



Европейски съюз

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
„РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ“
BG 051PO001–2.1.07

Инвестира във вашето бъдеще!



Европейски социален фонд

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Стратегия за прилагане на „добри практики“ в борбата срещу неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения в България (Резюме)

Представената по-долу разработка е продукт от изпълнението на договор с предмет „Проучване на европейските добри практики в борбата срещу сивата икономика при трудовоправните и осигурителни отношения в 6 страни-членки на ЕС: Люксембург, Португалия, Ирландия, Румъния, Латвия и Литва. Аналитичен подбор на приложими в България добри практики и разработване на стратегия за прилагането им в България“, сключен между Българска Търговско-Промислена Палата и ДЗЗД „За прозрачна икономика“, съставен от Прайм Консултинг ООД, Институт за пазарна икономика (ИПИ) и Индъстри Уоч Груп ООД.

Настоящата стратегия е насочена към създаване на интегриран подход за прилагане на мерки, инициативи, дейности, интервенции или политики, насочени към ограничаване и/или предотвратяване на определени проявления на неформалната икономика, които са приложени и работят успешно в други страни от ЕС и които са съвместими със съществуващата правна и институционална среда в България. Тези практики допълват и разширяват прилаганите вече в страната мерки и инициативи, насочени към идентифициране, противодействие и превенция на различните форми на недеklarиран, незаконен или неофициален труд. Мерките са адаптирани спрямо особеностите на българската правна и институционална среда.

Стратегията следва да се разглежда като интегрирана част от цялостната политика по заетостта. Предлаганите мерки са съобразени с приоритетите на Актуализираната стратегия по заетостта 2013-2020 г. и по-специално с предвижданото „ограничаване на неформалната заетост и недеklarираните доходи от труд, включително чрез иновативни подходи и мерки, прилагани на национално и местно ниво, и засилен контрол от страна на държавните органи върху спазването на трудовото и осигурителното законодателство“ като предпоставка за намаляване на сегментацията и повишаване на гъвкавостта и сигурността на пазара на труда.

Неформалната икономика е съвкупност от законни икономически дейности, които заобикалят или избягват държавна регулация, данъчно облагане или контрол, както и частично или пълно отчитане на доходите, получени от тези дейности.

Голяма част от сивата икономика се проявява чрез недеklarиран труд, който се измерва чрез заплатите, които работниците и фирмите не декларират с цел избягване плащането на данъци или пренебрегване на трудовоправни регулации. Дефиницията на



Европейски съюз

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
„РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ“
BG 051PO001–2.1.07

Инвестира във вашето бъдеще!



Европейски социален фонд

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

недеклариран труд, която се използва в настоящата стратегия, се основава на дефинициите на Европейската комисия¹ и на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие².

Недекларирана заетост (недеклариран труд) е всяка дейност, осъществявана срещу заплащане, която е законна по своето естество, но не е декларирана пред органите на публичната власт, с което се създават предпоставки за избягване плащането на данъци и осигуровки и/или за неспазване на изискванията на нормативната уредба или трудовите стандарти.

За целите на настоящата стратегия проявление на неформалната икономика в трудовоправните и осигурителните отношения се разглеждат в две групи с оглед ключовите причини за възникването им: ***пряко обвързани с фактори, създадени от данъчно-осигурителното и трудовото законодателство*** и предизвикани от ***други фактори, но с проявление в недекларирана заетост или неплащане на данъци и осигуровки..***

Неформалната икономика оказва неблагоприятно въздействие както върху събираемостта на приходите в държавния бюджет, така и върху конкурентоспособността на икономиката. Макар че оценките на редица вътрешни и външни наблюдатели за размера на сенчестата икономика в страната се различават, съществува консенсус, че нивото на недекларирана заетост в България е сред най-високите в ЕС. В стратегията е направен анализ на ключовите фактори за възникването ѝ, както и най-значимите ѝ проявления. Посочени са икономическите дейности и отрасли, най-силно засегнати от практики на недекларирана заетост. Резюмирани са изводите и данните от различни изследвания и проучвания както на местни, така и на международни институции.

В стратегията е направен преглед и обобщение на политики и мерки, предприети в последното десетилетие за превенция и борба с проявите на неформална икономика. Те са класифицирани в няколко категории според формата и механизма на въздействие, и представляват изходна точка за формулиране на целите на стратегията и плана за прилагане на идентифицираните в изследваните страни добри практики.

На базата на проучвателните дейности и с оглед целите на проекта е формулирана следната визия на настоящата стратегия: «България е страна с ниско ниво на

¹ Communication of the Commission on Undeclared Work, COM (98) – 219

² OECD Employment Outlook 1986



Европейски съюз

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
„РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ“

BG 051PO001-2.1.07

Инвестира във вашето бъдеще!



Европейски социален фонд

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

неформалната икономика, намалена сегментация, повишена гъвкавост и сигурност на пазара на труда».

Стратегическата цел на стратегията е намаляването на неформалната икономика в трудово-правните и осигурителните отношения като предпоставка за повишаване на гъвкавостта и ефективността на пазара на труда. Екипът на изпълнителя предлага няколко оперативни цели:

- Прилагане на иновативни механизми за стимулиране на спазването на трудовото и осигурителното законодателство.
- Намаляване на предпоставките за проявление на различни форми на недекларирана заетост.
- Увеличаване на разнообразието и ефективността на механизмите за противодействие и превенция на неформалната икономика в трудово-правните и осигурителните отношения.
- Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика и изграждане на широко публично доверие и подкрепа за политиките, насочени към нейното ограничаване.

Стратегията за прилагането на добри практики в борбата срещу неформалната икономика при трудово-правните и осигурителните отношения се основава на следните принципи:

- **Иновативност** – предлаганите нови подходи и процедури за намаляване и/или превенция на недекларираната заетост в цялост или като отделни действия не са били въведени в България до момента.
- **Законност** - предлаганите мерки съответстват на Конституцията на Република България, на действащите закони и подзаконови нормативни актове, на Общностното законодателство и на ратифицираните многостранни международни договори и конвенции, свързани с трудови и осигурителни права.
- **Приложимост**- в България съществуват или могат да бъдат създадени необходимите законодателни, институционални и административни условия и/или ресурси за прилагането на съответните практики.



Европейски съюз

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
„РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ“

BG 051PO001–2.1.07

Инвестира във вашето бъдеще!



Европейски социален фонд

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

- **Адаптивност спрямо спецификата на местните условия**– предлаганите мерки не се пренасят механично така, както са приложени в други страни, а са адаптирани спрямо българския контекст.
- **Допълняемост**- предлаганите мерки допълват вече съществуващите в България политики, нормативна уредба, административно регулиране и инициативи за борба с неформалната икономика.
- **Комплексност** – оптимално съчетаване на набор от политики, законодателни мерки, инициативи и дейности за приложение в България, чрез прилагането на които да се въздейства върху възможно най-много проявления на неформалната икономика.
- **Устойчивост** – предлаганите мерки създават предпоставки за дългосрочно и трайно въздействие върху икономическите агенти.
- **Активно участие** на бизнеса и социалните партньори.

Добрите практики, предлагани за прилагане с настоящата стратегия, са подбрани в резултат на задълбочено изследване и анализ на специфичните политики, законодателството и инициативи, насочени към борба с различни проявления на неформална икономика в трудовоправните и осигурителните отношения в 6 страни от ЕС – Люксембург, Португалия, Ирландия, Румъния, Литва и Латвия.

Подборът на идентифицираните практики се основава както на съответствието им с набор от критерий (иновативност, въздействие, възможност за трансфериране, ефективност и ефикасност, устойчивост и възможност за повтаряема употреба), така и на оценката за приложимостта им спрямо съществуващата правна, институционална и административна рамка в България и на потенциалния ефект, който биха могли да имат. Практики, прилагани в различни страни, но със сходни цели и механизми за въздействие са обединени в общо предложение в плана за действие.

От гледна точка на конкретния механизъм за въвеждане и прилагане, избраните практики са:

- **Законодателни** - мерки, които предполагат изготвяне и/или промяна на закони и подзаконовни нормативни актове;
- **Институционални** – мерки, които предполагат създаване на структури и механизми за сътрудничество в борбата срещу сивата икономика;



Европейски съюз

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
„РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ“

BG 051PO001-2.1.07

Инвестира във вашето бъдеще!



Европейски социален фонд

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

- **Административни** – мерки, чрез които се налагат нови режими, насочени към регулиране на взаимоотношенията или опростяване на процедурите по спазване на задълженията от страна на работодатели и/или заети лица;
- **Технологични иновации** - практики, свързани с използване на съвременните информационни технологии;
- **Други практики**, попадащи в горните категории.

Предвид на сложния характер и многообразието на проявления на неформалната икономика, идентифицираните практики са подбрани така, че да осигуряват набор от разнообразни инструменти за ефективна и ефикасна борба с това явление.

Създаването и въвеждането на правна дефиниция на недекларирана заетост е мярка, която може да улесни и подпомогне въвеждането и прилагането на множество други практики.

От гледна точка на механизма на въздействие, предлаганите мерки могат да бъдат типологизирани като:

1. **Възпиращи** – мерки насочени към подобряване на разкриваемостта на различните форми на недеклариран труд и усъвършенстване на механизма за противодействие и санкциониране на прояви на неформална икономика. Възпиращият подход почива на допускането, че без да има постоянен контрол от страна на съответните органи, неформалната икономика ще продължи да съществува, защото има траен дисбаланс между икономическите ползи от работа в неформалната икономика и разходите за спазване на всички регулаторни изисквания за опериране „на светло“. За да бъдат балансирани ползите и разходите е необходимо да има последващ контрол от страна на отговорните институции. Въздействието върху поведението на икономическите субекти се реализира чрез потенциалната / очаквана загуба за нарушителя, която е функцията на вероятността да бъде разкрит и размера на предвидената санкция. Колкото по-голям е размерът на санкцията и вероятността тя да бъде наложена, толкова по-силен е възпиращият ефект. От своя страна, вероятността за установяване на нерегламентирани практики зависи пряко от способността на отговорните органи да разкриват проявите на неформалната икономика.
2. **Насърчаващи** – насочени към стимулиране на работодателите и работниците да спазват трудовото и осигурителното законодателство и да формализират своите взаимоотношения, към превенция срещу въвличането на бизнеса и заетите лица в различни форми на недекларирана заетост, както и към ограничаване на



Европейски съюз

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
„РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ“

BG 051PO001-2.1.07

Инвестира във вашето бъдеще!



Европейски социален фонд

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

предпоставките за проявление на неформалната икономика. Насърчаващите мерки се базират на допускането, че възпиращите мерки и последващият контрол не могат да преустановят всички прояви на неформалната икономика. Те често са свързани с усилията за подобряване на бизнес средата и увеличаване на стимулите за развиване на дейност, спазвайки всички нормативни изисквания. Попадащите в тази категория предлагани мерки са:

3. **Информационни** – мерки, насочени към формиране на адекватни познания за трудовото и осигурителното законодателство, информиране на общественото мнение за осъзнаване на потенциалните негативни ефекти от въвличането в неформални практики, засилване на обществената нетърпимост към неформалната икономика и повишаване на данъчния морал. В тази категория мерки се включват:

След ясното посочване на целите на стратегията, обобщаване на основните механизми за въздействие чрез конкретни мерки и съответния подбор на добри практики за въвеждане в България, бе изготвен **план за прилагане** на всяка практика.

Планът за прилагане включва няколко основни компонента.

На първо място, по стандартизиран и разбираем начин е предложено **резюме** на всяка конкретна добра практика. То включва както описание на практиката, така и ясно посочване на контекста, в който мярката е прилагана в другата страна и аналогичен анализ на сходния проблем в България. Описани са и постигнатите резултати от прилагането на практиката.

На следващо място, предлага се дефиниране **на ясна цел от въвеждането на практиката** в България. Тук се посочват какъв проблем тя ще се стреми да реши, как ще въздейства и какъв резултат се очаква от прилагането ѝ.

За всяка мярка се посочват детайлно и изчерпателно **засегнатите страни** – както от страна на прилагащите практиката публични институции, така и стопанските субекти, които ще трябва да се съобразят с промяната.

Направен е кратък преглед на **нормативната уредба** в частта, регулираща обществените отношения, засягащи прилагането на практиката в България. Където е необходимо са посочени нужните промени за реализация на мярката.

Екипът на Изпълнителя изготви и детайлен план с **описание на дейностите за въвеждане на практиката**. Той включва няколко основни компонента. На първо място, ясно се дефинират отделните стъпки по прилагане на мярката (законодателни



Европейски съюз

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
„РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ”
BG 051PO001–2.1.07

Инвестира във вашето бъдеще!



Европейски социален фонд

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

промени, изготвяне на концепции, внедряване на нови технологии, обучение, информирание). Идентифицирани са **отговорните институции** за извършване на всяка дейност и са посочени конкретни срокове. Направена е обща оценка на необходимите ресурси. Идентифицирани са **заинтересованите страни**, като са предложени структури и организации за обществено консултиране. В плана се залагат **индикатори за изпълнение** на дейностите. Направена е предварителна и кратка **оценка на очакваните резултати** по ключови засегнати страни.





Европейски съюз

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
„РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ”
BG 051PO001–2.1.07

Инвестира във вашето бъдеще!



Европейски социален фонд

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз



“Настоящият документ е изготвен с финансовата помощ на Европейския социален фонд. Българската търговско-промишлена палата носи цялата отговорност за съдържанието на настоящия документ и при никакви обстоятелства не може да се приема като официална позиция на Европейския съюз или Агенция по заетостта.”