



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 24.10.2007
COM(2007) 628 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Засилване на борбата срещу недекларирания труд

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Засилване на борбата срещу недеклариания труд

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Недекларианият труд е определен 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“. Това определение¹ свързва недеклариания труд с данъчната измама и/или с измамата, свързана със социалната сигурност, и обхваща разнообразни дейности: от предоставянето на неформални услуги в помощ на домакинството до нелегална работа на незаконно пребиваващи лица, но изключва криминални прояви. Недекларианият труд е сложно явление, повлияно от редица икономически, социални, институционални и културни фактори, но е всепризнато, че той създава пречки пред насочените към растеж икономически, бюджетни и социални политики.

В недеклариан труд могат да бъдат привлечени както работодатели (и потребители), така и заети (и самостоятелно заети лица), тъй като — едновременно с риска от санкции — съществува потенциална печалба: от неплащане на данъци и вноски за социална сигурност, на социални права (минимална работна заплата, законодателство за защита на заетостта, право на отпуск) и на разходите за привеждане в съответствие с нормативните разпоредби (изисквания за регистриране, разпоредби, свързани със здравето и безопасността). Доколкото недекларианият труд конкурира и дори измества дейности, съответстващи на нормативните разпоредби, той е основният източник на социален дъмпинг. Когато недеклариан труд полагат лица, получаващи обезщетения, които да компенсират тяхната неактивност, той придобива и измерение на социална измама.

Недекларианият труд вече бе анализиран в съобщението на Комисията от 1998 г., в което бе направен преглед на причините за и последиците от него и бе споделен опитът от политиката по този въпрос. Съобщението подготви основата за политически дебат за недеклариания труд на равнище на ЕС, завършил с приемането на общ стратегически подход в Насоките за заетостта за периода 2003—2005 г.² Тези насоки препоръчват балансирано съчетаване на превантивни мерки (най-вече чрез адаптирани разпоредби в областта на данъчното облагане и обезщетенията, както и чрез подходящи административни разпоредби), повишаване на информираността, санкции и ефективно правоприлагане. Това съчетаване на мерки бе допълнително разработено в резолюцията на Съвета от 29 октомври 2003 г. относно трансформирането на недеклариания труд в редовна заетост³, в която бе отправен и призив за действие към социалните партньори.

1 COM(98) 219

2 ОВ L 197, 5.8.2003 г. (специфична насока № 9 за недеклариания труд).

3 ОВ C 260, 29.10.2003 г., стр. 1.

Освен това съобщението бе един от елементите, вдъхновили започналото през 2000 г. експериментално прилагане на намалена ставка на ДДС за трудоемките услуги⁴.

На фона на запазващия се и дори нарастващ в определени сектори (строителство) и при определени форми на заетост дял на неформалната икономика възникват съмнения дали към недекларирания труд се проявява нужното трайно политическо внимание. Настоящото съобщение цели да подчертае значимостта на политиките, насочени към недекларирания труд, като направи равностойка на предприетите от държавите-членки действия и онагледява възможностите за взаимно обучение в успешни практики. Представеният анализ се основава и на нови данни, получени при съгласувано изследване, целящо да хвърли по-голяма светлина върху характеристиките и мотивите за недекларирания труд.

2. ЗНАЧИМОСТ НА ПОЛИТИКИТЕ, ЦЕЛЯЩИ НАМАЛЯВАНЕ НА НЕДЕКЛАРИРАНИЯ ТРУД

Успешното прилагане на политиките, насочени към превръщане на неформалния труд в официални форми на заетост, ще допринесе за осъществяването на основните цели на обновената Лисабонска стратегия за растеж и заетост.

Недекларираният труд има отрицателни последици, които влияят върху трите стълба на Лисабонската стратегия, и по-специално на първостепенните цели на Европейската стратегия за заетостта (постигане на пълна заетост, качество и производителност на труда, социално сближаване). В макроикономически аспект той намалява данъчните приходи и подкопава финансирането на системите за социална сигурност. В микроикономически аспект недекларираният труд води до опорочаване на конкуренцията между предприятията, като по този начин проправя пътя за социален дъмпинг. Той вреди и на производителността, тъй като предприятията от неформалната икономика по принцип избягват използването на формални услуги и стоки (например кредити) и предпочитат да запазят малкия си размер.

Според наскоро публикуваната Зелена книга относно трудовото право⁵ недекларираният труд е основният фактор, способстващ за социален дъмпинг, и следователно представлява една от основните цели на осъвременяването на трудовото право в ЕС. Нещо повече, недекларираният труд се свързва с лоши условия на труд и с произтичащите от това рискове за здравето на работниците, със слаби перспективи за професионално израстване и недостатъчна социална защита. В този контекст социалните партньори в ЕС предвидиха съвместен анализ на недекларирания труд в рамките на своята работна програма за периода 2006—2008 г.⁶ Консултациите, последвали публикуването на Зелената книга⁷, показаха, че администрациите масово подкрепят идеята за засилено административно сътрудничество на равнище на ЕС и за

4 Директива 1999/85/ЕО, ОВ L 277, 28.10.1999 г., която позволява на държавите-членки да намалят ставката на ДДС за такива трудоемки услуги, като например обновяване и ремонт на частни жилища, фризьорство, миене на прозорци, предоставяне на домашна помощ и дребни услуги по ремонт. Срокт на това експериментално прилагане бе продължен до 31.12.2010 г. с Директива 2006/18/ЕО (ОВ L 51, 22.2.2006 г., стр. 12).

5 „Осъвременяване на трудовото право за посрещане на предизвикателствата на XXI век“, COM(2006) 708, 22 ноември 2006 г.

6 Работна програма на европейските социални партньори за периода 2006—2008 г.

7 Резултати от обществената консултация около Зелената книга на Комисията „Осъвременяване на трудовото право за посрещане на предизвикателствата на XXI век“ (COM(2007)xxx).

по-широка обмяна на информация и добри практики, а социалните партньори и други заинтересовани страни потвърдиха политическите приоритети, определени в резолюцията на Съвета от 2003 г. По-специално професионалните съюзи изразиха подкрепата си за подобряване на законодателната рамка и на правоприлагането на европейско равнище с цел борба срещу трансграничните социални измами.

Нараства консенсусът по отношение на щетите, които недекларираният труд нанася на системите за социална сигурност: не само тяхната финансова база се влошава поради непостъпили приходи, но също така се накърняват общественото доверие в тях и надеждността им. Наистина, често недекларираните работници може да имат право на обезщетения за безработица, като неактивни лица или семейни помощи, но същевременно са лишени от всички други предимства на официалния трудов договор, като обвързаност на размера на пенсията с размера на възнаграждението, обучения, перспектива за повишаване на доходите и подобряване на статута, а и са изложени на риска да бъдат трайно заети единствено в недекларирани дейности. Реформите в системите за социална защита могат да подтикнат към деклариране на труда, както бе подчертано в обобщения доклад за 2006 г. за адекватни и устойчиви пенсии⁸.

Все по-голямо признание получава и проблемът, свързан със сегментирания пазар на труда, където големи групи работници са хванати в капана на дейности с неадекватна защита. Недекларираният труд представлява краен случай на сегментиране на пазара на труда⁹.

Възможността за намиране на недеклариран труд е ключов фактор, окуражаващ незаконната имиграция. Често на незаконно пребиваващите, които по принцип остават извън системите на социална сигурност, се предлага недеклариран труд в социално неприемливи условия и в нарушение на правилата за здравословен и безопасен труд. На 16 май 2007 г. Комисията предложи директива, предвиждаща санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета страна¹⁰.

3. ДАННИ ЗА НЕДЕКЛАРИРАН ТРУД

А. Фактори, благоприятстващи недеклариания труд

Съществува загриженост относно разрастването на недеклариания труд с оглед на следните фактори:

- повишеното търсене на услуги, свързани с домакинска помощ и полагане на грижи, вследствие на социодемографските промени, вероятно в съчетание с намалената продължителност на работното време;
- наблюдаващата се тенденция към по-тесни и не толкова йерархични работни взаимоотношения, както и към по-гъвкави системи за заплащане или за изчисляване на отработените часове;

8 SEC(2006) 304.2

9 „Към общи принципи на гъвкавата сигурност“ COM(2007) 359, 27.6.2007 г.

10 Виж COM(2007) 249, 16.5.2007 г.

- самостоятелната заетост (включително недействителната такава) и подизпълнителската дейност, както и, в по-общ план, гъвкавите договори и работата на повикване, когато с тях се злоупотребява с цел недеклариране на част от доходите;
- все по-лесното осъществяване на трансгранично групиране на предприятия, което изисква ефикасно международно сътрудничество между надзорните и правоприлагащите органи и/или системи.

Б. Статистически данни на равнище на ЕС

Проблеми, свързани с измерването

Фактът, че недекларираният труд не се наблюдава и регистрира, както и че може да бъде определен по различен начин в националните законодателства, затруднява получаването на достоверни данни, свидетелстващи за разпространението му в държавите-членки. Въпреки това оценката за измеренията и характерните особености на недеклариания труд е наложителна, за да бъдат въведени подходящи политически мерки.

Недекларианият труд може да бъде измерен както пряко, така и косвено. Косвените методи се основават на сравнение на макроикономически съвкупности (като национални сметки, потребление на електричество, транзакции в брой). Косвените (особено паричните) методи често надценяват равнището на недеклариания труд и не предоставят данни за неговите социално-икономически характеристики. Напротив, преките методи се основават на статистически проучвания и имат преимущества по отношение на сравнимостта и подробността, но са склонни да подценяват измеренията на недеклариания труд. Следователно за пълното разбиране на измеренията и причините за недеклариания труд двата вида методи следва да се съчетават. Освен това изобилието от административни данни не е използвано систематично и би могло да допълни констатациите от преките и косвените анализи (например чрез статистическите данни от проверки).

Национални данни

Най-точните до този момент налични данни за общото равнище на недеклариания труд в държавите-членки се основават на косвени методи и бяха събрани в резултат на проучване, проведено за Комисията през 2004 г.¹¹. Разпространението и характеристиките на недеклариания труд изглежда значително се различават в държавите-членки, като той може да достигне и надхвърли 20 % от БВП в някои страни от Южна и Източна Европа. Наскоро направена равносметка от експерти от мрежата на Европейската обсерватория по заетостта¹² показва, че ръстът на недеклариания труд в редица държави-членки все още се повишава¹³, докато в някои нови държави-членки наблюдаваният през последните години ръст в разкриването на нови работни места и появата на недостиг на работна ръка доведоха до спад в това явление.

11 "Undeclared Work in an Enlarged Union"; май 2004 г., http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_en.htm

12 www.eu-employment-observatory.net

13 Не са взети предвид резултатите от наскоро предприетите кампании в Италия, Испания и Португалия за узаконяване на нелегално пребиваващите лица от трети страни.

В. Характеристики и форми на недеклариация труд според проучване на Евробарометър

Като продължение на проучването от 2004 г. през второто тримесечие на 2007 г. бе проведено проучване на недеклариация труд в целия ЕС чрез преки методи под формата на специално проучване на Евробарометър (№ 284). То бе насочено към общественото мнение за недеклариация труд, аспектите, свързани с търсенето и предлагането, причините за прибягване до недеклариан труд и социално-икономическите характеристики на производителите и потребителите.

С оглед на деликатността на темата, пилотния характер на изследването и ниския брой на лицата, отговорили, че упражняват недеклариан труд, към резултатите следва да подхожда изключително предпазливо. По-специално количествените данни вероятно сочат едва долната граница на реалните стойности. Тъй като проучването на Евробарометър се основава на предварително определена извадка, то не може да предостави достоверни данни относно положението на незаконно пребиваващите лица от трети страни или гражданите на новите държави-членки, за които са въведени временни ограничения за свободно движение. Все пак резултатите например показват, че:

- съществува широк пазар на недеклариан труд в целия ЕС, особено при услугите в помощ на домакинството;
- основният мотив е не толкова необходимостта, колкото желанието да се избегнат данъчни и административни тежести (особено при нетипичната заетост, например сезонни дейности);
- голям е делът на плащанията „на ръка”¹⁴, особено в строителството;
- недеклариацият труд преобладава сред студентите, самостоятелно заетите лица и безработните;
- информираността за санкциите в случай на констатиране е недостатъчна.

4. Политики за намаляване на недеклариация труд

Като се има предвид комплексният и разнороден характер на недеклариация труд, не съществува лесно решение за справяне с него. Необходим е балансиран подход, включващ възпиращи или превантивни мерки и действия, гарантиращи тяхното прилагане, с участието на социалните партньори. Такъв подход бе установен в резолюцията на Съвета от 2003 г. относно трансформирането на недеклариация труд в редовна заетост, която призовава към:

- намаляване на финансовата привлекателност на недеклариация труд, произтичаща от замисъла на системите за данъчно облагане и за обезщетения и на търпимостта на системата за социална защита към упражняването на недеклариан труд;

14 Т.е. частта от общото възнаграждение, която е изплатена в брой и не е декларирана.

- реформиране и опростяване на административните процедури, за да се намалят разходите за привеждане в съответствие с нормативните разпоредби;
- засилване на механизмите за надзор и санкциониране чрез привличане на инспекциите по труда, данъчните служители и социалните партньори;
- транснационално сътрудничество между държавите-членки, и
- дейности за повишаване на информираността.

Основните политики, разработени в посочените по-горе сфери, са разгледани по-долу и са онагледени с примери за новаторски практики¹⁵, въведени от държавите-членки.

А. Финансова привлекателност на недеклариация труд

Наличните данни потвърждават, че размерът, замисълът и прилагането на различните видове данъци (и по-специално трудовия подоходен данък и вноските за социална сигурност) са важни фактори, благоприятстващи недеклариация труд. Все пак влияние оказват и други фактори, като доверието на хората в данъчната система и в системата за социална защита.

В това отношение повечето държави-членки подобриха финансовото насърчаване на деклариация труд, по-специално чрез повишаване на необлагаемата база на трудовите доходи и установяване на минимални възнаграждения посредством законодателството или колективни споразумения. Статистическите данни потвърждават повсеместното, но бавно намаляване на данъчната тежест върху ниско заплатения труд. В ЕС общата данъчна тежест върху работната ръка намаля средно с около 1,2 процентни пункта за периода 2000—2005 г.¹⁶ Въпреки това, при запазване на средните брутни равнища на около 40 %, това намаляване може да се окаже недостатъчно убедително по отношение на възможността за упражняване на недеклариан труд (особено ако е съчетан с обезщетения). Още повече, че ефектът от това намаляване може да бъде неутрализиран в случаите на извънредно положен труд, който в редица държави-членки се облага със значително по-високи данъчни ставки.

Минималните работни заплати бяха значително увеличени, особено в новите държави-членки. Обикновено те бяха определени предпазливо (под половината от средната работна заплата), за да се избегне закриването на официални работни места и замяната им с недеклариан труд. Нещо повече, в много нови държави-членки, където е широко разпространена практиката на плащане „на ръка”, по-високите минимални работни заплати намаляват маржа за договаряне на този вид плащане.

15 Посочените примери не са подредени по предпочитание, нито са изчерпателни по отношение на националния опит. По-изчерпателен списък на тези новаторски практики може да бъде намерен на интернет сайта на Европейската обсерватория по заетостта (www.eu-employment-observatory.net) и в документацията, представена на международния конгрес, посветен на недеклариация труд и избягването на данъчно облагане, проведен на 21 и 22 юни 2007 г. (http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/).

16 Виж Евростат, Структурни индикатори, данъчна тежест върху ниските заплати.

Размерът на обезщетенията, свързани с трудова дейност, и на социалните помощи следва да бъде така определен, че да позволи прилични условия на живот, но да запази по-голямата финансова привлекателност на редовната заетост в сравнение с недеклаирания труд, съчетан с обезщетения. Повечето държави-членки въведоха по-строг контрол за получателите на обезщетения.

Значителният дял на самостоятелно заетите лица в някои държави-членки свидетелства за възможни несъответствия между режимите за данъчно облагане и на социална сигурност спрямо заети и самостоятелно заети лица, като тези несъответствия произтичат от по-ниските корпоративни данъчни ставки в сравнение с трудовото подоходно облагане и от различното третиране на самостоятелно заети и заети лица в системите за социална сигурност. Въвеждането на единен плосък данък в Словакия и Естония може да се смята за опит за премахване на подобни несъответствия.

Няколко политически урока:

- с оглед на недеклаирания труд балансът между насърчаващи и възпиращи фактори в системите за социална сигурност може да бъде подобрен чрез въвеждане на адекватни равнища на подпомагането на доходите, признаване на връзката между права и вноски, контрол по отношение на получателите на социални помощи и адекватни финансови санкции при данъчни измами и измами, свързани със социалната сигурност;
- следва да се наблюдават следните точки: i) данъчното облагане на извънредния труд; ii) спазването на минималните работни заплати или заплатите, определени с колективни трудови договори и възможната им роля като отправни равнища при плащания „на ръка”; iii) несъответствията в данъчния статут между заети и самостоятелно заети лица и iv) намаляването на данъците за професиите с ниска производителност.

Б. Реформиране и опростяване на административните процедури

Изглежда, че — наред с данъчното облагане на труда — административната тежест (особено по отношение на нетипичната и сезонната заетост) е основният фактор, благоприятстващ недеклаирания труд. В някои крайни случаи съчетаването на ниска производителност с административни и/или данъчни тежести превръща някои дейности в икономически нежизнеспособни във формалната икономика.

Опростени системи за регистрация на работници бяха въведени в Гърция (за семейните работници), във Франция (сезонни работници в земеделието, хотелиерството и ресторантьорството), в Нидерландия (почистване на дома) и Германия („mini-jobs“), което доведе до разкриване на значителен брой работни места. В Испания, където сравнението между отделните региони разкрива зависимост между броя на временните договори и недеклаирания труд, сключеното през 2005 г. споразумение между социалните партньори, целящо да намали временната заетост, може да се разглежда като обещаваща стъпка и към урегулиране на недеклаирания труд.

Ваучери за услуги и други способи за законно предоставяне на услуги в помощ на домакинството бяха въведени в Белгия, Австрия и Испания, докато в Дания използването им бе ограничено през 2001 г. Често тяхното въвеждане оказваше

значителен положителен ефект върху разкриването на работни места, но в бюджетно изражение резултатите не бяха еднозначни.

Доколкото недекларираният труд може да бъде свързан с избягването на косвени данъци, някои държави-членки се възползваха от възможността, предоставена с Директива 1999/58/ЕО, да намалят ставката на ДДС за някои трудоемки услуги. Данните в подкрепа на нараснала заетост вследствие на еднократно намаляване на ДДС са ограничени. При поддръжката и обновяването на сгради редица държави-членки (например Финландия, Швеция, Италия) прибегнаха до способ, който счетоха за по-ефикасен: намаляване на данъчната основа на потребителя.

След присъединяването на 10 нови държави-членки на 1 май 2004 г. Обединеното кралство, Ирландия и Швеция отвориха своя пазар на труда за работници от тези нови държави-членки, докато други приложиха преходни разпоредби за работниците от 8 от тях.

В доклада си за функционирането на преходните разпоредби, залегнали в Договора за присъединяване от 2003 г., Комисията заяви, че тези ограничения по отношение на достъпа до пазара на труда могат да доведат до засилено прибягване до недеклариран труд¹⁷.

От 1 май 2006 г. други държави-членки от ЕС-15 (Финландия, Испания, Португалия, Гърция, Италия и Нидерландия, а наскоро и Люксембург) напълно премахнаха ограниченията, докато други ги опростиха с оглед свиването на пазара на труда. Неотдавна Германия и Австрия обявиха либерализиране на достъпа за квалифицирани специалисти. На 1 януари 2007 г. десет държави-членки на ЕС-25 (Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Полша, Словения, Словакия, Финландия и Швеция) либерализираха в националното си законодателство достъпа на български и румънски работници до пазара на труда.

Няколко политически урока:

- възможно е допълнително подобряване на трудовото право и административните системи с цел за по-добре справяне с краткосрочните нужди и недостига на пазара на труда;
- редица действия могат да бъдат предприети за трансформиране на недекларирания труд в редовна заетост в специфични сектори (особено в хотелиерството и ресторантьорството, земеделието, услугите в помощ на домакинството);
- *достиганията* на Общността (*acquis*) по отношение на свободното движение на работници следва да бъдат прилагани като цяло и улеснявани (особено посредством EURES);

17 COM(2006) 48 окончателен, 8.2.2006 г. по отношение на периода 1 май 2004 г.—30 април 2006 г. Следващ доклад трябва да бъде представен преди края на втората фаза (30 април 2009 г.), съответно преди края на първата фаза (31 декември 2008 г.) за България и Румъния.

- възможностите на електронното управление, онлайн регистрирането и обмяната на информация между административните бази данни следва да се използват в по-голяма степен.

В. Надзор и санкции

В Зелената книга на Комисията относно трудовото право¹⁸ бе подчертана необходимостта от по-ефикасно сътрудничество на национално равнище между различни правителствени агенции, като инспекции по труда, органи на социалната сигурност и данъчни органи, и бе заявено, че „усъвършенстването на ресурсите и повишаването на експертния опит на тези правоприлагащи органи, както и сътрудничеството им с определени партньори, могат да допринесат за намаляване на причините за недеклариран труд“.

Нови закони и планове за действие, целящи да подобрят разкриването на недеклариран труд, бяха приети в редица държави-членки (Германия, Финландия, Франция, Италия, Словакия и др.). В много случаи определението за недеклариран труд бе осъвременено, за да отрази развитието на пазара на труда (временна работа чрез посредническа агенция, подизпълнителска дейност и др.) и бяха приети критерии за разкриване на недействителна самостоятелна заетост.

За много държави-членки подобряването на капацитета за надзор и контрол на службите за социална сигурност, инспекциите по труда и професионалните съюзи се превърна в приоритет. Във Франция, Белгия, Ирландия и Италия бяха създадени структури за координация между министерствата. Бяха създадени интерфейси между съответните бази данни (например в Португалия).

Повсеместно бе въведено задължението за работодателя да регистрира работниците още от първия ден на назначаване. Също така бе създадена възможност за привличане под отговорност на потенциалните ползватели на недеклариран труд в Германия (от 2004 г. домакинствата са задължени да съхраняват фактурите за услугите по строителство и поддръжка) и в Австрия (задължение за отчитане на касова основа в реално време в хотелиерството и ресторантьорството).

Споразумения между социалните партньори бяха сключени в редица страни, по-специално в строителния сектор (Германия, Финландия, Италия). В Италия законът за бюджета постановява, че през 2007 г. Министерството на труда, в сътрудничество със социалните партньори, ще въведе нормативна система, позволяваща ефективно отчитане на отработените часове („*indici di congruità*“).

Санкции за работодателите на незаконно пребиваващи граждани от трети страни бяха въведени (например във Финландия, Германия, Нидерландия, Обединеното кралство) и, в много случаи, засилени, включително чрез забрана за достъп до обществени поръчки. В този контекст Комисията неотдавна предложи директива, с която да се гарантира, че всички държави-членки въвеждат и прилагат сходни санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трети страни като част от съгласуваната политика на ЕС за миграцията¹⁹.

18 COM(2006) 708, цитиран по-горе.

19 Виж COM(2007) 249, 16 май 2007 г.

Няколко политически урока:

- Задължителното регистриране на работниците е предпоставка за разкриване на случаите на недеклаиран труд. Изключенията от практиката на сключване на писмени трудови договори следва да бъдат сведени до минимум;
- Има значителни възможности за прилагане на специфични за секторите решения, чрез които да се контролира и узакони недеклаирианият труд с участието на социалните партньори;
- Успехът на политиките за борба с недеклаириания труд зависи от сътрудничеството между различните органи, отговарящи за данъчното облагане, заетостта и имиграцията, както и от прилагането на законодателството и санкциите.

Г. Трансгранично сътрудничество в рамките на ЕС

В рамките на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници бяха сключени двустранни споразумения за сътрудничество, като например между Франция, Белгия и Германия и др., а други са запланувани (между Италия, Испания, Полша и Чешката република). Освен това група от държави-членки установиха сътрудничество за разработване и обмяна на опит по един по-широк политически дневен ред относно недеклаириания труд²⁰.

Комисията стигна до заключение, че административното сътрудничество между държавите-членки следва да се подобри, по-специално по отношение на командированите работници²¹. В този контекст Комисията предвижда да приеме препоръка, целяща засилването на това сътрудничество чрез използване на Информационната система на вътрешния пазар, както и решение за създаване на комитет на високо равнище. Този комитет следва да подпомага и съдейства на държавите-членки при установяване и обмен на добри практики по отношение на контрола и прилагането на законодателството за командированите работници.

Разпоредби за засилване на сътрудничеството между институциите за социална сигурност на държавите-членки се съдържат и в предложението на Комисията от 2006 г. за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социално осигуряване (който ще замени Регламент (ЕИО) № 1408/71 веднага след като регламентът за прилагане бъде приет).

Политически урок:

20 ENUW (European Network on Undeclared Work — Европейска мрежа относно недеклаириания труд), установена между публичните власти на пет държави-членки (Германия, Франция, Италия, Белгия и Румъния) и координирана от италианското Министерство на труда.

21 COM(2007) 304 окончателен, 13 юни 2007 г., относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги.

- Необходимо е непрекъснато адаптиране на институционалната рамка за контрол на трансграничното движение на работници към нарастващата роля и сложност на трансграничната икономическа дейност.

Д. Информираност

Бяха проведени редица успешни информационни кампании (например кампанията „феърплей“ в Дания). В новите държави-членки тези кампании често бяха широкомащабни и насочени към специфични цели, като плащанията на ръка (например „Work Contract Works“ в Латвия)

Политически уроци:

- Информираността на обществото по отношение на рисковете, свързани с недеклаирания труд и особено евентуалните санкции, може да бъде повишена (виж резултатите от Евробарометър). Ключова роля в това отношение играят социалните партньори.
- Важно е гражданите да бъдат информирани за положителния ефект от пълното плащане на данъците и за осигурителното естество на вноските за социалната сигурност.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Не съществуват убедителни признаци за съществено намаляване на недеклаирания труд през последните години. Той продължава да бъде привлекателна във финансово отношение възможност, особено в съчетание с измами с ДДС и възможностите за широкомащабни действия, обхващащи ЕС. Откъслечни политически действия бяха предприети в държавите-членки, но е очевидна липсата на оценка на резултатите и обединяването на натрупания опит. Време е държавите-членки да засилят усилията си в борбата срещу недеклаирания труд.

- Въпреки наличието на известен напредък (данъчното облагане на ниско заплатения труд), е необходимо, като се вземат предвид националните особености, допълнително да се намали данъчното облагане на труда чрез подобряване на качеството на публичните финанси, особено на ефективността на публичните разходи и данъчните системи, чрез намаляване на несвързаните със заплати разходи за труд и чрез насочване на данъчната тежест към алтернативни източници на доходи²². Има възможност също така за намаляване на административната сложност на данъчните системи и на системите за обезщетения, която може да подбужда към недеклаиран труд, особено по отношение на самостоятелно заетите лица и малките дружества.

22 Виж интегрираните насоки № 2, 3, 5 и 22. Насоките за заетостта съдържат по-ранни препоръки за прехвърляне на данъчната тежест върху труда към косвено облагане или облагане във връзка с околната среда (виж например изданието от 2001 г.). Виж също Зелена книга относно пазарните инструменти за опазването на околната среда и за целите на свързаните с това политики, COM(2007) 140, 28.3.2007 г. и съобщението „Европейските ценности в глобализирания свят“, COM(2005) 525, 3.11.2005 г.

- Комисията смята, че преходните разпоредби за ограничаване на мобилността на работници от новите държави-членки представляват фактор, ограничаващ прибягването до деклариран труд, и следователно може да засилва упражняването на недеклаиран труд, докато настоящото развитие на пазара на труда увеличава възможностите за редовна заетост. В този контекст Комисията призовава държавите-членки, отговорни за тези разпоредби, да ги преразгледат възможно най-скоро или във всички случаи до края на втората фаза на 30 април 2009 г. в случая с ЕС-8 или до края на първата фаза на 31 декември 2008 г. в случая с България и Румъния.
- Държавите-членки се приканват да отделят подобаващо внимание на недеклаирания труд, когато решават по какъв начин да прилагат общите принципи на гъвкавата сигурност.
- Комисията призовава социалните партньори да договорят конкретни инициативи по отношение на недеклаирания труд в контекста на своите съвместни работни програми както на европейско междусекторно и секторно равнище, така и на национално равнище.
- Ефективният надзор и правоприлагането са важни елементи на един всеобхватен стратегически подход. В този контекст Комисията припомня законодателното си предложение за налагане на санкции на работодателите на незаконно пребиваващи лица от трети страни.
- Комисията ще проучи какви са възможностите за създаване на европейска платформа за сътрудничество между инспекциите по труда и други компетентни надзорни и правоприлагащи органи.
- За да може напредъкът по превръщането на недеклаирания труд в редовна заетост да бъде проследяван, държавите-членки следва да проучат с Комисията коя е най-подходящата методология за количествено измерване на недеклаирания труд. За тази цел през 2008 г. ще бъде предприето проучване в рамките на програмата ПРОГРЕС.
- Комисията ще отдели приоритетно място на недеклаирания труд в програмата си за взаимно обучение. В рамките на програмата ПРОГРЕС заинтересованите страни ще имат възможност да предложат информационни кампании, проучвания и действия по оценяване, както и инициативи по обмен на информация за добри практики.