските организации, са натоварени с посредничеството за гарантиране на основния набор от елементи на заплатите, като платен отпуск и заплащане при лошо време. По принцип дружествата в сектора на строителството и благоустройството, които са установени извън френската територия, трябва да се присъединят към фонд Congés Intempéries ВТР (СІВТР) веднага след като командирова служители във Франция, съгласно разпоредбите на членове L.1262- 4 и D.3141-14 от Кодекса на труда. Последният

¹⁹ <https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/declarer-et-payer/comment/la-declaration-sociale-nominativ.html>

²⁰ <https://www.sipsi.travail.gouv.fr>

посочва, че схемата, предвидена в раздела за Кодекса на труда относно фонда за платен отпуск „се прилага и за предприятия, които не са установени във Франция“.

Следователно фактът, че компанията командирова служители на френска територия поражда задължението за присъединяване към фондовете на CIBTP, както и произтичащите от това задължения по отношение на декларирането на изплатените заплати и плащането на свързаните с тях осигуровки.

Този принцип е придружен от изключенията съгласно членове D. 3141-26 и D. 3141-27 от Кодекса на труда. По-конкретно въз основата на последния член е установено въпросното двустранно споразумение. Така например, член D.3141-26 подчертава, че *„дружествата, споменати в член D. 3141-14, установени в друга държава-членка на Европейския съюз или в една от другите държави, страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, могат да бъдат освободени от задълженията“*, описани в подраздела, фокусирани върху компании от строителния сектор, *“които могат да докажат, че техните служители се ползват от правата си на платен отпуск за периода на командироване, при условия най-малкото еквивалентни на тези, предвидени във френското законодателство.”*²¹

Така например: след обширно проучване съществуването на еквивалентна схема за право на отпуск е признато между Франция и Германия. В този контекст на 26 ноември 1997 г. е сключено освобождаващо споразумение между CIBTP-UCF и германския фонд SOKA-BAU.

Такива сходни споразумения са подписани с фондове в Австрия (BUAK) и Италия (CNCE). Благодарение на тези споразумения, когато изпращат своите строителни работници в чужбина, дружествата в строителния сектор могат да продължат да плащат вноски във фонда на изпращащата държава, така, както е в областта на социалното осигуряване.

На практика компетентният фонд за платен отпуск, един от 13-те регионални фонда, свързани с UCF (Union des caisses de France), потвърждава, че към датата на командироване дружеството е редовен член и че е изпълнило задълженията си за внасяне на всички дължими вноски по отношение на всички декларирани работници. След това фондът издава сертификат, в който посочва, че дружеството е редовно към момента на командироването. Документите се предават от фонда на изпращащата държава до компетентния фонд на държавата по заетостта чрез UCF. Поради тази причина, местните фондове и техният национален управляващ орган UCF, разполагат с данни относно дейността и работната сила на строителните компании, както и относно заплатите на работниците и плащането на вноски, покриващи договорените компоненти на заплатите.

И накрая, Франция създава и лична карта в строителния сектор (Carte VTP, VTP Card), която е задължителна от 2017 г. Такава карта съществуваше на доброволни начала преди това, но е приета само от малък дял от компаниите (около 10% до 15% от дружествата). Картата също се управлява от UCF, но не е обхваната в гореспоменатите

²¹ UCF предоставя на сайта си брошура с приложими текстове относно фонд почивни дни: https://www.cibtp.fr/media/commun/1_Documents/doc_textes-de-reference_2020-07.pdf

споразумения. Това означава, че чуждестранните компании, които командироваат работници във Франция, трябва да се свържат с техния секторен фонд в страната по произход, за да предоставят сертификат за френския UCF, а също така трябва да се свържат със специален отдел на UCF, за да кандидатстват за лична карта за всеки един командирован работник и при всяко командироване. При пускането на Carte BTP през април 2017 г. и 31 март 2020 г. са заявени и издадени 2 529 372 карти (от които 1 841 461 са валидни към 31 март 2020 г.). От 1 ноември 2020 г. всяка карта струва на командированото дружество 9,80 €²².

Данните, съдържащи се в личната карта, се различават от тези, които UCF събира от членуващите дружества. Няма връзка между данните, които фондовете събират от своите членове, с цел да изпълнят задълженията си по отношение на платения отпуск, и събраните за издаването на лична карта данни. На UCF е поверено административното, техническо и финансово управление на личната карта (указ № 2016-175 от 22 февруари 2016 г.). Това е национална мисия, отделна от останалите мисии, които по закон са възложени на UCF или фондовете за платен отпуск. Данните, управлявани в тази рамка, не се споделят с институциите на други държави от ЕС. Основният партньор на UCF по този въпрос е неговото надзорно министерство, Министерството на труда.

Що се отнася до тенденциите при командироването, както е илюстрирано в резюмето за страната, Франция е главно приемаща страна. Броят на регистрираните командировани работници, изпратени във Франция, се е увеличил от 6 455 през 2005 г. на 81 420 през 2015 г. Оттогава той се е увеличил рязко до 127 572 през 2016 г. и 208 515 през 2017 г. (+ 63% в сравнение с 2016 г.). За същия период броят на регистрираните командировани работници се е увеличил от 354 139 на 516 625 (+162 486, + 46% в сравнение с 2016 г.). Според Министерството на труда,²³ за това рязко увеличение има три основни обяснения: (i) използването на услугата SIPSI за дистанционно деклариране, която позволява регистрирането на по-голям брой декларации, докато някои от резултатите от предишното проучване са били непълни. Нарастването на броя декларации и на командированите служители, наблюдавано за 2018 г. е значително по-малко и е по-близко до наблюдаваното през предходните години - от порядъка на + 20% за декларациите и + 13% за командированите служители, в сравнение с 2017г.; (ii) по-доброто спазване на разпоредбите, благодарение на по-доброто познаване на формалностите и услугата за дистанционно деклариране SIPSI, но също и благодарение на засилването на контрола и наказанията от 2015 г. Наказателноправната санкция, която почти никога не е била прилагана за липса на декларация, е заменена с административна глоба (в тази област през 2017 г. са издадени 1034 глоби); (iii) продължаващото нарастване на командировани служители, което вече е наблюдавано през предходните години, въпреки че е трудно да се определи точно до каква степен това нарастване се дължи на по-доброто спазване на изискването за деклариране и до каква степен на реалното увеличение на командировките.

²² UCF (2020), Carte BTP : baisse de la redevance à compter du 1er novembre 2020, Прессъобщение, 16 Октомври 2020, <https://www.cibtp.fr/actualite/-/presse/actualites/actualite/carte-btp-baisse-de-la-redevance-a-compter-du-1er-novembre-2020>

²³ Министерство на труда (2019), Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2017, https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_2017_declarations_de_detachement.pdf

От този общ брой през 2017г са записани в строителния сектор 48 207 декларации, а командированите работници са 122 739.²⁴ Също така, голям дял от командированите във Франция временните работници, са в строителство. Основните изпращащи държави в строителния сектор са Португалия (32 463 командировани работници), Полша (16 371), Испания (13 562), Люксембург (12 914), Белгия (9 553), Румъния (8 827), Италия (6 997), Монако (6 809) и Германия (6 129).

По отношение на индустриалните отношения в строителния сектор са активни седем синдикати и шест работодателски организации. Следва да се отбележи, че социалните партньори са приели обща декларация за ръководителите на проекти относно борбата срещу социалния дъмпинг (*déclaration commune à destination des maîtres d'ouvrage publics*). Документът е съставен от социалните партньори в периода след 2012 г. и е подписан през септември 2014 г. Правителството и четирите представителя на работодателските организации в строителния сектор (CAPEB, FFB, FNTP и SCOP BTP) подписват също и споразумение за партньорство срещу незаконната работа в строителния сектор на 23 февруари 2016 г. (*Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal et la concurrence sociale déloyale dans le secteur du bâtiment et des travaux publics*²⁵). Документът определя ангажиментите на различните участници (правителство, администрация, работодателски организации, компании) и подробно регламентира тяхното сътрудничество.

„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение

По отношение на секторните фондове, съществуващите споразумения могат да бъдат разширени с цел да се обхванат и други държави, в които има подобни институции, при условие, че вноските, като дял от brutната заплата, са сходни. Въпреки че улесняват командироването, споразуменията освобождават дружествата от вноски в приемащата държава, освобождаване, което е справедливо, стига да няма значителна разлика в удържката върху заплатите и произтичащите от това ползи за работниците. Малките разлики не представляват бариера, дотолкова доколкото компаниите и работниците все още се възползват от намаляването на административната тежест за спазване на вноските в приемащата държава и от възстановяването на суми, изплатени под формата на обезщетения. В действителност, в обхванатите държави секторните фондове прилагат обща такса от около 30% от brutната заплата.

Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодолен

²⁴ пак там

²⁵ http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/convention_nationale_de_partenariat_relative_a_la_lutte_contre_le_travail_illegal_dans_le_bt_p.pdf

Липсата или наличието на секторни фондове, които посредничат за договарянето на много по-нисък или по-висок дял от заплатите, в сравнение с френските секторни фондове, са явна пречка за разширяване на практиката извън вече обхванатите държави.

Друга пречка за разширяването на такова споразумение за сътрудничество в други държави е рискът да се поставят под въпрос фондовете за платен отпуск във Франция. Следващите публични доклади (Court of Auditors, Senate report²⁶) подчертават някои слабости в управлението на фондовете за платен отпуск и дори случаи на лошо управление или липса на прозрачност. Скорошният доклад на Сметната палата ²⁷ призовава за промяна в системата за платен отпуск. Той подчертава, че „по отношение на схемата за платен отпуск, въпреки че услугите, които тя предоставя, се считат за задоволителни от страна на компаниите и служителите, Палатата счита, че необходимостта от нея трябва да бъде поставена под въпрос, тъй като строителният сектор вече не се характеризира с прекъсване на заетостта“, което оправдава съществуването на схемите за платен отпуск. „Задоволителното функциониране и включването на професията към тази мрежа не позволяват да се поставят въпроси за нейното развитие“. Следователно, френската система редовно се поставя под въпрос, което води до известна степен на несигурност по отношение на нейното бъдеще. Този климат на несигурност също може да повлияе на търсенето на партньорства с институции в други държави.

По отношение на борбата с измамите в командироването на работници, подписаните споразумения вероятно имат малък ефект. На теория партньорският фонд удостоверява, че дружеството, което командирова служители във Франция, прави вноски във фонда за платен отпуск. Няма обаче гаранция, че работодателят, който командирова служители във Франция, декларира точния брой часове, отработени във Франция по време на командироването, в своя национален фонд, нито че този фонд има възможността да проверява съответствието между обема на извършената работа и обема на декларирана работа.

По същия начин, въпреки, че UCF управлява ВТР картата, няма кръстосано препращане на информация с данни от неговите филиали. Двете бази данни не са свързани помежду си. И накрая: ВТР картата не се изисква за френски служители, командировани в друга държава-членка. Следователно, не улеснява проверките в приемащата държава относно това дали френският служител е заплатен на нивото, изисквано в приемащата държава.

Също така работодателят, командироваш служители във Франция, трябва да извърши две неща: (i) да получи удостоверение от своя фонд за платен отпуск, за да докаже, че действително внася вноски в изпращащата държава, което му позволява да бъде освободен от членство в UCF; (ii) да кандидатства за ВТР картата към UCF всеки път, когато командирова работник, дори ако работникът трябва да посещава Франция няколко пъти годишно. Споразумението между UCF и фонда за платен отпуск на страната партньор не заобикаля тази двойна формалност. И накрая, информацията,

²⁶ http://www.senat.fr/rap/r09-067/r09-067_mono.html

²⁷ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/32162>

съдържаща се в ВТР картата, не позволява директен достъп до определено количество данни, отнасящи се до работника, като например нивото на възнаграждението му. За да провери нивото на възнаграждението, френският инспектор по труда трябва да вземе информацията за самоличността на работодателя, записана в ВТР картата и след това да направи справка при работодателя или в системата за социално осигуряване в страната на произход, за да получи отговор.

Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани

Според UCF що се отнася до разширяването на секторните споразумения с други държави, секторният фонд не е получил мандат от социалните партньори да сключва освобождаващи споразумения с институции, които изпълняват подобни функции и с подобни нива на удържки върху заплатите в целия ЕС.

Най-много от подобни споразумения биха могли да спечелят работодателите, тъй като от тях се очаква да регистрират работници в приемащите страни и да поддържат връзка с чуждестранния фонд, по възможност на езика на чуждата държава или на английски, и които са следователно изправени пред административна тежест при липса на споразумения като тези, подписани от UCF.

Сътрудничеството, предвидено в тези споразумения, с фондовете за платен отпуск, трябва да бъде приветствано, но това е само един от елементите измежду още много, за подпомагане на борбата с измамите с командироването.

В допълнение към международното сътрудничество между администрациите и органите за социално осигуряване, което Франция желае да развие, най-вече в рамките на новия Европейски орган по труда, трябва да се извърви още дълъг път, за да осигури ефективно сътрудничество между контролните органи на френска територия.

По този начин, докато законът от 23 октомври 2018 г. за борба с измамите отвори достъп до няколко бази данни за данъчно и социално осигуряване на всички агенти, които отговарят за борбата с незаконната заетост и измамите, националният план за борба с незаконната заетост за периода 2019-2021 г. съдържа цяла глава за мерките, които трябва да бъдат предприети с цел засилване на сътрудничеството между френските органи. Затова планът препоръчва: (i) обединяване на различните бази данни, отнасящи се с командироването на работници, с цел да се подобрят знанията и мониторингът на процеса на командироването, както и насочването към дружества, например, в случай на разследване по време на инспекция на строителна площадка; (ii) отваряне на данъчни бази данни (досие с национална банкова сметка и по-специално национална база данни за активи) и социални бази данни (като базата данни за деклариране на регистрациите, поименна база данни за социални декларации и база данни на формуляри A1) за всички инспектиращи органи; (iii) получаване на данни, съхранявани от трети страни (доставчици на енергия, интернет и телефонни оператори и др.) от служители по изпълнението, за да се съберат елементи, полезни за разкриване и доказване на извършени престъпления;

(iv) информиране на органите за събиране на вноски за социално осигуряване за административни глоби, наложени от Инспекцията по труда, с цел да им се съдейства да стартират своите проверки.

Всичко това са полезни пътища, но ако ги разглеждаме изолирано, всички те са действия, които през 2019 г все още не са били изпълнени и вероятно поради пандемията няма да бъдат изпълнени до края на 2021 г. Европейското сътрудничество ще бъде още по-ефективно, ако контролните органи във Франция са ефективни.

Национален план на Италия

Контекстуална информация

Основните органи, които изпращат информация, с цел спазването на правилата за командироването на работници, са:

- Национален осигурителен институт (INPS);
- Министерство на труда и социалната политика;
- Национална комисия за фонда на строителните работници (CNCE) (доколкото става въпрос за работници в строителството);
- Национална инспекция по труда (INL) и нейните териториални поделения, разположени в цялата страна за мониторинг на редовността на заетостта, както и относно командированите работници.

Що се отнася до данните, INPS управлява записите за социалноосигурителните вноски, които работодателите подават периодично заедно с ключова информация, като сектора на дейност на дружеството, броят служители, тяхното възнаграждение, прилагания колективен трудов договор и нивото на заплащане по приложената скала.²⁸ Институтът осигурява повечето служители и някои категории самоосигуряващи работници (с изключение на самоосигуряващи се лица, осигурени от професионалните фондове, като геодезисти или архитекти) и разполага със съответните данни за доходите им и внесените социалноосигурителни вноски.

Министерството на труда и социалната политика получава от работодателите т. нар. „задължителни справки“, които представляват справки относно началото, промяната и прекратяването на трудовите правоотношения, включително информация за прилагания колективен трудов договор, местоработата, скалата на заплащане и общото възнаграждение, предполагаемото работно време, плюс данни относно разрешителните за работа, в случай на граждани на трети държави. Промените, изискващи подаването на задължителна справка, включват командироване в чуждестранна фирма. Задължителните справки се споделят също с INPS, INAIL и префектурите.

²⁸ В Италия минималните заплати се определят от секторни колективни договори съгласно скалата за заплащане, която диференцира работниците според техните длъжност и опит.

Като резултат от Директива 2014/67/ЕС бяха въведени задължителни справки за работниците, командировани в Италия. Справката се изпраща до Министерството на труда и социалната политика и се споделя с INL, INPS и Националния институт за застраховка срещу трудови злополуки (INAIL).

В обобщение: докато INPS проследява непрекъснатата кариерата и възнаграждението на работниците, задължителните справки са полезни за откриване на потоци в и извън трудовите правоотношения.

Що се отнася конкретно до строителния сектор, секторните фондове (създадени като паритарни институции) отговарят за посредничеството при договаряне на основен набор от елементи на заплатите, като тринадесета заплата, възнаграждение за стаж и отпуск, както и за предоставяне на допълнителни предимства, като защитни лични предпазни средства, допълнително пенсионно покритие и професионално обучение.²⁹ Поради тази причина местните фондове (Casse Edili) и техният национален управляващ орган - CNCE, разполагат с данни относно дейностите и работната сила на строителните компании, както и относно заплатите на работниците и платените вноски, покриващи договорените елементи на възнаграждението.

Посредством електронна платформа, и само за дружествата от строителния сектор, INPS и INAIL издават съвместно сертификат за съответствие с изискванията за плащане на социалноосигурителни вноски, включително за спазване на плащанията към Casse Edili³⁰. Сертификатът (т.нар. „DURC“) е необходим както за възлагане на обществени поръчки за строителство от публични администрации, така и за разрешителни за частни строителни работи.

Съгласно Декрет-закон 76/2020 трябва да бъде въведен допълнителен документ, удостоверяващ, че официално записаната работна ръка е в съответствие с работната ръка, предвидена да извършва специфична дейност (напр. възстановяване на обществени сгради или изграждане на мостове). Сертификатът (т. нар. *Congruità*) вече е тестван в някои региони с обещаващи резултати като инструмент за предотвратяване на недекларирания труд.

През септември 2020 г. италианските социални партньори в строителния сектор също приемат да въведат (чрез *Casse Edili* и CNCE) тест за цялата страна и да информират Министерството на труда за резултатите.

Позициите на социалните партньори не се разделят особено по отношение на командироването. Въпреки, че Италия има значителни потоци на командировани работници както навън, така и навътре,³¹ опасенията се отнасят главно до притока от страни с по-ниски разходи за труд и рисковете от измами, включително от дружества,

²⁹ За разлика от други държави, заплащането при неблагоприятни климатични условия не се покрива от секторните фондове, а се администрира от INPS.

³⁰ За повече информация вж. Post-Lab Насоки, стр. 22-24, наличен тук: http://www.fondazionebrodolini.it/sites/default/files/guidelines_en.pdf

³¹ На практика Италия е четвъртата по брой в ЕС „нетна изпращаща“ държава, след Полша, Словакия и Словения. Повечето командировани работници се изпращат в съседни държави, като Франция, Швейцария и Германия и има малко въпроси, които изникват за злоупотреби в командироването въпреки някои пропуски в нивото на прилагани данък заетост и социалноосигурителни вноски. Вж.: De Wispelaere, F., De Smedt, L. and Pacolet, J. (2019), *Командироване на работници. Доклад относно преносимите документи A1, публикуван през 2018*, Европейска Комисия, Брюксел.

обявяващи за „командировани“ работници, които всъщност работят и живеят в Италия (за допълнителна информация, вижте *доклада с резюме за страната: Италия*³²).

Значителен опит в трансграничния обмен на информация е този, разработен от CNCE. Чрез двустранни споразумения, подписани със сходни институции в Австрия, Германия, Франция и Сан Марино, компаниите в строителния сектор могат да продължат да плащат вноски във фонда на изпращащата държава, когато изпратят своите строителни работници в чужбина, по начина по който става в сферата на социалното осигуряване.

За разлика от социалното осигуряване, фондът в изпращащата държава трябва да удостоверява не само действителната принадлежност, но и действителното спазване на плащането на вноски. Проверката продължава по време на периода на командироване, като фондовете се ангажират да споделят информация когато бъдат установени нередности (напр. ако на строителната площадка в страната домакин бъдат открити повече командированите работници от декларираните или ако компанията не внася вноски към секторния фонд на изпращащата държава).

Що се отнася до публичните администрации, споделянето на информация се осъществява главно чрез IMI. Постигнати са някои споразумения за безпроблемно споделяне на информация и сътрудничество с институции от чужди държави, но засега наличната информация за действителното прилагане и ефикасност на тези споразумения е бегла.

Основният орган, участващ в трансграничното сътрудничество, е Националната инспекция по труда. В зависимост от обхвата, могат да бъдат включени и INPS и INAIL, например по отношение на споразумения с трети държави относно координацията на социалната сигурност.

„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение

По отношение на секторните фондове съществуващите споразумения могат да бъдат разширени с цел да се обхванат и други държави, в които има подобни институции, при условие, че вноските, като дял от брутната заплата, са сходни. Въпреки че улесняват командироването, споразуменията освобождават дружествата от вноски в приемащата държава, освобождаване, което е справедливо, стига да няма значителна разлика в удържките върху заплатите и произтичащите от това ползи за работниците. Малките разлики не представляват пречка, дотолкова доколкото компаниите и работниците все още се възползват от намаляването на административната тежест за спазване на вноските в приемащата държава и от възстановяването на суми, изплатени под формата на обезщетения. В действителност, в обхванатите държави секторните фондове прилагат обща такса от около 30% от брутната заплата.

³² https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2020/05/Country-paper_IT.pdf

В светлината на опита, разработен от полския Социалноосигурителен институт (ZUS) със секторните фондове на Германия и Австрия (SOKA BAU и BUAK)³³, би било препоръчително едно споразумение, което да улеснява получаването на обезщетения от страна на работниците, командировани в Италия от страни, които не са обхванати от освобождаването.

Съгласно споразумението съществува система за обмен на информация между полския Социалноосигурителен институт и секторните фондове, които осигуряват достъп на работниците до обезщетения, изплащани от секторните фондове. Когато работникът не е нает в Австрия или в Германия достатъчно дълго, за да може да ползва такива обезщетения, фондовете възстановяват еднократна сума директно на ZUS, който след това я връща на работника, както ако е по системата на социално осигуряване.

Подобно споразумение също така ще гарантира, че работодателите плащат вноски за социално осигуряване в изпращащата държава върху удръжки за заплащане на отпуск и други елементи на заплатата, прилагани от секторните фондове в приемащата държава, като по този начин допълнително насърчават адекватната социална защита и лоялна конкуренция.

Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодолени

Липсата или наличието на секторни фондове, които посредничат за договарянето за много по-нисък или по-висок дял от заплатите, в сравнение с италианските секторни фондове, са явна пречка за разширяване на практиката извън вече обхванатите държави.

Опитът на ZUS със SOKA BAU и BUAK обаче показва, че сътрудничеството с институциите за социално осигуряване би могло да представлява валидна алтернатива в такива ситуации, така че да се гарантира както спазването на възнаграждението на командированите работници, така и на тяхното социално осигуряване.

Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани

Що се отнася до разширяването на секторните споразумения с други страни, CNCE има вече мандат от социалните партньори да сключи освобождаващо споразумение с институции, изпълняващи подобни функции и с подобни нива на удръжки върху заплатите.

³³ Вж. Насоките на проекта: Kus, J. (2021), Насоки – Споразумения между социалноосигурителния институт (ZUS) (Полша) и SOKA-BAU (Германия), https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_ZUS_SOKA_BAU.pdf

Това се потвърждава допълнително от Министерството на труда и социалната политика, което обяснява чрез подзаконови нормативни актове съответствието на тези споразумения с националното законодателство и законодателството на ЕС в областта на командироването.

Най-много от подобни споразумения биха могли да спечелят работодателите, тъй като от тях се очаква да регистрират работници в приемащите страни и да поддържат връзка с чуждестранния фонд, по възможност на езика на чуждата държава или на английски, и които са следователно изправени пред административна тежест при липса на споразумения като тези, подписани от UCF.

Сътрудничеството с публичните администрации, особено Социалноосигурителните институти също може да бъде подобро, за да осигури на секторните фондове достъп и възможност за споделяне на друга ключова информация, представляваща интерес, включително спазването на плащанията за социално осигуряване в изпращащата държава и информация за дейностите на изпращащото предприятие.

Национален план на Полша

Контекстуална информация

В Полша, публичните институции, които играят ключова роля в командироването на работници, по отношение на събирането на данни и мониторинга, са две. Първата е Социалноосигурителният институт (ZUS), който предоставя цялостна услуга за командироването на работници. Втората е Националната инспекция на труда (PIP), която действа като орган за връзка при командироването на работници.

ZUS (Социалноосигурителният институт) е държавна организационна единица с правосубектност, която изпълнява задачи в областта на социалното осигуряване в Полша. Обхватът на неговите дейности, задачи и функциониране са определени в чл. 66-72 от Закона от 13 октомври 1998 г. за системата за социално осигуряване (Държавен вестник от 2020 г., т. 266) и устава на Социалноосигурителен институт (Законодателен вестник от 2011 г., № 18, т. 93).

Като институт за социално осигуряване най-важните задачи на ZUS включват прилагане на разпоредби за социално осигуряване, включително събиране на вноски и администриране на обезщетения, предоставяне на становища по проекти на правни актове в областта на социалното осигуряване, изпълнение на международни договори и споразумения в областта на социалното осигуряване, контрол върху заплащането на дължимите осигуровки и популяризиране на знанията за социалното осигуряване.

Що се отнася до командироването на служители, ZUS е отговорен за определяне на основата за осигуряване на командирован работник и издаване на сертификат A1. ZUS също така е упълномощен да проверява съответствието на данните, предоставени от работодателя, с фактите и съответствието им с европейското и националното законодателство, относно командироването на работници. ZUS си сътрудничи с PIP, както и с много европейски и национални институции, участващи в процеса на социалното осигуряване.

ZUS има интерес да получава информация за застраховките на командированите работници и следователно е потенциално заинтересовано и от сключване на споразумения за трансграничен обмен на информация и сътрудничество. Това се доказва от редица споразумения, сключени с европейски институции с подобен профил на работа. Важното е, че ZUS може също така да сключва споразумения със секторни застрахователни организации (SOKA BAU, BUAK). ZUS поддържа контакти и обменя информация с много европейски и национални застрахователни институции, както и с националните служби за връзка.

Националната инспекция на труда (PIP) е полската институция за връзка, отговорна за командироването на работници.

Този орган е натоварен с изпълнението на разпоредбите относно законността на заетостта на полски граждани и на чужденци (включително граждани на трети държави),

командирането на работници и агенциите за временна и постоянна заетост. Тази задача е поверена на Националната инспекция на труда през 2007 г.

Ръководителят на PIP се назначава от председателя на парламента. Главният инспектор по труда представя годишен доклад за своята дейност пред Sejm (долната камара на парламента) с искане за неговото одобрение. Съветът за защита на труда (тристранен парламентарен орган) контролира дейността на PIP от името на Парламента.

Мониторингът на въпросите, свързани с командирането на работници, засяга основно:

- 1) Искания, свързани с плащане на социалноосигурителни премии и оборота на доставчика на услуги, да бъдат изпращани на компетентните звена на социалноосигурителния институт и агенциите по приходите;
- 2) Спешни искания относно законовото установяване на доставчика на услуги се обработват от отдел връзки, т.е. Главна инспекция по труда във Варшава;
- 3) Заявленията, свързани с командирането на работници се препращат към компетентната районна инспекция по труда, която извършва проверката на работното място.

Националната инспекция по труда си сътрудничи с други институции за връзка, други инспекции по труда (като част от Комитета на старшите инспектори по труда, SLIC), както и в рамките на двустранни споразумения и контакти.

Освен Националната инспекция на труда и Социалноосигурителния Институт, граничната охрана, данъчните служби и полицията също имат определена роля при събирането и предоставянето на информация за командирането на работници. Те обаче не са компетентни звена за сключване на споразуменията за обмен на информация, посочени в проекта ISA.

По отношение на тенденциите за командиране, Полша издава най-голям брой формуляри A1 в Европа. През 2017 г. общият брой е над 573 000, през 2018 г. над 605 000, а през 2019 г. почти 646 000. Освен служителите, все по-често хората, които имат собствен бизнес и предоставят услуги по гражданските договори, напускат страната, за да работят навън. Строителните работници представляват една много голяма група. Установено е, че със служители от Полша, се наблюдават голям брой нарушения на разпоредбите, както в приемащите страни, така и в родната страна.

Най-честите установени нарушения на регламентите в Полша са:

- няма основание за командиране (измама, свързана с липсата на реално трудово правоотношение на командираното лице с командиращото дружество, липса на действителна / достатъчна икономическа активност на субекта в Полша);
- липса или занижаване на застрахователните премии, изплащани на работници, командирани от Полша;

- неосигуряване на подходящи условия на командированите работници (заплати, социални помощи).

Най-честите установени нарушения в приемащата страна са:

- неспазване на националните разпоредби по заетостта по отношение на командированите работници и на приложимите колективни трудови споразумения;
- нарушаване на законодателството относно заплащането (игнориране на минималното заплащане и други елементи на възнаграждението);
- нарушаване на разпоредбите относно здравословните и безопасни условия на труд и работно време;
- неплащане на отпуск и социални помощи, предвидени в трудовото законодателство;
- неплащане на обезщетения за пътуване и настаняване.

И двата ключови органа, занимаващи се с командированията, са сключили двустранни споразумения и са отворени за насърчаване на трансграничния обмен на информация.

Двустранните споразумения, сключени от РІР, определят правилата за обмен на информация, насочени към:

- условия на заетост (работно време и периоди на почивка, годишен отпуск, минимални ставки на възнаграждението и заплащане за извънреден труд;
- условия за наемане на работници от агенциите по заетостта, безопасност и здраве при работа, защита на работниците жени и юноши;
- нередности, свързани с наемането на работа и престъпления срещу правата на работниците, които са установени по време на инспекциите по труда.

Интересно е да се отбележи, че ZUS получава достъп до информация за заплатите, изплащани в чужбина, благодарение на споразумения с германския и австрийския секторни фондове, които посредничат при договаряне на дела на работните заплати в строителния сектор.³⁴ Институтът разглежда с интерес международното сътрудничество и споделянето на данни, доколкото те могат да му помогнат да изпълнява задачите си, включително правилното уреждане на вноските и обезщетенията, отчитането на дължимите вноски и извършването на проверки и разследвания в случай на нередности при плащането на вноски.

³⁴ Вж. насоките към свързания проект : Kus, J. (2021), Насоки – Споразумения между социалноосигурителния институт (ZUS) (Полша) и SOKA-BAU (Германия), https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_ZUS_SOKA_BAU.pdf

Националната инспекция на труда (PIP) разчита главно на обмена на информация чрез системата IMI. Двустранните споразумения и сътрудничество се отнасят главно до обмена на информация на национално ниво.

PIP има сключени двустранни споразумения, обхващащи командироването на работници, с органи в следните държави от ЕС / ЕИО: Белгия, България, Дания, Естония, Литва, Люксембург, Холандия, Норвегия, Словакия и Испания. Те допълват обмена на информация в IMI.

Социалноосигурителният институт (ZUS) има подписани редица споразумения за сътрудничество със съответните публични субекти в други страни от ЕС / ЕИО по отношение на обмена на информация относно командироването на работници. От гледна точка на проекта ISA най-интересни са гореспоменатите споразумения в строителния сектор, подписани с BUAK, Австрия през 2013 г. и SOKA BAU, Германия през 2018 г. Най-важното е, че това са споразумения, подписани с частни секторни дружества, които се регулират въз основа на секторни колективни договори.

[„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение](#)

ZUS проявява интерес в областите на обмен на информация, описани в споразуменията с BUAK и SOKA BAU в сферата на социалното осигуряване за командированите работници (описана по-горе). PIP се интересува от информация за нарушения на разпоредбите на трудовото законодателство.

Всъщност практиките, разгледани до момента, както от Социалноосигурителния институт, така и от Националната инспекция по труда, показват възможността за широко сътрудничество. Полската правна система позволява широко международно сътрудничество с компетентни институции в други страни от ЕС в областта на компетенциите на PIP и ZUS.

Въпреки това, доколкото ZUS има готовност да сключи споразумения със секторни фондове (включително в строителната индустрия), PIP си сътрудничи основно с националните инспекции по труда и поради естеството на своята дейност не предвижда други видове споразумения. Това не означава, че не се интересува от съответната информация.

[Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодоленни](#)

Полша официално е изпълнила условията за прилагане на изменената директива за командироването на работници през 2020 г. От гледна точка на ZUS няма официални пречки за сключване на споразумения. Съществуват обаче съществени различия в

разпоредбите относно условията на труд на командированите работници в Полша и много други страни от ЕС. В Полша няма секторен колективен трудов договор в строителната индустрия. Също така няма еквиваленти на секторни осигурителни фондове.

В случая с Полша може да има проблем с липсата на приложими тарифи за заплати в строителната индустрия и трудности при получаването на данни за нивото на заплатите (в това отношение има големи регионални разлики).

Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани

В случая на ZUS настоящото споразумение с австрийски и германски партньори може да е фактор, благоприятстващ сключването на допълнителни споразумения. През последните години ZUS компютъризира своите дейности, включително събирането на съответни данни за командироване за командированите дружества и командированите работници (в областта на социалното осигуряване). Последното се очаква да насърчи по-висок обмен на информация с партньори в други страни от ЕС въз основа на ИТ инструментите, предвидени в споразуменията.

Фактор, който допринася за по-широк обмен на информация от полска страна, е разширяването на изследователските инструменти на публичните статистически служби, които отчитат повече данни за командироването на работници, командированите дружества и агенциите. Следва да се отбележи също така и задълбоченият мониторинг на агенциите по заетостта, проведен през последните години от Националната инспекция по труда, което увеличава обема и обхвата на получените данни и достъпа до тях.

Национален план: Португалия

Контекстуална информация

Основните органи, които разполагат или контролират информацията, свързана с командироването на работници в Португалия, са:

- Органът по условията на труд (*Autoridade para as Condições de Trabalho*, АСТ), пред който дружествата подават декларации за работниците, командироваани в или от Португалия
- Социалноосигурителният институт (*Instituto da Segurança Social*), отговорен за издаването на А1 в преносим документен формат (pdf)³⁵

АСТ е основната португалска институция, отговорна за наблюдението на командировките от и към Португалия. Освен ролята си на орган, извършващ инспекция на командированите работници, той също така разпространява информация и насърчава срещи по въпросите, свързани с командироването.

Заедно с тази заинтересована страна, основните сдружения на работодателите - Асоциацията на строителните дружества и благоустройството (AECOPS) и Асоциацията на строителните индустрии и благоустройството (AICCOPN), също популяризират периодични информационни сесии на свързаните с тях командировани дружества. Генералната конфедерация на португалските работници (CGTP-IN) и по-специално нейният строителен синдикат, разглеждат проблемите, повдигнати от португалските командировани работници и често публично подчертават необходимостта от засилено наблюдение на положението на португалските командировани работници. Синдикатите са провели няколко кампании за повишаване на осведомеността.

В транспортния сектор Националната асоциация на обществените товарни автомобилни превозвачи (ANTRAM) се противопоставя на преразглеждането на Директивата за командироването на работници през 2017 г.

Що се отнася до споделянето на информация АСТ участва активно в трансграничния обмен на информация в частност чрез системата IMI.

Според наличните данни за А1 документа в преносим формат (pdf),³⁶ през 2018 са били издадени 74 109 PD А1 на командировани от Португалия работници, което е 70 %, съгласно член 12 от Регламент ЕО 883/2004. Това съответства на 51 905 командирования, направени с 27 519 индивидуални работници. Това са относително ниски цифри в абсолютно изражение, които съставляват само 2,9% от всички командирования в ЕС, но въпреки това са над средното по отношение на дела на

³⁵ Документ в преносим формат (pdf), с който всеки работник трябва да разполага, за да удостовери на кое социалноосигурително законодателство е субект, след като има заетост в повече от една държава.

³⁶ De Wispelaere F., De Smedt, L. and Pacolet, J. (2019) *Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2018*. European Commission, Brussels.

работната сила, командирована в чужбина, като 0,6% от цялата португалска работна сила са командировани през 2018 г., в сравнение със средно 0,4% за ЕС. Това е още по-осезаемо в строителния сектор. По отношение на командированите в Португалия работници, броят им е много по-нисък - 28 964 командирования в Португалия през 2018 г. Това прави Португалия нетен изпращач, с 22 941 повече командировани, отколкото приети работници. Тази разлика обаче става все по-малка, като през годините все повече работници са командировани в Португалия, докато броят на работниците, командировани от Португалия, достига осемгодишен минимум през 2018 г.

„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение

Нарастващата фрагментация и гъвкавост на работата в строителния сектор доведе до несигурност на работното място и ерозия на защита правата на работниците, особено на командированите работници. Интервютата, направени с португалските инспектори по труда и социалните партньори, подчертават набор от практики на злоупотреба и експлоатация по отношение на командироването на португалски строителни работници. Инспекторите обръщат специално внимание на съществуването на различни форми на злоупотреба с португалски работници, командировани в чужбина с акцент въпроси, свързани със заплатите, организацията на работното време, несъществуващите отсъствия и незаконното набиране на персонал.

Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодоленни

АСТ счита, че споделянето на информация повдига въпроси относно защитата на личните данни.

Работодателската организация AECOPS твърди, че обменът на информация между публичните органи от различни държави би трябвало да остане в границите на публичните органи и публичния интерес; такава информация не би следвало да се предоставя на трети страни.

Други настоящи препятствия включват:

- забавяне на обмена на информация между държавите, което се отразява на ефективността на инспекцията и нейните резултати;
- някои ограничения при получаването на необходимата информация поради езикови бариери, дори при използване на системата IMI;
- наличие на два субекта, споделящи компетенции по един въпрос: АСТ и Инспекция на Социалното осигуряване, което затруднява процеса;
- различната организация на компетенциите по отношение на командированите работници в държавите - членки;
- необходимостта от по-тясно сътрудничество, с цел осигуряване на ефективна намеса.

Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани

Със сигурност основата за развитието на международното сътрудничество е „Споразумението за административно съдружничество между Министерството на труда на Република Франция и Министерството на труда, солидарността и социалното осигуряване на Република Португалия, относно командироването на работници и предотвратяването на недеklarирания труд,“ (2017).

Основните резултати по това споразумение са: (i) споделяне и обсъждане на информация; (ii) извършване на дейности по съвместни инспекции; (iii) участие в дейности по разпространяване на информацията и повишаване на осведомеността.³⁷

Споразумението между Португалия и Франция се счита за най-успешното главно поради факта, че е сключено на ниво министерство, а не на ниво инспекторат и следователно, имащо по-голямо въздействие. Освен това то позволява включването на португалския Национален Социалноосигурителният институт, което се определя като предимство. Една от пречките, установени от АСТ, при разработването и разпространението на информация и действията на инспектората, е липсата на финансова подкрепа. Сега обаче се очаква, че наскоро създаденият Европейски орган по труда може да преодолее проблеми от този вид.

АСТ счита, че това споразумение може да послужи като насока за разработване на бъдещи мерки и практики, основано главно на два резултата:

- създаването на постоянна комисия (ПК), която се събира за първи път през 2018 г. и продължава да се събира ежегодно за оценка и наблюдение на споразумението;
- създаването на група „съседски агенти“ и в двете страни, отговорни за изготвянето на споразуменията. Тази мрежа се състои главно от група „оперативни“ инспектори във всяка държава, които работят в тясно сътрудничество помежду си за подобряване на оперативното сътрудничество между Франция и Португалия, по отношение на командироването на работници, с цел да се гарантира спазването на разпоредбите, правата на командированите работници и по-ефективната борба с измамите. Тази мрежа също така има за цел обмен на опит и практики за контрол, по-специално по отношение на командировани работници, и с особен акцент върху секторите строителство, временна заетост и промишлена поддръжка.

Според информация от тази институция прехвърлянето на дейности, свързани с командироването към Европейския трудов орган (ELA), е в ход и ще засегне в значителна степен всички предишни процедури. АСТ има вече участие в две пилотни съвместни проверки, извършени под егидата на ELA. АСТ е избрано поради съществуващата практика на съвместни инспекции съгласно двустранното споразумение между Португалия и Франция, така че смята, че работата, разработена около това споразумение, ще бъде информативна за бъдещите процедури на ELA.

³⁷ Вж. насоките към свързания проект : Veloso, L., Marques, J., and Sales Oliveira, C. (2021), Насоки за двустранно споразумение *Португалия-Франция*. https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_PT-FR_2021.pdf

Национален план: Румъния

Контекстуална информация

Основните органи, които участват в командироването на работници за Румъния, са:

- Министерство на труда и социалната защита (*Ministerul Muncii și Protecției Sociale, MMPS*)
- Инспекция по труда (*Inspekția Muncii, IM*)
- Национален пенсионен фонд (*Casa Națională de Pensii Publice, CNPP*)

Министерството на труда и социалната защита разработва, координира и прилага стратегии и политики в областта на правата и отговорностите по заетостта, трудовите отношения, здравословните и безопасни условия на труд, комуникацията и прилагането на стандартите на работното място и социалната защита. Редица специализирани агенции и органи му помагат в работата.

Министерството разработва националната законодателна рамка за командироване на служители в рамките на предоставянето на транснационални услуги на територията на Румъния (Закон 16/2017 относно командироването на служители в рамките на предоставянето на транснационални услуги).

Инспекцията по труда е специализирана държавна агенция, работеща под ръководството на Министерството на труда и социалната защита. Нейната основна роля е да проверява дали работодателите спазват своите задължения по отношение на трудовите отношения, условията на труд и стандартите за здраве и безопасност на служителите и другите участници в трудовия процес.

Националният пенсионен фонд администрира и управлява публичната пенсионна система, както и схемата за трудови злополуки и професионални заболявания. CNPP е компетентната институция при определяне на законодателството, приложимо към работниците мигранти, при прилагането на европейските разпоредби относно координацията на социалното осигуряване и двустранните споразумения за социално осигуряване, по които Румъния е страна.

Що се отнася до трансграничния обмен на информация, Инспекцията по труда е компетентният орган с осъществяващ връзките и изпълняващ задължението си да си сътрудничи административно с компетентните органи на държавите-членки и Конфедерация Швейцария.

Звеното за връзка е организирано само на централно ниво в Инспекцията по труда.

Институцията отговаря и за наблюдението на цялостната работа и правилното функциониране на IMI (модул за командироване на работници) на национално ниво в Румъния.

Чрез Инспекцията по труда Румъния участва в обмена на информация чрез системата IMI след пилотната ѝ фаза.

Броят на IMI заявленията, получени или предадени чрез тази система, се увеличава с всяка година, а Румъния е сред държавите с най-голям брой заявления.

Според данните, представени от Европейската комисия в доклада за прилагането на Директива 2014/67 / ЕС, през 2018 г., Румъния е на пето място по брой заявки за предоставяне на информация, изпратени чрез системата IMI до други държави-членки, общо 173. Тези заявки се отнасят до обмен на информация, предаването на документи на чуждестранни доставчици на услуги, съобщаването на спешни въпроси, касаещи установени по време на проверките незаконосъобразности, както и искания за уведомяване за наложени глоби за нарушения или заявки за трансгранични събирания на вземания.

По отношение на общия брой заявки, получени от Инспекцията по труда, чрез системата IMI, през 2018 г. Румъния е на трето място с 482 заявки, след Словакия и Полша.

По отношение на средното време за отговор на различните искания за информация, получени чрез системата IMI, Румъния попада в рамките на срока, определен от Директива 2014/67 / ЕС, със средно време за отговор от 30 дни, докато средното за Европейския съюз е 43 дни.

Съгласно разпоредбите на Закон №. 16/2017, транспонирайки европейските директиви за командироване, Инспекцията по труда е компетентният орган за връзка и изпълнява задължението за административно сътрудничество с компетентните органи на държавите-членки и Конфедерация Швейцария. Осигуреното административно сътрудничество се осъществява от Инспекция по труда в съответствие с разпоредбите на Регламент ЕС 1024/2012, като упражнява ролята, предвидена в член 5, буква f) от Регламента.

В контекста на административното сътрудничество Инспекцията по труда отговаря на мотивирани искания за информация от компетентните органи на други държави-членки и Конфедерация Швейцария и извършва проверки и контролни действия по отношение на трансграничното командироване на работници, по-специално по отношение на всяко неспазване или злоупотреба с приложимите правила за трансгранично командироване, включително трансгранични случаи на недеklarиран труд, както и фалшива самостоятелна заетост във връзка с командироването на работници.

Когато не разполага с исканата информация, Инспекцията по труда я получава от компетентните национални институции.

Що се отнася до зачитането на националния и европейския регламент за защита на личните данни, съгласно закона, Инспекция по труда е оператор на лични данни, регистриран в Националния надзорен орган за обработка на лични данни.

По закон Инспекцията по труда е институцията, отговорна за наблюдението на системата и събирането на данни и информация относно броя служители и условията на труд на командированите работници.

Работодателите трябва да уведомят местната инспекция по труда в юрисдикцията, в която извършват дейност, пет дни преди започване на дейността, като предоставят информация относно командироването на своите служители и всички последващи промени по отношение на тези служители.

Могат да бъдат идентифицирани някои географски и секторни модели на командироване. Например работниците, командировани от Полша, са предимно активни в промишлеността и строителството.³⁸

Долната таблица показва разпределението по сектори на формулярите PD A1, издадени за командированите работници от Националния пенсионен фонд през 2018 г.

Таблица 2: Формуляри A1, издадени на командированите в Румъния работници (чл. 12 от Регламент ЕО 883/2004) по сектори (2018 г.)

2018	Общ брой	Земеделите	Промисленост	Търговия	HoReCa	Транспорт, съхранение и разпространение	Финансови и търговски сектор	Социални услуги
Общо издадени PD A1	69,789	413	34,012	453	42	29,734	2,986	2,149

Източник: Национален пенсионен фонд

Основните приемащи страни към 2018 г. са Германия (15 283), Франция (6 444), Италия (5543), Белгия (5244), Холандия (3020) и Австрия (1232).

За сравнение, въз основа на данни от декларациите, подадени към местните инспекции по труда в Румъния, 5200 работници от други държави на Европейския съюз са командировани на територията на Румъния през 2017 г.

Необходимо е обаче да се посочи, че информацията, събрана от държавите-членки въз основа на национални инструменти за деклариране, все още е експериментална.

Инспекция по труда контролира спазването на законовите изисквания относно командироването на работници.

³⁸ Информация по този въпрос е представена в годишните доклади A1 на Европейската Комисия и докладите на Европейска обсерватория в строителния сектор.

През 2019 г. са извършени 233 проверки и са наложени 40 санкции, от които четири глоби и 36 предупреждения; издадени са 112 мерки за отстраняване на констатираните пропуски. Основните недостатъци, открити сред дружествата, командировачи работници в Румъния, са свързани с неспазване на задължението за изпращане на декларации за командироване, докато условията за труд на командированите работници обикновено са спазвани.³⁹

По отношение на несъответствията сред дружествата, изпращачи работници от Румъния, съществуващите данни разкриват само докладите за санкции, предадени за комуникация чрез системата IMI от компетентните органи от други държави. Въпреки това броят на наложените санкции би могъл да е по-голям.

По отношение на административното сътрудничество, през 2019 г. Инспекцията по труда е получила най-много искания от Австрия (23) и Италия (4) за съобщаване на решения за налагане на административна финансова санкция на различни работодатели в Румъния, чиито служители предоставят транснационални услуги.

През 2018 г. резултатите от извършените проверки за потвърждаване на спазването на разпоредбите на Закон № 16/2017 е довело до налагане на 39 санкции, от които осем глоби и 41 мерки за отстраняване на констатираните нарушения.

През 2017 г. резултатите от извършените проверки за потвърждаване на спазването на разпоредбите на Закон № 16/2017 са довели до налагане на 54 санкции, от които 10 глоби и 44 предупреждения.⁴⁰

Също така, съгласно доклада за изпълнение на Директива 2014/67/ЕС, през 2017 г. Румъния е получила чрез системата IMI приблизително 70 искания за уведомяване за решения, за налагане на финансови санкции за неспазване от страна на румънски предприятия на правилата за трансгранично командироване на работници и приблизително 10 заявления за събиране на глоби.⁴¹

Необходимостта да се отговори в срока, определен от Директива 2014/67/ЕС и от Регламента IMI 1024/2012, както и от категориите поискана информация, е довела до увеличаване на целенасочените проверки с цел да се проверява спазването на закона и да се подобри способността на инспекторите да идентифицират злоупотреби или нередности при командироването на работници.

³⁹<https://www.inspectiamuncii.ro/documents/66402/187655/Raport+de+activitate+al+Inspectiei+Muncii+pentru+anul+2019.pdf/63b1590f-c84e-478e-930a-27f4a2f2c6cf>

⁴⁰<https://www.inspectiamuncii.ro/documents/66402/187655/Raport+de+activitate+al+Inspectiei+Muncii+pentru+anul+2017.pdf/1a898dfa-6e03-4b82-bf59-8bd20e494dc5>

⁴¹ Доклад на Комисията до Европейския Парламент, Съвета и Европейската комисия по икономически и социални въпроси за въвеждането и прилагането на Директива 2014/67/ЕС на Европейския Парламент и Съвета от 15 май 2014 г. относно прилагането на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамката на предоставяне на услуги, която изменя и допълва Регламент ЕО 1024/2012 относно административното сътрудничество чрез Информационната система за вътрешния пазар (Регламента IMI) {SWD(2019) 337 окончателна версия} <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:426:FIN>

„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение

Националният пенсионен фонд не е сключил споразумения за транснационално сътрудничество за командироване на работници с други сходни институции, от други държави-членки на ЕС, като сътрудничеството е установено в рамките на регламентите на ЕС за координация на социалната сигурност. Инспекцията по труда счита за уместно да сключи двустранни международни споразумения, с цел да подобри обмена на информация, така че контролът на условията на труд за командированите работници да стане по-ефективен.

Румъния осъществява обмен на информация чрез системата IMI с всички държави-членки на ЕС, независимо от съществуването на двустранни споразумения за сътрудничество, подписани между Румъния и други държави-членки. Подписалите страни използват системата IMI за осигуряване на обмен на информация в случай на споразумения, които Инспекцията по труда в Румъния е подписала с инспекциите по труда на IT, ES и EL. За сътрудничеството с HU и PT, използването на системата IMI е комбинирано с конвенционалните системи за сигурен информационен обмен.

Като цяло, освен споделянето на информация, осъществявано чрез IMI, подписването на споразумение може също да улесни:

- провеждането на специални контролни кампании или изготвянето на доклади относно условията на труд на гражданите в другата държава или други аспекти от интерес;
- обмяната на опит, като делегации на инспектори по труда от една държава участват в инспекции в другата държава;
- организиране на практически курсове за обучение в съответните държави, както и участие в конференции, симпозиуми и международни срещи, организирани от страните;
- обмяната на информация не само относно командированите работници в рамките на предоставянето на услуги, но и относно споделянето на добри практики и опит относно прилагането на директивите на ЕС в тази област.

Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодолени

Установяването на броя командировани работници (в държави-членки на ЕС) остава особено трудно и в момента са налични само приблизителни изчисления (на европейско ниво). Разграничаването на явлението е първият въпрос, тъй като командированите работници се определят по различен начин в зависимост от сферата.

Трансграничният обмен на информация се третира по различен начин, предвид важната свобода на преценка, предоставена на държавите-членки при проектирането на системата за деклариране на командировани работници.

Необходимо е да се подобрят източниците на данни, за да се позволи мониторинг върху командироването и да се гарантира, че предприятията се конкурират справедливо в различните държави-членки и че трудовите и социалните права на командированите работници се спазват. Не са налични точни статистически данни за броя на командированите работници, техните характеристики и условията на труд.

Данните, базирани на формулярите A1, ще продължат да бъдат основният източник на информация относно командировките, тъй като обхващат всички държави и са единственият източник, предоставящ напълно съпоставими данни. Въпреки това, вече е възможно да се обединят данните, базирани на формулярите PD A1, с данните относно декларациите за командироване съгласно член 9 от Директивата за изпълнение.

В зависимост от отговорностите на страните, подписали споразумението, биха могли да възникнат допълнителни закъснения, тъй като на национално ниво специфичната компетентност може да бъде разпределена между повече от един участник. Като пример, в Ирландия трудовите отношения и здравословните и безопасни условия на труд се покриват от две независими агенции, докато в Румъния те попадат в компетенцията само на една агенция.

Съгласно националното законодателство и практика в Румъния, министерствата и публичните органи могат, под подчинение на министерствата или в координация с тях, да сключват протоколи или меморандуми за разбирателство със сходни институции от други държави, ако:

- им е възложено по правен ред подписването на такива документи за сътрудничество, предвидени в собствените им правила и/или в устави, както и ако
- тези протоколи или меморандуми за разбирателство не създават, изменят или анулират правни или други права и задължения, регламентирани в международното публично право.

Тези протоколи или меморандуми за разбирателство са договорени от подписващите ги институции и преди подписването им са обект на становище от страна на Министерството на външните работи и влизат в сила на датата на подписването им.

Ако споразуменията или протоколите, подписани между институциите, създават, изменят или погасяват законови или други права и задължения, регулирани от международното публично право, те попадат в обхвата на Закон №. 590/2003 относно споразуменията, изм. и доп. и подлежат на различна процедура за договаряне, подписване и влизане в сила.

Този закон регламентира условията, при които могат да се сключват договори или споразумения, както на правителствено ниво, така и на нива на ведомства и определя процедурите, които трябва да се следват от момента на започването на преговори до подписването на договорите/споразуменията.

Съгласно разпоредбите на този закон договорите, подписани както на правителствено ниво, така и на ниво ведомство, се представят на държавен орган за одобрение с държавно решение.

Обнародването в Държавния вестник на Румъния и влизането в сила на споразумения, приети с държавно решение, може да се отложи до приключване на процедурите за одобрение от страна на редица публични институции/органи и на консултациите със социалните партньори.

Приоритизирането на конкретни споразумения трябва да смекчи закъсненията. Приоритизирането следва да бъде обективен процес и да отчита размера на диаспората и броя на командированите лица. След като анализът бъде завършен от компетентните страни, преговарящата страна може да поиска от подчинените агенции да предприемат действия с дължимата грижа. Това не е толкова лесно, когато споразумението се подписва на правителствено ниво и трябва да бъде подписано от голям брой участници (министерства и агенции).

Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани

Основните въпроси, които биха могли да бъдат мотивация за присъединяването или за подписването на споразумение, са незаконното командироване и нарушаване на законодателството относно условията на труд и неспазването на изискванията за здравословни и безопасни условия на труд по отношение на гражданите на държава, които работят на територията на другата държава.

Много важна характеристика на всички споразумения е набеязването на области от общ интерес. Тези въпроси могат много да се различават, в зависимост от това кои са страните по споразумението. Например, държава, която приема голям брой командировани работници може да иска предприемането на действия да е с приоритет, а за държава, която има голяма диаспора, по-важно значение може да има информацията и мерките, свързани със здравословните и безопасни условия на труд

(ЗБУТ). Всички тези приоритетни области трябва да бъдат определени и включени в окончателния текст, а подписващите споразумението страни трябва да са съгласни, че тези области са с приоритет.

Пример за това са подписаните протоколите за сътрудничество с Италия и Испания, поради големия брой лица от Румъния, работещи/командировани в Италия/Испания. Тези документи имат за цел да гарантират, че работниците от Румъния се възползват от същите условия на труд както и местните работници.

Институциите, които са страни по споразумение, се възползват от консолидацията на дейностите за двустранно сътрудничество, което означава, че те подобряват също така и способността си да информират работниците за техните права и задължения и да защитават правата им.

Национален план: Испания

Контекстуална информация

Най-компетентният орган в Испания, който гарантира спазването на Директива 96/71 е Държавната агенция за инспекция на труда и социалното осигуряване (Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social - ITSS). Административните правомощия, предоставени на този орган, му дават правомощия в рамките на неговата сфера на компетентност и чрез органите, съставляващи неговата структура, наблюдава спазването на правилата на обществения ред, налага санкции, както и предоставя съвети, извършва медиация и арбитраж по такива въпроси.

Тези социални разпоредби включват тези разпоредби свързани с трудовоправните въпроси, превенция на професионалния риск, социално осигуряване и социална защита, заетост, професионално обучение за заетост и защита от безработица, социална икономика, емиграция, миграционни движения и работа на чужденци, равно третиране и възможности и недискриминация при работа.

ITSS е органът, отговорен за наблюдението и спазването на правилата за работници, командировани при транснационално предоставяне на услуги чрез компании, в рамките на Европейския съюз, в съответствие с Директива 96/71ЕО. Той е и органът, отговорен за цялостното наблюдение и контрол на потока от работници от други държави-членки на ЕС при свободното движение на работници, наети пряко от дружества, и на граждани на трети страни извън ЕС.

Той работи в тясно сътрудничество със службите за социално осигуряване и с националните социалноосигурителни звена, които са необходими за определени действия.

ITSS е и компетентният орган за подписване на споразумения за обмен на информация и сътрудничество чрез своята главна дирекция за институционални връзки и техническа помощ. Понастоящем именно на тази главна дирекция е възложено наблюдението на сътрудничеството, подписано с Португалия и Франция.

Командирането на работници не е широко обсъждана тема в испанския контекст. На политическо ниво позицията на испанското правителствено се променя в известна степен през последните 20 години. Когато Испания влиза в ЕС, тя е държава-членка с по-ниско заплащане на труда. Съответно, тя не е между страните, които настояват за по-високи ограничения за вътрешната мобилност на работниците. След 2006 г., когато други държави-членки със сравнително по-ниско възнаграждение на труда стават част от ЕС (Румъния и др.), Испания се присъединява към държавите, които искат прилагането на редица ограничения по отношение на сферите и броя на възможните командировани работници от тези държави (Wagner, 2015). В този контекст трябва да се отбележи, че испанското правителство е работило за подобряване на транснационалното сътрудничество, целящо да наложи регламент за командироване чрез международни споразумения. В резултат на това испанската Инспекция по труда и социалното осигуряване сключва двустранни споразумения за сътрудничество както с държави с по-

високо възнаграждение на труда (Франция), така и с държави с по-ниско възнаграждение на труда (Португалия, Полша и Румъния) (Инспекция по труда и социално осигуряване, 2018).

Сред социалните партньори испанската Конфедерация на работодателските организации (СЕОЕ) не е публикувала официална позиция по въпроса. Тя настоява основно, че правителствата трябва да предоставят точна и актуална информация за приложимите правила, за да улеснят дружествата да спазват действащите разпоредби. От страна на служителите синдикатите приветстват новата директива. Тяхната позиция е същата като тази, изразена от европейските синдикати, които както Riesco-Sanz et al. обобщава, и приветстват директивата, защото „тя изрично признава целта да се осигури правна защита на командированите работници, а не просто да служи като механизъм за транснационално предоставяне на услуги от дружества в рамките на единния пазар”.⁴²

Що се отнася до обмена на информация, инспекторите по труда и социалното осигуряване участват активно в трансграничния обмен на информация, особено чрез IMI. Испания също така е подписала споразумения за сътрудничество и обмен на информация с други страни като Франция, Португалия, Румъния и Полша, с различни резултати.

Инспекцията по труда си сътрудничи с различни организации като Социалноосигурителната каса и Националният институт по безопасни и здравословни условия на труд, за да се справи с различните ситуации в хода на командироването на работници, когато е необходимо предприемането на съвместни интервенции. Инспекцията по труда е компетентна да следи за спазването на правилата на социалния ред и да ги прилага.

По отношение на потока работници, Испания беше традиционно „чисто приемаща страна“ по отношение на командировани работници. Това положение обаче се променя след финансовата криза. От 2011 г. Испания се квалифицира като „държава нетен изпращащ“, която издава повече документи (PD) A1, отколкото получава.

Разглеждането на PD A1, получени от Испания, показва, че това е седмата държава от ЕС на брой получени командировани работници през 2017 г., като 60 488 работници са командировани в Испания (3% са самоосигуряващи се). Секторите, в които са заети повечето работници, са транспорт, промишленост и строителство.

По отношение на броя испански работници, командировани в други европейски страни, Испания е третата държава от ЕС по изпращане на командированите работници през 2017 г. (101 868).

Броят на PD A1, издадени от Испания, се увеличава ежегодно от 2010 г. Този брой се увеличава с 10,4% от 2016 до 2017 г. и със 151% от 2010 до 2017 г.

Като цяло, качествено изследване, фокусирано както върху работниците, командировани в Испания, така и върху работниците, изпратени от Испания, показва

⁴² Riesco-Sanz, A., García, J. and María, M.M. (2019), Командироването на работници в Европейската транспортна индустрия: Подход, базиран на показанията от социални и институционални заинтересовани страни, стр. 7.

резултати, подобни на други европейски държави. То разкрива, че командированите работници обикновено са изложени на по-лоши условия на труд от местните работници.

Основните проблеми, пред които са изправени командированите работници, са свързани със заобикаляне на правилата за равно заплащане и работно време (по-дълъг работен ден и т.н.), както и проблеми, свързани с лошото качество на осигуреното им настаняване.

„Икономически аргументи“ за присъединяването към съществуващ договор или сключване на сходно споразумение

В случая с Испания, споразумението за трансгранично сътрудничество, което е изпълнено със значителен успех, е това споразумение, което е подписано между трудовите органи на Испания и Португалия. През 1998 г. е подписана декларация за намерение, а през 2002 г. е сключено споразумение за сътрудничество, което е в сила и до днес. Основните характеристики на това споразумение са, че е административно споразумение, фокусирано върху обмена на информация между инспекционните органи на Испания и Португалия и е основано на необходимостта от сътрудничество между двете страни.

Споразумението осигурява възможност да се поддържа рамка за сътрудничество в следните области:

1. здравословни и безопасни условия на труд;
2. трудови злоупотреби: доклади за трудови злоупотреби и незабавното му оповестяване;
3. разрешителни за работа за граждани извън ЕС;
4. действия по контрол на дружества в съседни държава: а) призовки, искания за документация и идентификация на законния представител; б) уведомяване за записи за нарушения;
5. обмен на информация за потока работници;
6. сътрудничество и помощ, произтичащи от Директива 96/71/ЕО в областта на споделянето на информация.

Споразумението е осигурило възможност за подобряване на знанията на двете страни на различни нива: политическо, правно и оперативно.

То включва много прости инструменти за управление, които са спазени от всички страни, дори с настъпилите през годините промени в правителството. Подобен модел може да се използва за установяване на други споразумения за сътрудничество между Испания и различни държави.

Сътрудничеството с тези характеристики дава възможност за ускоряване на процесите на обмен на информация и данни, което има положително въздействие както върху работниците, така и върху дружествата и върху системите за управление на различните администрации.

Трудности пред сключването или изготвянето на споразумения и как могат да бъдат преодолени

Един от възможните недостатъци на споразумението за сътрудничество е, че социалните партньори не присъстват в комисиите за наблюдение. Тяхното участие би било от полза, тъй като както синдикатите, така и работодателските организации следят положението на командированите работници, като се интересуват от максимална прозрачност и елиминирането на измами при този вид транснационално предоставяне на услуги. Това може да се осъществи с механизми, осигуряващи защита и сигурност на личните данни.

Стимули за присъединяване или изготвяне на споразумения и как могат да бъдат използвани

Новите структури, създадени от Европейската Комисия и Европейския орган по труда (ELA), биха могли да бъдат важен двигател за гарантиране на правна сигурност при обмена на информация и за установяване на рамки за постоянно сътрудничество между страните за изпълнение на съвместни работни планове и за подобряване на условията на командированите работници.

Заклучение

По време на проекта са оценени и обсъдени общо 11 споразумения в рамките на широко сравнение и дебат между страните, обобщени в този Окончателен доклад.

Този анализ, допълнен от четири онлайн събития, представящи и обсъждащи споразуменията, очертава някои повтарящи се въпроси и ограничения в настоящите практики на административно сътрудничество в обхванатите държави, както и някои възможни начини за решаването им.

Като цяло е интересно да се отбележи, че всички споразумения, сключени от инспекциите по труда и министерства, определят темата за трудовите злоупотреби като общ проблем, както по отношение на предотвратяването на злоупотреби, така и по отношение на осигуряването на глоби и обезщетения. Това напомня, че правилата за командироване, като тези в други области, свързани с работници в риск от експлоатация, трябва да дават приоритет на целите за социална и здравна защита, особено в сектори, които са силно изложени на такива рискове, какъвто е строителството.

Що се отнася по-конкретно до въпроса за обмен на информация и сътрудничество е подчертано, конкретно в националните планове на България и Португалия, че подобряването на административното сътрудничество трябва да бъде подкрепено от силна политическа воля, заедно с последващо разпределение на адекватни финансови ресурси за насърчване на свързаните с това действия.

Повечето от споразуменията, подписани от публични органи, които проучването обхваща, включват не само ангажимент за споделяне на данни или информация, евентуално изискващи допълнителни усилия по отношение на човешките ресурси, но и съвместени действия по обмен на знания, обучения, инспекции или дейности за повишаване на осведомеността, които могат да бъдат трудни за изпълнение при липсата на адекватни ресурси, напр. участие в курс за обучение или осъществяване на съвместна проверка в чужбина. Такива дейности на практика са от ключово значение, защото осигуряват на инспекторите и длъжностните лица съответните познания в сферата на законодателството в други държави, което от своя страна е необходимо за гладкото трансгранично сътрудничество. Всъщност, както е в случая на споразуменията, подписани от България с Франция и Норвегия, сътрудничеството може да надхвърли строго необходимото, за да се справи с измамите и да улесни прилагането на съществуващото законодателство и да се разшири до обмена на добри практики между участващите органи, като по този начин допринесе активно за подобряването на националната законодателна рамка и дейностите по прилагането ѝ.

Сред повтарящите се опасения и ограничения на сътрудничеството, вече отразени в предишните проекти на Post-Lab и EU Post Lab, изглежда се включва ролята на „контактите и личните взаимоотношения“. По някакъв начин, докато дейностите по международно сътрудничество не са заложили като задачи на участващите органи, а стават по-скоро резултат от дейностите и добрата воля на определени длъжностни лица, замяната на тези длъжностни лица може да застраши самото сътрудничество. За да трансформират личните отношения от недостатък в предимство, избраните споразумения обикновено включват подходяща система за управление.

Обикновено, както е в случая със споразумението между България и Норвегия, както и споразуменията, взети в извадката за Испания и Португалия, се планират годишни срещи на постоянните комисиии. Това означава, че страните трябва да назначат отговорно лице, да го заместват, ако е необходимо, и редовно да отчитат напредъка, постигнат в договорените области за сътрудничество и в конкретните мерки, които те взаимно се ангажират да изпълняват.

Както е в случая със споразумението между Португалия и Испания, управлението може също да включва назначаването на местни референтни лица, тъй като инспекторите, които работят в местни филиали, могат да бъдат тези, които да откриват нарушения и които се нуждаят от бързо сътрудничество, за да се справят с възможни нарушения преди нарушителите да изчезнат. Такъв подход може да бъде особено информативен и за други държави, като Полша, където данните и компетенциите на инспекциите по труда са силно децентрализирани.

Друг ключов въпрос, подчертан особено във Франция, Португалия, Полша и Румъния, е възможното разделяне на компетенциите, и следователно на данните, между различните институции, като не е задължително те да бъдат разпределени по един и същ начин във всички държави-членки на ЕС. Този въпрос, свързан главно с различния обхват и компетенция на инспекциите труда и институциите за социално осигуряване, е разгледан в Португалия и Румъния, чрез включването на тези две институции в рамките на двустранното сътрудничество. От една страна, увеличаването на участниците може да забави управлението и процеса на сътрудничество. От друга страна, освен ограниченията, които засягат международното сътрудничество, самите национални органи могат да претърпят ограничения при достъпа до съответните данни от други институции в тяхната държава.

В това отношение, както е подчертано в Окончателния доклад на EU Post Lab, е от съществено значение да се улесни и опрости процеса на обмен на данни на национално ниво, поне по отношение на ключовата информация, необходима за надзора по спазването на трудовото законодателство, здравето и безопасността, и разпоредбите за социално осигуряване.

Интересен е опитът на италианският DURC, който позволява на италианските институции за социално осигуряване и секторните фондове, достъп до информация, посредством платформата за контрол, относно това дали дадено дружество спазва или не изискванията за плащане, както на вноски за социално осигуряване, така и на плащания към секторните фондове, активни в строителния сектор. Подобни инструменти могат да бъдат разработени и в други страни, за да се подпомогне редовността на заетостта, евентуално като им се даде възможност да получават достъп до ключова информация, необходима за проверка на условията на заетост по веригата на подизпълнители.

Що се отнася до участието на социалните партньори и секторните фондове, българските и френските национални планове предоставят примери за участието на първите. В светлината на взаимоотношенията им с дружества и работници, организациите на работодателите и синдикатите могат да се обединят при разпространението на информацията относно разпоредбите и условията на работа, които трябва да се спазват,

както и при подобряване на привеждането в съответствие, и да осигуряват информация за кампании и действия, които трябва да бъдат реализирани.

Споразуменията, сключени от секторните фондове в Италия и Франция показват от своя страна способността на фондовете да опростят процеса по командироване, като същевременно контролират за плащането на дължимите, за договорените елементи на заплатите, вноски. Тези споразумения могат да бъдат разширени и в други държави, при условие че: (i) съществуват подобни органи; (ii) вноските представляват подобен дял от заплатите; (iii) фондът е упълномощен за подобни действия по закон и от своите администратори (работодателски организации в случая на Франция, съвместно със социални партньори в Италия).

Сравнението, направено по време на събитията по проекта показва, че сътрудничеството между публичните власти и секторните фондове може също да допринесе за това съответствието при изплащането на заплатите и вноските за социално осигуряване да бъде гарантирано.

Така например съгласно закона, германският фонд SOKA BAU има достъп до превантивните декларации за командироване, което му позволява да изпълни легитимната си цел, да гарантира, че дружествата, командировачи работници в строителния сектор, записват работници в схемата за платен отпуск на SOKA BAU.

Алтернативно в Италия, благодарение на сертификата DURC, CNCE може да се увери, че строителните компании не укриват вноски на секторните фондове. Предстоящото разширяване на Congruità на национално ниво, т.е. издаване на сертификат, тогава когато броят на записаните работници е в съответствие с очакваната работна сила, необходима за изпълнението на дадена строителна дейност, допълнително ще допринесе за спиране на недекларирания труд, включително чрез нередовно командироване на работници.

И накрая, споразумението между полския ZUS и SOKA BAU дава друга възможна линия на сътрудничество. Чрез свързването на Социалноосигурителен институт и секторен фонд, се дава възможност на първия да гарантира, че вноските за социално осигуряване за полските работници, изпратени в Германия, се плащат върху елементи на заплатите, договорени в чужбина, което улеснява също така и достъпа до свързаните с това обезщетения след края на командироването.

Като цяло, сравнителните констатации и предложения от изследването, както и приносът на държавно ниво, изследван в предишните раздели, може да се окажат особено подходящи за дейностите на новосъздадения Европейски орган по труда, който може да надгражда върху опита и знанията, разработени в подкрепа на нови пътища за сътрудничество между държавите, както по отношение на споделянето на знания и взаимното обучение, така и на достъпа до данни и информация, които са от значение за гарантиране на спазването на правилата за командироване.

ЗА ПРОЕКТА

Целта на проекта ISA е да стимулира и задълбочи транснационалното сътрудничество между органите и заинтересованите страни, включително социалните партньори и секторните фондове, подкрепяйки сключването на споразумения за обмен на информация, имащи за цел да контролират и улесняват командироването на работници.

Проектът обединява партньори от седем европейски държави, които са срещнали пречки пред трансграничното сътрудничество, и които наследяват резултатите от предходните проекти Post-Lab и EU Post Lab, както и обещаващи практики, с участието на правоприлагащите органи и социални партньори.

С цел да бъдат преодолени съществуващите ограничения, партньорите по ISA избират и преценяват серия споразумения, като разглеждат постиженията и ограниченията и предлагат възможни решения.

www.isaproject.eu



Проектът се осъществява с финансиране от Европейската комисия.

Мненията на авторите отразяват само тяхната гледна точка.

Европейският съюз не носи отговорност за начина, по който се използва съдържащата се в нея информация.