



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 9.4.2014 г.
SWD(2014) 138 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за Решение на Европейския парламент и на Съвета

**за създаването на европейска платформа с цел да се засили сътрудничеството за
предотвратяване и възпиране на недекларирания труд**

{COM(2014) 221 final}
{SWD(2014) 137 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Контекст.....	3
2.	Определяне на проблема.....	4
2.1.	Управлението — проблем, който налага действие.....	5
3.	Правото на ЕС да предприема действия и принципът на субсидиарност.....	6
4.	Цели.....	7
4.1.	Общи цели.....	7
4.2.	Конкретни цели.....	7
4.3.	Оперативни цели.....	7
5.	Варианти на политиката.....	7
6.	Анализ на въздействието.....	8
6.1.	Вариант 1: без нови действия.....	8
6.2.	Вариант 2: по-добро координиране на различните съществуващи работни групи / комитети на равнище ЕС.....	8
6.3.	Вариант 3: отделен орган с доброволно членство в него.....	9
6.4.	Вариант 4: отделен орган със задължително членство в него.....	9
6.5.	Вариант 5: включване на борбата срещу недеklarирания труд в Eurofound.....	9
7.	Сравнение на вариантите.....	9
8.	Наблюдение и оценка.....	10

1. КОНТЕКСТ

Широкото разпространение на недеklarирания труд поражда сериозна загриженост, която е сред приоритетите в политиката на ЕС, особено във връзка със създаването на работни места, качеството на работните места и оздравяването на бюджета.

В стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж се поставя целта към 2020 г. 75 % от хората на възраст между 20 и 64 г. да имат работа¹. С оглед да се стимулира напредъкът към тази цел Комисията прие водещата инициатива „Програма за нови умения и работни места“², в която се подчертава необходимостта от преминаване от неофициален или недеklarиран труд към редовна заетост.

В пакета за заетостта³, приет през април 2012 г., Комисията допълнително подчерта, че превръщането на неофициалния или недеklarиран труд в редовна заетост би могло да окаже положително въздействие върху производителността и условията на труд, а в дългосрочен план — и върху развиването на умения. В него се изтъкна необходимостта от подобряване на сътрудничеството между държавите членки и беше обявено началото на консултации относно създаването на платформа на равнище ЕС между инспекторатите по труда и другите правоприлагащи органи за борба срещу недеklarирания труд, с която се цели подобряване на сътрудничеството, споделяне на най-добри практики и установяване на общи принципи за извършването на инспекции.

През 2012 и 2013 г. няколко държави членки получиха специфични за тях препоръки относно недеklarирания труд, сивата икономика, данъчните измами и/или неспазването на данъчното законодателство.

В Насоките за заетостта⁴ и по-специално в насока 7 — „Засилено участие на жените и мъжете на пазара на труда, намаляване на структурната безработица и подобряване на качеството на работните места“, настоятелно се призовава държавите членки да засилят социалния диалог и да се борят със сегментирането на пазара на труда чрез мерки, насочени срещу рисковата заетост, непълната заетост и недеklarирания труд.

¹ Съобщение на Комисията „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM(2010) 2020, 3 март 2010 г.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>

² Съобщение на Комисията „Програма за нови умения и работни места: европейският принос за постигане на пълна заетост“, COM (2010)682, 23 ноември 2010 г.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0682:BG:NOT>

³ Съобщение на Комисията „Към възстановяване и създаване на работни места“, COM(2012)173, 18 април 2012 г.
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

⁴ Решение 2010/707/ЕС на Съвета от 21 октомври 2010 г. относно насоки за политиките за заетост на държавите членки
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0707:BG:NOT>

В годишния обзор на растежа за 2013 г.⁵ се посочва, че социалните партньори трябва да играят ключова роля, като работят съвместно с публичните органи за борба с недеklarирания труд, за да се подготвят за възстановяване, съпроводено от откриването на много работни места. В контекста на борбата срещу безработицата и социалните последици от кризата в годишния обзор на растежа за 2014 г.⁶ се изтъква необходимостта от засилване на борбата срещу недеklarирания труд.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

В съобщението на Комисията от 2007 г.⁷ недеklarираният труд се определя като „всяка дейност, осъществявана срещу заплащане, която е законна по своето естество, но не е декларирана пред органите на публичната власт, като се имат предвид различията в нормативните системи на държавите членки“.

Недекларираният труд се влияе от редица икономически, социални, институционални и културни фактори. Счита се, че той е пречка пред насочените към растеж икономически, бюджетни и социални политики и по-специално понижава качеството на труда, като застрашава финансовата устойчивост на системите за социална защита и подрива конкурентната среда за предприятията⁸.

Фактът, че недеklarираният труд не се наблюдава или регистрира, както и че се определя по различен начин в националните законодателства, затруднява получаването на надеждни оценки относно разпространението му в държавите членки. За определяне и измерване на недеklarирания труд се използват различни методи (те са обяснени подробно в приложение II).

Като цяло недеklarираният труд може да бъде разделен на три вида. Към първия вид спада недеklarираният труд в редовно предприятие, включително т.нар. „не изцяло деклариран труд“ под формата на „плащания на ръка“ (когато само част от възнаграждението се изплаща официално, докато останалата част се дава на наетото лице на ръка) и ситуации, в които за наетото лице е декларирано, че работи на непълно работно време, но в действителност то работи на пълно работно време. Второ, съществува недеklarираният труд за собствена сметка или като самостоятелна заетост, изразяващ се в предоставяне на услуги на редовни предприятия или на други клиенти, като например домакинства. Третият вид недеklarираният труд се изразява в предоставянето на стоки и услуги на съседни, членове на семейството, приятели или познати, което може да включва строителни или ремонтни работи, почистване, грижи за деца или за хора в напреднала възраст, предоставяни понякога като форма на

⁵ Съобщение на Комисията „Годишен обзор на растежа 2013 г.“, COM(2012)750, 28 ноември 2012 г. http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_en.htm

⁶ Съобщение на Комисията „Годишен обзор на растежа за 2014 г.“ COM(2013)800 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_bg.pdf

Виж също проекта на съвместния доклад за заетостта, придружаващ Съобщението на Комисията относно Годишния обзор на растежа за 2014 г. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/jer2014_bg.pdf

⁷ „Засилване на борбата срещу недеklarирания труд“ COM(2007)628, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:BG:HTML>

⁸ Regioplan, 2010 г.

взаимопомощ. Този трети вид не заема централно място в настоящата инициатива.

Недекларираният труд често е свързан със злоупотреби със статута на самостоятелно заети лица на национално равнище или в трансгранични ситуации. Фиктивна самостоятелна заетост възниква, когато дадено лице вместо като заето е декларирано като самостоятелно заето, за да се избегнат някои задължения, произтичащи от законите и практиките, приложими за работниците и служителите, като например трудово законодателство и плащането на данъци или социални осигуровки. Би могло да се твърди, че фиктивната самостоятелна заетост е неправилно декларирана дейност и като такава не може да бъде разглеждана като недеклариран труд. Фиктивната самостоятелна заетост може да има обаче отрицателни последици за здравето, безопасността и социалната сигурност на съответните работници, както и за данъчните приходи, въпреки че обикновено е по-малко вредна, отколкото недеклариания труд.

Растежът на неформалната икономика често се разглежда като реакция на недостатъците на официалния пазар на труда⁹. Тези недостатъци могат да се дължат на високите разходи за труд, недостига на работна ръка (по количество и качество), недостига на работни места или липсата на гъвкавост на пазара на труда. Също така, когато се разглеждат причините за недеклариания труд, от голямо значение е степента на доверие в правителството и държавните агенции, както и степента на приобщаване на хората в обществото. Когато хората се чувстват много слабо свързани с правителството и обществото като цяло, те са по-склонни да нарушават общите правила¹⁰. Други важни фактори са прозрачността на законодателството и неговото прилагане. Ако механизмите за контрол са неясни, неефективни или въобще липсват, хората ще бъдат по-склонни да избягват плащането на данъци, като упражняват недеклариран труд.

Недекларианият труд често е причина за по-лоши условия на работа. Не се спазват трудови права, като например за годишния отпуск и работното време, както и задължения за здравето и безопасността. Не се вземат под внимание нуждите от обучение на работниците, упражняващи недеклариран труд. Тяхното работно място е по-несигурно и е възможно те да нямат право на обезщетения за уволнение и за безработица, както и на други обезщетения поради факта, че нито тези работници, нито техните работодатели са плащали вноски за социално или здравно осигуряване. Пенсионните им права също са засегнати поради неплащането на пенсионни вноски. Достъпът до кредитиране на работниците, упражняващи недеклариран труд, може да бъде ограничен, понеже нямат законни доходи.

Работодателите, които не деклариат труда, извършен от техни работници, създават нелоялна конкуренция между тях и дружествата, които спазват

⁹ Undeclared labour in Europe: Towards an integrated approach of combatting undeclared labour, Regioplan 2001 г.
http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap6/mateman_renooy2001.pdf

¹⁰ Regioplan, 2001 г.

правилата. Това нарушение може да има и трансгранично измерение в случаите, когато в една страна системно се води борба срещу недеклаирания труд, докато в съседна страна държавните органи не отдават приоритет на този проблем. Тези отрицателни последици се поемат не само от конкурентите и служителите, а евентуално и от самото предприятие, което в дългосрочен план може да се окаже в неравностойно положение. То може да бъде с по-ограничена способност да получава кредити, които са необходими за по-нататъшното развитие на дейността му.

2.1. Управлението — проблем, който налага действие

Държавите членки носят основната отговорност за решаване на проблема с недеклаирания труд. Действията на равнище ЕС могат обаче да допълват тези на държавите членки и да ги подпомагат по отношение на следните аспекти:

- (1) Недостатъчно сътрудничество между правоприлагащите органи на различните държави членки за предотвратяване и възпиране на недеклаирания труд

В борбата срещу недеклаирания труд се разчита главно на три вида правоприлагащи органи: а) инспекторатите по труда — за прекратяване на неправомерното поведение по отношение на условията на труд и/или нормите за здравеопазване и безопасност; б) инспекторатите по социална сигурност — за борба с измамите относно вноските за социално осигуряване; в) данъчните органи — за противодействие срещу данъчните измами. В някои случаи в изпълнението на тези задачи участват и социалните партньори¹¹. В някои държави членки са включени и митническите власти, органите по миграцията, полицията и прокуратурата (виж приложение III). В някои случаи са създадени нови органи, междуведомствени агенции, национални ръководни групи и тристранни комитети¹².

Държавите членки не използват достатъчно опита, събран в други държави членки. Те не се учат една от друга как да се избегне или намали недеклаираният труд.

- (2) Трудности в справянето с международното (трансграничното) измерение на недеклаирания труд

Мобилността на работниците между държавите членки представлява една от основните свободи в рамките на Съюза. В ход са няколко инициативи, подпомагащи упражняването на това право. То обаче може да бъде дискредитирано от опитите да се използват трансгранични ситуации за прикриване на недеклаиран труд. Много трудна задача за съответните органи е да установят трудовоправното положение на дадено лице от друга държава

¹¹ В Германия бяха сключени споразумения между Федералното министерство на финансите и социалните партньори в секторите на строителството, бояджийството и текстилните услуги; в България беше създаден национален център „Икономика на светло“; в Люксембург бяха въведени лични карти за всички работници на строителни обекти.

¹² Национална агенция за трудови права (NERA) в Ирландия, инспекторат SZW (реорганизиран през 2012 г.) в Нидерландия, Служба за информация и разследвания в социалната сфера в Белгия, Междуведомствено звено за борба с нелегалната трудова заетост (CIALTI) в Люксембург, Междуведомствена делегация за борба срещу нелегалната трудова заетост (DLNF) във Франция. ILO/LABADMIN, 2013 г.

членка и да проверят какви права и задължения са приложими за този работник. Налице е повишена необходимост от сътрудничество между държавите членки с цел откриване на недеklarирания труд в трансгранични ситуации.

3. ПРАВОТО НА ЕС ДА ПРЕДПРИЕМА ДЕЙСТВИЯ И ПРИНЦИПЪТ НА СУБСИДАРНОСТ

Предотвратяването и възпирането на недеklarирания труд допринасят за по-добро прилагане на правото на ЕС и националното право особено в областите на заетостта, трудовото право, здравето, безопасността и координацията на социалната сигурност. Борбата с недеklarирания труд, свързан с трансграничната мобилност, е от съществено значение, за да се запази доверието в основното право на свободно движение.

Тази борба ще допринесе за създаването на официални работни места, ще повиши качеството на условията на труд и ще спомогне за увеличеното включване в пазара на труда и за социалното приобщаване като цяло.

Правомощията на ЕС за действия по отношение на недеklarирания труд се основават на членовете от ДФЕС във връзка със социалната политика: по-специално член 153 урежда приемането на инициатива на ЕС с основна цел насърчаване на заетостта и подобряване на условията на труд чрез подкрепа на усилията на държавите членки за предотвратяване и възпиране на недеklarирания труд. Тя ще даде възможност за сътрудничество между държавите членки чрез обмен на информация и най-добри практики, натрупване на експертни знания и по-оперативна координация на действията с участието на правоприлагащи органи, обхващащи всички стълбове на недеklarирания труд, и по-специално по заетостта, социалното осигуряване и данъчното облагане.

Компетентността на ЕС е насочена към предприемането на мерки по отношение на трансграничните аспекти на нарушенията и дестабилизацията, свързани с високите равнища на недеklarирания труд, към използването на взаимното обучение и към необходимостта от трансгранично сътрудничество за борба с някои форми на недеklarирания труд.

Предизвикателствата, свързани със справянето с недеklarирания труд, като например неговото разкриване и липсата на сътрудничество между различните правоприлагащи органи, са общи за всички държави членки. Действията на равнище ЕС имат потенциал да повишат ефективността и ефикасността на действията на държавите членки за справяне с недеklarирания труд. ЕС може да подкрепя обмена на добри практики, както и по-задълбочената координация на действията.

Действията на ЕС ще подкрепят усилията на държавите членки чрез засилване на сътрудничеството на равнище ЕС за възпиране и предотвратяване на недеklarирания труд, така че то ще стане по-ефективно и ефикасно и по този начин ще се добави стойност към действията на държавите членки.

4. ЦЕЛИ

4.1. Общи цели

Общата цел на политиката е да се подкрепят държавите членки в усилията им за предотвратяване и възпиране на недеklarирания труд.

4.2. Конкретни цели

В тази обща рамка конкретните цели на настоящата инициатива са:

- (1) Да се подобри сътрудничеството на равнище ЕС между различните правоприлагащи органи на държавите членки за по-ефикасно и ефективно предотвратяване и възпиране на недеklarирания труд.
- (2) Да се подобри техническият капацитет на различните правоприлагащи органи на държавите членки за справяне с трансграничните аспекти на недеklarирания труд.
- (3) Да се повиши информираността на държавите членки относно спешността на проблема и да насърчат държавите членки да увеличат усилията си за борба с недеklarирания труд.

4.3. Оперативни цели

На оперативно равнище с инициативата се цели следното:

- (1) Да се предостави форум за експерти от различни държави членки да установят контакти и да обменят информация и най-добри практики. Резултатите, които форумът ще се стреми да постигне, могат да бъдат: създаване на база от знания за различни практики, използвани с цел предотвратяване и/или възпиране на недеklarирания труд; разработване на насоки за инспекторите или на ръководства за добри практики — напр. как да се извършват инспекции с цел разкриване на недеklarирания труд; приемане на общи принципи и/или стандарти за извършването на инспекции.
- (2) Да се предостави рамка за развиване на експертни знания с евентуална цел приемането на обща рамка и провеждането на съвместни обучения; да се създаде научноизследователски капацитет за извършване на оценки на различни политически мерки, установени в базата от знания.
- (3) Да се разработи механизъм за по-оперативна координация на действията. Функционирането на механизма може да доведе до намиране на решения за споделяне на данни, приемане на регионални или общосъюзни стратегии, организиране на обхващащи целия ЕС кампании за повишаване на информираността, организиране на партньорски оценки за проследяване на напредъка на държавите членки в борбата с недеklarирания труд и договаряне на обща рамка за съвместни операции за инспекции и обмен на персонал.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

По време на оценката на въздействието бяха разгледани пет варианта на политиката:

Вариант № 1 на политиката: без нови действия. Не се предприемат действия извън съществуващите работни групи и инициативи.

Вариант № 2 на политиката: по-добро координиране на работата на различните съществуващи работни групи / комитети на равнище ЕС. Няколко групи на равнище ЕС обсъждат теми, свързани с недеklarирания труд. Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL) ще определи координатор за обсъждането и дейностите на различните групи по отношение на недеklarирания труд.

Вариант № 3 на политиката: европейска платформа като отделен орган с доброволно членство в него. Комисията създава платформа, която е съставена от представители на правоприлагащите органи на държавите членки и други заинтересовани страни, като например социалните партньори. Държавите членки трябва да решат дали ще участват в платформата.

Вариант № 4 на политиката: европейска платформа като отделен орган със задължително членство в него. Комисията създава платформа, която е съставена от представители на правоприлагащите органи на държавите членки и други заинтересовани страни, като например социалните партньори. Държавите членки автоматично стават членове на платформата.

Вариант № 5 на политиката: прикрепване на платформата към съществуващ орган. Възможно решение би било тази задача да се повери на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound) в Дъблин.

Бяха разгледани и други варианти, като например създаването на нова децентрализирана агенция, която да отговаря за прилагането на правото на ЕС и борбата срещу недеklarирания труд, но на този етап те бяха отхвърлени като нереалистични.

6. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Обсъжданата инициатива се отнася до управленски въпроси. Като цяло се очаква доброто управление да окаже влияние върху социалното положение и икономическите показатели. Веригата на въздействие от създаването на платформа за противодействие срещу недеklarирания труд до неговото намаляване обаче е твърде дълга. Не беше възможно да се установи достатъчно пряка връзка между функционирането на платформата, намаляването на недеklarирания труд и икономическите показатели или социалното благоденствие. Това е особено трудно, понеже не е лесно да се измери недеklarираният труд. Поради това анализът се ограничава до въпроса в каква степен различните варианти постигат конкретните цели. Освен това са описани разходите, пряко свързани със създаването на такава платформа. Тъй като целите бяха определени по такъв начин, че да служат на социално-икономическото благосъстояние, тяхното най-ефективно и икономично постигане се счита за най-добрата алтернатива от социално-икономическа гледна точка.

6.1. Вариант 1: без нови действия

Запазването на сегашното положение означава, че макар Комисията да е установила сериозността на проблема, тя не упражнява реална намеса, което може да се тълкува като несериозно отношение към това явление.

6.2. Вариант 2: по-добро координиране на различните съществуващи работни групи / комитети на равнище ЕС

Като цяло може да се очаква много ограничено въздействие. Проблемите, свързани с видимостта, и колебанието да се определят приоритети, могат да бъдат решени до известна степен благодарение на политическата подкрепа на високо равнище. Целите за обучение и координация на интердисциплинарно и трансгранично равнище едва ли ще бъдат постигнати. Ще бъде много трудно да се получи цялостна представа за проблема.

6.3. Вариант 3: отделен орган с доброволно членство в него

Подобренията, свързани с този вариант, зависят най-вече от отговора на въпроса колко държави членки ще решат да участват в този орган. Преди създаването на органа следва да се гарантира участието на широко мнозинство от държавите членки (ако не на всички). Тъй като при обсъжданията държавите членки изразиха предпочитание към този вариант и са задължени да демонстрират действия срещу недеklarирания труд, реалистично е да се очаква широко — макар и доброволно — участие в органа. Основният недостатък на този вариант е липсата на гаранция за участието на всички държави членки. Ако — в много положителен сценарий — участват всички държави членки, има само една разлика спрямо задължителното членство: държавите членки ще трябва да вземат решение да участват доброволно, т.е. те самите да се ангажират.

6.4. Вариант 4: отделен орган със задължително членство в него

Предимството на този вариант се състои във включването на всички държави членки от самото начало. Тъй като при него не се предвижда решение за присъединяване, е възможно някои държави членки да не участват пълноценно в по-оперативната координация на действията или в натрупването на експертни знания. Възможно е те да поискат ограничаване на сътрудничеството до обмен на информация и най-добри практики, без да се пристъпва към съществено трансгранично сътрудничество.

6.5. Вариант 5: включване на борбата срещу недеklarирания труд в Eurofound

Тъй като задачите на Eurofound са ограничени до изследвания и разработване на проекти за осигуряване на знания и подкрепа за политиките на ЕС, може да се очаква това да ограничи дейностите на платформата. Нейните дейности ще бъдат свързани главно с обмена на най-добри практики и информация и приноса за развиването на експертни знания.

7. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Сравнението беше направено въз основа на анализа на въздействието в глава 6. Бе установено, че докато вариант 1 е базовият, т.е. без въвеждане на

съществени промени, варианти 2 и 5 водят до известни — но много ограничени — подобрения с много ниски разходи.

Разходите за варианти 3 и 4 са почти еднакви (разходите за вариант 3 бяха изчислени при предположение, че всички държави членки участват в платформата): годишните разходи за персонала на Комисията, организиращ работата на платформата и заседанията, не биха превишили 600 000 EUR, а годишните оперативни разходи, свързани с различни задачи, изпълнявани от платформата, не биха възлезли на повече от 2,1 млн. евро. Освен това ефективността на варианти 3 и 4 би била сходна, ако се приеме, че всички държави членки участват в доброволното сътрудничество, предвидено във вариант 3.

Следователно явно предимство на вариант 4 спрямо вариант 3 е, че успехът на платформата с доброволно участие в нея зависи на първо място от желанието на държавите членки да членуват в нея. С други думи, съществува допълнителен елемент на несигурност в сравнение с вариант 4. Явното предимство на вариант 4 спрямо вариант 3 е задължителното участие. То се счита за необходим елемент на платформата, тъй като сътрудничеството за справяне с трансграничните аспекти на недекларирания труд, което е една от основните цели на инициативата, не може да бъде осъществено в пълен размер, ако някои държави членки участват, а други — не.

Поради това вариант 4 се счита като цяло за предпочитан. Той може да бъде осъществен чрез приемане на решение на Европейския парламент и на Съвета въз основа на член 153, параграф 2, буква а) от ДФЕС.

8. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Комисията ще докладва редовно на Съвета и на Европейския парламент за работата по платформата. Докладите ще съдържат информация относно подробните работни програми на платформата, резултатите и честотата на провеждане на заседанията.

Четири години след влизането в сила на решението за създаване на платформата тя ще бъде подложена на оценка. Тази оценка, която ще се основава на редовните доклади и на допълнителни проучвания, ще определи в каква степен платформата е допринесла за изпълнението на конкретните цели и дали е отбелязан напредък към постигането на общата цел. Съответният доклад ще бъде представен на Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите.