

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004



2009

Документ за разглеждане в заседание

A6-0065/2009

12.2.2009

ДОКЛАД

относно социалната отговорност при подизпълнителите в
производствените вериги
(2008/2249(INI))

Комисия по заетост и социални въпроси

Докладчик: Lasse Lehtinen

СЪДЪРЖАНИЕ

	Стр.
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ	10
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ	12

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**относно социалната отговорност при подизпълнителите в производствените вериги
(2008/2249(INI))**

Европейският парламент,

- като взе предвид член 31, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз,
- като взе предвид членове 39, 49, 50 и 137 от Договора за ЕО,
- като взе предвид Директива 94/45/EО на Съвета от 22 септември 1994 г. за създаване на Европейски работнически съвет или на процедура за информиране и консултации с работниците и служителите в предприятия с общностно измерение и групи предприятия с общностно измерение¹,
- като взе предвид Директива 2002/14/EО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2002 г. за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в Европейската общност²,
- като взе предвид предложението за Директива на Европейския парламент и Съвета за прилагане на санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава(COM(2007)0249),
- като взе предвид своята резолюция от 26 октомври 2006 г. относно прилагането на Директива 96/71/EО относно командироването на работници³ и своята резолюция от 11 юли 2007 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги⁴,
- като взе предвид Основните насоки на ОИСР за многонационалните предприятия,
- като взе предвид тристренната декларация на Международната организация на труда (МОТ) за принципите относно многонационалните предприятия и социалната политика,
- като взе предвид своята резолюция от 15 ноември 2005 г. относно социалните измерения на глобализацията⁵,
- като взе предвид своята резолюция от 13 март 2007 г. относно корпоративната социална отговорност: ново партньорство⁶,

¹ OB L 254, 30.09.1994 г., стр. 64.

² OB L 80, 23.03.2002 г., стр. 29.

³ OB C 313 E, 20.12.2006 г., стр. 452.

⁴ OB C 175 E, 10.07.2008 г., стр. 411.

⁵ OB C 280 E, 18.11.2006 г., стр. 65.

⁶ OB C 301E, 13.12.2007 г., стр. 45.

- като взе предвид своята резолюция от 23 май 2007 г. **за насърчаване осигуряването на достойни условия на труд за всички**¹,
- като взе предвид своята резолюция от 9 октомври 2008 г. **относно засилване на борбата с недекларирания труд**²,
- като взе предвид своята резолюция от 11 юли 2007 г. относно зелената книга „**Осъвременяване на трудовото законодателство с цел посрещане на предизвикателствата на 21-ви век**“³,
- като взе предвид решението на Съда на Европейските общности по Дело C-60/03 *Wolff & Müller*⁴,
- като взе предвид проучването „Отговорност при процесите на възлагане на работа на подизпълнители в сектора на строителството в Европа“, извършено от **Европейската фондация за подобряване на условията на живот** и труд,
- като взе предвид член 45 от своя правилник,
- като взе предвид доклада на комисията по заетост и социални въпроси (A6-0065/2009),
 - A. като има предвид, че възлагането на работа на подизпълнители може да се разглежда като неразделна част от икономическата дейност,
 - B. като има предвид, че безпрецедентният темп на икономическа дейност през последния четвърт век изигра основна роля за повишаването на равнищата на заетост в повечето икономики на Европейския съюз, и като има предвид, че това развитие помогна на големи и малки дружества и също така на също така на също така насърчи предприемачеството,
 - C. като има предвид, че глобализацията и произтичащата от нея повищена конкуренция водят до промени в начините, по които дружествата се организират, в това число възлагането на нестратегически дейности на външни изпълнители, създаването на мрежи и по-честото притягане до възлагане на работа на подизпълнители,
 - D. като има предвид, че в резултат на сложността на връзките между дружествата майки и техните дъщерни дружества и между главните изпълнители и подизпълнителите става все по-трудно да се схващат ясно разнообразните структури, дейности и политики, както и отговорностите или задълженията на различните участници в производствената верига,
- Д. като има предвид, че тези промени са довели до значителни последици за трудовите взаимоотношения и понякога затрудняват ясното определяне на раздела на правото,

¹ ОВ С 102 Е, 24.04.2008 г., стр. 321.

² Приети текстове, Р6_ТА(2008)0466.

³ ОВ С 175 Е, 10.07.2008 г., стр. 401.

⁴ Дело C-60/03 *Wolff & Müller* [2004] ECR I-9553.

приложим към взаимоотношенията между разнообразните елементи на производствената верига, и в следствие на това, ценообразуването и разпределението на труда вече не се уреждат от регуляторната рамка на съответния сектор,

- E. като има предвид, че производственият процес в няколко сектора понастоящем приема формата на фрагментирана производствена верига, която се е удължила и разширила, верига, която е едновременно логистична (хоризонтална и вертикална) и верига на стойността с икономически и производителни характеристики, отделни продукти или задачи, често възлагани за „външно“ изпълнение на малки фирми или самостоятелно заети лица, и като има предвид, че ефектът за счетоводните отчети на дружеството се изразява в заместване на преките разходи за труд с разходи за подизпълнители, услуги или доставчици въз основа на фактури и „търговски договори за услуги“;
- Ж. като има предвид, че подизпълнителите често са противопоставяни едни на други и като има предвид, че поради тази причина служителите, както на възложителя, който отправя покана за участие в търг, така и на подизпълнителите, са подложени на натиск по отношение на условията на труд,
- 3. като има предвид, че в миналото Европейският парламент е изтъквал проблемите, свързани с недействителните самостоятелно заети лица, и като има предвид, че този проблем съществува и при подизпълнителите,
- И. като има предвид, че договарянето с подизпълнители и възлагането на дейности за изпълнение на юридически самостоятелни дружества не води до независимост, както и че с изключение на специализираните подизпълнители, извършващи високотехнологични или други софициирани дейности, дружествата, които се намират на по-ниско стъпало от веригата на стойността, често не са в състояние да действат при равни условия с главните изпълнители,
- Й. като има предвид, че, въпреки че възлагането на работа на подизпълнители има много положителни аспекти и позволи повишаването на производствения капацитет, то също така генерира някои икономически и социални диспропорции сред работниците и може да доведе до понижаване на условията на труд, което буди загриженост,
- К. като има предвид, че възлагането на работа на подизпълнители може да се извършва и от посредници, предприятия, които се занимават само с осигуряване на работна ръка или агенции за временна заетост, например, които понякога функционират като т. нар. дружества – пощенски кутии, и като има предвид, че в много случаи договорът, който се сключва, е само един или че се наемат работници само за тази конкретна цел; като има предвид, че това подчертава бързо променящия се характер на строителната промишленост и други сектори, в които трудовоправните взаимоотношения често са несигурни,
- Л. като има предвид, че в един трансгранични контекст проблемите, свързани с това несигурно положение се изострят, например когато работниците бъдат командирани в трета държава-членка,

М. като има предвид, че трудовоправните взаимоотношения в сектора на строителството бяха преформулирани и, в същото време, беше намалена пряката социална отговорност на „главния изпълнител“, тъй като се използва външна работна сила, като се използват подизпълнители и агенции за подбор на персонал, което превърна осигуряването на евтина, често неопитна работна сила в неразделна част от наемането на подизпълнители на по-долните равнища,

- Н. като има предвид, че някои сектори, по-специално строителството, са особено податливи на злоупотреби в своите често много сложни вериги от подизпълнители,
- О. като има предвид, че трябва да се гарантира, че за всички служители се прилага основният принцип на равно заплащане за еднакъв труд на едно и също място, независимо от правното им положение и естеството на техните договори, и че това се прилага на практика;
1. призовава публичните органи и всички заинтересовани лица и организации да положат максимални усилия за повишаване на равнището на осведоменост на работниците за техните права съгласно различните инструменти (трудово законодателство, колективни трудови договори, кодекси за поведение), които уреждат техните трудовоправни взаимоотношения и условията на труд в предприятията, в които работят, както и на договорните взаимоотношения във веригите от подизпълнители;
 2. призовава Комисията да повиши осведомеността за добрите практики, съществуващите указания и стандарти и практиките за социална отговорност сред дружествата, без значение дали са главни изпълнители или подизпълнители;
 3. отново приканва Комисията да внесе предложение за прилагане на програмата за осигуряване на достойни условия на труд спрямо работници в предприятия подизпълнители и по-специално, за съблудаване на основните стандарти в сферата на труда, социалните права, обучението на работниците и служителите и равното третиране,
 4. изтъква важното значение на предприятията подизпълнители в производствените вериги, използващи нови технологии с цел подобряване на качеството на производството и работните места;
 5. призовава националните публични органи да приемат или доразвият правни разпоредби, които изключват от участие в обществени поръчки предприятия, за които е установено, че са нарушили трудовото законодателство, колективните трудови договори или кодексите за поведение;
 6. приветства приемането на транснационална законова рамка, за която се споразумяха отделните многонационални предприятия и световните федерации на профсъюзите, чието предназначение е да защитава стандартите в сферата на труда в многонационалните предприятия и техните подизпълнители и дъщерни дружества в различните държави и която определя статута на зависимия работник и осигурява социална защита, независимо от условията на конкретния трудов договор;

7. отбелязва решението по делото Wolff & Müller, в което Съдът на Европейските общности постанови, че националната схема за отговорност в Германия не нарушава общностното законодателство, а напротив, целта ѝ е да гарантира защита на работниците, командирани в чужбина;
8. отбелязва предложението на Комисията за директива, предвиждаща санкциониране на работодателите на нелегално пребиваващи граждани на трети държави, с което Комисията предлага в общностното законодателство да бъде въведена концепцията за солидарна отговорност ; приветства факта, че по този начин Комисията показва, че солидарната отговорност като европейска норма е подходящо средство да се гарантира, че всички подизпълнители поемат своята корпоративна отговорност с оглед на правата на служителите;
9. отбелязва резултатите от обществената консултация относно зелената книга на Комисията, озаглавена „Осъвременяване на трудовото законодателство с цел посрещане на предизвикателствата на 21-ви век“; в тази връзка, насырчава намерението на Комисията да приеме необходимите мерки за изясняване на правата и задълженията на страните, участващи във веригите от подизпълнители, за да не се допусне работниците да бъдат лишени от възможността да се възползват ефективно от своите права;
10. приветства факта, че осем държави-членки (Австрия, Белгия, Финландия, Франция, Германия, Италия, Нидерландия и Испания) са откликнали на проблемите, свързани със задълженията на подизпълнителите в качеството им на работодатели, като са създали национални схеми за отговорност; насырчава останалите държави-членки да обсъдят подобни схеми; същевременно изтъква факта, че прилагането на правилата в трансграничните процеси на възлагане на работа на подизпълнители е особено трудно в случаите, когато съществуват различия между системите на държавите-членки;
11. подчертава, че проучването на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд посочва, че стесняването на обхвата на отговорността, като например ограничаването до един единствен елемент на веригата, е сред причините за неефективност на споразуменията;
12. подчертава особените предизвикателства, пред които са изправени малките предприятия; призовава факторите, отговорни за създаването на политиките, за съответни средства, чрез които да се повиши осведомеността в този сектор;
13. напомня на всички заинтересовани лица, че в своята резолюция от 26 октомври 2006 г. относно командироването на работници, Парламентът призова Комисията да регламентира солидарната отговорност на предприятията – основни изпълнители или главни възложители, за да се справи със злоупотребите при възлагането на работа на подизпълнители и възлагането на дейности на трансгранични работници, и да създаде прозрачен и конкурентен вътрешен пазар за всички компании;
14. отново отправя призив към Комисията да създаде ясно дефиниран общностен правен инструмент, който въвежда солидарната отговорност на европейско равнище, като в същото време зачита различните правни системи, съществуващи в

- държавите-членки и принципите на субсидиарност и пропорционалност;
15. призовава Комисията да даде ход на оценка на въздействието относно добавената стойност и приложимостта на инструмент на общностно равнище за верижната отговорност като средство за повишаване на прозрачността в процесите на възлагане на работа на подизпълнители и осигуряване на по-добро прилагане на общностното и националното законодателство; подчертава, че подобна оценка следва да покрива повече от един сектори;
 16. изразява убеденост, че такъв инструмент ще бъде от полза не само за служителите, но и за органите на държавите-членки, работодателите и особено МСП в борбата им срещу сивата икономика, той като ясните и прозрачни общностни правила ще изтласкат от пазара участниците със съмнителна репутация и по този начин ще подобрят функционирането на единния пазар;
 17. счита, че обхватът на отговорността при такъв инструмент следва да покрива най-малко заплатите, вносите за социално осигуряване, данъците и щетите, свързани с трудови произшествия;
 18. отбелязва, че всички мерки, с помощта на които служителите се осведомяват относно техните права и които ги подкрепят в упражняването на тези права, допринасят значително за укрепването на корпоративната социална отговорност; призовава държавите-членки да гарантират, като основен принцип, че служителите са осведомени относно своите права; в тази връзка, счита, че социалните партньори носят специална отговорност;
 19. призовава Комисията да увеличи усилията си за насърчаване на по-голямо и по-добро сътрудничество и координация между националните административни органи, инспекторатите, правителствените изпълнителни агенции, органите за социално осигуряване и данъчните органи; призовава, освен това, държавите-членки да въведат по-строги процедури за инспекция и да насърчават по-тесни взаимоотношения между националните инспекторати по труда, като по този начин позволят по-голямо сътрудничество и координация между тях; призовава Комисията да разработи стандарти за качество за инспекторатите по труда и да извърши технико-икономическо проучване за възможните условия за създаване на европейска мрежа на инспекторатите по труда;
 20. подчертава необходимостта от повече стимули за компаниите добросъвестно да полагат всички възможни разумни усилия за елиминиране на нарушенията на трудовото законодателство от страна на подизпълнителите, като например системи за сертифициране и кодекси за поведение, включително и като докладват на властите и прекратяват договори с подизпълнител, който участва в незаконна практика, за да избегнат възможността да бъдат подведени под солидарна отговорност за съответното нарушение;
 21. приканва и двете страни в сектора да поемат водеща роля в насърчаването на съвместни действия по възлагане на работа на подизпълнители, от една страна, за специфични единични задачи, а от друга, за ограничаване на мултилицирането на такива дейности; приветства изготвянето на рамкови споразумения, които

определят социалната отговорност и задълженията във веригата, като допълнение към необходимото регулиране;

22. също така предупреждава за установени конфликти и припокриване, както и дублиране на разпоредби в трудовото законодателство, кодексите за поведение, стандартите и указанията, приети от публични органи, и действащите колективни трудови договори; поради тази причина подчертава необходимостта от това предприятията да съблюдават приоритетно кодексите за поведение, стандартите и указанията, изгответи на равнището на наднационални организации (ОИСР, МОТ), или на национално или секторно равнище;
23. припомня на всички заинтересовани страни, и в частност на работодателите, за техните задължения по отношение на информирането, консултирането и участието на работниците, особено за задълженията, предвидени в общностните и националните правни инструменти;
24. предлага законодателството на национално равнище да гарантира хармоничното съчетаване на семийния и професионалния живот при работниците в предприятия – подизпълнители в производствените вериги, както и директивите относно отпуск по майчинство и бащинство да бъдат прилагани ефективно;
25. призовава Комисията да гарантира ефективното спазване на Директива 96/71/EО относно командироването на работници, в това число, ако е необходимо, чрез започване на процедури по нарушения; освен това призовава както Комисията, така и държавите-членки да приемат мерки, насочени към подобряването на достъпа на командированите работници до информация, засилването на координацията и административното сътрудничество между държавите-членки, в това число изясняване на ролята на бюрата за връзка на държавите-членки, и разрешаването на проблемите с трансграничното прилагане, които възпрепятстват ефективното прилагане на Директива 96/71/EО относно командироването на работници;
26. подчертава, че е възможно да бъдат взети по-ефективни мерки за борба с потенциалните отрицателни социални последици от възлагането на работа на подизпълнители с помощта на по-засилен социален диалог между организациите на работодателите и профсъюзите;
27. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията, както и на правителствата и парламентите на държавите-членки.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Възлагането на работа на подизпълнители се радваше на подем в Европейския съюз през последните десетилетия не само в сектора на строителството, но и в други икономически сектори, като например, ще споменем само няколко, почистването, транспорта, туризма и корабостроителната индустрия. Възлагането на работа на подизпълнители често е възможност за едно дружество да използва специализирана работна сила по гъвкав начин и е фактор за повишаване на икономическата активност, като по този начин доведе до създаване на повече работни места.

Успоредно с увеличаването на възлагането на работа на подизпълнители се поставят и въпроси за въздействието му върху условията за наемане, по-специално от гледна точка на правните последици от възлагането на работа на подизпълнители за работодателите и работниците, влиянието върху правата на работниците и служителите, повишения потенциал за „социален дъмпинг“ и потенциалното избягване на фискални и социалноосигурителни отговорности. Дългите вериги от подизпълнители, в сектора на строителството в частност, са много податливи на злоупотреби. Транснационалните обстоятелства включват дори сценарии, при които работодател със седалище в държава-членка А командира работници от държава-членка Б на работа в държава-членка В.

В трансгранични контекст проблемите, свързани с несигурното положение, само се изострят, когато работници се командират в трета държава-членка. Неотдавнашен практически пример в това отношение беше командироването на полски работници от кипърско дружество, за да работят на строителен обект за изграждане на ядрена електроцентрала във Финландия. Дружеството по произход е било ирландско, но е регистрирано в Кипър. Ясно е, че в контекста на сложните трансгранични случаи като този покриването на искове за неизплатени заплати е изправено пред предизвикателства.

Осем държави-членки (Австрия, Белгия, Финландия, Франция, Германия, Италия, Холандия и Испания) откликнаха на проблемите, свързани със задълженията на подизпълнителите в качеството им на работодатели, като създадоха национални схеми за отговорност. Неотдавнашно проучване на Дъблинската фондация показа, че в тези държави-членки съществуват два основни типа отговорност: солидарна отговорност (в частност по отношение на плащанията към органите по събиране на вътрешни приходи) и верижна отговорност, която може да бъде ограничена до прекия изпълнител или да обхваща цялата верига от изпълнители. Тези мерки за отговорност засягат по същество три типа задължения: заплати, вноски за социално осигуряване и данъци върху заплатите.

В седем от тези осем държави-членки са приложими различни превантивни техники, чиято цел е да се намали вероятността от отговорност на съответните страни. Схемите, въпреки че отговарят на специфичните условия в отделните държави, като цяло се смятат за ефективни. Тяхното превантивно действие по отношение на подкрепянето на стабилни трудовоправни взаимоотношения и, по-общо, на справедливи условия в сектора не трябва да бъде подценявано. Обаче, въпреки че счита националните системи

за отговорност за ефективни като цяло, Дъблинската фондация стига също така до заключението, че всички тези държави са изправени пред сериозни проблеми по отношение на влизането в сила и прилагането на техните схеми за отговорност спрямо чуждестранни подизпълнители и агенции за временна заетост.

Докладчикът е убеден, че европейските проблеми се нуждаят от европейски решения. Една европейска система за „солидарна отговорност“ или „отговорност на клиента“ би гарантирала, че главният изпълнител ще обмисли по- внимателно дали страната, с която сключва договор, е надеждна и дали възнамерява да действа в съответствие с изискванията на действащото законодателство, особено Директивата за командироването на работници. Тя, следователно, би взела мерки срещу сивата икономика и би предотвратила нелоялната конкуренция от страна на дружества, които плащат на работниците си надници, по-ниски от минималната ставка. Очевидно тя също така би била от полза за работника, в смисъл, че добавя още един „дължник“, „който е солидарно отговорен заедно с работодателя и е най-общо по-платежоспособен.“

Европейската комисия няколкократно е повдигала въпроса за отговорността. В своето Съобщение (COM(2007) 0304) във връзка с Директивата за командироване на работници, тя предвиди допълнителни действия в тази област, като заяви, че „дали субсидиарната отговорност може да представлява ефективен и пропорционален начин за увеличаване на наблюдението и прилагане на съобразяването с правото на Общността, е въпрос, който заслужава да бъде обект на бъдещо проучване и обсъждане.“ Подобен въпрос беше включен и в зелената книга на Комисията относно трудовото законодателство (COM(2006) 0708).

Механизмът за носене на отговорност беше утвърден по принцип от Съда на Европейските общности, който призна, че свободата на предоставяне на услуги (чл. 49 ЕО) не изключва правото на националната система да учредява солидарна отговорност¹. Обаче законодателствата в различните страни са различни, като това създава „вратички“ особено в онези държави-членки, които все още нямат ефективно законодателство. Поради това докладчикът стига до извода, че само една европейска система за отговорност, третираща по еднакъв начин всички заинтересовани лица и организации, може да бъде справедлива към потребностите на европейския пазар на труда. Докладчикът е убеден, че европейският вътрешен пазар ще извлече ползи от един прозрачен инструмент за отговорност и ще го направи по-динамичен.

¹ Дело C-60/03 Wolf & Müller

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	11.02.2009 г.
Резултат от окончательното гласуване	+: -: 0:
Членове, присъствали на окончательното гласуване	Jan Andersson, Edit Bauer, Iles Braghetto, Philip Bushill-Matthews, Milan Cabrnnoch, Alejandro Cercas, Ole Christensen, Luigi Cocilovo, Jean Louis Cottigny, Jan Cremers, Harald Ettl, Richard Falbr, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Joel Hasse Ferreira, Stephen Hughes, Karin Jöns, Ona Juknevičienė, Jean Lambert, Bernard Lehideux, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Jiří Maštálka, Maria Matsouka, Elisabeth Morin, Csaba Óry, Siiri Oviir, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Pier Antonio Panzeri, Rovana Plumb, Elisabeth Schroedter, José Albino Silva Peneda, Jean Spautz, Gabriele Stauner, Ewa Tomaszewska, Anne Van Lancker, Gabriele Zimmer
Заместник(ци), присъствал(и) на окончательното гласуване	Françoise Castex, Gabriela Crețu, Lasse Lehtinen, Adrian Manole, Ria Oomen-Ruijten, Csaba Sógor, Patrizia Toia